Európai Ombudsman

Ezt az oldalt gépi fordítással [Link] *fordították le. A gépi fordításokban előfordulhatnak az egyértelműséget és a pontosságot potenciálisan csökkentő hibák; az ombudsman nem vállal felelősséget az esetleges eltérésekért. A legmegbízhatóbb és jogilag korrekt tájékoztatásért olvassa el a fenti linken található, angol nyelvű forrásverziót. Bővebb információért tekintse meg* nyelvi és fordítási politikánkat [Link].

Kereskedelmi megállapodásról szóló tárgyalás dokumentumaihoz való hozzáférés megadásának állítólagos megtagadása - 90/2009/(JD)OV. sz. ügyben hozott határozata

Határozat

Ügy 90/2009/(JD)OV - **Vizsgálat megindítása** 25/02/2009 - **Határozat** 23/07/2010

A panaszos, amely egy átláthatóságért küzdő holland alapítvány, az 1049/2001/EK rendelet alapján kérelmet nyújtott be az Európai Unió Tanácsához, hogy biztosítson számára hozzáférést az EU, az Egyesült Államok (USA) és Japán közötti új, hamisítás elleni kereskedelmi megállapodásról („ACTA") szóló tárgyalásokhoz kapcsolódó több dokumentumhoz. Az ACTA célja a szellemi tulajdonjogok érvényesítésére vonatkozó nemzetközi normák megállapítása. A Tanács néhány dokumentumhoz részleges hozzáférést biztosított, hat dokumentumhoz azonban megtagadta a hozzáférést. Arra hivatkozott, hogy a dokumentumok közül három a Bizottság szolgálatai által az ACTÁ-val kapcsolatosan elkészített munkadokumentum volt. Két további dokumentum a soros elnökségtől a küldöttségeknek szóló, ACTÁ-val kapcsolatos jegyzékeket foglalt magában. A hatodik, „RESTREINT UE" („EU korlátozott terjesztésű") minősítésű dokumentum a harmadik ACTA-tárgyalásról szóló, 2008. szeptember 26-i bel- és igazságügyi tanácsosok konzultációjának eredményére vonatkozóan tartalmazott információt. A Tanács azzal érvelt, hogy e dokumentumok nyilvánosságra hozatala gyengítené az EU tárgyalási pozícióját, valamint esetlegesen hatást gyakorolna az érintett harmadik felekkel való kapcsolatokra. Ezért a rendelet 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának harmadik francia bekezdése alapján – amely a közérdek nemzetközi kapcsolatok tekintetében való védelmére vonatkozik – a Tanács megtagadta a hozzáférést ezekhez a dokumentumokhoz. A részleges hozzáférést illetően a Tanács azzal érvelt, hogy mivel a kivétel a dokumentumok egészére vonatkozik, részleges hozzáférést nem adhat. A panaszos megerősítő kérelmet nyújtott be. A Tanács továbbra is megtagadta a hozzáférést.

Az Ombudsmanhoz benyújtott panaszában a panaszos azt állította, hogy a Tanácsnak hozzáférést kell biztosítania a hat dokumentumhoz. A Tanács véleményében fenntartotta álláspontját és elutasította a panaszos érvelését, mely szerint a dokumentumok

jogszabálytervezetnek minősülnek.

Az Ombudsman szolgálatai megvizsgálták a releváns dokumentumokat. Az Ombudsman megállapította, hogy a Tanács indokoltan alkalmazta a közérdek nemzetközi kapcsolatok tekintetében való védelmén alapuló kivételt. Úgy ítélte meg, hogy a dokumentumok nyilvánosságra hozatala negatívan befolyásolná az USA-val és Japánnal folytatott tárgyalások bizalommal teli légkörét, és gátolná a nyílt és építő jellegű együttműködést. Továbbá megállapította, hogy – egy kivétellel – a hat dokumentumban található információ az EU, az USA és Japán álláspontjaira vonatkozó javaslatokra és megfigyelésekre vonatkozott, és lehetetlen volna nyilvánosságra hozni a dokumentumok egy részét anélkül, hogy a rendelet 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának harmadik francia bekezdésében foglalt érdek védelme ne sérülne. Az egyetlen kivételt egy olyan, a tárgyalásokról szóló, uniós nézőpontot képviselő dokumentum képezte, amely számos, kizárólag eljárási kérdésekről szóló bekezdést tartalmazott. A panaszos pontosította, hogy a kizárólag eljárási jellegű információra nincs szüksége. Az Ombudsman ezért megállapította, hogy a részleges hozzáférés kérdésének további tárgyalása nem indokolt. Ennek megfelelően a Tanács részéről nem állapított meg hivatali visszásságot és az ügyet lezárta.

A PANASZ HÁTTERÉRŐL

1. 2008. október 29-én a panaszos, az átláthatóságért küzdő holland alapítvány az 1049/2001/EK rendelettel [1] [Link] (a továbbiakban: a rendelet) összhangban teljes körű hozzáférést kért az új hamisítás elleni kereskedelmi megállapodás (a továbbiakban: ACTA) tárgyalására vonatkozó dokumentumokhoz. Az ACTA célja, hogy nemzetközi szabványokat állapítson meg a szellemi tulajdonjogok érvényesítésére vonatkozóan. A panaszos a következő 12 dokumentumhoz kért teljes körű hozzáférést:

1) A Bizottság ajánlása a Tanácsnak a Bizottságnak a csalás elleni többoldalú kereskedelmi megállapodásról szóló tárgyalások megkezdésére való felhatalmazásáról N/A 26–03–2008, 7759/08;

2) A Bizottság ajánlása a Tanácsnak a hamisítás elleni többoldalú kereskedelmi megállapodásról szóló tárgyalások megkezdésére a Bizottságnak adandó felhatalmazásról PDF 20–06–2008, 7095/08;

3) A Bizottság ajánlása a Tanácsnak a Bizottságnak a hamisítás elleni többoldalú kereskedelmi megállapodásról szóló tárgyalások megkezdésére való felhatalmazásáról PDF 24–07–2008, 15486/07;

4) A Bizottság ajánlása a Tanácsnak a Bizottságnak a hamisítás elleni többoldalú kereskedelmi megállapodásról szóló tárgyalások megkezdésére való felhatalmazásáról PDF 24–07–2008, 12875/08;

5) hamisítás elleni kereskedelmi megállapodás – az EU Japánra/USA-ra adott választervezete a polgári jogérvényesítésről szóló közös javaslatra N/A 10–09–2008, 15486/07 [2] [Link];

6) A Bizottság ajánlása a Tanácsnak a Bizottságnak a hamisítás elleni többoldalú kereskedelmi megállapodásról szóló tárgyalások megkezdésére való felhatalmazásáról PDF 10–09–2008, 7095/08 [3] [Link];

7) A Bizottság ajánlása a Tanácsnak a Bizottságnak a hamisítás elleni többoldalú kereskedelmi megállapodásról szóló tárgyalások megkezdésére való felhatalmazásáról PDF 11–09–2008, 13448/08;

8) hamisítás elleni kereskedelmi megállapodás – az EU Japánra/USA-ra adott válaszának felülvizsgált tervezete a polgári jogérvényesítésről szóló közös javaslatra N/A 2008. szeptember 24-én, 13382/08;

9) Multilaterális hamisítás elleni kereskedelmi megállapodás (ACTA) – Polgári jogi intézkedések N/A 23–09–2008, 13637/08;

10) A hamisítás elleni többoldalú kereskedelmi megállapodás (ACTA) 3. tárgyalási ülése, 2008. október 8–10., Tokió, Japán 2. fejezet: A büntető rendelkezések tervezete Japán/USA közös javaslat, 2008. szeptember 12., N/A 29–09–2008, 13750/08;

11) hamisítás elleni kereskedelmi megállapodás (ACTA) – Az ACTA-partnerek által a polgári jogérvényesítés N/A. fejezetével kapcsolatban benyújtott észrevételek összessége, 2008.02–10–2008, 13949/08;

12) A hamisítás elleni többoldalú kereskedelmi megállapodás (ACTA) 3. tárgyalási ülése, 2008. október 8–10., Tokió – Polgári jogi intézkedések N/A 08–10–2008.

2. 2008. november 5-i válaszában a Tanács a Tanács biztonsági szabályzatának elfogadásáról szóló, 2001. március 19-i 2001/264/EK tanácsi határozatra [4] hivatkozott [Link]. Az említett határozat előírja, hogy a „ *RESTREINT UE* ” minősítést alkalmazzák azokra az információkra és anyagokra, amelyek jogosulatlan közzététel esetén sérthetik az EU, illetve egy vagy több tagállam érdekeit. Azzal érvelt, hogy a 7759/08, 15486/07 és 7095/08 dokumentumok mindegyike korlátozott uniós dokumentumnak minősül. Irányelveket tartalmaztak az ACTA tárgyalásához, amely még folyamatban volt. Mivel az e dokumentumokban szereplő információk hozzáférhetővé tétele akadályozhatja a helyes tárgyalási folyamatot, a Tanács ezért a rendelet 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának harmadik francia bekezdése alapján megtagadta a hozzáférésüket, amely a közérdek nemzetközi kapcsolatok tekintetében történő védelmére vonatkozik. Pontosította azonban, hogy a részleges hozzáférésről szóló rendelet 4. cikkének (6) bekezdése értelmében a panaszos hozzáférhet a három dokumentum azon részeihez, amelyekre a kivétel nem terjed ki. Ezeket megfelelően csatolták válaszához.

3. A Tanács továbbá kijelentette, hogy a 12875/08, 13448/08 és 13750/08 dokumentumok munkadokumentumok, amelyeket a Bizottság szolgálatai az ACTA-val kapcsolatban dolgoztak

ki. A 13382/08 és a 13949/08 dokumentumot a Tanács elnöksége az ACTA-val kapcsolatban a delegációkhoz eljuttatta. A 13637/08 (EU-korlátozottnak minősített) dokumentum információkat tartalmazott a bel- és igazságügyi tanácsosokkal az ACTA-ról 2008. október 8–10-én Tokióban tartott harmadik tárgyalási ülésről 2008. szeptember 26-án folytatott konzultáció eredményéről. A Tanács azzal érvelt, hogy a fenti dokumentumok nyilvánosságra hozatala gyengítené az EU álláspontját a tárgyalások során, és negatívan érintené az érintett harmadik felekkel fenntartott kapcsolatokat. Ezért a rendelet 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának harmadik francia bekezdése alapján megtagadta az említett dokumentumokhoz való hozzáférést. Ami a részleges hozzáférést illeti, a Tanács azzal érvelt, hogy mivel a kivételek teljes egészében a dokumentumokra vonatkoztak, a részleges hozzáférés nem engedélyezhető.

4. 2008. november 9-én a panaszos hat dokumentumhoz, nevezetesen 12875/08, 13448/08, 13750/08, 13382/08, 13949/08 és 13637/08 számú dokumentumokhoz való hozzáférés iránti megerősítő kérelmet nyújtott be, és utalt az Európai Unió Bíróságának a *Turco-ügyben hozott* ítéletére [5] [Link]. A panaszos idézte a Bíróságot, amely úgy ítélte meg, hogy a polgárok demokratikus jogainak hatékony gyakorlásának előfeltétele, hogy megismerjék a jogalkotási intézkedéseket alátámasztó megfontolásokat. Rámutatott, hogy az ACTA kereskedelmi megállapodás, és nem jogalkotási javaslat. A panaszos azonban kijelentette, hogy ha elfogadják az ACTA-t, az az aláíró felek jogalkotási és végrehajtási kötelezettségeihez vezetne, amelyek közvetetten ugyanolyan hatással lennének, mint egy jogalkotási javaslat.

5. 2008. december 4–i határozatával a Tanács a következő érvek alapján elutasította a megerősítő kérelmet:

– Ami a 12875/08, 13448/08 és 13750/08 dokumentumokat illeti, a Tanács azzal érvelt, hogy azok a Bizottság szolgálatai által az ACTA-ra vonatkozóan készített munkadokumentumok. Rámutatott, hogy az első két dokumentum tartalmazta a polgári jogérvényesítésről szóló Japán/USA közös javaslatra adott uniós válasz tervezetét, valamint az ugyanezen javaslatra adott uniós válasz felülvizsgált tervezetét. A 13750/08 dokumentum a polgári jogérvényesítésről szóló fejezettel kapcsolatban az ACTA-ról tárgyaló partnerek összes észrevételét tartalmazta. A Tanács kijelentette, hogy mindhárom dokumentum részletes információkat tartalmaz az ACTA-ról tárgyaló különböző partnereknek a polgári bírósági eljárások érzékeny témájával és a szellemi tulajdonjogok érvényesítésével kapcsolatos álláspontjáról. A többi tárgyalópartner álláspontjára vonatkozó észrevételeket is tartalmaztak. A Tanács azzal érvelt, hogy tekintettel a dokumentumok érzékeny tartalmára, azok teljes körű hozzáférhetővé tétele súlyosan veszélyeztetné a közérdek védelmét az EU nemzetközi kapcsolatai tekintetében. Ez negatív hatással lenne a folyamatban lévő tárgyalásokba vetett bizalom légkörére, ami viszont akadályozhatná a nyílt és konstruktív együttműködést. Továbbá, ha az EU tárgyaló partnereinek okuk lenne feltételezni, hogy a bizalmas tárgyalások során kifejtett álláspontjukat az EU egyoldalúan nyilvánosságra hozhatja, az kedvezőtlen hatással lenne a jövőbeli tárgyalásokra is. A Tanács ezért megerősítette, hogy a rendelet 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának harmadik francia bekezdése alapján megtagadja az e dokumentumokhoz való teljes körű hozzáférést. A Tanács azt is megállapította, hogy nem lehet részleges hozzáférést biztosítani, mivel a dokumentumok tartalma elválaszthatatlan egységet képezett. Azzal érvelt továbbá, hogy a rendelet 4. cikke (1) bekezdésének a) pontjában előírt kivétel kötelező.

Következésképpen, amint megállapítást nyer, hogy a kért dokumentum a nemzetközi kapcsolatok körébe tartozik, és a hivatkozott érdek védelme sérülne, ha a dokumentum nyilvánosságra kerülne, az intézménynek meg kell tagadnia a nyilvános hozzáférést. Ezt az érdeket nem ellensúlyozhatja a hozzáférhetővé tételhez fűződő nyomós közérdek.

– Ami a 13382/08, 13637/08 és 13949/08 dokumentumokat illeti, a Tanács kijelentette, hogy mindhárom dokumentum részletes információkat tartalmaz az ACTA-ról szóló tárgyalások keretében képviselendő uniós álláspontról, és hogy e szövegek teljes körű közzététele feltárja az EU e tárgyalások során elérendő stratégiai célkitűzéseit. Ezért veszélyeztetné a folyamatban lévő tárgyalások általános lefolytatását, és így sértené az EU-nak az ilyen tárgyalások hatékony lefolytatásához fűződő érdekét. A Tanács ezért megerősítette, hogy a rendelet 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának harmadik francia bekezdése alapján megtagadja az e dokumentumokhoz való hozzáférést. A Tanács azt is megállapította, hogy nem lehet részleges hozzáférést biztosítani, mivel a dokumentumok tartalma elválaszthatatlan egységet képezett.

A VIZSGÁLAT TÁRGYA

6. Az ombudsmanhoz benyújtott panaszában a panaszos azt kérte, hogy a Tanács biztosítson hozzáférést a 12875/08, 13448/08, 13750/08, 13382/08, 13637/08 és 13949/08 dokumentumokhoz.

A VIZSGÁLAT

7. 2009. február 25-én az ombudsman vélemény iránti kérelmet nyújtott be a Tanácsnak, amelyet 2009. április 29-én küldött meg. Továbbították a panaszosnak, aki 2009. május 26-án küldte meg észrevételeit. A panaszos 2009. június 19-én további észrevételeket nyújtott be.

8. 2009. február 25-i levelében az ombudsman arról is tájékoztatta a Tanácsot, hogy szükségesnek tartja a panasz tárgyát képező dokumentumok vizsgálatát. A Tanács és az ombudsman 2009. április 8-án, május 19-én, június 12-én, szeptember 14-én és 21-én, valamint november 18-án és 25-én levélváltást folytatott a jelen panasszal kapcsolatos vizsgálat során követendő eljárásról, valamint két másik panaszról.

9. 2009. december 8-án sor került az ellenőrzésre. 2009. december 17-én az ombudsman megküldte a Tanácsnak a vizsgálati jelentés egy példányát. 2009. december 18–án megküldte a vizsgálati jelentés egy példányát a panaszosnak, és felhívta észrevételeit. A panaszos nem nyújtott be észrevételeket. 2010. május 29-én a panaszos további észrevételeket tett. Az ombudsman hivatalával 2010. június 29-én folytatott telefonbeszélgetés során a panaszos további pontosításokat nyújtott be.

AZ OMBUDSMAN ELEMZÉSE ÉS KÖVETKEZTETÉSEI

A. A hat dokumentumhoz való hozzáférés engedélyezésére irányuló kérelmet illetően

Az ombudsmanhoz benyújtott érvek

10. Az ombudsmanhoz benyújtott panaszában a panaszos azt kérte, hogy a Tanács biztosítson hozzáférést a 12875/08, 13448/08, 13750/08, 13382/08, 13637/08 és 13949/08 dokumentumokhoz.

11. A panaszos azzal érvelt, hogy a gyakorlatban az ACTA jogszabálynak minősül. Utalt a rendeletre és az Európai Unió Bíróságának *Turco-* ügyben hozott ítéletére, amelyek egyaránt hangsúlyozzák a jogalkotási szövegek nyilvánosság számára történő hozzáférhetővé tételének fontosságát. A panaszos véleménye szerint ezért az ACTA tárgyalási folyamatát átláthatósággal kell lefolytatni. Úgy vélte azonban, hogy az EU szándékosan beleegyezett abba, hogy az ACTA-tárgyalásokat titokban tartsa. A panaszos utalt továbbá az Európai Parlament 2008. december 18-i állásfoglalására (P6-TA-2008–0634), amelyben kijelentette, hogy az ACTA előkészítő tervezeteinek közzétételéhez fűződő közérdeket a rendelet 4. cikke nem írhatja felül.

12. Ami a 12875/08, 13448/08 és 13750/08 dokumentumokhoz való hozzáférés Tanács általi megtagadását illeti, a panaszos azzal érvelt, hogy az előkészítő jogalkotási szövegek nem érzékeny jellegűek. Ezért kezdettől fogva egyértelművé kellett volna tenni valamennyi tárgyalópartner számára, hogy a tárgyalásoknak nyitottnak kell lenniük. Ami a részleges hozzáférés Tanács általi megtagadását illeti, a panaszos kijelentette, hogy a rendelet nem „ *elválaszthatatlan egészként* ” hivatkozik valamire. Úgy vélte, hogy teljesen meg lehet különböztetni azt, amit lehet és mit nem lehet nyilvánosságra hozni. Hozzátette, hogy más országok, mint például Kanada, ezt teszik.

13. Ami a 13382/08, 13637/08 és 13949/08 dokumentumokhoz való hozzáférés Tanács általi megtagadását illeti, a panaszos kijelentette, hogy az ACTA-val kapcsolatos uniós célkitűzéseket nem szabad titokban tartani. A panaszos azzal is érvelt, hogy a többi tárgyaló féllel közölt bármely álláspontot nyilvánosságra lehetne hozni, és ez nem sértené a nemzetközi kapcsolatokat.

14. Véleményében a Tanács a következő észrevételeket tette:

i) A nemzetközi kapcsolatok védelme

15. A Tanács rámutatott, hogy a rendelet 4. cikkének (1) bekezdésében foglalt kivételeket, köztük a közérdeknek a nemzetközi kapcsolatok tekintetében történő védelmére vonatkozó kivételeket kötelezően fogalmazták meg. Ezért, amint megállapítást nyer, hogy a kért dokumentum a nemzetközi kapcsolatok körébe tartozik, és a hivatkozott érdek védelme sérülne, ha a dokumentum nyilvánosságra kerülne, az intézménynek meg kell tagadnia a nyilvános hozzáférést [6] [Link]. A Tanács azzal érvelt, hogy a jelen ügyben mind a hat dokumentum az

uniós tagállamok és partnereik közötti, egy új többoldalú ACTA-ról folytatott tárgyalások lefolytatására vonatkozott. Ezeket a tárgyalásokat 2007 októberében kezdték meg, és 2009 áprilisában még folyamatban voltak. 2008. április 14-én a Tanács felhatalmazta a Bizottságot, hogy a Tanáccsal és a tagállamokkal együttműködésben tárgyalásokat kezdjen a többoldalú ACTA-ról. A Tanács elnöksége a tagállamok nevében teljes mértékben részt vesz a hatáskörükbe tartozó kérdésekben folytatott tárgyalásokon. A Tanács kijelentette, hogy az ACTA tárgyalása még folyamatban van, és az összes tárgyalópartner véleményét tartalmazó egységes szerkezetbe foglalt tervezet még nem készült. A Tanács kifejtette, hogy a szóban forgó hat dokumentum részletes információkat tartalmaz az EU és a nemzetközi tárgyalások keretében az ACTA különböző partnereinek álláspontjáról. Konkrétabban kifejtette, hogy javaslattervezeteket és konkrét kezdeményezéseket tartalmaz, amelyeket az EU és tárgyalópartnerei dolgoztak ki a jövőbeli ACTA-ba beépíteni kívánt különböző intézkedésekkel kapcsolatban. A Tanács úgy ítélte meg, hogy a szóban forgó dokumentumok nyilvánosságra hozatala súlyosan veszélyeztetné az EU azon képességét, hogy a tárgyalások sikeres kimeneteléhez elengedhetetlen bizalommal és konstruktív együttműködéssel folytassa le a partnereivel folytatott tárgyalásokat.

16. A Tanács kijelentette, hogy nem ért egyet azzal, hogy a kért dokumentumok kiadásának megtagadása akadályozza a rendelet megfelelő alkalmazását. Miután megállapította, hogy teljesülnek a rendelet 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának harmadik francia bekezdése szerinti nemzetközi kapcsolatokra vonatkozó kivétel alkalmazásának feltételei, a Tanács úgy ítélte meg, hogy köteles megtagadni a kért dokumentumokhoz való hozzáférést, és a tárgyalási folyamat nyitottságáról szóló 2008. december 18-i európai parlamenti állásfoglalás figyelembevételével nem kell figyelembe vennie a közérdeket.

(II) A kért dokumentumok jogalkotási jellege

17. A Tanács emlékeztetett arra, hogy eljárási szabályzata az EK-Szerződés 207. cikke (3) bekezdésének második albekezdésével [7] [Link] összhangban meghatározza azokat az eseteket, amelyekben úgy kell tekinteni, hogy a dokumentumaihoz való hozzáférésre vonatkozó részletes rendelkezések megállapítása céljából jogalkotói minőségében jár el. Ennek megfelelően a Tanács eljárási szabályzata 7. cikkének (1) bekezdése *úgy rendelkezik, hogy „[a] Tanács az EK-Szerződés 207. cikke (3) bekezdésének második albekezdése értelmében jogalkotói minőségében jár el, amikor a Szerződések vonatkozó rendelkezései alapján rendeletek, irányelvek, kerethatározatok vagy határozatok útján a tagállamokban vagy a tagállamokra nézve jogilag kötelező erejű szabályokat fogad el, kivéve a belső intézkedések, igazgatási vagy költségvetési aktusok, intézményközi vagy* nemzetközi kapcsolatokra vonatkozó jogi aktusok *vagy nem kötelező erejű jogi aktusok (például következtetések, ajánlások vagy állásfoglalások) elfogadásához vezető megbeszéléseket* ” (a Tanács hangsúlyozza). A jelen ügyben a kért dokumentumok kifejezetten a nemzetközi tárgyalások lefolytatására vonatkoztak, összhangban a Tanács által 2008. április 14–én elfogadott tárgyalási megbízással, amelynek célja egy új ACTA elfogadása volt. Ezért a Tanács által e tárgyalások keretében megvitatott kért dokumentumok nem tekinthetők a Tanács eljárási szabályzatának értelmében vett jogalkotási dokumentumoknak. Következésképpen a Tanács úgy ítélte meg, hogy a panaszos nem hivatkozhat a Bíróság által a C-39/05. P. és C-52/05. P. sz. egyesített ügyekben 2008. július

1-jén hozott ítéletében rögzített elvekre. Ebben az ítéletben a Bíróság a jogi tanácsadásra vonatkozó kivételt, azaz a rendelet 4. cikkének (2) bekezdésében foglalt kivételt jogalkotási eljárás keretében értelmezte. A jelen ügyben nem merült fel sem a rendelet 4. cikkének (2) vagy (3) bekezdésében foglalt kivételek egyikének alkalmazhatósága, amelyek mindegyike nyomós közérdeken alapuló vizsgálat tárgyát képezi, sem pedig jogalkotási eljárás tárgyát. Ami a panaszos azon érvét illeti, miszerint az ACTA a gyakorlatban jogszabálynak minősül, mivel új jogi keretet fog tartalmazni, és kötelező lesz a tagállamokra nézve, a Tanács rámutatott, hogy az Unió által kötött valamennyi nemzetközi megállapodás kötelező az intézményekre és a tagállamokra nézve. Ez azonban nem biztosított jogalkotási státuszt minden ilyen megállapodás számára. A Tanács eljárási szabályzata 7. cikkének (1) bekezdése értelmében ugyanis a nemzetközi kapcsolatokra vonatkozó jogi aktusok nem minősülnek jogalkotási aktusnak.

(III) Részleges hozzáférés

18. A Tanács azzal érvelt, hogy a megerősítő kérelemre adott válaszában kifejtette, hogy mérlegelte a dokumentumoknak a rendelet 4. cikkének (6) bekezdése szerinti részleges hozzáférhetővé tételének lehetőségét. Arra a következtetésre jutott, hogy ez nem lehetséges, mivel a 4. cikk (1) bekezdése a) pontjának harmadik francia bekezdésében foglalt kivétel teljes egészében alkalmazandó a kért dokumentumokra. Valójában az ACTA-tárgyalások során az uniós tagállamok és tárgyalópartnereik által benyújtott javaslatokra és észrevételekre vonatkozó dokumentumokban szereplő valamennyi információ. E dokumentumok érzékeny tartalmának nyilvánosságra hozatala sértené az EU azon képességét, hogy megfelelően lefolytassa ezeket a tárgyalásokat. Ezenkívül lehetetlen lenne az uniós álláspontot tartalmazó dokumentumoknak csak azokat a részeit nyilvánosságra hozni, amelyeket a panaszos javasolt, anélkül, hogy felfednék az EU tárgyalópartnereinek álláspontját is.

19. A Tanács kijelentette, hogy nagyra értékeli a panaszosnak az ACTA-tárgyalások nyitottságával kapcsolatos aggályait. E tekintetben megjegyezte, hogy a Tanács elnöksége és a Bizottság számos alkalommal megjelent az Európai Parlament illetékes bizottsága előtt, hogy tájékoztassa a parlamenti képviselőket az ACTA-tárgyalások előrehaladásáról. Ezenkívül az ACTA-tárgyalásokkal kapcsolatos, a parlamenti munka szempontjából releváns dokumentumokat az illetékes bizottságok tagjai rendelkezésére bocsátották. Erre az Európai Parlament dokumentumokhoz való kiváltságos hozzáférésére vonatkozó különleges feltételekkel összhangban került sor. Végezetül a Bizottság és az ACTA tárgyalópartnerei által kiadott sajtóközlemények révén a nyilvánosságot minden tárgyalási forduló után folyamatosan tájékoztatták a tárgyalásokról. Ezenkívül egy röviddel 2009 áprilisa után közzétett dokumentumban az ACTA tárgyalópartnerei tisztázták a jövőbeli megállapodás célkitűzéseit, és áttekintést adtak a megvitatandó főbb kérdésekről. A fent kifejtett okokból a Tanács a panaszt megalapozatlannak ítélte.

20. Észrevételeiben a panaszos kijelentette, hogy a Bizottság és a Tanács számos alkalommal kijelentette, hogy az ACTA új jogi keretet fog tartalmazni. A panaszos azzal érvelt, hogy lényegében az ACTA egy része jogszabály, még akkor is, ha azt másként címkézték. A panaszos azzal érvelt, hogy a nem jogalkotási aktusok címkézése ellentétes az EK-Szerződés 207. cikkének szellemével.

21. Ami a Tanácsnak a *Sison* -ítéletre való hivatkozását illeti, a panaszos kijelentette, hogy a terrorizmus elleni küzdelem során az információk rendkívül érzékenyek lehetnek, és nyilvánosságra hozataluk súlyosan károsíthatja a nemzetközi kapcsolatokat. A jogalkotási eljárás során azonban az információk nem érzékenyek, mivel a végleges változatot mindenképpen nyilvánosságra hozzák, ha elfogadják. A korábbi tervezetek visszatartása a demokrácia rossz szolgálata. A panaszos rámutatott arra, hogy az ACTA-dokumentumok nem érzékeny jellegét az is szemlélteti, hogy az Egyesült Államokban számos „tiszta" tanácsadót (többek között vállalati lobbistát) is biztosítottak a hozzáféréshez. Ezért, ha az Egyesült Államok hozzáférést biztosíthatna a dokumentumokhoz, az EU-nak is képesnek kell lennie erre. Ha a nyilvánosság bizonyos kategóriáinak, gyakran multinacionális vállalatoknak már van hozzáférése, akkor más csoportoknak is hozzá kell férniük. A panaszos véleménye szerint a csak néhány csoporthoz való hozzáférés torzított jogszabályokhoz vezet. A panaszos rámutatott arra is, hogy a lobbisták számára jogellenes hozzáférést biztosítanak a dokumentumokhoz, de megtagadják azt az európai parlamenti képviselőktől. Rámutatott továbbá arra, hogy a Tanács megtagadta Jens Holm európai parlamenti képviselő arra vonatkozó kérdéseinek megválaszolását, hogy az ACTA végleges tervezetét a Tanácsban való politikai megállapodás előtt közzétegyék-e, és hogy a nemzeti parlamenteknek elegendő idejük lesz-e az ACTA felülvizsgálatára. A panaszos ezzel összefüggésben utalt a Tanács válaszára, amelyben a következő nyilatkozatot tette: „ *Mivel a jogalap végső meghatározásának szakasza még nem zárult le, a Tanács nem tudja részletesen megválaszolni a tisztelt képviselő által felvetett eljárási kérdéseket* ."

22. 2009. június 19-i kiegészítő észrevételeiben a panaszos rámutatott arra, hogy 2007 decemberében a holland kormány közzétette az ACTA tárgyaló felei által benyújtott, „A *dokumentumok bizalmas jellegének megőrzése* " című dokumentumot, és hogy a kísérő levél szerint 2007 decemberében az ACTA tárgyaló felei megállapodtak a titoktartás fenntartásában. A panaszos csatolta e dokumentum másolatát [8] [Link].

A dokumentumok betekintése

23. 2009. december 8-án az ombudsman képviselői megvizsgálták a panasz tárgyát képező hat dokumentumot, amelyek közül az egyiket (13637/08) „EU Korlátozottnak" minősítették. Az ellenőrzés során tájékoztatták őket arról, hogy az ACTA tárgyalása folyamatban van.

24. 2010. május 29-i további észrevételeiben a panaszos rámutatott, hogy a tárgyaló felek 2010. április 21-én közzétették a szövegtervezetet [9] [Link].

Az ombudsman értékelése

25. Az ombudsman először is meg kívánja jegyezni, hogy az ACTA-tárgyalások folyamatban vannak. A tárgyalások nyolcadik fordulóját 2010. április 12. és 16. között Wellingtonban (Új-Zéland) tartották, a kilencedik tárgyalási fordulót pedig 2010. június 28. és július 1. között Svájcban, Luzernben tartották. A tervek szerint a tárgyalások 2010-ben zárulnak le [10] [Link].

26. Úgy tűnik, a panaszos és a Tanács egyetért abban, hogy a jelen ügyben érintett dokumentumokat nem uniós jogi aktus előkészítése céljából dolgozták ki. Inkább egy nemzetközi megállapodás tárgyalására és végső megkötésére vonatkoznak, és semmi közük az uniós jogi aktushoz. A *Turco-* ügyben a Bíróság úgy ítélte meg, hogy ahhoz, hogy a polgárok gyakorolhassák demokratikus jogaikat, elengedhetetlen, hogy megtudják, melyek voltak a jogalkotási intézkedés alapjául szolgáló megfontolások [11] [Link]. Ez az érv tehát nem tűnik azonnal alkalmazandónak a jelen ügyben. A panaszos azonban azzal érvel, hogy a gyakorlatban az ACTA joghatással bír, mivel ha elfogadnák, a megállapodás feleit jogalkotási és végrehajtási kötelezettségek kötnék. Az ACTA tehát közvetetten ugyanolyan hatást gyakorolna, mint egy jogalkotási javaslat. Az ombudsman egyetért azzal, hogy az ACTA megkötése valóban szükségessé teheti, hogy az EU jogszabályokat javasoljon és fogadjon el. Ebben az esetben az ACTA lenne az egyetlen vagy a legfontosabb szempont, amely ezt a jogszabályt támasztaná alá, és a polgároknak egyértelmű érdekük lenne, hogy tájékoztatást kapjanak az ACTA-ról. Ugyanakkor, bár így teljesen lehetséges, hogy az ACTA a gyakorlatban messzemenő jogalkotási következményekkel járhat az Unióra nézve, ez nem jelenti azt, hogy az ACTA megkötésére irányuló eljárás megegyezik a jogalkotási eljárással, és hogy az utóbbira (beleértve a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés tekintetében a *Turco* -ügyben kifejtetteket is) vonatkozó szabályok analógia útján alkalmazandók az előbbire.

27. Az ombudsmannak tehát meg kell vizsgálnia, hogy a Tanács megfelelően alkalmazta-e a rendelet 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának harmadik francia bekezdését a panasz tárgyát képező hat dokumentumra. Az Európai Unió Bírósága kimondta, *hogy „az 1049/2001 rendelet 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának szövegéből az következik, hogy az e rendelkezésben előírt hozzáférési jog alóli kivételek tekintetében a hozzáférés intézmény általi megtagadása akkor kötelező, ha valamely dokumentum nyilvánosság számára történő hozzáférhetővé tétele sértené az e rendelkezés által védett érdekeket, anélkül, hogy ilyen esetben és különösen a 4. cikk (2) bekezdésének rendelkezéseivel ellentétben egyensúlyt kellene teremteni az ezen érdekek védelmével kapcsolatos követelmények és az egyéb érdekekből eredő érdekek között* ” [12] [Link].

28. Ami a 13637/08 dokumentumot illeti, amelyet „EU-korlátozottnak” minősítettek, a helyszíni vizsgálat kimutatta, hogy az feljegyzést tartalmazott a bel- és igazságügyi tanácsosokkal folytatott 2008. szeptember 26-i konzultáció eredményéről a Japán és az Egyesült Államok közötti, az ACTA-ba beillesztendő büntetőjogi intézkedések tervezetéről szóló közös javaslatról, és hogy azt a 2008. október 8–10-i tokiói tárgyalások harmadik fordulójának előkészítéseként dolgozták ki. A dokumentum a delegációk észrevételeit tartalmazta az ACTA tervezetében szereplő különböző konkrét cikkekkel kapcsolatban.

29. A 2008. szeptember 23-i 13382/08, illetve a 2008. október 8-i 13949/08 dokumentumot illetően az ellenőrzés azt mutatta, hogy az ellenőrzés az elnökség által a delegációknak küldött feljegyzésekből állt. A 13382/08 dokumentum tartalmazza azon polgári jogi intézkedésekre adott válaszok összefoglalását, amelyeket Japán és az Egyesült Államok javasolt az ACTA-ba belefoglalni, és amelyet a szellemi tulajdonnal foglalkozó munkacsoport (szabadalmi alcsoport) 2008. szeptember 11-i ülésén folytatott megbeszélések alapján fogalmaztak meg. A dokumentumot a tokiói tárgyalások harmadik fordulójának előkészítéseként dolgozták ki. Áttekintette néhány delegáció álláspontját az EU tárgyalási álláspontjáról, valamint néhány

módosítást és fenntartást, amelyeket bizonyos cikkekkel kapcsolatban tett. A 13949/08 dokumentum véleménycserét tartalmazott a javasolt polgári jogi intézkedésekről, amelyre a szellemi tulajdonnal foglalkozó munkacsoport (a szerzői joggal foglalkozó alcsoport) 2008. október 6-i ülésén került sor. Észrevételeket tartalmazott az egyes cikkekkel kapcsolatos uniós tárgyalási álláspontról.

30. A 2008. szeptember 10-i 12875/08, 13448/08 és 13750/08 sz., illetve 2008. október 2-i [13] [Link] sz. dokumentummal kapcsolatban az ellenőrzés azt mutatta, hogy azok a Bizottság szolgálatai által készített és [Link] a szellemi tulajdonnal foglalkozó munkacsoportnak (szabadalmi alcsoport) (12875/08. sz. dokumentum), valamint a delegációknak címzett munkadokumentumok (13448/08 és 13750/08). Az első két dokumentum tartalmazta az ACTA polgári jogi jogérvényesítési szakaszáról szóló Japán-USA közös javaslatra adott uniós válasz tervezetét és felülvizsgált tervezetét. A dokumentumok tartalmazták a Japán/USA javaslat szövegét, a Bizottság által javasolt módosításokkal (kiegészítések vagy törlések) a változásokkal együtt. Olyan nyilatkozatot is tartalmaztak, amely szerint a tárgyalási dokumentumok nem nyilvános dokumentumok, és azokat fenntartással kell kezelni. A 13750/08 dokumentum tartalmazta az ACTA tárgyalópartnerei által a tárgyalások második fordulóját követően a polgári jogérvényesítéssel foglalkozó szakasz különböző cikkeivel kapcsolatban az Egyesült Államok és Japán által benyújtott valamennyi észrevételt.

31. Ami a rendelet 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának harmadik francia bekezdésében foglalt kivételnek a Tanács által a fenti hat dokumentumra történő alkalmazását illeti, az ombudsman először is megjegyzi, hogy az ACTA-t tárgyaló felek nyilvánvalóan egyetértettek abban, hogy a tárgyalási dokumentumokat bizalmasnak kell tekinteni. Ezt támasztja alá az a megjegyzés is, amelyet az ellenőrzött hat dokumentum közül kettőben találtak, és amely szerint a tárgyalások során benyújtott dokumentumok nem nyilvános dokumentumok. A Tanács azonban nem alapozta a tárgyaló felek közötti konkrét megállapodásra a vonatkozó dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadását. Következésképpen ezt az érvet a jelen ügyben nem kell tovább vizsgálni.

32. A 12875/08, 13448/08 és 13750/08 dokumentumokkal kapcsolatban a Tanács azzal érvelt, hogy azok részletes információkat tartalmaznak az ACTA különböző tárgyalópartnereinek a szellemi tulajdonjogok érvényesítésével kapcsolatos polgári bírósági eljárások érzékeny témájával kapcsolatos álláspontjáról, valamint a többi tárgyalópartner álláspontjára vonatkozó észrevételeket. Kijelentette, hogy e dokumentumok teljes körű közzététele súlyosan aláásná a közérdek védelmét az EU nemzetközi kapcsolatai tekintetében, mivel nyilvánosságra hozataluk negatívan befolyásolná a folyamatban lévő tárgyalásokba vetett bizalom légkörét, és kedvezőtlen hatást gyakorolhatna a jövőbeli tárgyalásokra.

33. Az ombudsman osztja a Tanács azon véleményét, hogy a szóban forgó dokumentumok közzététele, amelyek felfedik az Egyesült Államok és Japán tárgyalási pozícióját, nagy valószínűséggel károsítaná az EU és ezen országok közötti kapcsolatait. Az ombudsman egyetért azzal is, hogy – amint azt a Tanács is kifejti – valószínű, hogy az ilyen közzététel negatív hatással lenne a folyamatban lévő tárgyalásokba vetett bizalom légkörére, és akadályozná a nyílt és konstruktív együttműködést.

34. A 13382/08, 13637/08 és 13949/08 dokumentumokkal kapcsolatban a Tanács azzal érvelt, hogy ezek a dokumentumok részletes információkat tartalmaznak az ACTA-tárgyalások keretében képviselendő uniós álláspontról, és hogy azok teljes körű nyilvánosságra hozatala felfedné az EU tárgyalási stratégiai célkitűzéseit. Ez veszélyeztetné a folyamatban lévő tárgyalások általános lefolytatását, és sértené az EU-nak a tárgyalások lefolytatásához fűződő érdekét. Vizsgálata eredményeként az ombudsman megerősítheti, hogy ezek a dokumentumok valóban részletesen meghatározzák azt az álláspontot, amelyet az EU a jövőbeli ACTA-ról folytatott tárgyalások során el kíván fogadni. Az ombudsman ismét osztja a Tanács azon véleményét, hogy a 13382/08, 13637/08 és 13949/08 dokumentumok hozzáférhetővé tétele valószínűleg veszélyeztetné az Egyesült Államokkal és Japánnal folyamatban lévő tárgyalások általános lefolytatását, és ezáltal hátrányosan érintené az EU és ezen országok közötti nemzetközi kapcsolatokat.

35. A fenti érvek alapján az ombudsman úgy véli, hogy a Tanács indokoltan alkalmazta a rendelet 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának harmadik francia bekezdését a szóban forgó hat dokumentumra. Tekintettel a fent említett ítélkezési gyakorlatra, valamint arra a tényre, hogy a kivétel alkalmazható volt, nem lehetséges és nem is szükséges a rendelet 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának harmadik francia bekezdése által védett érdeket más érdekekkel összeegyeztetni.

36. A részleges hozzáférés kérdését illetően a Tanács Főtitkársága 2008. december 4-i határozatában kifejtette, hogy megvizsgálta a hat érintett dokumentumhoz való részleges hozzáférés biztosításának lehetőségét, de arra a következtetésre jutott, hogy ez nem lehetséges, mivel „ *a dokumentumok tartalma elválaszthatatlan egészet alkot* ”. Véleményében a Tanács hozzátette, hogy a 4. cikk (1) bekezdése a) pontjának harmadik francia bekezdése szerinti kivétel teljes egészében alkalmazandó a kért dokumentumokra. Az érintett dokumentumok vizsgálata alapján az ombudsman úgy véli, hogy a Tanács álláspontja indokolt. Egy kivétellel az e dokumentumokban szereplő valamennyi információ az EU, az Egyesült Államok és Japán által elfogadott álláspontokra vonatkozó javaslatokra és észrevételekre vonatkozik, és a dokumentumok egyes részeit nem lehet a rendelet 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának harmadik francia bekezdése szerinti kivétel hatálya alá tartozó érdek védelmének veszélyeztetése nélkül nyilvánosságra hozni.

37. A kivétel a 13949/08 dokumentumra vonatkozik, amelynek (1)–(5) bekezdése kizárólag az EU szempontjából a tárgyalásokkal kapcsolatos eljárási kérdésekre vonatkozik. Az ombudsman hivatalával 2010. június 29-én folytatott telefonbeszélgetés során azonban a panaszos pontosította, hogy a dokumentumoknak csak azok a részei érdekeltek, amelyek érdemi információkat tartalmaznak az ACTA tárgyalásáról, nem pedig a tisztán eljárási szempontokra vonatkozó információkat tartalmazó dokumentumok egyes részei. Az ombudsman ezért úgy véli, hogy nincs szükség további megfontolásra a 13949/08 dokumentum (1)–(5) bekezdéseihez való hozzáférés kérdésében.

38. A fentiek fényében az ombudsman megállapítja, hogy a Tanács jogosult volt alkalmazni a rendelet 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának harmadik francia bekezdésében előírt kivételt az

érintett dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadása érdekében.

B. Következtetés

A panasz kivizsgálása alapján az ombudsman a következő következtetéssel zárja le:

A Tanács nem követett el hivatali visszásságot.

A panaszost és a Tanácsot tájékoztatni fogják erről a határozatról.

P. Nikiforos DIAMANDOUROS

Kelt Strasbourgban, 2010. július 23-án.

[1] [Link] Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2001. május 30-i 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 145., 43. o.).

[2] [Link] A panaszos összesen 12 dokumentumot sorolt fel, amelyek közül néhány ugyanerre a dokumentumra vonatkozik. Véleményében a Tanács kijelentette, hogy a panaszos kilenc dokumentumhoz kért hozzáférést. A Tanács részleges hozzáférést biztosított ezek közül háromhoz, és megtagadta a hozzáférést a jelen panasz tárgyát képező másik hathoz.

[3] [Link] Lásd a 2. lábjegyzetet.

[4] [Link] HL 2001. L 101., 1. o.

[5] [Link] A C-39/05. P. és C-52/05. P. sz., *Svédország és Turco kontra Tanács* egyesített ügyekben hozott ítélet (EBHT 2008., I-4723. o.) 46. pontja.

[6] [Link] A C-266/05. P. sz., *Sison kontra Tanács ügyben* hozott ítélet (EBHT 2007., I-1233. o.) 46. pontja.

[7] [Link] Ez az albekezdés már nem szerepel az Európai Unió működéséről szóló szerződés új 240. cikkében.

[8] [Link] A „Dokumentumok bizalmas jellegének megőrzése” című dokumentum első bekezdése a következőképpen szól: „ *Egyetértünk azzal, hogy a hamisítás elleni kereskedelmi megállapodásra (ACTA) vonatkozó dokumentumok bizalmasak lesznek. Ez azt jelenti, hogy a dokumentumokat csak olyan kormánytisztviselőknek vagy kormányon kívüli személyeknek lehet átadni, akik részt vesznek a párt hazai konzultációs folyamatában, és akiknek szükségük van a dokumentumokban szereplő információk felülvizsgálatára vagy tájékoztatására. Bárki, aki hozzáférést kap a dokumentumokhoz, figyelmeztetést kap, hogy nem oszthatja meg a dokumentumokat olyan személyekkel, akik nem jogosultak megtekinteni őket* ... "A harmadik

bekezdés kimondja: *minden fél olyan módon fogja megjelölni az általa létrehozott dokumentumokat, amely egyértelművé teszi, hogy a dokumentumok bizalmasak lesznek. Az Egyesült Államok azt tervezi, hogy az általunk létrehozott dokumentumokat „bizalmas, külföldi kormányzati információk – Módosított kezelés engedélyezett ”...*

[9] [Link] http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/april/tradoc_146029.pdf

[10] [Link]
http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/437&format=HTML&aged=0&language=en&guiLan
[Link]

[11] [Link] Lásd az 5. lábjegyzetet.

[12] [Link] A C-266/05. P. sz., *Sison kontra Tanács ügyben 2007.* július 12–én hozott ítélet (EBHT 2007., I-1233. o.) 46. pontja; lásd még a Törvényszék T-264/04. sz., *WWF kontra Tanács ügyben 2007.* július 11–én hozott ítéletének (EBHT 2007., II-911. o.) 44. pontját.

[13] [Link] E dokumentumok dátumai nem felelnek meg a panaszos által említett időpontoknak.

[14] [Link] Az ombudsman megjegyzi, hogy a három 12875/08, 13448/08 és 13750/08 dokumentum a Bizottság szolgálatainak munkadokumentuma volt, és ezért a rendelet 4. cikkének (4) bekezdése értelmében harmadik féltől származó dokumentum volt, amely előírja, hogy az intézménynek konzultálnia kell a harmadik féllel annak értékelése céljából, hogy az (1) vagy (2) bekezdésben foglalt kivétel alkalmazandó-e, „ *kivéve, ha egyértelmű, hogy a dokumentumot közzé kell tenni vagy sem* ”. Az ombudsman megjegyzi, hogy a Tanács nem említette, hogy konzultált a Bizottsággal az e három dokumentumhoz való lehetséges hozzáférésről. Következésképpen úgy véli, hogy a Tanács szerint egyértelmű volt, hogy a dokumentumokat nem szabad nyilvánosságra hozni, és ezért nem kell konzultálnia a Bizottsággal.