

Acesso aos textos das instituições

Resolução do Parlamento Europeu com recomendações à Comissão sobre o acesso aos textos das instituições (2004/2125(INI))

O Parlamento Europeu,

- Tendo em conta o nº 2 do artigo 192º do Tratado CE,
 - Tendo em conta os artigos 39º e 45º do Regimento,
 - Tendo em conta os relatórios das instituições sobre a aplicação do Regulamento (CE) nº 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão¹, e, especificamente, o primeiro relatório trienal da Comissão sobre a aplicação do Regulamento, nos termos do nº 2 do artigo 17º do mesmo regulamento,
 - Tendo em conta o relatório da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos (A6-0052/2006),
- A. Considerando que, desde a ratificação do Tratado de Amesterdão e a entrada em vigor do artigo 255º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, a transparência passou a ser um princípio fundamental da União Europeia, sendo o seu objectivo reforçar a natureza democrática das instituições europeias, habilitar os cidadãos a participarem mais activamente no processo de tomada de decisões, assegurar que as autoridades administrativas públicas possuam maior legitimidade, por serem mais eficazes e mais responsáveis perante os cidadãos e, por último, possibilitar que os problemas e os erros sejam mais atempadamente detectados,
- B. Considerando que o Regulamento (CE) nº 1049/2001 só parcialmente dá execução ao artigo 255º do TCE, na medida em que:
- a sua definição implícita de actividade legislativa (constante do artigo 12º) é excessivamente genérica e pode gerar confusão com actividades de natureza administrativa; o regulamento não estipula que a legislação deverá ser debatida e aprovada em público pelo Parlamento e pelo Conselho ou que, para além das iniciativas legislativas, também as alterações defendidas pelos Estados-Membros deverão ser imediatamente acessíveis; do mesmo modo, todos os documentos legislativos preparatórios deveriam ser igualmente acessíveis (independentemente de serem ou não elaborados pelos serviços jurídicos das instituições comunitárias), para que as decisões possam ser tomadas em pé de igualdade e numa cooperação sincera entre o Parlamento, o Conselho e a Comissão, com pleno conhecimento do domínio a regular; além disso, ainda não existe qualquer entendimento comum relativamente aos requisitos aplicáveis à publicação dos textos legislativos no Jornal Oficial ou à organização do Jornal Oficial (por exemplo, no que se refere à sua versão electrónica);

¹ JO L 145 de 31.5.2001, p. 43.

- não existem regras claras sobre o acesso a documentos de natureza administrativa, sobre o chamado “espaço de reflexão”, sobre a melhor qualidade de redacção, sobre a informação ao público relativa ao procedimento a seguir por cada instituição, sobre normas comuns de arquivo de documentos ou sobre o acesso privilegiado para pessoas com direitos de acesso específicos;
 - continua a existir uma clara necessidade de definir as circunstâncias em que os documentos específicos podem ser total ou parcialmente classificados como confidenciais e de estabelecer regras que exijam uma revisão periódica destas classificações; além disso, é contrário ao princípio democrático em que assenta a União o facto de o Parlamento Europeu não ter uma base jurídica clara para aceder a informação classificada da UE, nomeadamente nos casos em que este acesso está igualmente vedado ou limitado aos parlamentos nacionais; devem ser igualmente tomadas medidas para evitar que os países terceiros e as organizações internacionais impeçam o Conselho e a Comissão de dar ao Parlamento acesso a informação classificada;
 - a máquina administrativa (registos, bases de dados e outras aplicações TI das instituições) encontra-se ainda numa fase experimental, e não há uma abordagem comum às três instituições; além disso, mesmo quando estão em causa processos interinstitucionais, ainda não há um entendimento comum às três instituições sobre a forma de gerir, partilhar e armazenar os diversos tipos de documentos; embora se tenham registado algumas melhorias, existe ainda uma evidente falta de coordenação entre as instituições, nomeadamente a respeito de documentos ligados a processos interinstitucionais, o que confunde não só os cidadãos comuns mas também os profissionais, os investigadores e os parlamentos nacionais,
- C. Considerando que, apesar de o próprio Regulamento (CE) nº 1049/2001 prever a sua revisão ao fim de três anos, e não obstante o facto de o Parlamento ter solicitado várias vezes à Comissão que melhorasse e reforçasse a legislação da UE relativa à transparência, não foi feita qualquer proposta na acepção do nº 2 do artigo 39º do Regimento do Parlamento,
- D. Considerando que os problemas de aplicação do Regulamento têm derivado, em alguns aspectos, da sua inadequada aplicação; que a jurisprudência do Tribunal de Justiça revelou igualmente a necessidade de desenvolver e clarificar algumas das disposições do Regulamento, especialmente as que dizem respeito a documentos elaborados pelos Estados-Membros e por terceiros e às excepções para efeitos de investigação, aconselhamento jurídico e "espaço de reflexão",
- E. Considerando que a melhor maneira de garantir a eficácia do processo de decisão referido no artigo 207º do TCE assenta em negociações transparentes e abertas, assim como numa cooperação sincera entre as instituições, e não em negociações secretas no Conselho; lamentando, por consequência que, nas Conclusões da Presidência de 22 de Dezembro de 2005, o Conselho tivesse optado por não modificar o seu Regulamento Interno, de molde a realizar debates transparentes ao nível ministerial durante o processo legislativo,
1. Insta a Comissão a apresentar ao Parlamento, em 2006, com base no artigo 255º do TCE, uma proposta legislativa sobre “o direito de acesso aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão e os princípios gerais e os limites que, por razões de interesse público ou privado, regem o exercício do direito de acesso a esses documentos”, proposta essa que deverá ser preparada em debates interinstitucionais e deverá seguir as recomendações detalhadas a seguir enunciadas;

2. Confirma que estas recomendações respeitam o princípio da subsidiariedade, os direitos fundamentais dos cidadãos, a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, particularmente a que se refere ao artigo 8º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, e os artigos 7º e 8º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia;
3. Considera que as implicações financeiras da proposta pretendida devem ser cobertas pelas despesas de funcionamento das instituições, sendo as exigências em matéria de transparência indissociáveis das ligadas à formação, aprovação e difusão dos textos de que são autores ou destinatários;
4. Salaria que as novas regras em matéria de acesso aos documentos devem ser aplicadas a partir da entrada em vigor do regulamento alterado, e não devem ter efeitos retroactivos;
5. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução e as recomendações detalhadas que a acompanham ao Conselho, à Comissão e aos governos e parlamentos dos Estados-Membros, dos países em vias de adesão e dos países candidatos à adesão.

ANEXO

RECOMENDAÇÕES DETALHADAS QUANTO AO CONTEÚDO DA PROPOSTA REQUERIDA

Recomendação 1 (sobre o artigo 255º do TCE e o Regulamento (CE) nº 1049/2001 numa perspectiva constitucional)

A Comissão deverá melhorar a clareza das citações e considerandos do Regulamento (CE) nº 1049/2001, de modo a tornar claro que o artigo 255º do TCE¹, que constitui a base jurídica do próprio regulamento:

- a) é a principal base jurídica nos Tratados para a aplicação dos princípios fundadores da União, definidos no artigo 1º do Tratado da União Europeia, segundo o qual “*as decisões serão tomadas de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos*”, e no artigo 6º do TUE, segundo o qual “a União assenta nos princípios (...) da democracia, (...) bem como do Estado de direito”,
- b) é a base jurídica principal, no que se refere à transparência e à confidencialidade, de todos os actos do Parlamento, do Conselho e da Comissão (“o triângulo legislativo”), quando deliberam ao abrigo do Tratado CE e do Tratado UE;
- c) tem de ser sincera e plenamente aplicado nos regulamentos internos do Parlamento Europeu², da Comissão³ e do Conselho⁴;
- d) tem de ser aplicado de uma forma coerente quando as instituições deliberam no exercício dos seus poderes legislativos (tal como definido no artigo 207º do TCE) ou aplicam

¹ Artigo 255º do TCE:

1. Todos os cidadãos da União e todas as pessoas singulares ou colectivas que residam ou tenham a sua sede social num Estado-Membro têm direito de acesso aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, sob reserva dos princípios e condições a definir nos termos dos n.ºs 2 e 3.

2. Os princípios gerais e os limites que, por razões de interesse público ou privado, não-de reger o exercício do direito de acesso aos documentos serão definidos pelo Conselho, deliberando nos termos do artigo 251º, no prazo de dois anos a contar da data da entrada em vigor do Tratado de Amesterdão.

3. Cada uma das citadas instituições estabelecerá, no respectivo regulamento interno, disposições específicas sobre o acesso aos seus documentos.

² Artigo 199º do TCE:

O Parlamento Europeu estabelecerá o seu regulamento interno por maioria dos membros que o compõem. As actas do Parlamento Europeu serão publicadas nas condições previstas no regulamento.

³ N.º 2 do artigo 218º do TCE:

2. A Comissão estabelece o seu regulamento interno, de forma a garantir o seu próprio funcionamento e o dos seus serviços, nas condições previstas no presente Tratado. A Comissão assegura a publicação desse regulamento interno.

⁴ N.º 3 do artigo 207º do TCE:

3. O Conselho aprova o seu regulamento interno. Para efeitos de aplicação do n.º 3 do artigo 255º, o Conselho estabelecerá no seu regulamento interno as condições de acesso por parte do público aos documentos do Conselho. Para efeitos do presente número, o Conselho determinará os casos em que se deve considerar que actua no exercício dos seus poderes legislativos, a fim de possibilitar um maior acesso aos documentos nesses casos, preservando simultaneamente a eficácia do seu processo decisório. De qualquer modo, sempre que o Conselho actue no exercício de poderes legislativos, os resultados das votações e as declarações de voto, bem como as declarações exaradas em acta, serão tornados públicos.

legislação da UE ou da CE (artigo 202º do TCE)¹, independentemente da instituição que aplica a legislação ou exerce os poderes de execução;

Recomendação 2 (sobre os conceitos de documento legislativo e não legislativo)

A Comissão, na sequência do debate no comité interinstitucional previsto no artigo 15º do Regulamento (CE) nº 1049/2001 e no cumprimento dos princípios referidos na Recomendação 1, deverá alterar o Regulamento:

- a) reformulando o conceito de “documentos legislativos”, actualmente definidos no nº 2 do artigo 12º como “os documentos elaborados ou recebidos no âmbito de procedimentos tendo em vista a aprovação de actos juridicamente vinculativos nos, ou para os, Estados-Membros”, acrescentando uma referência ao facto de o conceito de acto (legislativo) dever ser reservado apenas ao direito derivado (com base jurídica directa nos Tratados);

No que diz respeito aos documentos legislativos, o acesso deve ser concedido:

- a todos os documentos preparatórios ligados a um processo decisório identificado; o acesso deverá ser concedido a partir do momento em que estes documentos são formalmente apresentados por cada instituição que toma parte na decisão;
- aos registos dos debates no Parlamento ou no Conselho, quando estas instituições deliberam no exercício dos seus poderes legislativos, bem como aos documentos em discussão (caso não sejam confidenciais – ver Recomendação 3);
- à identidade do autor de cada iniciativa ou alteração formal;
- à informação complementar pertinente ou aos documentos relativos a reuniões de grupos de trabalho das instituições, e às contribuições apresentadas pelos secretariados das instituições (incluindo os serviços jurídicos), quando tais documentos não forem de natureza meramente administrativa.

O Regulamento alterado deverá constituir igualmente a base jurídica para o estabelecimento de normas, boas práticas e acordos interinstitucionais destinados a melhorar a elaboração dos textos legislativos e a garantir o acesso aos textos legislativos finais, nomeadamente as normas a seguir para:

- a elaboração de actos legislativos,
- a sua publicação em formato electrónico no Jornal Oficial,
- a consolidação de textos de base com os actos que os alterem, e
- a determinação do formato do Jornal Oficial, a aplicação do multilinguismo e a definição da missão do SPOCE;

¹

Artigo 202º do TCE:

Tendo em vista garantir a realização dos objectivos enunciados no presente Tratado e nas condições nele previstas, o Conselho: assegura a coordenação das políticas económicas gerais dos Estados-Membros; dispõe de poder de decisão; atribui à Comissão, nos actos que adopta, as competências de execução das normas que estabelece. O Conselho pode submeter o exercício dessas competências a certas modalidades. O Conselho pode igualmente reservar-se, em casos específicos, o direito de exercer directamente competências de execução. As modalidades acima referidas devem corresponder aos princípios e normas que o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão e após parecer do Parlamento Europeu, tenha estabelecido previamente.

- b) definindo o conceito de “documentos não legislativos”, como os documentos ligados a procedimentos de execução de actos legislativos (independentemente das instituições envolvidas) e documentos ligados a actos não vinculativos; nestes casos, deverá ser possível aplicar regras de transparência menos rigorosas, dada a sua natureza administrativa.

Por conseguinte, as Instituições:

- devem tornar público o procedimento a seguir em relação aos documentos não legislativos e estipular claramente quando e como é que as partes interessadas podem participar no processo em questão, e quando e como é que o público pode ter acesso aos documentos;
 - devem também indicar claramente quais as unidades organizativas envolvidas nos processos administrativos, a forma como os documentos estão armazenados, tanto temporária, como permanentemente, e como se processa o acesso aos documentos.
- c) definindo o conceito de “documentos regulamentares”¹, como documentos ligados a procedimentos para a aprovação de actos que completem ou alterem elementos não essenciais dos actos legislativos (tal como definidos na alínea a)), independentemente de estes documentos regulamentares serem aprovados pelo Conselho ou delegados na Comissão; estes documentos deverão ser acessíveis, *mutatis mutandis*, em condições idênticas às aplicáveis aos documentos legislativos (por exemplo, em processos de comitologia, o acesso deve ser concedido a partir do momento em que é formalmente apresentado um projecto de medida a uma comissão); de igual modo, também deverá ser concedido o acesso a documentos complementares pertinentes (por exemplo, ordens do dia, actas e resultados das votações da comissão).

Recomendação 3 (sobre os documentos a tratar como confidenciais)

Tendo em conta as melhores práticas nos Estados-Membros, o Regulamento (CE) n° 1049/2001 deverá igualmente ser alterado, de forma a definir claramente “os limites que, por razões de interesse público ou privado”, tal como referido no artigo 255° do TCE, podem retardar ou impedir o acesso a documentos pertinentes ou a parte deles; o Regulamento alterado deve, por isso, prever normas que:

- a) garantam que, independentemente do domínio de intervenção da UE, os fundamentos das decisões políticas básicas e da legislação, sejam do domínio público; é igualmente necessário clarificar a distinção entre, por um lado, a necessidade de confidencialidade no que diz respeito, por exemplo, a operações planeadas pelos serviços de segurança e em curso e, por outro, os requisitos de responsabilidade democrática e controlo *a posteriori*;
- b) garantam que os documentos não sejam abusivamente classificados como confidenciais por uma questão de rotina, pelo simples facto de se referirem a um assunto que é, ou que pode vir a ser, importante de um ponto de vista da segurança, e

¹ A alínea b) do artigo 2° da Decisão 1999/468/CE do Conselho, de 28 de Junho de 1999, que fixa as regras de exercício das competências de execução atribuídas à Comissão (JO L 184 de 17.7.1999, p. 23; rectificação no JO L 269 de 19.10.1999, p. 45), prevê que “... *As medidas de âmbito geral que visam a aplicação de disposições essenciais de um acto de base, incluindo as medidas relativas à protecção da saúde ou a segurança das pessoas, animais ou plantas, devem ser aprovadas pelo procedimento de regulamentação. Sempre que um acto de base preveja que certos elementos não essenciais desse acto podem ser adaptados ou actualizados por procedimentos de execução, essas medidas devem ser adoptadas pelo procedimento de regulamentação*”.

- c) garantam o controlo adequado pelo Parlamento Europeu (controlo parlamentar democrático).

O Regulamento deverá também prever claramente que os acordos bilaterais com países terceiros ou organizações internacionais não podem impedir o Conselho ou a Comissão de partilhar informação confidencial com o Parlamento Europeu (em especial, nos casos em que os documentos pertinentes não são acessíveis aos parlamentos nacionais, na medida em que sejam documentos da UE).

Recomendação 4 (sobre a relação entre a UE e os Estados-Membros no que respeita à partilha de informação/documentos)

Tendo em conta o princípio definido no artigo 296º do TCE, segundo o qual “nenhum Estado-Membro é obrigado a fornecer informações cuja divulgação considere contrária aos interesses essenciais da sua própria segurança”, o Regulamento deverá ser alterado de forma a:

- a) limitar o direito dos Estados-Membros a restringirem o acesso às suas contribuições/alterações em processos legislativos/regulamentares;
- b) facultar o pleno acesso à informação prestada à Comissão no contexto da aplicação da legislação da CE/UE, até ao momento em que seja iniciado um processo judicial perante um Tribunal.

Recomendação 5 (sobre os aspectos práticos do acesso dos cidadãos)

Tendo em conta a experiência da vigência do primeiro quadriénio do Regulamento, a Comissão deverá alterar o regulamento elaborando uma proposta coerente para:

- a) assegurar um ponto único de acesso, de uma forma clara e estruturada, a todos os documentos preparatórios de um processo legislativo ou regulamentar (ver Recomendação 2);
- b) reorganizar os registos das instituições, acrescentando-lhes uma interface comum, de modo a que o cidadão/utilizador possa encontrar as mesmas funcionalidades nos três registos;
- c) definir normas comuns para o arquivo de documentos, evitando duplicações e garantindo a autenticidade das diferentes versões;
- d) apresentar de forma clara e compreensível o fluxo de trabalho das instituições e, quando for caso disso, o ponto de acesso aos documentos.