PARLAMENTUL EUROPEAN

2004 *2009*

Comisia pentru afaceri juridice

2008/0090(COD)

30.1.2009

AVIZ

al Comisiei pentru afaceri juridice

destinat Comisiei pentru libertăţi civile, justiţie şi afaceri interne

referitor la propunerea de regulament al Parlamentului European şi al Consiliului privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului şi ale Comisiei (reformare)
(COM(2008)0229 – C6-0184/2008 – 2008/0090(COD))

Raportoare pentru aviz: Monica Frassoni

PA_Legam

JUSTIFICARE SUCCINTĂ

În conformitate cu articolul 1 alineatul (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană, instituţiile şi organele comunitare trebuie să ia decizii cu respectarea deplină a principiului transparenţei şi cât mai aproape cu putinţă de cetăţeni. Transparenţa şi dreptul cetăţenilor la informare sunt larg recunoscute drept cea mai eficientă modalitate din punct de vedere al costurilor pentru combaterea şi prevenirea corupţiei. Pentru a le permite cetăţenilor să participe efectiv la procesul politic şi să angajeze răspunderea autorităţilor publice, cetăţenii ar trebui, aşadar, să aibă acces cât mai larg cu putinţă la documentele deţinute de instituţiile europene.

Parlamentul European a reamintit constant importanţa acestui principiu democratic fundamental, de exemplu în cadrul rezoluţiei Cashman. Consultarea privind revizuirea Regulamentului a arătat că există un sprijin larg din partea societăţii civile pentru solicitarea Parlamentului European de a introduce o adevărată legislaţie în domeniul libertăţii de informare, aplicabilă cadrului instituţional al Uniunii Europene, în conformitate cu dreptul la bună administrare, prevăzut la articolul 41 din Carta Drepturilor Fundamentale.

Raportorul regretă că celelalte instituţii nu urmează aceeaşi abordare susţinută. Cu toate acestea, modificările propriu-zise pe care Comisia le-a adus regulamentului sunt într-adevăr dezamăgitoare, deoarece în mai multe cazuri propunerile Comisiei reprezintă mai degrabă un pas înapoi în „campania pentru o mai mare transparenţă”. În plus, raportorul consideră că opţiunea Comisiei de a utiliza procedura de reformare pentru revizuirea regulamentului este regretabilă şi nu este în conformitate cu obiectivele acordului interinstituţional (AII) privind procedura de reformare. Neadecvarea procedurii de reformare la o revizuire complexă, în care modificarea unor elemente are implicaţii şi asupra altor dispoziţii ale texului, înseamnă, concret, că Parlamentul va trebui să folosească cu preponderenţă derogarea prevăzută în AII.

Raportorul a reconfirmat în mai multe rânduri actualele dispoziţii ale regulamentului, întrucât acestea oferă un standard de acces şi transparenţă cu siguranţă mai ridicat.

De asemenea, raportorul s-a referit la aspectul relaţiei dintre accesul la documente şi protecţia datelor ca fiind una dintre problemele cele mai controversate privind aplicarea Regulamentului 1049/2001. Poziţia comună a Ombudsmanului European, a Autorităţii Europene pentru Protecţia Datelor şi a Tribunalului de Primă Instanţă (în cauza Bavarian Lager) este aceea că protecţia datelor nu poate fi utilizată pentru a împiedica accesul la informaţii în cazul în care acest acces nu riscă să afecteze dreptul la viaţă privată şi integritatea personală a unei persoane, iar raportorul a reamintit Comisiei această poziţie consolidată

Inspirându-se din Freedom of Information Act din Mexic şi reamintind faptul că introducerea unei acţiuni în faţa instanţelor europene poate reprezenta o alternativă care generează sarcini excesive pentru cetăţeni, raportorul sugerează că Ombudsman-ului European ar trebui să i se confere competenţa de a lua hotărâri privind cererile de acces la documente care sunt obligatorii pentru autoritatea administrativă respectivă, iar solicitanţii ar trebui să deţină în continuare dreptul de a introduce o acţiune în faţa Tribunalului de Primă Instanţă împotriva unui refuz de divulgare.

AMENDAMENTE

Comisia pentru afaceri juridice recomandă Comisiei pentru libertăţi civile, justiţie şi afaceri interne, competentă în fond, să includă în raportul său următoarele amendamente împreună cu recomandările din anexă ale grupului de lucru consultativ al serviciilor juridice ale Parlamentului European, Consiliului şi Comisiei :

Amendamentul 1

Propunere de regulament
Considerentul 1

Textul propus de Comisie	*Amendamentul*
(1) Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului şi ale Comisiei trebuie să facă obiectul mai multor modificări substanţiale. Din motive de claritate, regulamentul menţionat anterior ar trebui reformat.	(1) Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului şi ale Comisiei trebuie să facă obiectul mai multor modificări substanţiale. Din motive de claritate, regulamentul menţionat anterior ar trebui reformat***, aplicându-se această tehnică legislativă în conformitate cu Acordul interinstituţional din 28 noiembrie 2001 privind utilizarea mai structurată a tehnicii de reformare a actelor legislative***[1].
	[1] JO C 77, 28.3.2002, p. 1.

Justificare

Decizia Comisiei de a utiliza procedura de reformare pentru revizuirea acestui regulament nu este adecvată şi nu este în conformitate cu obiectivele Acordului interinstituţional privind procedura de reformare, care prevede utilizarea acesteia în condiţii diferite decât cele de faţă. Neadecvarea procedurii de reformare la o revizuire complexă, în care modificarea unor elemente are implicaţii şi asupra altor dispoziţii ale texului, înseamnă, concret, că Parlamentul va trebui să folosească cu preponderenţă derogarea prevăzută în AII.

Amendamentul 2

Propunere de regulament
Considerentul 3

Textul propus de Comisie	*Amendamentul*
(3) Transparența permite asigurarea unei mai bune participări a cetățenilor la procesul de decizie, garantând o mai mare legitimitate, eficacitate şi responsabilitate a administrației față de cetățeni într-un sistem democratic. Transparența contribuie la consolidarea principiilor democrației şi drepturilor fundamentale, astfel cum sunt acestea definite în articolul 6 din Tratatul UE şi în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.	(3) Transparența permite asigurarea unei mai bune participări a cetățenilor la procesul de decizie, garantând o mai mare legitimitate, eficacitate şi responsabilitate a administrației față de cetățeni într-un sistem democratic. Transparența contribuie la consolidarea principiilor democrației şi drepturilor fundamentale, astfel cum sunt acestea definite în articolul 6 din Tratatul UE şi în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. ***Orice progres în vederea deschiderii autorităților administrative către controlul public contribuie, de asemenea, la avansarea eforturilor împotriva corupției.***

Justificare

Transparența şi dreptul cetățenilor la informare sunt larg recunoscute drept cea mai eficientă modalitate din punct de vedere al costurilor pentru combaterea şi prevenirea corupției.

Amendamentul 3

Propunere de regulament
Considerentul 5a (nou)

Textul propus de Comisie	*Amendamentul*
	(5a) Consultarea respectivă a arătat că există un sprijin larg din partea societății civile pentru solicitarea Parlamentului European de a introduce, în conformitate cu dreptul la bună administrare, prevăzut la articolul 41 din Carta Drepturilor Fundamentale, o adevărată legislație în domeniul libertății de informare, aplicabilă cadrului instituțional al Uniunii Europene.

Justificare

Conceptul de libertate de informare fiind mai larg decât conceptul de acces la documente trebuie observat, în primul rând, că, astfel cum a arătat Curtea de Justiție (de exemplu în cauza Hautal c. Consiliu) conținutul dreptului de acces la documente este dreptul la informația conținută în documente. Conceptul mai larg de libertate de informare este deja reflectat de Regulamentul 1367/2006 de punere în aplicare a Convenției de la Aarhus. Mai mult, dreptul cetățenilor la bună administrare trebuie să includă, ca o chestiune de principiu, dreptul la informare. Acest lucru este deja prevăzut în mod clar la articolul 22 din Codul de bună conduită administrativă prezentat de Ombudsmanul European şi aprobat de Parlament.

Amendamentul 4

Propunere de regulament
Considerentul 10

Textul propus de Comisie	*Amendamentul*
(10) În ceea ce priveşte divulgarea datelor cu caracter personal, ar trebui stabilită o legătură clară între prezentul regulament şi Regulamentul (CE) nr. 45/2001 privind protecția persoanelor fizice cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal de către instituțiile şi organele comunitare şi privind libera circulație a acestor date.	(10) În ceea ce priveşte divulgarea datelor cu caracter personal, ar trebui stabilită o legătură clară între prezentul regulament şi Regulamentul (CE) nr. 45/2001 privind protecția persoanelor fizice cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal de către instituțiile şi organele comunitare şi privind libera circulație a acestor date. ***De la adoptarea Regulamentului (CE) nr. 1049/2001, jurisprudența Curții de Justiție şi deciziile şi pozițiile adoptate de Ombudsmanul European şi de Autoritatea Europeană pentru Protecția Datelor au clarificat legătura dintre regulamentul respectiv şi Regulamentul (CE) nr. 45/2001, astfel încât regulamentul aplicabil în cazul cererilor de documente care conțin date cu caracter personal este regulamentul privind accesul la documente, iar aplicarea excepțiilor de la regulile care permit accesul la documente şi informații în scopul protejării datelor personale trebuie să se bazeze pe nevoia de a proteja viața privată şi integritatea unei persoane.***

Justificare

Chestiunea relației dintre accesul la documente şi protecția datelor este una dintre

problemele cele mai controversate privind aplicarea Regulamentului 1049/2001. Cauza acestui fapt este, pe de o parte, formularea neadecvată a excepției pentru protecția datelor, care tinde să ducă la argumente circulare privind relația dintre regulamentele menționate. Totuşi, poziția comună a Ombudsmanului European, a Autorității Europene pentru Protecția Datelor şi a Tribunalului de Primă Instanță (în cauza Bavarian Lager) este aceea că protecția datelor nu poate fi utilizată pentru a împiedica accesul la informații în cazul în care acest acces nu riscă să afecteze dreptul la viață privată şi integritatea personală a unei persoane. Totuşi, propunerea Comisiei nu ia în considerare acest lucru.

Amendamentul 5

Propunere de regulament
Considerentul 11

Textul propus de Comisie	*Amendamentul*
(11) Ar trebui stabilite norme clare privind divulgarea conținutului documentelor care provin de la statele membre şi a celor care provin de la părți terțe care fac parte din dosarele procedurilor judiciare sau sunt obținute de instituții în temeiul competențelor specifice de investigare ale acestora, care le-au fost conferite de legislația comunitară.	(11) Ar trebui stabilite norme clare privind divulgarea conținutului documentelor care provin de la statele membre şi a celor care provin de la părți terțe care fac parte din dosarele procedurilor judiciare sau sunt obținute de instituții în temeiul competențelor specifice de investigare ale acestora, care le-au fost conferite de legislația comunitară. ***Curtea de Justiție a arătat în mod clar că obligația de a consulta statele membre cu privire la cererile de acces la documente care provin din acestea nu conferă statelor membre un drept de veto privind un astfel de acces sau invocarea legislației sau normelor naționale şi că instituția căreia îi este adresată cererea poate refuza accesul numai pe baza excepțiilor prevăzute în Regulamentului (CE) nr. 1049/2001. Totuşi, este încă nevoie să se precizeze statutul documentelor care emană de la părți terțe pentru a se asigura, în special, că informațiile privind procedurile legislative nu sunt comunicate într-o măsură mai mare părților, inclusiv autorităților administrative din țările terțe, decât cetățenilor europeni în cazul cărora se aplică legislația europeană.***

Justificare

Comisia Europeană, în special, a interpretat obligația de a consulta statele membre în sensul acordării acestora a unui drept de veto privind accesul la documentele care emană de la acestea. Totuşi, această interpretare a fost combătută de Curtea de justiție în cauza IFAV. Din nefericire, propunerea Comisiei nu reflectă în mod real jurisprudența şi, în cazul în care este acceptată, ar însemna în mod clar un regres față de situația juridică actuală. Totuşi, este încă nevoie să se precizeze statutul documentelor care emană de la părți terțe pentru a se evita, în special, ca informațiile privind procedurile legislative să fie comunicate într-o măsură mai mare, de exemplu autorităților administrative străine, decât cetățenilor europeni în cazul cărora se aplică legislația respectivă.

Amendamentul 6

Propunere de regulament
Articolul 2 – alineatul 1

Textul propus de Comisie	*Amendamentul*
(1) Orice persoană fizică sau juridică are drept de acces la documentele instituțiilor, sub rezerva principiilor, condițiilor şi limitelor definite de prezentul regulament.	(1) Orice persoană fizică sau juridică ***sau orice asociație de persoane juridice sau fizice*** are drept de acces la documentele instituțiilor, sub rezerva principiilor, condițiilor şi limitelor definite de prezentul regulament.

Justificare

Trimiterea la asociații vizează, printre altele, grupurile de cetățeni.

Amendamentul 7

Propunere de regulament
Articolul 3 – litera b

Textul propus de Comisie	*Amendamentul*
(b) prin „terț” se înțelege orice persoană fizică sau juridică ori entitate exterioară instituției în cauză***, inclusiv statele membre***, celelalte instituții şi organe comunitare sau necomunitare şi țările terțe.	(b) prin „terț” se înțelege orice persoană fizică sau juridică ori entitate exterioară instituției în cauză, celelalte instituții şi organe comunitare sau necomunitare şi țările terțe.

Justificare

Statele membre nu ar trebui considerate părți terțe în relațiile cu instituțiile sau în

comunicările acestora privind aspecte legate de domeniul de activitate al Uniunii.

Amendamentul 8

Propunere de regulament
Articolul 4 – alineatul 1 – litera ba (nouă)

Textul propus de Comisie	*Amendamentul*
	(ba) vieții private şi integrității persoanei, în special în conformitate cu legislația comunitară privind protecția datelor cu caracter personal;

Justificare

Este inclusă trimiterea la legislația Uniunii Europene privind datele cu caracter personal. Şi în acest context, ar trebui aplicat articolul 80a alineatul (3) al treilea paragraf din Regulamentul de procedură.

Amendamentul 9

Propunere de regulament
Articolul 5 – alineatul 1

Textul propus de Comisie	*Amendamentul*
(1) În cazul documentelor terților, instituția consultă terții pentru a stabili dacă se poate aplica o excepție menționată la articolul 4, cu excepția cazului în care există certitudinea că documentul trebuie sau nu trebuie divulgat.	(1) În cazul documentelor terților, instituția consultă terții pentru a stabili dacă se poate aplica o excepție menționată la articolul 4, cu excepția cazului în care există certitudinea că documentul trebuie sau nu trebuie divulgat. ***Documentele transmise instituțiilor în scopul influențării elaborării politicilor ar trebui să fie făcute publice.***

Justificare

Pentru a garanta transparența procesului de elaborare a politicilor, documentele transmise de terți şi care vizează influențarea deciziilor politice ar trebui să fie făcute publice.

Amendamentul 10

Propunere de regulament
Articolul 9 – alineatul 7

Textul propus de Comisie	*Amendamentul*
(7) Comisia şi Consiliul ***informează*** Parlamentul European cu privire la documentele sensibile în conformitate cu dispoziţiile convenite între instituţii.	(7) Comisia şi Consiliul ***garantează controlul adecvat de către*** Parlamentul European cu privire la documentele sensibile în conformitate cu dispoziţiile convenite între instituţii***, care urmează să fie date publicităţii***.

Justificare

Dispoziţiile convenite între instituţii privind documentele sensibile ar trebui făcute publice.

Amendamentul 11

Propunere de regulament
Articolul 12 – alineatul 4

Textul propus de Comisie	*Amendamentul*
(4) ***Fiecare instituţie defineşte în propriul regulament de procedură celelalte documente care sunt direct accesibile publicului***.	(4) ***Instituţiile stabilesc o interfaţă comună pentru registrele lor de documente şi, în special, asigură un punct unic de acces pentru accesarea directă a documentelor întocmite sau primite în cadrul procedurilor de adoptare a actelor comunitare legislative sau nelegislative general aplicabile***.

Justificare

Articolul 12 alineatul (4) este modificat pentru a include recomandarea 5 din rezoluţia Cashman în vederea îmbunătăţirii normelor actuale.

ANEXĂ

GRUPUL CONSULTATIV
AL SERVICIILOR JURIDICE

Bruxelles, 6.11.2008

AVIZ

ÎN ATENȚIA **PARLAMENTULUI EUROPEAN**
CONSILIULUI
COMISIEI

Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei
COM(2008) 229 final din 30.4.2008 - 2008/0090 (COD)

Având în vedere Acordul interinstituțional din 28 noiembrie 2001 privind utilizarea mai structurată a tehnicii de reformare a actelor legislative, în special punctul 9, grupul consultativ, alcătuit din reprezentanți ai serviciilor juridice din cadrul Parlamentului European, al Consiliului și al Comisiei, s-a întrunit la 20 mai 2008 și 4 iunie 2008 în vederea examinării, printre altele, a propunerii menționate anterior prezentate de Comisie.

În cursul examinării[1] propunerii de regulament a Parlamentului European și al Consiliului de reformare a Regulamentului (CE) nr. 1049/2001 din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei, grupul consultativ, de comun acord, a constatat următoarele:

1) La articolul 7 alineatul (1), referirea făcută la „*alineatul 4 din prezentul articol*” trebuie adaptată astfel încât să fie formulată „*alineatul 3 din prezentul articol*”.

2) La articolul 9 alineatul (1), referirea făcută la „*articolul 4 alineatul (1) litera (a)*” trebuie adaptată astfel încât să fie formulată „*articolul 4 alineatul (1)*”.

3) La articolul 12 alineatul (1), adăugarea formulării „*acte comunitare legislative și altele decât cele legislative, cu caracter general vor*” ar fi trebuit să fie identificată prin utilizarea de caractere gri utilizate în general pentru identificarea schimbărilor substanțiale.

4) La articolul 12 alineatul (2), adăugarea cuvintelor finale „*în formă electronică*” ar fi trebuit identificată prin utilizarea de caractere gri utilizate în general pentru identificarea schimbărilor substanțiale.

În urma examinării propunerii, grupul consultativ a ajuns, de comun acord, la concluzia că propunerea nu cuprinde nicio modificare de fond altele decât cele identificate ca atare în propunere sau în prezentul aviz. Grupul consultativ a constatat, de asemenea, că, în ceea ce privește codificarea dispozițiilor neschimbate din actele precedente cu respectivele modificări, propunerea se limitează la o simplă codificare a actelor existente, fără modificări de fond ale acestora.

C. PENNERA	J.-C. PIRIS	C.-F.DURAND
Jurisconsult	Jurisconsult	Director general în exercițiu

PROCEDURĂ

Titlu	Accesul publicului la documentele Parlamentului European, ale Consiliului şi ale Comisiei
Referințe	COM(2008)0229 – C6-0184/2008 – 2008/0090(COD)
Comisia competentă în fond	LIBE
Aviz emis de către Data anunțului în plen	JURI 22.5.2008
Raportoares pentru aviz Data numirii	Monica Frassoni 25.6.2008
Examinare în comisie	15.12.2008
Data adoptării	20.1.2009
Rezultatul votului final	+: 15 –: 2 0: 4
Membri titulari prezenți la votul final	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
Membri supleanți prezenți la votul final	Brian Crowley, Eva Lichtenberger, József Szájer, Jacques Toubon