PARLAMENTO EUROPEU

2004 *2009*

Comissão dos Assuntos Jurídicos

2008/0090(COD)

30.1.2009

PARECER

da Comissão dos Assuntos Jurídicos

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: Monica Frassoni

PA_Legam

JUSTIFICAÇÃO SUCINTA

Nos termos do segundo parágrafo do artigo 1º do Tratado da União Europeia, as instituições e organismos comunitários devem tomar decisões de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos. É amplamente reconhecido que a transparência e o direito dos cidadãos à informação constituem a forma mais eficaz em termos de custos de combater e prevenir a corrupção. A fim de permitir aos cidadãos participar efectivamente no processo político e responsabilizar as autoridades públicas, aqueles deverão por conseguinte ter um acesso tão amplo quanto possível aos documentos detidos pelas instituições europeias.

O Parlamento Europeu tem recordado constantemente a importância deste princípio fundamental da democracia, como na Resolução Cashman. A consulta sobre a revisão do regulamento mostrou um amplo apoio da sociedade civil ao apelo do Parlamento Europeu no sentido da introdução de uma genuína lei da liberdade de informação aplicável ao quadro institucional da União Europeia, em conformidade com o direito à boa administração estabelecido no artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais.

A relatora lamenta que as outras instituições não sigam esta abordagem com o mesmo empenho. As alterações que a Comissão efectivamente trouxe ao regulamento são decepcionantes, dado que em alguns casos as propostas da Comissão representam um passo atrás no caminho em direcção a uma maior transparência. Além disso, a relatora considera que a opção da Comissão de utilizar o procedimento de reformulação para a revisão do regulamento é infeliz e não conforme com os objectivos do Acordo Interinstitucional (AII) sobre a reformulação. A inadaptação do procedimento de reformulação a uma revisão complexa, em que as mudanças de alguns elementos têm implicações para outras disposições do texto, significa que em termos práticos o Parlamento se vê obrigado a fazer um uso extensivo da derrogação prevista no AII.

A relatora retomou, em diversos casos, as actuais disposições do regulamento, uma vez que oferecem um padrão indubitavelmente mais elevado de acesso e de transparência.

A relatora referiu-se também à questão da relação entre o acesso aos documentos e a protecção dos dados, uma das questões mais controversas relacionadas com a aplicação do Regulamento n.° 1049/2001. A posição compartilhada pelo Provedor de Justiça Europeu, a Autoridade Europeia para a Protecção de Dados e o Tribunal de Primeira Instância (no processo Bavarian Lager) é que a protecção de dados não pode ser utilizada para impedir o acesso à informação quando esse acesso não crie o risco de prejudicar o direito à vida privada e à integridade pessoal de uma pessoa, e a relatora recordou à Comissão esta posição consolidada.

Inspirada pela Lei da Liberdade de Informação mexicana e tendo em conta que a introdução de um processo perante os tribunais europeus pode ser uma alternativa pouco razoável para os cidadãos em caso de recusa de revelação de um documento, a relatora sugere que o Provedor de Justiça tenha o poder de tomar decisões sobre pedidos de acesso a documentos que produzam efeitos finais sobre a administração em causa, enquanto que os requerentes devem continuar a gozar do direito de interpor recurso perante o Tribunal de Primeira Instância contra uma recusa de acesso.

ALTERAÇÕES

A Comissão dos Assuntos Jurídicos 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, bem como as recomendações em anexo do Grupo Consultivo constituído pelo Serviço Jurídico do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão:

Alteração 1

Proposta de regulamento
Considerando 1

Texto da Comissão	*Alteração*
(1) O Regulamento (CE) n.º 1049/2001, de 30 de Maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão deve ser substancialmente alterado. É conveniente, com uma preocupação de clareza, proceder à reformulação do referido regulamento.	(1) O Regulamento (CE) n.º 1049/2001, de 30 de Maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão deve ser substancialmente alterado. É conveniente, com uma preocupação de clareza, proceder à reformulação do referido regulamento***, tratando-se de uma técnica legislativa que deve ser aplicada de acordo com o Acordo Interinstitucional de 28 de Novembro de 2001 para um recurso mais estruturado à técnica de reformulação dos actos jurídicos*[1]**.** ***[1] JO C 77 de 28.3.2002. p. 1.***

Justificação

A opção da Comissão no sentido de utilizar a técnica de reformulação para a revisão do regulamento é inadequada e não conforme com os objectivos do Acordo Interinstitucional sobre a reformulação, o qual prevê a sua utilização em condições bastante diferentes. A inadequação do procedimento de reformulação para uma revisão complexa, em que as mudanças nalguns elementos têm implicações para outras disposições do texto, significa em termos práticos que o Parlamento foi obrigado a fazer um uso extensivo da derrogação prevista no AII.

Alteração 2

Proposta de regulamento
Considerando 3

Texto da Comissão	*Alteração*
(3) 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. A abertura contribui para o reforço dos princípios da democracia e do respeito dos direitos fundamentais consagrados no artigo 6.º do Tratado UE e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.	(3) 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. A abertura contribui para o reforço dos princípios da democracia e do respeito dos direitos fundamentais consagrados no artigo 6.º do Tratado UE e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. ***Qualquer progresso em direcção à abertura das autoridades administrativas à fiscalização pelo público é também susceptível de apoiar os esforços de luta contra a corrupção.***

Justificação

É amplamente reconhecido que a transparência e o direito dos cidadãos à informação são a forma mais eficiente em termos de custos de combater e prevenir a corrupção.

Alteração 3

Proposta de regulamento
Considerando 5-A (novo)

Texto da Comissão	*Alteração*
	(5-A) Essa consulta mostrou que existe na sociedade civil um amplo apoio ao apelo do Parlamento Europeu no sentido da introdução, em conformidade com o direito à boa administração estabelecido no artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais, de uma lei genuína da liberdade de informação aplicável ao quadro institucional da União Europeia.

Justificação

While the concept of freedom of information is broader than the concept of access to documents it must, first, be noted that, as the Court of Justice has stated (in e.g. Hautal v Council) the content of the right to access to documents is the right to the information contained in documents. The broader concept of freedom of information is also already reflected in Regulation 1367/2006 which implements the Aarhus Convention. Furthermore, citizens right to good administration must include, as a matter of principle, right to information. This is also clearly laid down in Article 22 of the Code of Good Administrative Behaviour, presented by the European Ombudsman and approved by Parliament.

Alteração 4

Proposta de regulamento
Considerando 10

Texto da Comissão	*Alteração*
(10) Em relação à divulgação de dados pessoais, deve ser estabelecida uma relação clara entre o presente regulamento e o Regulamento (CE) n.º 45/2001 relativo à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos comunitários e à livre circulação desses dados.	(10) Em relação à divulgação de dados pessoais, deve ser estabelecida uma relação clara entre o presente regulamento e o Regulamento (CE) n.º 45/2001 relativo à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos comunitários e à livre circulação desses dados. ***Desde a adopção do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 a jurisprudência do Tribunal de Justiça e as decisões e posições adoptadas pelo Provedor de Justiça Europeu e pela Autoridade Europeia para a Protecção de Dados clarificaram a relação entre o dito regulamento e o Regulamento (CE) n.º 1045/2001, no sentido de que é o regulamento sobre o acesso aos documentos que deve ser aplicado aos pedidos de documentos que contenham dados pessoais, e que a aplicação das excepções às normas que permitem o acesso aos documentos e informações para efeitos de protecção dos dados pessoais se devem basear na necessidade de proteger a privacidade e integridade de uma pessoa.***

Justificação

The question of the relationship between access to documents and data protection has been one of the most controversial issue relating to the application of Regualtion 1049/2001. The cause of this has been, on the one hand, an unfortunate formulation of the exception for data protection which tends to lead to circular arguments concerning the relationship between the regulations mentioned. However, the shared position of the European Ombudsman, the European Data Protection Supervisor and the Curt of First Instance (in the Bavarian Lager case) is that data protection may not be used to prevent access to information when such access would not risk harming the right to privacy and personal integrity of an individual. However, the Commission's proposal does not take this into account.

Alteração 5

Proposta de regulamento
Considerando 11

Texto da Comissão	*Alteração*
(11) Devem ser estabelecidas regras claras no que se refere à divulgação de documentos emanados dos Estados-Membros e de documentos de terceiros que integram processos judiciais ou que tenham sido obtidos pelas instituições por força dos poderes de investigação que lhes são conferidos pelo direito comunitário.	(11) Devem ser estabelecidas regras claras no que se refere à divulgação de documentos emanados dos Estados-Membros e de documentos de terceiros que integram processos judiciais ou que tenham sido obtidos pelas instituições por força dos poderes de investigação que lhes são conferidos pelo direito comunitário. ***O Tribunal de Justiça tornou claro que a obrigação de consultar os Estados-Membros no que respeita aos pedidos de acesso a documentos deles provenientes não dá aos Estados-Membros um direito de veto sobre esse acesso, nem o de invocar leis ou disposições nacionais, e que a instituição a que o pedido é apresentado só pode recusar o acesso com base nas excepções estabelecidas no Regulamento (CE) n.º 1049/2001. Contudo, é ainda necessário esclarecer a situação dos documentos emanados de terceiros para assegurar que, em especial, a informação relacionada com processos legislativos não seja partilhada mais amplamente com as partes, incluindo autoridades administrativas de países terceiros, que com os cidadãos europeus a quem essa***

legislação se aplicará.

Justificação

The European Commission, in particular, has interpreted the obligation to consult member states as granting these a right to veto access to documents coming from them. However, this interpretation has been struck down by the Court of Justice in the IFAV case. The Commissions proposal does not, unfortunately, genuinely reflect this jurisprudence and would, if accepted, mean a clear step back from the present legal state of affairs. However, there is still need for clarification of the status of third party documents, in particular, in order to avoid that information relating to legislative dossiers is not shared more broadly with, for instance, foreign administration than with the European citizens concerned and bound by the legislation.

Alteração 6

Proposta de regulamento
Artigo 2 - n.º 1

Texto da Comissão	*Alteração*
1. Todas as pessoas singulares ou colectivas que residam ou tenham a sua sede social num Estado-Membro devem ter direito de acesso aos documentos das instituições, sob reserva dos princípios, condições e limites estabelecidos no presente regulamento.	1. Todas as pessoas singulares ou colectivas ***ou associações de pessoas singulares ou colectivas*** que residam ou tenham a sua sede social num Estado-Membro devem ter direito de acesso aos documentos das instituições, sob reserva dos princípios, condições e limites estabelecidos no presente regulamento.

Justificação

A referência às associações pretende abranger, por exemplo, grupos de cidadãos.

Alteração 7

Proposta de regulamento
Artigo 3 - alínea b)

Texto da Comissão	*Alteração*
b) «Terceiros», qualquer pessoa singular ou colectiva ou qualquer entidade exterior à instituição em causa***, incluindo os Estados-Membros,*** as restantes instituições ou órgãos comunitários e não-comunitários	«Terceiros», qualquer pessoa singular ou colectiva ou qualquer entidade exterior à instituição em causa as restantes instituições ou órgãos comunitários e não-comunitários e os Estados terceiros.

e os Estados terceiros.

Justificação

Os Estados-Membros não devem ser considerados terceiros nas suas relações com as instituições ou nas suas comunicações relativas a matérias relacionadas com os domínios de actividade da União.

Alteração 8

Proposta de regulamento
Artigo 4 - n.º 1 - alínea b-A) (nova)

Texto da Comissão	*Alteração*
	b-A) a vida privada e a integridade da pessoa, em especial nos termos da legislação comunitária relativa à protecção de dados pessoais.

Justificação

Inclui-se uma referência à legislação da UE sobre dados pessoais. Também neste contexto o n.º 3.3 do artigo 80.º-A se deve aplicar.

Alteração 9

Proposta de regulamento
Artigo 5 - n.º 1

Texto da Comissão	*Alteração*
1. No que diz respeito a documentos de terceiros, a instituição consultará os terceiros em causa tendo em vista avaliar se qualquer das excepções referidas no artigo 4.º é aplicável, a menos que seja claro se o documento deve ou não ser divulgado.	1. No que diz respeito a documentos de terceiros, a instituição consultará os terceiros em causa tendo em vista avaliar se qualquer das excepções referidas no artigo 4.º é aplicável, a menos que seja claro se o documento deve ou não ser divulgado. ***Os documentos facultados às instituições com o objectivo de influenciar a tomada de decisões devem ser tornados públicos.***

Justificação

A fim de garantir a transparência do processo de tomada de decisões, os documentos

fornecidos por terceiros e destinados a influenciar as decisões políticas devem ser tornados públicos.

Alteração 10

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 ***assegurarão um controlo adequado pelo*** Parlamento Europeu sobre os documentos sensíveis, em conformidade com as modalidades acordadas entre as instituições***, que serão tornadas públicas***.

Justificação

As disposições acordadas entre as instituições sobre documentos sensíveis devem ser tornadas públicas.

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 estabelecerão uma interface comum para os seus registos de documentos, e em especial assegurarão um ponto único para o acesso directo aos documentos elaborados ou recebidos no decurso de procedimentos para a adopção de actos comunitários legislativos ou não legislativos de aplicação geral***

Justificação

Altera-se o n.º 4 do artigo 12.º a fim de incluir a recomendação 5 da Resolução Cashman, tendo em vista melhorar os padrões actuais.

GRUPO CONSULTIVO
DOS SERVIÇOS JURÍDICOS

Bruxelas, 6 de Novembro de 2008

PARECER

À ATENÇÃO **DO PARLAMENTO EUROPEU**
DO CONSELHO
DA COMISSÃO

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão
COM(2008) 229 final de 30.4.2008 - 2008/0090 (COD)

Tendo em conta o Acordo Interinstitucional de 28 de Novembro de 2001 sobre um recurso mais estruturado à técnica de reformulação dos actos jurídicos e, nomeadamente, o seu ponto 9, o Grupo Consultivo, constituído por elementos dos Serviços Jurídicos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, reuniu em 20 de Maio de 2008 e em 4 de Junho com o objectivo de analisar a supracitada proposta apresentada pela Comissão.

Nas referidas reuniões[1], a análise da proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que reformula o Regulamento (CE) n.º 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 Comissão, levou o Grupo Consultivo a formular, por comum acordo, o seguinte parecer.

1) No n.º 1 do artigo 7.º, a referência ao "*n.º 4 do presente artigo*" deve ser adaptada, passando a remeter para o "*n.º 3 do presente artigo*".

2) No n.º 1 do artigo 9.º, a referência ao "*n.º 1, alínea a), do artigo 4.º*" deve ser adaptada, passando a remeter para o "*n.º 1 do artigo 4.º*".

3) No n.º 1 do artigo 12.º, o aditamento da frase "*actos legislativos da UE ou de actos não legislativos de aplicação geral devem*" deveria ter sido identificada através do sombreado cinzento geralmente utilizado para assinalar alterações substantivas.

[1] O Grupo Consultivo tinha ao seu dispor a versão linguística em inglês, francês e alemão da proposta e trabalhou com base na versão em língua inglesa, que era a língua da versão original do texto em questão.

4) No n.º 2 do artigo 12.º, o aditamento da frase final "*sob forma electrónica*" deveria ter sido identificada através do sombreado cinzento geralmente utilizado para assinalar alterações substantivas.

Consequentemente, a análise da proposta permitiu ao Grupo Consultivo concluir, de comum acordo, que a mesma não contém outras alterações substantivas que não sejam as identificadas como tal na própria proposta ou no presente parecer. O Grupo Consultivo concluiu ainda que, no que se refere à codificação das disposições inalteradas do acto anterior com aquelas alterações substantivas, a proposta se cinge à respectiva codificação pura e simples dos textos existentes, sem quaisquer alterações substantivas.

C. PENNERA	J.-C. PIRIS	C.-F.DURAND
Jurisconsulto	Jurisconsulto	Director-Geral em exercício

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	JURI 22.5.2008
Relator de parecer Data de designação	Monica Frassoni 25.6.2008
Exame em comissão	15.12.2008
Data de aprovação	20.1.2009
Resultado da votação final	+: 15 –: 2 0: 4
Deputados presentes no momento da votação final	Carlo Casini, Bert Doorn, Monica Frassoni, Giuseppe Gargani, Neena Gill, Klaus-Heiner Lehne, Katalin Lévai, Antonio López-Istúriz White, Manuel Medina Ortega, Hartmut Nassauer, Aloyzas Sakalas, Eva-Riitta Siitonen, Francesco Enrico Speroni, Diana Wallis, Rainer Wieland, Jaroslav Zvěřina, Tadeusz Zwiefka
Suplentes presentes no momento da votação final	Brian Crowley, Eva Lichtenberger, József Szájer, Jacques Toubon