



REGLEMENTĂRI JURIDICE COMUNITARE CU PRIVIRE LA PRINCIPUL TRANSPARENȚEI

Teodor CĂRNAȚ,

doctor habilitat în drept, conferențiar universitar (USM)

Galina CHIVERI,

doctorand (USM)

REZUMAT

Articolul dat vine să analizeze principiul transparenței din cadrul juridic al Uniunii Europene. Acesta se bazează pe valorile juridice bine stabilite, cum ar fi democrația și statul de drept, de aceea e destul de important a observa dinamica evoluției acestuia la nivel comunitar, odată ce Republica Moldova este un stat care aspiră să devină membră a comunității. La fel, principiul transparenței și al deschiderii sunt acele instrumente care permit Uniunii Europene să funcționeze în mod eficient. La momentul actual, Uniunea Europeană a devenit mai mult decât o asocierie economică, astfel, principiul transparenței trebuie să funcționeze ca un principiu de bază în procesul de luare a deciziilor în cadrul Uniunii. Orice cetățean al UE trebuie să fie informat despre posibilitățile și drepturile în legătură cu primirea informației necesare pentru a-și proteja drepturile sale. Transparența servește ca un instrument ce oferă posibilitate cetățenilor să fie mai implicați în procesul decizional și asigură legalitatea și eficiența administrării în sistemul democratic, precum și definește nivelul înalt de responsabilitate al UE față de cetățeni.

Cuvinte-cheie: stat de drept, democrație, principiul transparenței, deschidere, acces la informație, Uniunea Europeană, reglementări comunitare.

SUMMARY

The brief analysis of the multi-faceted principle of transparency indicates the legal framework of the European Union in this matter. The general contribution of the notion of transparency goes, though, further than just ensuring openness of the decision making processes and widest possible access to the relevant documents in a multi-level governance model. Although the principle of transparency builds upon well-established legal values, such as democracy and rule of law, the elaboration of its elements in an integrated manner and in accordance with the particularities of the EU model gives it a new dynamic, although not yet fully crystallized. Such developments are also of importance for the national legal systems. The principle of transparency in the EU is at this moment much linked to specific economic matters and the functioning of a free internal market. The European Union has become more than just an economic association, so the principle of transparency functions as a working principle for the Union's decision making process, having little legal consequences.

Key-words: rule of law, democracy, principle of transparency, openness, access to information, European Union, European community law.

Transparența este un cuvânt magic care, deseori, este folosit și invocat în contextul european, dar care totuși este unul vag, deoarece are un conținut diferit în dependență de domeniul discutat. În contextul Uniunii Europene, transparența are un înțeles specific: este plasată împotriva așa-numitei lipse a democrației Uniunii Europene, considerată o realitate și complexitate a construcției europene¹. Totuși, în pofida caracterului neclar al noțiunii, nu poate nimeni nega că transparența are un loc real în limbajul comunitar.

Cu toate acestea, principiile deschiderii și transparenței sunt temeiurile democrației și acele instrumente care permit ca Uniunea Europeană să funcționeze în mod corespunzător. Spre exemplu, pe de o parte, toate statele-membre ale Uniunii Europene recunosc că principiul transparenței trebuie să prevaleze împotriva secretării guvernării, iar pe de altă parte, deși acest principiu este recunoscut în mod sporit și e necesar oricărui sistem democratic, apar multe dezbateri referitor la măsurile de implementare care, în mod special, ar fi acceptabile pentru ordinea juridică a Uniunii Europene (în continuare UE). În acest sens, profesorul Patrick Bir-

kinshaw declară că, principiul accesului la informație, în orice formă, este de a păstra o măsură de protecție, care este tot mai necesară pentru a consolida democrația². Dreptul accesului la informație a fost recunoscut ca o măsură necesară să asigure principiul transparenței în practică. Orice cetățean al UE trebuie să fie informat despre posibilitățile și drepturile în legătură cu primirea informației necesare pentru a-și proteja drepturile sale. Transparența servește ca instrument ce oferă posibilitate cetățenilor să fie mai implicați în procesul decizional și asigură legalitatea și eficiența administrării în sistemul democratic, precum și definește nivelul înalt de responsabilitate al UE față de cetățeni.

Pentru a asigura accesul la informație, este necesar, cel puțin, a informa societatea despre informația pe care o dețin instituțiile UE și modul în care e posibil a o accesa și a stabili o practică comună în cadrul acestora referitoare la promovarea informației și pentru a simplifica prelucrarea acesteia. Iar pentru a ridica sau a spori nivelul transparenței în UE, se propun recomandările clasice, și anume: creșterea nivelului de cunoaștere despre UE prin asigurarea transparenței pasive, adică



publicarea documentelor, broșurilor etc., și asigurarea transparenței active, prin formularea unei divizări clare a competențelor între instituțiile comunitare și guvernele statelor-membre³.

Pe scurt, conceptul de transparență și dreptul la accesul publicului la informații apare în Uniunea Europeană, prin Tratatul de la Maastricht în 1992 (sau Tratatul privind Uniunea Europeană), ce-i drept destul de confuz, în actul său final privind dreptul la informare, care a solicitat Comisiei să prezinte un raport cu privire la măsurile menite să îmbunătățească accesul publicului la informațiile disponibile instituțiilor⁴. Astfel, principiul deschiderii a fost stabilit pentru prima dată în art.1 din Tratatul privind Uniunea Europeană, care prevede că deciziile în UE trebuie să fie luate cât mai deschis posibil.

Tratatul de la Amsterdam din 1997 a încorporat dreptul accesului la documentele Parlamentului European, Consiliului și Comisiei, tuturor persoanelor fizice și juridice cu reședința sau sediul social într-unul din statele-membre⁵. Menționăm că la pregătirea Tratatului s-au luat în considerare un grup larg de teme asupra noțiunii de transparență, și anume: deschiderea funcționării instituțiilor, simplificarea tratatelor, simplificarea procedurilor legislative, ameliorarea calității de elaborare și prezentare a legislației Uniunii, deschiderea procedurii de modificare a tratatelor, întărirea rolului parlamentelor naționale în procesele de luare a deciziilor, ameliorarea consultărilor cu publicul interesat în faza de pregătire a proceselor, eliminarea jargoanelor în declarațiile instituțiilor⁶.

Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, în mod real, a determinat că rezidenții Uniunii au dreptul accesului la documentele deținute de instituțiile Uniunii⁷. Totuși, acest document nu obligă, în mod specific, fiecare stat-membru să ofere informațiile necesare. Baza pentru acest drept o conține articolul cu privire la libertatea de exprimare ce este stipulată în Convenția Europeană a Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale (aplicându-se tuturor țărilor Consiliului European, pe când Carta UE, aplicându-se doar membrilor Uniunii).

La 29 octombrie 2004, 25 de reprezentanți ai statelor-membre UE au semnat Tratatul de instituire a Constituției Europene. Ideea a fost de a elabora un tratat internațional, cu obiectivul de a crea o constituție consolidată pentru Uniunea Europeană, înlocuind tratatele UE cu doar un singur text. Cu toate acestea, după ce a fost ratificat de 18 state-membre, acesta a fost respins de către poporul francez și olandez, ceea ce a adus ca procesul de ratificare să se sfârșească (era nevoie ca toate statele UE să ratifice acest tratat ca el să poată intra în vigoare). După o perioadă de reflecție, s-a decis să se renunțe la proiectul unei Constituții pentru întreaga Europă, astfel Tratatul de la Lisabona a fost elaborat pentru a înlocui Tratatul Constituțional⁸, având drept scop să transforme UE într-o entitate mai democratică,

mai eficientă și mai aptă să abordeze, la unison, probleme globale. Tratatul de la Lisabona conține multe schimbări ale Tratatului Constituțional, formulate ca amendamente la tratatele existente, fiind semnat la 13 decembrie 2007 și intrând în vigoare la 1 decembrie 2009. Aceste evoluții sunt, în sine, consecința schimbării în obiectivele urmărite de principiul transparenței, de exemplu, o schimbare spre transparență ca un mijloc de a consolida legitimitatea democratică a UE⁹. Aceasta este o evoluție importantă, deoarece, dacă luăm în vizor hotărârea Curții Europene de Justiție, din 1996, accesul public la documente a fost doar o chestiune de „funcționare internă (între instituții), în conformitate cu interesul bunei administrări”¹⁰.

Principiul se aplică tuturor activităților instituțiilor și organismelor UE, și înseamnă că deciziile sunt luate în așa fel încât accesul la discuții și documentele relevante, cel puțin într-o anumită măsură, poate fi asigurat. Cel mai important aspect se referă la contextul normelor interne de procedură ale organelor instituționale europene în ceea ce privește asigurarea accesului la luarea deciziilor¹¹, mai ales atunci când acestea acționează în exercitarea puterii legislative. Accentul pus pe un grad sporit de transparență în procesul legislativ se bazează pe presupunerea că cetățenii trebuie să fie informați pe deplin, pentru ca să-și exercite drepturile lor democratice¹².

În acest context, ar trebui, de asemenea, menționat faptul că principiul transparenței este bine aplicat de către Parlamentul European, deoarece regulile de procedură stipulează că atât în plen, cât și ședințele comisiilor sunt publice¹³. Acest lucru a fost realizat doar recent în ceea ce privește Consiliul, după ce a fost introdus de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona o dispoziție care afirmă că Consiliul se întrunește în ședințe publice atunci când deliberază și votează un proiect de act legislativ (art.16 alin.(8) din Tratatul revizuit al Uniunii Europene)¹⁴. Trebuie subliniat că, deși procesul legislativ e deschis, o parte semnificativă a acestuia are încă loc în spatele ușilor închise. Acest lucru este valabil nu doar pentru Comitetul de conciliere, care decide în ședințe secrete¹⁵, ci mai ales pentru că o mare parte a legislației adoptate în cadrul procedurii de codecizie este convenită în așa-numitele triloguri informale, unde reprezentanți ai Consiliului, Comisiei și Parlamentului se întâlnesc în secret și încearcă să ajungă la un acord între cei doi colegislatori¹⁶. (Comitetul de conciliere este constituit în baza art. 251(4) al Tratatului privind UE, în cazul aplicării procedurii de codecizie, care implică Consiliul de Miniștri și Parlamentul European. Comitetul de Conciliere este alcătuit din membrii UE ai Consiliului sau reprezentanți ai acestora și o delegație a Parlamentului European alcătuită din reprezentanți ai acestuia, în număr egal cu cei ai Consiliului).

În prevederea art.9 din Regulamentul de procedură internă a Comisiei Europene se stipulează că ședințele



Comisiei nu trebuie să fie publice și discuțiile vor fi confidențiale¹⁷. Totuși Comisia merge pe calea întăririi „vizibilității”, și anume, prin publicarea obiectivelor generale ale politicii, orientărilor strategice, precum și a acțiunilor proiectate în mai multe domenii, și termenele pentru implementarea acestora¹⁸.

Tot aici, am dori să identificăm rolul *Curții de Justiție a Uniunii Europene* (în continuare CJUE) în recunoașterea formală a transparenței, deoarece cele mai multe progrese în acest domeniu au fost realizate anume de aceasta. Astfel, CJUE și Curtea Europeană de Justiție de Primă Instanță (în continuare, CEPI, care era denumirea acestei Curți de la crearea ei, adică 1.01.1989 până pe 30.11.2009. Actualmente, aceasta este cunoscută sub denumirea de Curtea Generală) au dezvoltat un rol important în formarea și recunoașterea dreptului accesului la informații publice în cadrul UE. De la bun început, CJUE avea competența să supravegheze acțiunile Consiliului și ale Comisiei cu privire la accesul la informații publice¹⁹.

Ținând cont de definiția conceptuală a transparenței și a accesului la informație, observăm că aceste principii nu se regăsesc univoc și clar în dreptul comunitar ca un drept fundamental sau unul constituțional de tradiție. Totuși, spunând că este un drept fundamental, nu eșuează rezultatele semnificative ale acestuia, deoarece în diferite rezoluții jurisprudențiale, accesul la informație a fost clasificat ca un principiu, fără a fi atribuite alte detalii acestuia²⁰. Cu alte ocazii, CJUE s-a referit la „afirmarea progresivă a dreptului de acces”, dar având în vedere că existența acestuia se datorează, exclusiv, reglementărilor interne ale Consiliului și ale Comisiei, și nefiind considerat ca un principiu general și un drept fundamental²¹. Această poziție a fost reafirmată de Curte în multe alte cazuri²². Și totuși, împotriva acestui punct de vedere vine hotărârea CEPI care l-a declarat un „principiu al dreptului la informație”, oferind un tratament de principiu general pentru dreptul comunitar, deși în cazul Regatului Olandei C-58/94 avocații au insistat să fie introdusă în discuție natura acestui drept, încercând să convingă Curtea să decidă recunoașterea acestuia ca unul fundamental²³.

Rolul CJUE a fost unul de valoare în domeniul discutat, deoarece aceasta a asigurat că limitările accesului la informație trebuie să fie interpretate în mod restrictiv, reiterând că orice limitare este o excepție, iar regula este transparența. În acest fel, CJUE și CEPI au contribuit semnificativ la recunoașterea accesului la informații publice ca un drept fundamental, totuși nu s-a recunoscut niciodată aceasta în mod formal. Or, lucrul vizat nu a împiedicat să se interpreteze accesul legal la informații ca un drept intrinsec legat de idealul democrației și, în cele din urmă, să ia decizii concrete care au venit pentru a proteja garanțiile accesului la informațiile de interes public.

Observăm că, odată ce principiu transparenței nu a fost încă recunoscut ca un principiu general al dreptu-

lui Uniunii Europene, deoarece nu are o definiție unanim recunoscută, precum statul de drept, aceasta totuși are o semnificație normativă specifică pentru sistemul juridic european. Astfel, funcționarea transparenței ca un principiu general în UE se referă la procedurile de achiziții publice²⁴. Principiul transparenței este, în acest moment, mai mult legat de problemele economice specifice și funcționarea unei piețe interne libere. Uniunea Europeană a devenit mai mult decât o uniune pur economică. În consecință, principiul transparenței în procesele de elaborare și luare a deciziilor din UE are consecințe juridice ne semnificative. Spre exemplu, Directiva Uniunii Europene 68/151/CEE prevede acordarea de garanții de publicitate la constituirea și în activitatea societăților comerciale, adică măsurile ce urmează a fi întreprinse pentru a nu admite secretizarea sau voalarea unor informații cu caracter comercial. Astfel, în art.2 al Directivei sunt enumerate categoriile de informații ce urmează a fi făcute accesibile publicului larg, și anume: contractul de societate și statutul; orice modificare adusă instrumentelor menționate, inclusiv cele privind extinderea duratei societății; desemnarea, durata împuternicirii și data privind persoanele care, fie în calitate de persoană juridică legal constituită, fie ca membri ai acesteia, sunt împuternicite să reprezinte societatea în relații cu terții în procedurile judiciare; etc.

Transparența este negreșit strâns legată de conceptele democrației și statul de drept. CJUE exprimă legătura acesteia cu democrația declarând că: „transparența oferă posibilitatea cetățenilor de a participa mai aproape în procesul de luare a deciziilor și pentru administrație să îmbrace o legitimitate mai mare, să fie mai efectivă și responsabilă față de cetățeni într-un sistem democratic. Odată ce cetățenii pot exercita drepturile lor democratice, ei trebuie să fie într-o poziție în care să poată urmări în detaliu activitatea instituțiilor, luând parte în procedurile legislative și având acces la toate informațiile relevante”²⁵. După părerea noastră, forma democrației concretizate în statul de drept, în cele mai multe cazuri, este o democrație reprezentativă, cu unele deosebiri. La fel, considerăm că transparența este, în primul rând, un concept al unei bune guvernări.

Notăm că influența regulativă a principiului transparenței nu este limitată la cadrul juridic din UE, dar se extinde și asupra sistemelor juridice naționale. În mod particular, în conformitate cu așa-zisa jurisprudență standard, prevederile Directivelor trebuie să fie implementate în dreptul național cu precizie, claritate și transparență pentru a se conforma în întregime cu cerința principiului securității juridice²⁶.

Rolul *Ombudsmanului European* în evoluția transparenței este, de asemenea, demn de remarcat, deoarece funcția acestuia de a controla funcționarea și administrarea defectuoasă a Uniunii Europene este una importantă²⁷. Ombudsmanul European a concretizat cerințele „deschiderii”, în procesele de luare a deciziilor. La fel, acesta fiind un organism independent și



imparțial, de fapt poate trage la răspundere administrația UE. Ombudsmanul investighează plângerile privind cazuri de administrare defectuoasă în activitatea instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor UE. Numai CJUE, în exercitarea funcțiilor sale jurisdicționale, nu se încadrează în competența Ombudsmanului. Ombudsmanul poate constata un caz de administrare defectuoasă dacă o instituție nu respectă drepturile fundamentale, normele sau principiile de drept, sau principiile buneii administrări. Administrarea defectuoasă include, de exemplu, nereguli administrative, incorectitudine, discriminare, abuz de putere, lipsă de răspuns, refuzul furnizării de informații și întârziere nejustificată. Orice cetățean sau rezident al UE, sau întreprindere, asociație sau alt organism cu sediul social în UE poate înainta o plângere. Nu este necesar ca petiționarul să fie personal afectat de cazul de administrare defectuoasă pentru a înainta plângerea.

Notăm că Republica Moldova a ratificat Acordul de Parteneriat și Cooperare cu Comunitățile Europene și Statele-membre²⁸ în 1994, care a intrat în vigoare în 1998. De atunci, Republica Moldova a parcurs un drum destul de anevoios, dar care, în ultimul timp, s-a axat tot mai mult pe integrarea europeană, astfel reușind să îndeplinească consecvent și reușit mai multe cerințe ale UE. Prin urmare, programul de activitate al Guvernului RM cu privire la integrarea europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare pentru anii 2011-2014²⁹ urmărește crearea unui nivel înalt de bunăstare a cetățenilor Republicii Moldova, precum și realizarea altor transformări importante în societate, care, în totalitatea lor, ar accelera integrarea Republicii Moldova în Uniunea Europeană. La fel, programul folosește principiul transparenței ca un fir roșu prin toate domeniile și obiectivele propuse și asumate.

La 15 septembrie 2011, Parlamentul European a adoptat Rezoluția privind negocierile Acordului de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană. Textul Rezoluției PE conține o serie de referințe importante pentru viitorul relațiilor dintre RM și UE. În mod special, remarcăm că deputații europeni fac referință la art.49 al Tratatului UE în contextul angajamentului UE față de RM. De asemenea, Rezoluția se referă, într-o manieră pozitivă, la liberalizarea regimului de vize, negocierea zonei de liber schimb, cooperarea sectorială etc. Astfel, RM și-a asumat obligația de a întreprinde măsuri necesare pentru a asigura creșterea graduală a compatibilității legislației naționale cu legislația comunitară.

Note:

¹ Birkinshaw P., *Freedom of Information and Openness: fundamental human rights?*, în *Administrative Law Review*, 2006, p.189.

² *Ibidem*, p.234.

³ O'neill M., *The rights of access to community-held documentation as a general principle of EC law*, în *European Public Law*, 1998, p. 403.

⁴ Maastricht Final Act, <http://www.eurotreaties.com/maastrichtfinalact.pdf>

⁵ Art. 255 din Tratatul CE.

⁶ Curtin D. și Mendes J., *Transparence et participation: des principes démocratiques pour l'administration de l'Union européenne*, în *Revue française d'administration publique*, 2011, no. 137-138, p.101-121.

⁷ *Carta Drepturilor Fundamentale a UE*, art. 42 2000, O.J. (C 364/01) 19.

⁸ Art. 8A-8C *Tratatul privind Uniunea Europeană* (prevederi privind principiile democratice) și art. 1, 2 din *Tratatul de la Lisbona*.

⁹ Cazul-64/05 P Suedia c. Comisia, n. 21, pct. 41.

¹⁰ Cazul C-58/94 Olanda c. Consiliu, n. 19, para. 37.

¹¹ Bernitz U., Nergelius J., Cardner C. (eds.), *General Principles of EC Law in a Process of Development*, Kluwer Law International, Great Britain, 2008, p. 204 and 229 ff.

¹² Curtea Generală a UE, T-233/09.

¹³ Art. 103 (transparența activităților Parlamentului) Regulamentul Parlamentului European.

¹⁴ Art. 8, Regulamentul Consiliului din 15 septembrie 2006, 2006/683/EC, OJ 2006., l. 285/47

¹⁵ Curtea Europeană a Justiției C-344/04, cazul IATA, 2006, I-0403, paras. 60-61.

¹⁶ Farrell H., Héritier A., *The Invisible Transformation of Codecision: Problems of Democratic Legitimacy*, Sieps Report. No. 7, June/2003, Swedish Institute for European Policy Studies.

¹⁷ Regulamentul Comisiei, (C (2000) 3614), OJ L 308, 8.12.2000, p. 26.

¹⁸ Curtin D., *The Commission as Sorcerers Apprentice? Reflections on EU Public Administration and the Role of Information Technology in holding the bureaucracy accountable*.

¹⁹ Curtea Europeană a Justiției, Olanda c. Consiliul. Cazul C-58/94.

²⁰ Curtea de Justiție de Primă Instanță a UE, John Carvel și Guardian Newspapers Ltd c. Consiliul UE, Cazul T-194/94.

²¹ Cazul C-58/94, & 62.

²² Olanda și Gerard van der Wal c. Comisia Comunităților Europene, cazurile C-174/98 P and C-189/98 P.

²³ Olanda și Consiliul UE, cazul C-58/94, & 15.

²⁴ Communier J.M., „Le principe de transparence: Réflexions sur la qualification et sa portée”, în: *Le droit de l'Union européenne en principes. Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, Rennes, Editions Apogée, 2006.

²⁵ Cazul T-233/09, Access Info Europe c. Consiliul UE, 22 martie 2011.

²⁶ CJUE, C-417/99, Czul Comisiei c. Spaniei, 2001, I-6015, parag. 40.

²⁷ <http://www.ombudsman.europa.eu/ro> (accesat 06.06.2013).

²⁸ Hotărârea Parlamentului nr. 627 din 3.11.1995.

²⁹ http://www.mfa.gov.md/data/7203/file_487178_0.pdf