

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 sul rifiuto da parte del Consiglio dell'UE di concedere l'accesso del pubblico ai documenti riguardanti accordi informali con paesi terzi sul rimpatrio dei migranti (accordi di riammissione) (caso 815/2022/MIG)

Decisione

Caso 815/2022/MIG - Aperto(a) il 02/05/2022 - Decisione del 01/09/2022 - Istituzione coinvolta Consiglio dell'Unione europea (Cattiva amministrazione non riscontrata) |

Il caso riguardava una richiesta di due ricercatori di accesso del pubblico ai documenti relativi agli accordi informali sul rimpatrio e la riammissione dei migranti irregolari conclusi dall'UE con sei paesi terzi. Il Consiglio dell'UE ha rifiutato l'accesso, sostenendo che la divulgazione potrebbe compromettere le relazioni internazionali.

La squadra investigativa del Mediatore ha ispezionato i documenti in questione e ha ottenuto ulteriori spiegazioni dal Consiglio, comprese informazioni riservate. Sulla base di ciò e tenuto conto dell'ampio margine di discrezionalità di cui godono le istituzioni dell'Unione quando ritengono che l'interesse pubblico per quanto riguarda le relazioni internazionali sia a rischio, il Mediatore ha ritenuto che la decisione del Consiglio di rifiutare l'accesso non fosse manifestamente errata. Dato che l'interesse pubblico in questione non può essere sostituito da un altro interesse pubblico ritenuto più importante, il Mediatore ha archiviato il caso non riscontrando cattiva amministrazione. Ciò detto, occorre compiere ogni sforzo per assicurare l'opinione pubblica sul rispetto dei diritti fondamentali dei migranti e sull'esistenza di garanzie adeguate in questo processo.

Contesto della denuncia

1. L'UE e i suoi Stati membri hanno stabilito norme comuni [1] per la gestione del rimpatrio dei



migranti irregolari nel loro paese di origine. In tale contesto, l'UE coopera con i paesi di origine dei migranti irregolari attraverso accordi di riammissione. Si tratta di accordi giuridicamente vincolanti che stabiliscono gli obblighi e le procedure per entrambe le parti per quanto riguarda la riammissione dei migranti che non hanno il diritto di soggiornare nell'UE.

2. Poiché alcuni paesi terzi sembravano riluttanti a concludere un accordo formale di riammissione, nel 2016 l'UE ha iniziato a negoziare "accordi" informali e non vincolanti per il rimpatrio e la riammissione con paesi terzi. Da allora l'UE ha concluso sei accordi di questo tipo [2].

3. Nel periodo compreso tra febbraio e aprile 2021, i denunciati, due ricercatori, hanno presentato al Consiglio una serie di richieste [3] di accesso del pubblico ai documenti relativi a tali accordi informali di riammissione. I denunciati hanno chiesto l'accesso sia agli accordi che ai documenti relativi ai negoziati che li hanno condotti.

4. Il Consiglio ha individuato 42 documenti che rientrano nell'ambito delle richieste di accesso dei denunciati. Ha dato ai denunciati accesso a 21 documenti in toto e a tre documenti in parte e ha rifiutato di dare accesso ai restanti 18 documenti (compresi sette documenti classificati). Nel rifiutare l'accesso, il Consiglio ha invocato la necessità di tutelare l'interesse pubblico per quanto riguarda le relazioni internazionali [4].

5. I denunciati hanno contestato il rifiuto del Consiglio di concedere l'accesso (in parte) ai 21 documenti in questione (presentando "domande di conferma").

6. Tra maggio e luglio 2021 il Consiglio ha emesso cinque decisioni di conferma, confermando il suo rifiuto di concedere l'accesso.

7. Insoddisfatti di tale risultato, i denunciati si sono rivolti al Mediatore nell'aprile 2022.

8. Nella loro denuncia al Mediatore, i denunciati hanno inoltre espresso preoccupazione per la mancanza di coinvolgimento del Parlamento europeo nel processo di conclusione di accordi informali di riammissione e per la mancanza di trasparenza di tali accordi rispetto agli accordi formali di riammissione, che richiedono il coinvolgimento del Parlamento e che sono pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'UE.

L'indagine

9. Il Mediatore ha avviato un'indagine sul rifiuto del Consiglio di concedere l'accesso del pubblico a (parte di) i 21 documenti controversi.

10. Nel corso dell'indagine, il gruppo di indagine del Mediatore ha esaminato i documenti controversi e ha tenuto una riunione con i rappresentanti del Consiglio per ottenere ulteriori informazioni sul contesto dei documenti e sui motivi dettagliati per cui l'accesso era stato rifiutato. Il Mediatore ha quindi condiviso con i denunciati una relazione [5] su tale riunione e,



successivamente, ha ricevuto le osservazioni dei denunciati. Nel corso della riunione, il gruppo d'inchiesta ha inoltre ottenuto informazioni che il Consiglio ha ritenuto riservate e che non hanno potuto essere comunicate ai denunciati.

Argomenti presentati

11. Nelle sue decisioni di conferma, **il Consiglio** ha sostenuto che la divulgazione rivelerebbe gli obiettivi strategici dell'UE nel settore della riammissione e i diversi approcci che adotta con i diversi paesi, il che comprometterebbe i negoziati in corso e futuri con i paesi terzi in questo settore.

12. Il Consiglio ha inoltre ritenuto che la divulgazione danneggerebbe il clima di fiducia con i paesi terzi interessati, indebolendo in tal modo la posizione negoziale dell'UE e incidendo sulla volontà dei paesi terzi di cooperare nell'attuazione in corso degli accordi conclusi. Il Consiglio ha aggiunto che gli accordi di riammissione non sono di natura vincolante, il che significa che la loro attuazione dipende in gran parte dalla collaborazione in corso dei paesi terzi. Non sono statici, ma potrebbero essere adattati nel tempo, in consultazione con il rispettivo paese terzo.

13. I **denunciati hanno sostenuto** che il Consiglio aveva applicato l'eccezione per la tutela dell'interesse pubblico per quanto riguarda le relazioni internazionali in modo troppo ampio, dato che due degli accordi in questione erano già stati divulgati da altre istituzioni dell'Unione. Esse hanno criticato il fatto che il Consiglio non avesse considerato il potenziale danno della divulgazione all'interesse pubblico entro un termine chiaro né la possibilità di rivalutare il rischio di danno in una fase successiva.

14. I denunciati hanno inoltre sostenuto che il Consiglio avrebbe dovuto considerare i documenti in questione di natura legislativa e, pertanto, che essi richiedono un maggiore grado di trasparenza [6].

15. I denunciati hanno affermato che il Consiglio ha dato accesso solo a parti prive di significato dei documenti che non consentono una comprensione sostanziale delle disposizioni.

16. I denunciati hanno sostenuto che il Consiglio aveva rifiutato l'accesso ad alcuni documenti semplicemente sulla base della loro designazione come documenti classificati, il che, a loro avviso, era incompatibile con la legislazione dell'UE sull'accesso del pubblico ai documenti (regolamento 1049/2001).

17. Infine, i denunciati hanno affermato che alcuni documenti sono già di dominio pubblico, cosicché il danno, che il Consiglio stava cercando di evitare, era già stato fatto.

18. **Il Consiglio** ha dichiarato che il tasso di rimpatrio dei migranti senza diritto legale di soggiornare nell'UE negli Stati membri dell'UE è basso e persino diminuito negli ultimi anni. Ciò è dovuto, *tra l'altro, al* fatto che il rimpatrio e la riammissione sono un settore molto delicato e alla mancanza di cooperazione da parte dei paesi terzi interessati. La conclusione di accordi di



riammissione è pertanto fondamentale per garantire rimpatri efficaci.

19. Il Consiglio ha affermato che alcuni dei documenti in questione provenivano dalla Commissione europea e dal Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE). Entrambe le istituzioni erano state consultate in merito ai rispettivi documenti e si erano opposte alla divulgazione, invocando l'eccezione per la tutela delle relazioni internazionali.

20. Per quanto riguarda i due accordi informali che erano stati divulgati rispettivamente dal SEAE e dalla Commissione (l'accordo tra l'UE e l'Afghanistan e quello tra l'UE e il Bangladesh), il Consiglio ha dichiarato di non essere a conoscenza dei motivi per cui erano stati divulgati.

La valutazione del Mediatore

21. Le istituzioni dell'UE dispongono di un ampio margine di discrezionalità nel determinare se la divulgazione di un documento arrechi pregiudizio a uno qualsiasi degli interessi pubblici tutelati dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (CE) n. 1049/2001, come la tutela delle relazioni internazionali [7].

22. In quanto tale, l'indagine del Mediatore mirava a determinare se vi fosse un errore manifesto nella valutazione del Consiglio su cui si basava la sua decisione di negare l'accesso ai documenti che aveva identificato come rientranti nell'ambito della richiesta del denunciante.

23. A tal fine, la squadra investigativa del Mediatore ha ispezionato i documenti e ha ottenuto ulteriori spiegazioni dal Consiglio, comprese informazioni che il Consiglio considera riservate e che non potevano essere condivise con i denunciati in modo da non compromettere l'interesse stesso che il Consiglio mira a proteggere. Sulla base di tali informazioni, il Mediatore ritiene che non sia stato manifestamente errato per il Consiglio ritenere che la divulgazione dei documenti in questione potesse arrecare pregiudizio all'interesse pubblico per quanto riguarda le relazioni internazionali dell'Unione e degli Stati membri.

24. In particolare, dopo aver esaminato il contenuto dei documenti, il Mediatore può, ad esempio, verificare che l'UE abbia adottato un approccio differenziato nei confronti dei vari paesi interessati. Il Mediatore ritiene pertanto ragionevole il parere del Consiglio secondo cui la divulgazione dei dettagli dei negoziati e degli accordi pregiudicherebbe la posizione negoziale dell'UE, sia nei negoziati in corso che in quelli futuri, e pregiudicherebbe la volontà dei paesi di rimpatrio di cooperare.

25. Inoltre, per quanto riguarda eventuali negoziati futuri, il Consiglio può valutare il danno potenziale che la divulgazione potrebbe causare solo nel momento in cui tratta una richiesta di accesso. Ciò non significa, tuttavia, che il danno di cui trattasi si concretizzerà immediatamente una volta fornito l'accesso. Potrebbe sorgere in una fase successiva, ad esempio, quando l'UE avvierà, in una data futura, negoziati con un altro paese terzo. Se il Consiglio dovesse divulgare i documenti ora, tale danno potrebbe concretizzarsi all'inizio di tali futuri negoziati.



26. Per quanto riguarda il fatto che alcuni documenti potrebbero essere già stati divulgati (non autorizzati o meno), ciò è irrilevante ai fini della valutazione del Consiglio stesso. Il Mediatore ritiene ragionevole che la divulgazione di un documento da parte del Consiglio possa essere percepita come una violazione della fiducia da parte del paese terzo interessato, compromettendo in tal modo le relazioni internazionali con tale paese.

27. Il Mediatore osserva inoltre che il Consiglio ha valutato individualmente i documenti classificati in questione e ha fornito motivazioni specifiche sul motivo per cui ciascuno di tali documenti non poteva essere divulgato. Data la natura sensibile delle informazioni contenute nei documenti controversi, il Mediatore ritiene inoltre che il Consiglio abbia fornito ai denunciati motivazioni sufficienti per la sua decisione di rifiutare l'accesso.

28. Gli interessi pubblici tutelati a norma dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (CE) n. 1049/2001 non possono essere sostituiti da un altro interesse pubblico ritenuto più importante. Ciò significa che, se un'istituzione ritiene che uno qualsiasi di questi interessi possa essere compromesso dalla divulgazione, deve rifiutare di concedere l'accesso. Pertanto, sebbene i denunciati abbiano espresso valide preoccupazioni, le loro argomentazioni in merito a un possibile interesse pubblico prevalente alla divulgazione non hanno potuto essere prese in considerazione.

29. Lo stesso vale per quanto riguarda la natura dei documenti controversi. Tuttavia, il Mediatore osserva che il documento in questione nella causa dinanzi ai giudici dell'UE citato dai denunciati riguardava un accordo internazionale e quindi un accordo con effetto giuridicamente vincolante. Tuttavia, i documenti di cui trattasi nel caso di specie sono di natura non vincolante, il che risulta chiaramente dal loro contenuto.

30. Alla luce di tutto ciò, il Mediatore ritiene che il Consiglio fosse legittimato a negare l'accesso del pubblico ai documenti controversi. Ciò detto, e come la Mediatrice ha avuto l'opportunità di sottolineare nella sua decisione sullo stesso giorno di chiusura del caso 1271/2022/MIG, è opportuno compiere ogni sforzo per rassicurare l'opinione pubblica sul rispetto dei diritti fondamentali dei migranti e sull'esistenza di garanzie adeguate in tale processo.

Conclusioni

Sulla base dell'indagine, il Mediatore chiude il caso con la seguente conclusione:

Non vi è stata cattiva amministrazione da parte del Consiglio dell'Unione europea nel negare l'accesso ai documenti controversi.

I denunciati e il Consiglio dell'UE saranno informati della presente decisione.

Emily O'Reilly Mediatore europeo



Strasburgo, 10 settembre 2022

[1] Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare ("direttiva rimpatri"):

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32008L0115&qid=1606153913679> [Link].

[2] Con Afghanistan, Bangladesh, Etiopia, Gambia, Guinea e Costa d'Avorio.

[3] A norma del regolamento (CE) n. 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32001R1049>. [Link]

[4] Conformemente all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001.

[5] Il resoconto della riunione è disponibile al seguente indirizzo:

<https://www.ombudsman.europa.eu/it/doc/inspection-report/en/159838> [Link].

[6] I denuncianti hanno fatto riferimento alla sentenza del Tribunale del 4 maggio 2012, *In't Veld/Consiglio*, T-529/09, punto 89:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62009TJ0529&qid=1661340482177> [Link].

[7] V., ad esempio, sentenza del Tribunale dell'11 luglio 2018, *ClientEarth/Commissione*, T-644/16:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=203913&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir> [Link].