DEMOCRAȚIA EUROPEANĂ ÎN PRACTICĂ: ROLUL ȘI LIMITELE PRINCIPIULUI TRANSPARENȚEI CA PANACEU

Marie LEONTE[*]

CZU 341.217(4)

Rezumat: *Articolul de față încearcă să introducă un anumit relief în dezbaterea privind natura principiului transparenței în dreptul Uniunii Europene, pe de o parte, prin prisma teoriei generale a principiilor de drept, iar pe de altă parte, prin cea a felului în care este codificat și interpretat, în diversele domenii ale dreptului european: cu precădere instituțional, prelucrarea și protecția datelor personale, intermedierea on-line, achizițiile publice, concurență. Evoluția continuă a activităților care fac obiectul transparenței, ce are drept rezultat caracterul în permanență lacunar al reglementărilor axate pe principiul transparenței, căreia i se adaugă încălcările frecvente ale textelor de natură infralegislativă, sunt doar câteva din limitele inerente acestui principiu: luat ca atare, principiul transparenței nu este un supra-principiu, ci, ca principiu procedural, trebuie înțeles ca subsumându-se principiilor și valorilor fundamentale ale Uniunii Europene.*

Cuvinte-cheie: principiul transparenței, democrație, drept de acces la documente, participare, European Union.

EUROPEAN DEMOCRACY IN PRACTICE: THE ROLE AND LIMITS OF THE PRINCIPLE OF TRANSPARENCY AS A PANEACE

Abstract: *The present article endeavors to introduce a certain relief pattern in the debate concerning the nature of the transparency principle in the European Union law, on the one hand, from the perspective of the general theory of law principles and, on the other hand, from that of the way in which it is codified and interpreted, in various areas of the*

[*] **Marie LEONTE**, lector asociat, Universitatea „Ștefan cel Mare” din Suceava, România, doctor în drept, Universitatea Paris - Panthéon – Assas, Avocat la Baroul din Paris, Franța, marie.leonte@atlas.usv.ro

European law: foremost institutional, then processing and protection of personal data, on-line intermediation, public acquisitions, competition. The continuous evolution of the activities that form the object of transparency, that entails the continuously imperfect regulations based on the transparency principle, to which are added the frequent violations of the obligations contained in infra-legislative nature texts, are only some of the inherent limits of this principle: taken as such, the transparency principle is not a superprinciple, but rather, as a procedural principle, must be understood as being subsumed to the principles and fundamental values of the European Union.

Keywords: Transparency principle, democracy, right to access documents, participation, European Union.

Considerații preliminare:

Principiile generale ale dreptului, evidențiate și consacrate în jurisprudență în dreptul administrativ național[1], sunt de două feluri: pe de o parte, reguli de fond, ce vizează protecția drepturilor subiective ale cetățenilor, care se impun administrației în diversele sale activități, iar, pe de altă parte, reguli de procedură, ce privesc garantarea îndeplinirii drepturilor procesuale și sunt asimilate, în acest caz, principiilor de tehnică juridică.

Doctrina a evidențiat că, principiile dreptului, valori care exprimă idealul juridic, au o dimensiune rațională, abstractă, caracter generalizator, exprimând esențialul și generalul realității juridice, fundamentând toate celelalte reglementări normative.

Este important de evidențiat că, în funcție de nivelul de generalizare, principiile dreptului se ierarhizează, de la general la particular, în principii generale, care au o forță juridică superioară față de toate ramurile dreptului și principii specifice, care își au sursa în acestea și exprimă valori particulare, a căror acțiune este limitată la una sau mai multe ramuri de drept, având, în fiecare domeniu al dreptului, o semnificație deosebită [Andreescu, 11].

[1] Conseil d'Etat, sect., 26 iunie 1959, *Syndicat général des ingénieurs – conseils*; Conseil d'Etat, ass., 24 noiembrie 1961, *Fédération nationale des syndicats de police*.

I. Eterogeneitatea rolurilor atribuite principiului transparenței face dificilă circumscrierea acestuia

În dreptul european, astfel de principii generale sunt cele prevăzute de art. 2 din *Tratatul privind Uniunea Europeană*: respectarea demnității umane, libertatea, democrația, egalitatea, statul de drept, respectarea drepturilor omului.

Principiul transparenței, care evocă ideea de a face public, vizibil de către toți - transparent fiind ceea ce este lipsit de ambiguitate, clar, inteligibil, non-disimulat - își găsește aplicabilitatea, astfel cum vom vedea în acest studiu, în diverse domenii ale dreptului Uniunii Europene, cel mai important dintre ele fiind elaborarea deciziilor.

Un rol primordial, consolidat în timp, al transparenței în procedurile de adoptare a deciziilor

Ca principiu ce trebuie să ghideze acțiunea publică, atât cât privește intervenția statului, cât și în planul alegerii instrumentelor prin care este pus în practică [Vargovcikova, 71], transparența *face parte din sfera* principiului democrației, în opinia noastră, ca expresie a statului de drept, preluat din ordinea internă a statelor membre. Democrația europeană, principiu și drept fundamental [Blumann, 27] pentru cetățenii europeni, funcționează atâta timp cât este respectat principiul transparenței.

Astfel, principiul transparenței, care se circumscrie principiului european al *democrației*, are o importanță deosebită ca prealabil al participării societății civile la elaborarea normelor, dar și în organizarea activităților de influență a reprezentanților de interes, însă îmbracă și semnificații particulare, în diferite ramuri ale dreptului european, mai întâi ca principiu de drept administrativ – situându-se în acest caz în sfera principiului *statului de drept* - în ceea ce privește probitatea în funcțiile publice și evitarea conflictelor de interese, accesul publicului la documente, prelucrarea datelor personale, iar, apoi, ca o manifestare principiului *egalității*, în cadrul procedurilor de achiziții publice și, nu în ultimul rând, ca o condiție de îndeplinit în dreptul concurenței – având o importanță deosebită în materie de ajutoare de stat. Acest statut compozit al principiului transparenței în dreptul european rezultat al demultiplicării rolurilor ce îi sunt atribuite, a determinat doctrina să evoce ideea unui panaceu pentru democrație [Robert, 9].

În ultimii 20 de ani, instituțiile Uniunii Europene au fost, uneori, inițiatoarele, alteori simple martore ale evoluției transparenței, de la un principiu politic omniprezent dar vag definit, la un principiu „esențial", astfel cum este acesta denumit în documentele de prezentare ale instituțiilor Uniunii, a cărui respectare este controlată de instanțele europene și pentru care se pune problema definirii cadrului și întinderii acestuia.

Din perspectivă cronologică, în contextul Uniunii, transparența procesului decizional, prin intermediul accesului la documente, a intervenitca rezultat al tentativei de a persuada alegătorii europeni – danezi, în speță – în cadrul celui de-al doilea scrutin privind Tratatul de la Maastricht, când Comisia și Consilul au adoptat un cod de conduită privind „*accesul publicului la documente*"[1], urmat de Declarația nr. 17 atașată Tratatului de la Maastricht, conform căreia, „*transparența procesului decizional consolidează caracterul democratic al instituțiilor și încrederea publicului față de administrație*"[2] [Curtin, Mendes, 102]. Totodată, la Consiliul european de la Edimburg, din 12 decembrie 1992, șefii de stat și de guverne au solicitat Comisiei să procedeze la consultări mai largi înainte de a prezenta propuneri, să generalizeze recursul la cărți verzi, să publice documentele în toate limbile Comunității, să acorde o atenție sporită codificării textelor legislative, să lucreze în strânsă cooperare cu Parlamentul și Consiliul pentru a face mai accesibilă legislația comunitară și a dezvolta comunicarea instituțiilor în direcția publicului.

Din dorința de a asigura o Comunitate mai aproape de cetățeni, a fost publicată *Declarația interinstituțională privind democrația, transparența și subsidiaritatea* din 25 oct. 1993, unul dintre numeroasele documente – program ale instituțiilor europene, în care se îmbină transparența privind documentele intermediare, care servesc la pregătirile și discuțiile premergătoare deciziei (cărți verzi, albe, ordini de zi, declarații, liste de prezență, tabele de vot etc.) și transparența referitoare la desfășurarea procesului de decizie în sine (caracterul public al reuniunilor comisiilor și plenului, prevăzut în regulamentul de procedură al Parlementului European, sinteze ale dezbaterilor, distribuire de procese-verbale ale lucrărilor către Parlamentele naționale și cetățenii interesați).

[1] *JOCE* L 340, 31 dec. 1993, p. 41-42.

[2] Declarația nr. 17 privind dreptul de acces la informație, anexată actului final al tratatului semnat la Maastricht în 7 febr. 1992.

Începând cu Comunicarea Comisiei din 2 decembrie 1992 intitulată „*Un dialog deschis și structurat între Comisie și grupurile de interese*", transparența devine sinonimă cu formalizarea raporturilor deschise pe care le întreține Comisia cu reprezentanții de interese, de data aceasta în beneficiul cetățenilor.

În paralel, astfel cum rezultă din conținutul *Raportului Parlementului European asupra transparenței în Comunitate* din 21 martie 1994, al cărui autor este Maurice Duverger, reputat constituționalist francez, măsurile de transparență comportă și codificarea legislației și a procedurilor existente, în considerația principiuluisecurității juridice.

Numeroși autori evidențiază faptul că, la impunerea politicii de transparență, au prezidat două tendințe convergente [Michel, 2018, 121]: dacă, în general, succesul conceptului se datorează mobilizării organizațiilor de promovare a proiectului european, acestora li se alătură, în anii 1990, grupuri mai critice, care nu ezită să evidențieze disfunctionalitățile Uniunii Europene: primii se axează pe participare, care permite administrației europene să dezvolte mai multe forme de dialog cu organizațiile societății civile, întărind dublul imperativ de proximitate și de eficacitate a măsurilor adoptate, pe când ceilalți solicită publicitatea și accesul la informație privind procesul decizional, ca o pârghie de control și totodată de mobilizare a cetățenilor.

Odată cu demisia comisiei Santer pentru suspiciuni de corupție în martie 1999, câmpul de aplicare al principiului transparenței a suferit o primă extindere, forțată, de data aceasta, pentru a dezrădăcina ceea ce era perceput ca fiind o cultură a secretului și o absență a răspunderii colective a Comisiei [Curtin, Mendes, 102]. Această evoluție a condus, treptat, la instituționalizarea transparenței ca modalitate de funcționare a instituțiilor europene (transparența înțeleasă în acest sens, fiind legitimată încă de la art. 5 Tratatul CECA, care prevede că, Comunitatea face publice motivele acțiunilor sale), în concordanță cu preceptele de *open government*.

În linii mari, de acum înainte, transparența reprezintă un instrument în modalitatea de guvernare de tip „*open government*", inspirat de reformele neo-manageriale [Robert,14, 20], în care aduce soluții pentru a rezolva problemele identificate în materie de deschidere și răspundere a persoanelor cărora li s-a încredințat un mandat reprezentativ sau administrativ,

această modalitate de funcționare concretizându-se în participarea părților interesate.

Comisia Europeană, care practică administrația deschisă, încurajează contribuțiile parțiale, prin consultații *în amonte*pentru orice propunere de act legislativ, consultații care sunt realizate în aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității enunțate la art. 5 din *Tratatul privind Uniunea Europeană*, în modalitatea detaliată de art. 2 din Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității anexat acestuia: transparența precedă participarea, aceasta din urmă fiind impusă de respectarea principiilor subsidiarității și proprționalității care guvernează *calitatea actului legislativ*.

Această filiație teoretică și juridică a principiului transparenței nu trebuie ocultată, demersul pozitiv și deschis al Comisiei față de grupurile de interese fiind explicat, la acea vreme, de înalți funcționari din unitatea „Transparență, relații cu grupurile de interese și organizații exterioare” (misiune care a cunoscut o elevare în termeni de structură administrativă, fiind în prezent în sarcina Comisarului pentru Valori și Transparență) printr-un triplu imperativ: democratic, ce relevă de democrația reprezentativă și încrederea cetățenilor, necesitate practică ce ține de eficacitatea deciziilor și o constrângere legală, constând în aplicarea principiilor de subsidiaritate și proporționalitate [Legris, Lehmann, 815].

Deja, în *Cartea albă privind guvernanța europeană* din 25 iulie 2001, deschiderea, participarea, răspunderea, eficacitatea și coerențasunt erijate în principii care susțin guvernanța europeană, iar *Raportul privind guvernanța europeană* reține faptul că, participarea actorilor non-instituționali la elaborarea politicilor și la punerea lor în aplicare, face parte din reforma guvernanței unei administrații europene conștiente de distanța care o separă de cetățeni[1] . Parlamentul European a manifestat aceeași preocupare de a menține relații deschise cu publicul în general și cu grupurile de interese în special, acordându-le accesul la punctele sale de lucru.

Mai mult decât atât, modul în care, aplicarea principiului transparenței la documentele preparatorii emise de instituțiile Uniunii, rapoarte de experți, propuneri legislative de regulamente sau directive, servește, în mod

[1] Commission européenne, *Rapport sur la gouvernance européenne*, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 2003, p. 8.

constant, calității actului legislativ, este pus în evidență de rapoartele anuale „*O mai bună legiferare*" publicate de Comisie, rapoarte care detaliază progresele realizate în aprofundarea și diversificarea sistemului de consultări tradițional și al evaluărilor aprofundate și integrate ale repercursiunilor economice, sociale și de mediu, de impact financiar și administrativ al măsurilor preconizate, initiativele legislative fiind „*bazate pe dovezi transparente, pe contribuția actorilor în cauză*"[1] , în scopul adoptării unei decizii mai bine informate (demers care a dat naștere unei structuri instituționale în sine, cu Programul privind o reglementare adecvată și funcțională (REFIT) și platforma de simplificare legislativă Pregătiți pentru viitor, între altele).

Devenit un actor important în dinamica guvernanței europene, Mediatorul (Ombudsman) european și-a văzut orientate activitățile către obiectivul de transparență, erijat în principiu de bună admistrație [Michel, 2018, 126], iar faptul că, cea mai mare parte a plângerilor primite de către acesta vizează transparența și responsabilitatea (accountability) privind furnizarea de informații și acces la documentele instituțiilor, reprezintă o dovadă a eficacității protecției acestor drepturi.

În materie de proceduri decizionale, în care doctrina evocă transparența legislativă sau administrativă, transparența este un principiu ambivalent: ea demonstrează atât atașamentul instituțiilor Uniunii față de dialogul cu grupurile de interes cât și intenția de a le controla activitatea. Ea cuprinde, pe de o parte, dreptul de acces la documentele instituțiilor, organelor, organismelor Uniunii Europene, drept care amintește dreptul național la informație și acces la documentele administrative, la arhivele publice și la informațiile nominative deținute de administrație [Letteron, 3], dar, de pe altă parte, și facultatea instituțiilor europene de a avea acces la date despre identitatea, mijloacele financiare și acțiunile vizând să influențeze normele elaborate în cadrul Uniunii Europene.

În acest fel, transparența reprezintă în egală măsură o constrângere și o resursă pentru cei cărora le este opozabil acest principiu. Corelate cu beneficiile guvernanței deschise, care asigură dimensiunea morală a legitimității acțiunii Uniunii Europene, garanțiile pe care le procură principiul

[1] Raportul Comisiei privind subsidiaritatea și proporționalitatea (al 15-lea raport O mai bună legiferare), 2007 /* COM/2008/0586 final.

transparenței devin adevărate injoncțiuni politice de sinteză [Michel, 2022, 171].

Tratatul de la Amsterdam fundamentează o importanță în creștere a principiului democratic, consolidând tendința de a avea recurs la transparență, aspect codificat în cadrul titlului II intitulat Dispoziții privind principiile democratice, la art. 11 alin. (1) din Tratatul privind Uniunea Europeană, alin. (2) al acestui articol fiind formulat astfel: „*în vederea asigurării coerenței și a transparenței acțiunilor Uniunii, Comisia Europeană procedează la ample consultări ale părților interesate*", ceea ce a determinat autorii să sublinieze că democrația în Uniunea Europeană, a cărei semnificație ar diferi, sub acest aspect, de democrația în ordinea internă a statelor membre, se realizează, pe de o parte, asigurând eficacitatea deciziilor și, pe de alta, consolidând legitimitatea instituțiilor europene [Perez, 183].

Tratatul de la Lisabona marchează codificarea principiului transparenței *ca principiu procedural* - în opinia noastră -, *al dreptului european*, legându-l de celelalte metode care țin de *calitatea* procesului decizional -deschiderea și participarea - în vederea prezervării democrației ca principiu fundamental, astfel cum reiese în mod explicit din art. 2 TUE. Astfel, art. 1 TUE prevede că, „*prezentul tratat marchează o nouă etapă în procesul de creare a unei uniuni tot mai profunde între popoarele Europei, în cadrul căreia deciziile se iau cu respectarea deplină a principiului deschiderii și cât mai aproape cu putință de cetățeni*". Imperativul „respectării depline" nu poate decât să confirme faptul că, în acest context, transparența este un principiu comprehensiv, care are un caracter primordial, dar al cărui conținut rămâne de definit.

Elemente de definiție regăsim în aceea că dialogul cu societatea civilă trebuie să îndeplinească condiția transparenței, conform art. 11 alin (2) TUE, dar și în aceea că Uniunea Europeană urmărește ca acțiunile sale, înțelese ca procedurile prin care se ajunge la deciziile ce impactează viața cetățenilor, să fie transparente, prin consultații organizate de Comisie cu părțile interesate, astfel cum prevede art. 11 alin. (3) TUE.

Potrivit art. 15 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în scopul promovării unei bune guvernări și asigurării participării societății civile, instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii acționează respectând în cel mai înalt grad principiul deschiderii, în vederea căruia, asigura-

rea transparenței este înțeleasă, în cuprinsul art. 15 alin. (3) par. 3 TFUE, în raport cu publicitatea dezbaterilor și accesul publicului la documentele instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor europene. Regăsim, în sfârșit, la art. 17 TFUE, același principiu sub forma unui dialog deschis, transparent și constant cu categoria bisericilor și anumitor asociații sau comunități religioase.

Acesta este și conținutul principiului de transparență care se desprinde din jurisprudența instanțelor europene pronunțată în interpretarea*Regulamentului (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*, text normativ ce constituie un punct de cotitură, marcând pasajul de la transparența ca bună practică administrativă, la obligația de transparență care incumbă instituțiilor europene, prin efectul acestuia instituindu-se obligația de a acorda, la cerere sau în mod direct, prin intermediul unui registru, oricărui cetățean al Uniunii și oricărei persoane fizice sau juridice având reședința sau sediul social într-un stat membru, drept de acces la documentele instituțiilor, în toate domeniile de activitate ale Uniunii, cu precădere documentele întocmite sau primite în cadrul procedurilor legislative, sau de adoptare a actelor cu forță juridică obligatorie pe teritoriul statelor membre sau pentru acestea.

Instanțele Uniunii Europene au dat consistență principiului transparenței, care vizează aă asigure o mai bună participare a cetățenilor la procesul decizional și să garanteze o mai mare legitimitate, eficacitate și răspundere a administrației față de cetățeni într-un sistem democratic (*Kuijer v. Consiliu*, T-188/98), considerându-l inerent procedurilor legislative ale Uniunii (*Republica Polonă/ Parlamentul European*,C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98[1], *De Capitani/Parlamentul European*, T-540/15, ECLI:EU:T:2018:167), considerând că rolul transparenței este acela de a permite ca divergențele

[1] În hotărârea C-157/21, *Republica Polonă/ Parlamentul European,*Curtea a considerat că divulgarea documentelor care conțin avizul serviciului juridic al unei instituții cu privire la problemele juridice care survin în timpul dezbaterii inițiativelor legislative este de natură să mărească transparența și deschiderea procesului legislativ și să consolideze dreptul cetățenilor europeni de a controla informațiile care au constituit fundamentul actului legislativ. Aceasta a dedus că nu există o necesitate generală de confidențialitate cu privire la avizele Serviciului juridic al Consiliului referitoare la procesul legislativ și că Regulamentul nr. 1049/2001 impune, în principiu, o obligație de a le divulga.

dintre mai multe puncte de vedere să fie dezbătute în mod deschis, de a contribui la reducerea îndoielilor în percepția cetățenilor nu numai cu privire la legalitatea unui act legislativ izolat, dar și cu privire la legitimitatea procesului legislativ în ansamblul său (*Suedia și Turco/ Consiliul*, C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374, pct. 59), de a contribui la creșterea încrederii cetățenilor (*ClientEarth/Comisia*, C-57/16 P, EU:C:2018:660, pct. 75) și de a contribui la consolidarea principiilor democrației și drepturilor fundamentale, astfel cum sunt definite la art. 6 din TUE și în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene din 7 decembrie 2000. Având în vedere consecințele practice în dreptul administrativ european, principiul transparenței și-a dobândit pe deplin calitatea de principiu de drept administrativ european [Pupăzan, 107].

Roluri compozite, atribuite principiului procedural al transparenței

Câmpul de aplicare al principiului transparenței arătat mai sus, a fost extins, pe cale normativă și prin interpretare jurisprudențială, pentru a cuprinde prelucrarea și protecția datelor personale, domeniu în care, transparența este o obligație atotcuprinzătoare [Șandru, 2], prevăzută, în diversele ei valențe[1], de *Regulamentul nr. 679/2016/UE privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date (Regulamentul general privind protecția datelor)* sau de *Directiva (UE) 2016/680 a Parlamentului European și a Consiliului din 27 aprilie 2016*[2]*, principiul transparenței dobândindsemnificații noi în interpretarea acestor texte de către CJUE, cum ar*

[1]În hotărârea pronunțată în cauza C-28/08P, *The Bavarian Lager Co. Ltd.*, CJUE a statuat că, *Regulamentul nr. 1049/2001* și *Regulamentul nr. 679/2016/UE,* au obiective diferite. Primul urmărește să asigure cea mai mare transparență posibilă procesului decizional al autorităților publice, precum și informațiilor pe care se întemeiază deciziile acestora. Regulamentul urmărește, așadar, să faciliteze la maximum exercitarea dreptului de acces la documente, precum și să promoveze bunele practici administrative. Al doilea regulament urmărește să asigure protecția drepturilor și a libertăților fundamentale ale persoanelor fizice, în special a dreptului la viață privată, în cadrul prelucrării datelor cu caracter personal.

[2] privind protecția persoanelor fizice referitor la prelucrarea datelor cu caracter personal de către autoritățile competente în scopul prevenirii, depistării, investigării sau urmăririi penale a infracțiunilor sau al executării pedepselor și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Deciziei-cadru 2008/977/JAI a Consiliului, JOUE L119/89.

fi aceea că, orice informații și comunicări referitoare la prelucrarea respectivelor date cu caracter personal trebuie să fie ușor accesibile și ușor de înțeles, transparența impunând utilizarea unui limbaj simplu și clar (în condiții similare cu cele prevăzute în materie de protecția consumatorilor). Centrat pe utilizator [Oprea, 2], acest principiu se referă în special la informarea persoanelor vizate privind identitatea operatorului și scopurile prelucrării, precum și la oferirea de informații suplimentare, pentru a asigura o prelucrare echitabilă și transparentă în ceea ce privește persoanele fizice vizate și dreptul acestora de a li se confirma și comunica datele cu caracter personal care sunt prelucrate („SS SIA”/Valst ienemumu dienest, C-175/20, ECLI:EU:C:2022:124) .

Totodată, transparența este un principiu administrativ aplicabil procedurilor de achiziții publice, prevăzută de art. 18 alin. (1) din *Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice*, conform căruia, autoritățile contractante îi tratează pe operatorii economici în mod egal și fără discriminare și acționează într-o manieră transparentă și proporționată (*Antea Polska S.A., et. al.*, C-54/21, ECLI:EU:C:2022:888; „Sanresa” UAB, C-295/20, ECLI:EU:C:2021:556).

Principiul transparenței are curs și în intermedierea online (*Regulamentul (UE) nr. 2019/1150 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 iunie 2019 privind promovarea echității și a transparenței pentru întreprinderile utilizatoare de servicii de intermediere online*), precum și în dreptul concurenței, privind compatibilitatea cu piața internă a ajutoarelor de stat și transparența acordării acestora (amintim *Regulamentul (UE) nr. 1407/2013 al Comisiei din 18 decembrie 2013*, *Regulamentul nr. 651/2014 din 17 iunie 2014*, *Regulamentul nr. 2015/1589 din 13 iulie 2015*). Cât despre transparența mediului economic și financiar, aceasta este reglementată, în mai multe domenii,*Directiva Comisiei nr. 2006/111/CE din 16 noiembrie 2006*[1] *impunând asigurarea transparenței relațiilor financiare între autoritățile și întreprinderile publice.*

Extinderea utilizării principiului transparenței este potențată de interpretările CJUE, excepțiile de la regula aplicării spontane și sistemati-

[1] JOUE n° L 318, 17 novembre 2006

ce a principiului transparenței, făcându-se din ce în ce mai rare [Curtin, Mendès, 108].

II. Limitele inerente principiului transparenței fac imposibilă respectarea sa deplină

În materie de adoptare a deciziilor în mod democratic (și ce înseamnă democrație dacă nu luarea propriilor decizii de către cetățeni[1], care au puterea, fie prin reprezentanți aleși – în cadrul contractului de încredere numit democrația reprezentativă – sau, ca o completare a acesteia, exercitând această putere în mod direct, prin dezbaterea publică și participarea activă a cetățenilor, prin petiții, consultații, lobbying – așa–numita democrație participativă), este evident că, transparența deține un rol-cheie, pentru înțelegerea căruia, este necesar să ne raportăm la multitudinea de documente care detaliază viziunea instituțiilor europene. Comunicarea Comisiei intitulată *Reglementarea inteligentă în Uniunea Europeană*[2], își propunea ca, în scopul îmbunătățirii calității legislației existente, a „asigurării unei calități superioare a legislației UE"[3] și a eficienței cost/beneficii a opțiunilor de politică publică, să ofere transparență, prin punerea la dispoziția statelor membre, părților interesate și cetățenilor, a documentelor de consultare, a evaluării actelor legislative existente și a propunerilor de acte legislative

[1] Originile termenului democrație – grecescul *δημοκρατία* (*demos,* „popor" și *kratos*, „putere") rămân o sursă continuă de inspirație pentru doctrină: democrația participativă comportă, prin aplicarea principiului transparenței privind documentele pregătitoare, un sâmbure al vicierii principiului egalității, de către cei care dețin mijloacele financiare și tehnice necesare participării la luarea deciziei, dar oferă soluția la acest neajuns, permițând, pe de o parte, adoptarea unei decizii experte, care ia în considerare informația utilă furnizată de terți – cetățeni, organizații ale acestora și persoane juridice sau asocieri ale acestora, iar, pe de alta, de posibilitatea de supraveghere a procesului de decizie, de către cetățeni, jurnaliști sau organizații de supraveghere consacrate (ONG-uri de tip *watchdog*).

[2] Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor „*Reglementarea inteligentă în Uniunea Europeană*", COM(2010) 543 final.

[3] Idem.

noi[1], astfel încât aceștia să poată fi informați și asociați, să aibă, așadar, posibilitatea de a se implica cât mai devreme în procesul de elaborare al legii.

În contrapartidă, la nivelul Uniunii Europene, ca și la nivelul altor state cu o tradiție în materie (Statele-Unite ale Americii, Franța, Canada, unele state membre), s-a creat un sistem aplicabil, pe de o parte, activităților grupurilor de interese ca inițiatori ai demersurilor de influență a deciziei publice, iar, pe de alta, deținătorilor autorității publice, care trebuie să se conformeze prohibițiilor prevăzute de *Codul de conduită al comisarilor europeni* respectiv *Codului de conduită al deputaților în Parlamentul European în materie de interese financiare și conflicte de interese – Anexa I la Regulamentul interior al Parlamentului European*[2], în care principiul transparenței are un rol organizator pivot.

Perfectibilitatea instrumentelor juridice de aplicare a principiului transparenței

Complexitatea principiului transparenței este dată în faptul că, instituțiile UE oferă acces cetățenilor la procesul decizional, proces din care fac parte, *de facto*, și activitățile în care intervin actori non-instituționali - de tip comitologie, petiții, dialog social, participare la consultații, lobbying, fiecare având un temei și regim juridic diferit [Leonte, 219] -, pe care mecanismele de transparență le încurajează și întreține, ceea ce face ca, principiul transparenței să structureze, în mod previzibil, și reglementarea acestora.

Cu toate acestea, în dreptul activităților de tip lobbying, de exemplu, declinarea în doi timpi a principiului transparenței, în amont, cu dispozitivul de înregistrare a grupurilor de interese, semnificativ intitulat *Registrul de transparență*, care a cunoscut mai multe forme, cea actuală fiind prevăzută de *Acordul interinstituțional din 20 mai 2021 privind un registru de*

[1] Instrumentele practice pentru punerea în aplicare a principiului transparenței sunt portalurile de informare, de exemplu „Europa ta", grupul de consultare a întreprinderilor europene, registrul reprezentanților grupurilor de interese, instrumentul de elaborare interactivă a politicilor, alte aplicații web. A se vedea, în acest sens, și COM (2002) „*Spre o cultură consolidată a consultării și a dialogului – Principii generale și standarde minime aplicabile consultărilor angajate de către Comisie cu părțile interesate*".

[2] Versiunea în vigoare, a IX[a] legislatură, dispoziții similare fiind prevăzute în textele anterioare.

transparență obligatoriu[1] *și în aval, cuprinzând declarația activităților de lobbying desfășurate, pare a nu fi suficientă, observatorii subliniind strategiile marilor întreprinderi care minimizează mijloacele de lobbying folosite și/ sau își calibrează declarațiile pe acelea ale concurenților [Robert, 27] iar, cât privește dispozitivul declarativ, își supraveghează la distanță concurenții, prin informațiile făcute transparente prin agendele făcute publice ale instituțiilor și amprenta legislativă, ceea ce are drept consecință reformarea perpetuă a reglementării în acest domeniu.*

O primă motivație pentru modificarea continuă a instrumentelor juridice de punere în practică a principiului transparenței[2]*, cât privește activitatea grupurilor de interese, relevă de evoluția continuă a activităților care fac obiectul acestora. O a doua motivație, pe care introducerea recentă a principiului condiționalității* înțelege să o înlăture (conform acestui principiu, explicitat prin *Declarația politică a Parlamentului European, a Consiliului Uniunii Europene și a Comisiei Europene cu ocazia adoptării acordului interinstituțional privind un registru de transparență obligatoriu*[3] , înregistrarea obligatorie este o condiție prealabilă în vederea accesului și participării grupurilor de interes, prin consultații și lobbying, la procesul de decizie publică), ține de caracterul infra-legislativ al textelor (rezoluții și regulamente interne instituțiilor europene, acorduri interinstituționale) în temeiul cărora se efectuează încadrarea juridică a activităților de influență [Leonte, 302], care a avutca efect, cel puțin în trecut, respectarea parțială, de către cei interesați, a prevederilor acestora.

Totodată, aplicabilitatea principiului transparenței în ceea ce privește

---

[1] JOUE L207/1 din 11.06.2021. O primă repertoriere a grupurilor de interese există încă din anii 1960.

[2] Pentru o mai amplă analiză, a se vedea: *Decizia Comisiei privind publicarea informațiilor referitoare la reuniunile dintre membrii Comisiei și organizații sau persoane care desfășoară activități independente* (JOUE L343/22 din 28.11.2014); *Rezoluția Parlamentului European din 14.09.2017 referitoare la transparența, responsabilitatea și integritatea în instituțiile UE* (P8_TA (2017)0358); *Rezoluția Parlamentului European din 16.09.2021 referitoare la consolidarea transparenței și a integrității în instituțiile UE prin crearea unui organism european de etică independent (2020/2133 (INI))*; *Rezoluția Parlementului European din 15.12.2022 referitoare la suspiciunile de corupție din partea Qatarului și la nevoia mai amplă de transparență și responsabilitate în instituțiile europene (P9_TA (2022)0448), etc.*

[3] Publicată în JOUE nr. L 207/18 din 11.06.2021

obligațiile reprezentanților de interese, este viciată de lipsa unei autorități de control și sancțiune, sens în care, inspirându-se din experiența reușită a autorității administrative independente franceze *Haute Autorité pour la transparence et la vie publique* (HATVP)[1], instituțiile europene înțeleg, în prezent, să pregătească punerea în practică a unui nou organism care să stabilească standarde etice minimale pentru cele 7 instituții europeene, cu atribuții de control în materie de transparența declarațiilor de patrimoniu și de interese, activităților exterioare mandatului european exercitat, invitațiilor, călătoriilor, distincțiilor onorifice precum și întâlnirilor cu reprezentanții de interese.

Utilitatea, mereu pusă în discuție, a principiului transparenței

Cu toate acestea, în practică, s-a constatat că utilizarea de către cetățeni a informațiilor care le sunt puse la dispoziție este limitată, având în vedere resursele de competență și timp necesare exploatării acestora, fiind în realitate apanajul exclusiv al unui public specializat (reprezentanți de interese, ONG-uri cu obiecte de activitate diverse, funcționari din instituții), în realitate actori intermediari ce ocupă spațiul lăsat vacant între cetățeni și instituții [Robert, 35].

Este indubitabil că analiza teoretică a principiului de drept european al transparenței merită o analiză aprofundată, întrucât, în forma sa actuală, dreptul primar european include *principiul procedural* al transparenței, care se subsumează principiilor generale de drept european, într-o lectură care, deși poate face ușor obiectul unor confuzii, este destul de explicită în textul TUE: „funcționarea Uniunii *se întemeiază pe* principiul democrației reprezentative" potrivit art. 10 alin. (1) TFUE, democrație reprezentativă care este dublu materializată, pentru fiecare dintre subiecții de drept european: statele membre pe de o parte și cetățenii UE, pe de alta, prin reprezentarea directă a cetățenilor în Parlamentul European respectiv a statelor membre, în Consiliul European și în Consiliu, și care este *completată de* un demers participativ al cetățenilor (și al entităților mai mult sau mai puțin reprezentative ale acestora), la care trebuie să își aducă concursul toate instituțiile Uniunii, inclusiv prin respectarea(principiului) transparenței.

Una dintre criticile cele mai fine, deși în termeni acizi, ale consacrării

[1] Creată prin *Legea nr. 2013-907 din 11 oct. 2013 privind transparența vieții publice*, succedând Comisiei pentru transparența vieții politice.

nediferențiate a transparenței în dreptul european, pe care le-am descoperit târziu în cadrul acestui studiu, exprimă teama că, „*exigența transparenței, atunci când este generalizată la exces, nu mai este chintesența democrației ci mai curând antipodul său. Este o alegere de comoditate, contrară principiilor elementare ale libertății: mai degrabă decât să se stabilească dovada unei infracțiuni sau a unei disfuncții, dacă acestea se produc, se inversează sarcina impunând, prin transparență și în speranța naivă că această exigență va preveni orice încălcare, o dare de seamă* a priori" [Carcassonne, 22], prin urmare, „*transparența trebuie să fie readusă la ceea ce trebuie să fie – un mijloc, al cărui utilitate și legitimitate se măsoară prin prisma obiectivelor pe care le servește*"[Carcassonne, 23].

În orice caz, transparența ar trebui să permită publicului să reconstituie procesul de decizie, și să fie acompaniată de alte dispozitive, care să reglementeze, de exemplu, principiul participării cuprinzând criterii de reprezentativitate pentru participanți [Curtin, Mendes, p.119] și, in fine, să fie cât mai în măsură de a obliga decidenții să răspundă de deciziile și de eșecurile lor.

Concluzii:

Ca principiu general, transparența rămâne un scop de atins, un ideal [Courty, 25, Yates, S., 35,37], dar și o utopie necesară, o tendință, o tensiune, aplicarea mecanismelor juridice de punere în practică a accestuia, permițând doar o soluție parțială și în permanență perfectibilă, adusă procesului de legitimare a acțiunii instituțiilor Uniunii, prezervării probității și integrității deținătorilor mandatelor publice, respectării principiului egalității tuturor în fața instituțiilor Uniunii, fiind soluția optimă corespunzătoare expunerii și divulgării participării diverselor grupuri de interese la formarea normei generale europene.

Coroborând cele câteva aspecte practice legate de aplicațiunea principiului transparenței arătate, putem conchide că, soluția pentru imposibilitatea aplicării complete a principiului transparenței, datorată specificității faptelor care fac obiectul demersului de publicitate, este tocmai evitarea absolutizării principiului în sine, prin înțelegerea corectă a rolului său - cert organizator -, însă limitat, în procedurile de elaborare a deciziilor de către instituțiile Uniunii Europene și, totodată, în prezervarea democrației.

În opinia noastră, transparența nu este un supra-principiu, nici un principiu care se află pe picior de egalitate cu principiile fundamentale enunțate la art. 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană, principiul transparenței, ca o modalitate de lucru în procesul de luare a deciziilor în cadrul Uniunii, este un principiu esențial, procedural, nicidecum un principiu fundamental al Uniunii Europene. Cu toate acestea, existența acestuia în dreptul administrativ european, ilustrează faptul că, dreptul Uniunii Europene a ajuns într-un stadiu avansat în ceea ce privește structurarea, cu succes, a domeniilor sale componente, fie că este vorba despre elementele de drept constituțional, drept administrativ, drept public economic, între altele.

Referințe bibliografice:

1. ANDREESCU, Marius, „Principiile dreptului. O abordare filozofică", în *Pandectele Române* nr. 2, 2013, p.1-17.
2. BLUMANN, Claude, „L'Union européenne: une entité démocratique?", in C. Blumann ed., *Annuaire de droit de l'Union européenne*, 2019, ed. Panthéon – Assas, Hors collection, p. 27 – 66.
3. CARCASSONNE, Guy, „Le trouble de la transparence", in *Pouvoirs*, 2001/2 (n°97), ed. Le Seuil, p. 17-23.
4. COURTY, Guillaume, MILET, Marc, „Moraliser au nom de la transparence. Genese et usages de l'encadrement institutionnel du lobbying en France (2004-2017)", in *Revue française d'administration publique*, 2018, n°165, p.17-32.
5. CURTIN Deirdre, MENDES Joana, „Transparence et participation: des principes démocratiques pour l'administration de l'Union européenne" in *Revue française d'administration publique*, 2011/1 (n°137 – 138), ed. Institut national du service public, p. 101 – 121.
6. LEGRIS, G., LEHMANN, B., «L'initiative européenne de transparence et l'encadrement des activités de lobbyisme par la Commission européenne», in *Revue du droit de l'Union européenne*, n° 4, 1 nov. 2008, p. 807-826.
7. LEONTE, Marie, *L'institutionnalisation du lobbying: États – Unis et Union européenne. Étude comparative*, ed. C.H. Beck, București, 2022, 520p.
8. LETTERON, Roseline, *L'Administré et le droit à l'information, thèse*, 1987.

9. MICHEL, Hélène, „La transparence dans l'Union européenne: réalisation de la bonne gouvernance et redéfinition de la démocratie", in *Revue française d'administration publique*, 2018, n° 165, ed. Institut national du service public, p. 109 – 126.
10. MICHEL, Hélène, „Le Médiateur européen héraut de la transparence. Redéfinition d'une institution et investissements politiques d'une norme de «bon» gouvernement", in *Politique européenne* n° 61, 2018, p. 114-141.
11. MICHEL, Hélène, „La transparence dans le champ de l'eurocratie: un instrument politique au service de la bureaucratie (1992 – 2022)", in *Revue française d'administration publique*, 2022/1 (n°181), ed. Institut national du service public, p. 167 – 185.
12. OPREA, Alin-Gabriel, „Considerații pe marginea principiului transparenței prelucrării datelor cu caracter personal", in Revista *Dreptul* nr. 6, 2022.
13. PEREZS., «Démocratisation et complexification du processus de décision », in Joël RIDEAU (dir.), *De la Communauté de droit à l'Union de droit. Continuités et avatars européens*, L.G.D.J., p. 181-205.
14. PUPĂZAN, Claudiu-George, *Drept adminsitrativ european. Note de curs*, ed. Hamangiu, 2019, p.91-113.
15. ROBERT, Cecile, „La transparence comme nouvel horizon des démocraties européennes. Genèses et usages d'une injonction ambivalente", in *Politique europeenne* n°61, 2018, p. 8-43.
16. ȘANDRU, Daniel – Mihail, „Principiul transparenţei în protecţia datelor cu caracter personal", in *Pandectele Române*, nr. 4, 2018.
17. SCAPIN, Thomas, „Entre valeur du service public et instrument déontologique: quelle place pour la transparence dans la «bonne» conduite des fonctionnaires en France (1970 – 2016)?", in *Revue française d'administration publique*2018, n° 165, p. 63-78.
18. VARGOVČÍKOVÁ, Jana, „Traduire la transparence aux niveaux nationaux. Le cas des réglementations du lobbying en Pologne et en République tchèque", in *Politique europeenne* n°61, 2018, p. 44-77.
19. YATES, Stéphanie, „La transparence des activités de lobbyisme au Québec: la grande illusion?", in *Revue française d'administration publique*, 2018, n° 165, p. 33-48.