Mediatore europeo

La traduzione di questa pagina è stata generata mediante la traduzione automatica [Link]. *Le traduzioni automatiche possono contenere errori che rischiano di compromettere la chiarezza e l'accuratezza del testo; la Mediatrice non accetta alcuna responsabilità per eventuali discrepanze. Per le informazioni più affidabili e la certezza del diritto, La preghiamo di fare riferimento alla versione in lingua originale in inglese il cui link si trova in alto. Per ulteriori informazioni consulti la nostra* politica linguistica e di traduzione [Link].

Decisione nel caso 21/2016/JAP sul mancato accesso da parte del Consiglio dell'UE ai pareri giuridici sulle proposte di regolamento che istituiscono la Procura europea e sull'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (EUROJUST)

Decisione
Caso 21/2016/JAP - **Aperto(a) il** 08/02/2016 - **Decisione del** 07/03/2019 - **Istituzione coinvolta** Consiglio dell'Unione europea (Cattiva amministrazione non riscontrata) |

Il caso riguardava il rifiuto del Consiglio dell'Unione europea di concedere il pieno accesso ai pareri giuridici sulle proposte legislative di regolamento sull'istituzione della Procura europea (EPPO) e sull'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (EUROJUST).

Nel corso dell'indagine del Mediatore, il Consiglio ha accettato di divulgare due dei quattro documenti, ma ha mantenuto il suo rifiuto di divulgare integralmente i due documenti rimanenti, sebbene sia stato concesso un accesso parziale.

Il Mediatore riconosce che il rifiuto di divulgare i pareri giuridici era pienamente giustificato dal fatto che ciò pregiudicherebbe la tutela della consulenza legale e dei procedimenti giudiziari. Conclude pertanto il caso con la constatazione dell'assenza di cattiva amministrazione, ma invita il Consiglio a riesaminare il suo rifiuto alla luce dell'ulteriore decorso del tempo.

Contesto della denuncia

1. Il denunciante, accademico polacco, ha chiesto al Consiglio dell'Unione europea di dargli accesso al pubblico a norma del regolamento sull'accesso ai documenti dell'UE [1] a quattro pareri del Servizio giuridico del Consiglio [2] sulle proposte di regolamento dell'UE

sull'istituzione della Procura europea [3] ("EPPO") e sull'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale [4] ("Eurojust").

2. L'EPPO sarà un organismo indipendente dell'Unione con l'autorità di indagare e perseguire le frodi dell'UE e altri reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione. L'EPPO sarà un organismo dell'Unione dotato di una struttura decentrata, al fine di coinvolgere e integrare le autorità nazionali di contrasto. Le indagini dell'EPPO saranno svolte in linea di principio da procuratori europei delegati, con sede in ciascuno Stato membro, ma pienamente indipendenti dalle procure nazionali.

3. La proposta di regolamento su Eurojust disciplina le relazioni tra Eurojust e l'EPPO. Qualora l'EPPO eserciti le proprie competenze, Eurojust non dovrebbe agire. Tuttavia, Eurojust dovrebbe poter esercitare la propria competenza nei casi che coinvolgono singoli Stati membri.

4. Il Consiglio ha rifiutato l'accesso ai documenti in quanto ritiene che la divulgazione al pubblico pregiudicherebbe la tutela della consulenza legale e dei procedimenti giudiziari e pregiudicherebbe il processo decisionale nel contesto dei (allora) negoziati legislativi in corso.

5. Il denunciante ha chiesto al Consiglio di rivedere la sua decisione iniziale di negare l'accesso [5] . Egli ha sostenuto che non vi erano motivi per supporre che la divulgazione dei documenti richiesti pregiudicherebbe la necessità, da parte del Consiglio, di una consulenza giuridica obiettiva ed esaustiva. A suo parere, la piena divulgazione dei pareri giuridici, e in particolare " *la consulenza relativa al processo legislativo (in cui solo il Consiglio agisce in qualità di legislatore),* [può] *garantire che siano escluse iniziative giuridicamente discutibili, rispecchiando così uno dei principi fondamentali dell'Unione europea, lo Stato di diritto"* [6] . Egli ha aggiunto che, anche se vi fosse il rischio di compromettere la tutela della consulenza giuridica del Consiglio, sarebbe puramente ipotetico e quindi insufficiente giustificare un'eccezione alla divulgazione ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento 1049/2001.

6. Il denunciante ha contestato l'opinione del Consiglio secondo cui non vi era alcun interesse pubblico prevalente. Egli sostiene che il controllo pubblico e la trasparenza del processo decisionale legislativo sono fattori essenziali per legittimare le decisioni prese.

7. Il 26 ottobre 2015 il Segretario generale del Consiglio ha risposto mantenendo i motivi del rifiuto iniziale.

8. Insoddisfatto della risposta del Consiglio, il denunciante si è rivolto al Mediatore europeo il 6 gennaio 2016.

L'inchiesta

9. Il Mediatore ha avviato un'indagine sull'applicazione, da parte del Consiglio, delle disposizioni pertinenti del regolamento 1049/2001 quando tratta la richiesta di accesso ai documenti presentata dal denunciante.

10. Nel corso dell'indagine, la squadra d'inchiesta del Mediatore ha ispezionato il fascicolo del Consiglio e ha ottenuto copie dei documenti richiesti. Il 10 gennaio 2017 il Mediatore ha ricevuto il parere del Consiglio sulla denuncia. Ha chiesto al denunciante di commentare il parere del Consiglio, ma non ha risposto. Tuttavia, il Mediatore ha tenuto conto delle argomentazioni e dei pareri espressi da entrambe le parti nel corso dell'indagine.

11. Nel corso dell'inchiesta, il Consiglio ha riconsiderato la sua posizione e ha divulgato al denunciante due dei quattro documenti richiesti. Il Consiglio ha giustificato la sua decisione sulla base del tempo trascorso e dei progressi compiuti nei processi decisionali relativi ai due fascicoli legislativi.

12. Per quanto riguarda i due documenti rimanenti [8] , il Consiglio ha ribadito le ragioni che aveva precedentemente addotto per negare l'accesso. Ha osservato di aver già concesso un accesso parziale a tali documenti.

Argomenti presentati al Mediatore

Relativa all'eccezione relativa alla tutela della consulenza legale

13. Nel parere che ha inviato al Mediatore, il Consiglio ha ribadito, secondo il parere espresso al denunciante, che i documenti richiesti contenevano pareri su questioni giuridiche sensibili, complesse e controverse. Data la natura dei poteri dell'EPPO, il Consiglio ha insistito sul fatto che i due pareri del suo Servizio giuridico potrebbero potenzialmente essere utilizzati nei futuri procedimenti giudiziari. La loro divulgazione al pubblico potrebbe pertanto incidere negativamente sulla capacità del Servizio giuridico del Consiglio di difendere la propria posizione nei futuri procedimenti giudiziari [9] . A suo avviso, il rischio di contenzioso era estremamente elevato e non puramente ipotetico. Ha osservato che la Corte ha anche considerato sufficienti motivi per trattenere i documenti del fatto che potrebbero essere rilevanti per i procedimenti giudiziari " *nel prossimo futuro"* [10] . Infine, il "principio della protezione dell'uguaglianza delle armi" è " *applicabile indipendentemente dal momento in cui sarà introdotto il procedimento giudiziario* ".

Relativa all'eccezione relativa alla protezione del processo decisionale in corso

14. Il Consiglio ha sostenuto che la divulgazione dei pareri del suo Servizio giuridico su questioni controverse, che sono fondamentali per i negoziati legislativi in corso, potrebbe dissuadere i suoi consulenti giuridici dall'esprimere le loro opinioni in termini franchi e semplici. Tale restrizione comprometterebbe la capacità del Servizio giuridico di svolgere il proprio ruolo e " *inciderebbe seriamente sull'efficacia del processo decisionale generale del Consiglio* " [11] . A titolo preliminare, ha affermato che i due fascicoli legislativi, il fascicolo EPPO e il fascicolo

EUROJUST, erano strettamente interconnessi e che i processi decisionali erano ancora in corso. (Non era ancora stato adottato un atto legislativo definitivo.) I negoziati informali sulla proposta dell'EPPO tra i rappresentanti dei due legislatori e la Commissione (i cosiddetti "triloghi" [12]) erano iniziati, ma non erano ancora stati completati [13] , mentre i triloghi sul fascicolo EUROJUST non erano ancora iniziati.

15. Il Consiglio ha fatto riferimento alla decisione del Mediatore nell'indagine OI/8/2015/JAS [14] sulla trasparenza dei triloghi. Ha sostenuto che, nel contesto di negoziati legislativi complessi, potrebbe essere necessario limitare il diritto del pubblico di partecipare al processo legislativo in alcune situazioni, in particolare quando i negoziati informali sono ancora in corso. Ciò è stato fondamentale per salvaguardare lo spazio negoziale delle istituzioni su questioni controverse. Ha sostenuto che ciò valeva per i triloghi sull'EPPO, che erano ancora in corso, e per i triloghi su EUROJUST, che non erano ancora iniziati. Il Consiglio ha dichiarato di essere disposto a divulgare i documenti legislativi, anche durante i negoziati informali, quando è convinto che ciò non pregiudicherà il processo decisionale.

Interesse pubblico prevalente alla divulgazione

16. Infine, il Consiglio ha dichiarato che il denunciante non ha suffragato la sua affermazione secondo cui vi era un interesse pubblico prevalente alla divulgazione dei documenti in sospeso in quanto i suoi argomenti erano troppo generici e vaghi [15] . *Gli argomenti* generali secondo cui la trasparenza del processo legislativo costituisce di per sé un interesse pubblico non tengono conto della specificità di ciascun caso, il che può giustificare il rifiuto di concedere l'accesso ai documenti.

Valutazione del Mediatore

17. Il Mediatore si compiace del fatto che il Consiglio abbia divulgato al denunciante due dei documenti richiesti e ritiene che **tale aspetto della denuncia sia stato risolto** dal Consiglio. L'analisi del Mediatore si limiterà ai restanti due documenti, ai quali è stato concesso solo un accesso parziale.

18. Il Consiglio ha invocato due eccezioni previste dal regolamento 1049/2001 per giustificare la sua decisione di rifiutare l'accesso ai due documenti rimanenti: (i) la tutela della consulenza legale e dei procedimenti giudiziari e ii) la protezione di un processo decisionale in corso.

(i) Il parere giuridico dell'EPPO

19. L'EPPO avrà la responsabilità di condurre indagini penali e azioni penali contro le persone a livello nazionale. In quanto tale, è certo che l'interpretazione delle disposizioni del regolamento sarà direttamente pertinente in numerose indagini e successivi procedimenti giudiziari, una volta che l'EPPO sarà in funzione. Il Mediatore concorda pertanto con il Consiglio

sul fatto che " *il rischio di future controversie non è solo realistico, ma anche estremamente elevato e chiaramente non puramente ipotetico*" .

20. La questione se un parere giuridico del Consiglio relativo al regolamento EPPO sia rilevante ai fini di tali procedimenti giudiziari, in modo tale che la divulgazione di tale parere giuridico pregiudicherebbe la tutela della consulenza legale e/o del procedimento giudiziario, dipenderà dal punto in questione.

21. Il Mediatore, dopo aver esaminato il documento, ritiene che la maggior parte del testo cancellato riguardi questioni che potrebbero rivelarsi centrali nei futuri procedimenti giudiziari. È prevedibile, tenuto conto del contenuto di tale parere, che le parti nei procedimenti futuri possano tentare di avvalersi del parere giuridico del Consiglio a loro sostegno, il che potrebbe nuocere all'EPPO.

22. Mentre si potrebbe sostenere che un numero molto limitato di redazioni sono eccessive e inutili, non nascondono nulla di alcun significato.

23. Vi è un forte interesse pubblico a garantire che il contenzioso relativo al perseguimento di atti criminali non sia compromesso e, nelle particolari circostanze del caso di specie, il Mediatore concorda sul fatto che l'interesse pubblico a un'ulteriore divulgazione del documento non prevalga sull'interesse pubblico alla non divulgazione.

24. Poiché è evidente che la mancata divulgazione del parere giuridico dell'EPPO è giustificata sulla base della necessità di tutelare la consulenza legale e i procedimenti giudiziari, non è necessario prendere in considerazione l'ulteriore eccezione applicata.

II) Il parere giuridico EUROJUST

25. Il parere giuridico di Eurojust riguarda le disposizioni da adottare nel regolamento riveduto sull'Eurojust per quanto riguarda la questione dell'accesso del pubblico ai documenti. I paragrafi da 1 a 13 e 20, lettera e), del parere sono stati comunicati dal Consiglio, ma i paragrafi da 14 a 20, lettera d), sono stati respinti. Le parti trattenute contengono consulenza giuridica sull'interpretazione e le potenziali implicazioni delle pertinenti disposizioni del (allora) progetto di regolamento.

26. Il Mediatore riconosce che era prevedibile l'esistenza di controversie limitate relative all'accesso ai documenti detenuti da Eurojust e che la divulgazione dei paragrafi trattenuti potrebbe compromettere tali procedimenti giudiziari. Il Mediatore riconosce pertanto che il Consiglio aveva qualche giustificazione per non concedere l'accesso del pubblico a tale parte del parere giuridico **al momento della richiesta** . Inoltre, il Mediatore osserva che il denunciante non ha seguito tale denuncia e che il regolamento stesso è stato ora presentato (regolamento 2018/1727 [16]).

27. In tali circostanze, il Mediatore non ritiene opportuno procedere a una constatazione di

cattiva amministrazione per quanto riguarda la decisione del Consiglio di trattenere parti del documento richiesto. Tuttavia, esorta il Consiglio a prendere in considerazione la possibilità di concedere ora l'accesso del pubblico a tali parti, tenuto conto del passare del tempo e della conclusione della procedura legislativa.

28. Il Mediatore plaude alla volontà del Consiglio di prendere in considerazione il trascorrere del tempo nel corso della sua indagine e confida che continuerà a farlo nell'interesse della trasparenza e dell'apertura.

Conclusione

Sulla base dell'indagine sulla presente denuncia e degli sviluppi nel corso del suo corso, il Mediatore conclude l'indagine con la seguente conclusione:

Non c'è stata cattiva amministrazione da parte del Consiglio. Esorta tuttavia il Consiglio a prendere in considerazione la possibilità di concedere l'accesso del pubblico alle parti trattenute del parere giuridico di Eurojust, alla luce del mutamento delle circostanze.

Il Consiglio e il denunciante saranno informati di tale decisione.

Emily O'Reilly

Mediatore europeo

Strasburgo, 07/03/2019

[1] Regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, GU L 145, pag. 43, disponibile qui: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32001R1049.

[2] i) Documento 6267/14 sulla proposta di regolamento del Consiglio relativo all'istituzione della Procura europea. Il documento contiene un'analisi della procedura specifica di "cooperazione rafforzata" di cui all'articolo 86, paragrafo 1, secondo e terzo comma, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

II) Documento 13302/1/14 REV 1 sulla proposta di regolamento del Consiglio relativo all'istituzione della Procura europea. Il presente parere giuridico analizza specificamente la

compatibilità con i trattati dell'UE di talune disposizioni della proposta di regolamento, che limitano il controllo giurisdizionale della Corte di giustizia dell'UE sulle misure procedurali adottate dalla Procura europea.

(III) Documento 16983/14 sulla proposta di regolamento relativo all'Agenzia dell'UE per la cooperazione giudiziaria penale (EUROJUST). Il presente parere giuridico fornisce una valutazione giuridica dell'articolo 60 della proposta, che riguarda l'accesso del pubblico ai documenti detenuti da EUROJUST. Il documento 16893/14 COR 1 è una rettifica al paragrafo 10 a pagina 4 del documento 16983/14.

IV) Documento 8904/15 sulla proposta di regolamento del Consiglio relativo all'istituzione della Procura europea. Il presente parere giuridico analizza la compatibilità con l'articolo 86 del TFUE dell'estensione della competenza della procura europea proposta a taluni reati accessori. Il documento 8904/15 COR 1 indica che la rettifica non si applica alla versione polacca del documento 8904/15.

[3] L'EPPO sarà un organo indipendente dell'UE con l'autorità di indagare e perseguire le frodi e altri reati lesivi degli interessi finanziari dell'UE.

[4] Eurojust è un organismo dell'UE che facilita il coordinamento delle indagini e delle azioni penali tra le autorità competenti degli Stati membri dell'UE e migliora la cooperazione tra di esse. Maggiori informazioni all'indirizzo: http://www.eurojust.europa.eu/about/background/Pages/mission-tasks.aspx [Link]

[5] La procedura per *le domande di conferma* è stabilita all'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1049/2001.

[6] Ha sostenuto che rendere pubblici i pareri giuridici, garantendo in tal modo il controllo, potrebbe portare a una consulenza legale più efficace e migliorarne la legittimità. Così facendo, ha fatto riferimento alla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 1º luglio 2008, *Svezia e Turco / Consiglio* , C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374, punti 45-46.

[7] Documenti di cui sopra: 6267/14 (contributo del Servizio giuridico del Consiglio relativo alla proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea) e 8904/15 (parere del Servizio giuridico del Consiglio sulla proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea).

[8] **13302/1/14 REV 1** (sulla portata del controllo giurisdizionale della Corte di giustizia) e 16983/14 (**sull'** accesso del pubblico a EUROJUST).

[9] A sostegno della sua tesi, essa ha fatto riferimento alla causa T- *796/14, Philip Morris Ltd/Commissione europea* , punti 66-71.

[10] Causa T-800/14 *Philip Morris Ltd/Commissione europea* , punti 68-69.

[11] In tale contesto, essa ha fatto riferimento alla sentenza del Tribunale nella causa T-18/15, *Philip Morris Ltd/Commissione.* La Corte *ha rilevato che "[l]a possibilità di esprimere opinioni in modo indipendente all'interno di un'istituzione contribuisce a incoraggiare discussioni interne al fine di migliorare il funzionamento di tale istituzione e contribuire al buon funzionamento del processo decisionale".* Essa ha quindi ritenuto ragionevole la posizione della Commissione di rifiutare l'accesso a un documento contenente critiche formulate dall'autore su taluni aspetti del comportamento di una determinata sezione della Commissione, in quanto la sua divulgazione potrebbe compromettere gravemente il processo decisionale.

[12] I due organi legislativi dell'UE, il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea, adottano una legislazione su proposta della Commissione europea. Durante questo processo, entrambi i colegislatori, assistiti dalla Commissione, spesso negoziano nei cosiddetti triloghi, che sono **riunioni informali** tra i rappresentanti delle tre istituzioni coinvolte. Nel corso di un trilogo, il Parlamento e il Consiglio cercano di concordare un atto legislativo comune, sulla base delle loro posizioni iniziali. Questa legislazione viene quindi votata secondo la procedura legislativa formale.

[13] Nel frattempo, il testo del regolamento EPPO è stato concordato nel contesto della procedura di cooperazione rafforzata. Il regolamento è ora in vigore, ma l'EPPO non è ancora pienamente operativa. Per maggiori informazioni si veda il regolamento 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea, *GU L 283* del 31.10.2017, pag. 1, disponibile al seguente indirizzo: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2017/1939/oj [Link].

[14] Decisione del Mediatore europeo recante proposte a seguito della sua indagine strategica OI/8/2015/JAS relativa alla trasparenza dei triloghi.

[15] In tale contesto, essa si è basata sulla sentenza del Tribunale nella causa T-710/14, *Herbert Smith Freehills LLP/Consiglio* , punto 69.

[16] Regolamento 2018/1727 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust) e sostituisce e abroga la decisione 2002/187/GAI del Consiglio, *GU L 295 del 21.11.2018, pag. 138, disponibile all'indirizzo:* https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1727 [Link].