PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

2007/2154(INI)

6.10.2008

PROGETTO DI RELAZIONE

sul Rapporto annuale relativo all'accesso pubblico ai documenti del Parlamento (2007/2154(INI))

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

Relatore: Marco Cappato

PR_INI

INDICE

Pagina

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO 3

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

sul Rapporto annuale relativo all'accesso pubblico ai documenti del Parlamento (2007/2154(INI))

Il Parlamento europeo,

– visto il trattato CE, e in particolare l'articolo 254 sull'obbligo di pubblicazione degli atti e l'articolo 255.2 sui diritti di accesso dei cittadini e residenti UE ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione,

– visto il trattato CE, in particolare l'articolo 207.3 sull'obbligo per il Consiglio di specificare nel proprio regolamento le condizioni alle quali il pubblico può aver accesso ai suoi documenti,

– visto il trattato UE, e in particolare l'articolo 1 (trasparenza, che è uno dei principi fondamentali dell'Unione), l'articolo 6 (democrazia), l'articolo 28.1 e l'articolo 41.1 (applicabilità del diritto di accesso ai documenti riguardanti la politica estera e di sicurezza comune e la cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale),

– visti gli articoli 10-16 del Trattato sull'Unione europea come modificati dal Trattato di Lisbona e gli articoli 15 e 298 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea,

– vista la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare i suoi articoli 41 (diritto ad una buona amministrazione) e 42 (diritto di accesso ai documenti),

– visto il 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[1],

– vista la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE) e del Tribunale di primo grado in materia di accesso ai documenti, e in particolare le recenti sentenze, del Tribunale di primo grado nella causa *The Bavarian Lager Company Ltd./Commissione delle Comunità europee* (T-194/04) e della Corte di giustizia delle Comunità europee nelle cause riunite C-39/05 P e C-52/05 P, *Regno di Svezia e Maurizio Turco/Consiglio dell'Unione europea* (sentenza Turco),

– viste le attività e i documenti prodotti dal Mediatore europeo e dal Garante europeo per la protezione dei dati sulla questione dell'accesso ai documenti,

– visto l'Accordo interistituzionale del 20 novembre 2002 tra il Parlamento europeo e il Consiglio relativo all'accesso da parte del Parlamento europeo alle informazioni sensibili del Consiglio nel settore della politica di sicurezza e di difesa[2],

– vista la proposta della Commissione del 30 aprile 2008 per un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento

[1] GU L 145 del 31.5.2001, pag. 43.
[2] GU C 298 del 30.11.2002, pag. 1

europeo, del Consiglio e della Commissione (COM(2008)0229),

– visto il progetto di convenzione del Consiglio d'Europa sull'accesso ai documenti ufficiali,

– viste le interrogazioni orali del Parlamento europeo al Consiglio e alla Commissione sull'attuazione della sentenza Turco,

– visti i rapporti annuali per il 2006 del Consiglio, della Commissione e del Parlamento europeo sull'accesso ai documenti e visto l'articolo 17 del regolamento (CE) n. 1049/2001,

– visti gli articoli 45 e 97, paragrafo 7, del suo regolamento,

– vista la relazione della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (A6-0000/2008),

A. considerando che le democrazie basate sulla preminenza del diritto sono tenute all'osservanza del principio della pubblicità delle norme che riguardano i cittadini, il che implica per le Istituzioni il dovere di apertura e trasparenza, segnatamente del loro processo decisionale, con riunioni, dibattiti e votazioni pubbliche degli organi legislativi democratici e disponibilità dei progetti e disegni di legge e testi correlati,

B. considerando che per garantire la responsabilità, rendicontabilità e legittimità di un sistema politico democratico i cittadini hanno diritto di conoscere:

   – l'operato dei loro rappresentanti una volta che questi siano eletti e nominati a ricoprire cariche in organismi pubblici che rappresentano lo Stato membro a livello europeo o internazionale (principio di *accountability*);

   – il modus operandi del processo decisionale (ad es. documenti, emendamenti, calendario, soggetti coinvolti, voti espressi),

   – il modo in cui viene stanziato e speso il pubblico denaro e con quali risultati (principio della tracciabilità dei fondi),

C. considerando che la comunità internazionale e l'Unione europea, sulla base dell'esperienza dei suoi Stati membri, sono progressivamente pervenuti al riconoscimento di un reale "diritto di accesso ai documenti" e di un "diritto all'informazione" fondato sui principi di democrazia, pubblicità, apertura e trasparenza,

D. considerando che le cifre contenute nei Rapporti annuali relativamente all'applicazione del regolamento (CE) n. 1049/91 da parte delle Istituzioni indicano che l'accesso ai documenti è stato concesso in un elevato numero di casi (con una diminuzione generale dei rifiuti in termini assoluti e percentuali), e che le ragioni del mancato accoglimento delle richieste variano da un'istituzione all'altra (la principale è la protezione del processo decisionale); che relativamente ai documenti sensibili, la Commissione e il Parlamento non hanno iscritto alcuno di questi documenti nei rispettivi registi mentre il Consiglio ha provveduto alla registrazione per 79 documenti sensibili su 409; che l'analisi quantitativa mostra chiaramente che un certo numero di disposizioni del citato regolamento hanno dato adito ad interpretazioni divergenti circa il corretto modo di applicarle, e che ciò ha indotto i

cittadini a rivolgersi al Mediatore e alla CGCE,

E. considerando che il Consiglio non solo non inserisce sistematicamente i riferimenti della procedura legislativa nei suoi documenti, rendendo così ardua l'associazione di un documento a una data procedura, ma declassa anche i documenti a *session documents* (non registrati) o li tratta come documenti "diplomatici", vanificando in tal modo il diritto dei cittadini ad accedere ai documenti,

F. considerando che Internet è divenuto il canale principale di consultazione dei documenti UE per i cittadini e che il numero dei documenti resi disponibili on line dalle Istituzioni è aumentato; che si pone ora la necessità di migliorare ulteriormente la convivialità dei siti web delle Istituzioni europee e dei siti documentari nonché la loro interconnessione e di creare un portale unico dell'UE per accedere a ogni documento, procedura o Istituzione,

G. considerando che le Istituzioni UE devono ora adottare nuove iniziative per una maggiore apertura, trasparenza e democrazia e muoversi in direzione di un *Freedom of Information Act* dell'UE, dal momento che l'applicazione del regolamento (CE) n. 1049/2001 ha portato alla pubblica attenzione tutta una serie di carenze; che le recenti sentenze in materia devono essere analizzate ed attuate con urgenza da parte delle Istituzioni; che la Commissione dal canto suo ha presentato una proposta di revisione del regolamento summenzionato,

1. sottolinea che l'importante sentenza della CGCE nella causa Turco conclude che il regolamento (CE) n. 1049/2001 *"impone, in linea di principio, un obbligo di divulgare i pareri del servizio giuridico del Consiglio relativi ad un procedimento legislativo "*[1] e che nella stessa sentenza la Corte formula le seguenti conclusioni:

   – il diritto di accesso pubblico ai documenti delle Istituzioni discende dal carattere democratico delle Istituzioni stesse come disposto al considerando 4 e all'articolo 1 del regolamento (CE) n. 1049/2001,

   – le eccezioni contenute nel regolamento (come la protezione del processo decisionale) vanno correttamente interpretate tenendo conto del preminente pubblico interesse alla divulgazione, che è legato alle esigenze di democrazia, di più stretta partecipazione dei cittadini al processo decisionale, di legittimità dell'amministrazione, di efficacia e di *accountability* nei confronti dei cittadini[2],

   – tali conclusioni sono ancora più importanti quando le Istituzioni agiscono nella veste di legislatore[3],

[1] Par. 68 della sentenza della CGCE nella causa Turco.

[2] Un documento che potrebbe formare oggetto di eccezione (come un "parere legale") va esaminato nel merito per stabilire quali sue parti siano da escludere; il rischio connesso alla divulgazione deve essere *"deve essere ragionevolmente prevedibile e non meramente ipotetico"*; occorre trovare un equilibrio fra tale rischio e *" l'interesse generale all'accessibilità a tale documento, tenendo conto dei vantaggi che derivano (...) da una maggiore trasparenza, consistenti in una migliore partecipazione dei cittadini al processo decisionale e in una maggiore legittimità, efficienza e responsabilità dell'amministrazione nei confronti dei cittadini in un sistema democratico"*.

[3] Giacché *"la possibilità per i cittadini di conoscere il fondamento dell'azione legislativa è condizione per*

– l'apertura nei confronti della diversità delle opinioni in merito a un atto (e alla sua legalità) *"nel consentire che i diversi punti di vista vengano apertamente discussi, contribuisce a conferire alle istituzioni una maggiore legittimità agli occhi dei cittadini europei e ad accrescere la loro fiducia"*[1],

– le Istituzioni devono fornire una motivazione dettagliata dell'eventuale rifiuto[2];

– l'eccezione può applicarsi solo per il periodo durante il quale la protezione è giustificata tenuto conto del contenuto del documento[3];

2. sottolinea che la precitata sentenza della CGCE rafforza ulteriormente nell'UE il principio in base al quale le istituzioni democratiche hanno il dovere di assicurare pubblicità alle proprie attività, documenti e decisioni, in quanto condizione della loro legalità, legittimità e *accountability*, principi sanciti dall'articolo 6 del Trattato UE e dagli articoli 254 e 255 del Trattato CE; che pertanto i documenti devono essere pubblicati e resi comunque accessibili e che ogni eccezione a tale principio deve essere limitata ed interpretata in senso restrittivo;

3. sollecita tutte le Istituzioni dell'UE ad applicare il regolamento (CE) n. 1049/2001 alla luce della recente giurisprudenza, e segnatamente della sentenza Turco con tutte le sue implicazioni (pubblicazione dei pareri del servizio giuridico, interpretazione restrittiva delle eccezioni, obbligo di fornire una motivazione particolareggiata in caso di rifiuto, ecc.) ed invita inoltre il Consiglio a garantire la pubblicità di tutti i documenti e dati informativi, ivi compresa l'identità delle delegazioni degli Stati membri in seno al Consiglio e ai suoi gruppi di lavoro, e ciò in quanto le conclusioni della CGCE secondo cui il pubblico interesse alla trasparenza fa premio sull'eccezione motivata dalla protezione del processo decisionale - in quanto la diversità dei pareri su un atto legislativo accresce la legittimità delle Istituzioni - si applicano anche a tale caso;

4. è persuaso che il Parlamento debba essere in prima linea in fatto di pubblicità, apertura e trasparenza delle Istituzioni UE e che, prima delle elezioni parlamentari del 2009, esso debba varare un piano d'azione speciale per assicurare, soprattutto sul proprio sito web, una maggiore e più agevole disponibilità di informazioni su

– attività, partecipazione e presenza dei deputati ai lavori parlamentari in termini assoluti, relativi e percentuali, rendendo tali dati disponibili ed accessibili ai cittadini anche mediante criteri di ricerca[4],

---

l'esercizio effettivo, da parte di questi ultimi, dei loro diritti democratici", paragrafo 46 della sentenza della CGCE nella causa Turco. Il preminente pubblico interesse sottolineato nel regolamento 1049/2001 consiste nel fatto che *"la divulgazione dei documenti (...) su questioni giuridiche sorte nel corso del dibattito su iniziative legislative"* non fa che *" aumentare la trasparenza e l'apertura del procedimento legislativo e rafforzare il diritto democratico dei cittadini europei",* paragrafo 67 della sentenza della CGCE nella causa Turco.

[1] Par. 59 della sentenza della CGCE nella causa Turco.

[2] Par. 69 della sentenza della CGCE nella causa Turco.

[3] Par. 70 della sentenza della CGCE nella causa Turco.

[4] Ad esempio: quanti giorni ciascun deputato è stato presente al Parlamento europeo e dove ha firmato e/o votato e quando e quante volte si sono tenute votazioni per appello nominale, in plenaria e in commissione; a quali riunioni di organi istituzionali ha partecipato (plenaria e/o commissioni e/o delegazioni, ecc.). I dati dovranno

– attività del Parlamento in plenaria e in commissione: l'Osservatorio legislativo deve essere migliorando inserendo riferimenti e link a tutti i pertinenti documenti[1]; i lavori di commissione devono essere trasmessi sul sito web del Parlamento al pari delle sedute plenarie, e devono inoltre essere registrati e resi disponibili e consultabili dai cittadini attraverso criteri di ricerca,

– indennità e le spese dei deputati, conformemente alla posizione assunta dal Mediatore europeo secondo cui il diritto di informazione si applica anche a tali dati[2],

ed invita gli Stati membri, i parlamenti nazionali e gli altri organi elettivi a fare altrettanto istituendo un Registro di attività dei parlamenti e dei parlamentari;

5. sollecita la Commissione a seguire la raccomandazione del Mediatore europeo (Ricorso 3208/2006/GG) sul Registro della Commissione, relativamente al suo obbligo "di inserire i riferimenti a tutti i documenti di cui all'articolo 3, lettera a) in suo possesso nel Registro previsto dall'articolo 11 del regolamento (CE) n. 1049/01, nella misura in cui ciò non sia stato ancora fatto";

6. è persuaso che le Istituzioni UE debbano istituire un unico Registro/Portale UE per le informazioni e i documenti, che permetta ai cittadini di seguire una determinata procedura e di consultare tutti i documenti attinenti[3]; tale progetto dovrà partire dalla semplificazione e completamento dei registri e pagine web delle singole Istituzioni, per arrivare alla loro reciproca interconnessione ed integrazione in un portale unico UE; chiede la creazione, prima della prossima legislatura, di un bollettino quotidiano interistituzionale di aggiornamento contenente informazioni e documenti attinenti alle attività e alle agende legislative ed extra-legislative dell'UE, come previsto dal progetto sulla "Trasparenza legislativa in materia di libertà sicurezza e giustizia" (TRANS-JAI), progetto basato su un accordo interistituzionale del 2004 e purtroppo non ancora operativo;

7. invita le istituzioni UE ad assicurare che, prima dell'inizio della prossima legislatura

– tutti i documenti preparatori rechino il riferimento alla procedura legislativa,

– tutti gli ordini del giorno e i risultati dei lavori del Consiglio e degli organi preparatori facciano chiaro riferimento ai documenti di supporto e siano tempestivamente registrati e pubblicati nel Registro del Consiglio (compresi i cosiddetti *room*

---

essere consultabili anche mediante criteri di ricerca, come ad esempio nominativo del deputato/plenaria/commissione/delegazione/votazione/presenza/giorno/mese/anno/legislatura/ecc. e link a questa pagina web dovranno essere presenti nelle pagine web dei deputati e in altre pagine web pertinenti: le pagine web dei deputati dovranno riprendere queste informazioni unitamente al nome degli assistenti, ai pareri espressi, agli emendamenti presentati in commissione e in plenaria su relazioni ed altri atti, alle dichiarazioni di voto,agli interventi audio-video, ecc.

[1] Procedure e documenti in commissione, come: prime relazioni ed emendamenti, pareri di altre commisioni, pareri del servizio giuridico, emendamenti presentati in plenaria, votazioni per appello nominale, corrispondenza interistituzionale, soprattutto quella attinente alle procedure legislative, a livello di commissione e di plenaria, ecc.

[2] Progetto di raccomandazione del Mediatore europeo al Parlamento europeo in Ricorso 3643/2005/(GK)WP.

[3] Ad esempio: proposta originaria, verbali di riunioni, relazioni, emendamenti, votazioni e loro risultato, dibattiti, testi in vigore, attuazione negli Stati membri, relazioni valutative, ecc.

documents), e

– tenendo presente che il principio di trasparenza è intimamente connesso con il principio di buona amministrazione proclamato dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione all'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, invita le Istituzioni dell'UE a informare i cittadini in modo corretto e trasparente in merito alla propria struttura organizzativa, precisando le competenze dei propri servizi interni, illustrandone il *workflow* interno, fornendo scadenze indicative per i dossier che rientrano fra le loro competenze, ed indicando a quali uffici i cittadini debbano rivolgersi per ottenere assistenza, informazioni o presentare ricorsi amministrativi;

8. esorta le Istituzioni ad una maggiore trasparenza in relazione alle procedure di comitatologia e agli accordi di prima lettura negoziati fra le Istituzioni in sede di codecisione (i cosiddetti "triloghi") e le invita ad provvedere a che gli accordi interistituzionali siano pienamente conformi agli obblighi di pubblicità, apertura e trasparenza delle procedure legislative, dal momento che un'assemblea parlamentare deve attenersi alla regola di tenere riunioni pubbliche e di pubblicare i documenti esaminati;

9. ritiene che il principio della leale cooperazione fra Istituzioni implichi l'obbligo per le stesse - specie in sede di esame di dossier legislativi o di trattati internazionali (ad esempio cooperazione UE-Usa in ambito GAI, PNR e protezione dati) o nel quadro di procedure di nomina (ad esempio nomina del direttore dell'Agenzia per i diritti fondamentali) - di scambiarsi tutti le informazioni e i documenti pertinenti, comprese quelli sensibili o riservati, e che le prassi attuali vadano urgentemente migliorate;

10. plaude all'opera svolta dal Mediatore europeo per assicurare una maggiore trasparenza da parte delle Istituzioni UE e condivide il parere del Garante europeo per la protezione dei dati riguardo all'equilibrio fra la protezione dei dati personali e il diritto alla privacy di cui al regolamento (CE) n. 45/20… e al regolamento (CE) n. 1049/2001 sul diritto di accesso ai documenti; invita il Mediatore europeo a predisporre per il Parlamento neoeletto una relazione sull'accesso ai documenti che tratti le tematiche sollevate nella presente relazione;

11. Invita le Istituzioni UE ad elaborare un *Freedom of Information Act* europeo sulla base dell'attuale proposta di revisione del regolamento (CE) n. 1049/2001;

12. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, alla Commissione, ai governi e ai parlamenti degli Stati membri, al Mediatore europeo e al Consiglio d'Europa.