

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT

M. POIARES MADURO

föredraget den 1 oktober 2009¹

1. I vilken utsträckning kräver principen om insyn i domstolsförfaranden och principen om att rättegångar ska vara offentliga att allmänheten ska få tillgång till inlagor som getts in till EG-domstolen av parterna i ett mål? Detta är den centrala frågan i förevarande mål, som rör överklagande av en dom från förstainstansrätten ingivet av Konungariket Sverige, en sammanslutning av journalister och Europeiska gemenskapernas kommission.

3. API är en icke-vinstdrivande sammanslutning av journalister, vars syfte är att bistå sina medlemmar vid rapportering om Europeiska unionen till medlemmarnas hemländer. I en skrivelse av den 1 augusti 2003 ansökte API, med stöd av artikel 6 i förordning nr 1049/2001,² om att kommissionen skulle lämna ut nämnda inlagor till sammanslutningen. Kommissionen avslag ansökan genom beslut av den 20 november 2003.

I — Bakgrund och förstainstansrättens dom

2. Det överklagade målet rör en tvist mellan Association de la presse internationale ASBL (API) och Europeiska gemenskapernas kommission angående tillgång till vissa inlagor som getts in av kommissionen i mål vid förstainstansrätten och domstolen.

4. Kommissionen anförde i beslutet att det var fråga om flera olika slags handlingar. I fråga om de handlingar som hade getts in i tre mål som fortfarande pågick,³ slog kommissionen fast att ett utlämnande av kommissionens inlagor skulle undergräva dess ställning som svarande i dessa mål, genom att den utsattes för påtryckningar utifrån, särskilt från allmänhetens sida. Enligt kommissionen omfattades handlingarna således av undantaget i förordning nr 1049/2001 beträffande fall där ett utlämnande "skulle undergräva skyddet för . . . rättsliga förfaranden [*] och juridisk rådgivning".⁴ [*Med

1 — Originalspråk: engelska.

2 — Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, s. 43).

3 — Mål T-209/01, Honeywell mot kommissionen (REG 2005, s. II-5527), mål T-210/01, General Electric mot kommissionen (REG 2005, s. II-5575), och mål C-203/03 kommissionen mot Österrike (REG 2005, s. I-935).

4 — Se artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001.

hänvisning till bestämmelsens lydelse på rättegångsspråket och för att underlätta förståelsen av generaladvokatens resonemang används i det följande uttrycket "domstolsförfaranden". Övers. anm.] Av samma skäl avslog kommissionen ansökan om att få ut inlagor i ett fjärde mål, som visserligen var avslutat, men som hade ett nära samband med ett ännu inte avgjort mål.⁵

5. I fråga om mål om fördragsbrott slog kommissionen vidare fast att ett utlämnande av dess inlagor skulle "undergräva skyddet för ... syftet med ... utredningar" i den mening som avses i artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001, eftersom det nämnda syftet är att få till stånd en uppgörelse i godo. Kommissionen ansåg att detta resonemang var tillämpligt både på fördragsbrottsmål som fortfarande pågick⁶ och på fördragsbrottsmål som var avgjorda, men där medlemsstaterna ännu inte hade följt domen.⁷

6. Kommissionen medgav att enligt förordning nr 1049/2001 skulle ett övervägande allmänintresse av att lämna ut handlingarna väga tyngre än kommissionens intresse av att sekretess gäller för dess inlagor. Kommissionen

ansåg dock att API inte hade anfört några argument som visade att ett sådant intresse förelåg. Slutligen prövade kommissionen huruvida det vore möjligt att lämna ut delar av handlingarna, men kom fram till att så inte var fallet.

7. API väckte genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 2 februari 2004 talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut. Förstainstansrätten beslutade att hänskjuta målet till stora avdelningen, som meddelade den överklagade domen den 12 september 2007.

8. I domen framhöll förstainstansrätten att syftet med förordning nr 1049/2001 var att ge bred tillgång till handlingar och att undantagen måste tolkas restriktivt. Den anförde emellertid att kommissionen kunde vägra att lämna ut handlingar i samtliga mål där muntlig förhandling ännu inte har hållits, eftersom kommissionens intresse av att föra talan utan påverkan utifrån räckte för att samtliga inlagor som ges in innan den muntliga förhandlingen i ett mål hålls ska omfattas av det aktuella undantaget. Förstainstansrätten ansåg emellertid att i fall där kommissionen vägrade lämna ut handlingar på grund av att det fanns ett samband mellan ett avslutat mål och ett annat mål som fortfarande pågick, kunde den inte vägra att lämna ut handlingar utan att redogöra för de särskilda skälen till att ett utlämnande skulle undergräva förfarandet i det pågående målet. I fråga om fördragsbrottsmål slog förstainstansrätten fast att kommissionens intresse av att göra upp i godo med medlemsstaterna kunde motivera en generell vägran att lämna ut handlingar

5 — Mål T-342/99, *Airtours mot kommissionen* (REG 2002, s. II-2585).

6 — Mål C-203/03, *kommissionen mot Österrike*.

7 — Mål C-466/98, *kommissionen mot Förenade kungariket* (REG 2002, s. I-9427), mål C-467/98, *kommissionen mot Danmark* (REG 2002, s. I-9519), mål C-468/98, *kommissionen mot Sverige* (REG 2002, s. I-9575), mål C-469/98, *kommissionen mot Finland* (REG 2002, s. I-9627), mål C-471/98, *kommissionen mot Belgien* (REG 2002, s. I-9681), mål C-472/98, *kommissionen mot Luxemburg* (REG 2002, s. I-9741), mål C-475/98, *kommissionen mot Österrike* (REG 2002, s. I-9797), och mål C-476/98, *kommissionen mot Tyskland* (REG 2002, s. I-9855).

endast under förutsättning att domen i målet ännu inte hade meddelats. När detta väl hade skett, var medlemsstaterna skyldiga att följa domen och det fanns inte längre något förhandlingsutrymme.

9. Förstainstansrättens dom överklagades av kommissionen (mål C-532/07), av API (mål C-528/07) och av Konungariket Sverige (mål C-514/07). Förenade kungariket, Konungariket Danmark, och Republiken Finland intervenerade senare i målet.

10. Kommissionen har i sitt överklagande gjort gällande att förstainstansrätten gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning då den slog fast att sådana ansökningar om att få ta del av inlagor som ges in efter det att förhandling har hållits i målet ska bedömas i varje enskilt fall. Enligt kommissionen grundade förstainstansrätten sin bedömning på ett inkonsekvent resonemang och underlät att ta hänsyn till intresset av en god rättskipning eller intressen som andra personer som omnämnas i förfarandet kan ha samt kommissionens rättigheter. Kommissionen har även anfört att förstainstansrätten gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning då den slog fast att kommissionen ska bedöma ansökningar om att ta del av inlagor i fördragsbrottsmål enligt artikel 226 EG i varje enskilt fall efter det att domen i målet har meddelats och i alla

mål som är avslutade men som har samband med pågående mål. Kommissionen anser att den överklagade domen medför att det blir svårare för kommissionen att säkerställa att gemenskapsrätten iakttas och att medlemsstaterna uppfyller sina skyldigheter. Kommissionen har således yrkat att domstolen ska upphäva den överklagade domen i den del som kommissionens beslut ogiltigförklarades.

11. API å sin sida har i sitt överklagande yrkat att domstolen ska upphäva den överklagade domen i den del som innebär att kommissionen har rätt att inte lämna ut sina inlagor före det att muntlig förhandling i målet har hållits, och att domstolen antingen ska ogiltigförklara kommissionens beslut av den 20 november 2003 eller återförvisa målet till förstainstansrätten för ny handläggning. API har anfört att undantaget i förordning nr 1049/2001 angående domstolsförfaranden medför ett krav på att det sker en bedömning i varje enskilt fall. Sammanslutningen anser att förstainstansrätten gjorde fel när den fastslog motsatsen och har till stöd för detta anfört följande. För det första strider förstainstansrättens bedömning mot väletablerade principer om tolkningen av nämnda undantag. För det andra grundar sig bedömningen på en icke-existerande rätt för kommissionen att försvara sina intressen utan påverkan från utomstående. För det tredje tillämpade förstainstansrätten principen om parternas likställdhet i processen på ett felaktigt sätt. För det fjärde underlät förstainstansrätten att i tillräcklig utsträckning beakta rättspraxis från andra domstolar. För det femte var det fel av förstainstansrätten att grunda sin bedömning på behovet av att skydda förhandlingar som äger rum inom stängda dörrar. API har även gjort gällande att förstainstansrätten gjorde en felaktig tolkning av uttrycket

”övervägande allmänintresse” i artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001.

de uppkom. I enlighet med förfarandet i förordning nr 1049/2001⁸ för att få ut inlagor som getts in i pågående mål, vände sig API till kommissionen med en ansökan som den borde ha ställt till domstolen.

12. I likhet med API har Konungariket Sverige yrkat att domstolen ska upphäva den överklagade domen i den del som API:s talan ogillades och ogiltigförklara kommissionens beslut av den 20 november 2003. Sverige har gjort gällande att undantag från kraven på att lämna ut handlingar måste tolkas restriktivt och att det inte finns något stöd för att en institution generellt kan vägra lämna ut handlingar till allmänheten.

II — Bedömning

14. När ett mål fortfarande pågår borde det vara domstolen, och inte kommissionen, som beslutar huruvida allmänheten ska få ta del av handlingarna i ett visst mål. Detta var det synsätt som anlades i Amsterdamfördraget, när medlemsstaterna valde att inte omnämna domstolarna i artikel 255 i det fördraget. Att det är domstolen som ska fatta ett sådant beslut beror inte, som kommissionen förefaller anse, på att principen om insyn inte gäller för domstolarna. Snarare beror detta på att det är domstolen som beslutar över målet så länge rättegången pågår. Det är endast domstolen som kan bedöma de motstående intressena och avgöra huruvida ett utlämnande av handlingar skulle medföra att någon av parterna orsakades irreparabel skada eller att rättegången inte blev rättvis. Om det lämnas åt parterna att besluta huruvida handlingar ska lämnas ut, kan de tänkas bli alltför försiktiga

A — Inledande anmärkningar

13. API har genom sin ansökan om att få ta del av de i förevarande mål aktuella handlingarna synliggjort viktiga frågor om insyn i Europeiska unionen. API:s problem består inte nödvändigtvis i svaren på dessa frågor, utan snarare i det förfarande genom vilket

8 — I förordningen anges att förfarandet för allmänheten att begära ut handlingar från Europeiska unionens institutioner, förutom från domstolen, ska fastställas ”på ett sätt som garanterar största möjliga tillgång till handlingar” (se artikel 1 a). Huvudregeln om tillgång till handlingar i förordningen är föremål för ett flertal undantag. De undantag som är relevanta för det nu aktuella målet anges i artikel 4.2, som har följande lydelse:

”Institutionerna skall vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för:

- en fysisk eller juridisk persons affärsintressen, inklusive immateriella rättigheter,
- [domstolsförfaranden] och juridisk rådgivning,
- syftet med inspektioner, utredningar och revisioner, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.”

med att lämna ut handlingar som de befarar kan komma att skada deras egna intressen och alltför villiga att lämna ut handlingar som kan komma att skada motparten.

vara skyldig att pröva en ansökan om tillgång mot bakgrund av principerna om rätten till en rättvis rättegång och insyn, samtidigt som den gör en noggrann avvägning av samtliga berörda intressen. Med andra ord ska rättsskipningen ske på ett rättvist och öppet sätt och det är domstolens sak att säkerställa att detta villkor är uppfyllt i alla mål.

15. Om man utgår från att frågor som rör utlämnande av handlingar som getts in till domstolen ska avgöras av domstolen själv, bortfaller de huvudsakliga risker som parterna har hänvisat till i förevarande mål. Domstolen behöver inte oroa sig över att kommissionen kommer att lämna ut handlingar som kommer att medföra ett avbrott i handläggningen av målet. Domstolens möjlighet att hålla förhandlingar inom stängda dörrar kommer inte att äventyras, eftersom domstolen kan besluta huruvida utlämnandet av vissa handlingar skulle strida mot sekretessbehovet i ett enskilt fall. Principen om parternas likställighet i processen bör inte heller utgöra något problem, eftersom domstolen är behörig – till skillnad från kommissionen och från vad som föreskrivs i förordning nr 1049/2001 – att pröva frågor som rör tillgång till handlingar som getts in av någon av parterna och säkerligen kan utforma villkor för sådan tillgång som inte avsevärt missgynnar en enskild part. Jag anser således att den bästa lösningen i det nu aktuella fallet vore att fastslå att samtliga handlingar som getts in av parter i pågående mål faller utanför tillämpningsområdet för förordning nr 1049/2001. När en handling väl har getts in till domstolen, blir den en del av domstolsprocessen, vars handläggning omfattas av domstolens exklusiva behörighet. Detta innebär inte att domstolen själv helt utan begränsningar kan besluta huruvida en viss handling ska lämnas ut. Tvärtom kan den

16. Min bedömning ligger inte riktigt i linje med vad domstolen kom fram till i sitt beslut i målet Tyskland mot parlamentet och rådet,⁹ nämligen att parterna i princip har rätt att lämna ut sina egna inlagor.¹⁰ Om det förhöll sig på det sättet, skulle domstolen inte kunna utöva en kontroll över tillgången till handlingar som finns i akten i ett mål. Om det dessutom förhöll sig så, att det förhållandet att en part frivilligt lämnar ut sina egna inlagor inte ska anses undergräva rättegångens integritet, vilket domstolen slog fast i nyss nämnda beslut, skulle det inte finnas något stöd för kommissionens generella vägran att lämna ut inlagor i pågående mål. Oavsett om handlingar lämnas ut frivilligt eller på grund av att detta krävs enligt någon bestämmelse, är risken för att utlämnandet kan komma att

9 — Domstolens beslut av den 3 april 2000 i mål C-376/98, Tyskland mot parlamentet och rådet (REG 2000, s. I-2247).

10 — Punkt 10 i beslutet.

generera tryck från allmänheten som påverkar rättegångens integritet eller att det kan komma att missgynna någon av parterna lika stor. Beslutet i målet Tyskland mot parlamentet och rådet är i viss mån motsägelserfullt, eftersom domstolen å ena sidan slog fast att parterna i princip har rätt att lämna ut sina egna inlagor, medan den å andra sidan konstaterade att ett utlämnande under speciella omständigheter skulle kunna inverka menligt på rättskipningen. En logisk slutsats av detta är att det i dessa speciella fall, där det finns risk för menlig inverkan på rättskipningen, inte kan lämnas åt parterna att avgöra frågan om utlämnande, utan denna måste avgöras av domstolen. Frågan är dock vem som ska bedöma huruvida ett konkret fall är tillräckligt speciellt för att det ska anses förtjäna domstolens uppmärksamhet. Svaret är uppenbart: det är endast domstolen själv som kan göra en sådan bedömning. Det är lika uppenbart att domstolens prövning är meningsfull endast om den sker *före* ett utlämnande från någon av parternas sida. Om en part lämnar ut en handling som borde hållits hemlig och om detta leder till att rättegångens integritet äventyras, kan inte skadan repareras om domstolens prövning sker vid ett senare tillfälle.

nämligen parternas likställdhet i processen. Hur skulle det vara möjligt för domstolen att antingen lämna åt parterna att avgöra denna fråga eller att med stöd av förordningen ålägga vissa parter (till exempel gemenskapsinstitutionerna) en skyldighet att lämna ut sina inlagor utan att samtidigt ålägga de övriga parterna (inbegripet medlemsstaterna) samma skyldighet? Vi kan till exempel anta att kommissionen – antingen frivilligt eller på grund av sina skyldigheter enligt förordningen – lämnar ut sina inlagor i ett visst mål. Det är då rimligt att förvänta sig att samma skyldighet måste gälla också för alla de andra parterna, eftersom det skulle vara mycket märkligt om domstolen vägrade lämna ut deras inlagor av det skälet att ett sådant utlämnande skulle påverka rättegångens integritet. Domstolens egna beslut om tillgång till handlingar skulle således komma att avsevärt påverkas (eller rentav avgöras) av de andra institutionernas policy för utlämnande av handlingar eller av de kriterier som fastställs i förordningen – vilken dock inte var avsedd att vara tillämplig på domstolen.

17. Ytterligare ett problem skulle aktualiseras om frågan om tillgång till domstolsinlagor överlämnades åt parterna att avgöra eller helt reglerades i förordning nr 1049/2001,

18. Det är således dags för domstolen att ompröva sitt uttalande i beslutet i det ovan nämnda målet Tyskland mot parlamentet och rådet och klargöra att det är domstolen, och inte parterna, som ska pröva frågan om tillgång till handlingar i pågående mål. Domstolen har visserligen "alltid varit försiktig när det gällt att ändra en i tidigare domar fastställd

tolkning”, i syfte att slå vakt om viktiga värden som förutsebarhet, enhetlighet, konsekvens och rättssäkerhet.¹¹ Den har dock varit villig att ompröva sina tidigare avgöranden om det föreligger särskilda omständigheter. Jag anser att det nu aktuella fallet är ett sådant fall där det är motiverat att ompröva tidigare rättspraxis. När beslutet i det ovannämnda målet Tyskland mot parlamentet och rådet meddelades, gick det inte att fullt ut bedöma vilken verkan det skulle komma att få på frågan om tillgång till domstolshandlingar. Ansökningar om tillgång till handlingar som har framställts med stöd av förordning nr 1049/2001 har medfört att följderna av domstolens generella uttalande i nämnda beslut nu framträder på ett fullständigare sätt.¹²

19. Om domstolen skulle dela min bedömning i denna fråga, kommer det inte att vara nödvändigt att pröva de frågor som aktualiseras i överklagandena när det gäller pågående mål. För det fall domstolen emellertid skulle besluta att inte ompröva beslutet i det ovannämnda målet Tyskland mot parlamentet och rådet, ska jag undersöka under vilka omständigheter som kommissionen kan bli tvungen att lämna ut handlingar. I alla händelser är den fråga som ska besvaras identisk med den som skulle behöva besvaras av domstolen när den beslutar huruvida den själv ska lämna ut

handlingar: skulle utlämnandet av handlingarna påverka rättegångens integritet?

20. Det är därför i detta sammanhang som jag ska behandla de rättsliga grunderna för kritiken mot förstainstansrättens tolkning av förordningens krav på att lämna ut inlagor. I samband med detta ska jag behandla avvägningen mellan behovet av att rättegången kan genomföras ostört och de intressen som aktualiseras genom rätten till en offentlig rättegång. Jag ska även skilja mellan mål som pågår vid domstolen och mål som ännu inte är avgjorda.

B — Pågående mål

21. Vid avgörandet av huruvida skyddet för rättegångens integritet kräver att inlagor som parterna gett in ska vara hemliga, är det lämpligt att undersöka de traditioner som är gemensamma för medlemsstaterna och rättspraxis från Europeiska domstolen och rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad Europadomstolen).

11 — Se mitt förslag till avgörande i de förenade målen C-94/04 och C-202/04, Cipolla m.fl. (REG 2006, s. I-11421), punkt 28.

12 — Jämför dom av den 24 november 1993 i de förenade målen C-267/91 och C-268/91, Keck och Mithouard (REG 1993, s. I-6097; svensk specialutgåva, volym 14, s. 431), punkt 14.

22. Den relevanta bestämmelsen i Europadomstolens arbetsordning (Rules of Court)¹³ är regel 33, som har följande lydelse:

intressen eller skyddet för parternas eller någon annan berörd persons privatliv så kräver, eller i den mån kammarordföranden finner det strängt nödvändigt, under särskilda omständigheter när offentlighet skulle skada rättvisans intresse.

"Regel 33

(Handlingars offentlighet)

1. Alla handlingar som ges in till kansliet av parterna eller av någon tredje part i samband med en ansökan, med undantag för handlingar som ges in inom ramen för förlikningsförhandlingar i den mening som avses i regel 62, ska vara tillgängliga för allmänheten i enlighet med en ordning som fastställs av kanslichefen, om inte kammarordföranden beslutar annat på de grunder som anges i § 2, antingen på eget initiativ eller på ansökan av en part eller någon annan berörd person.

2. Allmänhetens tillgång till en handling eller till någon del av den kan begränsas av hänsyn till den allmänna moralen, den allmänna ordningen eller den nationella säkerheten i ett demokratiskt samhälle, eller då minderårigas

3. En ansökan om konfidentiell behandling enligt § 1 ska vara motiverad, och sökanden ska ange huruvida ansökan avser att samtliga eller en del av handlingarna inte ska vara tillgängliga för allmänheten.

4. Beslut och domar som meddelas av en kammare ska vara tillgängliga för allmänheten. Domstolen ska regelbundet ge allmänheten tillgång till allmänna upplysningar om beslut som fattats av kommittéer enligt regel 53 § 2."

23. Den princip som fastställs i denna bestämmelse är att alla handlingar som i samband med en ansökan ges in av parterna eller av någon tredje part (som till exempel en intervenient) är offentliga, med undantag för handlingar som ges in inom ramen för en förlikning. Det görs ingen åtskillnad mellan pågående och avslutade mål. Samtidigt föreskrivs i regel 33 att tillgången till handlingar kan begränsas av hänsyn till allmän moral, allmän ordning eller nationell säkerhet, eller då detta är nödvändigt för att skydda minderårigas intressen, privatlivet eller rättsskipningens intressen. Härigenom uppställs gränser för allmänhetens rätt att ta del av handlingar som ingår i akten i ett mål, innebärande att offentlighet visserligen är huvudregeln, men att sekretess kan föreskrivas om så är

13 — Artikel 40 i Europakonventionen är också relevant: "Handlingar som givits in till kanslichefen skall vara tillgängliga för allmänheten om inte domstolens ordförande beslutar annat."

nödvändigt i ett enskilt fall. Det kan också påpekas att behörigheten att pröva huruvida domstolshandlingar ska lämnas ut ligger hos Europadomstolen. Detta framgår av regel 33 § 1, där det anges att kammarordföranden kan begränsa tillgången till handlingar, inte endast på ansökan av parterna eller en tredje part, utan även då ordföranden anser att en sådan begränsning är nödvändig av något av de skäl som räknas upp i regel 33 § 2.

24. I medlemsstaternas lagar finns det inte något allmänt förbud mot att inlagor som getts in av parter lämnas ut. Det förefaller som om de flesta nationella rättssystem gått från en ordning med ytterst begränsad tillgång till en ordning som garanterar någon form av offentlighet. I det stora flertalet medlemsstater medges således i dagsläget tillgång till domstolshandlingar under vissa omständigheter.¹⁴

25. Domstolen har inte uttryckligen tagit ställning i denna fråga. Av rättspraxis går det emellertid inte att utläsa att det skulle föreligga ett behov av ett allmänt krav på sekretess. Detta uttrycks i beslutet i det ovannämnda

målet Tyskland mot parlamentet och rådet, i vilket domstolen angav att "spridningen av en handling" endast "i speciella fall" skulle kunna "inverka menligt på rättsskipningen".¹⁵ Domstolens *obiter dicta* i denna fråga är emellertid inte begränsade endast till det beslutet. Domstolen har behandlat frågan om påtryckningar från allmänheten i samband med prövningen av frågan om tillgång till juridiska yttranden från rådets rättstjänst. I den frågan gick domstolen längre än den försiktigare hållning som jag hade förespråkade i mitt förslag till avgörande.¹⁶ Domstolen fann att "även om det antas att personalen vid rättstjänsten skulle bli föremål för sådana otillbörliga påtryckningar, skulle [det] vara dessa påtryckningar och inte möjligheten att juridiska yttranden kan lämnas ut som skulle kunna skada rådets intresse ... Det är självklart att rådet skulle vara skyldigt att vidta nödvändiga åtgärder för att komma till rätta med sådana påtryckningar".¹⁷ Denna slutsats äger samma giltighet i fråga om otillbörliga påtryckningar på domstolar och parter i en rättegång.

26. Vidare tyder praxis vid internationella domstolar på att det saknas anledning att frukta att utlämnandet av domstolshandlingar skulle undergräva rättegången. Exempelvis finns det vid Internationella brottmålstribunalen för Rwanda ett krav på att alla inlagor ska vara offentliga, såvida det inte finns synnerliga skäl för att de ska vara belagda med

14 — Angående de olika lösningar som medlemsstaterna har valt, se nedan punkt 29.

15 — Beslut av den 3 april 2000 i mål C-376/98, Tyskland mot parlamentet och rådet (REG 2000, s. I-2247), punkt 10.

16 — Se punkt 40 i mitt förslag till avgörande i de förenade målen C-39/05 P och C-52/05 P, Sverige och Turco mot rådet, där domstolen meddelade dom den 1 juli 2008 (REG 2008, s. I-4723), i vilken jag redogör för att samtliga juridiska yttranden som avges av institutionernas rättstjänster i princip kan omfattas av sekretess.

17 — *Ibidem*, punkt 64.

sekretess (varvid parterna är skyldiga att ge in en offentlig version av de inlagor som omfattas av sekretess). Internationella brottmålsribunalen har grundat kravet på en regel som säger att offentlighet ska främjas vid rättegångarna och har vidhållit detta krav, trots tribunalens tungt vägande intresse av sekretess med hänsyn till vittnesskyddet.¹⁸ Internationella brottmålsdomstolen har valt att följa ett liknande tillvägagångssätt genom att hålla parternas inlagor tillgängliga på sin webbplats, såvida domstolen inte har beslutat att handlingarna inte får lämnas ut eller att det är nödvändigt att handlingarna beläggs med sekretess med hänsyn till skyddet av känsliga personuppgifter.¹⁹ Tendensen tycks vara att ju avlägsnare domstolen är desto mer vinnlägger den sig om insyn i handläggningen av sina mål.²⁰

förenlig med allmänhetens tillgång till handlingar finns i praxis i Förenta staterna.²¹ I amerikansk rätt finns en presumtion att handlingar är offentliga. Det finns endast ett fåtal inskränkningar i rätten till tillgång till handlingar. Dessa inskränkningar rör skyddet av hemliga uppgifter²² och ger domstolarna möjlighet att plombera handlingar när detta är nödvändigt. I den federala lagen om rättegångar i tvistemål (Federal Rules of Civil Procedure) föreskrivs exempelvis följande:

"Om det finns särskilda skäl (*good cause*) får domstolen i ett mål förordna om att

(1) ytterliga uppgifter ska redigeras bort, eller

(2) begränsa eller förbjuda elektronisk tillgång till en handling som getts in till domstolen för den som inte är part i målet.²³

27. Ytterligare stöd för ståndpunkten att principen om en rättvis rättegång kan vara

18 — Nchamihigo, *Decision on Prosecution Motion on the Filing of the Defence Notice of Appeal*, den 30 mars 2009, ICTR-2001-63-A.

19 — ICC Rules of Procedure and Evidence ICC-ASP/1/3, artikel 15; <http://www.icc-cpi.int/Menus/ICC/Situations+and+Cases/Cases/>.

20 — Enligt Världshandelsorganisationen WTO:s tvistlösnings-system ska parternas skriftliga inlagor vara konfidentiella (artikel 18.2 i Överenskommelsen om regler och förfaranden för tvistlösnings). I panelrapporter och rapporter från överprövningsorganet redogörs däremot ofta utförligt för parternas inlagor och ofta finns inlagorna bifogade eller återgivna. Parterna får offentliggöra sina inlagor för allmänheten. Se Davey, W, "Proposals for Improving the Working Procedures of WTO Dispute Settlement Panels" i *The WTO Dispute Settlement System 1995–2003*, utgiven av F. Ortino & E.U. Petersmann, Vol. 18, *Studies in Transnational Economic Law*, Kluwer (2004), s. 20

28. Har inte domstolen fattat något sådant beslut är handlingarna tillgängliga utan svårighet. Federala domstolar ger tillgång till

21 — Framlidne William H. Rehnquist, Chief Justice (ordförande) i Förenta staternas högsta domstol, har i "Constitutional Law and Public Opinion" (1986) 20, *Suffolk U.L. Rev.* 751 hävdatt att det är oundvikligt att domare påverkas av den allmänna opinionen. Enligt honom kan detta emellertid ha en positiv inverkan och bidra till att skapa "stora" mål.

22 — Se till exempel Federal Rules of Civil Procedure 5.2 (som rör personuppgifter såsom *social security numbers* och bankkontonummer), Federal Rules of Evidence 412(c)(2) (som rör våldtäktsoffers tidigare sexuella beteende).

23 — Federal Rule of Civil Procedure, 5.2(e)."

akter via Internet, inbegripet de inlagor i vilka parterna anger grunderna för käromålet respektive svaromålet (*pleadings*).²⁴ En stor del av detta material finns också tillgängligt för allmänheten på rättsdatabaser som Westlaw, i synnerhet när det är fråga om mål som tilldrar sig större uppmärksamhet. *Pleadings* finns ofta tillgängliga på Westlaw inom ett par arbetsdagar efter det att inlagorna getts in till domstolen.

målet är anhängigt (så är fallet i exempelvis Danmark, Förenade kungariket, Grekland, Österrike, Frankrike och Cypern). I samtliga nationella rättssystem spelar således domstolarna en avgörande roll när det gäller beslutet om huruvida tillgång ska ges eller inte. I ett mindre antal medlemsstater (Ungern, Luxemburg och Nederländerna) är praxis att inte tillåta tillgång till handlingarna i akten.

29. Medlemsstaternas gemensamma traditioner innebär inte att det krävs sekretess och det förefaller inte heller finnas något skäl till att kräva detta. Medlemsstaternas gemensamma traditioner ger emellertid inte något stöd för den motsatta ståndpunkten, det vill säga att rätten till en rättvis rättegång *kräver* att allmänheten ges en vittomfattande tillgång till parternas inlagor.²⁵ I endast två medlemsstater, Sverige och Finland, finns en rätt till tillgång till handlingar i pågående mål. Den ståndpunkt som delas av det stora flertalet medlemsstater (däribland Spanien, Tyskland, Estland, Polen, Portugal, Irland, Tjeckien och Slovenien) är att en domstol får besluta om att ge tillgång till handlingar, men att detta beslut omfattas av domstolens skön och beror på en avvägning mellan de olika intressena i det enskilda fallet. I vissa medlemsstater som medger någon form av tillgång till rättegångshandlingar skiljer sig de relevanta bestämmelserna och relevant praxis åt beroende på måltyp eller på den domstol vid vilken

30. Jag anser att domstolen ska inta en försiktig hållning i denna fråga, med hänsyn till de motstående intressena och till att det för närvarande inte råder enighet mellan medlemsstaterna. Varje mål föranleder olika frågeställningar och skälen för och emot ett utlämnande måste i varje enskilt fall omsorgsfullt vägas mot varandra och en individuell bedömning därefter göras. Jag anser att man i vart fall för närvarande bör undvika att införa en mycket generell regel, som innebär att det krävs att tillgång ska ges i samtliga fall, eller en mycket restriktiv regel, som innebär att det inte finns någon rätt till tillgång. På detta område bör rätten utvecklas stegvis och kasuistiskt. Avvägningen i det enskilda fallet mellan de motstående intressena görs bäst av domstolen efter det att parterna hörts. Domstolens inställning kan förändras om utvecklingen i medlemsstaterna längre fram skulle röra sig i riktning mot en omfattande tillgång. När en enskild ansöker om att få ta del av handlingar som ingår i akten i ett pågående mål anser jag att det i dagsläget är domstolen som omsorgsfullt ska pröva de inblandade

24 — För ytterligare information, se <http://pacer.psc.uscourts.gov/pacerdesc.html>.

25 — Promemoria 2/126.

intressena och avgöra huruvida den aktuella handlingen ska lämnas ut.

C — Avslutade mål

31. Frågan är betydligt enklare när ett mål är avslutat. I detta fall är svaret på den grundläggande frågan huruvida ett utlämnande av handlingar skulle undergräva rättegångens integritet ett entydigt nej. Domstolen har haft tillfälle att ta del av parternas inlagor, att överlägga och att besluta om dom eller beslut. Rättegången är avslutad och kan inte längre påverkas av att parternas inlagor offentliggörs.

32. Ytterligare skäl hänförliga till principen att rättegångar ska vara offentliga och till rätten till ett motiverat avgörande talar för att sådana handlingar ska lämnas ut. Ett av de viktigaste syftena med rätten till ett motiverat avgörande är att allmänheten ska kunna förstå skälen till domstolens avgörande och det

sätt på vilket domstolen kom fram till det. Enligt Neil MacCormick har rättslig argumentation en rättfärdigande uppgift. På samma sätt som en advokat lägger fram skäl till varför det är skäligt att hans klients talan ska bifallas, söker domaren genom sitt motiverade avgörande visa att det sätt på vilket tvisten avgjorts är rätt.²⁶ Det är denna rättfärdigande uppgift som kännetecknar det särskilda ansvar som domstolar har, vilket hänger samman med standarden på den metod för överläggningar som domstolarna tillämpar och de skäl som denna metod ger upphov till. Tillgång till parternas inlagor är av avgörande betydelse för denna metod, eftersom det därigenom blir möjligt för allmänheten att förstå såväl de argument som domstolen hade att pröva, som skälen till varför domstolen godtog dessa argument eller inte. Saknas tillgång till akten i målet finns det en risk för att möjligheten att följa och att förstå ett måls handläggning endast blir en teoretisk möjlighet som saknar praktisk betydelse. Allmänheten behöver tillgång till akten för att kunna bedöma vad målet handlade om och hur rättegången fortskred. Tillgång till akten bidrar även till samstämmighet mellan den metod som domstolen internt tillämpar för överläggningar och de skäl som anförs.

33. En ytterligare omständighet som är av betydelse i fråga om det särskilda ansvar som domstolen har är att tillgång till akten i målet

26 — MacCormick, N., *Legal Reasoning and Legal Theory*, Clarendon Press Oxford, 1978, s. 14.

kan leda till att den europeiska allmänhetens förtroende i stort för unionens rättssystem ökar. Tillgång till akten i målet sänder budskapet att den dömande verksamheten inte sker i fullständig hemlighet utan att det råder insyn och möjlighet till granskning från allmänhetens sida.²⁷ Denna granskning är inte av politisk natur, utan grundar sig på de rättsliga argument som förts fram i ett mål och de skäl som domstolen anfört för att bemöta dem. Detta är av särskild betydelse för EG-domstolen, eftersom den inte befinner sig lika nära EU-medborgarna som de nationella domstolarna, såväl i geografiskt hänseende som på grund av att förfarandena vid EG-domstolen är mindre kända. Tillgång till de handlingar som finns i akten i målet skulle bidra till att minska avståndet mellan Europas medborgare och domstolen genom att domstolens förfaranden blev mer tillgängliga och öppna.

34. Genom ett domstolsavgörande fastställs (enhälligt eller inte) den rättsliga utgång som är riktig. I ett domstolsavgörande måste emellertid hänsyn tas till att den rättsliga utgången är resultatet av ett flertal motstående uppfattningar om vad den riktiga utgången är. Det förhåller sig paradoxalt nog så, att den auktoritet med vilken domstolen meddelar sitt rättsliga avgörande har sitt ursprung i det,

ofta kraftfulla, meningsutbytet mellan parterna. Den auktoritet med vilken domstolen fastställer rättens innehåll hämtar sin legitimitet från det förhållandet att samtliga olika och motstående uppfattningar om vad som är rättens innehåll tas i beaktande. Tillgång till parternas inlagor och möjligheten att sålunda sätta domstolens avgörande i sitt sammanhang ger dem som hade en annan uppfattning om rättens innehåll en försäkran om att det togs vederbörlig hänsyn till deras uppfattning vid överläggningen, trots att den inte vann gehör. Detta är av särskild vikt när det saknas skiljaktiga meningar.²⁸ Det är också betydelsefullt att det ges utrymme för en fortgående diskussion inte endast om hur rätten ser ut, utan även om hur den borde se ut.

35. Historiskt sett fyllde EG-domstolens offentlighöjande av förhandlingsrapporten detta ändamål. I förhandlingsrapporten sammanfattas parternas argumentation, och allmänheten och jurister gavs på detta sätt tillgång till en stor del av de nödvändiga uppgifterna.²⁹ Domstolen har av förklariga skäl upphört med att offentliggöra förhandlingsrapporterna. Detta utgör ytterligare ett skäl som motiverar att parternas inlagor lämnas ut.

27 — För ett därmed sammanhängande argument om betydelsen av insyn i lagstiftningsprocessen, se punkt 46 i det ovan nämnda målet *Turco*.

28 — Även om generaladvokatens förslag till avgörande i vissa fall kan ge uttryck för andra ståndpunkter vid domstolen.

29 — Generaladvokatens förslag till avgörande kan ibland innehålla ytterligare upplysningar, men de har inte till ändamål att göra detta (och bör inte heller ha det).

36. Det kommer självklart att finnas fall där handlingar inte ska lämnas ut på grund av motstående intressen som väger tyngre. Uppenbara (men inte unika) exempel utgörs av skyddet för känsliga personuppgifter och skyddet för minderåriga. I andra fall kan pågående förhandlingar med en medlemsstat också motivera att tillgången till akten i målet begränsas under en tid efter det att målet avslutats. När dom meddelats i målet ska huvudregeln i princip vara att tillgång till akten ska ges, men i fall av detta slag ska huvudregeln i stället vara att sekretess ska gälla. Det är domstolen som antingen ex officio eller på ansökan från en berörd part beslutar huruvida det ska råda sekretess beträffande vissa handlingar, vissa avsnitt i handlingar eller samtliga handlingar i en viss akt efter det att målet har avslutats.

37. När dom har meddelats ska således parternas inlagor vara tillgängliga för allmänheten om det inte finns synnerliga skäl som kräver att sekretess ska gälla i ett visst fall. Sådana skäl kan emellertid inte antas föreligga i samtliga fall. Med hänsyn till de tungt vägande skälen för att dessa uppgifter ska vara offentliga ska sådana undantag vara begränsade.

38. Det är således tydligt att huvudregeln med avseende på avslutade mål ska vara att

tillgång ges till akten. Av detta följer att parterna i sådana fall också har rätt att själva offentliggöra sina skriftliga inlagor, eller en annan parts inlagor, om de så önskar. De skäl hänförliga till rättegångens integritet och till parternas likställdhet i processen, vilka talar för att det ska råda sekretess i pågående mål och vilka fordrar att domstolen ensam fattar beslut i frågan, gör sig inte längre gällande när dom har meddelats. Såsom det redogjorts för ovan kan det finnas fall när det ska råda sekretess även efter det att dom har meddelats. Domstolen är ansvarig och ensam behörig att antingen ex officio eller på ansökan av berörd part avgöra vilka mål det är fråga om och ålägga parterna specifika skyldigheter, som kan innebära en begränsad rätt att offentliggöra handlingar eller ett förbud att göra detta även efter det att målet har avslutats.

39. Sammanfattningsvis gäller således följande: Ansökningar som görs av allmänheten om tillgång till inlagor i ett pågående mål ska göras till domstolen. Dessa inlagor utgör en del av domstolsprocessen och domstolen är bäst lämpad att göra en oberoende prövning av huruvida tillgång skulle kränka rättegångens integritet eller undergräva andra legitima intressen. Även om domstolen skulle finna att parternas skriftliga inlagor omfattas av förordning nr 1049/2001 och besluta att förevarande mål ska avgöras med tillämpning av den

förordningen, är sakfrågan densamma, nämligen under vilka förutsättningar tillgång ska medges. Med avseende på pågående mål anser jag, med hänsyn till nu rådande rättsläge, att det är nödvändigt att inte ställa upp någon tvingande regel, utan i stället välja ett försiktigt tillvägagångssätt där varje enskilt fall bedöms för sig. I avslutade mål är det däremot rimligt att det slås fast en allmän princip som underlättar tillgång. Detta innebär också att det i avslutade mål ska vara tillåtet för en part att på eget initiativ offentliggöra sina egna,

eller någon annan parts, inlagor. När dom har meddelats i målet är det inte längre nödvändigt att denna fråga uteslutande avgörs av domstolen. Förordning nr 1049/2001 är tillämplig och kommissionen ska pröva varje enskild ansökan för sig mot bakgrund av de principer som det redogjorts för i detta förslag till avgörande. Det ska emellertid alltid finnas en möjlighet för domstolen att ålägga parterna en skyldighet att upprätthålla sekretessen, om den anser att det är skäligt och rimligt att göra detta.

III — Förslag till avgörande

40. Av dessa skäl föreslår jag att domstolen ska

- upphäva förstainstansrättens dom av den 12 september 2007 i mål T-36/04,
- ogiltigförklara kommissionens beslut av den 20 november 2003, och
- förordna att kommissionen ska göra en ny prövning av API:s ansökan av den 1 augusti 2003, mot bakgrund av domen i förevarande mål.