PARLAMENTUL EUROPEAN

2004 *2009*

Comisia pentru libertăţi civile, justiţie şi afaceri interne

16.1.2008

DOCUMENT DE LUCRU NR. 2

privind raportul anual 2006 referitor la accesul la documentele UE (articolul 17 din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 şi articolul 97 alineatul (7) din Regulamentul de procedură al PE)

Partea B

Comisia pentru libertăţi civile, justiţie şi afaceri interne

Raportor: Marco Cappato

III ANALIZA COMPARATIVĂ A RAPOARTELOR ANUALE 2006 ALE PARLAMENTULUI EUROPEAN, ALE CONSILIULUI UNIUNII EUROPENE ŞI ALE COMISIEI EUROPENE ÎN CEEA CE PRIVEŞTE ACCESUL LA DOCUMENTE, ÎN TEMEIUL REGULAMENTULUI (CE) 1049/2001

Articolul 17 impune fiecărei instituţii să publice un raport anual privind aplicarea Regulamentului. În plus, Comisia a fost obligată să publice un raport privind punerea în aplicare a principiilor Regulamentului şi să formuleze recomandări, pe care aceasta le-a făcut la începutul anului 2004. Informaţiile cuprinse în aceste rapoarte, deşi nu sunt chiar atât de cuprinzătoare precum ar putea fi, asigură o bază utilă pentru evaluarea modului în care Regulamentul a fost aplicat de către instituţii[1].

Accesul la documentele publice prin intermediul registrelor

La sfârşitul anului 2006, registrul Parlamentului European a cuprins 165 139 de referinţe (1 021 599 de fişiere), dintre care 90% au fost accesibile în mod direct (descărcabile) pe internet. Numărul căutărilor pe site-ul internet este în creştere, ajungând la 1500 pe zi[2] (în loc de 1 000 în anul 2005).

Registrul Consiliului permite accesul la textul integral al documentelor care, în conformitate cu Regulamentul de procedură al Consiliului (articolul 11, anexa II), „trebuie să fie direct disponibile publicului de îndată ce acestea au fost puse în circulaţie". La sfârşitul anului 2006, registrul Consiliului a cuprins 849 117 documente, dintre care 68,7% au fost publice, adică disponibile fie în format descărcabil, fie la cerere (20 816 documente). Aceasta a reprezentat o creştere de 22,8% a numărului de documente menţionate în registru şi o creştere de 38,3% a numărului de documente direct disponibile prin intermediul registrului. Mai mult, registrul a cuprins 14 763 documente având codul P/A (adică accesibile parţial), inclusiv 2 133 documente accesibile online. Numărul total de vizitatori a crescut cu 61,8%, reprezentând peste 4 780 de vizitatori pe zi[3].

La sfârşitul anului 2006, registrul Comisiei a înregistrat 73 708 de documente şi este important de menţionat că nu a fost inclus în registru niciun document „sensibil"[4]. Statistica privind transparenţa şi accesul la documentele de pe site-ul internet Europa, care poate fi consultată, indică o medie lunară de 5 937 de vizitatori.

Regulamentul nu defineşte categoriile de documente care trebuie incluse în registre şi nu obligă instituţiile să creeze un registru care să cuprindă toate documentele acestora. Într-adevăr, registrele cuprind documente care nu sunt accesibile, în timp ce multe documente care pot fi solicitate nu sunt incluse. Aceasta este o problemă deoarece este dificil pentru un cetăţean să afle ce documente există, de fapt, pentru a le putea solicita. Mai mult, este

[1] Ar trebui oare să existe un act privind libertatea informaţiilor pentru UE?, Raport privind aplicarea regulamentului 1049/2001 referitor la accesul documentelor, ECAS septembrie 2006, p.6

[2] Proiectul de raport anual 2006 al PE privind accesul public la documente (în temeiul articolului 97 alineatul (7) din Regulamentul de procedură al Parlamentului European), p. 5

[3] Raportul anual al Consiliului din 2006 privind accesul la documente, p.9

[4] „Documentele sensibile" sunt definite în articolul 9 din Regulamentul 1049/2001. Aceste documente pot fi înregistrate în registru doar cu acordul autorităţii emitente, a se vedea articolul 9 alineatul (3).

interesant de observat că mai mult de o treime din documentele Consiliului nu sunt accesibile prin intermediul registrului.

În ceea ce priveşte Comisia, este important de evidenţiat faptul că raportul anual privind accesul la documente pentru anul 2005 a fost disponibil abia în septembrie 2005, iar cel pentru anul 2006 a fost publicat la sfârşitul anului 2007[5]. În termeni generali şi analizând şi rapoartele anuale ale Comisiei din anii anteriori, se poate observa că registrul Comisiei este cel mai puţin complex, în parte datorită volumului uriaş de documente şi organizării descentralizate. Majoritatea activităţilor pregătitoare ale Comisiei sunt excluse. Acum, Comisia ar trebui să îşi asigure existenţa unui singur registru complet şi actualizat prin alocarea resurselor financiare, umane şi informatice necesare. Mai mult, tendinţa de multiplicare a registrelor existente nu poate fi susţinută deoarece aceasta doar creează un obstacol în plus pentru cetăţenii care doresc accesarea documentelor. Comisia trebuie, de asemenea, să ţină cont de faptul că având un registru corespunzător şi asigurând transparenţa şi deschiderea, aceasta îşi reduce totodată şi activitatea administrativă[6].

Analiza cererilor de acces

Numărul total de cereri adresate Parlamentului European a crescut de la 1 814 în 2005 până la 1 917 în 2006, adică o creştere de 5,5%. Cererea de acces la documentele nepublice rămâne constantă la 15% dintre cereri: aceasta se referă la scrisori, documente de comitologie şi documente ale Biroului. S-au primit 5 cereri de confirmare în 2006 şi o plângere a fost depusă la Ombudsmanul European[7].

Pe de altă parte, Consiliul a primit în 2006 2 224 de cereri din partea publicului pentru accesarea unui total de 11 353 de documente, iar conţinutul a 9 606 documente a fost divulgat integral sau parţial[8]. Cele mai solicitate domenii de interes sunt justiţia şi afacerile interne (24,5%), relaţiile externe (PESC), mediul, agricultura şi domeniul pescuitului, concurenţa şi piaţa internă, toate reprezentând peste 60% dintre cereri[9].

În ceea ce priveşte Comisia, numărul de cereri a crescut de la 3 396 în 2005 până la 3 841 în 2006, adică o creştere de 13,10%. În ceea ce priveşte domeniul de interes, este important de precizat faptul că numărul de cereri în materie judiciară aproape s-a dublat, acest domeniu împreună cu concurenţa, mediul, piaţa internă şi transportul şi energia reprezentând aproape 40% dintre cereri[10].

Numărul de cereri a crescut în fiecare an, dovedind creşterea interesului în ceea ce priveşte accesul la documentele UE. Totuşi, apare cu claritate din rapoartele anuale faptul că beneficiarii sistemului de acces la documente aparţin în mare parte unor grupuri foarte

[5] Raport din partea Comisiei privind aplicarea în anul 2006 a Regulamentului (CE) nr. 1049/2001 referitor la accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului şi ale Comisiei, COM (2007) 841
[6] Raport privind aplicarea Regulamentului 1049/2001 privind accesul la documente, ECAS septembrie 2006, p. 8
[7] Proiect de raport anual din 2006 al PE privind accesul public la documente (în temeiul articolului 97 alineatul (7) din Regulamentul de procedură al Parlamentului European), p. 6
[8] Raport anual 2006 al Consiliului privind accesul la documente, p. 12
[9] Raport anual 2006 al Consiliului privind accesul la documente, tabelul 12 p. 34
[10] Raport anual al Comisiei pentru 2006, p.3 şi tabelul 8, p.14

specifice: cercetători, persoane implicate în activităţi de lobby şi avocaţi etc.[11]. Defalcarea geografică a cererilor arată că majoritatea acestora a provenit de la persoane sau organisme stabilite în Belgia (aproximativ 17-20% dintre cererile adresate celor trei instituţii), iar o mare parte a cererilor a provenit din cele mai populate state membre, adică Germania, Franţa, Italia, Regatul Unit, Ţările de Jos şi Spania, toate acestea reprezentând mai mult de jumătate din numărul de cereri[12]. UE reprezintă o structură complexă şi din acest motiv documentele sunt deseori, prin esenţă, specializate. Astfel, majoritatea cererilor este depusă de către experţi, ceea ce reprezintă doar un beneficiu indirect pentru publicul larg, în cazul în care, de exemplu, organizaţiile societăţii civile încearcă să influenţeze procesul decizional. Dreptul de acces la documente este un drept al tuturor cetăţenilor, iar pentru a sensibiliza mai mult publicul în privinţa drepturilor lui ar trebui să se desfăşoare o campanie de informare[13].

Procente ale răspunsurilor pozitive la cereri

În 2006, au existat 283 de cereri care au vizat documente ale Parlamentului European care nu fuseseră publicate până atunci. Procentul răspunsurilor pozitive a atins o cotă de 87% în comparaţie cu 80% în anul anterior[14].

În cadrul Consiliului, au fost solicitate 11 353 de documente în 2006, cu o pondere procentuală de acces de 76,8% sau 87,7% dacă s-ar lua în considerare documentele aprobate pentru acces parţial [15]. Întrucât numărul cererilor a crescut, ratele de accesibilitate, atât pentru Parlamentul European cât şi pentru Consiliu, au rămas aproximativ aceleaşi.

În ceea ce priveşte Comisia, este interesant de precizat că rata de accesibilitate a fost în scădere de la punerea în aplicare a Regulamentului. Conform vechilor reguli şi coduri de conduită existente înaintea introducerii regulamentului, rata de accesibilitate a fost de 80-90%. Rata de accesibilitate pentru Comisie se îndreaptă acum spre aproximativ 70% sau două treimi. În special pentru anul 2006, în 73,83% dintre cazuri au fost divulgate documente integral, determinând o creştere în comparaţie cu procentul de 64,43% din anul 2005, în timp ce accesul parţial la documente a scăzut de la 3,65% în 2005 până la 2,94% în 2006[16].

Motive de refuz

În termeni generali, motivul de refuz cel mai des invocat este protecţia procesului decizional, care reprezintă 43,2% în Consiliu şi 39% în Parlamentul European (deoarece tot mai multe documente privind deciziile de comitologie sunt solicitate înainte ca acestea să fie comunicabile publicului) şi 33,36% în Comisie. Următorul motiv cel mai frecvent invocat pentru Parlamentul European este protecţia vieţii private şi a integrităţii individului (24%) şi

[11] Studiul proiectului de raport anual 2006 p. 6 şi Raportul anual al Consiliului pentru 2006 privind accesul la documente, p.12, Raportul anual al Comisiei pentru 2006, p. 3 şi tabelul 8 p.12.
[12] Raport anual al Comisiei pentru 2006, p. 3 şi tabelul p. 13, Proiectul de raport anual pentru 2006 al PE tabelul 6 p. C, Raport anual al Consiliului pentru 2006 privind accesul la documente, p. 33
[13] Raport privind aplicarea regulamentului 1049/2001 referitor la accesul la documente, ECAS septembrie, 2006, p. 6
[14] Proiect de raport anual al PE pentru 2006 p. 7
[15] Raport anual al Consiliului pentru 2006 privind accesul la documente 2006, p. 14
[16] Raport anual al Comisiei pentru 2006, p. 4 şi tabelul 3 p. 10

protecția procedurilor judiciare şi a avizelor juridice (24%)[17]. În Consiliu, protecția interesului public cu privire la securitatea publică este pe locul doi (17,1%), înainte de relațiile internaționale (12,3%) şi de domeniul apărării şi al chestiunilor militare (4,5%)[18]. Raportul anual al Comisiei pentru 2006 prevede că cele două motive principale de refuz al unei cereri inițiale sunt: a) protecția scopului inspecțiilor, investigațiilor şi controalelor (30,72% de refuzuri față de 41,80% în 2005); b) protecția procesului decizional al Comisiei (19,6% pentru cazurile privind avizele destinate uzului intern şi 14,30% pentru cazurile în care decizia nu a fost încă luată, cu un total de 33,36 de refuzuri[19]). De asemenea, este important de precizat faptul că, până de curând, motivul principal pentru care Comisia a refuzat documentele a fost în permanență excepția privind inspecțiile, investigațiile şi controalele, ajungându-se la circa o treime dintre refuzuri. Şi toate acestea datorită numărului mare de cereri referitoare la procedurile privind încălcarea dreptului comunitar şi la cazurile privind concurența[20].

Utilizarea ca atare a diferitelor excepții de către instituții nu duce la nicio concluzie, ci doar reflectă diferitele roluri ale acestora. Este important ca instituțiile să nu utilizeze nicio excepție pentru refuzul sistematic al documentelor, ceea ce ar fi contrar obiectivului principal al Regulamentului, adică nu numai „cel mai larg acces posibil la documente", ci şi crearea unei baze pentru libertatea autentică a informațiilor.

IV REZUMATUL PROPUNERILOR PRIVIND MODALITATEA DE AMELIORARE A LEGISLAȚIEI CURENTE A UE PENTRU O MAI MARE TRANSPARENȚĂ A ACESTEIA PENTRU PUBLIC

Deja în 2004 Michael Cashman[21] a identificat în raportul său unele deficiențe în privința regimului transparenței în UE. Recunoscând faptul că s-au făcut progrese în ceea ce priveşte numărul documentelor accesibile, acesta consideră că Regulamentul ar trebui modificat după cum urmează:

- Prin redefinirea noțiunii de „document legislativ", adică rezervând această noțiune numai pentru legislația secundară, cu un temei legal clar în Tratate;
- Accesul trebuie acordat pentru toate documentele pregătitoare, dezbaterile Parlamentului şi ale Consiliului şi documentele aferente, identitățile autorilor inițiativelor şi ai amendamentelor oficiale, documentele complementare referitoare la reuniunile organismelor de lucru, precum şi contribuțiile prezentate de secretariate;
- Procedurile instituționale privind lucrul cu documente nelegislative ar trebui făcute publice;
- Documentele de reglementare ar trebui făcute accesibile pe aceleaşi considerente ca şi documentele legislative;
- Dreptul statelor membre de a limita accesul la contribuțiile/amendamentele acestora în procedurile legislative/de reglementare ar trebui limitat;
- Asigurarea că documentele nu sunt clasificate, în virtutea inerției, ca fiind confidențiale, definind mai clar baza în care documentele pot fi clasificate ca fiind confidențiale sau cu distribuție limitată;

[17] Proiect de raport anual al PE pentru 2006 p. 8
[18] Raport anual al Comisiei pentru 2006 privind accesul la documente, p. 15
[19] Raport anual al Comisiei pentru 2006, p. 4 şi tabelul 6 p. 11-12.
[20] Raport privind aplicarea regulamentului 1049/2001 referitor la accesul la documente, ECAS septembrie 2006, p.7
[21] Raport privind inițiativa Cashman cu recomandare adresată Comisiei referitor la accesul la textul instituțiilor (2004/2125 INI)

- Reorganizarea registrelor astfel încât cetățenii să poată găsi aceleaşi funcționalități în toate cele trei registre.

Concluziile raportului Serviciului European de Acțiune Cetățenească (ECAS) din septembrie 2006

- Nevoia de îmbunătățire a registrelor şi a sistemelor de clasificare, astfel încât acestea să devină mai uşor utilizabile pentru cetățenii de rând;
- Ar trebui alocate mai multe surse în vederea informării publicului cu privire la drepturile acestuia de acces la documentele UE;
- Ar trebui incluse şi documentele elaborate de către organismele specializate sau grupurile de experți de nivel înalt;
- Ar trebui să fie diferențiate documentele legislative de cele nelegislative şi de reglementare, asigurându-se totodată mai multă claritate în ceea ce priveşte motivele de clasificare a documentelor drept „confidențiale", „cu acces limitat" şi „sensibile";
- Fiecare DG al Comisiei trebuie să dispună de un registru. Registrele celor trei instituții pot cuprinde referințe ale documentelor asociate ale altor instituții aflate în diferite stadii ale procesului decizional, facilitând astfel urmărirea procesului de către cetățeni;
- De asemenea, ar trebui să existe o cooperare interinstituțională mai bună în ceea ce priveşte informarea statistică şi raportarea datelor;
- Normele referitoare la documentele provenite din statele membre şi țările terțe au nevoie de clarificări;
- „Puternicul interes public", precum şi circumstanțele în care solicitanții care îl utilizează au şansă de reuşită, trebuie clarificate;
- Sarcina administrativă nu este o excepție cuprinsă în Regulament şi nici nu ar trebui să fie şi, prin urmare, nu poate fi utilizată pentru refuzarea accesului. În astfel de cazuri, instituțiile ar trebui să utilizeze mai mult în beneficiul lor articolul 6 şi să încerce să găsească o „soluție echitabilă" împreună cu solicitantul în loc să îi refuze accesul la documentele accesibile.

Răspunsul Ombudsmanului European la Cartea Verde a Comisiei[22]

- Să se precizeze în Regulamentul 1049/2001 faptul că sunt necesare resurse adecvate „pentru punerea în practică a principiului transparenței" şi să se asigure „eficiența, eficacitatea şi transparența" organismelor şi instituțiilor Uniunii.

- Să se realizeze o transparență mai mare pentru cetățean a interacțiunii dintre diferitele niveluri ale Uniune (în special între nivelul european şi cel național privind „dreptul de veto" al statelor membre privind accesul public)

- Să se specifice faptul că statele membre trebuie să menționeze motivele pentru nedivulgarea conținutului unui document şi că instituțiile trebuie să le comunice solicitantului.

- Să se creeze un grup de lucru independent, cu statut consultativ, privind accesul la

[22] Răspunsul Ombudsmanului European, P. Nikiforos Diamandouros, la cartea verde a Comisiei „Accesul public la documentele deținute de către instituțiile Comunității Europene: revizuire"
http://www.ombudsman.europa.eu/letters/en/20070711-1.htm

documentele şi informaţiile UE în statele membre, „care să fie compus din reprezentanţii comisiilor pentru informaţii sau ai organismelor similare din statele membre şi din Ombudsmanul European, ca un organism analog la nivelul Uniunii”.

- Să se extindă termenul-limită stabilit pentru a răspunde cererilor la 30 de zile lucrătoare (articolul 8 din Regulament).

- Să se precizeze conceptul de „documente legislative”, care trebuie definit mai precis în viitorul tratat, ţinându-se cont de faptul că „şi cetăţeanul are un interes justificat în monitorizarea exercitării puterilor administrative şi de reglementare cu care sunt învestite autorităţile publice”.

- Să fie specificate în Regulament „principiile privind tipul de documente care trebuie înregistrate şi să se impună fiecărei instituţii adoptarea şi publicarea unor norme interne mai specifice pentru punerea în aplicare a respectivelor principii”.

- Să se promoveze o difuzare mai activă a documentelor şi, în acest sens, „ar fi utilă pentru fiecare instituţie şi organism adoptarea şi publicarea unui sistem de publicare, stabilindu-şi politica privind publicarea electronică şi convenţională a materialelor, inclusiv limba de publicare” (pentru ca normele comerciale ale registrelor să fie mai bine cunoscute şi definite).

- Să se menţioneze în Regulamentul 1049/2001 Convenţia de la Aarhus (privind accesul la informaţii în probleme de mediu), fără integrarea acesteia.

- Să se clarifice într-un nou considerent al Regulamentului interacţiunea cu protecţia datelor cu caracter personal, astfel: „intimitatea şi confidenţialitatea comercială sunt interese legitime care limitează accesul public. Totuşi, tocmai persoanei a cărei intimitate şi ale cărei interese comerciale sunt implicate nu ar trebui să i se refuze, din acest motiv, accesul”.

- Să se precizeze faptul că trebuie să se desfăşoare un exerciţiu de echilibrare atunci când sunt implicate interesele comerciale şi economice ale unei terţe părţi.

- Nevoia de transparenţă trebuie luată în considerare în proiectarea şi operarea bazelor de date. Totuşi: „limitarea dreptului de acces la informaţiile care pot fi extrase utilizând instrumentele de căutare existente ar risca subminarea utilităţii dreptului de acces”.

- Să se excludă posibilitatea unei aplicări temporale a excepţiilor.