



Europejski Rzecznik
Praw Obywatelskich

Tłumaczenie tej strony zostało wygenerowane za pomocą tłumaczenia maszynowego [Link]. Tłumaczenia maszynowe mogą zawierać błędy potencjalnie zmniejszające zrozumiałość i dokładność; Rzecznik Praw Obywatelskich nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek rozbieżności. Aby uzyskać najbardziej wiarygodne informacje i pewność prawną, należy zapoznać się z następującymi informacjami wersja źródłowa na angielski, do której odnośnik znajduje się powyżej. Więcej informacji można znaleźć w naszej polityce językowej i tłumaczeniowej [Link].

Decyzji w sprawie 90/2009/(JD)OV - Domniemana odmowa udostępnienia dokumentów dotyczących negocjowania umowy handlowej

Decyzja

Sprawa 90/2009/(JD)OV - Otwarta 25/02/2009 - Decyzja z 23/07/2010

Działając na podstawie rozporządzenia 1049/2001/WE strona skarżąca, holenderska fundacja walcząca o przejrzystość, złożyła wniosek do Rady Unii Europejskiej o udostępnienie kilku dokumentów dotyczących negocjacji pomiędzy UE, Stanami Zjednoczonymi (USA) i Japonią w sprawie nowej Umowy handlowej dotyczącej zwalczania obrotu towarami podrabionymi („ACTA”). Celem ACTA jest ustanowienie międzynarodowych norm w zakresie egzekwowania praw własności intelektualnej. Rada częściowo udostępniła niektóre dokumenty, ale odmówiła dostępu do sześciu dokumentów. Stwierdziła, że trzy dokumenty były dokumentami roboczymi, sporządzonymi przez służby Komisji w odniesieniu do ACTA. Dwa inne dokumenty były pismami od prezydencji do delegacji i dotyczyły ACTA. Szósty dokumenty, zaklasyfikowany jako RESTREINT UE („Zastrzeżony dla UE”), zawierał informacje na temat konsultacji Radców ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych z dnia 26 września 2008 r., dotyczących trzeciej tury negocjacji w sprawie ACTA. Rada stwierdziła, że udostępnienie tych wszystkich dokumentów osłabiłoby pozycję negocjacyjną UE i mogłoby mieć wpływ na stosunki z odnośnymi państwami członkowskimi. Rada odmówiła więc dostępu do tych dokumentów na podstawie art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie rozporządzenia, który odnosi się do ochrony interesu publicznego w odniesieniu do stosunków międzynarodowych. Jeśli chodzi o częściowy dostęp, Rada twierdziła, że ponieważ wyjątek miał zastosowanie do dokumentów w całości, nie była w stanie częściowo ich udostępnić. Strona skarżąca złożyła ponowny wniosek. Rada podtrzymała swoją odmowę.

W swojej skardze do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich strona skarżąca podnosiła, że Rada powinna udostępnić jej sześć wspomnianych dokumentów. Rada podtrzymała swoje stanowisko w swojej opinii, odrzucając argument strony skarżącej, zgodnie z którym dokumenty



były właściwie projektem przepisów.

Służby Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich przeanalizowały właściwe dokumenty. Rzecznik stwierdził, że Rada miała prawo zastosować wyjątek oparty na ochronie interesu publicznego w odniesieniu do stosunków międzynarodowych. Rzecznik uznał, że udostępnienie dokumentów miałoby negatywny skutek dla dominującego w obecnych negocjacjach z USA i Japonią poczucia zaufania i że mogłaby zostać utrudniona otwarta i konstruktywna współpraca. Uznał on również, że z jednym wyjątkiem informacje zawarte w sześciu dokumentach dotyczą wniosków i uwag odnoszących się do stanowisk przyjętych przez UE, USA i Japonię, a także że udostępnienie części dokumentów nie byłoby możliwe bez naruszenia ochrony interesu objętego art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie rozporządzenia. Jeden wyjątek odnosił się do kilku akapitów dotyczących czysto proceduralnych kwestii w dokumencie na temat negocjacji z perspektywy UE. Strona skarżąca wyjaśniła, że nie była zainteresowana informacjami o czysto proceduralnym charakterze. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich uznał, że kwestia częściowego dostępu nie wymaga dalszych rozważań. Tym samym nie dopatrywał się niewłaściwego administrowania przez Radę i postanowił zamknąć sprawę.

OKOLICZNOŚCI LEŻĄCE U PODSTAW SKARGI

1. W dniu 29 października 2008 r. skarżący, niderlandzka fundacja walcząca o przejrzystość, złożyła wniosek, zgodnie z rozporządzeniem 1049/2001/WE [\[1\] \[Link\]](#) („rozporządzenie”), o pełny dostęp do dokumentów dotyczących negocjacji nowej umowy handlowej dotyczącej zwalczania obrotu towarami podrobionymi („ACTA”). Celem ACTA jest ustanowienie międzynarodowych standardów w zakresie egzekwowania praw własności intelektualnej. 12 dokumentów, do których skarżący zwrócił się o pełny dostęp, było następujących:

Zalecenie Komisji dla Rady w sprawie upoważnienia Komisji do rozpoczęcia negocjacji w sprawie wielostronnej umowy handlowej N/A 26-03-2008, 7759/08;

2) zalecenie Komisji dla Rady w sprawie upoważnienia Komisji do rozpoczęcia negocjacji w sprawie wielostronnej umowy handlowej dotyczącej zwalczania podrabiania towarów PDF 20-06-2008, 7095/08;

3) zalecenie Komisji dla Rady w sprawie upoważnienia Komisji do rozpoczęcia negocjacji w sprawie wielostronnej umowy handlowej dotyczącej zwalczania podrabiania towarów PDF 24-07-2008, 15486/07;

4) zalecenie Komisji dla Rady w sprawie upoważnienia Komisji do rozpoczęcia negocjacji w sprawie wielostronnej umowy handlowej dotyczącej zwalczania podrabiania towarów PDF 24-07-2008, 12875/08;

5) Umowa handlowa w sprawie zwalczania obrotu towarami podrobionymi – projekt reakcji UE na wspólny wniosek UE w sprawie egzekwowania prawa cywilnego nr N/A 10-09-2008,



15486/07 [2] [Link];

6) Zalecenie Komisji dla Rady w sprawie upoważnienia Komisji do rozpoczęcia negocjacji w sprawie wielostronnej umowy handlowej dotyczącej zwalczania podrabiania towarów PDF 10-09-2008, 7095/08 [3] [Link];

7) Zalecenie Komisji dla Rady w sprawie upoważnienia Komisji do rozpoczęcia negocjacji w sprawie wielostronnej umowy handlowej dotyczącej zwalczania podrabiania towarów PDF 11-09-2008, 13448/08;

8) Umowa handlowa w sprawie zwalczania obrotu towarami podrabionymi – zmieniony projekt reakcji UE na wspólny wniosek UE w sprawie egzekwowania prawa cywilnego nr N/A 24-09-2008, 13382/08;

9) Wielostronna umowa handlowa dotycząca zwalczania obrotu towarami podrabionymi (ACTA) – środki prawa cywilnego N/A 23-09-2008, 13637/08;

10) Wielostronna umowa handlowa dotycząca zwalczania obrotu towarami podrabionymi (ACTA) 3. sesja negocjacyjna w dniach 8–10 października 2008 r., Tokio, Japonia Rozdział 2: Projekt przepisów karnych Japonia/USA wspólny wniosek z dnia 12 września 2008 r. N/A 29-09-2008, 13750/08;

11) Umowa handlowa dotycząca zwalczania obrotu towarami podrabionymi (ACTA) – zestawienie wszystkich uwag przedstawionych przez partnerów ACTA w sprawie cywilnego rozdziału N/A 02-10-2008, 13949/08;

12) Wielostronna sesja negocjacyjna w sprawie zwalczania obrotu towarami podrabionymi (ACTA), 8–10 października 2008 r., Tokio – środki prawa cywilnego N/A 08-10-2008.

2. W odpowiedzi z dnia 5 listopada 2008 r. Rada odniosła się do decyzji Rady 2001/264/WE z dnia 19 marca 2001 r. w sprawie przyjęcia przepisów Rady dotyczących bezpieczeństwa [4] [Link]. Wspomniana decyzja przewiduje, że klasyfikacja „*RESTREINT UE*” („UE Restricted”) ma zastosowanie do informacji i materiałów, które w przypadku nieuprawnionego ujawnienia mogłyby zaszkodzić interesom UE lub co najmniej jednego z jej państw członkowskich. Twierdziła ona, że wszystkie dokumenty 7759/08, 15486/07 i 7095/08 zostały sklasyfikowane jako dokumenty objęte ograniczeniami UE. Zawierały one wytyczne dotyczące negocjacji w sprawie ACTA, która jest nadal w toku. Ponieważ ujawnienie informacji zawartych w tych dokumentach mogłoby utrudnić prawidłowy proces negocjacyjny, Rada odmówiła dostępu do nich na podstawie art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie rozporządzenia, który dotyczy ochrony interesu publicznego w odniesieniu do stosunków międzynarodowych. Wskazała ona jednak, że zgodnie z art. 4 ust. 6 rozporządzenia w sprawie częściowego dostępu skarżący może mieć dostęp do tych części trzech dokumentów, które nie były objęte wyjątkiem. Zostały one należycie załączone do jej odpowiedzi.

3. Rada stwierdziła ponadto, że dokumenty 12875/08, 13448/08 i 13750/08 są dokumentami



roboczymi, które służby Komisji opracowały w odniesieniu do ACTA. Dokumenty 13382/08 i 13949/08 były notami prezydencji Rady dla delegacji dotyczących ACTA. Dokument 13637/08 (zaklasyfikowany jako UE Restricted) zawierał informacje na temat wyników konsultacji z radcami ds. wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych z dnia 26 września 2008 r. w sprawie trzeciej sesji negocjacyjnej w sprawie ACTA, która odbyła się w dniach 8–10 października 2008 r. w Tokio. Rada argumentowała, że udostępnienie wszystkich powyższych dokumentów osłabiłoby pozycję UE w negocjacjach i negatywnie wpłynęłoby na stosunki z zainteresowanymi stronami trzecimi. Dlatego też odmówił dostępu do tych dokumentów na podstawie art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie rozporządzenia. Jeśli chodzi o częściowy dostęp, Rada stwierdziła, że ponieważ wyjątek miał zastosowanie do dokumentów w całości, częściowy dostęp nie mógł zostać przyznany.

4. W dniu 9 listopada 2008 r. skarżący złożył ponowny wniosek o dostęp do sześciu dokumentów, a mianowicie dokumentów o numerach 12875/08, 13448/08, 13750/08, 13382/08, 13949/08 i 13637/08 i odniósł się do wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie *Turco* [5] [Link]. Skarżący zacytował Trybunał, który orzekł, że warunkiem wstępnym skutecznego korzystania z demokratycznych praw obywateli jest umożliwienie im zapoznania się z rozważaniami leżącymi u podstaw działań legislacyjnych. Wskazała, że ACTA jest umową handlową, a zatem nie jest wnioskiem ustawodawczym. Skarżący stwierdził jednak, że gdyby ACTA została zaakceptowana, doprowadziłoby to do powstania zobowiązań ustawodawczych i wykonawczych dla niżej podpisanych stron, co pośrednio miałoby taki sam skutek jak wniosek ustawodawczy.

5. Decyzją z dnia 4 grudnia 2008 r. Rada odrzuciła wniosek potwierdzający na podstawie następujących argumentów:

— W odniesieniu do dokumentów 12875/08, 13448/08 i 13750/08 Rada podniosła, że są to dokumenty robocze sporządzone przez służby Komisji dotyczące ACTA. Wskazała, że dwa pierwsze dokumenty zawierały odpowiednio projekt reakcji UE na wspólny wniosek Japonii/USA w sprawie egzekwowania prawa w sprawach cywilnych oraz zmieniony projekt reakcji UE na ten sam wniosek. Dokument 13750/08 zawierał zestawienie wszystkich uwag przedstawionych przez partnerów negocjujących ACTA w odniesieniu do rozdziału dotyczącego egzekwowania prawa cywilnego. Rada stwierdziła, że wszystkie trzy dokumenty zawierają szczegółowe informacje na temat stanowisk różnych partnerów negocjujących ACTA w odniesieniu do delikatnego przedmiotu cywilnego postępowania sądowego oraz egzekwowania praw własności intelektualnej. Zawierały również uwagi dotyczące stanowiska innych partnerów negocjacyjnych. Rada argumentowała, że ze względu na delikatną treść dokumentów ich pełne ujawnienie poważnie naruszyłoby ochronę interesu publicznego w odniesieniu do stosunków międzynarodowych UE. Miałoby to negatywny wpływ na klimat zaufania w toczących się negocjacjach, co z kolei mogłoby utrudnić otwartą i konstruktywną współpracę. Ponadto, gdyby partnerzy negocjujący UE mieli powody, by sądzić, że stanowiska, które wyrazili w trakcie negocjacji poufnych, mogą być podawane do wiadomości publicznej jednostronnie przez stronę UE, miałoby to również negatywny wpływ na przyszłe negocjacje. Rada potwierdziła zatem swoją odmowę udzielenia pełnego dostępu do tych dokumentów na podstawie art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie rozporządzenia. Rada stwierdziła również, że udzielenie częściowego dostępu nie



jest możliwe, ponieważ treść dokumentów stanowi nierozzerwalną całość. Twierdziła ponadto, że wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia jest obowiązkowy. W związku z tym po stwierdzeniu, że żądany dokument wchodzi w zakres stosunków międzynarodowych i że ochrona przywołanego interesu byłaby naruszona w przypadku ujawnienia dokumentu, instytucja musi odmówić publicznego dostępu. Interes ten nie może być przeważający nad nadrzędnym interesem publicznym przemawiającym za ujawnieniem informacji.

— W odniesieniu do dokumentów 13382/08, 13637/08 i 13949/08 Rada stwierdziła, że wszystkie trzy dokumenty zawierają szczegółowe informacje na temat stanowiska UE w ramach negocjacji w sprawie ACTA oraz że pełne ujawnienie tych tekstów ujawni strategiczne cele UE, które należy osiągnąć w tych negocjacjach. W związku z tym zagroziłoby to ogólnemu prowadzeniu trwających negocjacji, a tym samym zaszkodziłoby interesowi UE w skutecznym prowadzeniu takich negocjacji. Rada potwierdziła zatem swoją odmowę udzielenia dostępu do tych dokumentów na podstawie art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie rozporządzenia. Rada stwierdziła również, że udzielenie częściowego dostępu nie jest możliwe, ponieważ treść dokumentów stanowi nierozzerwalną całość.

PRZEDMIOT DOCHODZENIA

6. W skardze do Rzecznika Praw Obywatelskich skarżący stwierdził, że Rada powinna udzielić dostępu do dokumentów 12875/08, 13448/08, 13750/08, 13382/08, 13637/08 i 13949/08.

DOCHODZENIE

7. W dniu 25 lutego 2009 r. Rzecznik Praw Obywatelskich przesłał skargę do Rady z wnioskiem o wydanie opinii, który przesłała w dniu 29 kwietnia 2009 r. Została ona przekazana skarżącemu, który przesłał swoje uwagi w dniu 26 maja 2009 r. W dniu 19 czerwca 2009 r. skarżący przesłał dalsze uwagi.

8. W piśmie z dnia 25 lutego 2009 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował również Radę, że uważa za konieczne sprawdzenie dokumentów będących przedmiotem skargi. W dniach 8 kwietnia, 19 maja, 12 czerwca, 14 i 21 września oraz 18 i 25 listopada 2009 r. Rada i Rzecznik Praw Obywatelskich wymienili pisma w sprawie procedury kontroli w związku z niniejszą skargą oraz dwie inne skargi.

9. W dniu 8 grudnia 2009 r. przeprowadzono kontrolę. W dniu 17 grudnia 2009 r. Rzecznik Praw Obywatelskich przesłał Radzie kopię sprawozdania z kontroli. W dniu 18 grudnia 2009 r. skarżący przesłał kopię sprawozdania z kontroli wraz z zaproszeniem do przedstawienia uwag. Skarżący nie przedstawił żadnych uwag. W dniu 29 maja 2010 r. skarżący przesłał pewne dalsze uwagi. W rozmowie telefonicznej z Biurem Rzecznika Praw Obywatelskich w dniu 29 czerwca 2010 r. skarżący przedstawił dalsze wyjaśnienia.



ANALIZA I WNIOSKI RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

A. W odniesieniu do żądania udzielenia dostępu do sześciu dokumentów

Argumenty przedstawione Rzecznikowi Praw Obywatelskich

10. W skardze do Rzecznika Praw Obywatelskich skarżący stwierdził, że Rada powinna udzielić dostępu do dokumentów 12875/08, 13448/08, 13750/08, 13382/08, 13637/08 i 13949/08.

11. Skarżący twierdził, że w praktyce ACTA stanowi prawodawstwo. Odnosił się do rozporządzenia i wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE w *Turco*, z których oba podkreślają znaczenie publicznego udostępniania tekstów ustawodawczych. W związku z tym zdaniem skarżącego proces negocjacji ACTA musi być prowadzony z zachowaniem przejrzystości. Uznała jednak, że UE celowo zgodziła się utrzymać negocjacje w sprawie ACTA w tajemnicy. Skarżący odniósł się również do rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 18 grudnia 2008 r. (P6-TA-2008-0634), w której stwierdzono, że interes publiczny polegający na ujawnieniu projektów przygotowawczych ACTA nie powinien być nadrzędny w art. 4 rozporządzenia.

12. Jeśli chodzi o odmowę udzielenia przez Radę dostępu do dokumentów 12875/08, 13448/08 i 13750/08, skarżący twierdził, że przygotowawcze teksty ustawodawcze nie mają charakteru newralgicznego. W związku z tym dla wszystkich partnerów negocjacyjnych od samego początku powinno być jasne, że negocjacje muszą być otwarte. Jeśli chodzi o odmowę udzielenia przez Radę częściowego dostępu, skarżący stwierdził, że rozporządzenie nie odnosi się do czegoś jako „*nierozłącznej całości*”. Uznał, że można w pełni odróżnić to, co można od tego, co nie może być podane do wiadomości publicznej. Podkreślił, że robią to inne kraje, takie jak Kanada.

13. Jeśli chodzi o odmowę udzielenia przez Radę dostępu do dokumentów 13382/08, 13637/08 i 13949/08, skarżący stwierdził, że cele UE w odniesieniu do ACTA nie powinny być utrzymywane w tajemnicy. Skarżący twierdził również, że każde stanowisko przekazane pozostałym partnerom negocjacyjnym może również zostać podane do wiadomości publicznej i że nie zaszkodziłoby to stosunkom międzynarodowym.

14. W swojej opinii Rada przedstawiła następujące uwagi:

(i) Ochrona stosunków międzynarodowych

15. Rada wskazała, że wyjątki określone w art. 4 ust. 1 rozporządzenia, w tym wyjątki dotyczące ochrony interesu publicznego w odniesieniu do stosunków międzynarodowych, są sformułowane w sposób obowiązkowy. W związku z tym po stwierdzeniu, że żądany dokument wchodzi w zakres stosunków międzynarodowych i że ochrona przywołanego interesu byłaby naruszona w przypadku ujawnienia dokumentu, instytucja musi odmówić publicznego dostępu



[6] [Link]. Rada argumentowała, że w niniejszej sprawie wszystkie sześć dokumentów związanych z prowadzeniem negocjacji między państwami członkowskimi UE a ich partnerami w sprawie nowej wielostronnej umowy ACTA. Negocjacje te rozpoczęły się w październiku 2007 r. i nadal trwają w kwietniu 2009 r. W dniu 14 kwietnia 2008 r. Rada upoważniła Komisję do rozpoczęcia negocjacji w sprawie wielostronnej umowy ACTA, we współpracy z Radą i państwami członkowskimi. Prezydencja Rady w pełni uczestniczy w tych negocjacjach, w imieniu państw członkowskich, w kwestiach wchodzących w zakres ich kompetencji. Rada stwierdziła, że ACTA jest nadal negocjowana i że nie opracowano jeszcze skonsolidowanego projektu zawierającego opinie wszystkich partnerów negocjacyjnych. Rada wyjaśniła, że sześć przedmiotowych dokumentów zawiera szczegółowe informacje na temat stanowiska UE i różnych partnerów ACTA w ramach negocjacji międzynarodowych. W szczególności wyjaśniła, że obejmowały one projekty wniosków i konkretne inicjatywy opracowane przez UE i jej partnerów negocjacyjnych w odniesieniu do różnych środków, które zamierzali uwzględnić w przyszłej ACTA. Rada uznała, że ujawnienie przedmiotowych dokumentów poważnie zaszkodziłoby zdolności UE do prowadzenia negocjacji z partnerami w atmosferze zaufania i konstruktywnej współpracy, co ma zasadnicze znaczenie dla pomyślnego wyniku negocjacji.

16. Rada stwierdziła, że nie zgodziła się, aby jej odmowa udostępnienia żądanych dokumentów utrudniała właściwe stosowanie rozporządzenia. Po ustaleniu, że warunki stosowania wyjątku dotyczącego stosunków międzynarodowych zostały spełnione na podstawie art. 4 lit. I lit. a) tiret trzecie rozporządzenia, Rada uznała, że jest zobowiązana odmówić dostępu do żądanych dokumentów i że nie musi brać pod uwagę aspektu interesu publicznego, nawet biorąc pod uwagę rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie otwartości procesu negocjacyjnego.

(II) Charakter legislacyjny żądanych dokumentów

17. Rada wskazała, że jej regulamin wewnętrzny, zgodnie z art. 207 ust. 3 akapit drugi traktatu WE [7] [Link], określa przypadki, w których należy uznać, że działa ona w charakterze prawodawczym w celu ustanowienia szczegółowych przepisów dotyczących dostępu do jej dokumentów. W związku z tym art. 7 ust. 1 regulaminu wewnętrznego Rady stanowi, że „*Rada działa w charakterze prawodawczym w rozumieniu art. 207 ust. 3 akapit drugi Traktatu WE, gdy przyjmuje przepisy, które są prawnie wiążące w państwach członkowskich lub dla nich, w drodze rozporządzeń, dyrektyw, decyzji ramowych lub decyzji, na podstawie odpowiednich postanowień traktatów, z wyjątkiem dyskusji prowadzących do przyjęcia środków wewnętrznych, aktów administracyjnych lub budżetowych, aktów dotyczących stosunków międzyinstytucjonalnych lub międzynarodowych lub aktów niewiążących (takich jak konkluzje, zalecenia lub rezolucje)*” (podkreślenie dodane przez Radę). W niniejszej sprawie żądane dokumenty dotyczyły w szczególności prowadzenia negocjacji międzynarodowych, zgodnie z mandatem negocjacyjnym przyjętym przez Radę w dniu 14 kwietnia 2008 r., którego celem było przyjęcie nowej ACTA. W związku z tym wnioskowane dokumenty omawiane przez Radę w ramach tych negocjacji nie mogą być uznawane za dokumenty ustawodawcze w rozumieniu regulaminu wewnętrznego Rady. W związku z tym Rada uznała, że skarżący nie może powoływać się na zasady określone przez Trybunał w wyroku z dnia 1 lipca 2008 r. w sprawach połączonych C-39/05 P i C-52/05 P. W tym wyroku Trybunał dokonał wykładni wyjątku dotyczącego porady prawnej, a



mianowicie wyjątku zawartego w art. 4 ust. 2 rozporządzenia w ramach procedury ustawodawczej. W niniejszej sprawie ani kwestia zastosowania jednego z wyjątków zawartych w art. 4 ust. 2 lub 3 rozporządzenia, które podlegają nadrzędnemu kryterium interesu ogólnego, ani procedury ustawodawczej nie miała miejsca. W odniesieniu do argumentu skarżącego, zgodnie z którym w praktyce ACTA stanowi prawodawstwo, ponieważ będzie zawierać nowe ramy prawne i będzie wiążący dla państw członkowskich, Rada wskazała, że wszystkie umowy międzynarodowe zawarte przez Unię są wiążące dla instytucji i państw członkowskich. Nie nadało to jednak statusu legislacyjnego wszystkim takim umowom. Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 1 regulaminu wewnętrznego Rady akty dotyczące stosunków międzynarodowych nie stanowią aktów ustawodawczych.

(III) Częściowy dostęp

18. Rada argumentowała, że w swojej odpowiedzi na ponowny wniosek wyjaśniła, że rozważyła możliwość częściowego ujawnienia dokumentów na podstawie art. 4 ust. 6 rozporządzenia. Stwierdził on, że nie byłoby to możliwe, ponieważ wyjątek przewidziany w art. 4 lit. I lit. a) tiret trzecie miał zastosowanie do żądanych dokumentów w całości. W rzeczywistości wszystkie informacje zawarte w dokumentach dotyczących wniosków i uwag przedstawionych przez państwa członkowskie UE i ich partnerów negocjacyjnych podczas negocjacji ACTA. Ujawnienie sensytywnych treści tych dokumentów zaszkodziłoby zdolności UE do właściwego prowadzenia tych negocjacji. Ponadto niemożliwe byłoby udostępnienie jedynie tych części dokumentów zawierających stanowisko UE, zgodnie z sugestią skarżącego, bez ujawniania również stanowisk partnerów negocjacyjnych UE.

19. Rada stwierdziła, że docenia obawy skarżącego dotyczące otwartości negocjacji ACTA. W związku z tym zauważyła, że prezydencja Rady i Komisja wielokrotnie pojawiały się przed właściwą komisją Parlamentu Europejskiego, aby poinformować posłów do Parlamentu o postępach negocjacji ACTA. Ponadto członkom odpowiednich komisji udostępniono dokumenty związane z negocjacjami ACTA, które miały znaczenie dla prac parlamentarnych. Dokonano tego zgodnie ze specjalnymi warunkami mającymi zastosowanie do uprzywilejowanego dostępu Parlamentu Europejskiego do dokumentów. Ponadto opinia publiczna była na bieżąco informowana o negocjacjach po każdej rundzie negocjacji, za pośrednictwem komunikatów prasowych wydanych przez Komisję oraz partnerów negocjacyjnych ACTA. Ponadto w dokumencie opublikowanym wkrótce po kwietniu 2009 r. partnerzy negocjujący ACTA wyjaśnili cele przyszłej umowy, a także przedstawili przegląd głównych kwestii będących przedmiotem dyskusji. Z powodów przedstawionych powyżej Rada uznała skargę za bezzasadną.

20. W swoich uwagach skarżący stwierdził, że przy wielu okazjach Komisja i Rada stwierdziły, że ACTA będzie zawierała nowe ramy prawne. Skarżący twierdził, że w istocie część ACTA stanowiła prawodawstwo, nawet jeśli została oznakowana inaczej. Skarżący argumentował, że etyketowanie aktów ustawodawczych jako aktów o charakterze nieustawodawczym było sprzeczne z duchem dawnego art. 207 Traktatu WE.

21. Jeśli chodzi o odniesienie Rady do wyroku w sprawie *Sison* , skarżący stwierdził, że w walce z terroryzmem informacje mogą być bardzo wrażliwe, a ich ujawnienie może poważnie



zaszkodzić stosunkom międzynarodowym. Jednak w procesie legislacyjnym informacje nie są wrażliwe, ponieważ ostateczna wersja zostanie w każdym razie upubliczniona, jeżeli zostanie przyjęta. Wstrzymanie wcześniejszych projektów, jak twierdzi, jest szkodą dla demokracji. Skarżący wskazał, że niewrażliwy charakter dokumentów ACTA został również zilustrowany faktem, że w Stanach Zjednoczonych dostęp do nich uzyskało wielu „wyrażonych” doradców (wielu z nich korporacyjnych lobbystów). W związku z tym, jeśli Stany Zjednoczone mogłyby udzielić dostępu do dokumentów, UE również powinna mieć taką możliwość. Jeżeli niektóre kategorie społeczeństwa, często przedsiębiorstwa wielonarodowe, mają już dostęp, inne grupy również powinny mieć dostęp. Zdaniem skarżącego udzielenie dostępu tylko niektórym grupom prowadzi do stronniczych przepisów. Skarżący wskazał również na niezgodność z prawem udzielania dostępu do dokumentów lobbystom, ale odmawiał go posłom do PE. Wskazała ponadto, że Rada odmówiła udzielenia odpowiedzi na pytania posła Jensa Holma dotyczące tego, czy ostateczny projekt ACTA zostanie opublikowany przed osiągnięciem porozumienia politycznego w Radzie oraz czy parlamenty narodowe będą miały wystarczająco dużo czasu na kontrolę ACTA. Skarżący odniósł się w tym kontekście do odpowiedzi Rady, w której złożono następujące oświadczenie: „*Ze względu na to, że nie osiągnięto jeszcze etapu ostatecznego ustalenia podstawy prawnej, Rada nie może udzielić szczegółowej odpowiedzi na pytania proceduralne postawione przez Szanownego Pana Posła*”.

22. W dodatkowych uwagach z dnia 19 czerwca 2009 r. skarżący wskazał, że w grudniu 2007 r. rząd niderlandzki opublikował dokument zatytułowany „*Utrzymanie poufności dokumentów*” sporządzony przez strony negocjujące ACTA oraz że w towarzyszącym mu piśmie stwierdzono, że na nieformalnym spotkaniu w grudniu 2007 r. strony negocjacji ACTA zgodziły się zachować poufność. Skarżący załączył kopię tego dokumentu [\[8\]](#) [\[Link\]](#).

Kontrola dokumentów

23. W dniu 8 grudnia 2009 r. przedstawiciele Rzecznika Praw Obywatelskich przeprowadzili kontrolę sześciu dokumentów będących przedmiotem skargi, z których jeden, dokument 13637/08, został sklasyfikowany jako „UE Restricted”. Podczas kontroli poinformowano ich, że ACTA jest nadal negocjowana.

24. W dalszych uwagach z dnia 29 maja 2010 r. skarżący wskazał, że strony negocjacji opublikowały projekt tekstu [\[9\]](#) [\[Link\]](#) w dniu 21 kwietnia 2010 r.

Ocena Rzecznika Praw Obywatelskich

25. Rzecznik pragnie przede wszystkim zauważyć, że negocjacje ACTA wydają się być w toku. Ósma runda negocjacji odbyła się w Wellington w Nowej Zelandii w dniach 12-16 kwietnia 2010 r., a dziewiąta runda negocjacji odbyła się w Lucernie w Szwajcarii w dniach 28 czerwca – 1 lipca 2010 r. Przewiduje się, że negocjacje zostaną zakończone w 2010 r. [\[10\]](#) [\[Link\]](#).

26. Wydaje się, że skarżący i Rada zgadzają się co do tego, że dokumenty, których dotyczy niniejsza sprawa, nie zostały sporządzone w celu przygotowania aktu prawnego Unii. Dotyczą raczej negocjacji i ostatecznego zawarcia umowy międzynarodowej i nie mają nic wspólnego z



aktem prawnym UE. W sprawie *Turco* Trybunał Sprawiedliwości uznał, że aby obywatele mogli korzystać ze swoich demokratycznych praw, konieczne jest, aby byli oni w stanie dowiedzieć się, jakie były względy leżące u podstaw działania legislacyjnego [\[11\]](#) [\[Link\]](#). Argument ten nie wydaje się zatem mieć natychmiastowego zastosowania w niniejszej sprawie. Skarżący twierdzi jednak, że w praktyce ACTA ma skutek prawny, biorąc pod uwagę, że gdyby została zaakceptowana, strony porozumienia byłyby związane zobowiązaniami ustawodawczymi i wykonawczymi. ACTA miałaby zatem pośrednio taki sam skutek jak wniosek ustawodawczy. Rzecznik zgadza się, że zawarcie ACTA może rzeczywiście sprawić, że UE będzie musiała zaproponować i uchwalić przepisy. W takim przypadku ACTA stanowiłaby jedyny lub główny element leżący u podstaw tego prawodawstwa, a obywatele mieliby wyraźny interes w uzyskaniu informacji o ACTA. Jednakże, chociaż jest zatem całkowicie możliwe, że w praktyce ACTA może mieć daleko idące skutki prawne dla Unii, nie oznacza to, że procedura zawarcia ACTA jest taka sama jak procedura legislacyjna i że przepisy regulujące tę ostatnią (w tym przepisy dotyczące publicznego dostępu do dokumentów określone w sprawie *Turco*) stosuje się w drodze analogii do tej pierwszej.

27. Rzecznik Praw Obywatelskich musi zatem zbadać, czy Rada prawidłowo zastosowała art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie rozporządzenia do sześciu dokumentów będących przedmiotem skargi. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł, że „z brzmienia art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1049/2001 wynika, że w odniesieniu do wyjątków od prawa dostępu przewidzianych w tym przepisie odmowa dostępu przez instytucję jest obowiązkowa, jeżeli publiczne ujawnienie dokumentu naruszyłoby interesy chronione przez ten przepis, bez konieczności, w takim przypadku i w przeciwieństwie do przepisów, w szczególności art. 4 ust. 2, wyważenia wymogów związanych z ochroną tych interesów z wymogami wynikającymi z innych interesów” [\[12\]](#) [\[Link\]](#).

28. W odniesieniu do dokumentu 13637/08, który został sklasyfikowany jako „UE Restricted”, kontrola wykazała, że zawierała ona notę w sprawie wyników konsultacji z radcami ds. wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych z dnia 26 września 2008 r. w sprawie wspólnego wniosku Japonii/USA w sprawie projektów środków prawa karnego, które mają zostać włączone do ACTA, oraz że została opracowana w ramach przygotowań do trzeciej rundy negocjacji w Tokio w dniach 8–10 października 2008 r. Dokument ten zawierał uwagi delegacji na temat różnych konkretnych artykułów zawartych w projekcie ACTA.

29. Jeśli chodzi o dokumenty 13382/08 i 13949/08 odpowiednio z dnia 23 września i 8 października 2008 r., kontrola wykazała, że składały się one z komunikatów prezydencji skierowanych do delegacji. Dokument 13382/08 zawierał streszczenie odpowiedzi na środki prawa cywilnego, które Japonia i Stany Zjednoczone zaproponowały włączenie do ACTA, i został sporządzony na podstawie dyskusji, które odbyły się w dniu 11 września 2008 r. podczas posiedzenia Grupy Roboczej ds. Własności Intelektualnej (podgrupa Patentowa). Dokument został sporządzony w ramach przygotowań do trzeciej rundy negocjacji w Tokio. Zawierał on przegląd opinii niektórych delegacji na temat stanowiska negocjacyjnego UE, a także pewne poprawki i zastrzeżenia, które zostały zgłoszone w odniesieniu do niektórych artykułów. Dokument 13949/08 zawierał wymianę poglądów na temat proponowanych środków prawa cywilnego, która odbyła się w dniu 6 października 2008 r. na posiedzeniu Grupy Roboczej ds.



Własności Intelektualnej (podgrupa ds. praw autorskich). Zawierał on uwagi na temat stanowiska negocjacyjnego UE w odniesieniu do niektórych artykułów.

30. W odniesieniu do dokumentów 12875/08, 13448/08 i 13750/08 odpowiednio z dnia 10 i 24 września oraz z dnia 2 października 2008 r. [13] [Link] kontrola wykazała, że były to dokumenty robocze sporządzone przez służby Komisji [14] [Link] i skierowane do Grupy Roboczej ds. Własności Intelektualnej (podgrupa Patentowa) (dokument 12875/08) oraz do delegacji (dokumenty 13448/08 i 13750/08). Pierwsze dwa dokumenty zawierały projekt i zmieniony projekt reakcji UE na wspólny wniosek Japonii i USA w sprawie części ACTA dotyczącej egzekwowania prawa cywilnego. Dokumenty te zawierały tekst wniosku Japonii/USA wraz z proponowanymi przez Komisję poprawkami (dodatkami lub skreśleniami) zaznaczonymi w toku zmian. Zawierały one również oświadczenie, zgodnie z którym dokumenty negocjacyjne nie były dokumentami jawnymi i powinny być traktowane z zastrzeżeniami. Dokument 13750/08 zawierał zestawienie (wyprodukowane przez USA i Japonię) wszystkich uwag przedstawionych przez partnerów negocjujących ACTA na temat różnych artykułów sekcji dotyczącej egzekwowania prawa cywilnego po drugiej rundzie negocjacji w Waszyngtonie.

31. Jeśli chodzi o stosowanie przez Radę wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie rozporządzenia do wyżej wymienionych sześciu dokumentów, Rzecznik Praw Obywatelskich zauważa przede wszystkim, że strony, które wynegocjowały ACTA, najwyraźniej zgodziły się, że dokumenty negocjacyjne należy uznać za poufne. Potwierdza to również uwaga zawarta w dwóch z sześciu skontrolowanych dokumentów, w których stwierdzono, że dokumenty sporządzone w trakcie negocjacji nie są dokumentami jawnymi. Rada nie oparła jednak swojej odmowy udzielenia dostępu do odpowiednich dokumentów na tej konkretnej umowie między stronami negocjującymi. W związku z tym argument ten nie musi być dalej rozpatrywany w niniejszej sprawie.

32. W odniesieniu do dokumentów 12875/08, 13448/08 i 13750/08 Rada stwierdziła, że zawierały one szczegółowe informacje na temat stanowisk różnych partnerów negocjujących ACTA w odniesieniu do delikatnego przedmiotu cywilnego postępowania sądowego dotyczącego egzekwowania praw własności intelektualnej, a także uwagi dotyczące stanowisk innych partnerów negocjacyjnych. Stwierdził, że pełne udostępnienie tych dokumentów poważnie naruszyłoby ochronę interesu publicznego w odniesieniu do stosunków międzynarodowych UE, ponieważ ich ujawnienie negatywnie wpłynęłoby na klimat zaufania do trwających negocjacji i mogłoby mieć negatywny wpływ na przyszłe negocjacje.

33. Rzecznik podziela opinię Rady, że ujawnienie przedmiotowych dokumentów, które ujawniają stanowisko negocjacyjne USA i Japonii, byłoby wysoce szkodliwe dla stosunków UE z tymi krajami. Rzecznik zgadza się również, że – jak twierdzi Rada – prawdopodobnie takie ujawnienie miałoby negatywny wpływ na klimat zaufania do trwających negocjacji oraz że utrudniłoby otwartą i konstruktywną współpracę.

34. W odniesieniu do dokumentów 13382/08, 13637/08 i 13949/08 Rada stwierdziła, że dokumenty te zawierają szczegółowe informacje na temat stanowiska UE w ramach negocjacji ACTA oraz że ich pełne ujawnienie ujawni strategiczne cele UE w negocjacjach. Zagroziłoby to



ogólnemu prowadzeniu trwających negocjacji i zaszkodziłoby interesowi UE w prowadzeniu negocjacji. W wyniku kontroli Rzecznik Praw Obywatelskich może potwierdzić, że dokumenty te rzeczywiście szczegółowo określają stanowisko, które UE zamierza zająć podczas negocjacji w sprawie przyszłej ACTA. Ponownie Rzecznik podziela pogląd Rady, że ujawnienie dokumentów 13382/08, 13637/08 i 13949/08 mogłoby zagrozić ogólnemu prowadzeniu trwających negocjacji ze Stanami Zjednoczonymi i Japonią, a zatem byłoby szkodliwe dla stosunków międzynarodowych między UE a tymi krajami.

35. Na podstawie powyższych argumentów Rzecznik jest zdania, że Rada była uzasadniona zastosowaniem art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie rozporządzenia do sześciu przedmiotowych dokumentów. W świetle przytoczonego orzecznictwa oraz okoliczności, że wyjątek został uznany za mający zastosowanie, nie jest ani możliwe, ani konieczne wyważenie interesu chronionego przez art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie rozporządzenia z innymi interesami.

36. Jeśli chodzi o kwestię częściowego dostępu, Sekretariat Generalny Rady stwierdził w swojej decyzji z dnia 4 grudnia 2008 r., że zbadał możliwość udzielenia częściowego dostępu do sześciu przedmiotowych dokumentów, ale stwierdził, że nie jest to możliwe, ponieważ „*treść dokumentów stanowi nierozdzielalną całość*”. W swojej opinii Rada dodała, że wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie ma zastosowanie do żądanych dokumentów w całości. Na podstawie kontroli przedmiotowych dokumentów Rzecznik uważa, że stanowisko Rady jest uzasadnione. Z jednym wyjątkiem wszystkie informacje zawarte w tych dokumentach odnoszą się do propozycji i uwag dotyczących stanowisk przyjętych przez UE, USA i Japonię, a udostępnienie części dokumentów nie byłoby możliwe bez podważania ochrony interesów objętych wyjątkiem przewidzianym w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie rozporządzenia.

37. Wyjątek dotyczy dokumentu 13949/08, którego ust. 1–5 dotyczą czysto proceduralnych kwestii związanych z negocjacjami z punktu widzenia UE. W rozmowie telefonicznej z Biurem Rzecznika Praw Obywatelskich w dniu 29 czerwca 2010 r. skarżący wyjaśnił jednak, że jest zainteresowany jedynie tymi częściami dokumentów, które zawierały istotne informacje na temat negocjacji ACTA, a nie częściami dokumentów, które zawierały informacje dotyczące aspektów czysto proceduralnych. W związku z tym Rzecznik uważa, że nie ma potrzeby dalszego rozpatrywania kwestii dostępu do ust. 1–5 dokumentu 13949/08.

38. W związku z powyższym Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdza, że Rada była uprawniona do zastosowania wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie rozporządzenia w celu odmowy dostępu do przedmiotowych dokumentów.

B. Wnioski

Na podstawie dochodzenia w sprawie tej skargi Rzecznik zamyka ją z następującym wnioskiem:

Nie doszło do niewłaściwego administrowania przez Radę.



Skarżący i Rada zostaną poinformowani o tej decyzji.

P. Nikiforos DIAMANDOUROS

Sporządzono w Strasburgu dnia 23 lipca 2010 r.

[1] [\[Link\]](#) Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, Dz.U. L 145, s. 43.

[2] [\[Link\]](#) Skarżący wymienił łącznie 12 dokumentów, z których niektóre wydają się jednak dotyczyć tego samego dokumentu. W swojej opinii Rada stwierdziła, że skarżący zwrócił się o dostęp do dziewięciu dokumentów. Rada przyznała częściowy dostęp do trzech z nich i odmówiła dostępu do pozostałych sześciu, które są przedmiotem niniejszego zarzutu.

[3] [\[Link\]](#) Zob. przypis 2.

[4] [\[Link\]](#) Dz.U. L 101, s. 1.

[5] [\[Link\]](#) Sprawa C-39/05 P i C-52/05 P *Szwecja i Turco przeciwko Radzie*, Zb.Orz. 2008, s. I-4723, pkt 46.

[6] [\[Link\]](#) Sprawa C-266/05 P *Sison przeciwko Radzie*, Zb.Orz. 2007, s. I-1233, pkt 46.

[7] [\[Link\]](#) Akapit ten nie pojawia się już w nowym art. 240 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

[8] [\[Link\]](#) Akapit pierwszy dokumentu „Utrzymanie poufności dokumentów” brzmi następująco: *Zgadzamy się, że dokumenty dotyczące proponowanej umowy handlowej dotyczącej zwalczania obrotu towarami podrobionymi (ACTA) będą przechowywane w zaufaniu. Oznacza to, że dokumenty mogą być przekazywane wyłącznie urzędnikom rządowym lub osobom spoza rządu, które uczestniczą w procesie konsultacji wewnętrznej partii i mają potrzebę przeglądu lub poinformowania o informacjach zawartych w tych dokumentach. Każdy, kto uzyska dostęp do dokumentów, zostanie powiadomiony, że nie może udostępniać dokumentów osobom nieupoważnionym do ich wglądu. wszystkie strony oznaczą dokumenty, które tworzą, w sposób, który jasno wskazuje, że dokumenty będą przechowywane w zaufaniu. Stany Zjednoczone planują oznaczyć wygenerowane przez nas dokumenty jako „Poufne, zagraniczne informacje rządowe – Zmodyfikowana obsługa autoryzowana”...*

[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] [\[Link\]](#) Zob. przypis 5.

[12] [\[Link\]](#) wyrok z 2007 r. w sprawie C-266/05 P *Sison przeciwko Radzie*, Zb.Orz. s. I-1233, pkt 46; Zob. również sprawa T-264/04 *WWF przeciwko Radzie*, Zb.Orz. 2007, s. II-911, pkt 44.

[13] [\[Link\]](#) Terminy tych dokumentów nie odpowiadają terminom wskazanym przez skarżącego.

[14] [\[Link\]](#) Rzecznik zauważa, że trzy dokumenty 12875/08, 13448/08 i 13750/08 były dokumentami roboczymi służb Komisji, a zatem dokumentów osób trzecich w rozumieniu art. 4 ust. 4 rozporządzenia, który przewiduje, że instytucja konsultuje się ze stroną trzecią w celu oceny, czy zastosowanie ma wyjątek określony w ust. 1 lub 2, „o ile nie jest jasne, że dokument ten zostanie ujawniony lub nie zostanie ujawniony”. Rzecznik zauważa, że Rada nie wspomniała, że skonsultowała się z Komisją w sprawie ewentualnego dostępu do tych trzech dokumentów. W związku z tym przyjmuje on, że zdaniem Rady było jasne, że dokumenty nie powinny być ujawniane i że w związku z tym nie musi ona konsultować się z Komisją.