PARLAMENTO EUROPEU

2004 *2009*

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

2007/2154(INI)

6.10.2008

PROJECTO DE RELATÓRIO

sobre o relatório anual sobre o acesso do público aos documentos do Parlamento
(2007/2154(INI))

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

Relator: Marco Cappato

PR_INI

Í N D I C E

Página

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU.....3

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU

sobre o relatório anual sobre o acesso do público aos documentos do Parlamento (2007/2154(INI))

O Parlamento Europeu,

– Tendo em conta o Tratado CE e, designadamente, o artigo 254.º sobre a obrigação de publicar os actos e o n.º 2 do artigo 255.º sobre o direito dos cidadãos europeus e dos residentes na UE a terem acesso aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão,

– Tendo em conta o Tratado CE e, em particular, o n.º 3 do artigo 207.º sobre a obrigação do Conselho de estabelecer no seu regulamento interno as condições de acesso por parte do público aos documentos do Conselho,

– Tendo em conta o Tratado CE e, designadamente, o artigo 1.º (princípio da abertura como um dos princípios gerais da União), o artigo 6.º (democracia), o n.º 1 do artigo 28.º e o n.º 1 do artigo 41.º (aplicação do direito de acesso aos documentos relacionados com a Política Externa e de Segurança Comum e a cooperação policial e judiciária em material penal),

– Tendo em conta os artigos 10.º e 16.º do Tratado da União Europeia, com a última redacção que lhe foi dada pelo Tratado de Lisboa, e os artigos 15.º e 298.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia,

– Tendo em conta a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, designadamente os seus artigos 41.º (direito a uma boa administração) e 42.º (direito de acesso aos documentos),

– Tendo em conta 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[1],

– Tendo em conta a jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE) e do Tribunal de Primeira Instância sobre o acesso aos documentos, designadamente os recentes acórdãos do Tribunal de Primeira Instância no Processo Bavarian Lager Co. Ltd contra Comissão das Comunidades Europeias (Processo T-194/04) e do Tribunal de Justiça no Processo Reino da Suécia e Maurizio Turco contra Conselho da União Europeia (processos apensos C-39/05 P e C-52/05 P), ("acórdão do TJCE no Processo Turco"),

– Tendo em conta as actividades e os documentos produzidos pelo Provedor de Justiça Europeu sobre a questão do acesso aos documentos, bem como pela Autoridade Europeia para a Protecção de Dados,

– Tendo em conta o Acordo Interinstitucional de 20 de Novembro de 2002 entre o

[1] JO L 145, 31.5.2001, p. 43.

Parlamento Europeu e o Conselho sobre o acesso do Parlamento Europeu a informações sensíveis do Conselho no domínio da política de segurança e defesa[1],

– Tendo em conta a proposta, apresentada pela Comissão em 30 de Abril de 2008, 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)0229),

– Tendo em conta o Projecto de Convenção do Conselho da Europa sobre o Acesso aos Documentos Oficiais,

– Tendo em conta as perguntas orais do Parlamento ao Conselho e à Comissão sobre a aplicação do acórdão do TJCE no Processo "Turco",

– Tendo em conta os relatórios anuais referentes a 2006 do Conselho, da Comissão e do Parlamento Europeu sobre o acesso aos documentos, bem como o artigo 17.º do Regulamento (CE) n.º 1049/2001,

– Tendo em conta o artigo 45.º e o n.º 7 do artigo 97.º do seu Regimento,

– Tendo em conta o relatório da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos (A6-0000/2008),

A. Considerando que as democracias fundadas no Estado de direito estão vinculadas pelo princípio da publicidade das normas que afectam os cidadãos, o que implica o dever de abertura e de transparência por parte das instituições, designadamente no seu processo decisório, de molde a que as reuniões, os debates e as votações dos órgãos legislativos democráticos sejam públicas e que os projectos de lei e os textos conexos sejam igualmente acessíveis,

B. Considerando que, a fim de assegurar a responsabilidade e a legitimidade de um sistema político democrático, os cidadãos têm o direito de saber:

   – de que forma actuam os seus representantes, uma vez eleitos ou nomeados para órgãos públicos, ou que representam o Estado-Membro a nível europeu ou internacional (princípio da responsabilidade democrática),

   – de que forma funciona o processo de tomada de decisões (incluindo documentos, alterações, calendário, partes envolvidas, votações, etc.),

   – de que modo os fundos públicos são atribuídos e despendidos e com que resultados (princípio da rastreabilidade dos fundos),

C. Considerando que a comunidade internacional e a União Europeia, com base na experiência dos seus Estados-Membros, têm vindo progressivamente a reconhecer um verdadeiro "direito de acesso aos documentos" e um "direito à informação" fundados nos princípios da democracia, publicidade, transparência e abertura,

[1] JO C 298, 30.11.2002, p. 1.

D. Considerando que os dados quantitativos que figuram nos relatórios anuais sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 pelas instituições indicam que o acesso aos documentos foi concedido num número mais elevado de casos (decréscimo geral do número e da taxa de recusas), ao passo que os motivos de recusa variam entre as instituições (o motivo mais invocado é protecção do processo decisório), e que, no que se refere aos documentos sensíveis, a Comissão e o Parlamento não lançaram qualquer documento desta natureza nos seus registos, ao passo que o Conselho lançou no seu registo 79 documentos sensíveis de um total de 409; considerando que uma análise qualitativa evidencia claramente a existência de interpretações divergentes quanto à aplicação correcta de um certo número de disposições do regulamento, o que levou os cidadãos a se dirigirem ao Provedor de Justiça e ao TJCE,

E. Considerando que o Conselho não insere sistematicamente as referências ao processo legislativo nos seus documentos, tornando assim difícil associar um documento a um processo, e desclassifica documentos não registados como "documentos de sessão" ou trata-os como documentos "diplomáticos", anulando deste modo o direito de acesso dos cidadãos aos documentos,

F. Considerando que a Internet se tornou para os cidadãos o principal instrumento de consulta de documentos da UE e que aumentou o número de documentos disponibilizados em linha pelas instituições, o que gera a necessidade de continuar a melhorar a convivialidade das páginas Internet das instituições e de acesso aos documentos da UE, da sua interconexão e da criação de um portal único da UE para aceder a todos os documentos, processos e instituições da UE,

G. Considerando que as instituições da UE deviam adoptar agora novas medidas em prol de uma maior transparência, abertura e democracia, avançando para uma lei sobre a liberdade de informação na UE, atendendo a que vieram a lume uma série de insuficiências na aplicação do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 e que os acórdãos recentes devem ser analisados e urgentemente aplicados pelas instituições, tendo a Comissão, por outro lado, apresentado a sua proposta de revisão do Regulamento (CE) n.º 1049/2001,

1. Salienta que, no seu acórdão histórico no Processo "Turco", o TJCE concluiu que *"o Regulamento (CE) n.º 1049/2001 impõe, em princípio, um dever de divulgar os pareceres do Serviço Jurídico do Conselho relativos a um processo legislativo"*[1] e que, no mesmo acórdão, o Tribunal chegou às seguintes conclusões:

   – o direito de acesso do público aos documentos das instituições decorre do carácter democrático dessas instituições, tal como estabelecido no considerando 4 e no artigo 1.º do Regulamento (CE) n.º 1049/2001,

   – as excepções previstas no referido regulamento (designadamente a protecção do processo decisório) devem ser interpretadas estritamente e ponderadas à luz do interesse público superior da sua divulgação, dado estar em causa a democracia, a participação mais estreita dos cidadãos no processo decisório, a legitimidade, a

[1] Ponto 68 do acórdão do TJCE no Processo "Turco".

eficácia e a responsabilidade da Administração perante os cidadãos[1],

– estas conclusões são ainda mais importantes quando as instituições agem na sua capacidade legislativa[2],

– abertura relativamente a diversos pontos de vista relacionados com um acto (e a sua legalidade) - *"ao permitir que as divergências entre vários pontos de vista sejam abertamente debatidas, contribui para conferir às instituições maior legitimidade aos olhos dos cidadãos europeus e para aumentar a confiança dos mesmos"*[3],

– incumbe à instituição em causa fundamentar a recusa de modo circunstanciado[4];

– a excepção só é aplicável durante o período em que a protecção se justifica com base no conteúdo do documento[5];

2. Salienta que o acórdão do TJCE acima mencionado reforça ainda mais a UE no seu princípio de que as instituições democráticas têm o dever de assegurar a publicidade das suas actividades, documentos e decisões, o que constitui uma condição para a sua legalidade, legitimidade e responsabilidade, com base no artigo 6.º do Tratado UE e nos artigos 254.º e 255.º do Tratado CE e que, consequentemente, os documentos devem ser publicados e acessíveis em todos os casos e que qualquer excepção a este princípio deve ser limitada e interpretada de forma estrita;

3. Insta urgentemente todas as instituições da UE a aplicarem o Regulamento (CE) n.º 1049/2001 à luz da jurisprudência recente e designadamente do Processo "Turco" com todas as suas implicações (publicação dos pareceres dos serviços jurídicos, interpretação estrita das excepções, obrigação de fornecer uma fundamentação circunstanciada das razões da recusa, etc.) e insta igualmente o Conselho a assegurar a publicidade de todos os documentos e informações, incluindo a identidade das delegações dos Estados-Membros no Conselho, bem como nos seus grupos de trabalho, uma vez que as conclusões do TJCE segundo as quais a excepção relativa à protecção do processo decisório é ultrapassada pelo interesse público na divulgação - diferentes pontos de vista sobre um acto legislativo permitem uma maior legitimidade das instituições - se aplicam igualmente neste caso;

---

[1] Um documento susceptível de ser abrangido por uma excepção (designadamente um "parecer jurídico") deve ser examinado quanto ao seu conteúdo a fim de avaliar que partes se encontram cobertas pela excepção; o risco associado à divulgação deve ser "razoavelmente previsível, e não puramente hipotético"; importa estabelecer um equilíbrio entre esse risco e "o interesse geral em que esse documento se torne acessível, tendo em conta as vantagens que decorrem (…) de uma transparência mais ampla, a saber, uma melhor participação dos cidadãos no processo decisório e uma maior legitimidade, eficácia e responsabilidade da Administração perante os cidadãos num sistema democrático".

[2] Dado que *"a possibilidade, para os cidadãos, de conhecer os fundamentos dos actos legislativos é uma condição do exercício efectivo, por estes últimos, dos seus direitos democráticos",* (ponto 46 do acórdão do TJCE no Processo "Turco"). Constitui um interesse público superior na acepção do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 "*o facto de a divulgação de documentos (...) sobre questões jurídicas suscitadas durante o debate sobre iniciativas legislativas ser susceptível de aumentar a transparência e a abertura do processo legislativo e reforçar o direito democrático dos cidadãos europeus",* (ponto 67 do acórdão do TJCE no Processo "Turco".

[3] Ponto 59 do acórdão do TJCE no Processo "Turco".

[4] Ponto 69 do acórdão do TJCE no Processo "Turco".

[5] Ponto 70 do acórdão do TJCE no Processo "Turco".

4. Considera que o Parlamento deve estar na linha da frente no que se refere à publicidade, transparência e abertura da UE e que, por esse motivo, antes das eleições parlamentares em 2009, este deve lançar um plano de acção extraordinário para assegurar que seja fornecida mais informação e que o acesso à mesma seja mais fácil, designadamente no seu sítio Internet, sobre os seguintes aspectos:

   – actividades dos DPE, sua participação e presença nos trabalhos parlamentares em termos absolutos, relativos e percentagens, disponíveis e acessíveis para os cidadãos igualmente através de critérios de pesquisa[1],

   – actividades do Parlamento em sessão plenária e em comissão: o Observatório Legislativo deve ser melhorado mediante a inclusão de referências e ligações para todos os documentos relevantes[2]; os trabalhos das comissões devem ser transmitidos no sítio Internet do Parlamento, à semelhança da sessão plenária, e ser igualmente gravados e acessíveis aos cidadãos através de critérios de pesquisa,

   – subsídios e despesas dos DPE, em conformidade com a posição adoptada pelo Provedor de Justiça Europeu segundo a qual o acesso à informação se deve aplicar igualmente a estes dados[3],

   e convida os Estados-Membros, os parlamentos nacionais, bem como os demais órgãos eleitos a procederem do mesmo modo, estabelecendo um registo das actividades dos parlamentos e dos deputados;

5. Insta a Comissão a seguir a recomendação do Provedor de Justiça Europeu (Queixa 3208/2006/GG) relativa ao registo da Comissão no que se refere à sua obrigação de incluir referências a todos os documentos, na acepção da alínea a) do artigo 3.º, que estejam na sua posse no registo previsto no artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 1049/2001, na medida em que tal não tenha sido ainda feito;

6. Entende que as instituições da UE devem criar um registo/portal único da UE de informação e documentos que permita aos cidadãos seguir um determinado processo e aceder a todos os documentos conexos[4]; esse plano deve ir desde a simplificação e completação dos seus registos e páginas Internet e sua interconexão entre as instituições,

---

[1] Por exemplo: número de dias em que cada DPE esteve presente no PE, assinou e/ou votou, incluindo no quadro de votações nominais, em sessão plenária e em comissão; em que reuniões de organismos internacionais participou, sessões plenárias e/ou reuniões de comissões e/ou delegações, etc.; os dados devem ser acessíveis através de critérios de pesquisa como, por exemplo, o nome do DPE/ sessão plenária/ comissão/ delegação/ votações/ presença/ dia/ mês/ ano/ legislatura/ etc.; nas páginas Internet dos DPE e noutros sítios Internet relevantes devem ser incluídas ligações para esta página Internet; as páginas Internet dos DPE devem incluir esta informação, bem como o nome dos assistentes, os pareceres elaborados, as alterações apresentadas em comissão e sessão plenária a relatórios e outros actos, as declarações de voto, as intervenções audiovisuais, etc..

[2] Processos e documentos em comissão, designadamente primeiro relatório e alterações, pareceres de outras comissões, pareceres do Serviço Jurídico, alterações apresentadas em sessão plenária, votações nominais, cartas interinstitucionais, designadamente as relacionadas com processos legislativos, a nível de comissão e sessão plenária, etc..

[3] Projecto de recomendação do Provedor de Justiça Europeu ao Parlamento Europeu no âmbito da Queixa 3643/2005/(GK)WP.

[4] Designadamente a proposta original, actas das reuniões, relatórios, alterações, votações, resultado das votações, debates, texto em vigor, aplicação nos Estados-Membros, relatórios de avaliação, etc..

até à sua integração num portal único da UE; advoga a criação, antes do início da próxima legislatura, de um boletim interinstitucional de seguimento diário que recolha informações e documentos relacionados com as actividades e agendas legislativas e não legislativas da UE, tal como previsto no projecto "Transparência no Espaço Liberdade, Segurança e Justiça" (Trans-Jai), fundado num acordo interinstitucional de 2004 e infelizmente ainda não operacional;

7. Insta as instituições da UE a assegurarem que, antes do início da próxima legislatura:

   – todos os documentos preparatórios indiquem a referência do processo legislativo,

   – todas as ordens do dia e resultados das deliberações do Conselho e órgãos preparatórios façam claramente referência aos documentos de base e sejam registados e publicados em tempo útil no Registo do Conselho (incluindo os denominados "documentos de sala"),

   – ciente de que o princípio da transparência está estreitamente ligado ao princípio da boa administração, tal como proclamado pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão no artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, insta as instituições da UE a informarem claramente os seus cidadãos de uma forma leal e transparente sobre o seu organigrama, indicando as competências das suas unidades internas, o fluxo de trabalho interno e prazos indicativos dos dossiers que se inserem no seu âmbito de competências, assim como a que serviços os cidadãos se devem dirigir para obter apoio, informação ou reparação administrativa;

8. Insta as instituições a assegurarem uma maior transparência dos procedimentos de comitologia, assim como dos acordos em primeira leitura negociados entre as instituições no quadro de processos de co-decisão (os denominados "trílogos"), a assegurar que os acordos interinstitucionais sejam inteiramente coerentes com os deveres de publicidade, transparência e abertura dos processos legislativos que envolvem uma assembleia parlamentar que tem um dever estatutário de reunir em público e publicar os documentos que examina;

9. Entende que o princípio da cooperação leal entre as instituições implica uma obrigação por parte das instituições, designadamente quando se debruçam sobre dossiers legislativos ou tratados internacionais (por exemplo cooperação UE-EUA no domínio da Justiça e dos Assuntos Internos, PNR e protecção de dados) ou procedimentos de nomeação (por exemplo, nomeação do Director da Agência dos Direitos Fundamentais), de proceder ao intercâmbio de todos os documentos e informações relevantes, ainda que sejam sensíveis ou confidenciais, e que as práticas actuais devem ser urgentemente melhoradas;

10. Manifesta o seu apreço pelos os esforços do Provedor de Justiça Europeu no sentido de assegurar uma maior transparência por parte das instituições da UE e partilha os pontos de vista que expressou, juntamente com a Autoridade Europeia para a Protecção de Dados, sobre o equilíbrio entre a protecção de dados e o direito à vida privada coberto pelo Regulamento (CE) n.º 45/2012, por um lado, e o Regulamento (CE) n.º 1049/2001 relativo ao direito de acesso aos documentos, por outro; solicita ao Provedor de Justiça Europeu que prepare um relatório sobre o acesso aos documentos, a apresentar ao novo Parlamento

eleito, que se debruce sobre as questões abordadas no presente relatório;

11. Insta todas as instituições da UE a envidarem esforços com vista a uma lei ambiciosa sobre a liberdade de informação na UE com base na actual proposta de revisão do Regulamento (CE) n.º 1049/2001;

12. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho, à Comissão, aos governos e aos parlamentos dos Estados-Membros, ao Provedor de Justiça Europeu e ao Conselho da Europa.