PARLAMENTO EUROPEU

2004 *2009*

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

16.1.2008

DOCUMENTO DE TRABALHO N.º 2

sobre o relatório anual de 2006 relativo ao acesso aos textos das Instituições (artigo 17.º do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 e artigo 97.º, p. 7, do Regimento do PE)

Parte B

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

Relator: Marco Cappato

III ANÁLISE COMPARATIVA DOS RELATÓRIOS ANUAIS DE 2006 DO PARLAMENTO EUROPEU, DO CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA E DA COMISSÃO EUROPEIA SOBRE O ACESSO A DOCUMENTOS NOS TERMOS DO REGULAMENTO (CE) N.º 1049/2001

O artigo 17.º do Regulamento supracitado prevê que cada instituição publique um relatório anual sobre a respectiva aplicação. Adicionalmente, a Comissão foi obrigada a publicar um relatório sobre a aplicação dos princípios do Regulamento e a formular recomendações, o que fez no início de 2004. As informações constantes destes relatórios, embora não sendo tão exaustivas quanto poderiam ser, constituem uma base útil para avaliar a forma como o Regulamento tem sido aplicado pelas Instituições[1].

Acesso a documentos públicos através dos registos

No final de 2006, o registo do Parlamento Europeu continha 165 139 referências (1 021 599 ficheiros), 90% dos quais estavam directamente acessíveis (podiam ser descarregados) na Internet. O número de pesquisas diárias no sítio Web aproxima-se das 1 500[2] (contra 1 000 em 2005).

O registo do Conselho permite o acesso à versão integral de documentos que, nos termos do Regulamento Interno do Conselho (artigo 11.º do anexo II), devem ser facultados "ao público logo que os mesmos tenham sido difundidos". No final de 2006, o registo do Conselho contava 849 117 documentos, 68,7% dos quais eram públicos, ou seja, disponíveis em formato susceptível de ser descarregado a partir da Internet ou mediante pedido (20 816 documentos). Isto corresponde a um aumento de 22,8% do número de documentos constantes do registo e a um aumento de 38,3% do número de documentos directamente disponíveis através do registo. Além disso, o registo contava 14 763 documentos com o código P/A (ou seja, parcialmente acessíveis), dos quais 2 133 acessíveis em linha. O número total de visitas aumentou 61,8%, o que corresponde a mais de 4 780 visitas por dia[3].

No final de 2006, o registo da Comissão contava 73 708 documentos, sendo importante notar que o registo não incluía documentos sensíveis"[4]. As estatísticas relativas à consulta da página dedicada à transparência/acesso aos documentos do sítio Europa apresentam uma média mensal de 5 937 visitantes.

O Regulamento não define as categorias de documentos a incluir nos registos nem obriga as Instituições a manterem um registo que inclua todos os seus documentos. Na realidade, os registos incluem documentos que não são acessíveis, ao passo que muitos documentos que

[1] Should there be a freedom of information act for the EU? [Deveria existir uma lei da liberdade de informação para a UE?], Relatório sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 sobre o acesso aos documentos, ECAS, Setembro de 2006, p. 6.

[2] Projecto de relatório anual 2006 do Parlamento Europeu sobre o acesso do público aos documentos (nos termos do n.º 7 do artigo 97.º do Regimento do Parlamento Europeu), p. 5.

[3] Council Annual report on access to documents 2006 [Relatório anual do Conselho sobre o acesso a documentos 2006], p. 9.

[4] A definição de "documentos sensíveis" consta do artigo 9.º do Regulamento (CE) n.º 1049/2001. Os documentos sensíveis só podem ser registados mediante acordo da entidade de origem (n.º 3 do artigo 9.º).

podem ser pedidos não constam dos registos. Esta situação é problemática, na medida em que os cidadãos têm dificuldade em saber que documentos existem de facto, para poderem pedi-los. Além disso, é interessante notar que mais de um terço dos documentos do Conselho não se encontra acessível no registo.

Quanto à Comissão, importa salientar que o relatório anual de 2005 sobre o acesso aos documentos apenas foi divulgado em Setembro de 2005, enquanto o de 2006 apenas foi publicado no final de 2007[5]. Em termos gerais, e tendo em conta relatórios anuais da Comissão de anos anteriores, pode observar-se que o registo da Comissão é o menos exaustivo, o que resulta, parcialmente, da grande quantidade de documentos desta instituição e da sua organização descentralizada. O registo exclui a maior parte dos trabalhos preparatórios da Comissão. A Comissão deve agora garantir a manutenção de um registo único, completo e actualizado, consagrando a essa tarefa os recursos financeiros, humanos e tecnológicos necessários. Além disso, a tendência que conduziu à multiplicação de registos que se verifica actualmente não pode subsistir, na medida em que esta situação apenas cria um novo obstáculo ao acesso dos cidadãos aos documentos. Além disso, a Comissão não deve esquecer que a manutenção de um registo adequado, a par da transparência e da abertura, reduz igualmente a sua carga administrativa[6].

Análise dos pedidos de acesso

O número total de pedidos apresentados ao Parlamento Europeu aumentou de 1 814 em 2005 para 1 917 em 2006, o que corresponde a um aumento de 5,5%. Os pedidos de acesso a documentos não públicos mantiveram-se estáveis, correspondendo a 15% do total de pedidos: incidem em cartas, documentos de comitologia e documentos da Mesa. Em 2006, foram recebidos 5 pedidos confirmativos e foi apresentada uma queixa ao Provedor de Justiça Europeu[7].

Por seu turno, em 2006, o Conselho recebeu 2 224 pedidos do público para acesso a um total de 11 353 documentos, 9 606 dos quais foram divulgados total ou parcialmente[8]. O domínio objecto de mais pedidos é a justiça e os assuntos internos (24,5%), enquanto as relações externas (PESC), o ambiente, a agricultura e a pesca, a concorrência e o mercado interno correspondem, conjuntamente, a mais de 60% dos pedidos[9].

No que respeita à Comissão, o número de pedidos apresentados aumentou de 3 396 em 2005 para 3 841 em 2006, o que corresponde a um aumento de 13,10%. Quanto ao domínio que suscita maior interesse, importa notar que o número de pedidos relativos a questões judiciais quase duplicou e que este domínio, a par da concorrência, do ambiente, do mercado interno e

[5] Relatório da Comissão sobre a aplicação em 2006 do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, COM (2007) 841.
[6] Report on the application of regulation 1049/2001 on access to documents [Relatório sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 relativo ao acesso do público aos documentos], ECAS, Setembro de 2006, p. 8.
[7] Projecto de relatório anual 2006 do Parlamento Europeu sobre o acesso do público aos documentos (nos termos do n.º 7 do artigo 97.º do Regimento do Parlamento Europeu), p. 6.
[8] Council Annual report on access to documents 2006 [Relatório anual do Conselho sobre o acesso a documentos 2006], p. 12.
[9] Council Annual report on access to documents 2006 [Relatório anual do Conselho sobre o acesso a documentos 2006], Quadro 12, p. 34.

dos transportes e energia, responde por quase 40% dos pedidos[10].

O número de pedidos tem aumentado todos os anos, reflectindo um crescente interesse em aceder aos documentos da UE. Contudo, também ressalta claramente dos relatórios anuais que os beneficiários do sistema de acesso aos documentos pertencem, na sua maior parte, a grupos muito específicos: investigadores, grupos de pressão, advogados, etc[11]. A distribuição geográfica dos pedidos revela que provêm, na sua maior parte, de pessoas ou organismos estabelecidos na Bélgica (cerca de 17-20% dos pedidos apresentados às três Instituições) e que o essencial dos pedidos provém dos Estados-Membros mais populosos, ou seja, da Alemanha, da França, de Itália, do Reino Unido, dos Países Baixos e de Espanha, que, no seu conjunto, representam mais de metade dos pedidos[12]. A UE é uma construção complexa e, por este motivo, os documentos são, frequente e consequentemente, especializados. Assim, a maior parte dos pedidos é apresentada por peritos, beneficiando apenas indirectamente o grande público, quando, por exemplo, organizações da sociedade civil procuram influenciar o processo decisório, O direito de acesso a documentos é um direito de todos os cidadãos, e, para os sensibilizar para este seu direito, deveria ser lançada uma campanha de informação[13].

Percentagens de respostas positivas a pedidos

Em 2006, 283 pedidos diziam respeito a documentos do Parlamento Europeu nunca antes divulgados. A percentagem de respostas positivas atingiu 87%, contra 80% no ano anterior[14].

No Conselho, em 2006 foram pedidos 11 353 documentos, com uma percentagem de acesso de 76,8% ou 87,7%, se se tiver em consideração os documentos a que foi concedido acesso parcial[15]. Ainda que o número de pedidos tenha vindo a aumentar, as taxas de divulgação do Parlamento Europeu e do Conselho permaneceram praticamente inalteradas.

No que respeita à Comissão, é interessante notar que a taxa de divulgação tem vindo a diminuir desde a entrada em vigor do Regulamento. Sob as antigas regras e códigos de conduta, antes da entrada em vigor do Regulamento, a taxa de divulgação era de 80-90%. Actualmente, a taxa de divulgação da Comissão é de cerca de 70%, ou dois terços. Em 2006, em 73,83% dos casos, os documentos foram integralmente divulgados, o que representa um aumento em relação aos 64,43% registados em 2005, enquanto o acesso parcial a documentos diminuiu de 3,65% em 2005 para 2,94% em 2006[16].

[10] Relatório anual da Comissão de 2006, p. 3 e quadro da p. 14.
[11] Ver projecto de relatório anual de 2006 do PE, p. 6, Council Annual report on access to documents 2006 [Relatório anual do Conselho sobre o acesso a documentos 2006], p. 12, e relatório anual da Comissão de 2006, p. 3 e quadro 8, p. 12.
[12] Relatório anual da Comissão de 2006, p. 3 e quadro da p. 13, projecto de relatório anual de 2006 do PE, quadro 6, p. C, e Council Annual report on access to documents 2006 [Relatório anual do Conselho sobre o acesso a documentos 2006], p. 33.
[13] Report on the application of regulation 1049/2001 on access to documents [Relatório sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 relativo ao acesso do público aos documentos], ECAS, Setembro de 2006, p. 6.
[14] Projecto de relatório anual do PE de 2006, p. 7.
[15] Council Annual report on access to documents 2006 [Relatório anual do Conselho sobre o acesso a documentos 2006], p. 14.
[16] Relatório anual da Comissão de 2006, p. 4 e quadro 3, p. 10.

Motivos de recusa

Em termos gerais, o motivo de recusa mais frequentemente invocado é a protecção do processo decisório, invocado em 43,2% das recusas do Conselho, 39% das do Parlamento Europeu (uma vez que cada vez mais documentos relativos a decisões no âmbito da comitologia são pedidos antes de poderem ser divulgados) e 33,36% das da Comissão. O segundo e terceiro motivos mais frequentemente invocado pelo Parlamento Europeu são a protecção da vida privada e da integridade do indivíduo (24%) e a protecção de processos judiciais e de pareceres jurídicos (24%)[17]. No Conselho, a protecção do interesse público em termos de segurança pública ocupa o segundo lugar (17,1%), antes das relações internacionais (12,3%) e dos assuntos militares e de defesa (4,5%)[18]. No relatório anual da Comissão de 2006 pode ler-se que os dois principais motivos de recusa de um pedido inicial são: a) a protecção do objectivo das actividades de inspecção, inquérito e auditoria (30,72% de recusas, contra 41,80% em 2005) e ; b) a protecção do processo decisório da Comissão (19,6% para os casos relativos a pareceres destinados a utilização interna e 14,30% para os casos em que a decisão ainda não foi tomada, ou seja, um total de 33,36% de recusas)[19]. É igualmente importante notar que, até há muito pouco tempo, o principal motivo invocado pela Comissão para recusar o acesso a documentos era, sistematicamente, a excepção relativa à protecção de actividades de inspecção, inquérito e auditoria, apontado em cerca de um terço das recusas. Este facto é devido ao elevado número de pedidos relacionados com processos por infracção e processos de concorrência[20].

O recurso, por parte das Instituições a diferentes excepções não permite, por si só, extrair quaisquer conclusões, reflectindo apenas os diferentes papéis por estas desempenhados. É importante que as Instituições não recorram a excepções para recusar documentos de forma sistemática, o que seria contrário ao principal objectivo do Regulamento, ou seja, não só "o acesso mais amplo possível aos documentos", mas também o lançamento das bases de uma genuína liberdade de informação.

IV SÍNTESE DAS PROPOSTAS SOBRE A FORMA DE MELHORAR A ACTUAL LEGISLAÇÃO COMUNITÁRIA, DE MODO A TORNAR A UE MAIS TRANSPARENTE PARA O PÚBLICO

Já em 2004, Michael Cashman[21] havia identificado no seu relatório algumas deficiências do regime de transparência da UE. Reconhecendo embora os progressos realizados quanto ao número de documentos acessíveis, Michael Cashman considerava que o Regulamento deveria ser alterado do seguinte modo:
- reformulando o conceito de "documento legislativo", reservando-o apenas ao direito derivado com base jurídica directa nos Tratados;
- concedendo acesso a todos os documentos preparatórios, aos registos dos debates no

[17] Projecto de relatório anual do PE de 2006, p. 8.
[18] Council Annual report on access to documents 2006 [Relatório anual do Conselho sobre o acesso a documentos 2006], p. 15.
[19] Relatório anual da Comissão de 2006, p. 4 e quadro 6, pp. 11-12.
[20] Report on the application of regulation 1049/2001 on access to documents [Relatório sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 relativo ao acesso do público aos documentos], ECAS, Setembro de 2006, p.7.
[21] Relatório de iniciativa própria Cashman, com recomendações à Comissão sobre o acesso aos textos das instituições (2004/2125 INI).

Parlamento ou no Conselho, bem como aos documentos conexos, às identidades dos autores de iniciativas ou alterações formais, aos documentos complementares relativos a reuniões de grupos de trabalho e às contribuições dadas pelos secretariados das Instituições;
- tornando públicos os procedimentos institucionais relacionados com documentos não legislativos;
- tornando acessíveis os documentos regulamentares em condições similares às dos documentos legislativos;
- limitando o direito de os Estados-Membros restringirem o acesso aos seus contributos/alterações em processos legislativos/regulamentares;
- garantindo que os documentos não são abusivamente classificados como confidenciais por uma questão de rotina, definindo mais claramente com que base os documentos podem ser classificados como confidenciais ou de circulação restrita;
- reorganizando os registos de modo a que os cidadãos possam encontrar as mesmas funcionalidades nos três registos.

Conclusões do relatório do European Citizen Action Service [Serviço de Acção dos Cidadãos Europeus] (ECAS) de Setembro de 2006

- Necessidade de melhorar os registos e os sistemas de classificação, de modo a torná-los mais acessíveis para o cidadão comum;
- Necessidade de consagrar mais recursos à informação do público sobre os seus direitos de acesso aos documentos da União Europeia;
- Necessidade de incluir os documentos redigidos por órgãos especiais ou grupos de peritos de alto nível;
-Necessidade de estabelecer uma clara distinção entre documentos legislativos, não legislativos e regulamentares, e de definir com maior clareza as razões que podem conduzir à classificação de documentos como "confidenciais", "restritos" e "sensíveis";
- Cada Direcção-Geral da Comissão deve possuir um registo. Os registos das três Instituições poderiam conter referências a documentos conexos de outras Instituições respeitantes a fases diferentes do processo decisório, facilitando, deste modo, o acompanhamento do processo por parte dos cidadãos;
- Necessidade de uma maior cooperação interinstitucional em matéria de informação estatística e de comunicação;
- Necessidade de clarificar as regras aplicáveis aos documentos emanados de Estados-Membros e de terceiros;
- Necessidade de clarificar a noção de "interesse público superior", bem como as circunstâncias em que os requerentes têm uma possibilidade de ver os seus pedidos satisfeitos;
- A carga administrativa não constitui uma excepção prevista no Regulamento, nem deveria constituir, pelo que não deve ser utilizada para recusar o acesso a documentos. Em casos deste tipo, as Instituições deveriam tirar maior partido do artigo 6.º e procurar encontrar uma "solução equitativa" em concertação com o requerente, em vez de recusar o acesso a documentos acessíveis.

Resposta do Provedor de Justiça Europeu ao Livro Verde da Comissão[22]

- Especificar no Regulamento (CE) n.º 1049/2001 que são necessários recursos adequados para pôr em prática o princípio de abertura e para assegurar a eficiência, eficácia e transparência das Instituições e órgãos da União.

- Tornar as interacções entre os diferentes níveis da União mais transparentes para os cidadãos (nomeadamente entre os níveis nacional e comunitário no que respeita ao "direito de veto" dos Estados-Membros relativamente ao acesso do público).

- especificar que os Estados-Membros têm de apresentar motivos para recusarem a divulgação e que as Instituições têm de as comunicar ao requerente.

- Criar um grupo de trabalho independente, de carácter consultivo, sobre o acesso a documentos e informações relacionados com a UE nos Estados-Membros, que poderia ser composto por representantes de autoridades nacionais para a protecção dos dados pessoais ou de órgãos similares dos Estados-Membros e do Provedor de Justiça Europeu, na qualidade de órgão análogo ao nível da União.

- Prorrogar o prazo de resposta aos pedidos para trinta dias úteis (artigo 8.º do Regulamento).

- Precisar o conceito de "documentos legislativos", que devem ser mais rigorosamente definidos no futuro tratado, tendo em conta que os cidadãos também têm um interesse legítimo em acompanhar o exercício dos poderes administrativos e regulamentares investidos nas autoridades públicas.

- Enunciar no Regulamento princípios a observar quanto ao tipo de documentos que deve ser registado e requerer que cada instituição adopte e publique normas internas mais específicas para a aplicação desses princípios.

- Promover uma divulgação de documentos mais activa, sendo útil, para o efeito, que cada instituição e órgão adoptasse e publicasse um programa de publicações em que definisse a sua política relativamente à publicação electrónica e convencional de material, incluindo a língua de publicação (de modo a que as regras dos registos fossem mais bem conhecidas e definidas).

- Referir no Regulamento (CE) n.º 1049/2001 a Convenção de Aarhus (relativa ao acesso à informação em questões ambientais), sem a integrar.

- Clarificar, num novo considerando do Regulamento, a interacção com a protecção dos dados pessoais do seguinte modo: "a privacidade e a confidencialidade comercial constituem interesses legítimos que limitam o acesso do público. Não obstante, à pessoa cuja privacidade e interesses comerciais estão em causa não deve ser recusado o acesso com esse fundamento".

---

[22] Resposta do Provedor de Justiça Europeu, P. Nikiforos Diamandouros, ao Livro Verde da Comissão "Acesso do público aos documentos na posse das instituições da Comunidade Europeia: Análise da situação". http://www.ombudsman.europa.eu/letters/en/20070711-1.htm

- Precisar que devia ser realizado um exercício de balanço sempre que estejam em causa interesses comerciais e económicos de terceiros.

- Na concepção e no funcionamento de bases de dados deve ser tida em conta a necessidade de transparência. Contudo: limitar o direito de acesso à informação que pode ser extraída com recurso aos instrumentos de busca existentes poderia prejudicar a utilidade do direito de acesso.

- Excluir a possibilidade de aplicação temporária das excepções.