

Traducerea acestei pagini a fost generată prin traducere automată [Link]. Traducerile automate pot conține erori care pot reduce claritatea și exactitatea; Ombudsmanul nu își asumă răspunderea pentru eventuale discrepanțe. Pentru cele mai fiabile informații și securitate juridică, vă rugăm să consultați versiunea sursă din engleză, linkul de mai sus. Pentru mai multe informații, vă rugăm să consultați [politica noastră lingvistică și de traducere](#) [Link].

Decizia în cauza 21/2016/JAP privind neacordarea accesului de către Consiliul UE la avizele juridice referitoare la propunerile de regulamente privind instituirea Parchetului European și privind Agenția Uniunii Europene pentru Cooperare în Materie de Justiție Penală (EUROJUST)

Decizie

Caz 21/2016/JAP - Deschis la 08/02/2016 - Decizie din 07/03/2019 - Instituția vizată
Consiliul Uniunii Europene (Nu s-a constatat administrare defectuoasă) |

Cauza a vizat refuzul Consiliului Uniunii Europene de a acorda acces deplin la avizele juridice referitoare la propunerile legislative de regulamente privind instituirea Parchetului European (EPPO) și privind Agenția Uniunii Europene pentru Cooperare în Materie de Justiție Penală (EUROJUST).

În cursul anchetei Ombudsmanului, Consiliul a fost de acord să divulge două dintre cele patru documente, dar și-a menținut refuzul de a divulga integral cele două documente rămase, deși s-a acordat acces parțial.

Ombudsmanul acceptă că refuzul de a divulga pe deplin avizele juridice a fost justificat pe motiv că ar submina protecția consultanței juridice și a procedurilor judiciare. Prin urmare, aceasta încheie cauza cu constatarea lipsei unei administrări defectuoase, dar invită Consiliul să își revizuiască refuzul în lumina trecerii ulterioare a timpului.

Contextul plângerii

1. Reclamantul, un academician polonez, a solicitat Consiliului Uniunii Europene să îi acorde acces public în temeiul Regulamentului UE privind accesul la documente [1] la patru avize ale Serviciului juridic al Consiliului [2] cu privire la propunerile de regulamente ale UE privind



instituirea Parchetului European [3] („EPPO”) și privind Agenția Uniunii Europene pentru Cooperare în Materie de Justiție Penală [4] (denumită în continuare „Eurojust”).

2. EPPO va fi un organism independent al Uniunii cu autoritatea de a investiga și de a urmări penal fraudele și alte infracțiuni care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii. EPPO va fi un organism al Uniunii cu o structură descentralizată, în vederea implicării și integrării autorităților naționale de aplicare a legii. Investigațiile EPPO vor fi efectuate, în principiu, de procurori europeni delegați, situați în fiecare stat membru, dar pe deplin independenți de organele naționale de urmărire penală.

3. Propunerea de regulament privind Eurojust reglementează relațiile dintre Eurojust și EPPO. În cazul în care EPPO își exercită competența, Eurojust nu ar trebui să acționeze. Cu toate acestea, Eurojust ar trebui să își poată exercita competența în cazurile în care sunt implicate state membre individuale.

4. Consiliul a refuzat accesul la documente deoarece a considerat că divulgarea publică ar submina protecția consultanței juridice și a procedurilor judiciare și ar submina procesul decizional în contextul (atunci) negocierilor legislative în curs.

5. Reclamantul a solicitat Consiliului să își revizuiască decizia inițială de a refuza accesul [5]. El a susținut că nu există motive să se presupună că divulgarea documentelor solicitate ar submina nevoia Consiliului de consiliere juridică obiectivă și cuprinzătoare. În opinia sa, divulgarea completă a avizelor juridice și, în special, „*consilierea referitoare la procesul legislativ (în care numai Consiliul acționează în calitate de legiuitor)*, [poate] *garanta că [orice] inițiative discutabile din punct de vedere juridic vor fi excluse, reflectând astfel unul dintre principiile fundamentale ale Uniunii Europene, statul de drept*” [6]. El a adăugat că, chiar dacă există un risc de subminare a protecției consultanței juridice a Consiliului, acesta ar fi pur ipotetic și, prin urmare, insuficient pentru a justifica o excepție de la divulgare în temeiul articolului 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001.

6. Reclamantul a contestat opinia Consiliului potrivit căreia nu exista niciun interes public superior. El susține că controlul public și transparența procesului decizional legislativ sunt factori esențiali pentru legitimarea deciziilor luate.

7. La 26 octombrie 2015, secretarul general al Consiliului a răspuns, menținând motivele refuzului inițial.

8. Nemulțumit de răspunsul Consiliului, reclamantul s-a adresat Ombudsmanului European la 6 ianuarie 2016.

Ancheta

9. Ombudsmanul a deschis o anchetă cu privire la aplicarea de către Consiliu a dispozițiilor relevante ale Regulamentului 1049/2001 atunci când a examinat cererea reclamantului de



acces la documente.

10. În cursul anchetei, echipa de anchetă a Ombudsmanului a inspectat dosarul Consiliului și a obținut copii ale documentelor solicitate. La 10 ianuarie 2017, Ombudsmanul a primit avizul Consiliului cu privire la plângere. Ea a solicitat reclamantului să prezinte observații cu privire la avizul Consiliului, dar acesta nu a răspuns. Cu toate acestea, Ombudsmanul a luat în considerare argumentele și avizele prezentate de ambele părți în cursul anchetei.

11. În cursul anchetei, Consiliul și-a reanalizat poziția și a comunicat reclamantului două [7] dintre cele patru documente solicitate. Consiliul și-a justificat decizia pe baza faptului că a trecut timpul și a progreselor înregistrate în procesele decizionale referitoare la cele două dosare legislative.

12. În ceea ce privește celelalte două documente [8], Consiliul a reafirmat motivele pe care le-a invocat anterior pentru refuzul accesului. Aceasta a constatat că a acordat deja acces parțial la aceste documente.

Argumente prezentate Ombudsmanului

Cu privire la excepția referitoare la protecția consultanței juridice

13. În avizul pe care l-a transmis Ombudsmanului, Consiliul a reafirmat opinia pe care o exprimase reclamantului, potrivit căreia documentele solicitate conțineau consiliere cu privire la chestiuni juridice sensibile, complexe și controversate. Având în vedere natura competențelor EPPO, Consiliul a insistat asupra faptului că cele două avize ale Serviciului său juridic ar putea fi utilizate în viitoarele proceduri judiciare. Prin urmare, punerea lor la dispoziția publicului ar putea avea un efect negativ asupra capacității Serviciului juridic al Consiliului de a-și apăra poziția în cadrul viitoarelor proceduri judiciare [9]. În opinia sa, riscul de soluționare a litigiilor era extrem de ridicat, iar nu pur ipotetic. Aceasta a remarcat că Curtea a considerat, de asemenea, ca fiind suficiente motive pentru reținerea documentelor faptul că acestea ar putea fi, probabil, relevante pentru procedurile judiciare „*în viitorul apropiat*” [10]. În sfârșit, „principiul protecției egalității armelor” se *aplică „indiferent de momentul în care va fi introdusă procedura judiciară”*.

Cu privire la excepția referitoare la protecția procesului decizional în curs

14. Consiliul a susținut că divulgarea avizelor Serviciului său juridic cu privire la chestiuni controversate, care sunt esențiale pentru negocierile legislative în curs, ar putea descuraja consilierii săi juridici să își exprime opiniile în termeni sinceri și simpli. O astfel de restricție ar compromite capacitatea Serviciului juridic de a-și îndeplini rolul și ar „*afecta grav eficacitatea*”.



întregului proces decizional al Consiliului ” [11] . În context, aceasta a afirmat că cele două dosare legislative, dosarul EPPO și dosarul EUROJUST, erau strâns legate între ele și că procesele decizionale erau încă în curs de desfășurare. (Niciun act legislativ final nu fusese încă adoptat.) Negocierile informale cu privire la propunerea EPPO dintre reprezentanții celor doi legiuitori și Comisie [așa-numitele „triloguri” [12]] au început, dar nu au fost încă finalizate [13] , în timp ce trilogurile privind dosarul EUROJUST nu începuseră încă.

15. Consiliul a făcut referire la decizia Ombudsmanului în ancheta OI/8/2015/JAS [14] privind transparența trilogurilor. Acesta a susținut că, în contextul negocierilor legislative complexe, ar putea fi necesar să se limiteze dreptul publicului de a participa la procesul legislativ în anumite situații, în special în timp ce negocierile informale sunt încă în curs de desfășurare. Acest lucru a fost extrem de important pentru a proteja spațiul de negociere al instituțiilor cu privire la chestiuni controversate. Aceasta a susținut că acest lucru se aplică trilogurilor privind EPPO, care erau încă în desfășurare, și trilogurilor privind EUROJUST, care nu începuseră încă. Consiliul a declarat că este pregătit să divulge documentele legislative, chiar și în timpul negocierilor informale, atunci când este convins că acest lucru nu ar submina procesul decizional.

Interesul public superior care justifică divulgarea

16. În cele din urmă, Consiliul a afirmat că reclamantul nu și-a justificat afirmația potrivit căreia exista un interes public superior în divulgarea documentelor nesoluționate, deoarece argumentele sale erau prea generice și vagi [15] . *Argumentele* generale potrivit cărora transparența procesului legislativ constituie în sine un interes public nu țin seama de specificitatea fiecărei cauze, ceea ce poate justifica refuzul accesului la documente.

Evaluarea Ombudsmanului

17. Ombudsmanul salută faptul că Consiliul a divulgat reclamantului două dintre documentele solicitate și consideră că **acest aspect al plângerii a fost soluționat** de Consiliu. Analiza Ombudsmanului se va limita la celelalte două documente, la care s-a acordat doar acces parțial.

18. Consiliul a invocat două excepții prevăzute în Regulamentul 1049/2001 pentru a-și justifica decizia de a refuza accesul la celelalte două documente: (i) protecția consultanței juridice și a procedurilor judiciare și (ii) protecția unui proces decizional în curs.

(i) Avizul juridic al EPPO

19. EPPO va avea responsabilitatea de a desfășura anchete penale și urmăriri penale împotriva persoanelor fizice la nivel național. Ca atare, este cert că interpretarea dispozițiilor regulamentului va fi direct relevantă în numeroase investigații și proceduri judiciare ulterioare,



odată ce EPPO este în funcțiune. Prin urmare, Ombudsmanul este de acord cu Consiliul că „*riscul de litigii viitoare nu este doar realist, ci și extrem de ridicat și, în mod evident, nu este pur ipotetic*”.

20. Aspectul dacă un aviz juridic al Consiliului referitor la Regulamentul privind EPPO ar fi relevant pentru astfel de proceduri judiciare, astfel încât divulgarea avizului juridic respectiv ar submina protecția consultanței juridice și/sau a procedurilor judiciare, va depinde de aspectul în cauză.

21. După ce a inspectat documentul, Ombudsmanul consideră că cea mai mare parte a textului ocultat se referă la aspecte care s-ar putea dovedi a fi esențiale pentru viitoarele proceduri judiciare. Este previzibil, având în vedere conținutul acestui aviz, că părțile, în cadrul unor proceduri viitoare, ar putea încerca să recurgă la consilierea juridică a Consiliului în sprijinul lor, ceea ce ar putea fi în detrimentul EPPO.

22. Deși s-ar putea susține că un număr foarte mic de redacții sunt excesive și inutile, ele nu ascund nimic de nici o semnificație.

23. Există un interes public puternic pentru a se asigura că litigiile legate de urmărirea penală a actelor penale nu sunt subminate și, în circumstanțele speciale ale acestui caz, Ombudsmanul este de acord că interesul public pentru divulgarea ulterioară a documentului nu prevalează asupra interesului public pentru nedivulgarea informațiilor.

24. Întrucât este evident că nedivulgarea avizului juridic al EPPO este justificată de necesitatea de a proteja consilierea juridică și procedurile judiciare, excepția suplimentară aplicată nu trebuie luată în considerare.

(II) Avizul juridic EUROJUST

25. Avizul juridic al Eurojust se referă la dispozițiile care urmează să fie formulate în Regulamentul revizuit privind Eurojust în ceea ce privește chestiunea accesului public la documente. Punctele 1-13 și 20 litera (e) din aviz au fost divulgate de Consiliu, însă punctele 14-20 litera (d) au fost reținute. Părțile reținute conțin consultanță juridică cu privire la interpretarea și implicațiile potențiale ale dispozițiilor relevante din (atunci) proiectul de regulament.

26. Ombudsmanul recunoaște că era previzibil că ar putea exista litigii limitate cu privire la accesul la documentele deținute de Eurojust și că divulgarea alineatelor reținute ar putea submina orice astfel de procedură judiciară. Prin urmare, Ombudsmanul acceptă că, la **momentul solicitării, Consiliul a avut o anumită justificare pentru neacordarea accesului public la acea parte a** avizului juridic. În plus, Ombudsmanul ia act de faptul că reclamantul nu a continuat această plângere și că regulamentul însuși a fost prezentat în prezent [Regulamentul 2018/1727 [16]] .



27. În aceste condiții, Ombudsmanul nu consideră oportună constatarea unei administrări defectuoase în ceea ce privește decizia Consiliului de a reține părți din documentul solicitat. Cu toate acestea, ea îndeamnă Consiliul să ia în considerare acordarea accesului public la aceste părți în prezent, având în vedere trecerea timpului și încheierea procedurii legislative.

28. Ombudsmanul salută disponibilitatea Consiliului de a lua în considerare trecerea timpului în cursul anchetei sale și are încredere că va continua să facă acest lucru în interesul transparenței și al deschiderii.

Concluzie

Pe baza anchetei privind această plângere și a evoluțiilor din cursul acesteia, Ombudsmanul încheie ancheta cu următoarea concluzie:

Nu a existat o administrare defectuoasă din partea Consiliului. Cu toate acestea, ea îndeamnă Consiliul să ia în considerare acordarea accesului public la părțile retrase din avizul juridic al Eurojust, având în vedere modificarea circumstanțelor.

Consiliul și reclamantul vor fi informați cu privire la această decizie.

Emily O'Reilly

Ombudsmanul European

Strasbourg, 7/03/2019

[1] 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, JO (2001) L 145, p. 43, disponibil la adresa:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32001R1049>.

[2] (i) Documentul 6267/14 privind propunerea de regulament al Consiliului privind instituirea Parchetului European. Documentul conține o analiză a procedurii specifice de „cooperare consolidată” prevăzută la articolul 86 alineatul (1) al doilea și al treilea paragraf din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

(II) Documentul 13302/1/14 REV 1 referitor la propunerea de regulament al Consiliului de instituire a Parchetului European. Prezentul aviz juridic analizează în mod specific



compatibilitatea cu tratatele UE a anumitor dispoziții ale regulamentului propus, care limitează controlul jurisdicțional exercitat de Curtea de Justiție a UE cu privire la măsurile procedurale luate de Parchetul European.

(III) Documentul 16983/14 referitor la propunerea de regulament privind Agenția UE pentru Cooperare în Materie de Justiție Penală (EUROJUST). Prezentul aviz juridic oferă o evaluare juridică a articolului 60 din propunere, care vizează accesul public la documentele deținute de EUROJUST. Documentul 16893/14 COR 1 este o rectificare la punctul 10 de la pagina 4 din documentul 16983/14.

(IV) Documentul 8904/15 referitor la propunerea de regulament al Consiliului de instituire a Parchetului European. Prezentul aviz juridic analizează compatibilitatea cu articolul 86 din TFUE a extinderii competenței procurorului european propus la anumite infracțiuni accesorii. Documentul 8904/15 COR 1 indică faptul că rectificarea nu se aplică versiunii în limba polonă a documentului 8904/15.

[3] EPPO va fi un organism independent al UE cu autoritatea de a investiga și de a urmări penal fraudele și alte infracțiuni care afectează interesele financiare ale UE.

[4] Eurojust este un organism al UE care facilitează coordonarea cercetărilor și urmărilor penale între autoritățile competente din statele membre ale UE și îmbunătățește cooperarea dintre acestea. Mai multe informații la adresa:

<http://www.eurojust.europa.eu/about/background/Pages/mission-tasks.aspx> [Link]

[5] Procedura pentru *cererile de confirmare* este prevăzută la articolul 7 alineatul (2) din Regulamentul 1049/2001.

[6] El a susținut că publicarea opiniilor juridice și, prin urmare, asigurarea controlului, ar putea conduce la o consiliere juridică mai eficientă și la îmbunătățirea legitimității acesteia. În acest sens, el a făcut trimitere la Hotărârea Curții Europene de Justiție din 1 iulie 2008, *Suedia și Turco / Consiliul*, C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374, punctele 45-46.

[7] Documentele menționate mai sus: 6267/14 (o contribuție a Serviciului juridic al Consiliului, referitoare la propunerea de regulament al Consiliului privind instituirea Parchetului European) și 8904/15 (aviz al Serviciului juridic al Consiliului referitor la propunerea Comisiei de regulament al Consiliului de instituire a Parchetului European).

[8] **13302/1/14 REV 1** (privind domeniul de aplicare al controlului jurisdicțional al Curții de Justiție) și **16983/14** (privind accesul public la EUROJUST).

[9] În susținerea opiniei sale, aceasta a făcut trimitere la cauza T- 796/14, *Philip Morris Ltd/Comisia Europeană*, punctele 66-71.

[10] Cauza T-800/14, *Philip Morris Ltd/Comisia Europeană*, punctele 68-69.



[11] În acest context, aceasta s-a referit la hotărârea Tribunalului pronunțată în cauza T-18/15, *Philip Morris Ltd/Comisia*. Curtea a constatat că „*posibilitatea de a-și exprima opiniile în mod independent în cadrul unei instituții contribuie la încurajarea discuțiilor interne în vederea îmbunătățirii funcționării acestei instituții și a contribuirii la buna desfășurare a procesului decizional*”. Astfel, aceasta a considerat rezonabilă poziția Comisiei de a refuza accesul la un document care conținea critici formulate de autor cu privire la anumite aspecte ale comportamentului unei anumite secțiuni a Comisiei, întrucât divulgarea acestuia putea compromite grav procesul decizional.

[12] Cele două organisme legislative ale UE, Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene, adoptă acte legislative în urma unei propuneri a Comisiei Europene. În cursul acestui proces, ambii colegiutori, asistați de Comisie, negociază adesea în așa-numitele triloguri, care sunt **reuniuni informale** între reprezentanții celor trei instituții implicate. În timpul unui trilog, Parlamentul și Consiliul încearcă să convină asupra unui act legislativ comun, pe baza pozițiilor lor inițiale. Această legislație este apoi votată în conformitate cu procedura legislativă formală.

[13] Între timp, textul Regulamentului privind EPPO a fost convenit în contextul procedurii de cooperare consolidată. Regulamentul este în prezent în vigoare, dar EPPO nu este încă pe deplin operațional. Pentru mai multe informații, a se vedea Regulamentul 2017/1939 al Consiliului din 12 octombrie 2017 de punere în aplicare a unei forme de cooperare consolidată în ceea ce privește instituirea Parchetului European, *JO L 283*, 31.10.2017, p. 1, disponibil la adresa: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2017/1939/oj> [Link].

[14] Decizia Ombudsmanului European de stabilire a propunerilor în urma anchetei sale strategice OI/8/2015/JAS privind transparența trilogurilor.

[15] În acest context, aceasta s-a întemeiat pe Hotărârea Tribunalului pronunțată în cauza T-710/14 *Herbert Smith Freehills LLP/Consiliul*, punctul 69.

[16] Regulamentul 2018/1727 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 noiembrie 2018 privind Agenția Uniunii Europene pentru Cooperare în Materie de Justiție Penală (Eurojust) și de înlocuire și abrogare a Deciziei 2002/187/JAI a Consiliului, *JO L 295*, 21.11.2018, p. 138, disponibil la adresa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1727> [Link].