PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

Commissione giuridica

2008/0090(COD)

30.1.2009

PARERE

della commissione giuridica

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 (rifusione)
(COM(2008)0229 – C6-0184/2008 – 2008/0090(COD))

Relatrice per parere: Monica Frassoni

PA_Legam

BREVE MOTIVAZIONE

L'articolo 1, paragrafo 2, del trattato sull'Unione europea definisce l'obbligo in capo alle istituzioni e agli organi comunitari di adottare le proprie decisioni nel modo più trasparente possibile e più vicino possibile ai cittadini. È ampiamente riconosciuto che la trasparenza e il diritto dei cittadini all'informazione costituiscono il mezzo più efficiente in termini di costi per contrastare e prevenire la corruzione. Per consentire ai cittadini di partecipare in modo efficace al processo politico chiamando le autorità pubbliche a rendere conto del proprio operato, è quindi necessario assicurare loro il più ampio accesso possibile ai documenti detenuti dalle istituzioni europee.

Il Parlamento europeo ha ripetutamente ricordato (come nella risoluzione Cashman) l'importanza di questo fondamentale principio della democrazia. La consultazione sulla revisione del regolamento ha rivelato che la società civile sostiene ampiamente la richiesta del Parlamento europeo di introdurre una vera e propria legge sulla libertà di informazione che sia applicabile al quadro istituzionale dell'Unione europea, in conformità con il diritto ad una buona amministrazione sancito dall'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali.

La relatrice deplora che le altre istituzioni non stiano adottando lo stesso approccio impegnato. Le modifiche che la Commissione ha di fatto apportato al regolamento risultano insoddisfacenti poiché in diversi casi le proposte della Commissione rappresentano un passo indietro rispetto a quello che è stato definito "uno slancio verso una maggiore trasparenza". Ritiene inoltre che la scelta della Commissione di ricorrere alla procedura di rifusione ai fini della revisione del regolamento sia infelice e non conforme agli obiettivi dell'accordo interistituzionale (AII) sulla procedura di rifusione. 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 ricorso alla deroga prevista dall'accordo interistituzionale.

La relatrice ha ripetutamente ripristinato le disposizioni del regolamento in vigore, in quanto esse offrono un livello di accesso e di trasparenza decisamente più elevato.

La relatrice ha inoltre fatto riferimento alla questione del rapporto tra l'accesso ai documenti e la protezione dei dati come a uno dei punti più controversi dell'applicazione del regolamento (CE) n. 1049/2001. La posizione condivisa dal Mediatore europeo, dal Garante europeo per la protezione dei dati e dal Tribunale di primo grado (nella causa Bavarian Lager) è che la protezione dei dati non deve essere utilizzata per impedire l'accesso alle informazioni quando tale accesso non pregiudica il diritto alla vita privata e all'integrità di un individuo; la relatrice ha ricordato alla Commissione tale posizione consolidata.

Traendo ispirazione dalla legge sulla libertà d'informazione messicana e tenendo presente che il ricorso ai tribunali europei in caso di rifiuto di divulgazione può costituire un'alternativa irragionevole per i cittadini, la relatrice propone di conferire al Mediatore europeo i poteri necessari ad assumere decisioni, in merito alle richieste di accesso a documenti, che abbiano effetto definitivo sull'amministrazione interessata; allo stesso tempo, è necessario che i richiedenti mantengano il diritto di depositare un ricorso contro il rifiuto di divulgazione presso il Tribunale di primo grado.

EMENDAMENTI

La commissione giuridica 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 insieme alle raccomandazioni, in allegato, del gruppo consultivo dei servizi giuridici del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione :

Emendamento 1

Proposta di regolamento
Considerando 1

Testo della Commissione	*Emendamento*
(1) È necessario apportare diverse modifiche sostanziali al regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione. È quindi opportuno provvedere, per ragioni di chiarezza, alla sua rifusione.	(1) È necessario apportare diverse modifiche sostanziali al regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione. È quindi opportuno provvedere, per ragioni di chiarezza, alla sua rifusione***, essendo questa una tecnica legislativa che dovrebbe essere applicata in conformità dell'Accordo interistituzionale del 28 novembre 2001 ai fini di un ricorso più strutturato alla tecnica della rifusione degli atti normativi[1].***

GU C 77 del 28.3.2002, pag. 1.

Motivazione

La scelta della Commissione di ricorrere alla rifusione per modificare il regolamento in esame è inopportuna e non conforme agli obiettivi dell'Accordo interistituzionale sulla procedura di rifusione, che ne prevede l'uso in condizioni alquanto diverse. Il fatto che la tecnica della rifusione non sia idonea per una revisione complessa, nella quale le modifiche a taluni elementi hanno implicazioni per altre disposizioni contenute nel testo, significa in pratica che il Parlamento deve ricorrere estesamente alle deroghe previste dall'AII.

Emendamento 2

Proposta di regolamento
Considerando 3

Testo della Commissione	*Emendamento*
(3) Questa politica di trasparenza consente una migliore partecipazione dei cittadini al processo decisionale e garantisce una maggiore legittimità, efficienza e responsabilità dell'amministrazione nei confronti dei cittadini in un sistema democratico. La politica di trasparenza contribuisce a rafforzare i principi di democrazia e di rispetto dei diritti fondamentali sanciti dall'articolo 6 del trattato UE e dalla carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.	(3) Questa politica di trasparenza consente una migliore partecipazione dei cittadini al processo decisionale e garantisce una maggiore legittimità, efficienza e responsabilità dell'amministrazione nei confronti dei cittadini in un sistema democratico. La politica di trasparenza contribuisce a rafforzare i principi di democrazia e di rispetto dei diritti fondamentali sanciti dall'articolo 6 del trattato UE e dalla carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. ***Qualsiasi progresso verso l'apertura delle autorità amministrative al pubblico controllo può inoltre contribuire a promuovere gli sforzi per combattere la corruzione.***

Motivazione

La trasparenza e il diritto dei cittadini all'informazione sono ampiamente riconosciuti come il metodo più efficace, sotto il profilo dei costi, per combattere e prevenire la corruzione.

Emendamento 3

Proposta di regolamento
Considerando 5 bis (nuovo)

Testo della Commissione	*Emendamento*
	(5 bis) Tale consultazione ha rivelato un ampio sostegno da parte della società civile alla richiesta del Parlamento europeo di presentare, in conformità del diritto ad una buona amministrazione, sancito dall'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali, un atto legislativo per un'autentica libertà d'informazione applicabile al quadro istituzionale dell'Unione europea.

Motivazione

While the concept of freedom of information is broader than the concept of access to documents it must, first, be noted that, as the Court of Justice has stated (in e.g. Hautal v Council) the content of the right to access to documents is the right to the information contained in documents. The broader concept of freedom of information is also already reflected in Regulation 1367/2006 which implements the Aarhus Convention. Furthermore, citizens right to good administration must include, as a matter of principle, right to information. This is also clearly laid down in Article 22 of the Code of Good Administrative Behaviour, presented by the European Ombudsman and approved by Parliament.

Emendamento 4

Proposta di regolamento
Considerando 10

Testo della Commissione	*Emendamento*
(10) Con riguardo alla comunicazione dei dati personali, deve sussistere una chiara relazione tra il presente regolamento e il regolamento (CE) n. 45/2001 concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati.	(10) Con riguardo alla comunicazione dei dati personali, deve sussistere una chiara relazione tra il presente regolamento e il regolamento (CE) n. 45/2001 concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati. ***Dopo l'adozione del regolamento (CE) n. 1049/2001 la giurisprudenza della Corte di giustizia nonché le decisioni e le posizioni adottate dal Mediatore europeo e dal Garante europeo della protezione dei dati hanno chiarito il rapporto tra quel regolamento e il regolamento (CE) n. 45/2001, nel senso che è il regolamento sull'accesso ai documenti che deve essere applicato alle richieste di documenti contenenti dati personali e che le eccezioni alle norme che consentono l'accesso a documenti ed informazioni allo scopo di proteggere i dati personali devono essere basate sulla necessità di proteggere la vita provata e l'integrità dell'individuo.***

Motivazione

The question of the relationship between access to documents and data protection has been one of the most controversial issue relating to the application of Regualtion 1049/2001. The cause of this has been, on the one hand, an unfortunate formulation of the exception for data protection which tends to lead to circular arguments concerning the relationship between the regulations mentioned. However, the shared position of the European Ombudsman, the European Data Protection Supervisor and the Curt of First Instance (in the Bavarian Lager case) is that data protection may not be used to prevent access to information when such access would not risk harming the right to privacy and personal integrity of an individual. However, the Commission's proposal does not take this into account.

Emendamento 5

Proposta di regolamento
Considerando 11

Testo della Commissione	*Emendamento*
(11) Occorre stabilire norme chiare che disciplinino la divulgazione di documenti provenienti dagli Stati membri e di documenti di terzi usati nell'ambito di procedimenti giudiziari od ottenuti dalle istituzioni in forza degli specifici poteri di indagine riconosciuti dal diritto comunitario.	(11) Occorre stabilire norme chiare che disciplinino la divulgazione di documenti provenienti dagli Stati membri e di documenti di terzi usati nell'ambito di procedimenti giudiziari od ottenuti dalle istituzioni in forza degli specifici poteri di indagine riconosciuti dal diritto comunitario. ***La Corte di giustizia ha chiarito che l'obbligo di consultare gli Stati membri in materia di richieste di accesso a documenti da essi provenienti non dà agli Stati membri il diritto di vietare tale accesso o di invocare leggi o disposizioni nazionali e che l'istituzione alla quale tale richiesta è rivolta può rifiutare l'accesso solo in base alle eccezioni stabilite dal regolamento (CE) n. 1049/2001. Permane, tuttavia, l'esigenza di chiarire lo status dei documenti provenienti da terzi per garantire che, in particolare, le informazioni relative alle procedure legislative non siano condivise più ampiamente con le parti, ivi comprese le autorità amministrative di paesi terzi, che con i cittadini europei ai quali la legislazione si applicherà.***

Motivazione

The European Commission, in particular, has interpreted the obligation to consult member states as granting these a right to veto access to documents coming from them. However, this interpretation has been struck down by the Court of Justice in the IFAV case. The Commissions proposal does not, unfortunately, genuinely reflect this jurisprudence and would, if accepted, mean a clear step back from the present legal state of affairs. However, there is still need for clarification of the status of third party documents, in particular, in order to avoid that information relating to legislative dossiers is not shared more broadly with, for instance, foreign administration than with the European citizens concerned and bound by the legislation,

Emendamento 6

Proposta di regolamento
Articolo 2 – paragrafo 1

Testo della Commissione	*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.	1. Qualsiasi persona fisica o giuridica ***o qualsiasi associazione di persone fisiche o giuridiche*** ha un diritto d'accesso ai documenti delle istituzioni, secondo i principi, le condizioni e le limitazioni definite nel presente regolamento.

Motivazione

Il riferimento alle associazioni riguarda ad esempio i gruppi di cittadini.

Emendamento 7

Proposta di regolamento
Articolo 3 – lettera b

Testo della Commissione	*Emendamento*
b) “terzo”, qualsiasi persona fisica o giuridica o qualsiasi entità esterna all'istituzione interessata***, compresi gli Stati membri***, le altre istituzioni e gli altri organi comunitari o non comunitari, nonché i paesi terzi.	b) "terzo", qualsiasi persona fisica o giuridica o qualsiasi entità esterna all'istituzione interessata, le altre istituzioni e gli altri organi comunitari o non comunitari, nonché i paesi terzi.

Motivazione

Gli Stati membri non devono essere considerati "terzi" nelle loro relazioni con le Istituzioni o nelle loro comunicazioni su questioni concernenti il campo di attività dell'Unione.

Emendamento 8

Proposta di regolamento
Articolo 4 – paragrafo 1 – lettera b bis (nuova)

Testo della Commissione	*Emendamento*
	b bis) alla vita privata e all'integrità dell'individuo, in particolare conformemente alla legislazione comunitaria sulla protezione dei dati personali;

Motivazione

Viene inserito un riferimento alla legislazione comunitaria sui dati personali. Anche in tale contesto, dovrebbe trovare applicazione l'articolo 80 bis, paragrafo 3, terzo comma, del regolamento del Parlamento europeo.

Emendamento 9

Proposta di regolamento
Articolo 5 – paragrafo 1

Testo della Commissione	*Emendamento*
1. Per quanto concerne i documenti di terzi, l'istituzione consulta il terzo al fine di valutare se sia applicabile una delle eccezioni di cui all'articolo 4, a meno che non sia chiaro che il documento deve o non deve essere divulgato.	1. Per quanto concerne i documenti di terzi, l'istituzione consulta il terzo al fine di valutare se sia applicabile una delle eccezioni di cui all'articolo 4, a meno che non sia chiaro che il documento deve o non deve essere divulgato. ***I documenti trasmessi alle istituzioni allo scopo di influenzarne le politiche dovrebbero essere resi pubblici.***

Motivazione

Al fine di garantire la trasparenza del processo di definizione delle politiche, è opportuno rendere pubblici i documenti trasmessi da terzi e intesi ad influenzare le decisioni politiche.

Emendamento 10

Proposta di regolamento
Articolo 9 – paragrafo 7

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

Motivazione

Gli accordi conclusi fra le istituzioni in merito ai documenti sensibili devono essere resi pubblici.

Emendamento 11

Proposta di regolamento
Articolo 12 – paragrafo 4

Testo della Commissione	*Emendamento*
4. ***Ciascuna istituzione definisce nel proprio regolamento interno quali altre categorie*** di documenti ***sono direttamente accessibili al pubblico***.	4. ***Le istituzioni stabiliscono 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 comunitari legislativi o non legislativi di portata generale.***

Motivazione

L'articolo 12, paragrafo 4, è modificato in modo da tener conto della raccomandazione n. 5 della risoluzione Cashman, al fine di migliorare le norme attuali.

ALLEGATO

GRUPPO CONSULTIVO
DEI SERVIZI GIURIDICI

Bruxelles, 6.11.2008

PARERE

ALL'ATTENZIONE **DEL PARLAMENTO EUROPEO**
DEL CONSIGLIO
DELLA COMMISSIONE

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) 229 definitivo del 30.4.2008 - 2008/0090(COD)

Visto l'accordo interistituzionale del 28 novembre 2001 ai fini di un ricorso più strutturato alla tecnica di rifusione degli atti normativi, in particolare il suo punto 9, il 20 maggio e il 4 giugno 2008 il gruppo consultivo composto dai servizi giuridici del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione si è riunito per esaminare la summenzionata proposta, presentata dalla Commissione.

Nel corso dell'esame[1] svolto in tali riunioni della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che rifonde il regolamento (CE) 1049/2001 del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, il gruppo consultivo è giunto di comune accordo alle seguenti conclusioni:

1) All'articolo 7, paragrafo 1, il riferimento al "*paragrafo 4 del presente articolo*" andrebbe modificato in quello al "*paragrafo 3 del presente articolo*".

1) All'articolo 9, paragrafo 1, il riferimento all'"*articolo 4, paragrafo 1, lettera a)*" andrebbe modificato in quello all'"*articolo 4, paragrafo 1*".

3) All'articolo 12, paragrafo 1, l'aggiunta delle parole "*legislativi o di atti non legislativi di portata generale dell'Unione europea*" avrebbe dovuto essere indicata con l'ombreggiatura grigia, generalmente utilizzata per identificare le modificazioni sostanziali.

[1] Il gruppo consultivo disponeva delle versioni linguistiche inglese, francese e tedesca della proposta e ha lavorato sulla base della versione inglese, ossia la versione originale del testo in esame.

4) All'articolo 12, paragrafo 2, l'aggiunta delle parole finali "*in formato elettronico*" avrebbe dovuto essere indicata con l'ombreggiatura grigia, generalmente utilizzata per identificare le modificazioni sostanziali.

Sulla base dell'esame effettuato, il gruppo consultivo ha pertanto concluso di comune accordo che la proposta non contiene modifiche sostanziali, se non quelle identificate come tali nella proposta stessa o nel presente parere. Il gruppo consultivo ha altresì constatato, per quanto concerne la codificazione delle disposizioni immutate dell'atto precedente con tali modifiche sostanziali, che la proposta si limita a una mera codificazione dei testi esistenti, senza modificazioni della loro sostanza.

C. PENNERA Giureconsulto	J.-C. PIRIS Giureconsulto	C.-F.DURAND Direttore generale f.f.

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	JURI 22.5.2008
Relatore per parere Nomina	Monica Frassoni 25.6.2008
Esame in commissione	15.12.2008
Approvazione	20.1.2009
Esito della votazione finale	+: 15 –: 2 0: 4
Membri titolari presenti al momento della votazione finale	Carlo Casini, Bert Doorn, Monica Frassoni, Giuseppe Gargani, Neena Gill, Klaus-Heiner Lehne, Katalin Lévai, Antonio López-Istúriz White, Manuel Medina Ortega, Hartmut Nassauer, Aloyzas Sakalas, Eva-Riitta Siitonen, Francesco Enrico Speroni, Diana Wallis, Rainer Wieland, Jaroslav Zvěřina, Tadeusz Zwiefka
Supplenti presenti al momento della votazione finale	Brian Crowley, Eva Lichtenberger, József Szájer, Jacques Toubon