Parlamentul European
2024-2029

Comisia pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne

2025/2137(INI)

15.10.2025

PROIECT DE RAPORT

referitor la accesul public la documente – raport privind perioada 2022-2024
(2025/2137(INI))

Comisia pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne

Raportoare: Veronika Cifrová Ostrihoňová

CUPRINS

Pagina

PROPUNERE DE REZOLUȚIE A PARLAMENTULUI EUROPEAN 3

EXPUNERE DE MOTIVE 8

ANEXĂ: DECLARAȚIE PRIVIND CONTRIBUȚIILE 9

PROPUNERE DE REZOLUȚIE A PARLAMENTULUI EUROPEAN

referitoare la accesul public la documente – raport privind perioada 2022-2024

(2025/2137(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 (Carta), 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 public 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 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei (COM(2011)0137),

– având în vedere poziția sa în primă lectură 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 comunicarea Comisiei din 11 februarie 2025 intitulată „Programul de lucru al Comisiei pentru 2025” (COM(2025)0045) și anexele la aceasta, precum și intenția exprimată în ea de a retrage propunerile (COM(2011)0137) și (COM(2008)0229) de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1049/2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei,

– având în vedere Decizia (UE) 2024/3080 a Comisiei din 4 decembrie 2024 de stabilire a regulamentului de procedură al Comisiei și de modificare a Deciziei C(2000)3614[3],

[1] JO L 145, 31.5.2001, p. 43, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2001/1049/oj.
[2] JO C 168 E, 14.6.2013, p. 159.
[3] JO L 2024/3080, 5.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2024/3080/oj.

– având în vedere rezoluția sa din 14 septembrie 2017 referitoare la transparența, responsabilitatea și integritatea în instituțiile 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 dreptului Uniunii[5],

– având în vedere rezoluția sa din 10 februarie 2021 referitoare la accesul public la documente[6],

– având în vedere rapoartele și deciziile Ombudsmanului European, în special Raportul special nr. OI/2/2022/OAM[7] și decizia în cazul 1316/2021/MIG[8],

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

– având în vedere hotărârea CJUE din 14 mai 2025 în cauza T-36/23, Stevi și The New York Times/Comisia[9],

– având în vedere rezoluția sa din 13 iulie 2023 referitoare la accesul public la documente – raportul anual pentru anii 2019-2021[10],

– având în vedere rezoluția sa din 14 martie 2024 referitoare la intervalele în care Comisia Europeană dă curs cererilor de acces public la documente[11],

– având în vedere articolul 122 alineatul (7) și articolul 149 din Regulamentul său de procedură,

– având în vedere articolul 55 din Regulamentul său de procedură,

– având în vedere raportul Comisiei pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne (A10-0000/2025),

A. întrucât tratatele UE garantează fiecărui cetățean dreptul la participare democratică și la un proces decizional transparent, impunând instituțiilor să acorde acces public la documente; întrucât acest drept fundamental de a avea acces la documente, protejat de tratate și de Cartă, face posibil un control efectiv din partea cetățenilor[12]; întrucât CJUE

---

[4] JO C 337, 20.9.2018, p. 120.
[5] JO L 305, 26.11.2019, p. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1937/oj.
[6] JO C 465, 17.11.2021, p. 54.
[7] Ombudsmanul European, „Raport special al Ombudsmanului European în ancheta sa strategică privind timpul de care Comisia Europeană are nevoie pentru a trata cererile de acces public la documente (OI/2/2022/OAM)”, 21 septembrie 2023.
[8] Ombudsmanul European, „Decizie privind refuzul Comisiei Europene de a acorda acces public la mesajele text schimbate între președinta Comisiei și directorul general al unei companii farmaceutice cu privire la achiziționarea unui vaccin împotriva COVID-19 (cazul 1316/2021/MIG)”, 12 iulie 2022.
[9] Hotărârea Tribunalului din 14 mai 2025, Stevi și The New York Times/Comisia, T-36/23, ECLI:EU:T:2025:483.
[10] JO C, C/2024/4014, 17.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4014/oj.
[11] JO C, C/2024/6560, 12.11.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/6560/oj.
[12] Articolul 10 alineatul (3) din TUE, în lumina considerentului 13 din preambul, a articolului 1 alineatul (2) și a articolului 9, și articolul 15 din TFUE.

a afirmat că accesul public la documente este o parte esențială a democrației participative;

B. întrucât CJUE a subliniat că, pentru democrație, controlul public asupra informațiilor despre procedurile legislative este esențial și le permite cetățenilor să își exercite efectiv drepturile democratice;

C. întrucât cetățenii se așteaptă în mod legitim la transparență, eficiență și responsabilitate din partea autorităților publice, iar instituțiile, organele, oficiile și agențiile UE ar trebui să răspundă acestor așteptări într-un mod clar și ușor de înțeles;

D. întrucât accesul la informații fiabile și exacte este esențial pentru a proteja împotriva dezinformării și a combate în mod eficace răspândirea dezinformării;

E. întrucât ancheta strategică a Ombudsmanului European prezentată în Raportul special nr. OI/2/2022/OAM a evidențiat întârzieri sistemice și semnificative din partea Comisiei, în special în ceea ce privește tratarea cererilor de confirmare (cereri ale solicitanților prin care solicită revizuirea răspunsului inițial) ca urmare a refuzurilor inițiale de a acorda cetățenilor acces la documente;

F. întrucât, în mai 2021, un jurnalist a solicitat acces la documente, inclusiv la mesajele text între președinta Comisiei și Pfizer, dar Comisia a declarat că nu deține astfel de documente pe baza normelor interne de înregistrare; întrucât Ombudsmanul European a considerat că acest răspuns este inadecvat și a recomandat o nouă căutare, în conformitate cu obligațiile de acces public în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1049/2001;

G. întrucât, în comunicarea sa privind programul său de lucru pentru 2025, Comisia și-a exprimat intenția de a retrage propunerile (COM(2011)0137) și (COM(2008)0229) – ambele vizând modificarea Regulamentului (CE) nr. 1049/2001 privind accesul public la documente – invocând absența unui acord previzibil, după ani de blocaj legislativ începând din 2011,

Rapoartele anuale referitoare la accesul public la documente

1. ia act de faptul că, în 2024, Comisia și-a modificat cadrul de transparență prin adoptarea Regulamentului de procedură revizuit, clarificând normele privind accesul public la documente în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1049/2001;

2. observă că, în 2024, Comisia a primit 6 938 de cereri inițiale de acces la documente și 641 de cereri de confirmare, ceea ce reprezintă o creștere de 7 % față de 2023[13];

3. evidențiază că, până la 31 decembrie 2024, Registrul public al documentelor Parlamentului conținea 918 803 referințe (față de 898 267 la sfârșitul anului 2023); constată că rata generală de răspuns pozitiv a rămas ridicată, situându-se la 91 %, cererile fiind tratate în medie în termen de aproximativ nouă zile lucrătoare[14];

[13] Raport al Comisiei din 19 mai 2025 privind aplicarea în anul 2024 a Regulamentului (CE) nr. 1049/2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei (COM(2025)0239).
[14] Parlamentul European, „Accesul public la documente 2024 – Raportul anual al Parlamentului European”,

Evoluții recente

4. subliniază că, chiar dacă anumite informații nu trebuie divulgate, ar trebui avută în vedere divulgarea parțială, dacă rămâne fezabilă și de dorit, în contextul interesului public superior care justifică transparența și cuprinde principiile bunei guvernanțe, eficienței instituționale, responsabilității democratice și angajamentului civic sporit în procesul de elaborare a politicilor;

5. își exprimă îngrijorarea cu privire la clasificarea excesivă persistentă și larg răspândită a documentelor oficiale de către instituțiile, organele, oficiile și agențiile UE; își reiterează apelul de lungă durată, așa cum a fost transmis în rezoluțiile sale anterioare referitoare la accesul public la documente, privind stabilirea unor norme clare, consecvente și obligatorii din punct de vedere juridic care să reglementeze clasificarea și declasificarea documentelor;

6. regretă că nu au existat acțiuni ulterioare semnificative ale Comisiei și Consiliului ca răspuns la aceste recomandări;

7. ia act de faptul că ancheta Ombudsmanului European prezentată în Raportul special nr. OI/2/2022/OAM a evidențiat un tipar de întârzieri sistemice ale Comisiei în cazul răspunsurilor la cererile de confirmare, constatând că deficiențele structurale, resursele insuficiente și comunicarea ineficientă i-au descurajat, în cele din urmă, pe cetățeni să-și exercite dreptul de acces;

8. invită Comisia să se asigure că toate propunerile legislative viitoare se bazează pe date solide și verificabile, care demonstrează în mod clar necesitatea, proporționalitatea și eficacitatea preconizată a acestora; îndeamnă, de asemenea, Comisia să asigure transparența deplină în selectarea părților interesate consultate în cursul pregătirii propunerilor legislative;

9. regretă că persistă încă deficiențe în materie de transparență în Consiliu; ia act cu îngrijorare de constatările privind refuzul său de a acorda acces la documentele trilogurilor; regretă că analizele recente continuă să evidențieze lipsa unor practici proactive de publicare și înregistrare;

10. salută hotărârea CJUE în cauza Stevi și The New York Times/Comisia ca o contribuție importantă la linia jurisprudențială care a promovat practici transparente în instituțiile, organele, oficiile și agențiile UE; constată că hotărârea remarcă obligația de a păstra în mod proactiv documentația pentru a asigura exercitarea efectivă a dreptului de acces; regretă, cu toate acestea, că CJUE a ales să nu reinterpreteze Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 în lumina metodelor moderne de comunicare și a obligațiilor de transparență în evoluție;

Recomandări

11. observă că Comisia a adoptat normele interne revizuite privind accesul la documente și că au existat discuții despre compatibilitatea acestora cu Carta, TUE, TFUE și Regulamentul (CE) nr. 1049/2001; reliefează că accesul la documente este un drept fundamental în temeiul legislației UE, esențial pentru asigurarea transparenței, a

---

Direcția Generală Președinție, Unitatea pentru transparență, mai 2025.

responsabilității democratice și a participării semnificative a cetățenilor; invită Comisia să revizuiască aceste norme în lumina jurisprudenței relevante și, după caz, să le clarifice sau să le adapteze pentru a atinge cel mai înalt nivel de transparență;

12. constată că Comisia și-a retras propunerile din 2008 și 2011 de revizuire a Regulamentului (CE) nr. 1049/2001; regretă această decizie de a le retrage după ani de impas fără o foaie de parcurs clară, un calendar sau o consultare semnificativă, pierzându-se astfel o șansă mare de a moderniza cadrul existent, care este depășit; invită Comisia să prezinte o propunere actualizată care să limiteze excepțiile la cazurile strict necesare și să stabilească un nou standard al UE pentru deschidere și accesul public la documente;

13. recomandă abordarea urgentă a întârzierilor sistemice în tratarea cererilor de confirmare prin îmbunătățirea procedurilor interne, alocarea de resurse suficiente și asigurarea unei comunicări transparente și la timp cu solicitanții pentru a respecta obligațiile legale și a întări încrederea și participarea publicului;

14. subliniază că transparența și accesul la documentele deținute de instituțiile, organele, oficiile și agențiile UE trebuie să fie regula și că excepțiile de la această regulă trebuie interpretate strict, ținând seama de interesul public superior care justifică divulgarea, pentru a permite controlul public;

15. accentuează că a nu ști dacă, într-adevăr, documentele există poate împiedica cetățenii să își exercite dreptul de a solicita accesul; evidențiază că a asigura faptul că cetățenii pot înțelege, urmări în detaliu și participa la procesul legislativ constituie o cerință legală în temeiul tratatelor și al Cartei și o cerință de bază pentru controlul democratic și pentru democrație în ansamblu;

°

° °

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

EXPUNERE DE MOTIVE

Prezentul raport urmărește să reafirme că accesul la documente este un drept fundamental al fiecărui cetățean în temeiul tratatelor, al Cartei drepturilor fundamentale și al cadrului privind accesul la documente al Uniunii și să consolideze o cultură a transparenței care să confere echitate procedurilor în materie de politici și discursului public. Raportul evaluează evoluțiile recente și identifică deficiențele existente: întârzierile sistemice, clasificarea excesivă, publicarea proactivă inegală și incertitudinea.

Pe această bază, raportul promovează o abordare modernă și axată pe cetățeni, prin care divulgarea devine regula, iar păstrarea secretului este o excepție. Raportul urmărește, de asemenea, să asigure luarea în timp util a unor decizii bine fundamentate cu privire la cereri, să garanteze accesul rapid și efectiv la documentele legislative, documentele trilogurilor și documentele legate de acordurile internaționale și să consolideze registrele proactive. Scopul său este de a asigura tratament egal pentru părțile interesate, de a permite participarea în cunoștință de cauză și de a consolida responsabilitatea democratică în toate instituțiile, organele, oficiile și agențiile europene.

ANEXĂ: DECLARAȚIE PRIVIND CONTRIBUȚIILE

În conformitate cu articolul 8 din anexa I la Regulamentul de procedură, raportoarea declară că a inclus în raportul său contribuții privind aspecte care țin de subiectul dosarului, pe care le-a primit pentru elaborarea proiectului de raport, de la următorii reprezentanți de interese care intră sub incidența Acordului interinstituțional privind un registru de transparență obligatoriu[1] sau de la următorii reprezentanți ai autorităților publice din țările terțe, inclusiv misiuni diplomatice și ambasade ale acestora:

1. Reprezentanți de interese care intră sub incidența Acordului interinstituțional privind un registru de transparență obligatoriu
Access Info Europe

Raportoarea elaborează lista de mai sus pe propria răspundere.

Dacă în listă sunt identificate persoane fizice prin numele sau funcția lor ori prin ambele, raportoarea declară că a transmis persoanelor fizice în cauză Avizul nr. 484 al Parlamentului European privind protecția datelor (https://www.europarl.europa.eu/data-protect/index.do), care stabilește condițiile aplicabile prelucrării datelor lor cu caracter personal și drepturile legate de prelucrarea respectivă.

[1] Acordul interinstituțional din mai 2021 dintre Parlamentul European, Consiliul Uniunii Europene și Comisia Europeană privind un registru de transparență obligatoriu (JO L 207, 11.6.2021, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_interinstit/2021/611/oj).