

Den här sidan har genererats genom maskinöversättning [Länk]. Maskinöversättningar kan innehålla fel som riskerar att minska tydligheten och exaktheten. Ombudsmannen frånsäger sig allt ansvar för eventuella avvikelser. För den mest tillförlitliga informationen och rättssäkerheten hänvisas till källversionen i engelska via länken ovan. För mer information, se vår [språk- och översättningspolicy](#) [Länk].

Beslut i ärende 90/2009/(JD)OV - Påstådd vägran att ge tillgång till handlingar avseende förhandlingar om ett handelsavtal

Beslut

Ärende 90/2009/(JD)OV - Undersökning inledd den 25/02/2009 - Beslut den 23/07/2010

Den klagande, en nederländsk stiftelse som verkar för öppenhet, lämnade på grundval av förordning (EG) nr 1049/2001 in en begäran till Europeiska unionens råd om tillgång till flera handlingar som gällde förhandlingar mellan EU, Förenta staterna (USA) och Japan om det nya handelsavtalet om åtgärder mot varumärkesförfalskning (Acta). Syftet med Acta är att fastställa internationella normer för skyddet av immateriella rättigheter. Rådet beviljade partiell tillgång till vissa handlingar, men vägrade ge tillgång till sex handlingar. Det uppgav att tre av handlingarna var arbetsdokument om Acta som utarbetats av kommissionens tjänsteenheter. Två andra handlingar var meddelanden avseende Acta från ordförandeskapet till delegationerna. En sjätte handling, som klassats som RESTREINT UE (begränsad spridning inom EU), innehöll information om resultatet av samrådet i rådet (rättsliga och inrikes frågor) den 26 september 2008 rörande den tredje förhandlingsomgången om Acta-avtalet. Rådet hävdade att ett frisläppande av samtliga dessa handlingar skulle försvaga EU:s förhandlingsposition och att förbindelserna med berörda tredje parter kunde påverkas. Det vägrade därför ge tillgång till handlingarna i enlighet med artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordningen som avser skyddet av det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser. När det gäller den partiella tillgången hävdade rådet att eftersom undantaget gällde handlingarna i deras helhet skulle det inte kunna bevilja partiell tillgång. Den klagande gjorde en bekräftande ansökan. Rådet vidhöll sitt avslag.

I sitt klagomål till ombudsmannen hävdade den klagande att rådet borde bevilja tillgång till de sex handlingarna. I sitt yttrande vidhöll rådet sin ståndpunkt och avvisade den klagandes argument att handlingarna utgjorde förslag till lagstiftning.

Ombudsmannens tjänsteenheter inspekterade de handlingar det gällde. Ombudsmannen drog slutsatsen att rådet hade rätt som tillämpade undantaget som gällde skyddet av det allmänna



samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser. Han ansåg att ett utlämnande av handlingarna skulle få negativ effekt på det rådande förtroliga klimatet i de pågående förhandlingarna med USA och Japan och att ett öppet och konstruktivt samarbete kunde försvåras. Han ansåg också att informationen i de sex handlingarna, med ett undantag, avsåg förslag och synpunkter om de ståndpunkter som intagits av EU, USA och Japan och att det inte skulle vara möjligt att utlämna delar av handlingarna utan att undergräva skyddet av de intressen som avses i artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordningen. Det enda undantaget gällde vissa stycken om rena procedurfrågor i en handling om förhandlingarna ur ett EU-perspektiv. Den klagande förtydligade att den inte vara intresserad av information som gällde rena procedurfrågor. Ombudsmannen ansåg därför att han inte behövde ägna frågan om partiell tillgång mer uppmärksamhet. Följaktligen fann han inget belägg för att det förelåg ett administrativt missförhållande hos rådet och avslutade ärendet.

BAKGRUNDEN TILL KLAGOMÅLET

1. Den 29 oktober 2008 ansökte klaganden, en nederländsk stiftelse som arbetar för öppenhet, i enlighet med förordning 1049/2001/EG [\[1\]](#) [\[Länk\]](#) (nedan kallad förordningen) om fullständig tillgång till handlingar som rör förhandlingarna om ett nytt handelsavtal mot varumärkesförfalskning (nedan kallat Acta-avtalet). Syftet med Acta-avtalet är att fastställa internationella standarder för säkerställande av skyddet för immateriella rättigheter. De tolv handlingar som klaganden begärde fullständig tillgång till var följande:

1) Kommissionens rekommendation till rådet om bemyndigande för kommissionen att inleda förhandlingar om ett multilateralt handelsavtal mot varumärkesförfalskning N/A 26–03–2008, 7759/08.

2) Kommissionens rekommendation till rådet om bemyndigande för kommissionen att inleda förhandlingar om ett multilateralt handelsavtal mot varumärkesförfalskning PDF 20–06–2008, 7095/08.

3) Kommissionens rekommendation till rådet om bemyndigande för kommissionen att inleda förhandlingar om ett multilateralt handelsavtal om bekämpning av varumärkesförfalskning PDF 24–07–2008, 15486/07.

4) Kommissionens rekommendation till rådet om bemyndigande för kommissionen att inleda förhandlingar om ett multilateralt handelsavtal om bekämpning av varumärkesförfalskning PDF 24–07–2008, 12875/08.

5) handelsavtal om bekämpning av varumärkesförfalskning – utkast till EU:s reaktion på Japan/USA:s gemensamma förslag om civil verkställighet N/A 10–09–2008, 15486/07 [\[2\]](#) [\[Länk\]](#)

.

6) Kommissionens rekommendation till rådet om bemyndigande för kommissionen att inleda



förhandlingar om ett multilateralt handelsavtal mot varumärkesförfalskning PDF 10–09–2008, 7095/08 [3] [Länk].

7) Kommissionens rekommendation till rådet om bemyndigande för kommissionen att inleda förhandlingar om ett multilateralt handelsavtal om bekämpning av varumärkesförfalskning PDF 11–09–2008, 13448/08.

8) handelsavtal om bekämpning av varumärkesförfalskning – reviderat utkast till EU:s reaktion på Japan/USA:s gemensamma förslag om civil verkställighet N/A 24–09–2008, 13382/08;

9) Multilateralt handelsavtal mot varumärkesförfalskning (Acta) – civilrättsliga åtgärder N/A 23–09–2008, 13637/08;

10) Multilateralt handelsavtal mot varumärkesförfalskning (ACTA) 3:e förhandlingssessionen 8–10 oktober 2008, Tokyo, Japan Kapitel 2: Utkast till straffbestämmelser Japan/USA gemensamt förslag av den 12 september 2008 N/A 29–09–2008, 13750/08.

11) handelsavtalet om bekämpning av varumärkesförfalskning (Acta) – Sammanställning av alla synpunkter från Acta-partner om civil verkställighet kapitel N/A 02–10–2008, 13949/08;

12) Det multilaterala handelsavtalet mot varumärkesförfalskning (ACTA) 3:e förhandlingsmötet den 8–10 oktober 2008, Tokyo – Civilrättsliga åtgärder N/A 08–10–2008.

2. I sitt svar av den 5 november 2008 hänvisade rådet till rådets beslut 2001/264/EG av den 19 mars 2001 om antagande av rådets säkerhetsbestämmelser [4] [Länk]. I nämnda beslut föreskrivs att klassificeringen *RESTREINT UE* (nedan kallad EU-begränsad) ska tillämpas på information och material som vid obehörigt röjande skulle kunna skada EU:s eller en eller flera av dess medlemsstaters intressen. Sökanden hävdade att dokumenten 7759/08, 15486/07 och 7095/08 alla klassificerades som EU-begränsade handlingar. De innehöll direktiv för förhandlingar om Acta-avtalet, som fortfarande pågår. Eftersom utlämnandet av uppgifterna i dessa handlingar skulle kunna hindra en korrekt förhandlingsprocess nekade rådet därför tillgång till dem på grundval av artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordningen, som rör skyddet av det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser. Kommissionen angav emellertid att klaganden enligt artikel 4.6 i förordningen om partiell tillgång kunde få tillgång till de delar av de tre handlingarna som inte omfattades av undantaget. Dessa bifogades i vederbörlig ordning till sitt svar.

3. Rådet angav vidare att dokumenten 12875/08, 13448/08 och 13750/08 var arbetsdokument som kommissionens avdelningar hade utarbetat avseende Acta-avtalet. Dokumenten 13382/08 och 13949/08 var noter från rådets ordförandeskap till delegationerna om Acta-avtalet. Dokument 13637/08 (klassificerat som EU-begränsat) innehöll information om resultatet av samrådet med råden för rättsliga och inrikes frågor den 26 september 2008 om det tredje förhandlingsmötet om Acta-avtalet, som hölls den 8–10 oktober 2008 i Tokyo. Rådet hävdade att ett utlämnande av alla ovannämnda dokument skulle försvaga EU:s ställning i förhandlingarna och negativt påverka förbindelserna med berörda tredje parter. Kommissionen



nekade därför även tillgång till dessa handlingar med stöd av artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordningen. När det gäller delvis tillgång till handlingar hävdade rådet att eftersom undantaget var tillämpligt på handlingarna i deras helhet kunde partiell tillgång inte beviljas.

4. Den 9 november 2008 lämnade klaganden in en bekräftande ansökan om tillgång till sex handlingar, nämligen dokument nr 12875/08, 13448/08, 13750/08, 13382/08, 13949/08 och 13637/08, och hänvisade till EU-domstolens dom i *Turco* -målet [5] [Länk]. Klaganden citerade domstolen, som slog fast att det är en förutsättning för ett effektivt utövande av medborgarnas demokratiska rättigheter att de bör kunna ta reda på de överväganden som ligger till grund för lagstiftningsåtgärder. Den påpekade att Acta-avtalet är ett handelsavtal och därför inte ett lagstiftningsförslag. Klaganden uppgav dock att om Acta-avtalet godtogs skulle detta leda till rättsliga och verkställande skyldigheter för de undertecknande parterna, vilket indirekt skulle ha samma verkan som ett lagstiftningsförslag.

5. Genom beslut av den 4 december 2008 avslog rådet den bekräftande ansökan på grundval av följande argument:

— När det gäller dokumenten 12875/08, 13448/08 och 13750/08 hävdade rådet att de var arbetsdokument som utarbetats av kommissionens avdelningar avseende Acta-avtalet. Rådet påpekade att de två första dokumenten innehöll utkastet till EU:s reaktion på Japans och Förenta staternas gemensamma förslag om civil verkställighet respektive det reviderade utkastet till EU:s reaktion på samma förslag. Dokument 13750/08 innehöll en sammanställning av alla synpunkter från de parter som förhandlar om Acta-avtalet när det gäller kapitlet om civil verkställighet. Rådet angav att alla tre dokumenten innehöll detaljerad information om ståndpunkterna hos de olika parter som förhandlar om Acta-avtalet när det gäller den känsliga frågan i civilrättsliga förfaranden och om säkerställande av skyddet för immateriella rättigheter. De innehöll också kommentarer om andra förhandlingspartners ståndpunkter. Rådet hävdade att ett fullständigt utlämnande av dem, med tanke på handlingarnas känsliga innehåll, allvarligt skulle undergräva skyddet för allmänintresset när det gäller EU:s internationella förbindelser. Detta skulle ha en negativ inverkan på förtroendet för de pågående förhandlingarna, vilket i sin tur skulle kunna hämma ett öppet och konstruktivt samarbete. Om EU:s förhandlingspartner hade anledning att tro att de ståndpunkter som de uttryckte under konfidentiella förhandlingar skulle kunna offentliggöras ensidigt av EU, skulle det dessutom ha en negativ inverkan på framtida förhandlingar. Rådet bekräftade därför sin vägran att bevilja fullständig tillgång till dessa handlingar på grundval av artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordningen. Rådet angav också att det inte var möjligt att bevilja partiell tillgång, eftersom innehållet i handlingarna utgjorde en oskiljaktig helhet. Den hävdade vidare att undantaget i artikel 4.1 a i förordningen är obligatoriskt. När det har fastställts att den begärda handlingen omfattas av internationella förbindelser och att skyddet för det åberopade intresset skulle skadas om handlingen lämnades ut, ska institutionen således vägra allmänhetens tillgång till handlingen. Detta intresse kan inte uppvägas av ett övervägande allmänintresse av utlämnande.

— När det gäller dokumenten 13382/08, 13637/08 och 13949/08 angav rådet att alla tre dokumenten innehöll detaljerad information om EU:s ståndpunkt inom ramen för förhandlingarna om Acta-avtalet, och att ett fullständigt utlämnande av dessa texter skulle



avslöja EU:s strategiska mål som ska uppnås i dessa förhandlingar. Det skulle därför äventyra det övergripande genomförandet av de pågående förhandlingarna och därmed inverka negativt på EU:s intresse av att sådana förhandlingar genomförs på ett effektivt sätt. Rådet bekräftade därför sin vägran att bevilja tillgång till dessa handlingar på grundval av artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordningen. Rådet angav också att det inte var möjligt att bevilja partiell tillgång, eftersom innehållet i handlingarna utgjorde en oskiljaktig helhet.

FÖREMÅLET FÖR UTREDNINGEN

6. I sitt klagomål till ombudsmannen hävdade klaganden att rådet borde bevilja tillgång till dokumenten 12875/08, 13448/08, 13750/08, 13382/08, 13637/08 och 13949/08.

UTREDNINGEN

7. Den 25 februari 2009 översände ombudsmannen klagomålet till rådet med en begäran om yttrande, som översändes den 29 april 2009. Den översändes till klaganden, som inkom med synpunkter den 26 maj 2009. Klaganden inkom med ytterligare synpunkter den 19 juni 2009.

8. I sin skrivelse av den 25 februari 2009 informerade ombudsmannen också rådet om att han ansåg det nödvändigt att granska de handlingar som klagomålet avsåg. Den 8 april, den 19 maj, den 12 juni, den 14 och 21 september samt den 18 och 25 november 2009 utväxlade rådet och ombudsmannen skrivelser om det förfarande som skulle följas vid inspektionen i samband med detta klagomål, och två andra klagomål.

9. Den 8 december 2009 genomfördes inspektionen. Den 17 december 2009 översände ombudsmannen en kopia av inspektionsrapporten till rådet. Den 18 december 2009 skickade han en kopia av inspektionsrapporten till klaganden med en uppmaning att inkomma med synpunkter. Klaganden lämnade inga synpunkter. Den 29 maj 2010 inkom klaganden med ytterligare synpunkter. I ett telefonsamtal med ombudsmannens kansli den 29 juni 2010 lämnade klaganden ytterligare förtydliganden.

OMBUDSMANNENS ANALYS OCH SLUTSATSER

A. När det gäller yrkandet om tillgång till de sex handlingarna

Argument som läggs fram för ombudsmannen

10. I sitt klagomål till ombudsmannen hävdade klaganden att rådet borde bevilja tillgång till dokumenten 12875/08, 13448/08, 13750/08, 13382/08, 13637/08 och 13949/08.



11. Klaganden hävdade att Acta-avtalet i praktiken utgör lagstiftning. Den hänvisade till förordningen och till EU-domstolens *Turco* -dom, som båda betonar vikten av att göra lagstiftningstexter tillgängliga för allmänheten. Klaganden anser därför att Acta-förhandlingsprocessen måste genomföras med öppenhet och insyn. Rådet ansåg dock att EU avsiktligt hade gått med på att hålla Acta-förhandlingarna hemliga. Klaganden hänvisade också till Europaparlamentets resolution av den 18 december 2008 (P6-TA-2008–0634), där det angavs att allmänintresset av utlämnande av förberedande utkast till Acta-avtal inte bör åsidosättas av artikel 4 i förordningen.

12. När det gäller rådets vägran att bevilja tillgång till handlingarna 12875/08, 13448/08 och 13750/08 hävdade klaganden att förberedande lagstiftningstexter inte är känsliga. Det borde därför redan från början ha varit klart för alla förhandlingspartner att förhandlingarna måste vara öppna. När det gäller rådets vägran att bevilja partiell tillgång uppgav klaganden att förordningen inte hänvisade till något som en ”*oskiljbar helhet*”. Den ansåg att det är fullt möjligt att skilja mellan vad som kan och vad som inte kan offentliggöras. Det påpekades att andra länder, som Kanada, gör det.

13. När det gäller rådets vägran att bevilja tillgång till handlingar 13382/08, 13637/08 och 13949/08 uppgav klaganden att EU:s mål med avseende på Acta-avtalet inte bör hållas hemliga. Klaganden hävdade också att alla ståndpunkter som meddelats de andra förhandlingsparterna också kunde meddelas allmänheten och att detta inte skulle skada de internationella förbindelserna.

14. I sitt yttrande framförde rådet följande kommentarer:

i) Skydd av internationella förbindelser

15. Rådet påpekade att de undantag som anges i artikel 4.1 i förordningen, inbegripet det som rör skyddet av det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser, är tvingande. När det har fastställts att den begärda handlingen omfattas av internationella förbindelser och att skyddet för det åberopade intresset skulle skadas om handlingen lämnades ut, ska institutionen således vägra allmänhetens tillgång [6] [\[Länk\]](#). Rådet hävdade att i förevarande fall alla sex dokument som rör genomförandet av förhandlingar mellan EU:s medlemsstater och deras partner om ett nytt multilateralt Acta-avtal. Dessa förhandlingar inleddes i oktober 2007 och pågick fortfarande i april 2009. Den 14 april 2008 bemyndigade rådet kommissionen att inleda förhandlingar om ett multilateralt Acta-avtal i samordning med rådet och medlemsstaterna. Rådets ordförandeskap deltar fullt ut i dessa förhandlingar, på medlemsstaternas vägnar, i frågor som faller inom deras behörighetsområde. Rådet konstaterade att Acta-avtalet fortfarande höll på att förhandlas fram och att det ännu inte hade lagts fram något konsoliderat utkast med synpunkter från samtliga förhandlingsparter. Rådet förklarade att de sex dokumenten i fråga innehöll detaljerad information om EU:s och de olika Acta-partnerns ståndpunkter inom ramen för de internationella förhandlingarna. Mer specifikt förklarade kommissionen att de innehöll utkast till förslag och konkreta initiativ som tagits fram av EU och dess förhandlingspartner när det gäller olika åtgärder som de ville inkludera i det framtida Acta-avtalet. Rådet ansåg att utlämnandet av handlingarna i fråga allvarligt skulle



påverka EU:s förmåga att föra förhandlingar med sina partner i ett klimat av förtroende och konstruktivt samarbete, vilket är avgörande för ett framgångsrikt förhandlingsresultat.

16. Rådet förklarade att det inte var enigt om att dess vägran att lämna ut de begärda handlingarna hindrade en korrekt tillämpning av förordningen. När rådet hade fastställt att villkoren för tillämpning av undantaget för internationella förbindelser enligt artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordningen var uppfyllda, ansåg rådet att det var skyldigt att vägra tillgång till de begärda handlingarna och att det inte behövde beakta allmänintresset, inte ens med beaktande av Europaparlamentets resolution av den 18 december 2008 om öppenheten i förhandlingsprocessen.

II) De begärda handlingarnas rättsliga karaktär

17. Rådet påpekade att dess arbetsordning, i enlighet med artikel 207.3 andra stycket i EG-fördraget [7] [\[Länk\]](#), fastställer i vilka fall det ska anses handla i egenskap av lagstiftare i syfte att fastställa närmare bestämmelser om tillgång till dess handlingar. Följaktligen föreskrivs i artikel 7.1 i rådets arbetsordning att ”*rådet agerar i egenskap av lagstiftare i den mening som avses i artikel 207.3 andra stycket i EG-fördraget när det antar regler som är rättsligt bindande i eller för medlemsstaterna, genom förordningar, direktiv, rambeslut eller beslut, på grundval av relevanta bestämmelser i fördragen, med undantag för diskussioner som leder fram till antagandet av interna åtgärder, administrativa akter eller budgetakter, akter som rör interinstitutionella eller internationella förbindelser eller icke-bindande akter (såsom slutsatser, rekommendationer eller resolutioner)*” (understrykning av rådet). I förevarande fall avsåg de begärda handlingarna särskilt genomförandet av internationella förhandlingar, i enlighet med det förhandlingsmandat som rådet antog den 14 april 2008, vars syfte var att anta ett nytt Acta-avtal. De begärda handlingar som rådet diskuterar inom ramen för dessa förhandlingar kan därför inte betraktas som lagstiftningshandlingar i enlighet med rådets arbetsordning. Rådet ansåg följaktligen att klaganden inte kunde åberopa de principer som domstolen fastställde i sin dom av den 1 juli 2008 i de förenade målen C-39/05 P och C-52/05 P. I den domen tolkade domstolen undantaget för juridisk rådgivning, det vill säga ett undantag i artikel 4.2 i förordningen, inom ramen för ett lagstiftningsförfarande. I förevarande fall var det varken fråga om tillämpligheten av något av undantagen i artikel 4.2 eller 4.3 i förordningen, som båda är föremål för ett övervägande allmänintresse eller av ett lagstiftningsförfarande. När det gäller klagandens argument att Acta-avtalet i praktiken utgör lagstiftning eftersom det kommer att innehålla en ny rättslig ram, och det kommer att vara bindande för medlemsstaterna, påpekade rådet att alla internationella avtal som ingåtts av unionen är bindande för institutionerna och medlemsstaterna. Detta gav dock inte alla sådana avtal någon rättslig status. Enligt artikel 7.1 i rådets arbetsordning utgör rättsakter som rör internationella förbindelser inte lagstiftningsakter.

III) Partiellt tillträde

18. Rådet hävdade att det i sitt svar på den bekräftande ansökan förklarade att det hade övervägt möjligheten att delvis lämna ut handlingarna enligt artikel 4.6 i förordningen. Den hade dragit slutsatsen att detta inte var möjligt, eftersom undantaget i artikel 4.1 a tredje strecksatsen var tillämpligt på de begärda handlingarna i sin helhet. All information i dokumenten som rör



förslag och synpunkter från EU:s medlemsstater och deras förhandlingspartner under Acta-förhandlingarna. Ett utlämnande av det känsliga innehållet i dessa handlingar skulle skada EU:s förmåga att på ett korrekt sätt föra dessa förhandlingar. Dessutom skulle det vara omöjligt att endast lämna ut de delar av dokumenten som innehåller EU:s ståndpunkt, såsom klaganden har föreslagit, utan att också avslöja EU:s förhandlingspartners ståndpunkter.

19. Rådet uppgav att det uppskattade klagandens oro över öppenheten i Acta-förhandlingarna. I detta avseende noterade rådet att rådets ordförandeskap och kommissionen vid flera tillfällen hade framträtt inför det berörda Europaparlamentets utskott för att informera parlamentsledamöterna om hur Acta-förhandlingarna fortskrider. Dessutom hade dokument om Acta-förhandlingarna som var relevanta för det parlamentariska arbetet gjorts tillgängliga för ledamöterna i de berörda utskotten. Detta hade gjorts i enlighet med de särskilda villkor som gäller för Europaparlamentets privilegierade tillgång till handlingar. Slutligen informerades allmänheten om förhandlingarna efter varje förhandlingsrunda, genom pressmeddelanden från kommissionen och av Acta-förhandlingsparterna. I ett dokument som offentliggjordes kort efter april 2009 klargjorde dessutom Acta-förhandlingsparterna målen för det framtida avtalet och gav också en översikt över de viktigaste frågor som diskuteras. Av de skäl som angetts ovan ansåg rådet att klagomålet var ogrundat.

20. I sina synpunkter uppgav klaganden att kommissionen och rådet vid flera tillfällen hade uppgett att Acta-avtalet skulle innehålla en ny rättslig ram. Klaganden hävdade att en del av Acta-avtalet i huvudsak var lagstiftning, även om det hade märkts på annat sätt. Klaganden hävdade att märkning av lagstiftningsakter som icke-lagstiftning strider mot andan i artikel 207 i EG-fördraget.

21. När det gäller rådets hänvisning till domen i målet *Sison* uppgav klaganden att information i kampen mot terrorism kan vara mycket känslig och att utlämnandet av uppgifterna allvarligt kan skada de internationella förbindelserna. I ett lagstiftningsförfarande är dock information inte känslig, eftersom den slutliga versionen under alla omständigheter kommer att offentliggöras om den antas. Att undanhålla tidigare utkast, hävdade det, är en otjänst för demokratin. Klaganden påpekade att ACTA-dokumentens icke-känsliga karaktär också illustrerades av det faktum att många "godkända" rådgivare (många av dem företagslobbyister) i USA hade fått tillgång till dem. Om Förenta staterna skulle kunna ge tillgång till handlingarna bör EU därför också kunna göra det. Om vissa kategorier av allmänheten, ofta multinationella företag, redan har tillträde, bör även andra grupper ha tillträde. Att ge tillgång till endast vissa grupper leder enligt klaganden till partisk lagstiftning. Klaganden påpekade också att det var olagligt att bevilja lobbyister tillgång till handlingar, men nekade dem till Europaparlamentets ledamöter. Det påpekade vidare att rådet hade vägrat att besvara frågor från ledamot Jens Holm om huruvida det slutliga utkastet till Acta-avtalet skulle offentliggöras före den politiska överenskommelsen i rådet, och om de nationella parlamenten skulle ha tillräckligt med tid för att granska Acta-avtalet. Klaganden hänvisade i detta sammanhang till rådets svar, i vilket följande uttalande gjordes: *"Eftersom det skede i det slutliga fastställandet av den rättsliga grunden ännu inte har uppnåtts är det inte möjligt för rådet att i detalj besvara de procedurfrågor som den ärade ledamoten tar upp."*



22. I sina kompletterande synpunkter av den 19 juni 2009 påpekade klaganden att den nederländska regeringen i december 2007 offentliggjorde dokumentet "Bevarande av konfidentiella handlingar" som lagts fram av Acta-förhandlingsparterna och att det i följebrevet angavs att Acta-förhandlingsparterna vid ett informellt möte i december 2007 hade enats om att upprätthålla sekretessen. Klaganden bifogade en kopia av detta dokument [8] [Länk].

Inspektion av dokumenten

23. Den 8 december 2009 genomförde ombudsmannens företrädare en inspektion av de sex handlingar som var föremål för klagomålet, varav en, dokument 13637/08, klassificerades som "EU-begränsad". Under inspektionen informerades de om att Acta-avtalet fortfarande höll på att förhandlas fram.

24. I ytterligare synpunkter av den 29 maj 2010 påpekade klaganden att förhandlingsparterna hade offentliggjort ett utkast till text [9] [Länk] den 21 april 2010.

Ombudsmannens bedömning

25. Ombudsmannen vill först och främst notera att Acta-förhandlingarna förefaller pågå. Den åttonde förhandlingsrundan hölls i Wellington, Nya Zeeland, den 12–16 april 2010, och den nionde förhandlingsrundan hölls i Lucerne i Schweiz mellan den 28 juni och den 1 juli 2010. Förhandlingarna förväntas slutföras 2010 [10] [Länk].

26. Klaganden och rådet förefaller vara eniga om att de berörda handlingarna i förevarande fall inte har upprättats i syfte att förbereda en unionsrättsakt. De handlar snarare om förhandlingar och slutande av ett internationellt avtal och har inget att göra med en EU-rättsakt. I målet *Turco* ansåg domstolen att det för att medborgarna ska kunna utöva sina demokratiska rättigheter är absolut nödvändigt att de kan ta reda på vilka överväganden som låg till grund för lagstiftningsåtgärden [11] [Länk]. Detta argument förefaller därför inte vara omedelbart tillämpligt i förevarande fall. Klaganden hävdar dock att Acta-avtalet i praktiken har en lagstiftande verkan, eftersom parterna i avtalet skulle vara bundna av rättsliga och verkställande skyldigheter om det godtogs. Acta-avtalet skulle således indirekt ha samma verkan som ett lagstiftningsförslag. Ombudsmannen håller med om att ingåendet av Acta-avtalet faktiskt kan göra det nödvändigt för EU att föreslå och anta lagstiftning. I så fall skulle Acta-avtalet utgöra det enda eller viktigaste övervägandet som ligger till grund för denna lagstiftning, och medborgarna skulle ha ett tydligt intresse av att bli informerade om Acta-avtalet. Även om det således är fullt möjligt att Acta-avtalet i praktiken skulle kunna få långtgående lagstiftningskonsekvenser för unionen, innebär detta inte att förfarandet för att ingå Acta-avtalet är detsamma som ett lagstiftningsförfarande, och att reglerna för det sistnämnda (inklusive bestämmelserna om allmänhetens tillgång till handlingar enligt *Turco* -målet) är tillämpliga analogt på det förstnämnda.

27. Ombudsmannen måste således undersöka om rådet på ett korrekt sätt har tillämpat artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordningen på de sex handlingar som är föremål för klagomålet. EU-domstolen har slagit fast att "det framgår av ordalydelsen i artikel 4.1 a i förordning nr



1049/2001 att när det gäller de undantag från rätten till tillgång som föreskrivs i denna bestämmelse är institutionens vägran att ge tillgång till handlingar obligatorisk när ett utlämnande av en handling för allmänheten skulle undergräva de intressen som denna bestämmelse skyddar, utan att det i ett sådant fall och i motsats till bestämmelserna i artikel 4.2 i synnerhet är nödvändigt att göra en avvägning mellan de krav som är knutna till skyddet för dessa intressen och dem som härrör från andra intressen .” [12] [Länk]

28. När det gäller dokument 13637/08, som klassificeras som ”EU-begränsat”, visade inspektionen att den innehöll en not om resultatet av samrådet med råden för rättsliga och inrikes frågor av den 26 september 2008 om det gemensamma förslaget mellan Japan och Förenta staterna om utkast till straffrättsliga åtgärder som ska ingå i Acta-avtalet, och att det utarbetades inför den tredje förhandlingsrundan i Tokyo den 8–10 oktober 2008. Dokumentet innehöll kommentarer från delegationerna om olika specifika artiklar i utkastet till Acta-avtal.

29. När det gäller dokumenten 13382/08 och 13949/08 av den 23 september respektive den 8 oktober 2008 visade inspektionen att de bestod av meddelanden från ordförandeskapet till delegationerna. Dokument 13382/08 innehöll en sammanfattning av svaren på de civilrättsliga åtgärder som Japan och Förenta staterna föreslog att ingå i Acta-avtalet, och det utarbetades på grundval av diskussioner som ägde rum den 11 september 2008 vid mötet i arbetsgruppen för immateriella rättigheter (undergruppen patent). Dokumentet utarbetades för att förbereda den tredje förhandlingsrundan i Tokyo. Den innehöll en översikt över vissa delegationers syn på EU:s förhandlingsposition samt vissa ändringar och reservationer som gjordes med avseende på vissa artiklar. Dokument 13949/08 innehöll en diskussion om förslag till civilrättsliga åtgärder som ägde rum den 6 oktober 2008 vid mötet i arbetsgruppen för immateriella rättigheter (undergruppen för upphovsrätt). Den innehöll kommentarer om EU:s förhandlingsposition när det gäller vissa artiklar.

30. När det gäller dokumenten 12875/08, 13448/08 och 13750/08 av den 10 och 24 september respektive den 2 oktober 2008 [13] [Länk] visade inspektionen att de var arbetsdokument som utarbetats av kommissionens avdelningar [14] [Länk] och riktades till arbetsgruppen för immateriella rättigheter (undergruppspatent) (dokument 12875/08) och till delegationerna (handlingarna 13448/08 och 13750/08). De två första dokumenten innehöll utkastet och det reviderade utkastet till EU:s reaktion på Japans och Förenta staternas gemensamma förslag om Acta-avtalets avsnitt om civil verkställighet. Dokumenten innehöll texten till Japans/USA:s förslag och kommissionens förslag till ändringar (tillägg eller strykningar) markerade i spårändringar. De innehöll också ett uttalande enligt vilket förhandlingsdokumenten inte var officiella handlingar och bör behandlas med reserv. Dokument 13750/08 innehöll en sammanställning (framställd av Förenta staterna och Japan) av alla synpunkter från Acta-förhandlingspartnerna om de olika artiklarna i avsnittet om civil verkställighet efter den andra förhandlingsrundan i Washington.

31. När det gäller rådets tillämpning av undantaget i artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordningen på ovannämnda sex handlingar noterar ombudsmannen för det första att de parter som förhandlade fram Acta-avtalet uppenbarligen var överens om att förhandlingsdokumenten skulle betraktas som konfidentiella. Detta bekräftas också av anmärkningen i två av de sex



granskade handlingarna, där det anges att handlingar som ingetts under förhandlingarna inte var offentliga handlingar. Rådet grundade emellertid inte sin vägran att bevilja tillgång till relevanta handlingar på detta särskilda avtal mellan förhandlingsparterna. Detta argument behöver således inte prövas närmare i förevarande fall.

32. När det gäller dokumenten 12875/08, 13448/08 och 13750/08 hävdade rådet att de innehöll detaljerad information om de olika Acta-förhandlingsparternas ståndpunkter när det gäller den känsliga frågan i civilrättsliga förfaranden om säkerställande av skyddet för immateriella rättigheter samt kommentarer om de andra förhandlingsparternas ståndpunkter. Den konstaterade att ett fullständigt utlämnande av dessa handlingar allvarligt skulle undergräva skyddet av allmänintresset när det gäller EU:s internationella förbindelser, eftersom utlämnandet av dem skulle inverka negativt på förtroendet för de pågående förhandlingarna och skulle kunna ha en negativ inverkan på framtida förhandlingar.

33. Ombudsmannen delar rådets åsikt att ett utlämnande av handlingarna i fråga, som avslöjar Förenta staternas och Japans förhandlingsposition, med stor sannolikhet skulle skada EU:s förbindelser med dessa länder. Ombudsmannen håller också med om att det, såsom rådet vidare har hävdad, är sannolikt att ett sådant utlämnande skulle ha en negativ inverkan på förtroendet för de pågående förhandlingarna och att det skulle hämma ett öppet och konstruktivt samarbete.

34. När det gäller dokumenten 13382/08, 13637/08 och 13949/08 hävdade rådet att dessa dokument innehöll detaljerad information om EU:s ståndpunkt inom ramen för Acta-förhandlingarna och att ett fullständigt utlämnande av dem skulle avslöja EU:s strategiska mål i förhandlingarna. Detta skulle äventyra det övergripande genomförandet av de pågående förhandlingarna och skada EU:s intresse av att förhandlingarna förs. Som ett resultat av sin inspektion kan ombudsmannen bekräfta att dessa dokument verkligen innehåller en detaljerad beskrivning av den ståndpunkt som EU avser att inta under förhandlingarna om det framtida Acta-avtalet. Ombudsmannen delar återigen rådets uppfattning att utlämnandet av dokument 13382/08, 13637/08 och 13949/08 sannolikt skulle äventyra det övergripande genomförandet av de pågående förhandlingarna med Förenta staterna och Japan och därmed skada de internationella förbindelserna mellan EU och dessa länder.

35. På grundval av ovanstående argument anser ombudsmannen att rådet hade fog för att tillämpa artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordningen på de sex aktuella handlingarna. Mot bakgrund av ovannämnda rättspraxis och det faktum att undantaget ansågs vara tillämpligt är det varken möjligt eller nödvändigt att göra en avvägning mellan det intresse som skyddas genom artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordningen och andra intressen.

36. När det gäller frågan om partiell tillgång angav rådets generalsekretariat i sitt beslut av den 4 december 2008 att det hade undersökt möjligheten att bevilja partiell tillgång till de sex berörda handlingarna, men drog slutsatsen att detta inte var möjligt eftersom ”*handlingarnas innehåll utgör en oskiljaktig helhet*”. I sitt yttrande tillade rådet att undantaget i artikel 4.1 a tredje strecksatsen var tillämpligt på de begärda handlingarna i sin helhet. På grundval av sin granskning av de berörda handlingarna anser ombudsmannen att rådets ståndpunkt är



berättigad. Med ett undantag avser all information i dessa dokument förslag och synpunkter på EU:s, Förenta staternas och Japans ståndpunkter, och det skulle inte vara möjligt att lämna ut delar av handlingarna utan att undergräva skyddet för det intresse som omfattas av undantaget i artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordningen.

37. Undantaget gäller dokument 13949/08, i vilka punkterna 1–5 avser rent procedurfrågor som rör förhandlingarna ur EU:s synvinkel. I ett telefonsamtal med ombudsmannens kansli den 29 juni 2010 klargjorde klaganden emellertid att den endast var intresserad av de delar av handlingarna som innehöll väsentlig information om förhandlingarna om Acta-avtalet, och inte i delar av handlingar som innehöll information om rent förfarandemässiga aspekter. Ombudsmannen anser därför att det inte finns något ytterligare behov av att behandla frågan om tillgång till punkterna 1–5 i dokument 13949/08.

38. Mot bakgrund av ovanstående drar ombudsmannen slutsatsen att rådet hade rätt att tillämpa undantaget i artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordningen för att vägra tillgång till de berörda handlingarna.

B. Slutsats

På grundval av sin undersökning av detta klagomål avslutar ombudsmannen det med följande slutsats:

Det förekom inga administrativa missförhållanden i rådet.

Den klagande och rådet kommer att informeras om detta beslut.

P. Nikiforos DIAMANDOUROS

Utfärdat i Strasbourg den 23 juli 2010

[1] [\[Länk\]](#) 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, 2001, s. 43).

[2] [\[Länk\]](#) Klaganden listade totalt tolv dokument, varav vissa verkar gälla samma dokument. I sitt yttrande uppgav rådet att klaganden hade begärt tillgång till nio handlingar. Rådet beviljade delvis tillgång till tre av dem och nekade tillgång till de övriga sex som är föremål för förevarande klagomål.

[3] [\[Länk\]](#) Se fotnot 2.

[4] [\[Länk\]](#) EGT L 101, 2001, s. 1.

[5] [\[Länk\]](#) De förenade målen C-39/05 P och C-52/05 P, *Sverige och Turco mot rådet*, REG



2008, s. I-4723, punkt 46.

[6] [Länk] Mål C-266/05 P, *Sison mot rådet*, REG 2007, s. I-1233, punkt 46.

[7] [Länk] Detta stycke återfinns inte längre i den nya artikel 240 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

[8] [Länk] Första stycket i dokumentet "Håll handlingars sekretess" har följande lydelse: " Vi är överens om att dokument som rör det föreslagna handelsavtalet mot varumärkesförfalskning (Acta) kommer att hållas i förtroende. Detta innebär att handlingarna endast får ges till regeringstjänstemän eller personer utanför regeringen som deltar i partiets inhemska samrådsprocess och som har behov av att granska eller informeras om uppgifterna i dessa handlingar. Alla som får tillgång till dokumenten kommer att varnas om att de inte kan dela dokumenten med personer som inte är behöriga att se dem. " alla parter kommer att markera de dokument som de skapar på ett sätt som gör det klart att handlingarna kommer att hållas i förtroende. Förenta staterna planerar att markera dokument som genereras av oss som "Konfidentiell, Utländska Regeringsinformation – Modified Handling Auktoriserad ".

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

[10] [Länk]

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

[11] [Länk] Se fotnot 5.

Mål [Länk] C-266/05 P, *Sison mot rådet*, REG 2007, s. I-1233, punkt 46; se även mål T-264/04, *WWF mot rådet*, REG 2007, s. II-911, punkt 44.

[13] [Länk] Datumen för dessa handlingar motsvarar inte de datum som anges av klaganden.

[14] [Länk] ombudsmannen noterar att de tre dokumenten 12875/08, 13448/08 och 13750/08 var arbetsdokument från kommissionens avdelningar och därmed handlingar från tredje part i den mening som avses i artikel 4.4 i förordningen, enligt vilka institutionen ska samråda med den tredje parten i syfte att bedöma om ett undantag i punkt 1 eller 2 är tillämpligt " om det inte är uppenbart att handlingen ska lämnas ut eller inte ." Ombudsmannen noterar att rådet inte nämnde att det hade samrått med kommissionen om eventuell tillgång till dessa tre handlingar. Han utgår därför från att det enligt rådet var uppenbart att handlingarna inte skulle lämnas ut och att kommissionen därför inte behövde höras.