

Melhorias a introduzir no enquadramento legal do acesso aos documentos na sequência da entrada em vigor do Tratado de Lisboa

Resolução do Parlamento Europeu, de 17 de Dezembro de 2009, sobre as melhorias a introduzir no quadro jurídico do acesso aos documentos na sequência da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, Regulamento (CE) n.º 1049/2001

O Parlamento Europeu,

- Tendo em conta o Tratado da União Europeia (TUE), o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia,
 - Tendo em conta as perguntas de 9 de Novembro de 2009 à Comissão e ao Conselho sobre as melhorias a introduzir no quadro jurídico do acesso aos documentos na sequência da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, Regulamento (CE) n.º 1049/2001 (O-0123/2009 - B7-0231/2009, O-0122/2009 - B7-0230/2009) e o respectivo debate em sessão plenária de 15 de Dezembro de 2009,
 - Tendo em conta n.º 5 do artigo 115.º do seu Regimento,
- A. Considerando que a União, "ao instituir a cidadania da União e ao criar um espaço de liberdade, de segurança e de justiça, coloca o ser humano no cerne da sua acção" (Preâmbulo da Carta dos Direitos Fundamentais) e que "qualquer cidadão da União, bem como qualquer pessoa singular ou colectiva com residência ou sede social num Estado-Membro, tem direito de acesso aos documentos das instituições, órgãos e organismos da União, seja qual for o suporte desses documentos" (artigo 42.º da Carta dos Direitos Fundamentais),
- B. Considerando que o Tratado de Lisboa alterou "não só a base jurídica do regulamento aplicável ao acesso aos documentos, mas também o contexto legal em que o regulamento deve operar, em particular no que se refere às relações entre as instituições da União e os cidadãos"¹,
- C. Considerando que estas relações devem, doravante, reger-se pelos princípios democráticos consagrados no novo Título II do TUE, nos termos do qual "a União respeita o princípio da igualdade dos seus cidadãos, que beneficiam de igual atenção por parte das suas instituições" (artigo 9.º do TUE) e "todos os cidadãos têm o direito de participar na vida democrática da União. As decisões são tomadas de forma tão aberta e tão próxima dos cidadãos quanto possível" (n.º 3 do artigo 10.º do TUE),
- D. Considerando que a vontade dos Estados-Membros de "reforçar o carácter democrático e a eficácia do funcionamento das instituições" constituiu a força motriz da plena integração da Comunidade Europeia na UE, bem como da abolição do regime intergovernamental, que era ainda aplicável à cooperação judicial e policial em matéria penal,
- E. Considerando que, nos termos deste novo quadro legal, a actuação de todas as instituições, organismos, serviços e agências da UE, e não só do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (já vinculados pelo artigo 255.º do anterior Tratado CE), deve pautar-se, doravante, pelo maior respeito possível do princípio da abertura (n.º 1 do artigo 15.º do TFUE),

¹ Parecer do Serviço Jurídico do PE de 10 de Outubro de 2009, ponto 3.

- F. Considerando que, nos termos do TUE e segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE)¹, a abertura e a participação da sociedade civil são condições essenciais para promover a boa governação das instituições da UE e, implicitamente, "a eficácia do (seu) processo de tomada de decisões",
- G. Considerando que, de acordo com os princípios fundamentais da democracia, os cidadãos têm o direito de conhecer e acompanhar o processo decisório e que cumpre às instituições da UE e aos representantes dos Estados-Membros, ao agirem na qualidade de membros do Conselho, garantir uma maior transparência antes, durante e após o processo legislativo e não legislativo, a fim de permitir aos cidadãos da União e aos parlamentos nacionais uma vasta compreensão de quem está a fazer o quê e porquê, bem como acompanharem as actividades dos seus representantes,
- H. Considerando que as instituições da UE "dão aos cidadãos e às associações representativas a possibilidade de expressarem e partilharem publicamente os seus pontos de vista sobre todos os domínios de acção da União" e "estabelecem um diálogo aberto, transparente e regular com as associações representativas e com a sociedade civil" (n.ºs 1 e 2 do artigo 11.º do TUE),
- I. Considerando que o Tratado de Lisboa apela a novas melhorias em matéria de transparência e de acesso do público aos documentos; que a jurisprudência do TJCE contribuiu já consideravelmente para clarificar algumas das disposições do Regulamento (CE) n.º 1049/2001, pelo que cumpre agora interpretá-las em consonância com a interpretação, favorável ao acesso aos documentos, feita pelo Parlamento aquando da aprovação do Regulamento; que o Parlamento se oporá a quaisquer medidas legislativas da Comissão ou do Conselho que visem restringir o acesso do público aos documentos ou o direito dos cidadãos à informação,
- J. Considerando que os princípios de abertura e de transparência devem reger, não só o processo decisório, mas também o modo como os textos são redigidos e acompanhados de todas as informações necessárias para cumprir os critérios da proporcionalidade e da subsidiariedade no interesse dos cidadãos da UE e dos parlamentos nacionais, o mesmo devendo aplicar-se ao sistema judicial; que a transparência e o acesso aos documentos devem igualmente ser garantidos no que respeita ao modo como as políticas da UE são aplicadas a todos os níveis e como os fundos da UE são utilizados, como estabelece a Iniciativa Europeia em matéria de Transparência da Comissão,
- K. Considerando que o TJCE confirmou que a abertura e o acesso à informação, "ao permitir que as divergências entre vários pontos de vista sejam abertamente debatidas, contribuem para conferir às instituições maior legitimidade aos olhos dos cidadãos europeus e para aumentar a confiança dos mesmos. De facto, é sobretudo a falta de informação e de debate que é susceptível de fazer nascer dúvidas no espírito dos cidadãos, não só quanto à legalidade de um acto isolado mas também quanto à legitimidade de todo o processo decisório" (processos apensos C-39/05 e C-52/05, ponto 59),
- L. Considerando que se impõe adoptar as medidas legais, financeiras e operacionais há muito esperadas, a fim de assegurar que todos os documentos relativos a um processo legislativo específico sejam tornados acessíveis, clara e atempadamente, quer sejam procedentes dos serviços internos, quer de grupos de interesses externos; que essas informações poderiam

¹ Como cita o TJCE no acórdão "Turco" (processos apensos C-39/05 P e C-52/05 P), o Regulamento (CE) 1049/2001 que refere "Esta abertura permite assegurar uma melhor participação dos cidadãos no processo de decisão e garantir uma maior legitimidade, eficácia e responsabilidade da Administração perante os cidadãos num sistema democrático".

ser disponibilizadas num sítio Internet interinstitucional de interconexão dos registos internos das instituições (como o sítio EUR-LEX do Serviço das Publicações Oficiais da União Europeia, recentemente reestruturado); que a regulamentação interna deve ser alterada nesse sentido e que os acordos interinstitucionais vinculativos devem ser negociados de forma expedita, com base no artigo 295.º do TFUE,

- M. Considerando que as novas competências da União Europeia e, em particular, do Parlamento em domínios como os acordos internacionais de cooperação policial e judicial em matéria penal requerem o estabelecimento de um enquadramento legal reforçado nos artigos 4.º e 9.º do Regulamento (CE) n.º 1049/2001, por forma a que a segurança da UE possa ser devidamente salvaguardada, concedendo simultaneamente plenos poderes de supervisão ao Parlamento Europeu, na sua qualidade de representante dos cidadãos europeus,
- N. Considerando que diversos Estados-Membros da UE já aprovaram "leis sobre a liberdade de informação" ou regras gerais para o acesso a informações e documentos que estejam na posse de instituições públicas,
1. Considera que, na sequência da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, o Regulamento (CE) n.º 1049/2001 deve ser urgentemente actualizado, procedendo-se, para o efeito:
- a) ao alargamento do seu âmbito de aplicação, a fim de abranger todas as instituições, organismos, serviços e agências da UE actualmente não abrangidos, nomeadamente o Conselho Europeu, o Banco Central Europeu, o TJUE, a Europol e a Eurojust;
 - b) à alteração das disposições aplicáveis aos processos legislativos e não legislativos, de acordo com as novas definições constantes dos Tratados;
 - c) à actualização, com base na recente jurisprudência do TJCE, das normas relativas, nomeadamente, ao tratamento dos documentos, informações e dados internos, a fim de assegurar um acesso mais amplo aos pareceres do Serviço Jurídico elaborados no quadro do processo decisório, aos documentos e informações relativos ao trabalho dos representantes dos Estados-Membros, na sua qualidade de membros do Conselho – como os actos, propostas e alterações apresentados, as actas das suas reuniões, as suas posições e votações no Conselho e nos respectivos grupos de trabalho e grupos de peritos -, aos documentos relativos a acordos internacionais, à protecção de dados pessoais e de interesses comerciais, ao conteúdo dos registos das instituições, etc.;
 - d) à concessão de acesso à informação disponível nas instituições da UE, o que permitirá uma avaliação objectiva da aplicação das normas, actos, medidas e programas da EU nos Estados-Membros; à garantia de uma maior transparência financeira, disponibilizando informações circunstanciadas sobre o orçamento da UE, a sua execução e os beneficiários de fundos e subsídios da UE;
 - e) ao estabelecimento, mediante um processo transparente e a plena observância dos princípios da democracia e do primado do direito, dos princípios gerais e das restrições que, por razões de interesse público ou privado, limitam o acesso a documentos a classificar excepcionalmente como "Très secret/Top Secret", "Secret" ou "Confidentiel" no intuito de proteger os interesses essenciais da UE (artigo 9.º do Regulamento (CE) n.º 1049/2001);
 - f) à definição de princípios que possam ser desenvolvidos graças a acordos interinstitucionais, nos termos do disposto no artigo 295.º do TFUE, a fim de aplicar, de modo coordenado, o novo regulamento "Legislar melhor";
 - g) à criação de sistemas mais conviviais, a fim de tornar mais acessíveis os documentos da UE;

- h) à garantia de que o Parlamento é exemplar na UE, ao assegurar uma abertura, transparência e acesso, tão amplos quanto possível, aos documentos;
2. Constata que, em 2 de Dezembro de 2009, na sequência da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a Comissão aprovou uma comunicação (COM(2009)0665) que actualiza a base jurídica da proposta inicial, evitando qualquer alteração do seu conteúdo;
 3. Lamenta que, mau grado os claros pedidos por si formulados em 11 de Março de 2009:
 - a Comissão não tenha elaborado uma versão alterada da sua proposta legislativa (COM(2008)0229) e que, em 2 de Dezembro de 2009, na sequência da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, tenha aprovado uma comunicação (COM(2009)0665) que actualiza apenas a base jurídica da proposta original, evitando qualquer alteração do seu conteúdo;
 - o Conselho tenha aprovado o seu regulamento interno (Decisão 2009/937/UE, de 1 de Dezembro de 2009), bem como uma revisão das suas regras de segurança (Documento 13885/1/09), e os Estados-Membros estejam a negociar um acordo sobre a protecção das informações classificadas trocadas no interesse da União Europeia (Documento 13886/09); manifesta a sua vontade de proceder a uma avaliação exaustiva destes textos, a fim de se assegurar de que não põem em causa o direito geral de acesso dos cidadãos, nem a cooperação interinstitucional;
 4. Convida a actual e a próxima Presidências do Conselho a encetarem imediatamente um diálogo interinstitucional a nível político, tendo em vista a elaboração do novo regulamento relativo ao acesso aos documentos, no máximo até 30 de Junho de 2010;
 5. Congratula-se, neste contexto, com a reunião de 15 de Dezembro de 2009 do comité interinstitucional sobre o acesso a documentos, criado nos termos do artigo 15.º do Regulamento (CE) n.º 1049/2001; regista as suas conclusões, em particular as relativas:
 - a) à realização de reuniões regulares a nível político, devendo a primeira realizar-se em Maio de 2010 e as subsequentes pelo menos uma vez por ano;
 - b) à criação de grupos de trabalho técnicos, que incluam, em particular, pessoal especializado em tecnologias da informação, para examinar a possibilidade de reunir numa única página internet as ligações a sítios internet que promovem o acesso dos cidadãos aos documentos, assegurar a complementaridade dos registos públicos das instituições, aproximar gradualmente as ferramentas de pesquisa existentes e melhorar o acesso a todos os documentos relacionados com um processo legislativo específico, reunindo todos os documentos das três instituições relativos a esse processo;
 6. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho Europeu, ao Conselho, à Comissão e aos parlamentos dos Estados-Membros.