



COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 18.4.2007
COM(2007) 185 final

CARTE VERDE

Accesul public la documente deținute de instituții ale Comunității Europene

Analiza situației

CARTE VERDE

Accesul public la documente deținute de instituții ale Comunității Europene

Analiza situației

INTRODUCERE

În ultimii cincisprezece ani, instituțiile Uniunii Europene au devenit treptat din ce în ce mai deschise publicului. Principiul deschiderii a fost introdus de Tratatul de la Maastricht în 1991, cu scopul de a consolida caracterul democratic al instituțiilor. Consiliul și Comisia au adoptat ulterior un Cod de conduită privind accesul public la documentele deținute de acestea, ca un aspect suplimentar și esențial al politicii de comunicare și informare a instituțiilor. În 1996, dreptul public de acces a fost consacrat în articolul 255 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, astfel cum a fost modificat prin Tratatul de la Amsterdam. Regulamentul (CE) nr. 1049/2001¹ pune în aplicare dreptul cetățenilor de a obține documente ale Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei.

Regulamentul, aplicabil de la 3 decembrie 2001, a dus la o creștere abruptă și susținută a cererilor privind accesul la documente, după cum arată rapoartele anuale publicate de cele trei instituții². În ianuarie 2004, Comisia a publicat un raport privind punerea în aplicare a regulamentului, care a oferit o primă evaluare a modului de funcționare a regimului UE privind accesul public la documente³. Se pare că numărul cererilor de acces a crescut cu aproximativ 50% în fiecare an. Din moment ce, în medie, două treimi dintre cereri au fost acceptate, regulamentul a deschis publicului accesul la o cantitate considerabilă de documente nepublicate anterior. Pe de altă parte, excepțiile stabilite în regulament oferă o protecție adecvată a intereselor legitime. Cu toate că punerea în aplicare a regulamentului a constituit o muncă suplimentară pentru instituții, concluzia generală a fost că aceasta a funcționat foarte bine. În consecință, Comisia a considerat că nu este necesară modificarea pe termen scurt a regulamentului, dar că s-ar putea aduce îmbunătățiri fără modificarea legislației.

¹ JO L 145, 31.5.2001, p. 43.

² Aceste rapoarte sunt disponibile pe următoarele site-uri internet:
Parlament: http://www.europarl.europa.eu/register/pdf/FINAL_605496_1_EN.pdf
Consiliu: http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=305&lang=EN&mode=g
Comisie: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_en.htm

³ COM(2004) 45 Raportul Comisiei privind punerea în aplicare a principiilor prevăzute în Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei.

Au trecut trei ani de la prima evaluare, timp în care s-a acumulat mai multă experiență, s-a dezvoltat un corp de jurisprudență, iar Ombudsmanul European a rezolvat un număr de plângeri. Mai mult decât atât, Parlamentul European și Consiliul au adoptat un nou regulament de punere în aplicare a Convenției de la Aarhus⁴ pentru instituțiile și organismele Comunității Europene, care va avea un impact asupra accesului la documentele care conțin informații despre mediu.

Din aceste motive, se pare că este momentul potrivit pentru a evalua dacă regulamentul trebuie sau nu modificat. În consecință, în momentul în care Comisia a hotărât, la 9 noiembrie 2005, lansarea unei „Inițiative Europene pentru Transparență”⁵, aceasta a cuprins o reexaminare a Regulamentului nr. 1049/2001 ca parte a efortului de a crea mai multă deschidere. Într-o rezoluție adoptată la 4 aprilie 2006, Parlamentul European a invitat Comisia să prezinte propuneri de modificare a regulamentului⁶.

Dreptul de acces la documente constituie un aspect al politicii privind deschiderea, iar regulamentul trebuie privit în contextul politicii de comunicare și informare a instituțiilor. În acest context, noua politică a ședințelor deschise în Consiliu prezintă o importanță semnificativă.

În prezentul document consultativ, Comisia face mai întâi inventarul normelor existente care reglementează dreptul public de acces la documente și punerea acestora în aplicare, propunând apoi câteva modalități de îmbunătățire a măsurilor legislative și practice menite să ofere un acces mai bun la documentele instituțiilor.

Publicul este invitat să-și prezinte opiniile cu privire la regimul de obținere a accesului la documentele instituțiilor europene și să reacționeze la alternativele propuse în prezenta Carte verde. În cadrul chestionarului, Comisia dorește să afle opiniile cetățenilor, inclusiv pe cele ale organizațiilor societății civile, ale operatorilor economici, ale autorităților publice și ale altor organizații care au interes în domeniul afacerilor europene.

Consultarea publică începe cu publicarea prezentei Cărți verzi și va dura trei luni. Comisia intenționează să analizeze atent răspunsurile primite și va publica un raport care să sintetizeze rezultatul acestei consultări publice și care să traseze acțiunile pe care aceasta intenționează să le adopte ulterior. Pe baza acestui raport, Comisia va prezenta propuneri de modificare a Regulamentului nr. 1049/2001.

⁴ Convenția privind accesul la informații, participarea publică în luarea deciziilor și accesul la justiție în probleme de mediu, adoptată la Aarhus, Danemarca, la 25 iunie 1998.

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, (JO L 264, 25.9.2006, p. 13).

⁵ Proces verbal al ședinței Comisiei nr. 1721 din 9 noiembrie 2005, punctul 6; vezi, de asemenea, documentele SEC(2005) 1300 și SEC(2005) 1301.

⁶ P6_A(2006) 052.

Calendarul preconizat este următorul:

- Consultare publică: de la jumătatea lunii aprilie până la jumătatea lunii iulie 2007
- Raport asupra rezultatului: septembrie 2007
- Propuneri de modificare a regulamentului: octombrie 2007.

PARTEA ÎNTÂI: APLICAREA NORMELOR EXISTENTE PRIVIND ACCESUL PUBLIC

1. PUNEREA ÎN APLICARE A REGULAMENTULUI

Statisticile arată că, în ansamblu, Consiliul și Comisia acceptă două din trei cereri de acces. Parlamentul acceptă mai mult de 80 de procente din cererile pe care le primește, în mare măsură datorită naturii publice a procedurilor sale.

A existat o creștere constantă a numărului cererilor inițiale de acces care au fost prezentate Parlamentului și Comisiei. Numărul cererilor prezentate Consiliului rămâne stabil, în mare măsură datorită numărului în creștere de documente făcute accesibile publicului în mod direct în registrul Consiliului. Pe de altă parte, numărul cererilor de confirmare (adică cererile care solicită instituției să-și reconsidere refuzul de a acorda acces) rămâne mai mult sau mai puțin stabil⁷. În mod global, doar 4% din toate cererile inițiale prezentate celor trei instituții conduc la cereri de confirmare. Cererile prezentate Curții și plângerile adresate Ombudsman-ului reprezintă doar o mică parte din numărul total de cereri tratate.

În acest context, raportul privind punerea în aplicare a regulamentului, publicat la 30 ianuarie 2004, a conchis că normele privind accesul public au funcționat într-un mod foarte mulțumitor. Experiența recentă tinde să confirme rezultatele acestui raport, în special cele privind accesul referitor la procedurile legislative și furnizarea, în creștere, de informații proactive de către instituții. Cu toate acestea, alte puncte ar putea fi clarificate și mai mult, în special cele referitoare la aplicarea dreptului general de acces în cazurile când acesta trebuie echilibrat cu interesele care trebuie luate în considerare la examinarea anumitor situații, ca protecția datelor sau drepturile specifice de acces.

⁷ Numărul cererilor de confirmare înaintate Parlamentului a crescut de la 1 la 10 între 2004 și 2005.

1.1. Beneficiari și tipuri de documente solicitate

- Deși din ce în ce mai mulți cetățeni își exercită dreptul de acces, majoritatea cererilor sunt depuse de specialiști în afaceri europene: operatori economici, firme de avocatură, ONG-uri și lumea academică.
- Principalele domenii de interes sunt cazurile de concurență⁸, impozitarea, piața internă, mediul înconjurător, achiziția publică (Comisia), precum și justiția și securitatea (Consiliul).
- Cererile înaintate Comisiei sunt adesea legate de dosare complete specifice sau de „toate documentele” privind un anumit subiect, solicitând analiza unui număr mare de documente.
- Multe cereri de acces, în special din rândul celor prezentate Comisiei, sunt legate de litigii; unii solicitanți cer acces la material care poate fi util în depunerea plângerilor sau în procedurile de sesizare a unei instanțe judecătorești.

1.2. Limitări ale dreptului de acces

Câteva excepții sunt invocate într-un număr limitat de cazuri. Excepțiile cel mai des invocate sunt:

procesul decizional	Consiliu Comisie
inspecții și anchete (de exemplu: încălcări ale dreptului comunitar, carteluri, controale ale concentrărilor economice, ajutoare de stat, cazuri de protecție comercială, anchete realizate de Oficiul European Antifraudă OLAF)	Comisie
interesele părților terțe implicate într-o procedură administrativă (interese comerciale, protecția datelor)	Comisie Parlament

1.3. Accesul public și protecția datelor

Dreptul de acces la documente și dreptul persoanelor fizice cu privire la protecția datelor personale ale acestora își au ambele originea în Tratatul CE (articolele 255, respectiv 286). Acestea au fost puse în aplicare prin două regulamente: nr. 45/2001 privind protecția datelor⁹ și nr. 1049/2001 privind accesul public la documente. Cu toate acestea, cele două drepturi se pot contrazice atunci când se solicită, în mod specific, acces la informații legate de o persoană fizică. Autoritatea Europeană pentru Protecția Datelor a abordat această problemă într-un document de bază, care oferă o

⁸ 13% din cererile tratate de Comisie privesc politica în domeniul concurenței și se referă în majoritate la cauze privind ajutorul de stat.

⁹ Regulamentul (CE) nr. 45/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 decembrie 2000 privind protecția persoanelor fizice cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal de către instituțiile și organele comunitare și privind libera circulație a acestor date, (JO L 8, 12.1.2001).

îndrumare practică utilă pentru tratarea acestor cereri¹⁰. Există în prezent trei cauze pe rol în fața Tribunalului de Primă Instanță referitoare la refuzul Comisiei de a dezvălui date cu caracter personal¹¹. Două alte cauze pe rol se referă, printre altele, la problema protecției datelor¹².

1.4. Drepturi de acces generale și specifice

Scopul Regulamentului nr. 1049/2001 este de a oferi publicului accesul cel mai larg posibil la documentele deținute de instituțiile comunitare.

Norme specifice oferă părților implicate într-o procedură specifică un drept preferențial de acces la documentele relevante care nu pot fi divulgate publicului. În conformitate cu aceste norme, accesul este adesea supus unor condiții și proceduri specifice, care, combinate, generează un echilibru delicat între dreptul la apărare și necesitatea de a proteja eficiența procedurilor.

Relația între accesul public și dreptul preferențial poate necesita clarificare pentru a se evita inconsecvențele.

1.5. Furnizarea activă de informații

Registrele publice permit cetățenilor să identifice documentele care îi pot interesa și să-și exercite efectiv dreptul de acces. În cazul în care documentele pot fi accesibile publicului, instituțiile le pun la dispoziție direct pe internet.

Pot fi aduse îmbunătățiri în ceea ce privește:

- domeniul registrelor, în special registrele Comisiei;
- numărul documentelor sau cantitatea de informații direct accesibile publicului;
- ușurința utilizării sistemelor electronice de informații.

Parlamentul, Consiliul și Comisia au început deja să caute modalități de îmbunătățire a difuzării informațiilor prin intermediul internetului. Astfel de îmbunătățiri pot fi aduse fără modificarea legislației.

2. JURISPRUDENȚA PRIVIND REGULAMENTUL NR. 1049/2001

Cu toate că numărul de cauze aduse în fața Tribunalului de Primă Instanță este foarte redus în comparație cu numărul de cereri de acces, Tribunalul a clarificat, într-o serie de hotărâri recente, anumite dispoziții ale regulamentului și în special domeniul anumitor excepții de la dreptul de acces. Acest lucru a contribuit în mod semnificativ la îmbunătățirea punerii în aplicare a normelor existente. Încorporarea jurisprudenței constante într-un nou text juridic ar oferi mai multă claritate juridică cetățenilor și o mai bună orientare instituțiilor în soluționarea cererilor de acces.

¹⁰ „Accesul public la documente și protecția datelor”, („Public Access to Documents and Data Protection”), Serii de documente de bază (Background Paper Series), iulie 2005, nr.1.

¹¹ Cauza T-194/04, *The Bavarian Lager Company Ltd c. Comisiei*; Cauza T-170/03, *BAT c. Comisiei*; Cauza T-161/04, *Valero Jordana c. Comisiei*.

¹² Cauzele T-121/05 și T-166/05, *Borax Europe Ltd. c. Comisiei*.

2.1. Caracteristici generale ale regulamentului

Tribunalul de Primă Instanță a stabilit, în mod clar, că scopul regulamentului este de a asigura că fiecare persoană are acces la documentele publice. Interesul specific al unei persoane de a obține acces la un document, de exemplu în scopul apărării unei poziții într-un litigiu, nu este relevant în ceea ce privește decizia de a divulga sau nu documentul atunci când instituția aplică excepțiile obligatorii în temeiul articolului 4 alineatul (1) litera (a) sau atunci când un stat membru se opune dezvăluirii în conformitate cu articolul 4 alineatul (5)¹³. Într-o hotărâre recentă, Tribunalul de Primă Instanță a hotărât că din articolul 6 alineatul (1) din regulament rezultă că, din moment ce un solicitant nu este obligat să prezinte motivele cererii, o cerere de acces trebuie soluționată indiferent de persoana care a făcut cererea¹⁴. În aceeași hotărâre, Tribunalul a statuat că dreptul solicitantului la apărare este un caz de natură privată. În consecință, divulgarea unui document nu poate reprezenta o încălcare a interesului public¹⁵.

2.2. Chestiuni procedurale

2.2.1. Necesitatea de a realiza o analiză concretă a documentelor la care se solicită acces

Refuzul de a oferi acces la documente trebuie, în principiu, să se bazeze pe o analiză concretă a conținutului acestora, pentru a evalua măsura în care se aplică o excepție de la dreptul de acces, precum și posibilitatea de a oferi acces parțial. Cu toate acestea, e posibil ca o astfel de examinare să nu fie necesară atunci când, din cauza circumstanțelor specifice cazului particular, este evident că accesul trebuie refuzat sau, în caz contrar, acordat¹⁶.

2.2.2. Tratarea unui număr mare de cereri

În conformitate cu jurisprudența menționată în alineatul anterior, simplul fapt că o cerere de acces vizează un număr mare de documente nu scutește instituțiile de obligația de a realiza o examinare concretă a documentelor. În aceeași hotărâre, Tribunalul a arătat că, în cazuri excepționale, respectiv atunci când sarcina administrativă impusă de o examinare concretă și individuală a documentelor ar depăși ceea ce se poate cere în mod echitabil, se poate admite o derogare de la obligația de examinare a documentelor. Cu toate acestea, instituțiile trebuie să examineze toate celelalte alternative posibile pentru a reduce sarcina de lucru, acceptând cel puțin o parte din cererea solicitantului¹⁷.

¹³ Hotărârea Tribunalului de Primă Instanță din 26 aprilie 2005, cauze conexate T-110/03, T-150/03 și T-405/03, *J.M. Sisón c Consiliului*, confirmată de hotărârea Curții de justiție la 1 februarie 2007, cauza C-266/05 P; Hotărârea Tribunalului de Primă Instanță din 15 iunie 2005, cauza T-98/04, *Società imballaggi metallici Salerno Srl (SIMSA) c. Comisiei*.

¹⁴ Hotărârea Tribunalului de Primă Instanță din 6 iulie 2006, cauze conexate T-391/03 și T-70/04, *Franchet și Byk c. Comisiei*, la considerentul 82.

¹⁵ aceeași hotărâre, considerentele 136-139.

¹⁶ Hotărârea Tribunalului de Primă Instanță din 13 aprilie 2005, cauza T-2/03, *Verein für Konsumenteninformation c. Comisiei*.

¹⁷ idem

2.3. Clarificarea excepțiilor

2.3.1. Protecția consultanței juridice - articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță

Tribunalul de Primă Instanță a stabilit că excepția care vizează protecția „consultanței juridice”, prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din regulament, se aplică oricărei consultații juridice oferite de Serviciul Juridic al instituțiilor și nu se limitează la consultanța acordată în timpul litigiului. Cu toate acestea, după cum este cazul altor documente referitoare la interese protejate, refuzul de a divulga un document care conține un aviz juridic trebuie să se bazeze pe o examinare concretă și individuală¹⁸. Recursul introdus la Curtea de Justiție împotriva acestei hotărâri este pe rol.

2.3.2. Protejarea activităților de anchetă – articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță

Tribunalul de Primă Instanță a clarificat faptul că anumite tipuri de documente referitoare la anchetele în curs intră sub incidența scopului acestor investigații. În ceea ce privește procedurile referitoare la încălcarea dreptului comunitar, Tribunalul a susținut că statele membre sunt îndreptățite să solicite Comisiei garantarea confidențialității în timpul anchetelor care ar putea duce la proceduri privind încălcarea dreptului comunitar. Această solicitare privind confidențialitatea rămâne valabilă chiar și după ce chestiunea a fost adusă în fața Curții de Justiție¹⁹.

Mai recent, Tribunalul de Primă Instanță a arătat că actele de anchetă sau inspecție pot rămâne sub incidența excepției întemeiate pe protecția activităților de inspecție, anchetă și de audit atâta timp cât anchetele sau inspecțiile continuă, chiar dacă ancheta sau inspecția specifică, în urma căreia s-a elaborat raportul pentru care se solicită acces, este finalizată. Cu toate acestea, posibilitatea de a acorda acces la astfel de documente poate să nu depindă de un eveniment nesigur, viitor și eventual îndepărtat²⁰. Aplicarea concretă a acestor principii poate necesita o clarificare suplimentară.

2.3.3. Capacitatea statelor membre de a se opune divulgării documentelor care emană de la statele membre în cauză - articolul 4 alineatul (5) din regulament

Declarația nr. 35 anexată Actului final din Tratatul de la Amsterdam prevede că un stat membru poate solicita Comisiei sau Consiliului să nu comunice părților terțe un document care emană de la statul respectiv fără acordul său prealabil. Această declarație se reflectă în articolul 4 alineatul (5) din regulament. Tribunalul de Primă Instanță a susținut că, în cazul în care statul membru de la care emană un document a solicitat nedivulgarea acestuia, cererea de acces referitoare la documentul respectiv este reglementată de dispozițiile naționale relevante și nu de către regulament²¹. În conformitate cu această jurisprudență, instituțiile consultă întotdeauna autoritățile statului membru atunci când primesc o cerere de acces la un document care emană de

¹⁸ Hotărârea din 23 noiembrie 2004, cauza T-84/03, *Maurizio Turco c. Consiliului*.

¹⁹ Cauza T-191/99, *David Petrie a.o. c. Comisiei*.

²⁰ Cauze conexe T-391/03 și T-70/04, *Franchet și Byk c. Comisiei*.

²¹ Hotărârea Tribunalului de Primă Instanță din 30 noiembrie 2004, cauza T-168/02, *Internationaler Tierschutz-Fonds GmbH c. Comisiei*; a se vedea, de asemenea, hotărârile Tribunalului de Primă Instanță în cauzele T-76/02, *Mara Messina c. Comisiei* și T-87/03, *Scippacercola c. Comisiei*.

la statul membru respectiv. Ar trebui notat faptul că, împotriva hotărârii în cauza T-168/02, Internationaler Tierschutz-Fonds GmbH c. Comisiei s-a făcut recurs la Curtea de Justiție.

2.3.4. *Relația dintre regulament și normele specifice privind confidențialitatea*

În două hotărâri, Tribunalul de Primă Instanță a hotărât că secretul privind procedurile juriilor de selecție, prevăzut în articolul 6 din anexa III la Statutul personalului, trebuie considerat ca o *lex specialis* cu derogare de la normele generale privind accesul la documente²². Până în prezent, această motivație nu a fost extinsă la alte domenii în care există norme specifice privind confidențialitatea. Mai mult decât atât, secretul procedurilor unui organism nu semnifică faptul că documentele stabilite sau luate în considerare de respectivul organism intră sub incidența aceluiași secret. Cu toate acestea, este necesară clarificarea relației dintre regimul general privind accesul public la documente și normele specifice stabilite de legislatorul comunitar pentru a asigura eficiența operațională a anumitor competențe privind colectarea datelor, competențe esențiale pentru buna desfășurare a procedurilor respective.

2.3.5. *Transparența și obligația secretului profesional*

Principiul transparenței prevăzut la articolul 255 din Tratatul CE este compensat de obligația secretului profesional stabilită la articolul 287, care este menționată în mod explicit în diferite acte de legislație secundară. Acesta prezintă o importanță deosebită pentru politica în domeniul concurenței, unde Comisia deține informații furnizate sau obținute de la întreprinderi, precum și în cazurile de protecție comercială²³ și cele de achiziție publică. Articolul 28 din Regulamentul nr. 1/2003 prevede că informațiile colectate prin intermediul inspecțiilor și anchetelor sau primite ca urmare a unei solicitări de informații trebuie utilizate numai în scopul pentru care acestea au fost obținute și că nicio informație similară sub incidența obligației privind secretul profesional nu trebuie divulgată. Deși nici articolul 287 din Tratatul CE, nici articolul 28 din Regulamentul nr. 1/2003 nu indică explicit ce tip de informații sunt acoperite de această obligație, Tribunalul de Primă Instanță a clarificat deja conceptul de „secrete de afaceri”, declarând că acesta privește informațiile cu privire la care nu doar divulgarea către public, ci și simpla transmitere unei persoane alta decât cea care a furnizat informațiile poate afecta serios interesele acesteia din urmă²⁴. Cu toate acestea, obligația secretului profesional poate împiedica divulgarea către public a informațiilor care nu necesită protecția specială acordată secretelor de afaceri. Aceste chestiuni necesită clarificare suplimentară.

²² Hotărârile din 5 aprilie 2005 în cauza T-376/03, *Hendricks c. Consiliului* și din 14 iulie 2005 în cauza T- 371/03, *Le Voci c. Consiliului*.

²³ A se vedea articolul 19 din Regulamentul (CE) nr. 384/96, articolul 29 din Regulamentul (CE) nr. 2026/97 și articolul 9 din Regulamentul (CE) nr. 3285/94.

²⁴ Cauza T-353/94, *Postbank c. Comisiei*, Culegere 1996, ECR p. II - 921, considerentul 87.

3. EVOLUȚII ULTERIOARE

3.1. Aplicarea Convenției de la Aarhus pentru instituțiile și organismele comunitare

La 6 septembrie 2006, Parlamentul și Consiliul au adoptat Regulamentul nr. 1367/2006 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 mediului²⁵. Regulamentul se aplică de la 28 iunie 2007.

Acest nou regulament cuprinde diverse aspecte privind implicarea cetățenilor în politica de mediu:

- acces la informații obținute la cerere
- difuzarea activă de informații
- consultații privind planurile și programele
- dreptul de a solicita o examinare administrativă a deciziei sau a absenței unei decizii.

În contextul prezentului document, trebuie luate în considerare numai dispozițiile privind accesul la informații obținute la cerere.

Regulamentul nr. 1049/2001 stabilește un regim general privind accesul la documente. Datorită faptului că temeiul legal este articolul 255 din Tratatul CE, Regulamentul nr. 1049/2001 se aplică doar în privința Parlamentului, Consiliului și Comisiei și, prin extensie, agențiilor comunitare. Pe de altă parte, dispozițiile Regulamentului nr. 1367/2006 privind accesul la informațiile despre mediu se aplică tuturor instituțiilor și organismelor comunitare. Există un oarecare grad de suprapunere între Regulamentul nr. 1049/2001, noul Regulament nr. 1367/2006 și normele voluntare privind accesul, adoptate de alte instituții și organisme. Ar trebui, de asemenea, notat faptul că excepțiile de la dreptul de acces prevăzute în ambele regulamente nu coincid complet.

²⁵ JO L 264, 25.9.2006, p.13.

În ceea ce privește domeniul de aplicare și beneficiarii, situația poate fi reprezentată astfel:

Cadru legal	Instituții și organisme vizate	Domeniu de aplicare și beneficiari	
		Cetățenii UE și rezidenții	Orice persoană fizică sau juridică
Regulamentele 1049/2001 + 1367/2006	Parlament Consiliu Comisie Agenții	Orice document	
Norme voluntare + Regulamentul 1367/2006	Curtea de Conturi Banca Centrală Europeană Banca Europeană de Investiții Comitetul Economic și Social European Comitetul Regiunilor Ombudsmanul European	Orice document	Numai informații despre mediu
Regulamentul 1367/2006	Autoritatea Europeană pentru Protecția Datelor Curtea de Justiție (cu excepția cazului în care își exercită funcțiile jurisdicționale)	Numai informații despre mediu	

3.2. Transparența ședințelor Consiliului

În ședințele din 15 și 16 iunie 2006, Consiliul European a subliniat importanța posibilității de a permite cetățenilor să obțină o imagine directă asupra activităților UE, în special printr-o transparență din ce în ce mai crescută. La 15 septembrie 2006, Consiliul și-a modificat regulamentul de procedură pentru a pune în aplicare această nouă politică. În temeiul noilor măsuri, deliberările și dezbaterile publice ale Consiliului sunt transmise pe internet în toate limbile oficiale ale UE. Deschiderea ședințelor Consiliului depășește domeniul de aplicare al articolului 255 din Tratatul CE și Regulamentul nr. 1049/2001. Cu toate acestea, faptul că ședințele se desfășoară public are un impact asupra divulgării documentelor la care se face referire în aceste ședințe.

4. EVALUARE GENERALĂ

Luând în considerare experiența dobândită prin punerea în aplicare a Regulamentului nr. 1049/2001, jurisprudența Tribunalului de Primă Instanță și a Curții de Justiție, precum și recente evoluții cu privire la transparența instituțiilor europene, este potrivit să se ia în considerare modificări ale regimului privind accesul public la documente, în vederea:

- îmbunătățirii accesului la registre și al accesului direct la documente;
- informării mai eficiente a publicului larg cu privire la activitățile instituțiilor europene;
- clarificării cadrului juridic;
- atingerii echilibrului adecvat între dreptul publicului de a cunoaște și protecția intereselor legitime publice și private.

5. O POLITICĂ DE DIFUZARE MAI ACTIVĂ

5.1. Transparența în procesul legislativ

Principalul scop al legislației privind libertatea de informare este de a permite cetățenilor să participe mai îndeaproape la procesul decizional democratic. În consecință, prima prioritate legată de punerea în aplicare a Regulamentului nr. 1049/2001 a fost de a face ca procesul legislativ al instituțiilor UE să fie mai transparent și mai ușor accesibil publicului larg. Registrele publice ale celor trei instituții cuprind, în principal, referințe la documentele adoptate și schimbate între instituții în cadrul procesului legislativ al UE. Multe dintre aceste documente sunt accesibile în întregime. Această practică este conformă cu articolul 12 din Regulamentul nr. 1049/2001, care prevede că, „în măsura posibilului, instituțiile pun la dispoziția directă a publicului documentele”, în special „documentele legislative”.

Din moment ce definiția „documentelor legislative” în articolul 12 din regulament nu este precisă, regulamentul ar putea fi modificat pentru a defini tipurile de documente care fac parte din procesul legislativ și care, în principiu, ar trebui să fie direct accesibile în întregime, precum și stadiul procedurii la care acestea pot fi accesibile. Se prevede deja că site-ul EUR-LEX va cuprinde mai multe documente legislative pregătitoare.

Pe de altă parte, informațiile care sunt disponibile nu sunt întotdeauna ușor accesibile cetățenilor. Parlamentul, Consiliul și Comisia caută în prezent modalități de asigurare a unui acces mai simplu la documentele legislative.

5.2. Difuzare activă în alte domenii

Instituțiile difuzează cantități însemnate de informații pe site-urile internet ce le aparțin. Declarațiile pentru presă, care explică într-un limbaj simplu probleme complexe sau tehnice, constituie surse importante de informații pentru publicul larg.

Această difuzare este, în cea mai mare parte, voluntară. Cu toate acestea, noul regulament privind aplicarea Convenției de la Aarhus pentru instituțiile și organismele comunitare cuprinde dispoziții referitoare la difuzarea activă a informațiilor privind mediul²⁶.

Instituțiile ar putea dezvolta o politică mai sistematică pentru a face documentele direct accesibile publicului în modul cel mai ușor de folosit. Acest lucru ar necesita resurse umane și financiare suplimentare pentru gestiunea fluxului de lucru, precum și a bazelor de date și a site-urilor internet. Pe de altă parte, după cum arată experiența Consiliului, acest lucru ar reduce numărul cererilor de acces sau, cel puțin, ar face ca tratarea cererilor să fie mai puțin anevoioasă.

Principalele site-uri administrate de instituții sunt:

EUR-LEX (legislația UE):

<http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>

Legislație în curs de pregătire:

<http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=en>

Observatorul legislativ al Parlamentului European:

<http://www.europarl.europa.eu/oeil/>

Registrul documentelor Parlamentului European:

<http://www.europarl.europa.eu/registre/recherche/RechercheSimplifiee.cfm?langue=EN>

Registrul documentelor Consiliului:

http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/showPage.asp?lang=en&id=549&mode=g&name=

Registrul documentelor Comisiei:

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/registre.cfm?CL=en&testjs=1>

Registrul de comitologie:

<http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/registre.cfm?CL=en>

²⁶ Regulamentul nr. 1367/2006, articolul 4.

Întrebarea 1: Considerați că informațiile furnizate prin intermediul registrelor și pe site-urile instituțiilor sunt	
A	cuprinzătoare și ușor de găsit?
B	cuprinzătoare, dar greu de găsit?
C	ușor de găsit, dar insuficiente în ceea ce privește acoperirea acestora?
D	insuficiente și greu de găsit?
Alte comentarii referitoare la registre sau site-uri:	

Întrebarea 2: Ar trebui acordată mai multă atenție pentru promovarea difuzării active de informații, eventual axate pe domenii specifice care prezintă un interes special?		
DA	NU	Nicio părere
Explicații și comentarii:		

6. PUNEREA ÎN APLICARE A NORMELE PRIVIND ACCESUL LA INFORMAȚIILE DESPRE MEDIU ÎN CADRUL SISTEMULUI GENERAL DE ACCES LA DOCUMENTE

După cum s-a menționat în secțiunea 3.1, există unele diferențe între regulamentul și Convenția de la Aarhus. În ceea ce privește accesul la informații, convenția conține dispoziții specifice privind difuzarea activă de informații despre mediu, care înseamnă mai mult decât obligația de a oferi informații la cerere. Coexistența Regulamentului nr. 1049/2001 și a Regulamentului nr. 1376/2006 dă naștere la două regimuri, în mare măsură convergente și coerente, deși mai există unele diferențe care ar putea genera interpretări divergente.

Aceste diferențe ar putea fi rezolvate fie prin operarea unui regim specific care să guverneze dreptul de acces la informațiile despre mediu, fie prin modificarea dispozițiilor Regulamentului nr. 1049/2001 pentru a clarifica deplina compatibilitatea a acestora cu cele ale Regulamentului nr. 1367/2006, menținând astfel un regim unic

pentru accesul la informațiile despre mediu și despre alte informații deținute de Parlament, Consiliu și Comisie. A doua alternativă ar crea mai multă claritate juridică pentru cetățeni, cu toate că există regimuri diferite pentru celelalte instituții și organisme comunitare.

Pentru a stabili un regim de acces unic, trebuie revizuit sistemul excepțiilor referitoare la dreptul de acces stabilit de Regulamentul nr. 1049/2001. Următoarele chestiuni ar trebui luate în considerare.

- Interesul public în divulgare și, în special, faptul că informațiile solicitate se referă la emisii în mediul înconjurător ar trebui luat în considerare atunci când se aplică excepțiile.
- În cazul documentelor cărora se aplică excepțiile vizând protejarea politicii financiare, monetare sau economice a Comunității sau a unui stat membru [articolul 4 alineatul (1) a patra liniuță din regulamentul nr. 1049/2001], informațiile despre mediu din documentele respective vor fi totuși divulgate.
- O excepție specifică ar trebui adăugată pentru a proteja mediul la care se referă informațiile solicitate (cum ar fi locurile de reproducere sau speciile rare).
- Având în vedere că statele membre sunt legate prin Convenția de la Aarhus și prin Directiva privind accesul publicului la informațiile despre mediu²⁷, ar fi contrar acestor dispoziții dacă acestea s-ar opune divulgării documentelor pe care ar trebui să le divulge în conformitate cu dreptul național. Pe de altă parte, regulamentul trebuie să ia în considerare Declarația nr. 35 anexată la Tratatul de la Amsterdam. Statele membre care se opun divulgării de către o instituție a documentelor care emană de la statele în cauză ar putea fi invitate să-și motiveze poziția, pe baza excepțiilor, fie în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001, fie în baza propriei legislații naționale.

Întrebarea 3: O serie de norme unice care să reglementeze accesul public la documente, inclusiv la informațiile despre mediu, ar oferi cetățenilor mai multă claritate?		
DA	NU	Nicio părere
Explicații și comentarii:		

²⁷ Directiva nr. 2003/4.

7. ECHILIBRUL INTERESELOR

7.1. Accesul public și protecția datelor personale

E recomandat să se aștepte ca jurisprudența să rezolve contradicția dintre aceste două drepturi²⁸ înainte de elaborarea normelor practice privind tratarea cererilor de acces la datele personale. Cu toate acestea, în limitele cadrului juridic existent, instituțiile ar putea defini criteriile pentru divulgarea datelor personale, pe baza următoarelor principii:

- există un interes public în divulgarea datelor personale; acesta ar putea fi cazul atunci când persoanele sunt funcționari publici acționând într-o funcție oficială și informațiile care urmează a fi divulgate se referă doar la exercițiul funcțiilor oficiale ale acestora, cu excepția cazului în care există motive specifice pentru a le proteja identitatea (de exemplu anchetatori);
- este evident că divulgarea nu afectează viața privată sau integritatea persoanei.

Întrebarea 4: Cum ar trebui clarificată excepția prevăzută în articolul 4 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 1049/2001 pentru a se asigura protecția adecvată a datelor personale?	
A	Acordarea de acces parțial la documente, eliminându-se datele personale, este o modalitate mulțumitoare de echilibrare a transparenței și a protecției datelor personale.
B	Divulgarea datelor personale ar trebui întotdeauna evaluată în conformitate cu criteriile prevăzute în Regulamentul privind protecția persoanelor fizice cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal (Regulamentul nr. 45/2001).
C	În cazul în care legalitatea divulgării nu trebuie evaluată de la caz la caz în conformitate cu Regulamentul nr. 45/2001, ar trebui să existe în Regulamentul nr. 1049/2001 criterii pentru divulgarea anumitor tipuri de date personale.
Explicații și comentarii:	

7.2. Accesul public și interesele comerciale sau economice

Tratatul CE stabilește un echilibru între principiul transparenței prevăzut la articolul 255 și obligația secretului profesional stabilită la articolul 287 care privește, în special, informațiile despre întreprinderi, relațiile de afaceri ale acestora sau elementele costurilor.

²⁸

A se vedea cauzele pe rol menționate în notele de subsol 11 și 12.

Acest echilibru între transparență și secretul profesional este relevant în special pentru Comisie, care deține informații furnizate sau obținute de la persoane private în cadrul anchetelor din domeniile ajutorului de stat, politicii anti-trust, concentrărilor economice, cauzelor de protecție comercială sau anti-fraudă, precum și în procedurile de achiziții publice și de acordare de subvenții. O protecție adecvată a acestor informații este crucială pentru cooperarea dintre părți în procedurile respective, deci și pentru eficiența punerii în aplicare a politicilor comunitare în cauză. Prin urmare, legislatorii comunitari au stabilit norme specifice privind accesul la astfel de informații. Aceste norme trebuie aplicate concomitent cu regulamentul și trebuie asigurată coerența dintre cele două.

În hotărârea din 30 mai 2006²⁹, Tribunalul de Primă Instanță a stabilit criterii de definire a tipului de informații care intră în sfera obligației secretului profesional. În conformitate cu această jurisprudență, regulamentul ar putea prevedea că nu se poate acorda acces la documente care conțin informații cunoscute de un număr limitat de persoane și a căror divulgare ar putea cauza un prejudiciu serios intereselor legitime ale persoanei care a furnizat informația sau părților terțe. Aceste criterii trebuie clarificate pe plan operațional, luând în considerare posibilele constrângeri asupra persoanelor fizice sau morale care oferă informațiile, ale căror opinii vor fi consultate în mod necesar înainte de orice divulgare, precum și riscul inevitabil potrivit căruia va fi mai greu de evaluat eventualele prejudicii grave aduse intereselor legitime după trecerea unei anumite perioade de timp.

Pe de altă parte, conform Regulamentului nr. 1376/2006 de punere în aplicare a dispozițiilor Convenției de la Aarhus, vor fi considerate drept încălcare a interesului public în divulgare cazurile în care informațiile cerute au legătură cu emisiile în mediul înconjurător și excepția privește protejarea intereselor comerciale.

Un caz particular este protecția proprietății intelectuale, în cazul căreia se aplică acordurile internaționale.

Întrebarea 5: Cum ar trebui clarificată excepția prevăzută în articolul 4 alineatul (2) prima liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 pentru a se asigura protecția adecvată a intereselor comerciale și economice ale părților terțe?	
A	Sistemul actual care combină protecția intereselor comerciale cu interesul public în divulgare stabilește echilibrul corect.
B	Ar trebui acordată mai multă atenție interesului în divulgare.
C	Normele actuale nu protejează suficient interesele comerciale și economice.
Explicații și comentarii:	

²⁹ Cauza T-198/03, *Bank Austria Creditanstalt AG c Comisiei*, în special considerentul 71.

7.3. Accesul public și buna administrare

Experiența a arătat că tratarea cererilor poate fi anevoioasă. Scopul Regulamentului nr. 1049/2001 fiind de a divulga informații în interesul publicului, instituțiile trebuie să echilibreze interesul în divulgare cu sarcina de lucru rezultată din tratarea unei cereri. Situația în care resurse importante sunt consacrate unui număr redus de cereri voluminoase, complexe sau care implică o sarcină prea mare de lucru nu ar fi în interesul public. În consecință, ar fi util să se definească criteriile privind proporționalitatea cererilor de acces. Pentru a concilia transparența cu principiul bunei administrări, ar trebui luați în considerare următorii parametri:

- volumul documentației solicitate
- definirea documentelor deținute de instituții
- efectul timpului asupra relevanței excepțiilor.

7.3.1. Cereri excesive

Spre deosebire de multe regimuri naționale care guvernează accesul la documente sau informații, Regulamentul nr. 1049/2001 nu conține dispoziții privind cererile excesive sau inadecvate. În practică, o examinare concretă a documentelor unui dosar complet efectuată în scopul accesului public se dovedește a fi excesiv de anevoioasă, în comparație cu utilitatea documentelor sau a părților din acestea care pot fi divulgate.

În cazul tratării unei cereri voluminoase sau complexe, instituțiile pot doar să prelungească termenul de răspuns cu 15 zile lucrătoare sau pot discuta informal cu solicitantul pentru a găsi o soluție echitabilă³⁰. Cea de-a doua dispoziție ar putea fi clarificată pentru a putea permite instituțiilor să ceară solicitanților fie să detalieze sau să limiteze cererea, fie să accepte un termen realist pentru tratarea acesteia.

Mai mult decât atât, cererile care sunt făcute cu intenția de a bloca un serviciu în activitățile sale normale ar putea fi considerate inadecvate și ar putea fi respinse pe acest temei. Astfel de considerații ar putea fi deosebit de pertinente în ceea ce privește eficacitatea exercitării competențelor acordate Comisiei.

³⁰ Articolul 6 alineatul (3) din regulament.

Întrebarea 6: Ținând cont de experiențele de până acum, există cazuri în care ar trebui stabilite dispoziții speciale pentru tratarea cererilor care sunt evident excesive sau neadecvate, în special cu privire la perioada de timp necesară?		
DA	NU	Nicio părere
Explicații și comentarii:		

7.3.2. Conceptul „document deținut de instituție”

Definiția curentă a unui „document deținut de instituție” rezultă din îmbinarea definiției „document” prevăzută în articolul 3 litera (a) din regulament și domeniul de aplicare, astfel cum este definit în articolul 2 alineatul (3)³¹. Fuzionarea celor două definiții ar putea clarifica conceptul de „document deținut de instituție”.

Două aspecte trebuie clarificate în special:

- relația între definiția „document deținut de instituție” și normele instituției respective de tratare a documentelor, mai exact normele privind înregistrarea;
- statutul informațiilor deținute în baze de date; deoarece o cantitate din ce în ce mai mare de informații este păstrată în baze de date electronice, regulamentul ar putea defini modul de a integra conținutul bazelor de date în noțiunea de „document”; bazele de date ar putea fi considerate drept biblioteci electronice; seturile specifice și limitate de informații care pot fi extrase dintr-o bază de date printr-un proces normal de operare, utilizând instrumentele de căutare existente, ar trebui considerate drept „documente” în sensul regulamentului.

³¹ Articolul 2 alineatul (3): *Prezentul regulament se aplică tuturor documentelor deținute de o instituție, adică întocmite sau primite de către aceasta și aflate în posesia acesteia, în toate domeniile de activitate ale Uniunii Europene.*

Articolul 3 litera (a): *prin „document” se înțelege orice conținut, indiferent de suport (pe hârtie sau stocat sub formă electronică, înregistrare sonoră, vizuală sau audiovizuală) privind un subiect referitor la politicile, activitățile și deciziile care țin de competența instituției;*

Întrebarea 7: În ceea ce privește conținutul bazelor de date, conceptul de „document” ar trebui să acopere seturi de informații care pot fi extrase utilizând instrumentele de căutare existente?		
DA	NU	Nicio părere
Explicații și comentarii:		

7.3.3. *Accesibilitatea documentelor și aplicabilitatea în timp*

Nu există nicio referire în regulament cu privire la aplicabilitatea în timp a excepțiilor. O definiție clară a aplicabilității în timp, în special cu privire la anumite excepții (de exemplu: inspecții, anchete și audit, proceduri în instanță, decizii în curs în domenii nelegislative) ar face posibilă reconcilierea intereselor transparenței cu cele ale bunei administrări, evitând plasarea unei sarcini inutile asupra instituțiilor. Regulamentul ar putea indica evenimente:

- înaintea cărora anumite categorii specifice de documente fac în mod evident obiectul unor excepții, astfel încât măsurile vizând asigurarea compatibilității cu principiile stabilite de legislatorul comunitar în normele specifice privind accesul să se supună întotdeauna, în cadrul regulamentului, testului de încălcare a interesului public;
- după care documentele devin publice.

Întrebarea 8: Ar trebui să indice regulamentul evenimente înainte și după care ar trebui sau nu să se aplice excepțiile?		
DA	NU	Nicio părere
Explicații și comentarii:		

8. COMENTARII FINALE

Vă rugăm să precizați orice alte comentarii pe care doriți să le faceți cu privire la normele privind accesul public la documentele deținute de Parlamentul European, de Consiliu și de Comisie

Statistici privind cererile de acces tratate de instituții

		2002	2003	2004	2005	2006(2)
Cereri inițiale	Parlament	637(1)	165	186	298	(3)
	Consiliu	2394	2830	2160	2100	2224
	Comisie	991	1523	2600	3173	6712
Cereri de confirmare	Parlament	1	1	1	10	(3)
	Consiliu	43	45	35	51	40
	Comisie	96	143	162	167	112

Note:

- (1) această cifră a cererilor inițiale tratate de Parlament în 2002 cuprinde cereri de acces la documente publicate.
- (2) cifrele pentru 2006 sunt estimative.
- (3) cifrele despre Parlamentul European nu sunt încă disponibile.