Parlamentul European
2019-2024

Comisia pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne

2022/2015(INI)

12.1.2023

PROIECT DE RAPORT

referitor la accesul public la documente - raport anual pe anii 2019-2021
(2022/2015(INI))

Comisia pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne

Raportoare: Evin Incir

CUPRINS

Pagina

PROPUNERE DE REZOLUȚIE A PARLAMENTULUI EUROPEAN.....3

PROPUNERE DE REZOLUȚIE A PARLAMENTULUI EUROPEAN

referitoare la accesul public la documente - raport anual pe anii 2019-2021 (2022/2015(INI))

Parlamentul European,

– având în vedere Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE), în special articolele 1, 9, 10, 11 și 16,

– având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), în special articolul 15,

– având în vedere Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, în special articolele 41 și 42,

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

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

– având în vedere propunerea Comisiei din 21 martie 2011 de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei (COM(2011)0137),

– având în vedere poziția sa din 15 decembrie 2011 referitoare la propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei[2],

– având în vedere rezoluția sa din 14 septembrie 2017 referitoare la transparența, responsabilitatea și integritatea în instituțiile UE[3],

– având în vedere rezoluția sa din 17 ianuarie 2019 referitoare la ancheta strategică a Ombudsmanului OI/2/2017 privind transparența dezbaterilor legislative care au loc în cadrul grupurilor de pregătire ale Consiliului UE[4],

– având în vedere Directiva (UE) 2019/1937 a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2019 privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale

[1] JO L 145, 31.5.2001, p. 43.
[2] JO C 168E, 14.6.2013, p. 159.
[3] JO C 337, 20.9.2018, p. 120.
[4] JO C 411, 27.11.2020, p. 149.

dreptului Uniunii[5] („Directiva privind avertizorii de integritate”),

– având în vedere rezoluția sa din 10 februarie 2021 referitoare la accesul public la documente [articolul 122 alineatul (7) din Regulamentul de procedură – raportul anual pentru anii 2016-2018[6],

– având în vedere rezoluția sa din 16 septembrie 2021 referitoare la consolidarea transparenței și a integrității în instituțiile UE prin crearea unui organism european de etică independent[7],

– având în vedere rezoluția sa din 21 octombrie 2021 referitoare la transparența UE în ceea ce privește dezvoltarea, achiziționarea și distribuirea vaccinurilor împotriva COVID-19[8],

– având în vedere rezoluția sa din 16 februarie 2022 referitoare la raportul anual privind activitățile Ombudsmanului European în 2020[9],

– având în vedere raportul privind rezultatul final al Conferinței privind viitorul Europei, publicat în mai 2022,

– având în vedere decizia sa din 18 octombrie 2022 privind descărcarea de gestiune pentru execuția bugetului Agenției Europene pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă aferent exercițiului financiar 2020[10],

– având în vedere rezoluția sa din 15 decembrie 2022 referitoare la suspiciunile de corupție din partea Qatarului și la nevoia mai amplă de transparență și responsabilitate în instituțiile europene[11],

– având în vedere rapoartele anuale ale Ombudsmanului European,

– având în vedere jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) și a Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO),

– având în vedere rapoartele Comisiei, Consiliului și Parlamentului pentru anii 2019, 2020 și 2021 referitoare la aplicarea Regulamentului (CE) nr. 1049/2001,

– având în vedere Regulamentul (CE) nr. 1367/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 6 septembrie 2006 privind aplicarea, pentru instituțiile și organismele comunitare, a dispozițiilor Convenției de la Aarhus privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în domeniul mediului[12],

– având în vedere articolul 54 și articolul 122 alineatul (7) din Regulamentul său de

[5] JO L 305, 26.11.2019, p. 17.
[6] JO C 465, 17.11.2021, p. 54.
[7] JO C 117, 11.3.2022, p. 159.
[8] JO C 184, 5.5.2022, p. 99.
[9] JO C 342, 6.9.2022, p. 58.
[10] Texte adoptate, P9_TA(2022)0362.
[11] Texte adoptate, P9_TA(2022)0448.
[12] JO L 264, 25.9.2006, p. 13.

procedură,

– având în vedere avizul Comisiei pentru afaceri constituționale,

– având în vedere raportul Comisiei pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne (A9-0000/2023),

A. întrucât TUE prevede că deciziile trebuie luate într-un mod cât mai deschis și cât mai aproape posibil de cetățeni[13]; întrucât TFUE prevede că instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii trebuie să își desfășoare activitatea respectând în cel mai înalt grad principiul transparenței și că cetățenii și rezidenții trebuie să aibă drept de acces la documente[14]; întrucât acesta este un drept fundamental foarte important deoarece le permite cetățenilor să își exercite efectiv dreptul de a controla activitatea UE și de a urmări procesul decizional în cadrul UE;

B. întrucât deschiderea sporește încrederea; întrucât instituțiile trebuie să depună eforturi pentru a atinge cele mai înalte standarde posibile de transparență, responsabilitate și integritate; întrucât deschiderea și participarea societății civile sunt indispensabile pentru promovarea bunei guvernanțe în instituțiile UE;

C. întrucât, în raportul final al Conferinței privind viitorul Europei, cetățenii și-au exprimat nemulțumirea față de lipsa de transparență în procesul decizional al UE, precum și dorința de a spori implicarea și responsabilitatea cetățenilor;

D. întrucât așteptările cetățenilor în ceea ce privește transparența, responsabilitatea și soluțiile tehnice au evoluat în ultimii ani; întrucât acest lucru poate necesita adoptarea de noi soluții și orientări tehnice;

E. întrucât principalele preocupări evocate în anchetele închise de Ombudsman în 2021 au fost transparența, responsabilitatea și accesul public la informații și documente (29 %), urmate de cultura serviciului (26 %) și utilizarea adecvată a puterii discreționare (18 %)[15];

F. întrucât, în cauza 1499/2021/SF[16], Ombudsmanul a constatat că refuzul Consiliului de a acorda acces public deplin la documentele legate de negocierile legislative constituie un caz de administrare defectuoasă;

G. întrucât răspunsul Uniunii la criza provocată de pandemia de COVID-19 a demonstrat capacitatea Uniunii de a acționa, dar și nevoia unei mai mari transparențe în cadrul Uniunii;

H. întrucât Parlamentul și-a adoptat poziția în primă lectură privind propunerea Comisiei de reformă a Regulamentului (CE) nr. 1049/2001 în decembrie 2011; întrucât negocierile privind acest regulament stagnează din 2012; întrucât UE și-a asumat numeroase noi responsabilități de la intrarea în vigoare a regulamentului; întrucât o

[13] Articolul 10 alineatul (3) din TUE, în lumina celui de al treisprezecelea considerent, precum și a articolul 1 alineatul (2) și a articolul 9 din TUE.
[14] Articolul 15 din TFUE.
[15] https://www.ombudsman.europa.eu/ro/doc/annual-report/ro/156017, p. 31.
[16] https://www.ombudsman.europa.eu/ro/decision/ro/157727

responsabilitate mai mare necesită o transparență mai mare pentru a asigura credibilitatea și legitimitatea UE în ochii cetățenilor,

Evoluții recente

1. ***Este profund îngrijorat*** de faptul că unii deputați, foști deputați și membri ai personalul Parlamentului European ar fi fost implicați în acte de corupție, de spălare de bani și de participare la o organizație criminală în schimbul exercitării unei influențe asupra deciziilor Parlamentului; reamintește importanța transparenței pentru a combate corupția și a asigura tragerea la răspundere a persoanelor care îndeplinesc sarcini publice; constată că un nivel ridicat de transparență facilitează urmărirea activităților legate de procesul decizional și poate contribui la demascarea activităților infracționale;

2. ia act cu îngrijorare de faptul că, în 2021, în urma unei cereri de acces public la mesajele text dintre președinta Comisiei și directorul general al unei companii farmaceutice cu privire la achiziționarea vaccinurilor împotriva COVID-19, Comisia a refuzat chiar să caute cum se cuvine aceste mesaje text, cu atât mai puțin să acorde acces public la ele; reamintește că înregistrarea unui document este o consecință a existenței unui document și nu o condiție prealabilă pentru existența acestuia; sprijină constatarea de către Ombudsman a administrării defectuoase de către Comisie în acest caz[17];

3. constată cu îngrijorare că o problemă comună a cererilor de acces la documente este refuzarea de către instituții a accesului pe baza unor argumente nesubstanțiale; reafirmă că o instituție care invocă una dintre excepțiile de la dreptul de acces trebuie să realizeze o evaluare obiectivă și individuală și să demonstreze că riscul la adresa interesului apărat este previzibil și nu doar ipotetic și să definească în ce mod accesul la documentul în cauză ar submina în mod precis și concret interesul apărat[18]; subliniază că ar putea fi posibil să se divulge anumite părți ale unui document atunci când alte părți trebuie protejate; ia act cu interes de acțiunea introdusă împotriva Consiliului pentru recurgerea frecventă de către acesta la așa-numitele „documente de lucru” informale[19];

4. constată că Comisia primește cel mai mare număr de cereri inițiale de acces public la documente (8 420 in 2021), urmată de Consiliu (2 083 în 2021) și de Parlament (499 în 2021); recunoaște că rata de răspuns a instituțiilor este, în general, pozitivă (în 2021, aceasta a fost de 75 % pentru Comisie, 89,5 % pentru Consiliu și 95 % pentru Parlament);

5. regretă că accesul la consilierea oferită de serviciile juridice respective ale instituțiilor este prea limitat; ia act cu interes de precizarea Curții conform căreia caracterul deosebit de sensibil al unui aviz juridic depinde de caracterul deosebit de sensibil al conținutului avizului în sine și nu de caracterul sensibil al procesului legislativ legat de aviz[20];

6. salută crearea de către Frontex a unui registru al documentelor pe un site web special; constată, cu toate acestea, că registrul conține foarte puține documente referitoare la

[17] https://www.ombudsman.europa.eu/ro/decision/ro/158295
[18] Hotărârea CJUE din 22 martie 2018, *Emilio De Capitani/Parlamentului European*, T-540/15, EU:T:2018:167; hotărârea CJUE din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul Uniunii Europene, cauzele conexate C-39/05 P și C-52/05, EU:C:2008:374.
[19] Cauza introdusă la 7 mai 2021, *De Capitani/Consiliul Uniunii Europene*, T-163/21.
[20] Hotărârea din 21 aprilie 2021, *Laurent Pech*/*Consiliul Uniunii Europene*, T-252/19, EU:C:2021:203.

punerea în aplicare a operațiunilor comune, care reprezintă activitatea principală a agenției; subliniază că aceste informații sunt necesare pentru a înțelege activitatea agenției; sprijină recomandarea Ombudsmanului, în urma anchetei sale din proprie inițiativă 4/2021/MHZ, potrivit căreia agenția ar trebui să adopte o abordare mai proactivă în ceea ce privește transparența, pentru a asigura o mai mare responsabilitate pentru operațiunile sale;

Situația legislativă

7. reamintește că, în urma intrării în vigoare a TUE și a TFUE, dreptul de acces la documente vizează toate instituțiile, organele și agențiile UE[21]; constată că, având în vedere obligațiile sporite în materie de transparență prevăzute în tratate, nicio revizuire a Regulamentului (CE) nr. 1049/2001 nu ar trebui să reducă nivelul actual de transparență; subliniază rolul esențial al jurisprudenței relevante în ceea ce privește actualizarea regulamentului în funcție de evoluțiile în curs[22]; subliniază necesitatea de a codifica jurisprudența relevantă, de a consolida și mai mult transparența și de a asigura responsabilitatea în cadrul UE;

8. reamintește că nu suportul unui document sau faptul că a fost înregistrat face din acesta un document al unei anumite instituții, ci mai degrabă faptul că conținutul său se referă la o chestiune legată de politici, activități și decizii care intră în sfera de responsabilitate a instituției respective;

Recomandări

9. salută intenția Comisiei de a crește transparența în cadrul UE pe baza principiului „transparenței implicite”; solicită Comisiei să nu ia în considerare nicio propunere de revizuire a Regulamentului (CE) nr. 1049/2001 care ar reduce standardele de transparență și de acces la documente; regretă faptul că negocierile stagnează de mult timp și îndeamnă cu fermitate Consiliul și Comisia să reia negocierile cu celelalte instituții pe baza propunerilor Comisiei din 2008 și 2011; indică faptul că orice reformă va trebui să abordeze aspecte-cheie, cum ar fi motivele de refuz admise, testul privind interesul public, transparența procesului legislativ și opoziția față de exceptările pe categorii; solicită Consiliului, Comisiei și Parlamentului să acționeze în mod constructiv, cu scopul final de a le oferi cetățenilor UE un acces mai larg și îmbunătățit la documente;

10. subliniază importanța registrului de transparență al Parlamentului și solicită introducerea unei cerințe obligatorii pentru toți deputații de a face publice toate reuniunile programate cu persoane din afara Parlamentului în cazul în care aceste reuniuni se referă la un raport sau la o rezoluție a Parlamentului European;

11. solicită o revizuire a Statutului funcționarilor, în special a articolului 22 litera (c) pentru a-l alinia la standardele Directivei privind avertizorii de integritate; solicită din nou o

[21] Articolul 15 alineatul (3) din TFUE.

[22] A se vedea, de exemplu, hotărârea CJUE din 18 iulie 2017, *Comisia Europeană/Patrick Breyer*, T-213/15, EU:C:2017:563; hotărârea CJUE din 1 septembrie 2021, *Andrea Homoki/Comisia Europeană*, T-517/19, ECLI:EU:T:2021:529; și hotărârea CJUE din 21 aprilie 2021, *Laurent Pech*/*Consiliul Uniunii Europene*, T-252/19, EU:C:2021:203.

comisie specială care să aibă sarcina de a identifica eventualele lacune ale normelor Parlamentului European privind transparența, integritatea și corupția și de a face propuneri de reforme; reamintește angajamentul său de a crea o comisie de anchetă pentru a investiga cazurile de corupție și acțiunile necorespunzătoare ale țărilor din afara UE care încearcă să cumpere influență în Parlamentul European; reamintește poziția sa potrivit căreia Comisia ar trebui să prezinte o propunere de înființare a unui nou organism de etică pentru instituțiile UE cât mai curând posibil;

12. salută recomandările practice ale Ombudsmanului privind modul de înregistrare a mesajelor text și instantanee trimise sau primite de membrii personalului în context profesional[23]; recunoaște că mesajele text și mesajele instantanee din context profesional sunt „documente” în sensul Regulamentului (CE) nr. 1049/2001 privind accesul public la documente și invită celelalte instituții, organe, oficii și agenții ale UE să recunoască acest lucru; invită celelalte instituții, organe, oficii și agenții ale UE să utilizeze o interpretare largă a conceptului de „document”, acest lucru fiind deosebit de important într-o societate informațională și în contextul unor noi forme de comunicare;

13. solicită instituțiilor UE să aibă o politică de „transparență implicită” și să publice documentele legate de dosarele legislative în mod proactiv, într-un interval de timp rezonabil și într-un mod ușor de utilizat; solicită instituțiilor UE să respecte pe deplin hotărârea CJUE în cauza T-540/15[24] privind accesul la documentele trilogurilor; insistă asupra faptului că Consiliul ar trebui să își îmbunătățească normele și procedurile privind transparența legislativă, inclusiv privind accesibilitatea și clasificarea documentelor legislative;

14. salută intenția Comisiei de a elabora noi orientări interne privind transparența și accesul la documente și invită alte instituții să urmeze exemplul acestei inițiative; încurajează Comisia să se asigure că orientările implică o politică de „transparență implicită” și reflectă jurisprudența relevantă și recomandările Ombudsmanului din ultimii ani[25];

15. solicită Comisiei și celorlalte instituții, agenții și organe ale UE să fie mai proactive în ceea ce privește publicarea statisticilor despre modul în care tratează cererile de acces la documente, deoarece astfel de informații ar contribui la evaluarea abordării de către instituții a accesului la documente;

16. reamintește că o cerere de acces la un document trebuie tratată cu promptitudine[26]; ia act cu îngrijorare de faptul că Ombudsmanul primește numeroase plângeri din partea cetățenilor cu privire la întârzierile extreme pentru obținerea accesului la documentele solicitate; sprijină punctul de vedere al Ombudsmanului conform căruia acordarea cu întârziere a accesului este, în realitate, un refuz de acces, iar procesele administrative ar trebui raționalizate pentru a garanta că cetățenii primesc acces la documente în timp util; solicită mai multe date privind respectarea termenelor de către instituții;

[23] https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/correspondence/en/158383.
[24] Hotărârea din 22 martie 2018, *De Capitani/Parlamentul European*, T-540/15, EU:T:2018:167.
[25] A se vedea, de exemplu, decizia Ombudsmanului European în cauza 2142/2018/EWM (https://www.ombudsman.europa.eu/ro/decision/ro/122313); hotărârea CJUE din 14 septembrie 2022, *Pollinis France/Comisia Europeană*, cauzele conexate T-371/20 and T-554/20, EU:T:2022:556; și hotărârea CJUE din 22 martie 2018, *Emilio De Capitani/Parlamentului European*, T-540/15, EU:T:2018:167.
[26] Regulamentul (CE) nr. 1049/2001, articolul 7.

17. constată cu îngrijorare că, în prezent, cetățenii pot contesta refuzul unei cereri de acces la documente doar prin introducerea unei acțiuni în justiție împotriva instituției și/sau prin depunerea unei plângeri la Ombudsman; solicită instituțiilor, organelor și agențiilor UE să adopte proceduri mai accesibile pentru tratarea plângerilor privind refuzurile de acordare a accesului; recomandă, în acest context, numirea unor înalți funcționari independenți care să aibă capacitatea de a examina, fără întârzieri nejustificate, recursurile privind cererile de acces la documente;

°

° °

18. încredințează Președintei sarcina de a transmite prezenta rezoluție Consiliului și Comisiei.