

PARLAMENTO EUROPEO

2004



2009

Commissione per le petizioni

2008/0090(COD)

22.1.2009

PARERE

della commissione per le petizioni

destinato alla commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione
(COM(2008)0229 – C6-0184/2008 – 2008/0090(COD))

Relatore per parere: David Hammerstein

PA_Legam

BREVE MOTIVAZIONE

In conformità dell'articolo 1, paragrafo 2, del trattato sull'Unione europea (modificato dal trattato di Amsterdam nel 1997), le istituzioni e gli organi comunitari devono adottare le proprie decisioni nel modo più trasparente possibile e più vicino possibile ai cittadini. Affinché cittadini e organi elettivi possano partecipare in modo efficace al processo politico e chiedere alle autorità pubbliche di rendere conto del proprio operato, è quindi necessario assicurare loro il più ampio accesso possibile ai documenti detenuti dalle istituzioni europee.

Nonostante i progressi compiuti dalle istituzioni europee sul fronte dell'apertura e della trasparenza, la situazione non si può affatto considerare perfetta e l'attuale rifusione del regolamento (CEE) n. 1049/2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti in possesso delle istituzioni europee, va considerata un ulteriore passo verso la realizzazione di un ambiente amministrativo in cui la disponibilità delle informazioni e la semplicità di accesso alle medesime costituiscano la norma e non l'eccezione.

Tuttavia, le modifiche che la Commissione ha deciso di apportare al regolamento risultano insoddisfacenti in ragione del fatto che in diversi casi le proposte della Commissione rappresentano un passo indietro piuttosto che un coraggioso passo avanti in quello che è stato definito "uno slancio verso una maggiore trasparenza". Il relatore per parere ritiene che una vera integrazione e un reale consolidamento della giurisprudenza e di altri testi pertinenti (come ad esempio la convenzione di Aarhus) all'interno del regolamento avrebbero già dovuto portare a un diverso approccio alla revisione.

Egli ritiene inoltre che la scelta della Commissione di ricorrere alla procedura di rifusione sia infelice e non conforme agli obiettivi del relativo accordo interistituzionale, che prevede l'impiego della procedura in questione in condizioni ben differenti. Poiché con questo sistema le possibilità di intervento modificativo del Parlamento rispetto alla proposta sono limitate *a priori* ai soli elementi modificati dalla Commissione, sarebbe opportuno che l'impiego della procedura di rifusione fosse valutato con attenzione. Il fatto che tale procedura sia inadeguata ai fini di una revisione complessa, in cui la modifica di determinati elementi ha implicazioni per altre disposizioni contenute nel testo, si tradurrà all'atto pratico nella necessità per il Parlamento di fare ampio uso della deroga prevista dall'accordo interistituzionale.

Il passo indietro più marcato compiuto dalla Commissione è la nuova definizione (articolo 3) di "documento", ovvero del concetto centrale del regolamento. Il relatore per parere è dell'avviso che, anziché restringere la definizione, come di fatto propone la Commissione, sarebbe necessario estenderla ad ogni contenuto informativo, a prescindere dal suo supporto o dalla fase del processo decisionale, che verta su aspetti di competenza delle istituzioni.

La commissione per le petizioni ha il polso della situazione dell'Unione in tema di lacune e di carenze nell'applicazione del diritto, delle politiche e dei programmi comunitari e continua a osservare che i cittadini sono estremamente consapevoli di tali carenze, perché ne subiscono le conseguenze dirette e perché hanno un interesse diretto a porre fine alle violazioni e/o a ottenere giustizia.

Un aspetto particolarmente importante per i cittadini, ad esempio nelle procedure di infrazione, che spesso sono il risultato di petizioni pubbliche, è avere pieno accesso a tutti i documenti in tutte le fasi di indagine in cui si articola la procedura, ivi compresi i documenti forniti dagli Stati membri. Il relatore per parere osserva che la proposta della Commissione di riconoscere agli Stati membri il diritto di rifiutare l'accesso a documenti (articolo 5) sulla base della legislazione nazionale è in contrasto con la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee ed è inaccettabile. Al diritto di accesso dei cittadini ai documenti non dovrebbero essere applicate eccezioni supplementari rispetto a quelle stabilite all'articolo 4 ("Eccezioni"). Per quanto riguarda l'articolo 9 ("Documenti sensibili"), è importante che le istituzioni stabiliscano norme comuni per la classificazione di questo tipo di documenti e che tali norme siano rese pubbliche.

Il relatore per parere ritiene inoltre che sarebbe bene integrare nel regolamento la proposta del Mediatore europeo di agire in qualità di intermediario obiettivo qualora il richiedente cui un'istituzione abbia rifiutato *in toto* o in parte l'accesso a un documento metta in dubbio la realtà del danno agli interessi in questione e/o sostenga che vi sia un interesse pubblico preminente alla divulgazione. In tali casi il Mediatore potrebbe esaminare il documento, formulare un parere indipendente sulla questione del danno e/o dell'interesse pubblico preminente e - senza divulgare il documento - trasmettere il proprio parere all'istituzione e al richiedente. In caso di conferma del rifiuto a seguito della consultazione con il Mediatore, il richiedente, qualora lo desiderasse, potrebbe presentare una domanda di conferma.

Questa procedura non diminuirebbe affatto i diritti garantiti al richiedente dal regolamento ma consentirebbe di prestare assistenza e orientamento pratici all'istituzione (la quale potrebbe ritenere di essere giuridicamente obbligata a rifiutare l'accesso al documento) e aumenterebbe la fiducia del richiedente rispetto al fatto che, dietro al respingimento di una domanda, vi è un'effettiva probabilità di danno e che la possibilità di un interesse pubblico preminente alla divulgazione è stata esaminata in modo attento e obiettivo. Un altro vantaggio della procedura consisterebbe nel fatto che i casi di rifiuto di più istituzioni deferiti all'attenzione del Mediatore sarebbero esaminati in modo coerente ed equo.

Il relatore per parere è dell'avviso che sia difficile pensare che l'iniziativa europea per la trasparenza possa avere successo se i richiedenti non saranno posti in condizione di reperire e consultare facilmente le informazioni desiderate. Nel quadro di questo regolamento, le istituzioni dovrebbero quindi garantire che i documenti siano messi a disposizione attraverso un'interfaccia comune per l'accesso ai propri registri di documenti e prevedere un unico punto di accesso.

I documenti forniti per via elettronica dovrebbero essere presentati in formati conformi agli standard aperti. Lo slancio verso la trasparenza fallirà sicuramente se i cittadini saranno obbligati a utilizzare software proprietari specifici compatibili con l'ambiente informatico delle istituzioni. Il relatore per parere ha introdotto alcuni emendamenti (articoli 10 e 11) e una scadenza entro la quale le istituzioni dovrebbero garantire che i documenti siano messi a disposizione in formati conformi agli standard aperti e assicurare che i propri ambienti informatici non costituiscano un ostacolo all'accesso pubblico ai documenti.

Allo scopo di garantire lo scrutinio parlamentare, il relatore per parere sottolinea che il Parlamento dovrebbe esercitare un controllo adeguato in materia di documenti sensibili. Gli

accordi bilaterali con i paesi terzi o le organizzazioni internazionali non possono vietare al Consiglio e alla Commissione di condividere le informazioni con il Parlamento. A tale proposito, è importante fissare le scadenze per l'adeguamento dei regolamenti interni delle istituzioni e procedere alla verifica, da parte della Commissione, della conformità di tali regolamenti interni con il regolamento rivisto. La Commissione, inoltre, dovrebbe essere tenuta a presentare una relazione sull'attuazione del regolamento rivisto e, se necessario, a formulare raccomandazioni per eventuali miglioramenti, come del resto previsto dal regolamento attuale.

EMENDAMENTI

La commissione per le petizioni invita la commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, competente per il merito, a includere nella sua relazione i seguenti emendamenti:

Emendamento 1

Proposta di regolamento Considerando 2

Testo della Commissione

(2) L'articolo 1, secondo comma del trattato sull'Unione europea sancisce il concetto di trasparenza, secondo il quale il trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano adottate nel modo più trasparente possibile e più vicino possibile ai cittadini.

Emendamento

(2) L'articolo 1, secondo comma del trattato sull'Unione europea sancisce il concetto di trasparenza, secondo il quale il trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano adottate nel modo più trasparente possibile e più vicino possibile ai cittadini. ***Tale concetto è ribadito all'articolo 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dalla dichiarazione n. 17 allegata al trattato di Maastricht e dalla dichiarazione di Laeken, che legano una maggiore trasparenza nel processo decisionale ad un maggior accesso del pubblico alle informazioni, secondo quanto indicato all'articolo 255 del trattato CE, il quale a sua volta conferma la natura democratica delle istituzioni e la fiducia del pubblico nell'amministrazione. Occorre predisporre risorse adeguate per dare attuazione pratica al principio della trasparenza, conseguendo in questo modo una maggiore legittimità ed efficacia,***

nonché una maggiore responsabilità nei confronti dei cittadini, e rafforzando nel contempo i principi della democrazia e il rispetto dei diritti fondamentali.

Motivazione

La gestione delle informazioni e dei documenti, l'amministrazione del diritto di accesso del pubblico e la comunicazione con i cittadini sono attività che richiedono un elevato impiego di risorse. La predisposizione delle risorse necessarie per conseguire tali finalità dovrebbe essere considerata un investimento necessario per garantire l'efficienza, l'efficacia e la trasparenza delle istituzioni e degli organi dell'Unione.

Emendamento 2

Proposta di regolamento Articolo 1

Testo della Commissione

L'obiettivo del presente regolamento è di:

- definire i principi, le condizioni e le limitazioni, per motivi di interesse pubblico o privato, che disciplinano il diritto di accesso ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (in prosieguo "le istituzioni") sancito dall'articolo 255 del trattato CE, in modo tale da garantire al pubblico l'accesso più ampio possibile a quei documenti;
- definire regole che garantiscano l'esercizio più agevole possibile di tale diritto;
- promuovere le*** buone prassi amministrative sull'accesso ai documenti.

Emendamento

L'obiettivo del presente regolamento è di:

- definire i principi, le condizioni e le limitazioni, per motivi di interesse pubblico o privato, che disciplinano il diritto di accesso ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (in prosieguo "le istituzioni") sancito dall'articolo 255 del trattato CE, in modo tale da garantire ***che*** al pubblico ***sia accordato*** l'accesso più ampio possibile a quei documenti;
- definire regole che garantiscano l'esercizio più agevole possibile di tale diritto;
- garantire l'adozione di*** buone prassi amministrative sull'accesso ai documenti.

Motivazione

Le istituzioni hanno l'obbligo di garantire chiarezza e trasparenza nonché l'adozione di buone prassi amministrative.

Emendamento 3

Proposta di regolamento Articolo 2

Testo della Commissione

1. Qualsiasi persona fisica o giuridica ha un diritto d'accesso ai documenti delle istituzioni, secondo i principi, le condizioni e le limitazioni definite nel presente regolamento.

2. Il presente regolamento riguarda tutti i documenti detenuti da un'istituzione, vale a dire i documenti formati o ricevuti dalla medesima e che si trovino in suo possesso concernenti aspetti relativi alle politiche, iniziative e decisioni di sua competenza, in tutti i settori d'attività dell'Unione europea.

3. Fatti salvi gli articoli 4 e 9, i documenti sono resi accessibili al pubblico su domanda scritta ovvero direttamente, sotto forma elettronica o attraverso un registro. In particolare, i documenti formati o ricevuti nel corso di una procedura legislativa sono resi direttamente accessibili ai sensi dell'articolo 12.

4. I documenti sensibili quali definiti all'articolo 9, paragrafo 1, sono soggetti ad un trattamento speciale ai sensi di tale articolo.

5. Il presente regolamento non si applica ai documenti prodotti dinanzi ai giudici comunitari da parti diverse dalle istituzioni.

6. Fatti salvi gli specifici diritti di accesso delle parti interessate ai sensi del diritto comunitario, non sono accessibili al pubblico i documenti di un fascicolo amministrativo di indagine o di un procedimento riguardante un atto amministrativo di portata individuale, finché l'indagine non sia conclusa o l'atto

Emendamento

1. Qualsiasi persona fisica o giuridica ha un diritto d'accesso ai documenti delle istituzioni, secondo i principi, le condizioni e le limitazioni definite nel presente regolamento.

2. Il presente regolamento riguarda tutti i documenti detenuti da un'istituzione, vale a dire i documenti formati o ricevuti dalla medesima e che si trovino in suo possesso concernenti aspetti relativi alle politiche, iniziative, **indagini** e decisioni di sua **responsabilità** e competenza **dirette e indirette**, in tutti i settori d'attività dell'Unione europea.

3. Fatti salvi gli articoli 4 e 9, i documenti sono resi accessibili al pubblico su domanda scritta ovvero direttamente, sotto forma elettronica o attraverso un registro. In particolare, i documenti formati o ricevuti nel corso di una procedura legislativa sono resi direttamente accessibili ai sensi dell'articolo 12. ***I vari moduli di domanda sono identici per tutti gli organi di cui al presente regolamento e sono debitamente tradotti in tutte le lingue ufficiali dell'Unione europea.***

4. I documenti sensibili quali definiti all'articolo 9, paragrafo 1, sono soggetti ad un trattamento speciale ai sensi di tale articolo.

5. Il presente regolamento non si applica ai documenti prodotti dinanzi ai giudici comunitari da parti diverse dalle istituzioni.

6. Fatti salvi gli specifici diritti di accesso delle parti interessate ai sensi del diritto comunitario, non sono accessibili al pubblico i documenti di un fascicolo amministrativo di indagine o di un procedimento riguardante un atto amministrativo di portata individuale, finché l'indagine non sia conclusa o l'atto

definitivo. Non sono accessibili al pubblico i documenti contenenti informazioni che un'istituzione abbia raccolto ovvero ottenuto da persone fisiche o giuridiche nell'ambito dell'indagine.

7. Il presente regolamento non pregiudica i diritti di accesso del pubblico a documenti in possesso delle istituzioni che possono derivare da strumenti di diritto internazionale o da atti delle istituzioni volti a dar loro esecuzione.

definitivo. Non sono accessibili al pubblico i documenti contenenti informazioni che un'istituzione abbia raccolto ovvero ottenuto da persone fisiche o giuridiche nell'ambito dell'indagine.

7. Il presente regolamento non pregiudica i diritti di **un più ampio** accesso del pubblico a documenti in possesso delle istituzioni che possono derivare da strumenti di diritto internazionale o da atti delle istituzioni volti a dar loro esecuzione.

Motivazione

Per quanto riguarda i diritti di accesso a documenti che derivano da strumenti di diritto internazionale come la convenzione di Aarhus o da atti volti a dar loro esecuzione, l'inserimento al paragrafo 7 dei termini "un più ampio" non è inteso a introdurre una modifica di ordine giuridico, ma semplicemente a conferire al testo maggiore chiarezza.

Emendamento 4

Proposta di regolamento

Articolo 4 – paragrafo 1 – lettera e)

Testo della Commissione

e) all'ambiente, quali i siti di riproduzione delle specie rare.

Emendamento

soppresso

Emendamento 5

Proposta di regolamento

Articolo 4 – paragrafo 3

Testo della Commissione

3. L'accesso ai seguenti documenti viene rifiutato nel caso in cui la loro divulgazione pregiudichi gravemente il processo decisionale delle istituzioni:

a) documenti relativi a una questione sulla quale non sia stata presa una decisione;

b) documenti contenenti riflessioni per uso interno, facenti parte di deliberazioni e consultazioni preliminari in seno alle

Emendamento

3. L'accesso ai seguenti documenti viene rifiutato nel caso in cui la loro divulgazione pregiudichi gravemente il processo decisionale delle istituzioni:

a) documenti relativi a una questione sulla quale non sia stata presa una decisione ***e relativamente alla quale siano rispettate le regole della trasparenza;***

b) documenti contenenti riflessioni per uso interno, facenti parte di deliberazioni e consultazioni preliminari in seno alle

istituzioni interessate, anche una volta adottata la decisione.

istituzioni interessate, anche una volta adottata la decisione *ed entro un ragionevole lasso di tempo*.

Emendamento 6

Proposta di regolamento Articolo 4 – paragrafo 4 bis (nuovo)

Testo della Commissione

Emendamento

4 bis. I documenti la cui divulgazione possa arrecare pregiudizio a valori di tutela ambientale, come la tutela dei siti di riproduzione delle specie rare, sono divulgati esclusivamente in conformità del regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

¹ *GU L 264 del 25.9.2006, pag. 13.*

Motivazione

L'articolo 4 bis (nuovo) è introdotto al fine di tener pienamente conto della convenzione di Aarhus e dei principi sanciti dalla sentenza Turco (C-39/05 P e C-52-05).

Emendamento 7

Proposta di regolamento Articolo 9 – paragrafo 7

Testo della Commissione

7. La Commissione e il Consiglio **informano il** Parlamento europeo in merito ai documenti sensibili conformemente agli accordi conclusi fra le istituzioni.

Emendamento

7. La Commissione e il Consiglio **garantiscono un controllo adeguato da parte del** Parlamento europeo in merito ai documenti sensibili, conformemente agli accordi conclusi fra le istituzioni, **che sono resi pubblici.**

Motivazione

La raccomandazione 3 della risoluzione Cashman afferma che, nell'ambito del controllo parlamentare, il regolamento dovrebbe garantire un adeguato controllo da parte del Parlamento europeo in merito ai documenti sensibili.

Emendamento 8

Proposta di regolamento Articolo 10 – paragrafo 3

Testo della Commissione

3. I documenti vengono forniti in una versione e in un formato già esistenti (compreso quello elettronico o un formato alternativo, quale il braille, la stampa a grandi caratteri o il nastro magnetico), tenendo pienamente conto della preferenza espressa dal richiedente.

Emendamento

3. I documenti vengono forniti in una versione e in un formato già esistenti (compreso quello elettronico o un formato alternativo, quale il braille, la stampa a grandi caratteri o il nastro magnetico e in una delle lingue ufficiali dell'UE), tenendo pienamente conto della preferenza espressa dal richiedente **e in una delle lingue ufficiali dell'Unione europea. L'accesso ai documenti non è limitato dal software o dai sistemi operativi utilizzati all'interno dell'ambiente informatico dell'istituzione.**

Motivazione

Le istituzioni dovrebbero cogliere l'opportunità offerta dalla revisione del regolamento per introdurre norme aperte. I principi di fondo del presente regolamento e la sua base giuridica implicano che l'accesso ai documenti non deve essere limitato dal software o dai sistemi operativi utilizzati da un'istituzione.

Emendamento 9

Proposta di regolamento Articolo 12 – paragrafo 2

Testo della Commissione

2. Per quanto possibile, gli altri documenti, in particolare *quelli relativi alla formulazione di una politica o di una strategia*, sono resi direttamente accessibili in formato elettronico.

Emendamento

2. In particolare, fatti salvi gli articoli 4 e 9, i documenti *redatti o ricevuti nel corso delle procedure per l'adozione di atti legislativi o di atti non legislativi di portata generale dell'UE* sono resi direttamente accessibili al pubblico.

Motivazione

Si veda la motivazione dell'emendamento relativo all'articolo 12, paragrafo 4.

Emendamento 10

Proposta di regolamento Articolo 12 – paragrafo 4

Testo della Commissione

4. Ciascuna istituzione definisce nel proprio regolamento interno quali altre categorie di documenti sono direttamente accessibili al pubblico.

Emendamento

4. Le istituzioni creano un'interfaccia comune per i loro registri di documenti e garantiscono in particolare un punto di accesso unico per l'accesso diretto ai documenti redatti o ricevuti nel corso delle procedure per l'adozione di atti legislativi o di atti non legislativi di portata generale dell'UE.

Motivazione

I paragrafi 2 e 4 dell'articolo 12 sono modificati in modo da tener conto delle raccomandazioni 2 e 5 della risoluzione Cashman al fine di migliorare le norme attuali.

Emendamento 11

Proposta di regolamento

Articolo 13 – paragrafo 2 – lettera a

Testo della Commissione

a) le iniziative presentate al Consiglio da uno Stato membro a norma **dell'articolo 67, paragrafo 1, del trattato CE ovvero dell'articolo 34, paragrafo 2, del trattato UE;**

Emendamento

a) le iniziative presentate al Consiglio da uno Stato membro a norma dell'articolo 34, paragrafo 2, del trattato UE;

Motivazione

Non sono più possibili iniziative presentate dagli Stati membri a norma dell'articolo 67, paragrafo 1, del trattato CE.

Emendamento 12

Proposta di regolamento

Articolo 17 – paragrafo 1 bis (nuovo)

Testo della Commissione

Emendamento

1 bis. Al più tardi entro il, la Commissione pubblica una relazione sull'applicazione dei principi del presente regolamento e formula raccomandazioni comprendenti, ove opportuno, proposte di revisione del regolamento rese necessarie dai cambiamenti intervenuti rispetto alla situazione attuale e un programma d'azione contenente le misure che le istituzioni dovranno adottare.

Motivazione

Analogamente a quanto era stato previsto per il regolamento in vigore, è opportuno che venga presentata una relazione sull'applicazione del regolamento che contenga, se del caso, raccomandazioni e proposte di miglioramento. L'esclusione di una determinata disposizione comporta di fatto un emendamento al regolamento.

PROCEDURA

Titolo	Accesso del pubblico ai documenti di Parlamento europeo, Consiglio e Commissione
Riferimenti	COM(2008)0229 – C6-0184/2008 – 2008/0090(COD)
Commissione competente per il merito	LIBE
Parere espresso da Annuncio in Aula	PETI 4.9.2008
Relatore per parere Nomina	David Hammerstein 15.7.2008
Approvazione	19.1.2009
Esito della votazione finale	+: 20 -: 0 0: 1
Membri titolari presenti al momento della votazione finale	Sir Robert Atkins, Margrete Auken, Inés Ayala Sender, Victor Boştinaru, Simon Busuttil, Alexandra Dobolyi, Glyn Ford, Cristina Gutiérrez-Cortines, David Hammerstein, Marian Harkin, Carlos José Iturgaiz Angulo, Marcin Libicki, Miguel Angel Martínez Martínez, Manolis Mavrommatis, Mairead McGuinness, Marie Panayotopoulos-Cassiotou, Nicolae Vlad Popa, Kathy Sinnott
Supplenti presenti al momento della votazione finale	Carlos Carnero González, Marie-Hélène Descamps, Henrik Lax