PARLAMENTUL EUROPEAN

2004 *2009*

Comisia pentru libertăţi civile, justiţie şi afaceri interne

2007/2154(INI)

6.10.2008

PROIECT DE RAPORT

privind Raport anual privind accesul publicului la documentele Parlamentului European
(2007/2154(INI))

Comisia pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne

Raportor: Marco Cappato

CUPRINS

Pagina

PROPUNERE DE REZOLUȚIE A PARLAMENTULUI EUROPEAN 3

PROPUNERE DE REZOLUȚIE A PARLAMENTULUI EUROPEAN

privind Raport anual privind accesul publicului la documentele Parlamentului European
(2007/2154(INI))

Parlamentul European,

– având în vedere tratatul CE, mai ales articolul 254 referitor la obligația de a publica actele legislative și articolul 255 alineatul (7) referitor la dreptul cetățenilor și rezidenților UE de a avea acces la documentele Consiliului și Comisiei,

– având în vedere tratatul CE, mai ales articolul 207 alineatul (3) referitor la obligația Consiliului de a preciza în cadrul regulamentului său de procedură condițiile în care publicul are acces la documentele Consiliului,

– având în vedere tratatul CE, mai ales articolul 1 (principiul deschiderii ca unul dintre principiile generale ale Uniunii), articolul 6 (democrația), articolul 28 alineatul (1) și articolul 41 alineatul (1) referitor la dreptul de acces la documentele referitoare la chestiunile de politică externă și de securitate comună și la cooperarea polițienească și judiciară în materie penală),

– având în vedere articolul 10 și articolul 16 din Tratatul privind Uniunea Europeană modificat de Tratatul de la Lisabona, și articolul 15 și articolul 298 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene,

– având în vedere Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, și mai ales articolul 41(dreptul la o bună administrare) și articolul 42 (dreptul de acces la documente),

– având în vedere Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei[1],

– având în vedere jurisprudența Curții de Justiție a Comunităților Europene (CEJ) și a Tribunalului de Primă Instanță privind accesul la documente, și mai ales hotărârile recente ale Curții de Primă Instanță în cauza *Bavarian Lager Co. Ltd* ***c.*** *Commission of the European Communities* (cauza T-194/04) și hotărârea CEJ în cauza Regatul Suediei și Maurizio Turco ***c.*** Consiliul Uniunii Europene (cauza comună C-39/05 P și C-52/05 P „hotărârea CEJ în cauza Turco”),

– având în vedere activitățile și documentele produse de Ombudsmanul european referitoare la problema accesului la documente, precum și de Autoritatea europeană de protecție a datelor,

– având în vedere Acordul interinstituțional dintre Parlamentul European și Consiliu privind accesul Parlamentului European la informații sensibile ale Consiliului din domeniul

[1] JO L 145, 31.5.2001, p. 43.

politicii de securitate şi apărare[1];

– având în vedere propunerea Comisiei de la 30 aprilie 2008, referitoare la Regulamentul Parlamentului European şi al Consiliului privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului şi ale Comisiei (COM(2008)0229),

– având în vedere proiectul de convenţie al Consiliului Europei privind accesul la documentele oficiale,

– având în vedere întrebările orale adresate de către Parlamentul European Consiliului şi Comisiei referitoare la implementarea hotărârii CEJ privind cauza „Turco”,

– având în vedere rapoartele anuale din 2006 ale Consiliului, Comisiei şi Parlamentului European referitoare la accesul la documente, precum şi articolul 17 din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001,

– având în vedere articolul 45 şi articolul 97 alineatul (7) din Regulamentul său de procedură,

– având în vedere raportul Comisiei pentru libertăţi civile, justiţie şi afaceri interne (A6-0000/2008),

A. întrucât democraţiile se bazează pe statul de drept şi sunt obligate să facă publice reglementările care au impact asupra cetăţenilor, ceea ce presupune din partea instituţiilor obligaţia de a fi deschise şi transparente, mai ales în ceea ce priveşte procesul decizional, astfel încât organismele legislative democratice să îşi organizeze reuniunile, discuţiile şi procesele de vot în public, iar proiectele legislative şi textele aferente să fie , de asemenea, disponibile;

B. întrucât, în vederea garantării responsabilităţii şi legitimităţii unui sistem politic democratic, cetăţenii au dreptul să cunoască;

   – modul în care reprezentanţii lor acţionează, odată aleşi sau numiţi în organismele publice sau atunci când reprezintă statul membru la nivel european sau internaţional (principiul responsabilităţii);

   – modul în care funcţionează procesul decizional (inclusiv documentele, amendamentele, programarea, actorii implicaţi, voturile exprimate etc.);

   – modul în care sunt alocaţi şi cheltuiţi banii publici, precum şi rezultatele obţinute (principiul trasabilităţii fondurilor),

C. întrucât comunitatea internaţională şi Uniunea Europeană, pe baza experienţei statelor membre, au început treptat să recunoască un adevărat „drept de acces la documente” şi un „drept la informare”, bazate pe principiile democraţiei, caracterului public , transparenţei şi deschiderii”;

[1] JO C 298, 30.11.2002, p. 1.

D. întrucât datele cantitative conținute în rapoartele anuale referitore la aplicarea de către instituții a Regulamentului (CE) nr. 1049/2001 reflectă faptul că accesul la documente s-a acordat într-un număr mare de cazuri (cu o scădere generală a numărului și ratei de refuz), în timp ce motivele invocate pentru refuz sunt diferite de la instituție la instituție (primul dintre acestea fiind protecția procesului decizional), precum și faptul că în ceea ce privește documentele sensibile, Comisia și Parlamentul nu au inclus asemenea documente în registrele lor, iar Consiliul a înregistrat 79 de documente sensibile dintr-un total de 409 de documente din registrul său; întrucât în urma analizei cantitative rezultă clar că o serie de dispoziții ale acelui regulament au dat naștere la interpretări divergente în ceea ce privește modalitatea de aplicare corectă, ceea ce a condus la sesizări ale cetățenilor la Ombudsman și la CEJ;

E. întrucât Consiliul, în mod sistematic, nu introduce în documentele sale referințele procedurii legislative, făcând astfel dificilă asocierea documentului respectiv cu o procedură, ceea ce conduce totodată, și clasifică, pe de altă parte, documentele fie în categoria „documente de ședință", fie în categoria „documente diplomatice", anulând astfel dreptul de acces al cetățenilor la documente;

F. întrucât Internetul a devenit principalul mijloc de consultare a documentelor UE pentru cetățeni, iar numărul documentelor făcute disponibile on-line de către instituții a crescut, ceea ce creează necesitatea de a îmbunătăți și mai mult caracterul accesibil al paginilor de internet al instituțiilor și documentelor UE, interconectarea lor și crearea la nivelul UE a unui singur portal de acces pentru toate documentele, procedurile și instituțiile;

G. întrucât instituțiile europene trebuie acum să întreprindă măsuri suplimentare pentru realizarea unei mai mari transparențe, deschideri și democrații, optând pentru un act legislativ referitor la libertatea de informare, și deoarece au fost aduse în atenția publicului o serie de deficiențe în aplicarea Regulamentului (CE) nr. 1049/2001, instituțiile trebuie să analizeze și să implementeze urgent hotărârile recente, iar Comisia a făcut publică propunerea sa de revizuire a Regulamentului (CE) nr. 1049/2001,

1. subliniază că hotărârea de referință a CEJ în cauza Turco afirmă în concluzii că „*Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 impune, în principiu, obligația de a face public avizul Serviciului juridic al Consiliului referitor la procesul legislativ*"[1] și că în această hotărâre, Curtea a ajuns la următoarele concluzii:

   – dreptul de acces al publicului la documentele instituțiilor derivă din caracterul democratic al acestor instituții, după cum prevede referirea 4 și articolul 1 al Regulamentului (CE) 1049/2001,

   – excepțiile menționate în acest regulament (cum ar fi protecția procesului decizional) trebuie interpretate într-o manieră strictă și echilibrată în fața interesului public major pentru dezvăluirea conținutului, deoarece acesta este legat de democrație, participarea mai activă a cetățenilor în procesul decizional, legitimitatea administrației, eficiența și

[1] Punctul 68 în Hotărârea CEJ în cauza Turco.

responsabilitatea în fața cetățenilor[1],

– aceste concluzii sunt și mai importante atunci când instituțiile acționează în calitatea lor legislativă[2],

– deschiderea manifestată cu privire la opiniile diferite asupra unui act (și a legalității acestuia) „*contribuie la creșterea legitimității instituțiilor în ochii cetățenilor europeni și la o încredere mai mare în acestea, prin faptul că divergențele ivite între diferite puncte de vedere pot fi dezbătute în mod deschis*”[3],

– instituțiile trebuie să ofere detalii cu privire la motivele refuzului[4];

– se poate aplica excepția numai pentru perioada pentru care se justifică protecția pe baza conținutului documentului[5];

2. subliniază că hotărârea antemenționată a CEJ este întărită din perspectiva principiului UE prin care instituțiile democratice au datoria de a asigura caracterul public al activităților lor, al documentelor și deciziilor, ceea ce reprezintă o condiție a legalității lor, a legitimității și a responsabilității, în temeiul articolului 6 al Tratatului UE și al articolelor 254 și 255 al Tratatului CE, și prin urmare, trebuie publicate documentele și, în orice caz, acestea trebuie să fie accesibile, iar excepțiile relative la acest principiu trebuie să fie limitate și interpretate într-o manieră strictă;

3. invită de urgență toate instituțiile UE să aplice Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 din perspectiva jurisdicției recente, mai ales a cauzei Turco, cu toate implicațiile aferente (publicarea avizelor Serviciului juridic, interpretarea strictă a excepțiilor, obligația de a oferi amănunte referitore la motivele refuzului etc.) și invită, de asemenea, Consiliul să asigure publicarea tuturor documentelor și informațiilor, inclusiv componența delegațiilor statelor membre în Consiliu și în grupurile de lucru, deoarece și în acest caz se aplică concluziile CEJ cu privire la faptul că deschiderea necesară interesului public primează în fața protecției procesului decizional – opiniile diferite asupra unui act legislativ conferind o mai mare legitimitate instituțiilor;

4. este de opinie că Parlamentul trebuie să fie un exemplu în privința principiilor caracterului public, al transparenței și al deschiderii în UE și că, înaintea alegerilor parlamentare din

---

[1] Documentului care poate fi protejat printr-o excepție (de exemplu un „aviz legal”) i se examinează conținutul în vederea stabilirii exacte a părții care este protejată prin excepție; riscurile asociate dezvăluirii trebuie să fie „ predictibile rațional și nu pur ipotetice”; se va realiza un echilibru între un asemenea risc și „interesul public ca documentul să fie accesibil din perspectiva avantajelor oferite de o… deschidere mai mare, care să permită cetățenilor să participe mai activ în procesul decizional și garantează faptul că administrația are o legitimitate mai mare, este mai eficientă și mai responsabilă în fața cetățenilor, într-un sistem democratic”.

[2] Deoarece „*posibilitatea ca cetățenii să fie informați cu privire la considerațiile care stau la baza acțiunii legislative reprezintă o precondiție pentru exercitarea efectivă a drepturilor lor democratice*”, punctul 46 din Hotărârea CEJ în cauza Turco, și deoarece interesul public major, subliniat în Regulamentul 1049/2001, ca „*dezvăluirea documentelor.... atunci când sunt dezbătute inițiativele legislative, conduce la o mai mare transparență și deschidere a procesului legislativ și consolidează dreptul democratic la cetățenilor europeni*”, punctul 67 din Hotărârea CEJ în cauza Turco.

[3] Punctul 59 în Hotărârea CEJ în cauza Turco.

[4] Punctul 69 în Hotărârea CEJ în cauza Turco.

[5] Punctul 70 în Hotărârea CEJ în cauza Turco.

2009, trebuie să lanseze un plan extraordinar de acțiune care să garanteze că vor fi disponibile mai multe informații și într-o manieră mai accesibilă, cu privire la:

– activitățile deputaților europeni, participarea și prezența acestora la lucrările parlamentare, în termeni absoluți și procentuali, aspecte care să fie disponibile și accesibile cetățenilor și prin intermediul criteriilor de căutare[1],

– activitățile în plen și în comisii ale Parlamentului: trebuie îmbunătățit Observatorul legislativ prin includerea referințelor și trimiterilor la toate documentele relevante[2]; lucrările comisiilor trebuie transmise și, de asemenea, înregistrate, pe pagina de internet a Parlamentului, după cum sunt transmise lucrările din plen, și trebuie făcute accesibile și puse la dispoziția cetățenilor prin intermediul criteriilor de căutare,

– indemnizațiile și cheltuielile deputaților, în conformitate cu poziția adoptată de Ombudsmanul european referitoare la faptul că accesul la informații trebuie aplicat și acestui tip de informații [3],

și invită statele membre, parlamentele naționale și alte organisme alese să procedeze în acest fel, înființând un registru al parlamentelor și al activităților parlamentare;

5. îndeamnă Comisia să dea curs recomandării Ombudsmanului european (Plângerea 3208/2006/GG) referitoare la registrul Comisiei în ceea ce privește obligația sa de a „include, în temeiul articolului 3 litera (a), trimiteri la toate documentele aflate în posesia sa în registrul prevăzut la articolul 11 din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001, în cazul în care aceste lucruri nu au fost încă realizate”;

6. consideră că instituțiile UE trebuie să înființeze un singur registru / portal de informații și documente, care să le permită cetățenilor să urmărească o procedură specifică și să acceseze toate documentele referitoare la aceasta[4]; acest plan ar urma să conțină mai multe măsuri, pornind de la simplificarea și completarea registrelor și paginilor de internet ale acestora și interconectarea lor între instituții, până la integrarea acestora într-un singur portal UE; solicită crearea unui buletin interinstituțional zilnic care să colecteze informații și documente referitoare la activitățile și agendele legislative și nelegislative ale UE, după cum a fost planificat în cazul proiectului privind principiul transparenței pentru zona de libertate, securitate și justiție (Trans-JAI) - proiect care are la bază un acord

[1] cum ar fi: câte zile a fost prezent deputatul în PE și unde a semnat și /sau votat, precum și cum s-a desfășurat votarea, în plen sau in comisie; la care reuniuni ale organismelor instituționale a participat, în plen și /sau comisie și/ sau delegație etc.; informațiile trebuie să fie disponibile și prin intermediul criteriilor de căutare, cum ar fi numele deputatului/ plen / comisie/ delegații /voturi/ zi / lună/ an / legislatură etc., iar linkurile către această pagina de internet trebuie să fie incluse în pagina de internet a deputatului, precum și în alte pagini relevante; paginile de internet ale deputaților trebuie să includă aceste informații alături de numele asistenților, avizele făcute, amendamentele din comisie și din plen aduse rapoartelor sau altor acte, explicații cu privire la vot, intervenții audio-video etc..

[2] Procedurile și documentele din comisii, cum ar fi primele rapoarte și amendamentele, avizele de la alte comisii, avizele Serviciului juridic, amendamentele aduse în plen, voturile, scrisorile interinstituționale, mai ales cele referitore la procedurile legislative, la nivel de comisie și la nivelul reuniunilor în plen etc.;

[3] Propunere de recomandare a Ombudsmanului european către Parlamentul European ca urmare a Plângerii 3643/20057 (GK)WP.

[4] cum ar fi propunerile originale, procesele verbale ale reuniunilor, rapoartele, amendamentele, voturile, rezultatele voturilor, dezbaterile, textul în vigoare, implementarea în statele membre, rapoarte de evaluare etc..

interinstituțional din 2004 și care, din păcate, nu este încă operațional – înaintea următoarei legislaturi parlamentare;

7. solicită instituțiilor UE să se asigure că, măcar înaintea următoarei legislaturi parlamentare:

   – toate documentele pregătitoare indică referința procedurii legislative,

   – toate ordinele de zi și rezultatele procedurilor Consiliului și ale organismelor însărcinate cu pregătirea actelor indică în mod clar documentele de bază și sunt înregistrate și publicate în timp util în registrul Consiliului (inclusiv așa-numitele „documente interne”),

   – ținând seama de faptul că principiul transparenței este strâns legat de principiul bunei administrații, proclamat de Parlamentul European, Consiliu și Comisie în articolul 41 al Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, invită instituțiile Uniunii Europene să comunice clar cetățenilor europeni, într-o manieră corectă și transparentă, organigramele instituțiilor lor, indicând dimensiunile fiecărei unități interne, fluxul de muncă intern și termenele limită orientative pentru dosarul de care se ocupă, serviciile cărora cetățenii li se pot adresa pentru a obține ajutor, informații sau soluții administrative;

8. solicită instituțiilor să asigure îmbunătățirea transparenței în cadrul procedurilor de comitologie, precum și în acordurile după prima lectură negociate între instituții în cadrul procedurii de codecizie (așa-numitele „trialoguri”), să se asigure că acordurile interinstituționale respectă în totalitate obligațiile referitoare la caracterul public, transparența și deschiderea procedurilor legislative, care implică o adunare parlamentară care are obligația statutară de a organiza ședințele în public și de a publica documentele analizate;

9. consideră că principiul cooperării loiale între instituțiile europene presupune obligația instituțiilor, mai ales atunci când lucrează la dosarele legislative sau la tratatele internaționale (de exemplu cooperarea UE-SUA în domeniul JAI, PNR și protecția datelor) sau la procedurile de numire (de exemplu numirea directorului Agenției pentru drepturile fundamentale) să-și comunice reciproc documentele și informațiile cele mai importante, chiar dacă sunt sensibile sau confidențiale, consideră, de asemenea, că practicile curente ar trebui îmbunătățite de urgență;

10. apreciază pozitiv eforturile Ombudsmanului european în vederea asigurării unei mai mari transparențe din partea instituțiilor europene și împărtășește opiniile exprimate de Autoritatea europeană pentru protecția datelor referitoare la echilibrul dintre protecția datelor și dreptul la viață privată prevăzut în Regulamentul (CE) nr. 45/2012 și Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 privind dreptul de acces la documente; solicită Ombudsmanului european întocmirea unui raport referitor la accesul la documente pentru Parlamentul nou ales, care să se ocupe de chestiunile discutate în acest raport;

11. invită instituțiile europene să depună eforturi în vederea unei ambițioase legi europene privind libertatea de informare, pe baza propunerii curente revizuite a Regulamentului

(CE) no 1049/2001;

12. încredințează Președintelui sarcina de a transmite prezenta rezoluție Consiliului, Comisiei, guvernelor și parlamentelor statelor membre, precum și Ombudsmanului european și Consiliului Europei.