COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 29.4.2003
COM(2003) 216 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO

sobre a aplicação em 2002 do Regulamento (CE) n° 1049/2001 relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão

Preâmbulo

Em 30 de Maio de 2001, o Parlamento Europeu e o Conselho adoptaram o Regulamento (CE) nº 1049/2001 relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão[1]. Este regulamento, que aplica o novo artigo 255º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, inscreve-se no quadro mais geral de uma política de transparência e de informação, da qual constitui um elemento central.

A política de transparência, constitui, por seu turno, um dos eixos da governança europeia[2], especialmente no que respeita aos princípios de abertura, de participação e de responsabilidade. Foram tomadas outras iniciativas no quadro da transparência, da informação e das relações com os cidadãos. Assim, a Comissão adoptou regras mínimas em matéria de consulta das organizações da sociedade civil[3]. Prosseguiu os esforços destinados a simplificar e melhorar o ambiente regulador [4] e propôs ao Parlamento Europeu e ao Conselho uma nova estratégia de informação e de comunicação[5].

O Regulamento nº 1049/2001 entrou em vigor em 3 de Dezembro de 2001 e substitui, desde esta data, as regras de acesso anteriormente introduzidas pelas três Instituições[6]. O nº 1 do artigo 17º deste regulamento prevê que «*cada instituição publicará anualmente um relatório sobre o ano anterior, referindo o número de casos em que a instituição recusou a concessão de acesso a documentos, as razões por que o fez e o número de documentos sensíveis não lançados no registo*».

O presente documento constitui o primeiro relatório anual deste tipo elaborado pela Comissão. Trata-se de um relatório factual que descreve a forma como o regulamento foi aplicado durante o seu primeiro ano de vigência pelo conjunto dos serviços da Comissão, incluindo o OLAF.

Com base, nomeadamente, nos elementos de informação contidos no presente relatório, bem como em relatórios semelhantes elaborados pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, a Comissão redigirá, até Janeiro de 2004, o relatório de avaliação da aplicação dos princípios do regulamento, previsto no nº 2 do artigo 17º deste mesmo regulamento.

O relatório compõe-se de três partes:

A Uma síntese das medidas tomadas para aplicar o regulamento;

B Uma análise da aplicação do regulamento em termos práticos;

C Dados quantificados relativos à aplicação do regulamento.

---

1 JO L 145 de 31.05.2001.

2 Livro Branco sobre a Governança Europeia, COM(2001) 428; Relatório da Comissão sobre a governança europeia, COM(2002) 705.

3 Para uma cultura reforçada de consulta e diálogo - Princípios gerais e regras mínimas de consulta das partes interessadas pela Comissão - COM(2002) 704; Comunicação da Comissão sobre a obtenção e utilização de competências especializadas pela Comissão: princípios e orientações - «Reforçar a base de conhecimentos para melhores políticas», COM(2002) 713.

4 Governança Europeia: Legislar Melhor, COM(2002) 275; Plano de acção «Simplificar e melhorar o ambiente regulador», COM(2002) 278; Comunicação da Comissão sobre a avaliação de impacto, COM(2002) 276.

5 Uma estratégia de informação e de comunicação da União Europeia, COM(2002) 350.

6 Decisão 93/731 do Conselho, Decisão 94/90 da Comissão, Decisão 97/632 do Parlamento Europeu.

Para ilustrar a evolução dos pedidos de acesso aos documentos da Comissão, o relatório inclui igualmente as estatísticas dos últimos três anos de aplicação do Código de Conduta estabelecido pela Decisão 94/90. A apresentação dos dados permite, assim, comparar quatro anos de aplicação prática do princípio da transparência em relação ao público.

Por último, é de salientar que os pedidos de informação - muito numerosos - e os pedidos relativos a documentos publicados não são registados como pedidos de acesso aos documentos a título do Regulamento nº 1049/2001 e, por este motivo, não figuram entre os dados quantificados fornecidos na parte C do presente relatório.

A. APLICAÇÃO DO REGULAMENTO

Com a finalidade de assegurar que o público possa exercer plenamente o direito de acesso previsto no artigo 225º do Tratado, o regulamento prevê algumas medidas específicas. Por outro lado, a Comissão tomou várias iniciativas destinadas a concretizar os princípios enunciados no regulamento. Trata-se, principalmente, de medidas de acompanhamento em matéria de informação aos cidadãos e de boas práticas administrativas.

1. MEDIDAS PREVISTAS NO REGULAMENTO E NA DECLARAÇÃO COMUM[7]

1.1. Adaptação do Regulamento Interno

O artigo 255º do Tratado CE prevê a aplicação do direito de acesso a dois níveis:

– um quadro jurídico que estabeleça, para as três Instituições, os princípios gerais e os limites desse direito de acesso;

– disposições específicas a incluir no regulamento interno de cada Instituição.

O Regulamento nº 1049/2001 estabelece o quadro jurídico geral.

Além disso, prevê no nº 2 do seu artigo 18º que cada Instituição adaptará o respectivo regulamento interno às suas disposições. Em 5 de Dezembro de 2001, a Comissão adoptou uma decisão que integra no seu regulamento interno as disposições relativas à aplicação do regulamento[8].

A Decisão 2001/937 alarga o acesso aos documentos da Comissão a qualquer pessoa singular ou colectiva, independentemente da sua nacionalidade, do seu local de residência e da sua sede social. Estabelece também as modalidades práticas da aplicação do regulamento, em especial no que respeita aos seguintes aspectos:

(1) A organização do tratamento dos pedidos a dois níveis para garantir uma via administrativa interna de recurso: os pedidos iniciais são tratados pelas direcções-gerais autoras ou depositárias dos documentos e os pedidos confirmativos pelo Secretário-Geral, agindo por delegação do órgão colegial dos Membros da Comissão; Quando um pedido confirmativo disser respeito a documentos relativos às actividades de inquérito do OLAF, o Director-Geral do OLAF decide por delegação da Comissão;

(2) A consulta dos autores; estes são consultados quando a Comissão tenciona divulgar um documento originário de um terceiro que ainda não foi publicado de forma legítima, excepto se a divulgação não prejudicar manifestamente qualquer dos interesses protegidos pelo regulamento;

(3) A definição das categorias de documentos directamente acessíveis ao público: trata-se, principalmente, das ordens de trabalhos e das actas normais das reuniões da Comissão, bem como dos textos adoptados pela Comissão e

---

7 Declaração Comum relativa ao Regulamento (CE) n° 1049/2001, JO L 173 de 27.06.2001.

8 Decisão da Comissão de 5 de Dezembro de 2001 (2001/937/CE, CECA, Euratom) que altera o seu regulamento interno, JO L 345 de 29.12.2001, pp. 94 - 98.

destinados a publicação; além disso, os documentos preparatórios dos textos adoptados pela Comissão são tornados públicos a partir do momento em que se torne evidente que nenhuma das excepções previstas no regulamento lhes é aplicável.

1.2. Criação de um Comité Interinstitucional

Visto que as três Instituições aplicam o mesmo regime de acesso aos seus documentos, o nº 2 do artigo 15º do regulamento prevê que «*as instituições estabelecerão um comité interinstitucional tendo em vista estudar as melhores práticas, abordar eventuais diferendos e debater as futuras evoluções em matéria de acesso do público aos documentos*».

Em 28 de Novembro de 2001, no quadro de um diálogo tripartido entre os três Presidentes, foi decidido constituir o *Comité* Interinstitucional a nível político e, simultaneamente, os três Secretários-Gerais foram encarregados de preparar os trabalhos e de assegurar o acompanhamento deste Comité.

Em 13 de Março de 2002, o *Comité* Interinstitucional realizou a sua reunião constitutiva em Estrasburgo, na presença do Presidente do Parlamento Europeu, P. COX, do Presidente em exercício do Conselho, C. PIQUÉ, e da Vice-Presidente da Comissão, L. de PALACIO Durante esta reunião, foi acordado que os Presidentes designarão um representante da sua Instituição para o *Comité* e que as suas reuniões serão organizadas e presididas rotativamente por cada Instituição segundo a ordem de precedência do Tratado. O *Comité* decidiu igualmente que as suas reuniões serão preparadas pelos Secretários-Gerais, que elaborarão as ordens de trabalhos, e que a acta será redigida pela Instituição que organiza a reunião.

Na sua segunda reunião, realizada em Estrasburgo, em 10 de Abril de 2002, o *Comité* Interinstitucional abordou, entre outros, os seguintes pontos:

(1) Informação dos cidadãos : foi decidido elaborar uma brochura comum de informação ao público (ver ponto 2.2 *infra*) ;

(2) Acesso directo aos documentos legislativos (ver ponto 2.3);

(3) Alargamento do âmbito de aplicação do regulamento às Agências (ver ponto 1.6).

Em 9 de Julho de 2002, foi realizada, em Bruxelas, uma terceira reunião, em que o Comité:

(1) saudou a abertura, em 3 de Junho de 2002, dos registos públicos do Parlamento e da Comissão (ver ponto 1.3)[9];

(2) fez o ponto da situação em relação à brochura comum de informação;

(3) aprovou a assinatura de um memorando relativo à consulta mútua das Instituições;

---

[9] O Conselho explora um registo público de documentos desde 1.1.1999.

(4) trocou pontos de vista sobre a forma de tratar os pedidos volumosos ou abusivos.

Estas reuniões foram precedidas de reuniões preparatórias dos altos funcionários responsáveis nas três Instituições[10]. Além disso, no plano técnico e administrativo, os funcionários encarregados da aplicação do regulamento nas três Instituições mantêm contactos regulares entre si para assegurar uma aplicação coerente, trocar experiências e identificar as melhores práticas.

1.3. O registo de documentos

Para permitir que os cidadãos possam beneficiar de forma concreta dos direitos que lhes são conferidos pelo regulamento, o seu artigo 11º prevê que cada Instituição deve adoptar as medidas necessárias para colocar à disposição, por via electrónica, um registo de documentos.

Antes da adopção do regulamento, a Comissão tinha aberto ao público, através da Internet, um registo com as referências do correio dirigido ao Presidente da Comissão Europeia[11], bem como das respostas a esse correio e das cartas enviadas pelo Presidente por iniciativa própria. Em 31 de Dezembro de 2002, este registo continha as referências de 34 383 documentos.

Por outro lado, para melhorar a informação do público sobre a legislação em preparação, a Comissão tinha aberto uma base de dados dos documentos que fazem parte do processo de decisão entre a Comissão e as outras Instituições. Esta base fornece informações sobre a evolução do procedimento e permite obter acesso directo aos textos electrónicos dos actos preparatórios disponíveis[12].

A Comissão completou estas duas aplicações com um novo registo de documentos internos e preparatórios, aberto ao público em 3 de Junho de 2002. Atendendo à prioridade consagrada pelo regulamento aos documentos legislativos, conforme definidos no nº 2 do artigo 12º, a Comissão decidiu que, numa primeira fase, o registo deve conter os documentos com as séries COM, C e SEC a partir de 1 de Janeiro de 2001.

A série COM abrange todas as propostas e comunicações apresentadas pela Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu. A série C reúne os actos jurídicos adoptados pela Comissão ao abrigo das competências que lhe são próprias ou delegadas. Estas duas séries cobrem, pois, a função legislativa da Comissão. Por último, a série SEC corresponde a documentos internos ligados ao processo de decisão e ao funcionamento geral dos serviços da Comissão.

O registo encontra-se à disposição na Internet[13]. Para facilitar a pesquisa, foi agrupado com as outras fontes electrónicas de informação num portal comum. Uma página de ajuda informa o público acerca da sua utilização. Os documentos

---

10 A Comissão é representada por Moavero Milanesi, Secretário-Geral Adjunto.

11 Este registo foi criado por iniciativa pessoal do Presidente com o objecto de melhorar a transparência, em conformidade com o compromisso que assumira perante o Parlamento Europeu em 14 de Setembro de 1999 e publicado no JO C 91 de 30 de Março de 2000.

12 Base de dados PreLex.

13 http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_fr.htm

publicados são directamente disponibilizados graças a uma ligação ao texto integral no sistema Eur-Lex[14]. Em 31 de Dezembro de 2002, o registo continha as referências de 24 942 documentos.

A Comissão tenciona alargar progressivamente a cobertura do registo. Para este efeito, estão previstos vários desenvolvimentos ao longo de 2003, em ligação com os trabalhos relativos à modernização da gestão dos documentos e ao seu arquivamento electrónico.

O registo está vocacionado para ser um instrumento de ajuda à pesquisa dos documentos. A presença das referências de um documento no registo não condiciona o acesso.

O regulamento prevê no artigo 9º um tratamento especial para os "documentos sensíveis"[15]. Estes documentos constituem uma categoria específica de "documentos classificados". Por força das novas regras de segurança aplicáveis desde 1 de Dezembro de 2001[16], estão a ser criados progressivamente registos internos que repertoriam os documentos classificados. Logo que estes registos internos estejam completamente operacionais, permitirão identificar cada documento classificado no mínimo "confidencial". Na prática, a Comissão só elabora e recebe um número limitado de documentos com uma destas classificações e apenas uma parte dos mesmos corresponde à definição de "documentos sensíveis". As três categorias de documentos actualmente cobertas pelo registo (as séries COM, C e SEC de 2001 e 2002) não incluem documentos sensíveis na acepção do artigo 9º do regulamento.

1.4. A adaptação do regulamento relativo à abertura ao público dos arquivos históricos

Com a adopção do Regulamento nº 1049/2001, o legislador comunitário pretendeu assegurar a conformidade das regras já existentes em matéria de acesso aos documentos da Comissão com os princípios do novo regulamento. Assim, o nº 2 do artigo 18º prevê que «*a Comissão examinará a conformidade do Regulamento (CEE, Euratom) nº 354/83 do Conselho, de 1 de Fevereiro de 1983, relativo à abertura ao público dos arquivos históricos da Comunidade Económica Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica, com o presente regulamento, a fim de assegurar tanto quanto possível a preservação e o arquivamento de documentos*».

O disposto no nº 1, alíneas b) e c), e no nº 2 do Regulamento nº 354/83 exclui o acesso por parte do público a certas categorias de documentos. Porém, por força do Regulamento (CE) n° 1049/2001, estes documentos são abrangidos pelo direito de acesso e a sua divulgação só pode ser recusada com base nas excepções previstas no artigo 4º e nas disposições especiais previstas no artigo 9º. Por outro lado, o nº 7 do artigo 4º estabelece que apenas três excepções ao direito de acesso podem, se

---

14 http://europa.eu.int/eur-lex

15 *Documentos emanados das instituições ou das agências por elas criadas, dos Estados-Membros, de Estados terceiros ou de organizações internacionais, classificados como «TRÈS SECRET/TOP SECRET», «SECRET» ou «CONFIDENTIEL» por força das regras em vigor no seio da instituição em causa que protegem os interesses essenciais da União Europeia ou de um ou vários dos seus Estados-Membros abrangidos pelo nº 1, alínea a), do artigo 4º, em especial a segurança pública, a defesa e as questões militares.*

16 Decisão da Comissão de 29 de Novembro de 2001 (2001/844) que altera o seu Regulamento Interno; JO L 317 de 3.12.2001, p. 1.

necessário, ser aplicadas para além de um período de 30 anos: a protecção da privacidade, a protecção dos interesses comerciais e as disposições específicas relativas aos documentos sensíveis.

Em 19 de Agosto de 2002, a Comissão adoptou uma proposta de regulamento que altera o Regulamento nº 354/83[17] a fim de o pôr em conformidade com o Regulamento nº 1049/2001. O Parlamento Europeu emitiu o seu parecer na sessão plenária de Março de 2003[18].

1.5. Análise das normas específicas em matéria de confidencialidade presentes na legislação comunitária

A preocupação de conformidade da legislação existente com os princípios do Regulamento nº 1049/2001 reflecte-se, de forma mais geral, no nº 3 do artigo 18º do regulamento, que prevê Comissão deve examinar a conformidade das normas em vigor sobre o acesso aos documentos com o regulamento Trata-se de assegurar que as normas específicas em causa não prevêem outras excepções para além das previstas pelo regulamento.

No quadro deste exercício, a Comissão analisou mais de 120 disposições específicas contidas na legislação comunitária em vigor e respeitantes às condições em que certos documentos ou informações podem ser comunicados. É de notar que estas disposições não são unicamente respeitantes ao acesso aos documentos, mas, frequentemente, ao acesso à informação.

A análise destas disposições indica que podem ser agrupadas em duas categorias.

Determinadas regras específicas em matéria de acesso aos documentos ou, se for caso disso, à informação, devem ser consideradas como casos especiais abrangidos por uma das excepções gerais formuladas no artigo 4º do Regulamento 1049/2001. Trata-se quase sempre da protecção de interesses comerciais, de dados pessoais ou de actividades de inquérito.

O exame destas regras não revelou qualquer incompatibilidade com o Regulamento 1049/2001. Deve salientar-se que qualquer pedido de acesso é tratado com base no Regulamento 1049/2001 e que qualquer decisão relativa à divulgação de um documento é tomada em conformidade com o artigo 4º do regulamento.

Outras cláusulas concedem a partes interessadas, mediante um dado procedimento, um direito de acesso a informações ou documentos de carácter confidencial, cuja divulgação pública poderia prejudicar um dos interesses protegidos pelo artigo 4º do Regulamento nº 1049/2001. Trata-se de direitos específicos concedidos a certas pessoas que ultrapassam o âmbito do direito de acesso do público. Tais cláusulas existem, designadamente, no domínio do direito da concorrência.

---

17 COM(2002) 462.

18 PE 319.253.

1.6. Extensão da aplicabilidade do regulamento às agências

Em conformidade com o disposto no artigo 255º do Tratado CE, o regulamento só é aplicável ao Parlamento Europeu, ao Conselho e à Comissão. As agências comunitárias e outros órgãos similares criados pelo legislador comunitário dispõem de personalidade jurídica e não podem, portanto, ser assimilados a uma das Instituições cobertas pelo regulamento. Por este motivo, ao adoptarem o regulamento, as três Instituições declararam que as agências e órgãos similares criados pelo legislador deverão aplicar, em matéria de acesso aos respectivos documentos, normas conforme ao regulamento[19]. Para este efeito, competiria à Comissão propor as alteração necessárias dos actos que instituem as agências.

Após a adopção do Regulamento nº 1049/2001, fez-se notar às agências que este regulamento lhes seria futuramente aplicável, o que implicaria, eventualmente, a necessidade de adaptar as normas de acesso que actualmente aplicam de forma voluntária.

No intuito de «legislar melhor», as alterações relativas à aplicabilidade do Regulamento nº 1049/2001 foram incluídas num «pacote» de alterações dos actos que instituem as agências, na sequência da adopção do novo Regulamento Financeiro. A Comissão adoptou a sua proposta de alteração dos organismos comunitários em 17 de Julho de 2002[20]. Este dossier encontra-se actualmente em apreciação no Parlamento Europeu e no Conselho.

A alteração consiste em incluir em cada regulamento de base uma cláusula que torna o Regulamento nº 1049/2001 aplicável aos documentos na posse da agência, encarregando o seu conselho de administração ou de direcção de estabelecer as normas de aplicação.

Além disso, será incluída uma cláusula relativa às visas de recurso, ao Provedor de Justiça e ao Tribunal de Justiça para aquelas agências cujo acto de instituição não contenha uma cláusula geral sobre jurisdição.

2. MEDIDAS DE ACOMPANHAMENTO EM MATÉRIA DE INFORMAÇÃO E DE BOAS PRÁTICAS ADMINISTRATIVAS

Para além das medidas específicas relativas à sua aplicação descritas no capítulo precedente, o Regulamento nº 1049/2001 formula determinadas recomendações em matéria de informação e de boas práticas administrativas. A Comissão tomou várias iniciativas para pôr em prática estas recomendações.

2.1. O sítio Internet «Transparência e acesso aos documentos»

O regulamento prevê que as Instituições devem informar o público acerca do direito de acesso de que este beneficia (nº 1 do artigo 14º) e facilitar o exercício deste direito (nº 1 do artigo 15º).

---

[19] Declaração Comum relativa ao Regulamento n° 1049/2001, JO L 173 de 27.06.2001.

[20] COM (2002) 406 final.

Para este efeito, a Comissão desenvolveu e modernizou o sítio específico «acesso aos documentos» no servidor EUROPA, sítio este que havia sido criado com o intuito de informar o público acerca do Código de Conduta relativo ao acesso aos documentos da Comissão. Neste sítio[21] estão reunidas informações úteis que permitem aos cidadãos conhecer e utilizar melhor os seus direitos.

Um dos seus principais elementos é o guia do cidadão sobre o acesso aos documentos da Comissão Europeia. Disponível em todas as línguas comunitárias, este guia explica pormenorizadamente os trâmites a observar para pedir acesso aos documentos da Comissão. Descreve como podem ser obtidos os documentos publicados ou tornados acessíveis ao público, nomeadamente em sítios Internet, e fornece igualmente os pontos de contacto específicos para os pedidos de informações gerais.

Para facilitar as pesquisas, o sítio dá acesso ao registo dos documentos internos e preparatórios supramencionado (ponto 1.3), ao registo do correio do Presidente, bem como a várias outras fontes de informação relativas às actividades da Comissão, tais como:

– bases de dados sobre o processo legislativo interinstitucional e o direito comunitário em vigor;

– informações estatísticas sobre a situação da aplicação do direito comunitário;

– a base de dados dos arquivos históricos.

A partir do mesmo ecrã, o utilizador pode consultar directamente determinadas categorias de documentos:

– as ordens de trabalhos e as actas normais das reuniões da Comissão ;

– os comunicados de imprensa;

– os textos publicados no Jornal Oficial.

– Boletim da União Europeia e o Relatório Geral.

A partir de um outro ecrã, é possível visualizar os organigramas das direcções-gerais e serviços da Comissão. Por último, o sítio propõe ligações para os sítios correspondentes das outras Instituições e contém informações relativas às legislações dos Estados-Membros em matéria de acesso aos documentos.

O êxito do sítio «acesso aos documentos» é reflectido pelo número de consultas, que ultrapassa 30 000 ligações mensais.

---

21 http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_fr.htm

2.2. A brochura interinstitucional

Para fornecer aos cidadãos informações de carácter geral sobre as formas de acesso aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, as três Instituições publicaram uma brochura comum em todas as línguas comunitárias[22].

Esta publicação foi efectuada na sequência de uma decisão do *Comité* Interinstitucional referido no ponto 1.2.e encontra-se disponível nas representações, delegações, centros e redes de informação.

2.3. O acesso directo aos documentos

O regulamento inclui no artigo 12º recomendações sobre a colocação à disposição de forma automática de documentos, principalmente daqueles que se relacionam com o processo legislativo comunitário. O artigo 13º, relativo aos documentos a publicar no Jornal Oficial, confirma uma prática já existente.

As categorias de documentos colocadas directamente à disposição do público são definidas no artigo 9º das normas de aplicação[23].

Por força destas disposições, as ordens de trabalhos e as actas normais das reuniões da Comissão encontram-se directamente à disposição a partir do sítio «acesso aos documentos» supramencionado[24]. Os textos adoptados pela Comissão e destinados a publicação no Jornal Oficial podem ser consultados a partir do sistema Eur-Lex[25] alguns dias após a sua adopção. Os documentos já divulgados na sequência de um pedido anterior ou os documentos provenientes de terceiros já divulgados pelos seus autores ou com o seu consentimento são entregues mediante um simples pedido.

Para além dos documentos directamente colocados à disposição por força das disposições adoptadas em aplicação do regulamento, as direcções-gerais e outros serviços da Comissão divulgam no servidor EUROPA uma grande quantidade de documentos e proporcionam acesso a cerca de cinquenta bases de dados. Este servidor constitui a ponto de acesso por excelência à informação sobre as actividades da Comissão Europeia. Em 2002, cerca de 500 milhões de documentos foram consultados ou descarregados a partir do sítio EUROPA.

2.4. Sensibilização, informação e formação do pessoal

O novo regime de acesso do público aos documentos não podia ser posto em prática sem ser dada formação ao pessoal envolvido. Convinha, em especial, sensibilizar os funcionários para as obrigações decorrentes do nº 1 do artigo 15º do regulamento, que prevê que as Instituições devem desenvolver boas práticas administrativas tendo em vista facilitar o exercício do direito de acesso garantido pelo regulamento.

O novo regulamento manteve o tratamento descentralizado dos pedidos de acesso aos documentos. As primeiras actividades de formação foram destinadas aos membros da rede de funcionários responsáveis nas diferentes direcções-gerais. Esta rede, que

---

22 N.º de catálogo: KA-41-01-187-FR-C - ISBN 92-894-1904-0.

23 JO L 345 de 29.12.2001, pp 94-98.

24 http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_fr.htm

25 http://europa.eu.int/eur-lex/

havia sido criada no quadro da aplicação do Código de Conduta, constitui um fórum de intercâmbio de informações, de experiências e de boas práticas. Os membros desta rede servem também de ligação para a transmissão de informações às respectivas direcções-gerais e serviços. Neste contexto, asseguraram a formação dos seus colegas e sensibilizaram os funcionários das respectivas direcções-gerais para as implicações do novo regulamento.

Foi colocado à disposição dos funcionários um guia prático destinados a apoiar o seu trabalho de tratamento dos pedidos de acesso aos documentos. Este guia, disponível na Intranet da Comissão, pode igualmente ser consultado pelo pessoal das outras Instituições comunitárias.

Por último, foi integrado no programa de formação dos novos funcionários recrutados pela Comissão um módulo consagrado ao direito de acesso do público aos documentos.

B. APLICAÇÃO PRÁTICA DO REGULAMENTO EM 2002[26]

1. EVOLUÇÃO GERAL DOS PEDIDOS DE ACESSO

Em 2002, registou-se, de forma evidente, uma evolução profunda no que diz respeito à política de acesso aos documentos da Comissão. Com efeito, o número de pedidos iniciais, que se manteve relativamente constante ao longo dos últimos três anos de aplicação do Código de Conduta, aumentou para mais do dobro durante o primeiro ano de aplicação do Regulamento nº 1049/2001 (passou de 450, em 2001, para 991, em 2002). O número de pedidos confirmativos também aumentou praticamente para o dobro.

Embora não existam elementos objectivos que permitam identificar as causas deste aumento espectacular, este pode sem dúvida ser em grande parte atribuído à adopção do regulamento e à publicidade em torno deste acto, bem como à abertura do registo público.

A natureza e a origem dos pedidos de acesso também registaram uma evolução durante o ano transacto, podendo ser assinaladas algumas tendências:

- aumento é particularmente sensível nos domínios da concorrência, bem como da política aduaneira e da fiscalidade; nestes sectores, com efeito, verifica-se uma duplicação da percentagem de pedidos, o que corresponde em valores absolutos ao quádruplo dos pedidos de 2001. Em contrapartida, a percentagem de pedidos referentes ao mercado interno manteve-se constante (o que equivale, contudo, a uma duplicação dos pedidos em valores absolutos), tendo a percentagem de pedidos em matéria de política do ambiente registado uma diminuição de mais de metade (mantendo-se no entanto o número de pedidos quase idêntico). É interessante notar que cerca de 40% da totalidade dos pedidos são tratados pelas quatro Direcções-Gerais responsáveis por estes domínios, enquanto o Secretariado-Geral trata 15% do conjunto dos pedidos enviados à Comissão.

- A percentagem dos pedidos dos cidadãos ou das pessoas que não actuam explicitamente em nome de uma organização aumentou sensivelmente, tendo passado de uma média de 10 % para mais de 30 %. Este facto explica-se, em parte, pelo número importante de pedidos transmitidos por correio electrónico onde só figura o nome do requerente.

- O interesse dos escritórios de advogados confirma-se, mantendo-se o seu nível em cerca de 22-23 %. No entanto, a estabilidade desta percentagem corresponde, de facto, a uma duplicação em números absolutos.

- Os pedidos provenientes dos meios académicos registam uma nítida diminuição em termos relativos, tendo passado de 22 para 12 %, o que corresponde, todavia, a um ligeiro aumento em termos absolutos.

---

[26] Apenas os pedidos de acesso a documentos não publicados ou que não se encontram no domínio público são considerados como pedidos de acesso a título do Regulamento 1049/2001.

- Muitos dos pedidos de acesso aos documentos dirigidos à Comissão são vastos e imprecisos. Assim, grande número de número de pedidos são respeitantes ao conjunto dos documentos relativos a um dado tema, podendo abranger centenas de documentos. Estes pedidos provêm especialmente de investigadores e estudantes, bem como de escritórios de advogados.

2. OS PEDIDOS INICIAIS

O número de pedidos aumentou para mais do dobro, passando de 450, em 2001, para 991, em 2002. O número de documentos identificáveis tomados em consideração para o conjunto dos pedidos quase quadruplicou.

A taxa de respostas negativas aos pedidos iniciais aumentou gradualmente ao longo dos últimos quatro anos, tendo registado aproximadamente os seguintes níveis: 20 % em 1999, 25 % em 2000, 30 % em 2001 e 33 %, em 2002.

Diversos factores permitem explicar a progressão relativa do número de recusas de acesso:

(1) o número crescente de pedidos relativos a processos de infracção e a processos em matéria de política de concorrência. É de notar que mais de um terço dos casos de recusa (35,9 %) tem como fundamento a protecção dos objectivos das actividades de inspecção, de inquérito e de auditoria. Trata-se, em especial, de pedidos apresentados por escritórios de advogados. Esta tendência confirma-se claramente nos recursos judiciais (ver ponto 4.1);

(2) a extensão do âmbito de aplicação aos documentos originários de terceiros;

(3) o aumento significativo dos documentos da Comissão publicados ou directamente acessíveis, nomeadamente no servidor EUROPA, registando-se um número crescente de pedidos relativos a documentos que não podem ser comunicados.

3. OS PEDIDOS CONFIRMATIVOS

O número de pedidos confirmativos aumentou numa proporção comparável à dos pedidos iniciais, passando de 52 %, em 2001, para 96 %, em 2002. A percentagem de pedidos confirmativos em relação ao número de casos de recusa de acesso no estádio inicial mantém-se relativamente estável, correspondendo a cerca de um terço. O aumento, se bem que ligeiro, do número de casos de recusa dos pedidos iniciais não deu, pois, lugar a uma progressão do número de pedidos confirmativos.

O número de decisões de confirmação da recusa inicial situa-se sensivelmente ao mesmo nível que em 2001, isto é, corresponde a cerca de dois terços dos casos em comparação com cerca de três quartos em 1999 e 2000. Em quase 10 % dos casos, o Secretário-Geral concedeu um acesso parcial aos documentos recusados inicialmente. Esta percentagem reflecte o reforço da transparência resultante desta nova disposição prevista pelo regulamento. Por último, praticamente num em quatro casos , o reexame do pedido de acesso dá origem a uma decisão positiva.

O motivo de recusa mais importante continua a ser a protecção dos objectivos das actividades de inspecção, de inquérito e de auditoria, aplicando-se a quase 30 % das recusas confirmadas. É de salientar que, em quase metade das decisões negativas tomadas na sequência de um pedido confirmativo, a recusa se fundamenta em várias excepções ao direito de acesso.

Após o processo de tratamento dos pedidos, a taxa total de respostas positivas dadas ao conjunto dos pedidos situa-se em cerca de 70 %.

4. OS RECURSOS

4.1 Os recursos judiciais

O único caso que originou um acórdão do Tribunal de Primeira Instância no período de referência foi o processo *British American Tobacco (Investments) Ltd / Comissão* (T-311/00, Col. 2002, p. II-2781). Neste acórdão, que diz respeito à aplicação da Decisão 94/90, o TPI confirma que o direito de acesso só se aplica a documentos existentes.

Foram interpostos recursos de anulação para o Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias em relação a cinco decisões de recusa de acesso tomadas em 2002, com base no Regulamento nº 1049/2001. Todos estes processos estão pendentes.

Processo T-76/02 Messina/Comissão[27]

A recorrente põe em causa a recusa implícita do acesso a uma troca de correspondência da Comissão com as autoridades de um Estado-Membro relativa a um regime de auxílio estatal notificado em relação ao qual a Comissão decidira não levantar objecções.

O acesso a estes documentos fora inicialmente recusado com base na excepção prevista no nº 2, terceiro travessão, do artigo 4º do regulamento (protecção do objectivo de inquérito). Consultadas por ocasião da apreciação do pedido confirmativo, as autoridades nacionais exprimiram a sua oposição à divulgação dos documentos que tinham enviado à Comissão no quadro deste auxílio. No entanto, dado que o processo de consulta não permitiu dar uma resposta nos prazos previstos pelo regulamento, a recorrente introduziu um recurso de anulação desta recusa implícita.

Processos T-68/02 e T-159/02 Masdar (UK)/Comissão[28]

Este recurso é respeitante à recusa de divulgação de relatórios de auditoria a fim de proteger o inquérito (nº 2, terceiro travessão, do artigo 4º) e, a título subsidiário, os interesses comerciais da sociedade que é objecto da auditoria (nº 2, terceiro travessão, do artigo 4º).

---

[27] JO C 109 de 4.05.2002, p. 68.

[28] JO C 131 de 01.06.2002, p. 21, e JO C 202 de 24.08.2002, p. 29.

Processo T-168/02 Internationaler Tierschutz-Fonds (IFAW) GmbH/Comissão[29]

Este litígio diz respeito à recusa, em aplicação do nº 5 do artigo 4º do regulamento, da concessão de acesso a documentos provenientes de um Estado-Membro que não autoriza a sua divulgação. A recorrente contesta a interpretação da Comissão desta disposição e considera que a oposição de um Estado-Membro não é suficiente para justificar a recusa de acesso.

Processo T-237/02 Technische Glaswerke Ilmenau GmbH/Comissão[30]

Este recurso é respeitante à aplicação das excepções relativas à protecção dos inquéritos no quadro de um regime de auxílio (nº 2, terceiro travessão, do artigo 4º), bem como à protecção dos interesses comerciais (primeiro travessão do mesmo artigo). A recorrente considera que a Comissão aplicou estas excepções de forma global, sem demonstrar concretamente o prejuízo resultante da divulgação dos documentos pedidos. Contesta também a aplicação aos casos de auxílios públicos da jurisprudência relativas aos processos de infracção.

Processo T-2/03 Verein für Konsumenteninformation (VKI)/Comissão[31]

O recurso, introduzido em 7.1.2003, diz respeito a uma decisão de 18.12.2002, na qual a Comissão recusa o acesso ao dossier respeitante a um processo de cartel. A recusa é baseada na excepção «inquéritos» (nº 2, terceiro travessão, do artigo 4º), bem como na necessidade de proteger os interesses comerciais das empresas em causa, o processo judicial em curso e a integridade das pessoas citadas no dossier. Fundamentando-se no princípio da proporcionalidade, reconhecido em vários acórdãos do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância, a Comissão considerou que o encargo administrativo gerado pela apreciação de cada documento a fim de extrair as partes que podem ser divulgadas seria completamente desproporcionado.

4.2 As queixas apresentadas ao Provedor de Justiça Europeu

No presente relatório, só são tomadas em consideração as queixas relativas a um pedido de acesso aos documentos a título principal.

Queixa 1128/2001/IJH do Sr. Hoedeman (em nome de «Corporate Europe Observatory») de 21.7.2001 (queixa encerrada)

A queixa é respeitante à recusa de concessão de acesso a notas de *briefing*, elaboradas para o Comissão e o Director-Geral, no quadro das reuniões do «Transatlantic Business Dialogue». É de registar que todos os outros documentos solicitados estão disponíveis na Internet ou forma divulgados.

O pedido tinha sido tratado no âmbito do regime do Código de Conduta. O provedor de Justiça solicitou à Comissão que revisse a sua decisão com base no regulamento que, entretanto, entrara em vigor. A Comissão confirmou a recusa com base em duas excepções: a protecção da posição de negociação da Comissão (e, por conseguinte,

---

29 JO C 202 de 24.08.2002, p. 30.
30 JO C 233 de 28.09.2002, p. 35.
31 JO C 55 de 08.03.2003, p. 37.

do processo de decisão - nº 3, primeiro parágrafo, do artigo 4º) e a protecção das relações internacionais (nº 1, alínea a), do artigo 4º).

Inicialmente, o Provedor de Justiça considerou que a Comissão não tinha tido suficientemente em conta o interesse público da divulgação dos documentos solicitados. Num projecto de recomendação, solicitava à Comissão a divulgação dos documentos, excepto se houvesse motivos graves que justificassem a recusa de acesso. A Comissão forneceu uma argumentação mais desenvolvida, que foi aceite pelo Provedor de Justiça. O dossier foi encerrado em 9.12.2002.

Queixa 1184/2002/PB do Sr. Jens-Peter Bonde (Deputado europeu) de 29.5.2002 (queixa encerrada)

Trata-se de uma série de pedidos muito vastos, que ultrapassam, em certos aspectos, o quadro do regulamento, dado que certos documentos não existem. A Comissão respondeu da seguinte forma a estes diferentes pedidos:

– a lista completa de todos os comités e grupos de trabalho com os nomes dos seus membros: o autor da queixa recebeu a lista dos comités e grupos de trabalho; as listas de membros não existem porque a participação varia em função dos temas;

– a lista completa das pessoas que beneficiaram de um reembolso das despesas de viagem e de estada: tal lista não existe;

– a lista de todos os documentos aos quais o acesso, mesmo parcial, pode ser recusado: tal lista não existe e é impossível de elaborar;

– todos os pareceres do SJ relativos ao acervo comunitário: este pedido é demasiado vasto; atendendo à protecção de que beneficiam os pareceres do (nº 2, segundo travessão, do artigo 4º), a possibilidade de divulgação deve ser examinada caso a caso, em relação a documentos concretos;

– os relatórios de screening relativos a Malta: estes documentos não provêm da Comissão; os Estados-Membros devem ser consultados.

A Comissão transmitiu as suas observações ao Provedor de Justiça em 1.8.2002. O Provedor de Justiça encerrou o processo em 11.3.2003, concluindo que não tinha havido má administração por parte da Comissão.

Queixa 1437/2002/IJH de 31.7.2002

O autor da queixa é um dos investidores privados no mercado dos seguros da Lloyd's (os «Names»), arruinado devido às perdas sofridas pela Lloyd's nos Estados Unidos em resultado das indemnizações substanciais pagas às vítimas do amianto. Apresentou queixa contra as autoridades britânicas pela não aplicação da Directiva «Seguros não vida » (73/239/CEE).

O autor da queixa solicitou a obtenção de uma cópia da carta de notificação de incumprimento. A recusa da DG «Mercado Interno» foi confirmada pelo Secretário-Geral. A Comissão transmitiu as suas observações ao Provedor de Justiça em 24.10.2002. Está em curso o inquérito.

Queixa 1753/2002/GG de 7.10.2002

O autor da queixa contesta a recusa de acesso a documentos originários de um Estado-Membro. Consultadas pela Comissão, as autoridades nacionais haviam, efectivamente, recusado a divulgação. Por força do nº 5 do artigo 4º do regulamento, a DG «Fiscalidade e União Aduaneira» recusou a transmissão desses documentos. Esta decisão foi seguidamente confirmada pelo Secretário-Geral.

O autor da queixa contesta, em especial, o facto de a Comissão ter consultado as autoridades nacionais. Considera, com efeito, que, por força das normas de aplicação do regulamento, a Comissão deveria ter-lhe dado acesso aos documentos solicitados sem consultar as autoridades nacionais.

A Comissão transmitiu as suas observações ao Provedor de Justiça em 09.01.2003. Está em curso o inquérito.

C. DADOS QUANTIFICADOS RELATIVOS À APLICAÇÃO DO REGULAMENTO

Recorda-se que estas estatísticas dizem exclusivamente respeito aos pedidos respeitantes a documentos não publicados. Não incluem, portanto, os inúmeros pedidos de informação e os pedidos cada vez mais numerosos de documentos publicados tratados pelos serviços da Comissão.

1. PEDIDOS INICIAIS

Número de pedidos iniciais			
1999	**2000**	**2001**	**2002**
408	481	450	991

Número de documentos identificáveis tomados em consideração			
1999	**2000**	**2001**	**2002**
587	505	589	2150

Taxa de respostas positivas/negativas (em %)			
1999	**2000**	**2001**	**2002**
81 / 19	76,6 / 23,4	70,3 / 29,7	66,5 / 33,5

Número de pedidos relativamente aos quais foi concedido um acesso parcial			
1999	**2000**	**2001**	**2002**
Dados não disponíveis			44

Repartição das recusas de acesso por excepção invocada (em %)	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**
Protecção do interesse público (segurança pública)	50,6	58,8	65,3	-
Protecção do interesse público (defesa e assuntos militares)				0,46
Protecção do interesse público (relações internacionais)				1,8
Protecção do interesse público (política financeira, monetária ou económica)				0,46
Protecção dos processos judiciais e consultas jurídicas				3,7
Protecção dos objectivos de actividades de inspecção, de inquérito e de auditoria				35,9
Protecção dos interesses comerciais, incluindo a propriedade intelectual	2,6	4,1	2,6	3,7
Protecção da vida privada e da integridade do indivíduo (protecção dos dados pessoais)	-	2,1	1,7	5,2
Protecção do processo de decisão	13,0	9,3	8,7	8,6
Confidencialidade solicitada por um Estado-Membro	6,5	5,1	2,6	2,1
Várias excepções/excepção não especificada	27,3	19,6	19,1	38

2. PEDIDOS CONFIRMATIVOS

Número de pedidos confirmativos			
1999	**2000**	**2001**	**2002**
33	46	52	96

Repartição das decisões sobre os pedidos confirmativos (em %)				
	1999	**2000**	**2001**	**2002**
Confirmação da recusa	73,1	73	65,3	66,9
Acesso parcial	-	-	-	9,2
Inversão total	26,9	27	34,7	23,9

Repartição das recusas de acesso confirmadas por excepção invocada (em %)	**2002**
Protecção do interesse público (segurança pública)	-
Protecção do interesse público (defesa e assuntos militares)	-
Protecção do interesse público (relações internacionais)	7,2
Protecção do interesse público (política financeira, monetária ou económica)	-
Protecção dos processos judiciais e consultas jurídicas	4,4
Protecção dos objectivos de actividades de inspecção, de inquérito e de auditoria	29,4
Protecção dos interesses comerciais, incluindo a propriedade intelectual	3,3
Protecção da vida privada e da integridade do indivíduo	0,6
Protecção do processo de decisão	1,6
Confidencialidade solicitada por um Estado-Membro	4,4
Várias excepções	48,9

3. ESTATÍSTICAS RELATIVAS AO CONJUNTO DOS PEDIDOS

Taxa de respostas positivas para o conjunto do procedimento (em %)			
1999	**2000**	**2001**	**2002**
82,8	80,7	74,7	70,7*

* incluindo 8,3 % de casos relativamente aos quais foi concedido um acesso parcial

Repartição dos pedidos

por perfil profissional dos requerentes	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**
Cidadãos e não especificados	10,5	10,5	12,6	31,8
Advogados	18,4	21,6	23,5	22,4
Sociedade civil (indústrias, *lobbies*, ONG, etc.)	26,0	25,4	23,2	17,8
Meios académicos	26,2	20,4	22,0	12,3
Autoridades públicas	13,4	13,2	12,0	8,6
Jornalistas	2,5	5,7	2,6	3,8
Deputados do PE	2,7	3,2	4,1	3,1

por zona geográfica de origem (em %)	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**
Alemanha	10,0	9,3	12,7	10,9
Áustria	1,7	1,1	0,9	2,1
Bélgica	27,5	28,5	23,6	23,0
Dinamarca	1,2	2,8	2,7	1,6
Espanha	7,1	4,2	7,1	5,4
Finlândia	0,2	1,1	1,6	0,5
França	10,5	6,6	7,3	10,3
Grécia	1,0	0,4	0,2	1,2
Irlanda	1,0	2,3	3,8	2,0
Itália	7,6	12,1	7,3	9,6
Luxemburgo	1,7	0,2	0,7	0,4
Países Baixos	9,0	11,0	8,2	6,4
Portugal	0,7	0,6	0,4	1,2
Reino Unido	15,0	13,4	15,8	8,8
Suécia	2,0	1,5	1,1	1,3
Europa fora da Comunidade	1,7	2,8	1,8	1,7
Fora da Europa	2,0	1,3	3,3	1,3
Origem não especificada	0,0	0,8	1,5	12,2

por domínios (em %)	2000	2001	2002
Administração e pessoal	1,8	1,9	3,2
Ajuda ao desenvolvimento	2,4	2,4	0,8
Ajuda humanitária	0,6	0,4	0,1
Agricultura	2,2	2,9	4,8
Orçamento	1,6	3,7	2,3
Comércio	1,0	0,8	1,1
Concorrência	4,3	5,2	12,7
Controlo financeiro	0,2	0,6	0,4
Educação e cultura	2,0	1,7	0,5
Economia e finanças	1,4	1,4	1,1
Alargamento	1,4	1,2	1,0
Emprego e assuntos sociais	4,5	3,5	3,2
Empresas	4,1	5,0	3,9
Ambiente	14,6	16,3	6,2
Fiscalidade e união aduaneira	9,7	5,0	10,6
Inspecção-geral	0,0	0,4	0,2
Justiça e assuntos internos	6,3	5,8	2,2
Mercado interno	5,7	11,4	10,3
Organismo de Luta Antifraude	2,2	1,2	2,4
Pescas	2,2	1,0	0,6
Imprensa	0,2	0,8	0,8
Política regional	2,6	1,7	0,8
Relações externas	2,8	3,7	2,1
Investigação e desenvolvimento tecnológico	0,6	0,6	0,7
Investigação (Centro Comum)	0,4	0,2	0,3
Saúde e protecção dos consumidores	3,0	2,7	4,4
Secretariado-Geral	15,8	12,1	15,9
Serviço Comum de Interpretação - Conferências	0,0	0,0	0,4
Serviço Jurídico	1,8	2,9	3,0
Serviços de tradução	0,0	0,2	0,4
Sociedade da informação	0,6	0,6	0,7
Serviço de Estatística	0,0	0,4	0,1
Transportes e energia	4,0	2,3	2,9