PARLAMENTO EUROPEU

2004 *2009*

Comissão dos Assuntos Constitucionais

2008/0090(COD)

26.1.2009

PARECER

da Comissão dos Assuntos Constitucionais

dirigido à Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (reformulação)
(COM(2008)0229 – C6-0184/2008 – 2008/0090(COD))

Relatora de parecer: Anneli Jäätteenmäki

(*) Comissão associada – Artigo 47.º do Regimento

PA_Legam

JUSTIFICAÇÃO SUCINTA

A transparência é um princípio fundamental da União Europeia, claramente estabelecido no Artigo 255.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia (TCE):

> *"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 do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão".*

O Tratado de Lisboa acrescenta:

> *"As decisões são tomadas de forma tão aberta e tão próxima dos cidadãos quanto possível".* (n.º 3 do artigo 10.º do TUE)".

Por outro lado,

> *"A fim de promover a boa governação e assegurar a participação da sociedade civil, a actuação das instituições, órgãos e organismos da União pauta-se pelo maior respeito possível do princípio da abertura."* (n.º 1 do artigo 15.º do TFUE)

O actual Regulamento (CE) n.º 1049/2001 constituiu um passo significativo para uma maior abertura. Nos seis anos que passaram desde a sua aplicação, contribuiu para a criação de uma cultura administrativa mais transparente nas instituições europeias.

Nesse processo, assumiram importância as decisões adoptadas pelo Tribunal de Justiça com base no Regulamento (CE) n.º 1049/2001, a última das quais consistiu no importantíssimo acórdão proferido no âmbito do chamado processo Turco (T-84/03 Turco/Conselho). O Tribunal decidiu que o Conselho deverá igualmente proporcionar acesso ao parecer do seu Serviço Jurídico, quando esse parecer ser refere a um acto legislativo. No entender do Tribunal, os princípios da transparência e de abertura no processo de tomada de decisões constituem um "interesse público superior" que justifica a divulgação do parecer jurídico. Nas suas conclusões, o Tribunal declara: "a transparência... contribui para conferir às instituições maior legitimidade aos olhos dos cidadãos europeus e para aumentar a confiança dos mesmos".

Proposta da Comissão

Em 30 de Abril de 2008, a Comissão apresentou a sua proposta de alteração do Regulamento (CE) n.º 1049/2001. O Parlamento solicitara a revisão do regulamento em causa na sua Resolução de 4 de Abril de 2006. Na exposição de motivos da proposta, a Comissão procura suscitar a impressão de ter efectuado as alterações solicitadas pelo Parlamento.

Lamentavelmente não é, de todo em todo, o caso. Pelo contrário, onde o Parlamento solicitara maior transparência, muitas das alterações propostas pela Comissão implicariam reduzir o nível actual.

O caso mais grave é constituído pela alteração que a Comissão propõe ao artigo 3.º, a qual limitaria significativamente a definição de documento. A concretizar-se, essa alteração significaria que apenas uma parte dos documentos actualmente acessíveis ao público continuariam futuramente a sê-lo. No entender da relatora, a actual definição deverá permanecer inalterada, dado que abrange todos os documentos relevantes, e não apenas os documentos registados.

Outra alteração que a relatora considera preocupante diz respeito ao direito dos Estados-Membros a reterem documentos, previsto no artigo 5.º. A formulação proposta pela Comissão daria aos Estados-Membros um direito ilimitado de recorrer à sua própria legislação. As instituições apenas poderiam apreciar as razões com base no regulamento. Tal direito diluiria o princípio da transparência, deixando-o por completo ao arbítrio dos Estados-Membros. Também neste caso, seriam suficientes as excepções previstas no artigo 4.º do regulamento. Se não forem, deverá ser alterado o artigo 4.º, e não serem concedidos direitos ilimitados aos Estados-Membros.

A Comissão ignorou por completo as propostas apresentadas pelo Parlamento na sua Resolução de 4 de Abril de 2006, no que diz respeito às possibilidades de o Parlamento exercer o seu direito de controlo democrático. O Parlamento deve ter acesso a documentos sensíveis, a fim de cumprir plenamente os seus deveres, podendo as condições de tratamento desses documentos ser objecto de acordo entre as instituições.

Não obstante, o Parlamento pode acolher favoravelmente algumas das alterações propostas pela Comissão. As principais são: o alargamento do direito de acesso a qualquer pessoa individual ou colectiva, e não apenas aos cidadãos da UE, conforme previsto no actual regulamento; as disposições ambientais decorrentes da Convenção de Aarhus e a melhoria do acesso directo a documentos legislativos.

Estas alterações positivas são, lamentavelmente, superadas por aquelas que o Parlamento considera negativas. Devido a essas alterações negativas, a relatora entende que seria preferível manter o actual regulamento, e não adoptar alterações que implicariam a sua diluição.

ALTERAÇÕES

A Comissão dos Assuntos Constitucionais insta a Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos, competente quanto à matéria de fundo, a incorporar as seguintes alterações no seu relatório:

Alteração 1

Proposta de regulamento
Considerando 18-A (novo)

Texto da Comissão	*Alteração*
	(18-A) As instituições deverão garantir que o desenvolvimento da tecnologia da informação facilite o exercício do direito de acesso e não conduza a uma redução da quantidade de informações à disposição do público.

Justificação

O progresso da tecnologia da informação pode ter efeitos positivos e negativos sobre o acesso do público. As instituições deverão tentar promover os efeitos positivos e minimizar os efeitos negativos. O acesso às informações contidas em bases de dados electrónicas é previsto através da modificação da definição de "documento" no artigo 3.°, propondo-se ainda uma obrigação geral de boa informação através de uma alteração ao artigo 15.°. Estas alterações destinam-se igualmente a ter em conta o direito a uma boa administração, previsto no artigo 41.° da Carta dos Direitos Fundamentais.

Alteração 2

Proposta de regulamento
Artigo 3 – alínea a)

Texto da Comissão	*Alteração*
a) «Documento», qualquer conteúdo, seja qual for o seu suporte (documento escrito em suporte papel ou electrónico, registo sonoro, visual ou audiovisual), ***elaborado por uma instituição e transmitido formalmente a um ou mais destinatários ou de qualquer forma registado ou recebido por uma instituição; os dados contidos*** em sistemas electrónicos de armazenamento, tratamento e recuperação constituem documentos se puderem ser extraídos na forma de ***impressão*** ou de ***cópia*** em formato electrónico, utilizando ***os*** instrumentos disponíveis para a exploração do sistema;	a) «Documento», qualquer conteúdo, seja qual for o seu suporte (documento escrito em suporte papel ou electrónico, registo sonoro, visual ou audiovisual), ***sobre assuntos relativos às políticas, acções e decisões da competência da instituição em causa; as informações contidas*** em sistemas electrónicos de armazenamento, tratamento e recuperação ***(incluindo os sistemas externos utilizados para a actividade de instituição)*** constituem ***um documento ou*** documentos se puderem ser extraídos na forma de ***uma ou mais impressões*** ou de ***cópias*** em formato electrónico, utilizando ***quaisquer*** instrumentos ***razoavelmente*** disponíveis

para a exploração do sistema;

Justificação

A presente alteração restabelece a formulação actual para a definição básica de "documento", dado que a proposta da Comissão permitiria uma limitação arbitrária do direito de acesso. A formulação adicional prevê o acesso às informações contidas em bases de dados electrónicas, a fim de alcançar o objectivo descrito no novo considerando 18.

Alteração 3

Proposta de regulamento
Artigo 4 – n.º 2 – alínea c)

Texto da Comissão	*Alteração*
c) consultas jurídicas e processos judiciais, de arbitragem e de resolução de litígios;	c) consultas jurídicas e processos judiciais, de arbitragem e de resolução de litígios***, salvo no que diz respeito às consultas jurídicas no quadro dos procedimentos destinados à aprovação de um acto legislativo ou de um acto não legislativo de aplicação geral***;

Justificação

No acórdão que proferiu no âmbito do processo Turco, o Tribunal de Justiça afirmava que a divulgação de consultas jurídicas em iniciativas legislativas aumenta a transparência e a abertura do processo legislativo e reforça os direitos democráticos dos cidadãos europeus.

Alteração 4

Proposta de regulamento
Artigo 4 – n.º 5

Texto da Comissão	*Alteração*
5. ***Os nomes, títulos e funções de titulares de cargos públicos, de funcionários públicos e de representantes de grupos de interesses no quadro das suas actividades profissionais serão divulgados, excepto se, devido a circunstâncias especiais, a divulgação prejudicar as pessoas em causa. Outros dados pessoais serão divulgados de acordo com as condições***	5. ***Os dados pessoais não serão divulgados se tal divulgação prejudicar a vida privada ou a integridade da pessoa em causa. Esse prejuízo não se verifica:***

relativas ao tratamento de tais dados estabelecidas na legislação comunitária sobre a protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais.		
		- se os dados se referirem unicamente às actividades profissionais da pessoa em causa, salvo se, devido a circunstâncias particulares, existirem razões para supor que a divulgação prejudicaria essa pessoa;
		- se os dados se referirem unicamente a uma pessoa pública, salvo se, devido a circunstâncias particulares, existirem razões para supor que a divulgação prejudicaria essa pessoa ou outras pessoas com ela relacionadas;
		- se os dados tiverem já sido publicados com o consentimento da pessoa em causa.
		Não obstante, os dados pessoais serão divulgados se a divulgação for exigida por um interesse público superior. Em tais casos, a instituição ou organismo deverá especificar o interesse público e indicar as razões pelas quais, no caso específico, o interesse público prevalece sobre o interesse da pessoa visada.
		Se uma instituição ou organismo recusar o acesso a um documento com base no n.º 1, estudará a possibilidade de permitir o acesso parcial ao documento em causa.

Justificação

A proposta da Comissão não faz justiça à necessidade de estabelecer o devido equilíbrio entre os direitos fundamentais em causa, nem reflecte o acórdão do Tribunal de Primeira Instância no processo Bavarian Lager.

Alteração 5

Proposta de regulamento
Artigo 4 – n.º 7

Texto da Comissão	*Alteração*
7. As excepções previstas neste artigo só são aplicáveis durante o período em que a protecção se justifique com base no conteúdo do documento. As excepções podem ser aplicadas, no máximo, durante 30 anos. No que se refere aos documentos abrangidos pelas excepções relativas à protecção de dados pessoais ou a interesses comerciais e aos documentos sensíveis, as excepções podem, se necessário, ser aplicáveis após aquele período.	7. As excepções previstas neste artigo ***não são aplicáveis aos documentos transmitidos no quadro dos procedimentos destinados à aprovação de um acto legislativo ou de um acto não legislativo de aplicação geral. As excepções*** só são aplicáveis durante o período em que a protecção se justifique com base no conteúdo do documento. As excepções podem ser aplicadas, no máximo, durante 30 anos. No que se refere aos documentos abrangidos pelas excepções relativas à protecção de dados pessoais ou a interesses comerciais e aos documentos sensíveis, as excepções podem, se necessário, ser aplicáveis após aquele período.

Justificação

No acórdão que proferiu no âmbito do processo Turco, o Tribunal de Justiça afirmava que a divulgação de consultas jurídicas em iniciativas legislativas aumenta a transparência e a abertura do processo legislativo e reforça os direitos democráticos dos cidadãos europeus.

Alteração 6

Proposta de regulamento
Artigo 5 – n.º 2

Texto da Comissão	*Alteração*
2. Quando um pedido disser respeito a um documento emanado de um Estado-Membro que não seja um documento transmitido no quadro dos procedimentos destinados à aprovação de um acto legislativo ou de um acto não legislativo de aplicação geral, as autoridades desse Estado-Membro serão consultadas. A instituição que possui o	2. Quando um pedido disser respeito a um documento emanado de um Estado-Membro que não seja um documento transmitido no quadro dos procedimentos destinados à aprovação de um acto legislativo ou de um acto não legislativo de aplicação geral, as autoridades desse Estado-Membro serão consultadas. A instituição que possui o documento

documento divulga-o, excepto se o Estado-Membro apresentar razões para a sua não divulgação com base nas excepções referidas no artigo 4.º ***ou em disposições específicas da sua própria legislação que proíbam a divulgação do documento em causa***. A instituição aprecia o fundamento das razões apresentadas pelo Estado-Membro ***desde que estas se baseiem nas excepções previstas no regulamento***.	divulga-o, excepto se o Estado-Membro apresentar razões para a sua não divulgação com base nas excepções referidas no artigo 4.º. A instituição aprecia o fundamento das razões apresentadas pelo Estado-Membro.

Justificação

Não deverá ser concedido aos Estados-Membros o direito absoluto de invocarem a sua própria legislação. As excepções previstas no artigo 4.º deverão constituir motivo suficiente para recusar o acesso.

Alteração 7

Proposta de regulamento
Artigo 8 – n.º 1

Texto da Comissão	*Alteração*
1. Os pedidos confirmativos devem ser prontamente tratados. No prazo de ***30*** dias úteis a contar da data de registo do pedido, a instituição concederá acesso ao documento solicitado e facultará, dentro do mesmo prazo, o acesso ao mesmo nos termos do artigo 10.º ou, mediante resposta por escrito, indicará os motivos pelos quais recusa total ou parcialmente o acesso. No caso de a instituição recusar total ou parcialmente o acesso, deve informar o requerente das vias de recurso possíveis.	1. Os pedidos confirmativos devem ser prontamente tratados. No prazo de ***15*** dias úteis a contar da data de registo do pedido, a instituição concederá acesso ao documento solicitado e facultará, dentro do mesmo prazo, o acesso ao mesmo nos termos do artigo 10.º ou, mediante resposta por escrito, indicará os motivos pelos quais recusa total ou parcialmente o acesso. No caso de a instituição recusar total ou parcialmente o acesso, deve informar o requerente das vias de recurso possíveis

Justificação

Alargar o prazo para 30 dias, conforme previsto na proposta da Comissão, constitui um retrocesso. Um prazo de 30 dias úteis (!), conforme proposto pela Comissão, constituiria um exemplo negativo relativamente a todas as leis nacionais da UE em matéria de acesso à informação.

Alteração 8

Proposta de regulamento
Artigo 9 – n.º 7

Texto da Comissão	*Alteração*
7. A Comissão e o Conselho ***informarão o*** Parlamento Europeu sobre os documentos sensíveis, em conformidade com as modalidades acordadas entre as instituições.	7. A Comissão e o Conselho ***garantirão um controlo adequado do*** Parlamento Europeu sobre os documentos sensíveis, em conformidade com as modalidades acordadas entre as instituições***, as quais serão tornadas públicas***.

Justificação

O Parlamento deverá ter acesso a documentos sensíveis, a fim de poder exercer plenamente a sua função de controlo democrático.

Alteração 9

Proposta de regulamento
Artigo 12 – n.º -1 (novo)

Texto da Comissão	*Alteração*
	- 1. As instituições fornecerão, tanto quanto possível, acesso público directo aos documentos sob forma electrónica ou através de um registo, nos termos das normas em vigor na instituição em causa.

Justificação

O nível actual não deverá ser reduzido, no que diz respeito a documentos não legislativos.

Alteração 10

Proposta de regulamento
Artigo 12 – n.º 1

Texto da Comissão	*Alteração*
1. ***Os*** documentos elaborados ou recebidos no âmbito de procedimentos tendo em vista a aprovação de actos legislativos da UE ou de actos não legislativos de aplicação geral	1. ***Em especial os*** documentos elaborados ou recebidos no âmbito de procedimentos tendo em vista a aprovação de actos legislativos da UE ou de actos não

devem ser tornados directamente acessíveis ao público, sem prejuízo do disposto ***nos artigos 4.º e*** 9.º.	legislativos de aplicação geral devem ser tornados directamente acessíveis ao público, sem prejuízo do disposto ***no artigo*** 9.º.

Justificação

Consequência lógica da alteração precedente.

Alteração 11

Proposta de regulamento
Artigo 12 – n.º 4

Texto da Comissão	*Alteração*
4. ***Cada instituição define no respectivo regulamento interno as outras categorias de documentos que são directamente acessíveis ao público.***	4. ***As instituições criarão uma interface comum para os seus registos de documentos e garantirão, em especial, um ponto único para o acesso directo aos documentos elaborados ou recebidos no âmbito de procedimentos tendo em vista a aprovação de actos legislativos da UE ou de actos não legislativos de aplicação geral.***

Justificação

Deverá existir um ponto de acesso único para o público.

Alteração 12

Proposta de regulamento
Artigo 15, n.° 1

Texto da Comissão	*Alteração*
1. As instituições desenvolverão boas práticas administrativas tendo em vista facilitar o exercício do direito de acesso garantido pelo presente regulamento.	1. As instituições desenvolverão boas práticas administrativas tendo em vista facilitar o exercício do direito de acesso garantido pelo presente regulamento. ***As instituições organizarão e manterão as informações em sua posse, de modo a que seja garantido ao público o acesso às informações sem esforços suplementares.***

Justificação

A alteração do n.° 1 do artigo 15.° tem por base o direito a uma boa administração, previsto no artigo 41.° da Carta dos Direitos Fundamentais, e corresponde à legislação, por exemplo, da Finlândia. Por outro lado, significaria um passo no sentido de uma verdadeira legislação da UE em matéria de liberdade de informação, contribuindo simultaneamente para o objectivo estabelecido no novo considerando 18, nos termos do qual o desenvolvimento da tecnologia da informação deverá facilitar o exercício do direito de acesso e não reduzir a quantidade de informações à disposição do público.

PROCESSO

Título	Acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão
Referências	COM(2008)0229 – C6-0184/2008 – 2008/0090(COD)
Comissão competente quanto ao fundo	LIBE
Parecer emitido por Data de comunicação em sessão	AFCO 22.5.2008
Comissões associadas - data de comunicação em sessão	20.11.2008
Relator de parecer Data de designação	Anneli Jäätteenmäki 24.6.2008
Exame em comissão	10.9.2008 4.11.2008
Data de aprovação	22.1.2009
Resultado da votação final	+: 20 –: 0 0: 1
Deputados presentes no momento da votação final	Enrique Barón Crespo, Richard Corbett, Jean-Luc Dehaene, Andrew Duff, Anneli Jäätteenmäki, Aurelio Juri, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Timothy Kirkhope, Jo Leinen, Íñigo Méndez de Vigo, Ashley Mote, Adrian Severin, József Szájer, Riccardo Ventre, Johannes Voggenhuber, Andrzej Wielowieyski
Suplente(s) presente(s) no momento da votação final	Costas Botopoulos, Klaus-Heiner Lehne, Gérard Onesta, Sirpa Pietikäinen, Mauro Zani