COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 30.1.2004
COM(2004) 45 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO

sobre a aplicação dos princípios do Regulamento (CE) nº 1049/2001 relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão

Preâmbulo

Desde 3 de Dezembro de 2001, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão aplicam o Regulamento nº 1049/2001 relativo ao acesso do público aos documentos em seu poder[1]. Cada uma das três instituições publicou, em conformidade com o disposto no regulamento (nº 1 do artigo 17º), um primeiro relatório anual sobre a respectiva aplicação:

- Nota do Secretário-Geral do Parlamento Europeu à Mesa de 23 de Janeiro de 2003, refª PE 324.892/BUR

- Relatório do Conselho de 31 de Março de 2003, refª 7957/03

- Relatório da Comissão de 29 de Abril de 2003, refª COM(2003) 216 final.

O regulamento prevê ainda que a Comissão proceda, até 31 de Janeiro de 2004, a uma avaliação da aplicação dos princípios do regulamento e formule recomendações a este respeito (nº 2 do artigo 17º). O presente relatório dá aplicação a esta última disposição do regulamento.

O objecto do relatório é uma primeira avaliação qualitativa da aplicação do Regulamento nº 1049/2001 à luz dos princípios da política de transparência das instituições comunitárias.

Verifica-se pelos relatórios anuais acima citados que, em 2002, o número de pedidos duplicou em relação ao ano anterior, durante o qual as instituições aplicavam o antigo regime de acesso aos seus documentos. Os números provisórios relativos a 2003 revelam de novo um aumento considerável da procura. Apesar deste forte aumento do número de documentos solicitados, a taxa de respostas positivas permanece estável. Por outro lado, o número de documentos tornados directamente acessíveis está em constante aumento. Há, portanto, um crescimento substancial do número de documentos postos à disposição do público. Será possível deduzir deste crescimento que o Regulamento nº 1049/2001 permitiu realizar o objectivo de dar ao público o acesso mais amplo possível aos documentos na posse das instituições comunitárias?

O presente relatório propõe-se responder a esta questão com base numa análise detalhada da forma como as três instituições em questão aplicaram cada uma das disposições do Regulamento nº 1049/2001. Esta análise baseia-se principalmente na experiência prática dos serviços intervenientes nesta matéria no seio das três administrações. Com efeito, é ainda muito cedo para avaliar o regulamento à luz da jurisprudência e das decisões do Provedor de Justiça Europeu. Dois anos após o início da aplicação do regulamento, o Tribunal de Primeira Instância proferiu um único acórdão[2] e o Provedor de Justiça deu por encerradas 11 queixas[3].

---

1 JO L 145 de 31.5.2001, p. 43.

2 Acórdão de 17.9.2003 no processo T-76/02 *Messina/Comissão,* ainda não publicado na Colectânea.

3 6 queixas contra o Conselho: 917/2000/GG, 1542/2000/PB, 573/2001/IJH, 648/2002/IJH, 1015/2002/PB e 1795/2002/IJH
5 queixas contra a Comissão: 1128/2001/IJH, 1184/2002/PB, 1437/2002/IJH, 1753/2002/GG e 412/2003/GG

ÍNDICE

1. O regime comunitário de acesso aos documentos: quadro jurídico e características . 6

1.1. Quadro jurídico 6

1.2. Princípios gerais 6

1.3. As inovações do Regulamento nº 1049/2001 7

2. Extensão do direito de acesso 8

2.1. Instituições abrangidas 8

2.1.1. Disposições do Tratado e do regulamento 8

2.1.2. Declaração comum das três instituições 8

2.1.3. A situação de facto 9

2.2. Beneficiários 10

2.2.1. Disposições do Tratado e do regulamento 10

2.2.2. Extensão do direito de acesso 10

2.2.3. Categorias de pessoas que exerceram o seu direito de acesso 10

2.3. Âmbito de aplicação material 11

2.3.1. Definição de "documento" 11

2.3.2. Domínios de actividade abrangidos pelo direito de acesso 12

2.3.3. Noção de "documento na posse de uma instituição" 13

2.3.4. Documentos sob a forma de registos sonoros ou audiovisuais 14

2.3.5. Documentos e sistemas de informação electrónicos 14

2.4. Âmbito de aplicação temporal 14

2.5. Conclusões 15

3. Limites do direito de acesso 15

3.1. Panorâmica geral da aplicação das excepções em 2002 15

3.2. Excepções absolutas 17

3.2.1. Protecção da segurança pública 17

3.2.2. Protecção da defesa e das questões militares 17

3.2.3. Protecção das relações internacionais 17

3.2.4. Protecção da política financeira, monetária ou económica 18

3.2.5. Protecção da vida privada e da integridade do indivíduo 18

3.3. Regime especial para os documentos sensíveis 19

3.4. Excepções baseadas na ponderação do interesse público 20
3.4.1. Protecção de interesses comerciais 21
3.4.2. Protecção dos processos judiciais e consultas jurídicas 21
3.4.3. Protecção das actividades de inquérito 22
3.4.4. Protecção do processo decisório 23
3.4.5. Ponderação do interesse público numa divulgação 24
3.5. Acesso aos documentos de terceiros 25
3.5.1. Regime geral 25
3.5.2. Documentos emanados dos Estados-Membros 26
3.5.3. Documentos sensíveis 27
3.6. Divulgação parcial de documentos 27
3.7. Acessibilidade dos documentos com mais de trinta anos 27
3.8. Acesso aos documentos comunitários com base numa legislação nacional 28
3.9. Casos não previstos no regulamento 29
3.10. Compatibilidade das regras de acesso específicas com o regime geral do regulamento 29
3.11. Conclusões 30
4. Aplicação do direito de acesso na prática 31
4.1. Admissibilidade dos pedidos 31
4.2. Prazos de resposta 31
4.3. Pedidos complexos, volumosos ou abusivos – proporcionalidade 32
4.4. Modalidades de acesso – facturação 33
4.5. Consulta de terceiros 33
4.6. Recurso administrativo interno 34
4.7. Vias de recurso externas 34
4.8. Carga administrativa para as instituições em causa 35
4.9. Cooperação interinstitucional 36
4.10. Conclusões 36
5. Publicidade e informação activa 37
5.1. Os registos 37
5.1.1. Natureza dos registos 37
5.1.2. Conteúdo 37

5.1.3. Campo documental ... 38
5.1.4. Utilização dos registos ... 39
5.2. Acesso directo aos documentos e difusão da informação ... 39
5.3. Assistência aos requerentes ... 40
5.4. Conclusões ... 40
6. Balanço e perspectivas ... 41
6.1. Generalização do direito de acesso ... 41
6.2. Precisão do âmbito de aplicação material ... 41
6.3. Aplicação do regime de excepções ... 42
6.4. Carga de trabalho gerada pela aplicação prática do regulamento ... 43
6.5. Papel do regulamento na política de informação do público ... 43
6.6. Recurso ao regulamento com vista a invocar direitos de acesso especiais ... 44
6.7. Adequação do Regulamento nº 1049/2001 ... 44
7. Acções propostas ... 45
7.1. Acções a curto prazo ... 45
7.1.1. Recomendação de adaptar as regras de acesso às do Regulamento nº 1049/2001 ... 45
7.1.2. Recomendação de alargar o direito de acesso a todas as pessoas singulares ou colectivas, sem condição de nacionalidade ou de residência ... 45
7.1.3. Desenvolvimento dos registos e do acesso directo aos documentos ... 45
7.1.4. Desenvolvimento dos outros instrumentos de informação ... 46
7.1.5. Reforço da cooperação interinstitucional ... 46
7.1.6. Formação apropriada dos responsáveis pelo acesso aos documentos das agências e outras instituições ... 46
7.2. Acções a mais longo prazo ... 46
7.2.1. Recenseamento dos domínios em que são necessárias regras de acesso específicas. 46
7.2.2. Avaliação da necessidade ou da oportunidade de alterar o Regulamento nº 1049/2001 ... 47

1. O REGIME COMUNITÁRIO DE ACESSO AOS DOCUMENTOS: QUADRO JURÍDICO E CARACTERÍSTICAS

Para avaliar a aplicação dos princípios de transparência, convém recordar o quadro jurídico do regime comunitário de acesso aos documentos e os princípios que lhe estão subjacentes. O primeiro regime de acesso aos documentos foi estabelecido conjuntamente pelo Conselho e pela Comissão em 1993-1994. Os princípios que estiveram na base deste regime permanecem válidos, não obstante a substancial alteração do quadro jurídico verificada em 2001. O que o novo Regulamento nº 1049/2001 introduziu foram importantes inovações que alargaram o direito de acesso e geraram um aumento significativo da procura.

1.1. Quadro jurídico

Desde 1 de Maio de 1999, data de entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, o Tratado que institui a Comunidade Europeia contém um novo artigo 255º, que consagra o princípio de um direito de acesso aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão.

A extensão, os limites e as modalidades de exercício deste direito de acesso foram estabelecidos pelo Regulamento (CE) nº 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, aplicável desde 3 de Dezembro de 2001. Este regulamento estabelece um quadro jurídico comum para o acesso aos documentos das três instituições.

Com vista à aplicação das regras comuns, cada uma das três instituições adoptou regras de execução que fazem parte do seu regulamento interno[4]. Estas regras definem as modalidades práticas próprias de cada instituição, no respeito dos princípios e dos limites fixados pelo regulamento.

Este conjunto de textos substitui as decisões anteriormente adoptadas pelas três instituições relativamente ao acesso do público aos seus próprios documentos.

1.2. Princípios gerais

O regime comunitário de acesso aos documentos aproxima-se dos regimes de acesso aos documentos ou à informação em vigor na maior parte dos países dotados de legislação na matéria[5]. Está igualmente muito próximo da recomendação do Conselho da Europa[6] e da Convenção de Århus[7]. Este regime caracteriza-se por um vasto âmbito de aplicação e por um número limitado de excepções ao direito de

---

4 Decisão de 28.11.2001 da Mesa do Parlamento Europeu, JO C 374 de 29.12.2001, p. 1.
Decisão do Conselho de 29.11.2001, JO L 313 de 30.11.2001, p. 40.
Decisão da Comissão de 5.12.2001, JO L 345 de 29.12.2001, p. 94.

5 Ver análise comparativa no sítio Internet "Transparence et Accès aux documents": http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_fr.htm

6 Recomendação Rec (2002) 2 do Comité de Ministros aos Estados Membros sobre o acesso aos documentos públicos, adoptada em 21 de Fevereiro de 2002.

7 Convenção sobre o acesso à informação, a participação do público na tomada de decisões e o acesso à justiça no domínio do ambiente, assinada em Århus, Dinamarca, em 25 de Junho de 1998.

acesso, formuladas de maneira bastante geral. Tem por base o princípio segundo o qual todos os documentos são acessíveis, salvo quando a sua divulgação for lesiva de um interesse público ou privado determinado.

Os princípios fundamentais do regime comunitário de acesso aos documentos são os seguintes:

- **Direito de acesso geral e não condicional:** o direito de acesso é reconhecido a qualquer pessoa singular ou colectiva; esta não tem de justificar o seu pedido.

- **Definição ampla da noção de documento:** a definição de "documento" abrange toda a informação conservada sob qualquer forma: papel, suporte electrónico, registo sonoro, visual ou audiovisual. Deverá tratar-se, porém, de documentos relativos às competências da instituição em questão.

- **Princípio do prejuízo:** nenhuma categoria de documentos está excluída do direito de acesso, nem mesmo os documentos classificados. A recusa de divulgar um documento deve ser fundamentada numa análise do prejuízo que a sua divulgação causaria a um dos interesses públicos ou privados expressamente mencionados no regulamento.

- **Via de recurso administrativo:** A decisão de recusar, mesmo parcialmente, o acesso a um documento pode ser objecto de um recurso administrativo junto da instituição em questão. Na sequência deste *pedido confirmativo*, a instituição é obrigada a reexaminar o pedido de acesso. A confirmação da recusa deve ser devidamente fundamentada e é susceptível de recurso judicial ou de queixa ao Provedor de Justiça Europeu.

1.3. As inovações do Regulamento nº 1049/2001

Os princípios fundamentais acima enunciados já constavam do Código de Conduta adoptado conjuntamente pelo Conselho e pela Comissão em 1993 e aplicado pelas Decisões 93/731 do Conselho e 94/90 da Comissão, assim como pela Decisão 97/632 do Parlamento Europeu. No entanto, o Regulamento nº 1049/2001 introduziu um certo número de inovações que alargaram sensivelmente o direito de acesso:

- **Supressão da regra do autor:** o direito de acesso foi alargado a todos os documentos na posse das três instituições, incluindo os documentos emanados de terceiros.

- **Adaptação do regime das excepções:** foi acrescentada uma excepção específica relativa à defesa e aos assuntos militares, passando estes documentos a estar incluídos no âmbito de aplicação[8]. Outra excepção específica é relativa às consultas jurídicas; não se trata de uma extensão do regime das excepções, mas da transposição da jurisprudência na matéria[9].

---

[8] Tinham sido excluídos do âmbito de aplicação do regime de acesso do Conselho pela Decisão 2000/527, que alterou a Decisão 93/731.

[9] Processo T-610/97 R, *Carlsen e outros/Conselho*, Col. 1998, p. II-485.
Processo T-44/97, *Ghignone e outros/Conselho*, Col. – função pública 2000, p. IA-223 ; II-1023.

- **Ponderação dos interesses:** o regulamento prevê que a protecção de certos interesses deve ser ponderada em relação ao interesse público da divulgação dos documentos. Se o interesse público da divulgação for preponderante, o documento será tornado acessível, não obstante a aplicabilidade de uma excepção ao direito de acesso.

- **Registos e acesso directo aos documentos:** cada instituição deve criar um registo público de documentos, consultável na Internet. Além disso, o regulamento fixa como objectivo que os documentos sejam tornados directamente acessíveis, tanto quanto possível, sob forma electrónica.

- **Acesso parcial:** este princípio enunciado pela jurisprudência[10] faz agora parte do regulamento (nº 6 do artigo 4º). Uma parte de um documento que não esteja abrangida por qualquer das excepções deve ser divulgada, salvo se a selecção das passagens a divulgar representar uma carga administrativa desproporcionada em relação ao valor da informação contida nessas passagens.

- **Prazos de resposta reduzidos:** o prazo de resposta de um mês foi reduzido para 15 dias úteis, com possibilidade de prolongamento por mais 15 dias úteis, nos casos devidamente justificados.

2. EXTENSÃO DO DIREITO DE ACESSO

O âmbito de aplicação do regulamento é muito amplo: abrange todos os documentos na posse do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão. No entanto, contém algumas lacunas, que serão analisadas neste capítulo.

2.1. Instituições abrangidas

2.1.1. Disposições do Tratado e do regulamento

O regulamento abrange apenas as três instituições previstas no artigo 255º do Tratado CE: Parlamento Europeu, Conselho e Comissão. Com efeito, não existe actualmente base jurídica que permita estender o direito de acesso aos documentos na posse das outras instituições e organismos da União Europeia.

2.1.2. Declaração comum das três instituições

Conscientes desta lacuna, as três instituições abrangidas adoptaram uma declaração comum[11], na qual:

(1) se comprometem a tornar o regulamento aplicável às agências e organismos similares criados pelo legislador comunitário;

(2) solicitam às outras instituições e organismos que adoptem voluntariamente regras similares.

---

[10] Acórdão do Tribunal de Primeira Instância no processo T-14/98 *Hautala/Conselho*, Col. 1999, p. II-2489 e acórdão do Tribunal de Justiça no processo C-353/99 *Conselho/Hautala*, Col. 2001, p. I-9565; acórdão do Tribunal de Primeira Instância no processo T-204/99*, Mattila/Conselho e Comissão*, Col. 2001, p. II-2265.

[11] JO L 173 de 27.6.2001, p. 5.

2.1.3. A situação de facto

Segundo o inquérito de iniciativa do Provedor de Justiça Europeu, realizado em 1996[12], a maior parte das instituições e organismos comunitários já se tinha dotado de regras relativas ao acesso aos seus documentos antes da adopção do Regulamento nº 1049/2001. No entanto, estes regimes voluntários ficam frequentemente aquém das normas do novo regulamento.

Dando seguimento à declaração comum (ver parágrafo anterior), as instituições estenderam às agências a aplicação do Regulamento nº 1049/2001. Por ocasião de uma revisão do conjunto de regulamentos que instituem as agências, foi inserida nestes actos constitutivos uma disposição que torna o Regulamento nº 1049/2001 aplicável às agências e que prevê que estas se dotarão de regras para a sua aplicação. Estas alterações foram adoptadas em 18 de Junho de 2003 (actos adoptados pelo processo de consulta do PE) e 22 de Julho de 2003 (actos adoptados em co-decisão). Entraram em vigor em 1 de Outubro de 2003[13]. As agências devem adoptar, até 1 de Abril de 2004, normas de aplicação do regulamento[14].

O Comité das Regiões e o Comité Económico e Social Europeu responderam ao apelo das três instituições. O Comité das Regiões adoptou, em 11 de Fevereiro de 2003, um regime de acesso aos seus documentos em plena conformidade com as disposições do Regulamento nº 1049/2001[15]. O Comité Económico e Social Europeu adoptou um regime similar em 1 de Julho de 2003[16].

O Tribunal de Contas, o Banco Europeu de Investimento e o Banco Central Europeu aplicam regras de acesso aos seus documentos de natureza mais restritiva do que as do Regulamento nº 1049/2001. Tendo em conta as suas funções jurisdicionais, o Tribunal de Justiça e o Tribunal de Primeira Instância não adoptaram regras em matéria de acesso aos seus documentos.

A proposta de regulamento relativo à aplicação das disposições da Convenção de Århus às instituições e organismos comunitários[17] prevê estender o sistema de acesso aos documentos do Regulamento nº 1049/2001 às outras instituições e organismos no que se refere à informação no domínio do ambiente. No entanto, estas disposições só se aplicarão ao Tribunal de Justiça e ao Tribunal de Primeira Instância quando estes não agirem na qualidade de instância jurisdicional. O Tribunal de Justiça e o Tribunal de Primeira Instância só serão, portanto, abrangidos de forma limitada pelo direito de acesso aos documentos com menos de trinta anos. Após o termo deste período, aplica-se o Regulamento nº 354/83 relativo à abertura ao público dos arquivos históricos; este abrange todas as instituições e organismos comunitários (ver ponto 3.7).

---

12 Ver o relatório especial do Provedor de Justiça Europeu ao Parlamento Europeu de 15.12.1997, JO C 44 de 10.2.1998, p. 10.

13 Regulamentos 1641/2003 a 1655/2003, JO L 245 de 29.9.2003.

14 O Instituto de Harmonização do Mercado Interno já adoptou normas de aplicação; as outras agências estão a preparar decisões.

15 Decisão n° 64/2003, JO L 160 de 28.6.2003, p. 96.

16 Decisão n° 603/2003, JO L 205 de 14.8.2003, p. 19.

17 COM(2003) 622 final de 24 de Outubro de 2003.

2.2. Beneficiários

2.2.1. Disposições do Tratado e do regulamento

Em conformidade com o artigo 255º do Tratado CE, o regulamento garante o direito de acesso a todos os cidadãos da União e a todas as pessoas singulares ou colectivas que residam ou tenham a sua sede social num Estado-Membro. Deixa, no entanto, às instituições a faculdade de estender este direito de acesso a outras categorias de pessoas.

2.2.2. Extensão do direito de acesso

O Conselho e a Comissão estenderam o direito de acesso, nas suas regras de aplicação, a todas as pessoas singulares ou colectivas[18]. O Parlamento Europeu previu uma extensão similar, "tanto quanto possível", no seu Regimento[19]. Se bem que esta formulação deixe um poder discricionário ao Parlamento, este, na prática, tem dado seguimento a todos os pedidos provenientes de cidadãos de países terceiros não residentes na União. As três instituições aplicam, portanto, o regulamento de forma não discriminatória aos nacionais de países terceiros não residentes num Estado-Membro da União e às pessoas colectivas não estabelecidas no território da União.

A maior parte das agências ainda não adoptaram as suas normas de aplicação. O Comité Económico e Social Europeu e o Comité das Regiões, que aplicam voluntariamente os princípios do Regulamento nº 1049/2001, não previram estender o direito de acesso aos nacionais de países terceiros e aos não-residentes na UE.

Importa referir que, na medida em que cada vez mais pedidos são apresentados por correio electrónico, nem sempre é possível verificar se o requerente é um cidadão da União ou se reside ou está sediado em território comunitário.

Por outro lado, a Convenção de Århus não permite limitar o direito de acesso unicamente aos cidadãos e residentes da União Europeia. Desde a adopção do regulamento relativo à aplicação da Convenção de Århus, referida no ponto 2.1.3, as instituições, organismos e agências comunitárias deverão reconhecer o direito de acesso a todas as pessoas singulares e colectivas, pelo menos quando o pedido for referente a informação no domínio do ambiente.

2.2.3. Categorias de pessoas que exerceram o seu direito de acesso

Os relatórios anuais do Parlamento, do Conselho e da Comissão contêm dados estatísticos relativos ao perfil profissional das pessoas que exerceram o direito de acesso aos documentos em 2002.

Verifica-se pelos dados estatísticos relativos aos beneficiários do direito de acesso aos documentos das instituições que os cidadãos que exercem este direito pertencem na maior parte a meios muito específicos. Com efeito, os pedidos de acesso aos

---

18 Decisão do Conselho de 29.11.2001 (2001/840) que altera o regulamento interno; anexo III do regulamento interno, artigo 1º; Decisão da Comissão de 5.12.2001 (2001/937); anexo II do regulamento interno, nº 2 do artigo 1º.

19 Regimento do PE, nº 1, segundo parágrafo, do artigo 172º.

documentos das instituições provêm em geral do sector académico (para fins de investigação) ou de sectores profissionais (por exemplo, grupos de pressão que pretendem influenciar decisões ou advogados que procuram informação para defender os interesses dos seus clientes).

Na medida em que o requerente não tem de justificar o seu pedido e em que apenas lhe podem ser facturados os custos das cópias e do envio, o regulamento abre a porta a pedidos de carácter comercial. Deste modo, a Comissão teve de tratar de pedidos de acesso a documentos que podem ter valor comercial (listas de endereços ou de pontos de contacto) ou a documentos cujo fornecimento é normalmente pago, mas de que a Comissão possui uma cópia.

Verifica-se, por outro lado, que um número significativo de pedidos de acesso (sobretudo a documentos da Comissão) provém de pessoas com interesse específico em obter determinados documentos. Estes pedidos são feitos a título do Regulamento nº 1049/2001, mas referem-se a documentos que apenas podem ser comunicados às pessoas interessadas, não podendo ser do domínio público. Tais pedidos referem-se, por exemplo, a processos de recrutamento, a concursos ou a auditorias (ver igualmente ponto 3.10).

É também interessante constatar que são poucos os jornalistas – que funcionam como intermediários de informação para o público – a exercer o direito de acesso que o regulamento lhes confere. Isto parece dever-se ao facto de os jornalistas se interessarem principalmente pela actualidade imediata, pelo que têm necessidade de obter informação em cima da hora e não podem esperar 15 dias úteis por uma resposta. Os pedidos de acesso feitos por jornalistas referem-se aos registos sonoros das reuniões do Parlamento Europeu, a documentos relativos a negociações em curso no Conselho, em especial nos domínios PESC/PESD e JAI, assim como a inquéritos sobre determinados assuntos, nomeadamente, a política imobiliária da Comissão ou a prática em matéria de concessão de licenças sem vencimento aos funcionários. Esta última categoria de pedidos está claramente relacionada com o jornalismo de investigação. A grande maioria dos pedidos provém de um número muito reduzido de jornalistas.

2.3. Âmbito de aplicação material

2.3.1. Definição de "documento"

Na alínea a) do seu artigo 3º, o regulamento dá uma definição muito ampla da noção de "documento". Assim, qualquer conjunto de informações conservado sob qualquer forma constitui um documento na acepção do regulamento.

Se tivermos em conta o princípio do acesso parcial, primeiramente definido na jurisprudência e, depois, incorporado no Regulamento nº 1049/2001, o direito conferido pelo regulamento é, na realidade, um direito de acesso ao conteúdo de qualquer documento existente. Com efeito, o Tribunal de Primeira Instância e o Tribunal de Justiça[20] fundamentam o princípio do acesso parcial na interpretação do direito de acesso aos documentos como um direito de acesso aos elementos de informação neles contidos. Assim, se quaisquer partes desses elementos não

[20] Acórdãos nos processos T-14/98 *Hautala/Conselho* e C-353/99 *Conselho/Hautala*, supracitados.

estiverem abrangidas por uma excepção ao direito de acesso, essas partes devem ser comunicadas ao requerente.

A formulação utilizada no nº 3 do artigo 2º, documentos *elaborados* por uma instituição, poderia implicar um certo grau de formalização do documento. No entanto, o regulamento não contém qualquer critério nem qualquer outra indicação relativa ao carácter mais ou menos oficial do documento. O que não impede que o valor da informação contida no documento e o prejuízo causado pela sua divulgação possam variar em função de elementos como o seu grau de finalização, o carácter mais ou menos efémero do seu conteúdo ou a presença de uma assinatura e o nível administrativo de emissão.

Por outro lado, o regulamento em nada obriga as instituições a criar documentos para dar resposta a um pedido. Sempre que a informação solicitada não esteja disponível num ou vários documentos existentes, mas obrigue a pesquisas em fontes diferentes e a elaboração de documentos específicos e/ou agregação de dados, o pedido ultrapassa claramente o âmbito de aplicação do regulamento. Poderá ser tratado como um pedido de informação, em conformidade com as regras administrativas da instituição em questão. O Parlamento, o Conselho e a Comissão dotaram-se de códigos de boa conduta administrativa, com regras relativas ao tratamento dos pedidos de informação[21]. No entanto, na prática, nem sempre é fácil distinguir um pedido de informação de um pedido de acesso a documentos (em especial no caso das bases de dados – ver ponto 2.3.5).

2.3.2. Domínios de actividade abrangidos pelo direito de acesso

A alínea a) do artigo 3º do regulamento limita a definição de "documento" às matérias relativas às políticas, acções e decisões da competência da instituição em causa. Por outro lado, o nº 3 do artigo 2º prevê que o regulamento se aplica a todos os domínios de actividade da União Europeia.

Nos termos dos artigos 28º e 41º do Tratado da União Europeia, o direito de acesso previsto no artigo 255º do Tratado CE abrange igualmente os documentos relativos aos domínios a que se referem os Títulos V e VI do Tratado da União Europeia, ou seja, a Política Externa e de Segurança Comum e a cooperação no domínio da Justiça e dos Assuntos Internos.

O Tratado Euratom não contém disposição similar ao artigo 255º. De acordo com a Declaração nº 41 anexa à Acta Final do Tratado de Amesterdão, as instituições devem inspirar-se no Regulamento nº 1049/2001 no que se refere ao acesso aos documentos relativos a matérias do Tratado Euratom. No entanto, o nº 2 do artigo 305º do Tratado CE estabelece que as disposições do Tratado CE não prejudicam as do Tratado Euratom. Daqui resulta que o artigo 255º do Tratado CE e o Regulamento nº 1049/2001 são aplicáveis quando não existam disposições em contrário no Tratado Euratom ou no seu direito derivado[22]. Nesta base, apenas os documentos

---

21 PE: JO C 97 de 5.4.2000.
Conselho: JO C 189 de 5.7.2001.
Comissão: JO L 267 de 20.10.2000.

22 Num recurso prejudicial, o processo 328/85 *Deutsche Babcock/Hauptzollamt Lübeck-Ost*, Col. 1987, p. 5119, o Tribunal de Justiça interpretou o nº 1 do artigo 232º CE (actual artigo 305º CE) no sentido de que o Tratado CE e as disposições adoptadas em aplicação deste se aplicam às matérias relativas ao

classificados de acordo com o regime de segredo previsto no Regulamento (CEEA) nº 3 de 1958 que aplica o artigo 24º do Tratado Euratom, se situam fora do âmbito de aplicação do Regulamento nº 1049/2001.

2.3.3. Noção de "documento na posse de uma instituição"

Nos termos do nº 3 do artigo 2º do regulamento, este "é aplicável a todos os documentos na posse de uma instituição, ou seja, aos documentos por ela elaborados ou recebidos que se encontrem na sua posse". Por "instituição", deve entender-se o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão (artigo 1º do regulamento). No entanto, o regulamento não especifica em que condições um documento está "na posse" de uma instituição nem o conteúdo da noção de "instituição".

A questão coloca-se em termos diferentes para cada uma das instituições:

- O ***Parlamento Europeu*** inclui, por um lado, os deputados, alguns dos quais investidos de cargos específicos (o presidente, os vice-presidentes, os questores), os órgãos (a mesa, as conferências de presidentes de grupos, de comissões e de delegações), os grupos políticos, as comissões e as delegações e, por outro lado, o Secretariado-Geral.
- O ***Conselho*** é composto por representantes dos Estados-Membros a nível ministerial; os seus trabalhos são preparados pelo Comité dos Representantes Permanentes e pelos comités e grupos de trabalho; é assistido por um secretariado-geral.
- A ***Comissão*** é composta pelos seus membros e por um conjunto de serviços administrativos.

O ***Parlamento*** especificou no seu Regimento o que deve entender-se por "documento do Parlamento"[23]. Esta noção abrange os documentos elaborados ou recebidos pelos deputados titulares de cargos do Parlamento, pelos órgãos, comissões e delegações e pelo secretariado. Para efeitos de acesso, os documentos elaborados por deputados a título individual ou por grupos políticos são documentos do Parlamento, se forem apresentados nos termos do Regimento. O Parlamento considera, portanto, que os documentos elaborados pelos deputados ou pelos grupos políticos não (ou ainda não) apresentados, assim como os documentos de terceiros na posse de deputados não se incluem no âmbito de aplicação do regulamento.

O ***Conselho*** não definiu no seu regulamento interno o que deverá entender-se por "documento do Conselho". No entanto, clarificou a diferenciação entre os documentos do Conselho propriamente ditos e os dos Estados-Membros (ver ponto 3.5.2).

A ***Comissão*** não definiu "documento da Comissão" nas suas regras de aplicação. Um documento na posse do presidente, de um vice-presidente, de um membro da Comissão ou de um membro de um gabinete é considerado um documento da Comissão, tal como os documentos na posse de qualquer dos seus serviços. Além

---

Tratado CECA quando não existam disposições específicas neste Tratado ou nas regulamentações adoptadas com base nele; esta interpretação aplica-se, por analogia, ao nº 2 do artigo 305º.

23 Regimento do PE, nº 2, primeiro e segundo parágrafos, do artigo 172º.

disso, em conformidade com a jurisprudência[24], os documentos elaborados pelos comités que assistem a Comissão no exercício das suas competências de execução são assimilados aos documentos da Comissão[25].

2.3.4. Documentos sob a forma de registos sonoros ou audiovisuais

Esta categoria de pedidos refere-se principalmente ao ***Parlamento***. Com efeito, todas as suas reuniões são gravadas e estas gravações são arquivadas, numa primeira fase pelo serviço responsável e, posteriormente, pelos arquivos centrais do Parlamento.

O tratamento dos pedidos de acesso aos registos sonoros coloca problemas específicos. Em primeiro lugar, importa analisar o conteúdo da gravação, para determinar se esta pode ser divulgada nos termos do Regulamento nº 1049/2001. Em seguida, é necessário fazer cópias, sem degradar o conteúdo do registo. Os problemas aumentam quando é autorizado um acesso parcial.

Os pedidos de acesso aos registos audiovisuais das sessões plenárias geram uma carga de trabalho desproporcionada para os serviços do Parlamento, dado o volume das gravações. Assim, os serviços do Parlamento consideram que o cidadão deverá justificar tais pedidos, nomeadamente em caso de pedidos repetitivos.

A ***Comissão*** recebeu muito poucos pedidos de acesso aos registos. O serviço competente deu-lhes seguimento convidando o requerente a ouvi-los nas suas instalações.

2.3.5. Documentos e sistemas de informação electrónicos

A definição dada pelo regulamento abrange igualmente os documentos conservados exclusivamente em suporte electrónico (formatos Word, PDF ou HTML, por exemplo). No entanto, coloca-se a questão de aplicar esta definição às bases de dados. Com efeito, estas não se apresentam como colecções de documentos, mas como conjuntos de dados, em constante evolução. Os sistemas de gestão financeira e contabilística constituem exemplos de bases de dados que não correspondem a uma definição clássica de "documento".

A prática da ***Comissão*** consiste em considerar como documento qualquer informação extraída destes sistemas que corresponda à sua exploração normal.

2.4. Âmbito de aplicação temporal

Aplicável desde 3 de Dezembro de 2001, o regulamento garante o direito de acesso a todos os documentos que estejam na posse das instituições. A extensão do direito de acesso aos documentos emanados de terceiros aplica-se igualmente aos documentos recebidos pelas instituições antes de 3 de Dezembro de 2001. Em relação aos documentos de terceiros há, portanto, um efeito retroactivo. Este efeito é parcialmente compensado pela consulta do terceiro autor do documento (ver ponto 3.5).

---

24 Acórdão do Tribunal de Primeira Instância no processo T-188/97, *Rothmans/Comissão*, Col. 1999. p. II-2463 (ponto 62).

25 Ver nº 2 do artigo 7º da Decisão de 28.6.1999, JO L 184 de 17.7.1999, p. 25.

2.5. Conclusões

- **Apesar de ainda não abranger a totalidade das instituições e dos organismos comunitários, o regime de acesso foi estendido para além do Parlamento, do Conselho e da Comissão**
- **As três instituições reconhecem o direito de acesso aos nacionais de países terceiros e às pessoas colectivas sem residência ou sede na UE, mas esta prática não é seguida pelas outras instituições, organismos e agências**
- **A noção de "documento" deveria ser mais especificada com base na prática**
- **O regulamento beneficiou principalmente os especialistas; deve ser feito um esforço de informação junto do público em geral**

3. LIMITES DO DIREITO DE ACESSO

Este capítulo contém uma análise da aplicação, por cada uma das três instituições, das excepções ao direito de acesso resultantes das disposições dos artigos 4º e 9º do regulamento.

3.1. Panorâmica geral da aplicação das excepções em 2002

Os relatórios anuais indicam, em relação a 2002, as seguintes percentagens de respostas positivas, após o tratamento dos pedidos confirmativos:

	Acesso integral	Acesso parcial
Conselho	76,4 %	12,2 %
Comissão	62,4 %	8,3 %
O ***Parlamento*** recusou o acesso em 9 casos, entre 528 pedidos admissíveis, ou seja, uma taxa de 98,3% de respostas positivas. Um caso de recusa deu lugar a um pedido confirmativo, na sequência do qual foi concedido um acesso parcial.		

A distribuição das recusas de pedidos iniciais segundo os principais motivos de excepção é a seguinte:

Excepção	**PE**	**Conselho**	**Comissão**
Segurança pública		**22,9 %**	
Relações internacionais		**24,5 %**	1,8 %
Protecção de dados pessoais	**22,2 %**	0,2 %	5,2 %
Processos judiciais e consultas jurídicas	**55,6 %**	11,4 %	3,7 %
Inspecções, inquéritos, auditorias			**35,9 %**
Protecção do processo decisório	11,1 %	**28,0 %**	8,6 %
Combinação de várias excepções		10,5 %	**38,0 %**

Importa, no entanto, referir que estes números são apenas indicativos, não sendo comparáveis nem exaustivos. Os dados do Conselho e da Comissão referem-se exclusivamente a pedidos de acesso a documentos que ainda não se encontram no domínio público e, por conseguinte, devem ser objecto de uma análise do prejuízo (*harm-test*), enquanto o serviço de registo do Parlamento contabiliza todos os pedidos de acesso que lhe são dirigidos oficialmente. Pela natureza das actividades do Parlamento, a maior parte destes documentos oficiais são comunicáveis ao público, mesmo quando ainda não foram tornados acessíveis. Em contrapartida, os pedidos que são dirigidos ao Conselho e à Comissão referem-se frequentemente a documentos cuja divulgação lesaria os interesses protegidos pelas disposições do regulamento. Por último, os números acima referidos não são exaustivos, na medida em que os pedidos são por vezes tratados através de outros canais, como os serviços de informação ao público.

A frequência dos casos de recusa com base em cada excepção indica a importância relativa desta excepção em relação ao conjunto das decisões negativas da instituição em causa. Com efeito, a disparidade verificada na aplicação das excepções reflecte as diferenças entre as missões e as actividades das instituições e não uma diferente interpretação das disposições do regulamento.

- As decisões negativas do ***Parlamento*** são fundamentadas, em mais de metade dos casos, na necessidade de proteger as consultas jurídicas.

- As restrições aplicadas pelo ***Conselho*** visam principalmente a protecção das suas actividades nos domínios da cooperação intergovernamental (política externa e de segurança, defesa, cooperação em matéria de justiça e assuntos internos) e do seu processo deliberativo; no entanto, neste último caso tem sido frequentemente concedido um vasto acesso parcial.

- No caso da ***Comissão***, o motivo de excepção que é de longe o mais significativo refere-se à protecção das actividades de inspecção, de inquérito e de auditoria. Tendo em conta o grande número de casos de recusa com base em várias

excepções, entre as quais a protecção dos inquéritos, este motivo de excepção justifica, pelo menos parcialmente, cerca de dois terços das decisões negativas.

3.2. Excepções absolutas

As excepções previstas no nº 1 do artigo 4º do regulamento são obrigatórias e absolutas: se a divulgação de um documento é susceptível de causar prejuízo a um dos interesses visados, o acesso a esse documento deve ser recusado. A instituição não dispõe de poder discricionário e o prejuízo não deve ser ponderado com outro interesse.

3.2.1. Protecção da segurança pública

Este motivo de excepção, presente em todas as legislações nacionais, parece revestir menor importância no âmbito das competências actuais da Comunidade. Apesar disso, encontra aplicação nos domínios da política externa e de segurança e da cooperação em matéria de justiça e de assuntos internos. Como estas políticas são implementadas principalmente pelo ***Conselho***, esta instituição vê-se obrigada a invocar tal excepção com significativa frequência.

3.2.2. Protecção da defesa e das questões militares

Esta excepção não estava prevista no Código de Conduta conjunto do Conselho e da Comissão, uma vez que, na época, a Comunidade não tinha qualquer competência no domínio da defesa. A integração da União da Europa Ocidental na União Europeia deu origem a uma política europeia de segurança e de defesa.

Inicialmente, os documentos classificados relativos a esta política foram excluídos do direito de acesso por uma decisão do Conselho[26]. Desde a entrada em vigor do regulamento, o direito de acesso abrange expressamente esta categoria de documentos. No entanto, tendo em conta a necessidade de proteger um domínio de actividade particularmente sensível, foi introduzida pelo regulamento esta nova excepção, bem como disposições específicas relativas aos documentos "sensíveis" (ver ponto 3.2). Esta excepção só muito raramente é utilizada: o ***Conselho*** e a ***Comissão*** invocaram-na apenas marginalmente em 2002 em relação a pedidos iniciais (menos de 1% dos casos) e não a utilizaram em relação a pedidos confirmativos.

3.2.3. Protecção das relações internacionais

Por "relações internacionais" deve entender-se as relações entre as instituições comunitárias e os países terceiros ou as organizações internacionais. Esta excepção cobre um espectro muito vasto: relações bilaterais ou multilaterais, políticas comerciais ou políticas no domínio da ajuda ao desenvolvimento. Em 2002, foi invocada principalmente pelo ***Conselho***.

No caso do ***Conselho***, as recusas referem-se geralmente ao intercâmbio com países terceiros ou organizações internacionais no domínio da política externa e de segurança ou no da cooperação em matéria de justiça e assuntos internos.

---

[26] Decisão de 14 de Agosto de 2000 (2000/527), que altera a Decisão 93/731.

A ***Comissão*** invocou esta excepção para proteger negociações com países terceiros, bilaterais ou multilaterais, no quadro da Organização Mundial do Comércio. Estas decisões deram lugar a três queixas ao Provedor de Justiça, todas apresentadas por ONG. Uma destas queixas, relativa à recusa de divulgação de documentos internos da Comissão redigidos com vista à preparação de conferências transatlânticas, foi arquivada. O Provedor de Justiça aceitou a argumentação da Comissão segundo a qual a divulgação destes documentos seria lesiva para as relações comerciais com os Estados Unidos[27].

O ***Parlamento*** recusou divulgar a banda sonora de uma reunião não pública com parlamentares de um país terceiro, para não lesar as relações com esse país.

3.2.4. Protecção da política financeira, monetária ou económica

Esta excepção visa proteger interesses essenciais da Comunidade e dos Estados-Membros e está mais ligada às competências específicas da Comunidade do que as duas primeiras. Apesar disso, só foi invocada de forma muito marginal (menos de 1% dos casos de recusa em 2002) pelo ***Conselho*** e pela ***Comissão***.

3.2.5. Protecção da vida privada e da integridade do indivíduo

O exercício do direito de acesso aos documentos deve ter em conta o direito à protecção dos dados de carácter pessoal. Isto reflecte-se no nº 1, alínea b), do artigo 4º, que remete explicitamente para a legislação comunitária em matéria de protecção de dados de natureza pessoal. Esta matéria rege-se pelo Regulamento nº 45/2001[28]. Sempre que um pedido de acesso se refere a dados pessoais, aplicam-se a excepção prevista no Regulamento nº 1049/2001 e a remissão para o Regulamento nº 45/2001. Os documentos em causa ou, pelo menos, as partes destes documentos que contenham dados de carácter pessoal só podem ser comunicados desde que estejam cumpridas as condições previstas no Regulamento nº 45/2001.

Na prática, porém, a articulação entre os dois regulamentos é bastante subtil. Segundo a definição do Regulamento nº 45/2001, qualquer informação relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável constitui um dado de carácter pessoal[29]. A questão que se coloca é a de determinar em que medida a divulgação do nome de pessoas, que constitui um tratamento de dados pessoais, se pode efectuar em conformidade com as regras relativas à protecção dos dados de natureza pessoal[30]. A este respeito, para além dos nomes de funcionários e agentes no âmbito das suas actividades ao serviço das instituições, pode referir-se o caso de pessoas citadas num documento, que figurem numa lista de presenças numa reunião, que participem em programas comunitários ou que tenham enviado cartas às instituições.

---

27 Queixa 1128/2001/IJH.

28 Regulamento (CE) nº 45/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Dezembro de 2000, relativo à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos organismos comunitários e à livre circulação desses dados, JO L 8 de 12.1.2001, p. 1.

29 Alínea a) do artigo 2º do Regulamento 45/2001.

30 Os dois primeiros acórdãos relativos à interpretação da protecção dos dados pessoais foram proferidos em 2003. Ver acórdão de 20.5.2003 no processo C-465/00, *Österreichischer Rundfunk e outros* (acórdão "Rechnungshof"), Col. 2003, p. I-4989, e acórdão de 6.11.2003 no processo C-101/01, *Lindqvist*, ainda não publicado na Colectânea.

O número de pedidos relativos a dados de carácter pessoal permanece modesto. Num caso, a questão da aplicabilidade do Regulamento nº 45/2001 no âmbito de um pedido de acesso às listas de presenças em reuniões de um comité composto por peritos dos Estados-Membros deu lugar a um recurso judicial[31].

A questão da divulgação da identidade das pessoas já se colocara antes da entrada em vigor dos Regulamentos nº 1049/2001 e nº 45/2001, no caso de um pedido de comunicação dos nomes das pessoas que tinham participado numa reunião organizada pela Comissão[32]. Na altura, a Comissão aplicara os princípios constantes da Directiva 95/46/CE[33], a fim de resolver a questão com base numa ponderação dos interesses em jogo caso a caso. Com a entrada em vigor dos Regulamentos nº 1049/2001 e nº 45/2001 é possível manter a mesma abordagem. A decisão sobre o acesso aos documentos com dados pessoais deve resultar duma ponderação dos direitos e interesses em jogo: por um lado, a informação do público e, por outro, a protecção das pessoas em questão. Esta ponderação deve ser feita caso a caso, tendo em conta todos os aspectos do pedido em causa.

Importa igualmente assinalar as diferenças de cobertura entre os dois regulamentos. Por um lado, o Regulamento nº 45/2001 cobre apenas as matérias que relevam, total ou parcialmente, do âmbito de aplicação do direito comunitário, o que não inclui nem a PESC nem a JAI, sendo estes dois domínios de actividade, no entanto, cobertos pelo Regulamento nº 1049/2001. Por outro lado, contrariamente a este último, o Regulamento nº 45/2001 aplica-se a todas as instituições e a todos os organismos comunitários.

3.3. Regime especial para os documentos sensíveis

O Regulamento nº 1049/2001 prevê, no seu artigo 9º, um regime especial para os chamados documentos "sensíveis"[34]:

- os pedidos de acesso aos documentos em causa só podem ser tratados por pessoas autorizadas a tomar conhecimento do conteúdo desses documentos;
- os referidos documentos só podem ser registados ou divulgados com o consentimento do seu autor[35].

No entanto, a noção de documento "sensível" coincide apenas parcialmente com o sistema de classificação dos documentos previsto nas regras de segurança do Conselho e da Comissão[36]. Entre os documentos classificados, são considerados "sensíveis" unicamente aqueles que:

---

31 Processo pendente T-170/03, *British American Tobacco (Investments) Ltd/Comissão.*

32 Queixa 713/98/IJH, relatório especial do Provedor de Justiça e Resolução A5-423/2001 do Parlamento.

33 Directiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Outubro de 1995, relativa à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados, JO L 281 de 23.11.1995, p. 31.

34 Segundo o artigo 9º do Regulamento nº 1049/2001, um documento é sensível quando é classificado, pelo menos, como "CONFIDENTIEL UE", para proteger o interesse público tal como o define o nº 1, alínea a), do artigo 4º do mesmo regulamento; apenas os documentos emitidos pelas instituições, as agências, os Estados-Membros, os países terceiros ou as organizações internacionais são susceptíveis de serem classificados como "sensíveis".

35 Ver pontos 3.4.3. e 5.2.

36 Decisão 2001/264 do Conselho, JO L 101 de 11.4.2001, p. 1.
Decisão 2001/844 da Comissão, JO L 317 de 3.12.2001, p. 1.

– receberam, pelo menos, a classificação "CONFIDENTIEL UE",
– a fim de proteger um domínio de interesse público (segurança pública, defesa, relações internacionais, política financeira, monetária ou económica),
– e que emanem de uma instituição ou de uma agência comunitária, de um Estado-Membro, de um país terceiro ou de uma organização internacional.

Esta definição exclui, por conseguinte, os documentos classificados como "RESTREINT UE", bem como os classificados como "CONFIDENTIEL UE", "SECRET UE" ou "TRES SECRET UE" mas que não se refiram a um dos domínios de interesse público (por exemplo, documentos relativos a inquéritos do OLAF ou que contenham informações relativas à vida privada) ou que não emanem de uma autoridade pública (por exemplo, documentos fornecidos por uma empresa a coberto de confidencialidade).

Se bem que as regras de segurança em vigor na Comissão e no Conselho tenham sido adoptadas sem prejuízo dos instrumentos que dão execução ao direito de acesso aos documentos, esta divergência entre documentos "sensíveis" e "classificados" constitui uma potencial fonte de incoerências. A própria lógica da classificação requer, com efeito, que todos os documentos classificados sejam sujeitos às mesmas regras.

As regras de segurança das instituições não acrescentam excepções suplementares, mas definem o modo de tratamento dos documentos classificados. Quando um documento classificado é objecto de um pedido de acesso, será avaliado o prejuízo causado pela sua divulgação, tal como no caso de qualquer outro documento. Se, neste exame, se verificar que nenhuma das excepções lhe é aplicável, o documento deverá ser desclassificado e divulgado. Não existe, portanto, o risco de uma classificação abusiva poder subtrair documentos ao direito de acesso.

No entanto, na prática, esta divergência ainda não deu lugar a problemas concretos. Importa referir que o número de documentos classificados na posse do Conselho e da Comissão é reduzido e que os pedidos de acesso a estes documentos são raros. O Parlamento não possui documentos sensíveis e não adoptou ainda regras de segurança próprias. No entanto, o Parlamento e o Conselho concluíram em 20 de Novembro de 2002 um acordo interinstitucional relativo ao acesso do Parlamento aos documentos e informações sensíveis do Conselho no domínio da política de segurança e de defesa. O Parlamento adoptou em 23 de Outubro de 2003 uma decisão sobre a aplicação deste acordo[37].

3.4. Excepções baseadas na ponderação do interesse público

Os motivos de excepção previstos no nº 2 e no nº 3 do artigo 4º do regulamento são igualmente obrigatórios, mas devem ser ponderados em função do interesse do público em tomar conhecimento do conteúdo dos documentos em causa. Quando este interesse for preponderante, os documentos serão divulgados, mesmo se for aplicável uma excepção.

[37] O acordo e a decisão de aplicação constam do Anexo VII do Regimento do Parlamento.

3.4.1. *Protecção de interesses comerciais*

Esta excepção permite proteger não só os segredos comerciais ou a propriedade intelectual de uma pessoa singular ou colectiva, mas também os seus interesses comerciais numa acepção mais vasta, incluindo, por exemplo, aspectos de reputação comercial. É invocada quase exclusivamente pela ***Comissão***.

Na maior parte dos casos, o motivo da recusa decorreu da necessidade de proteger os dados comunicados por empresas, quer no âmbito de investigações relativas ao respeito das regras de concorrência, quer com vista à obtenção de um contrato de obras ou de fornecimentos na sequência de um concurso lançado pela Comissão. Geralmente, o pedido de acesso era proveniente de uma empresa concorrente.

Num certo número de casos, a recusa não se referia tanto a informações comunicadas pela empresa, mas a dados cuja divulgação teria lesado a sua reputação, o que poderia conduzir à perda de quotas de mercado. Também neste caso se tratava de proteger os interesses comerciais da empresa.

A recusa de comunicar documentos para proteger interesses comerciais deu lugar a diversos recursos junto do Tribunal de Primeira Instância. No entanto, em cada um destes processos, a protecção dos interesses comerciais foi invocada em combinação com outros motivos de recusa[38].

3.4.2. *Protecção dos processos judiciais e consultas jurídicas*

Este motivo de recusa, invocado pelas três instituições, abrange dois tipos de casos: por um lado, a protecção do desenrolar de um processo contencioso perante um tribunal e, por outro, a protecção da independência das consultas jurídicas.

A noção de "protecção dos processos judiciais" tem um alcance limitado: abrange apenas os documentos redigidos exclusivamente para efeito de um processo judicial determinado (alegações ou requerimentos apresentados, documentos internos relativos à instrução do processo em curso, comunicações com o serviço jurídico da instituição ou com um escritório de advogados). Este motivo de excepção não permite recusar o acesso a documentos administrativos ligados ao objecto do litígio[39].

A protecção das "consultas jurídicas" não figurava expressamente nas regras relativas ao acesso aos documentos anteriores ao Regulamento nº 1049/2001. No entanto, a jurisprudência já reconhecera, em diversas ocasiões, a necessidade de lhe atribuir uma protecção específica, considerando que a faculdade de as instituições comunitárias obterem pareceres jurídicos independentes deveria ser preservada[40, 41 e

---

38 Processos T-68/02 e T-159/02, *Masdar (UK) Ltd/Comissão,* T-237/02, *Technische Glaswerke Ilmenau GmbH/Comissão* e T-2/03, *Verein für Konsumenteninformation/Comissão,* todos pendentes.

39 Acórdão do Tribunal de Primeira Instância no processo T-92/98, *Interporc Im-und Export GmbH/Comissão,* Col. 1999, p. II-3521.

40 Despacho do Presidente do Tribunal de Primeira Instância de 3 de Março de 1998 no processo T-610/97R*, Carlsen e outros/Conselho*, supracitado (ver, nomeadamente, ponto 46).

41 Acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 8 de Novembro de 2000 no processo T-44/97, *Ghignone e outros/Conselho,* supracitado.

[42]. A inclusão de uma excepção específica no regulamento limita-se a confirmar esta jurisprudência.

No entanto, a interpretação e o alcance desta excepção destinada a proteger as consultas jurídicas deram lugar a divergências de pontos de vista, especialmente entre as instituições e o Provedor de Justiça Europeu. Este considera, com efeito, que convém distinguir, por um lado, os pareceres emitidos no âmbito da actividade legislativa, que devem ser tornados públicos quando estiver concluído o processo decisório e, por outro, os pareceres relativos a um processo contencioso. A excepção prevista no nº 2 do artigo 4º do regulamento aplicar-se-ia apenas a esta segunda categoria[43].

Vários membros do Parlamento Europeu têm a mesma opinião do Provedor de Justiça e consideram que a prática do próprio Parlamento é excessivamente restritiva. Um membro levou esta questão ao Tribunal de Primeira Instância[44].

Num caso concreto, o Provedor de Justiça considerou justificada a recusa de acesso a um parecer jurídico que não fazia parte do processo legislativo nem de um processo contencioso, não havendo um interesse público superior que justificasse a sua divulgação[45].

3.4.3. Protecção das actividades de inquérito

Trata-se da excepção mais frequentemente invocada pela ***Comissão*** (35,9% das recusas em 2002). A importância desta excepção explica-se pelo número crescente de pedidos de acesso a documentos relativos a processos de infracção e em matéria de política de concorrência. A isto junta-se o interesse que suscitam as actividades de inquérito do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), assim como as auditorias relativas a projectos e programas financiados por fundos comunitários.

Só a acessibilidade de documentos ligados a ***processos de infracção*** deu lugar a acórdãos do Tribunal de Justiça, proferidos com base na Decisão 94/90 (Código de Conduta). A prática da Comissão é conforme com esta jurisprudência, que continua perfeitamente pertinente sob o regime do Regulamento nº 1049/2001. Em diversas ocasiões, o Tribunal de Primeira Instância considerou que o objectivo de chegar a uma solução amigável entre a Comissão e o Estado-Membro em causa antes do acórdão do Tribunal de Justiça justifica, a título da protecção das actividades de inquérito, a recusa do acesso a documentos relativos aos processos de infracção[46]. Num caso de queixa contra a recusa de divulgar as trocas de correspondência com um Estado-Membro num processo de infracção não encerrado, o Provedor de Justiça

---

42 Despacho do Tribunal de Justiça de 23 de Outubro de 2002, processo C-445/00, *Áustria/Conselho,* ainda não publicado.

43 Ver o relatório especial do Provedor de Justiça ao Parlamento Europeu na sequência da queixa 1542/2000 (PB)SM de 12 de Dezembro de 2002 e o projecto de recomendação de 27 de Março de 2003 relativo à queixa 1015/2002/(PB)IJH.

44 Processo pendente T-84/03, *Turco/Conselho.*

45 Queixa 412/2003/GG.

46 Nomeadamente, os acórdãos nos processos T-105/95, *WWF UK/Comissão*, Col. 1997, p. II-313 (pontos 62 e seguintes) e T-191/99, *Petrie/Comissão,* Col. 2001, p. II-3677 (pontos 67 e seguintes).

considerou igualmente que esta recusa era justificada com base na excepção prevista no nº 2, terceiro travessão, do artigo 4º do regulamento[47].

Com o objectivo de encontrar um justo equilíbrio entre a necessidade de proteger os inquéritos relativos às infracções presumidas e o interesse público de uma maior transparência neste domínio, a Comissão estabeleceu directrizes específicas para o tratamento dos pedidos de acesso a documentos relativos a processos de infracção[48].

A fundamentação do Tribunal de Primeira Instância nos processos acima citados aplica-se, *mutatis mutandis*, a processos similares ao processo de infracção, como o exame de auxílios estatais e a notificação de regras e normas técnicas[49].

A recusa de comunicar relatórios de auditoria a fim de proteger um inquérito relativo a possíveis irregularidades deu lugar a um recurso para o Tribunal de Primeira Instância [50] e a diversas queixas ao Provedor de Justiça.

3.4.4. Protecção do processo decisório

A excepção prevista no nº 3 do artigo 4º do Regulamento nº 1049/2001 permite às instituições proteger, em determinadas condições, as deliberações internas prévias à tomada de decisão. Esta excepção, cujo objectivo é assegurar a protecção do processo de decisão contra pressões externas indevidas, é pertinente para as três instituições.

As condições para a aplicação desta excepção são, no entanto, muito estritas. Com efeito, diferentemente das outras excepções que se aplicam quando a divulgação de um documento prejudicaria o interesse protegido, neste caso, a divulgação deve "prejudicar gravemente" o processo decisório. A distinção entre a noção de prejuízo e de prejuízo "grave" é muito teórica e difícil de determinar de forma concreta. Mais do que um exame da gravidade do prejuízo causado, é a sua ponderação com o interesse público da divulgação do documento que determinará a decisão de tornar esse documento público ou não.

A existência de um prejuízo grave é especialmente difícil de demonstrar quando, em aplicação do nº 3, segundo parágrafo, do artigo 4º, a recusa se refere a uma decisão adoptada. Com efeito, o processo decisório da instituição sobre este caso concreto está concluído, e a divulgação de um documento preparatório elaborado no âmbito das deliberações internas relativas a esse acto teria que prejudicar gravemente a capacidade da instituição para tomar decisões futuras. A análise do prejuízo arrisca-se, assim, a ser um exercício excessivamente abstracto.

Por outro lado, o regulamento apenas se refere ao processo decisório interno de cada instituição e ignora o carácter interinstitucional da tomada de decisão ao nível comunitário. Quando a Comissão transmite a sua proposta ao Parlamento e ao Conselho, o seu processo decisório está concluído. No entanto, este constitui apenas

---

47 Queixa 1437/2002/IJH.

48 Documento de trabalho dos serviços da Comissão de 28 de Fevereiro de 2003, referência SEC(2003) 260/3.

49 No processo T-237/02, *Technische Glaswerke Ilmenau GmbH/Comissão,* o requerente contesta a aplicabilidade desta jurisprudência aos processos de auxílios estatais.

50 Processos pendentes T-68/02 e T-159/02, *Masdar (UK) Ltd/Comissão.*

uma etapa no processo decisório comunitário. A divulgação de documentos da Comissão relativos a uma matéria sobre a qual ainda não há decisão final pode prejudicar o processo decisório das outras instituições, por exemplo, o desenrolamento de uma conciliação.

Na prática, a protecção do processo decisório refere-se quase exclusivamente ao Conselho e à Comissão. No Parlamento, os debates em comissão e em sessão plenária são públicos e os documentos elaborados nos grupos políticos e não apresentados situam-se fora do âmbito de aplicação do regulamento.

3.4.5. Ponderação do interesse público numa divulgação

A ponderação do interesse público de uma divulgação com o interesse a proteger é um dos exercícios mais difíceis do tratamento dos pedidos de acesso aos documentos.

Esta "excepção às excepções" aplica-se quando estão preenchidas duas condições:

– existe um interesse ***público*** em divulgar a informação contida no documento;

– este interesse é ***preponderante*** em relação ao interesse a proteger.

O interesse público é um conceito jurídico pouco determinado. É difícil estabelecer critérios que permitam verificar a existência de um interesse público, geral, na divulgação de uma informação. É evidente, no entanto, que o interesse do requerente - quando este, por sua própria iniciativa, justificou o seu pedido - não constitui, em si, um interesse público. Por outro lado, é possível defender que existe sempre um interesse público na divulgação de informações na posse das autoridades públicas.

A questão de saber se existe ou não interesse público na divulgação de um documento parece ser, portanto, bastante académica. Em contrapartida, o verdadeiro problema consiste em determinar se o interesse da divulgação é tal que justifique secundarizar o prejuízo que esta causaria a um dos interesses protegidos pelo regulamento – os interesses comerciais de uma empresa, por exemplo.

Não existem regras que permitam determinar, *a priori*, se o interesse público da divulgação de um documento é preponderante em relação ao prejuízo que uma divulgação causaria a um dos interesses públicos ou privados protegidos pelo regulamento. Tratando-se de uma ponderação dos interesses em presença num dado momento, não é possível estabelecer tais regras. Em cada caso concreto, há que avaliar o prejuízo e decidir se o interesse de levar a informação ao conhecimento do público lhe é superior. No entanto, as decisões tomadas em casos concretos poderão servir de referência posteriormente, permitindo assim desenvolver uma prática administrativa.

Em todos os pedidos examinados até ao presente, as instituições concluíram que o interesse público da divulgação dos documentos pedidos não era preponderante e, portanto, não justificava que se ignorasse a excepção.

Na maior parte dos casos em que o próprio requerente invocou o superior interesse público de uma divulgação, o que é frequente nos pedidos confirmativos, os argumentos aduzidos traduziam um interesse pessoal do requerente. Ora, o interesse de um particular não pode, em caso algum, justificar que se ignore a excepção, uma

vez que qualquer documento tornado acessível na sequência de um pedido passa a ser, por isso mesmo, do domínio público e torna-se acessível a qualquer outra pessoa.

Diversos requerentes consideraram, baseando-se, nomeadamente, no artigo 1º do Tratado da União Europeia, que o princípio geral da transparência constitui, por si só, um interesse público superior que justifica a divulgação de um documento. Por último, alguns investigadores usaram como argumento o carácter científico do seu pedido, para demonstrar a existência de um interesse público superior na divulgação dos documentos pretendidos. Estes argumentos não podem ser aceites, porque esvaziariam de substância as excepções previstas no regulamento. O interesse público de uma divulgação é, com efeito, uma "excepção à excepção", que deve ser utilizada de forma restritiva. Num caso específico, o Provedor de Justiça considerou que o facto de um documento ser pedido para fins científicos constituía certamente um interesse público na divulgação do documento, mas que este interesse não era preponderante[51].

Mesmo quando o requerente não lhe faz referência, a instituição examina por sistema se existe um interesse público superior que justifique a divulgação. Esta ponderação só pode, no entanto, ser efectuada com base nos elementos de apreciação de que a instituição dispõe. Todos os argumentos avançados pelo requerente contribuem para a ponderação. Assim, embora o ónus da prova não caiba exclusivamente ao requerente, é evidente que, na prática, é a este que geralmente cabe fornecer os elementos que permitam verificar a existência de um interesse público superior na divulgação de um documento, não obstante a aplicabilidade de uma excepção. O Provedor de Justiça pronunciou-se neste sentido[52].

3.5. Acesso aos documentos de terceiros

3.5.1. Regime geral

O nº 4 do artigo 4º do Regulamento nº 1049/2001 estabelece que, no caso de um pedido relativo a documentos de terceiros, a instituição consultará os terceiros em causa tendo em vista avaliar se qualquer das excepções previstas no nº 1 ou no nº 2 é aplicável, a menos que seja claro que o documento deve ou não ser divulgado. Em caso de oposição destes terceiros à divulgação do seu documento, e se a instituição considerar que nenhuma excepção é aplicável, o Conselho e a Comissão previram nas suas normas de aplicação que o terceiro deve ser informado da intenção de tornar o documento acessível e de que dispõe de um prazo de 10 dias úteis para se opor a esta divulgação. Em todo o caso, a decisão compete à instituição. Na prática, as recusas são normalmente fundamentadas e é tida em conta a oposição do terceiro em causa. É muito raro as instituições informarem o autor da sua intenção de divulgar um documento contra a sua vontade e, mesmo nos casos ocorridos, a divulgação não deu lugar a processo contencioso.

---

51 Queixa 412/2003/GG, supracitada.

52 *Idem.*

3.5.2. *Documentos emanados dos Estados-Membros*

O nº 5 do artigo 4º prevê um regime específico para os pedidos relativos a documentos emanados de um Estado-Membro. Por força desta disposição, que transpõe a Declaração nº 35, incluída na Acta Final do Tratado de Amesterdão, um Estado-Membro pode solicitar a uma instituição que esta não divulgue, sem o seu prévio acordo, um documento por ele emanado.

Os pedidos de acesso a documentos emanados dos Estados-Membros são dirigidos principalmente à ***Comissão***. O ***Conselho*** deu uma interpretação restritiva da noção de "documento emanado de um Estado-Membro", que tem em conta o facto de os representantes dos Estados-Membros participarem nos seus trabalhos. Segundo esta interpretação, no âmbito da sua participação nos trabalhos do Conselho e dos seus comités e grupos, os representantes dos governos dos Estados-Membros ou os seus delegados não são pessoas ou entidades exteriores à instituição, pois fazem parte dela. Em contrapartida, os documentos elaborados por um Estado-Membro que exprimam posições deste Estado-Membro enquanto tal, e não na sua qualidade de membro do Conselho durante os seus trabalhos, devem ser considerados como documentos emanados de um terceiro.

A formulação do nº 5 do artigo 4º não especifica em que medida as instituições são obrigadas a respeitar o parecer negativo de um Estado-Membro quanto à divulgação de um documento seu. No entanto, a inexistência de tal obrigação retiraria a esta disposição qualquer efeito útil, porque, nesse caso, a posição dos Estados-Membros não seria diferente da de outros terceiros. A posição privilegiada dos Estados-Membros em relação aos outros terceiros explica-se pelo facto de o regulamento não afectar as legislações nacionais em matéria de acesso aos documentos. Com efeito, não caberia às instituições tomar uma decisão contrária a uma decisão tomada por um Estado-Membro em aplicação da sua própria legislação nacional.

Esta interpretação foi confirmada pelo Tribunal de Primeira Instância num acórdão proferido em 17 de Setembro de 2003. O Tribunal rejeitou o recurso, considerando que a Comissão agira correctamente ao recusar o acesso a documentos emanados das autoridades italianas, que se opunham à sua divulgação[53]. Esta questão é igualmente objecto de cinco outros recursos, ainda pendentes, e de uma queixa ao Provedor de Justiça, que foi arquivada[54].

É reduzido o número de casos em que o acesso foi recusado na sequência da oposição manifestada pelo Estado-Membro de que emana um documento: esta cláusula só foi aplicada pela Comissão e interveio em apenas 2,1% das decisões negativas em 2002. De uma maneira geral, as autoridades nacionais opuseram-se à divulgação de documentos aos quais já tinham negado o acesso com base na sua própria legislação ou que não divulgariam se tal lhes fosse pedido.

---

53 Acórdão do Tribunal de Primeira Instância no processo T-76/02 *Messina/Comissão*, supracitado.

54 Processos T-168/02, *Internationaler Tierschutz-Fonds (IFAW) GmbH/Comissão,* T-187/03, *Scippacercola/Comissão*, **T-139/03 e T-151/03**, *Nuova Agricast srl/Comissão*, e **T-287/03**, *S.I.M.S.A. srl/Comissão;* queixa ao Provedor de Justiça 1753/2002/GG.

Apesar da sua pouca frequência, as recusas de acesso a pedido do Estado-Membro deram lugar a um número de recursos relativamente elevado. Em onze recursos interpostos no Tribunal de Primeira Instância contra decisões negativas da Comissão, seis referem-se à aplicação desta excepção (ver *supra*).

3.5.3. Documentos sensíveis

Nos termos do regime especial previsto no artigo 9º do regulamento para os documentos "sensíveis" (ver ponto 3.3), a autoridade de origem de um tal documento pode opor-se à sua divulgação, assim como à sua inscrição no registo (nº 3 do artigo 9º). As instituições são obrigadas a respeitar a oposição do autor. Trata-se, portanto, de outra excepção ao regime geral segundo o qual a última palavra cabe às instituições. Os pedidos de acesso a documentos sensíveis emanados de terceiros são muito raros.

3.6. Divulgação parcial de documentos

Cada vez mais frequentemente, as instituições concedem um acesso parcial aos seus documentos (12,16% no caso do ***Conselho***, 8,3% no da ***Comissão*** e 2 casos no ***Parlamento Europeu***, em 2002). Nos pedidos tratados pelo ***Parlamento***, bem como na maior parte dos casos tratados pela ***Comissão***, foram encobertas informações, para proteger a integridade de um indivíduo ou interesses comerciais. No caso dos documentos do ***Conselho***, foram geralmente encobertas informações que permitissem identificar as delegações que haviam exprimido um ponto de vista no decurso do exame de propostas legislativas antes do encerramento das discussões[55].

A prática do acesso parcial permite uma maior transparência perante o público, mantendo-se a protecção dos interesses que seriam lesados por uma divulgação integral. No entanto, pode gerar uma carga administrativa considerável. A este respeito, a jurisprudência reconheceu que, para preservar o interesse de uma boa administração, em casos específicos em que o volume do documento ou das passagens a censurar implicaria uma carga administrativa desproporcionada, as instituições poderão aplicar o princípio da proporcionalidade e ponderar, por um lado, o interesse do acesso do público a estes fragmentos e, por outro, a carga administrativa daí decorrente[56].

3.7. Acessibilidade dos documentos com mais de trinta anos

Nos termos do Regulamento nº 354/83 de 1 de Fevereiro de 1983[57], na redacção que lhe é dada pelo Regulamento nº 1700/2003 de 22 de Setembro de 2003[58], relativo à abertura ao público dos arquivos históricos da CEE e da CEEA, todos os documentos das instituições comunitárias se tornam acessíveis ao público ao fim de um período de 30 anos. Esta regra tem um número limitado de excepções: apenas os documentos

---

55 No entanto, quando se trata de reservas relativas ao exame do Parlamento ou de carácter linguístico, não é encoberto o nome das delegações.

56 Acórdão do Tribunal de Primeira Instância no processo T-14/98 *Hautala/Conselho*, supracitado (ponto 86), confirmado pelo acórdão do Tribunal de Justiça no processo C-353/99 P *Conselho/Hautala*, supracitado (ponto 30); acórdãos do Tribunal de Primeira Instância nos processos T-204/99 *Mattila/Conselho e Comissão*, supracitado (pontos 68 e 69) e T-211/00 *Kuijer/Conselho*, Col. 2002, p. II-485 (ponto 57).

57 JO L 43 de 15.2.1983, p. 1.

58 JO L 243 de 27.9.2003, p. 1.

que contenham quer dados de carácter pessoal, quer informações que possam lesar interesses comerciais, bem como os documentos sensíveis cuja classificação for mantida para além dos 30 anos não passam automaticamente para o domínio público.

O regulamento relativo à abertura dos arquivos históricos situa-se no prolongamento do nº 7 do artigo 4º do Regulamento nº 1049/2001, que prevê que as excepções se podem aplicar durante um período máximo de 30 anos. Para além deste período, só as excepções relativas à vida privada e aos interesses comerciais, bem como ao regime específico dos documentos sensíveis, podem ainda ser aplicadas, se necessário. O texto do Regulamento nº 354/83 foi adaptado às disposições do Regulamento nº 1049/2001, como prevê o artigo 18º do mesmo.

A única divergência que subsiste entre o regime de acesso aos documentos com menos de 30 anos e o regime de acesso aos arquivos históricos refere-se à cobertura institucional: o regulamento "arquivos históricos" aplica-se, com efeito, a todas as instituições e a todos os organismos da União Europeia, assim como às agências comunitárias.

3.8. Acesso aos documentos comunitários com base numa legislação nacional

O Regulamento nº 1049/2001 não tem por objecto nem por efeito alterar as legislações nacionais em matéria de acesso aos documentos. No entanto, para assegurar uma certa coerência no tratamento dos pedidos de acesso a documentos comunitários pelas autoridades nacionais, o artigo 5º do regulamento preconiza uma consulta à instituição de que emana o documento pelo Estado-Membro que recebe o pedido de acesso, a menos que seja claro se o documento deve ou não ser divulgado. A resposta do Estado-Membro ao pedido de acesso não deverá prejudicar a realização dos objectivos do Regulamento nº 1049/2001.

Esta disposição constitui o corolário do nº 5 do artigo 4º do regulamento, que permite a um Estado-Membro opor-se à divulgação dos seus documentos pelas instituições. No entanto, na medida em que o regulamento não afecta as legislações nacionais, não existe paralelismo total. Com efeito, uma instituição que receba um pedido de acesso a um documento emanado de um Estado-Membro está obrigada a não o divulgar se as autoridades nacionais em causa a isso se opuserem. O Estado-Membro que receba um pedido de acesso a um documento emanado de uma instituição aplica-lhe a sua própria legislação. O artigo 5º do regulamento limita-se a concretizar o princípio de lealdade enunciado no artigo 10º do Tratado CE. Daqui resulta que o Estado-Membro deve consultar a instituição de origem em caso de dúvida e tomar uma decisão que não prejudique a realização dos objectivos do regulamento. Na prática, o Estado-Membro deve conciliar as disposições do regulamento com as da sua própria legislação.

Desde o início da aplicação do Regulamento nº 1049/2001, as consultas provenientes dos Estados-Membros têm sido relativamente poucas. Alguns Estados-Membros têm mais tendência a consultar as instituições, nomeadamente quando o pedido é relativo a um processo de infracção. Outros comunicaram notificações e pareceres fundamentados sem consulta prévia à Comissão. A informação relativa às práticas dos Estados-Membros na matéria continua, no entanto, a ser muito fragmentada. Assim, não é possível avaliar a importância da divulgação de documentos emanados das instituições comunitárias pelas autoridades nacionais com base nas suas legislações.

3.9. Casos não previstos no regulamento

Até agora, as excepções previstas no artigo 4º do Regulamento nº 1049/2001 têm permitido justificar suficientemente a recusa de acesso a documentos cuja divulgação seria prejudicial. Com efeito, contrariamente a algumas legislações nacionais, o regulamento não contém uma lista detalhada e precisa de casos de excepção, mas determina os interesses públicos ou privados que devem ser protegidos. Os serviços responsáveis pela aplicação do regulamento verificam, portanto, se a divulgação de um documento não lesa um destes interesses. Não houve conhecimento de casos em que a divulgação prejudicasse outro interesse que não os previstos no artigo 4º do regulamento.

Importa, no entanto, sublinhar o carácter muito limitativo do nº 3 do artigo 4º, cuja formulação não permite proteger certos documentos preparatórios relativos a um acto já adoptado por uma instituição e que contenham informações cuja divulgação seria contrária ao interesse dessa instituição. Além disso, este artigo permite unicamente a protecção do processo decisório no interior de uma instituição e não a protecção do processo interinstitucional conducente à adopção final de um acto.

Por outro lado, a bem da clareza, seria talvez mais conveniente que, para proteger certos interesses bem determinados, se previssem excepções específicas para estes casos, em vez de se invocar uma excepção de carácter geral com base numa interpretação extensiva.

Por último, a Convenção de Århus prevê uma excepção especial que não tem equivalência no regulamento. Por força desta excepção, um pedido de acesso a uma informação no domínio do ambiente pode ser recusado no caso de a sua divulgação prejudicar o ambiente a que se refere. O texto cita como exemplo os locais de reprodução de espécies raras[59].

3.10. Compatibilidade das regras de acesso específicas com o regime geral do regulamento

O Regulamento nº 1049/2001 estabelece um regime geral de acesso do público aos documentos da Comissão. O legislador procurou evitar que restrições de acesso contrárias ao regulamento pudessem resultar da aplicação de regras específicas para o acesso a documentos, a informações ou a dossiers no caso de processos especiais. Para este efeito, o regulamento prevê que a Comissão examine a compatibilidade destas regras específicas com o regime geral de acesso (nº 2 do artigo 18º).

Da análise efectuada pela Comissão a estas cláusulas resulta que as mesmas podem ser agrupadas em duas categorias:

(1) algumas regras devem ser consideradas como casos especiais da aplicação de uma das excepções gerais previstas no artigo 4º do regulamento;

(2) outras cláusulas concedem a uma parte envolvida ou interessada num determinado processo um direito de acesso a documentos cuja divulgação ao público seria prejudicial a um dos interesses protegidos pelo regulamento.

---

[59] Nº 4, alínea h), do artigo 4º da Convenção.

Nos dois casos, a Comissão não detectou qualquer incompatibilidade com as disposições do regulamento. Até ao momento, a prática tem confirmado esta conclusão. A lista das cláusulas que foram objecto desta análise foi comunicada ao Parlamento e ao Conselho na reunião da comissão interinstitucional realizada em Estrasburgo, em 23 de Setembro de 2003.

Coloca-se, no entanto, a questão de uma extensão e de uma codificação das regras que concedem um acesso privilegiado, para além do direito de acesso do público. Com efeito, verificou-se que o regulamento foi por vezes invocado para fazer valer um direito de acesso especial, na ausência de disposições específicas.

3.11. Conclusões

À luz da experiência adquirida até à data, é possível formular as conclusões seguintes:

- **Mais de dois em cada três pedidos têm seguimento favorável**
- **Apenas algumas das excepções previstas no regulamento foram invocadas com frequência; a disparidade de dados estatísticos reflecte as diferenças das missões e das actividades das três instituições**
- **Globalmente, o regime de excepções permite uma protecção adequada dos interesses**
- **Se a excepção relativa à protecção do processo decisório permite proteger este processo a nível interno de cada instituição, não tem suficientemente em conta o carácter interinstitucional da tomada de decisões**
- **Verificou-se que a aplicação da excepção relativa à protecção dos dados pessoais é delicada, devido a dificuldades de articulação entre o Regulamento nº 1049/2001 e o Regulamento nº 45/2001**
- **A noção de "documento sensível" do Regulamento nº 1049/2001 não coincide com o sistema de classificação previsto pelas regras de segurança**
- **A noção de interesse público superior de uma divulgação não pode ser definida *a priori*, pois deve ser objecto de uma ponderação caso a caso**
- **Ainda que os casos de recusa devido à oposição do Estado-Membro de origem sejam pouco numerosos, a experiência da Comissão demonstra que esta excepção é muito contestada**
- **A consulta das instituições pelos Estados-Membros não é sistemática**

4. APLICAÇÃO DO DIREITO DE ACESSO NA PRÁTICA

São examinados neste capítulo os aspectos processuais da aplicação do regulamento, a carga administrativa que esta gera, as possibilidades de recurso e a cooperação entre as três instituições em causa.

4.1. Admissibilidade dos pedidos

A única condição prescrita pelo regulamento para que um pedido seja admissível é que seja apresentado por escrito, numa das línguas oficiais da Comunidade. As três instituições especificaram nas suas regras de execução as normas de apresentação de um pedido. Os pedidos podem ser enviados por via postal, por fax ou por correio electrónico. As três instituições colocaram na Internet um endereço electrónico para o qual podem ser enviados os pedidos; os requerentes que o desejem podem utilizar o formulário electrónico disponível nos sítios do Parlamento e da Comissão. É enviado ao requerente um aviso de recepção, a menos que a resposta possa ser dada na volta do correio.

Os pedidos são cada vez mais apresentados por via electrónica. Em muitos casos, o endereço electrónico não permite identificar o requerente. O regulamento prevê que o requerente não tem de justificar o seu pedido. Nada obsta, no entanto, a que as instituições exijam um mínimo de informações úteis para o tratamento do pedido, nomeadamente o nome e endereço para o envio de documentos em papel e, sendo caso disso, para a facturação, assim como o perfil profissional, para fins estatísticos, a fim de avaliar os efeitos práticos do regulamento. A generalização de um formulário electrónico, como o utilizado pelo serviço de registo do Parlamento, deverá permitir obter as informações mínimas a fornecer num pedido apresentado por correio electrónico.

4.2. Prazos de resposta

Em certos casos, as instituições tiveram de prolongar o prazo de resposta de 15 dias úteis, porque o pedido não podia ser tratado neste período de tempo. Este problema afecta principalmente a Comissão, que recebe muitos pedidos extensos ou complexos. Tendo em conta a obrigação de examinar cada pedido caso a caso, o prazo de 15 dias úteis é geralmente insuficiente para tratar tais pedidos. O prolongamento do prazo é geralmente imputável aos seguintes problemas:

- a pesquisa e localização dos documentos (sobretudo quando se trata de documentos antigos);
- a identificação dos documentos pretendidos, quando os pedidos são extensos e pouco precisos;
- a limitada disponibilidade das pessoas habilitadas para determinar o prejuízo decorrente da divulgação dos documentos pedidos;
- a necessidade de consultar terceiros, autores dos documentos;
- a tradução dos pedidos e das respostas.

4.3. Pedidos complexos, volumosos ou abusivos – proporcionalidade

Alguns pedidos de acesso dirigidos à ***Comissão*** e ao ***Parlamento*** são imprecisos, nomeadamente quando se referem a "todos os documentos relativos" a um domínio de actividade ou a um assunto determinado. Por outro lado, muitos pedidos (principalmente dirigidos à Comissão) são extensos, nomeadamente os que dizem respeito a um processo integral (por exemplo, no caso de processos relativos a auxílios estatais ou em matéria de concorrência). É difícil tratar esses pedidos, na medida em que o regulamento prevê unicamente a possibilidade de prolongar o prazo de resposta, de convidar o requerente a precisar o seu pedido quando este é muito vago e não permite identificar os documentos pretendidos, ou de encontrar uma solução equitativa quando o pedido se refere a um documento muito longo ou a um grande número de documentos (ver nº 2 e nº 3 do artigo 6º do regulamento). Pode encontrar-se uma solução equitativa, por exemplo, limitando o pedido no tempo. É igualmente possível convidar o requerente a consultar os processos no local em que se encontram. No entanto, estas soluções nem sempre são suficientes. No caso de pedidos desmedidamente volumosos, a Comissão já invocou o princípio da proporcionalidade, respondendo ao requerente que o tratamento do seu pedido implicaria uma sobrecarga administrativa prejudicial ao princípio da boa administração (por analogia com o acesso parcial – ver ponto 3.6). O Tribunal de Primeira Instância foi chamado a pronunciar-se sobre duas decisões de recusa da Comissão baseadas no princípio da proporcionalidade, e os respectivos processos encontram-se pendentes[60].

O ***Parlamento*** é a única instituição a conservar, de forma sistemática, registos sonoros ou audiovisuais – principalmente, das reuniões das suas comissões e das sessões plenárias. Os seus serviços recebem um número crescente de pedidos de acesso a estes registos que, frequentemente, são muito volumosos. Nos casos em que estes registos só podem ser tornados acessíveis parcialmente, a supressão das partes cobertas por uma excepção ao direito de acesso gera uma carga de trabalho muito considerável.

Contrariamente a algumas legislações nacionais, o regulamento não contém cláusulas relativas aos pedidos abusivos, repetitivos ou manifestamente não razoáveis. Tais pedidos implicam uma carga de trabalho desmesurada, em detrimento do tratamento dos pedidos de cidadãos que realmente procuram informação. A única defesa de que as instituições dispõem é invocar o princípio da proporcionalidade (ver *supra*) ou concertar-se com o requerente para encontrar uma solução equitativa, tal como se prevê no nº 3 do artigo 6° do regulamento.

Alguns pedidos sistemáticos e repetitivos podem constituir uma utilização abusiva da regulamentação. É o caso, por exemplo, de pedidos que servem claramente para alimentar, com carácter regular, campanhas sistematicamente hostis às políticas comunitárias. Estes requerentes "profissionais", que também esgotam as vias de recurso de que dispõem, colocam as instituições numa situação defensiva, perante pedidos que estas últimas não podem satisfazer e que são manifestamente contrários ao espírito da regulamentação.

---

[60] Processos T-2/03 *Verein für Konsumenteninformation/Comissão* e T-170/03, *British American Tobacco (Investments) Ltd/Comissão,* supracitados.

4.4. Modalidades de acesso – facturação

O regulamento prevê que o acesso aos documentos se faça seja por consulta no local, seja pela entrega de uma cópia (em suporte papel ou electrónico).

A grande maioria dos documentos são enviados por via electrónica, mas os documentos mais antigos são geralmente enviados em papel. Em certos casos em que o volume dos documentos é muito grande, o requerente é convidado a consultá-los no local.

Nas suas normas de aplicação do regulamento, as instituições previram um sistema facultativo de facturação para o fornecimento de documentos com mais de 20 páginas. No entanto, verifica-se que a faculdade de facturar raramente é utilizada, devido à complexidade do processamento e ao facto de o custo da facturação e da cobrança ser superior aos montantes cobrados. No caso de pedidos muito volumosos, a informação ao requerente de que o fornecimento dos documentos lhe irá ser facturado pode ter um efeito dissuasor. No entanto, este efeito é limitado, porque o mais importante factor de custo, a pesquisa e recolha dos documentos, não pode ser facturado.

A faculdade de facturar deverá ser mantida, nomeadamente nos casos de pedidos verdadeiramente volumosos, mas seria, sem dúvida, conveniente simplificar o processo de facturação e de cobrança.

4.5. Consulta de terceiros

Nas suas regras internas, as três instituições previram um mecanismo de consulta de terceiros. Esta consulta deve ser feita por escrito (em geral, por correio electrónico). O ***Parlamento*** impõe um prazo de resposta imperativo de 5 dias úteis, o ***Conselho*** prevê "um prazo razoável" e a ***Comissão*** um prazo de pelo menos 5 dias úteis. Nos dois casos, no entanto, a consulta deve permitir que as instituições respeitem os prazos de resposta fixados pelos artigos 7º e 8º do regulamento.

Quando se trate de documentos emanados dos Estados-Membros, convencionou-se que os membros do Grupo da Informação do Conselho funcionem como pontos de contacto. É a estes, portanto, que os pedidos de consulta devem ser dirigidos.

De uma maneira geral, os terceiros respeitam prazos de resposta razoáveis.

A consulta de terceiros, autores de documentos, gera, no entanto, uma carga administrativa considerável, especialmente no caso de pedidos volumosos relativos a um processo completo que contenha numerosos documentos emanados de múltiplos autores. A consulta de terceiros deveria ser explicitamente prevista como um motivo de prolongamento do prazo de resposta.

As instituições comprometeram-se, por outro lado, a consultar-se de forma sistemática em caso de pedidos de acesso a um documento emanado de uma das outras duas instituições[61]. Para este efeito, celebraram um "*Memorandum of understanding*", assinado em 9 de Julho de 2002 pelos representantes dos três

---

[61] Ver nº 2 do artigo 15º do Regulamento nº 1049/2001.

Secretários-Gerais. Este memorando tem funcionado muito bem na prática, e as respostas às consultas são habitualmente muito rápidas.

4.6. Recurso administrativo interno

O regulamento prevê expressamente um recurso administrativo interno contra uma decisão de recusa do acesso a um documento (considerando 13 e artigos 7º e 8º). Este recurso, designado *pedido confirmativo*, tem a forma de renovação do pedido inicial, para obter uma revisão da posição da instituição. Todas as decisões (parcialmente) negativas informam o requerente da possibilidade de apresentar um pedido confirmativo num prazo de 15 dias úteis após a recepção.

Os pedidos confirmativos são examinados por uma instância independente daquela que tomou a decisão inicial.

No ***Parlamento***, as decisões iniciais são tomadas pelo Secretário-Geral ou por um funcionário habilitado, a menos que o pedido seja referente a um documento sensível. Neste último caso e no caso dos pedidos confirmativos, a decisão pertence à Mesa.

No ***Conselho***, as decisões iniciais são igualmente tomadas pelo Secretariado-Geral. O poder de decisão sobre os pedidos confirmativos pertence ao Conselho. Normalmente, as decisões são adoptadas por maioria simples, sob proposta do Grupo da Informação e do COREPER.

A ***Comissão*** funciona de forma mais descentralizada, dada a dimensão dos seus serviços e as responsabilidades próprias de cada direcção-geral. As decisões iniciais são tomadas pelo director-geral respectivo ou por um funcionário por ele designado. O Secretário-Geral decide, por delegação de competências do Colégio, sobre os pedidos confirmativos. A fim de garantir a independência do OLAF em matéria de inquéritos, o poder de decisão é delegado no Director-Geral deste organismo, quando os documentos pretendidos são referentes às suas actividades de inquérito[62]. Os pedidos iniciais relativos a documentos do Secretariado-Geral e do OLAF são tratados ao nível dos directores, para preservar a possibilidade de uma reapreciação independente dos pedidos pelo Secretário-Geral ou pelo Director-Geral do OLAF.

O sistema da tomada de decisão a dois níveis (pedidos iniciais e pedidos confirmativos) tem funcionado bem. Oferece ao requerente uma via de recurso simples, sem formalidades, assim como a garantia de que o seu pedido será reapreciado por uma instância distinta da que lhe opôs a recusa inicial. Isto reflecte-se, nomeadamente, no número de decisões iniciais alteradas na fase do pedido confirmativo (33,1%, na Comissão). No entanto, tendo em conta a extensão do processo de decisão relativo aos pedidos confirmativos, o prazo de resposta de 15 dias é geralmente insuficiente.

4.7. Vias de recurso externas

Em caso de confirmação da recusa, o requerente é informado das vias de recurso à sua disposição contra a decisão negativa: interpor uma acção de anulação no Tribunal de Primeira Instância ou apresentar queixa ao Provedor de Justiça Europeu.

---

62 Actividades mencionadas no nº 1 e no nº 2 do artigo 2º da Decisão 1999/352.

Em 2002, o número de recursos e de queixas em relação ao número de pedidos foi o seguinte:

	PE	Conselho	Comissão
Número de pedidos iniciais	637	2394	991
Número de pedidos confirmativos	1	43	96
Número de queixas ao Provedor de Justiça	-	3	4
Número de acções no Tribunal de Primeira Instância	-	1	6

Das sete queixas apresentadas ao Provedor de Justiça:

- cinco foram encerradas sem que fosse constatada má administração[63];
- uma deu lugar a uma observação crítica[64];
- uma foi seguida de um projecto de recomendação, mas foi encerrada, na medida em que uma questão similar está pendente no Tribunal de Primeira Instância[65].

O Tribunal de Primeira Instância ainda só se pronunciou sobre um caso, rejeitando o recurso do requerente[66].

Nalguns casos de pedidos enviados à **Comissão**, o requerente tentou obter os documentos a que lhe fora recusado o acesso por intermédio de um tribunal nacional. Com efeito, um tribunal nacional pode exigir que a Comissão lhe transmita documentos[67], mas os documentos transmitidos no âmbito desse pedido destinam-se exclusivamente ao tribunal em causa e não podem ser divulgados.

4.8. Carga administrativa para as instituições em causa

O tratamento dos pedidos de acesso no interior das instituições gerou uma carga de trabalho considerável desde o início da aplicação do regulamento, devido ao significativo aumento do número de pedidos e à sua crescente complexidade. As questões que foram objecto de grande cobertura mediática geram frequentemente múltiplos pedidos. O tratamento dos pedidos constitui muitas vezes uma carga suplementar para serviços que já são muito solicitados. Por último, os pedidos complexos e volumosos requerem uma mobilização de recursos administrativos nos serviços em questão que pode ser muito importante, ou mesmo excessiva, consoante a natureza e o volume dos documentos solicitados.

O tratamento dos pedidos de acesso implica frequentemente um considerável trabalho de identificação e pesquisa dos documentos pertinentes, especialmente na ***Comissão***. Quando um pedido se refere a um processo completo, a noção que o

---

63 Queixas 736/2002/GG, 1184/2002/PB, 1437/2002/IJH, 1753/2002/GG e 1795/2002/IJH.

64 Queixa 648/2002/IJH.

65 Queixa 1015/2002/(PB)IJH.

66 Processo T-76/02, *Messina/Comissão*, supracitado.

67 Despachos do Tribunal de Justiça de 13.7.1990 e de 6.12.1990, no processo C-2/88 Imm. *Processo penal contra Zwartvel e outros*, Col. 1990, p. I-3365 e I-4405.

requerente tem de "processo" não corresponde forçosamente à lógica segundo a qual os serviços responsáveis organizaram os seus documentos.

As três instituições empenharam-se na realização de projectos ambiciosos de gestão e arquivo electrónicos dos documentos. No futuro, o registo sistemático dos documentos em registos electrónicos internos facilitará a identificação e a pesquisa dos documentos e permitirá, assim, reduzir daí em diante a carga de trabalho gerada pela pesquisa dos documentos.

Para poder garantir a melhor aplicação possível do regulamento, as instituições organizaram importantes acções de sensibilização, de informação e de formação do seu pessoal (nomeadamente, por meio da publicação de guias internos e pela organização de módulos de formação). Estas acções devem ser prosseguidas e reforçadas, para melhorar o grau de familiarização dos funcionários com as regras em matéria de acesso aos documentos.

4.9. Cooperação interinstitucional

O regulamento aplica-se a três instituições cujos papéis e modos de funcionamento são sensivelmente diferentes. Para garantir, mesmo assim, uma aplicação coerente das regras de acesso aos documentos, o regulamento previu, no nº 2 do artigo 15º, a criação de uma comissão interinstitucional "*tendo em vista estudar as melhores práticas, abordar eventuais diferendos e debater as futuras evoluções em matéria de acesso do público aos documentos*".

Esta comissão é composta por representantes políticos das três instituições. Os seus trabalhos são preparados pelos secretários-gerais ou os seus representantes. Esta composição de alto nível, tanto da própria comissão como do grupo preparatório, não permite a realização de reuniões com uma frequência regular.

Além disso, a vocação da comissão interinstitucional é debater as questões políticas suscitadas pela aplicação do regulamento. Ora, verificou-se que a aplicação do regulamento suscitava um grande número de questões técnicas ou jurídicas que não podem ser levadas aos mandatários políticos sem passarem por uma análise aprofundada pelos serviços responsáveis pela aplicação do regulamento. A coordenação ao nível destes serviços operacionais tem, até agora, sido feita numa base pontual.

4.10. Conclusões

- **As instituições, e sobretudo a Comissão, recebem regularmente pedidos de acesso volumosos ou pouco específicos**
- **O regulamento não contém cláusulas referentes a pedidos abusivos, repetitivos ou manifestamente não razoáveis; as instituições vêem-se por vezes obrigadas a invocar o princípio da proporcionalidade**
- **O cumprimento dos prazos torna-se frequentemente difícil, nomeadamente pela complexidade dos pedidos e pela necessidade de consultar os terceiros autores dos documentos**
- **O número de recursos e de queixas continua reduzido em relação ao volume da procura**

- **A aplicação do regulamento gera uma carga de trabalho considerável para as instituições; no entanto, a modernização da gestão dos documentos permitirá, a prazo, aligeirar esta carga**
- **Alguns pedidos sistemáticos e repetitivos constituem manifestamente uma utilização abusiva da regulamentação**

5. PUBLICIDADE E INFORMAÇÃO ACTIVA

O objecto do Regulamento nº 1049/2001 é estabelecer, em conformidade com o nº 2 do artigo 255º do Tratado CE, as condições nas quais os cidadãos podem obter, a pedido, acesso aos documentos do Parlamento, do Conselho e da Comissão. Se bem que vise, portanto, a chamada informação "passiva", o regulamento contém algumas disposições relativas à informação "activa", nomeadamente à criação de registos públicos e ao acesso directo aos documentos por via electrónica. Por outro lado, o regulamento insere-se numa política mais global de informação do público, da qual constitui um elemento fundamental.

5.1. Os registos

O artigo 11º do regulamento prevê que as instituições tornem acessível um registo de documentos sob forma electrónica, para permitir aos cidadãos exercerem concretamente o seu direito de acesso. Apenas o ***Conselho*** dispunha já de um registo público na Internet antes da entrada em vigor do Regulamento nº 1049/2001. Em conformidade com o disposto neste regulamento, o ***Parlamento*** e a ***Comissão*** abriram os seus registos em 3 de Junho de 2002[68].

5.1.1. Natureza dos registos

Estes registos devem permitir aos cidadãos identificar os documentos susceptíveis de lhes interessar. São instrumentos de ajuda à pesquisa, mas em nada condicionam o direito de acesso aos documentos. Por um lado, o facto de os documentos serem mencionados no registo não os torna automaticamente acessíveis ao público e, por outro, os documentos não constantes do registo podem ser objecto de pedidos de acesso do mesmo modo dos que nele figuram.

5.1.2. Conteúdo

O regulamento não define as categorias de documentos que devem figurar no registo. Não obriga as instituições a disporem de um registo que cubra a totalidade dos documentos que recebem ou que produzem. Tal exaustividade seria, aliás, impossível, tendo em conta a definição muito ampla da noção de documento enunciada na alínea a) do artigo 3º do regulamento.

No entanto, os registos devem ser exaustivos em relação ao seu campo documental; desde que estejam determinadas as categorias de documentos a cobrir pelo registo, todos os documentos pertencentes a essas categorias devem ser nele referenciados.

---

68 O registo do Conselho está acessível desde 1.1.1999.

Por cada documento inventariado, o registo contém um ou mais números de referência, o assunto, o título ou uma breve descrição do conteúdo, assim como as datas de recepção ou de elaboração e de registo. No caso dos documentos tornados directamente acessíveis, uma hiperligação permite aceder ao texto integral (ver ponto 5.2).

Os dados introduzidos no registo são concebidos de forma a não prejudicar a protecção dos interesses visados pelas excepções do artigo 4º do regulamento. Nesta óptica, um título abreviado pode substituir um título completo que revelaria informações cuja divulgação seria prejudicial.

No entanto, está prevista uma única excepção à inscrição de um documento nos registos: é o caso dos documentos "sensíveis" na acepção do artigo 9º do regulamento, que apenas poderão ser registados mediante consentimento do respectivo autor. O relatório anual a apresentar por cada instituição deve mencionar o número de documentos sensíveis não inscritos no registo. Em 2002, o Parlamento Europeu não produziu nem recebeu documentos sensíveis. Também não há documentos sensíveis que entrem no campo documental do registo da Comissão. O Conselho informou que, dos 250 documentos com classificação "CONFIDENTIEL UE" ou superior, menos de um terço estão omissos do registo.

5.1.3. Campo documental

O Parlamento definiu para o seu registo uma ampla cobertura, abrangendo não só todos os documentos ligados aos trabalhos parlamentares, mas também a correspondência dirigida à instituição e ao seu Presidente. Inicialmente, o registo continha as referências dos documentos mais recentes e está agora em curso uma recuperação dos documentos do passado. O Parlamento tem igualmente intenção de alargar o registo aos documentos administrativos.

O registo do ***Conselho*** cobre todos os documentos "normais", isto é, os documentos ligados aos trabalhos do Conselho apresentados a uma das suas instâncias (grupos de trabalho, COREPER, formações do Conselho).

Tendo em conta o considerável volume dos seus documentos e a sua organização descentralizada, a ***Comissão*** optou, numa primeira fase, por um registo dos documentos registados e distribuídos pelos serviços do Secretariado-Geral e ligados à actividade legislativa e regulamentar da instituição. Esta cobertura inclui as ordens do dia e as actas das reuniões da Comissão, bem como os documentos das séries COM, C e SEC. A este registo junta-se o registo do correio do Presidente e outras fontes de informação existentes. Recentemente, foi completado pelo registo público dos documentos relativos aos comités que assistem a Comissão no exercício das competências de execução ("comitologia"), transmitidos ao Parlamento no âmbito do seu "direito de inspecção"[69]. Para comodidade do utilizador, todos estes instrumentos de informação são acessíveis a partir de um mesmo portal. Futuramente, está prevista uma integração mais avançada dos registos e de outros instrumentos de informação.

---

[69] Decisão do Conselho, de 28 de Junho de 1999, que fixa as regras de exercício das competências de execução atribuídas à Comissão, JO L 184 de 17.7.1999, p. 23.

A cobertura destes registos, e em especial o da Comissão, deverá ser progressivamente alargada. Numa primeira fase, a Comissão privilegiou a inscrição dos documentos legislativos, que são igualmente os documentos cuja acessibilidade directa é prioritária, nos termos do nº 2 do artigo 12º do regulamento.

5.1.4. Utilização dos registos

A entrada em serviço dos registos originou um aumento do número de pedidos de acesso, mas este efeito nota-se principalmente no ***Parlamento*** e no ***Conselho***. Com efeito, este último constatara em 1999, ano da entrada em serviço do registo, um aumento da procura da ordem dos 70%. O Parlamento registou um aumento espectacular da procura desde 3 de Junho de 2002: 117 pedidos entre Janeiro e Maio de 2002 e 520 entre Junho e Dezembro do mesmo ano. Na Comissão, a procura aumentou de forma mais gradual ao longo de 2002.

No ***Parlamento*** e no ***Conselho***, a grande maioria dos pedidos de acesso resulta da consulta dos registos. A quase totalidade dos pedidos dirigidos ao Parlamento é apresentada por meio do formulário electrónico associado ao registo. Na ***Comissão***, apenas uma pequena parte dos pedidos é referente a documentos identificados a partir dos dois registos, o dos documentos COM, C e SEC e o do correio do Presidente. Com efeito, a maior parte dos pedidos refere-se a processos (de infracção, de auxílio estatais, de concentrações) e não a documentos específicos. Além disso, os pedidos dirigidos à Comissão geralmente não se referem à actividade legislativa, mas às missões de controlo da aplicação do direito comunitário.

A experiência do Parlamento e do Conselho mostra que os registos permitem formular pedidos mais específicos e, assim, contribuem para reduzir a carga administrativa ligada à identificação e pesquisa dos documentos.

5.2. Acesso directo aos documentos e difusão da informação

O regulamento não estabelece critérios para a acessibilidade directa dos documentos, mas prevê, no seu artigo 12º, que os documentos devem ser, "*tanto quanto possível*", colocados directamente à disposição do público, em formato electrónico ou por intermédio de um registo. Este objectivo de acessibilidade directa aplica-se em especial aos documentos legislativos.

As três instituições definiram, nos seus regulamentos internos, as categorias de documentos que, na medida do possível, serão tornados directamente acessíveis por via electrónica (nomeadamente, pela criação de ligações entre as referências inscritas no registo e os textos integrais) ou serão enviados automaticamente, a pedido[70].

Uma parte substancial dos documentos que figuram nos registos das três instituições já está acessível em texto integral. À medida que se for alargando a cobertura dos registos, o número de documentos automaticamente acessíveis deverá aumentar de forma significativa. Desde já, mais de metade dos documentos inscritos nos registos do Parlamento e do Conselho está acessível directamente. O registo da Comissão contém ligações para as versões finais dos documentos COM, no sítio Internet

---

[70] Anexo XV do Regimento do Parlamento.
Artigo 11º da Decisão 2001/840 do Conselho.
Artigo 9º do anexo à Decisão 2001/937 da Comissão.

EurLex do Serviço das Publicações. Está em curso o trabalho de associação ao registo de um repertório de documentos não publicados pelo SPOCE mas que devem ser tornados acessíveis directamente, por exemplo, as versões iniciais dos documentos COM após a adopção da versão final.

Para além dos documentos tornados acessíveis por intermédio dos registos, as três instituições desenvolveram muito, ao longo dos últimos anos, a informação divulgada ao público através dos seus sítios na Internet. Com efeito, estes contêm muitos dados factuais destinados à informação do público. O servidor EUROPA permite, a partir de um portal comum, aceder de forma orientada a esses diversos sítios. Além disso, o sítio de cada uma das três instituições contém ligações para os registos das outras instituições. Este dispositivo é completado por serviços de resposta aos pedidos de informação do público (EuropeDirect, caixas de correio electrónico).

5.3. Assistência aos requerentes

Para facilitar aos cidadãos o exercício do seu direito de acesso, as três instituições publicaram uma brochura comum que fornece ao público uma informação geral relativa aos seus documentos e aos meios de lhes aceder. Esta brochura está disponível em suporte papel e em formato electrónico, no portal comum das instituições no servidor EUROPA. A partir deste portal, o cidadão pode aceder aos sítios específicos das três instituições, que contêm uma informação mais detalhada sobre os seus trabalhos e sobre o acesso aos seus documentos, bem como aos registos.

Este conjunto de informações permite, em muitos casos, a formulação de pedidos precisos e bem referenciados. No entanto, quando recebe um pedido que não é suficientemente preciso, a instituição convida o requerente a identificar melhor o objecto do seu pedido e ajuda-o para esse efeito, nomeadamente explicando-lhe as modalidades de utilização do registo. Muito frequentemente, esta ajuda é dada através de uma troca de mensagens electrónicas. Em caso de necessidade, um contacto telefónico com o requerente permite clarificar o pedido. Em certos casos, a instituição organiza uma lista de documentos susceptíveis de interessar o requerente, a fim de lhe permitir determinar melhor o que pretende obter. Noutros casos, por último, o requerente é informado dos sítios Internet existentes onde poderá encontrar um certo número de informações que lhe permitam precisar o seu pedido.

Acontece igualmente que o requerente não pretende obter documentos específicos, mas procure informações mais gerais. Nestes casos, os pedidos são tratados por serviços de informação como o "Correio do Cidadão" do Parlamento, a Unidade "Informação ao Público" do Conselho ou o serviço "EuropeDirect" da Comissão.

5.4. Conclusões

- **A criação dos registos públicos pelas três instituições permitiu aos cidadãos uma pesquisa mais fácil dos documentos que lhes podem interessar**
- **No caso da Comissão, é desejável uma maior integração dos seus registos e dos outros instrumentos de informação**
- **Uma parte substancial dos documentos referenciados nos registos está**

acessível directamente em texto integral

- **Cada instituição criou um serviço de informação ao público que trata os pedidos de informação de carácter geral**
- **São divulgadas muitas informações através de sítios específicos das três instituições na Internet; se necessário, é prestada uma assistência mais personalizada aos cidadãos no exercício do seu direito de acesso aos documentos.**

6. BALANÇO E PERSPECTIVAS

A análise desenvolvida nos Capítulos 2 a 5 pôs em evidência os pontos fortes e fracos do próprio regulamento e da forma como foi aplicado. Importa agora avaliar em que medida o regulamento permitiu atingir o objectivo de assegurar o mais amplo acesso possível aos documentos das instituições comunitárias e, por conseguinte, uma melhor informação e uma maior participação dos cidadãos no processo decisório.

6.1. Generalização do direito de acesso

Se bem que não se estenda aos documentos de todos os organismos comunitários, o direito de acesso tem tendência a cobrir um número crescente de instituições e de organismos. O Regulamento nº 1049/2001 já é aplicável às agências, e as instituições e organismos não visados pelo artigo 255º do Tratado, à excepção do Tribunal de Justiça, adoptaram voluntariamente as suas regras em matéria de acesso.

O regulamento relativo à aplicação às instituições e organismos da CE das disposições da Convenção de Århus alargará o direito de acesso à informação no domínio do ambiente na posse de todas as instituições e organismos comunitários. Por último, o projecto de Tratado Constitucional redigido pela Convenção prevê um direito de acesso "aos documentos das instituições, dos órgãos e das agências da União". Existe, portanto, uma verdadeira perspectiva de que o direito de acesso aos documentos se generalize a todos os organismos da União.

No entanto, esta evolução não põe termo à diferenciação entre os cidadãos e residentes na União, por um lado, e os nacionais de países terceiros não residentes num Estado-Membro ou as pessoas colectivas não estabelecidas em território comunitário, por outro. A Convenção de Århus ignora esta distinção, mas ela é mantida no projecto de Tratado Constitucional. Num espírito de equidade e clareza, seria desejável suprimir voluntariamente esta diferença de tratamento.

6.2. Precisão do âmbito de aplicação material

O regulamento dá uma definição muito ampla da noção de "documento", mas não lhe precisa os contornos. Assim, não contém critérios relativos ao carácter oficial dos documentos, sendo as mensagens informais consideradas documentos da mesma forma que os actos oficiais. Por outro lado, o regulamento também não especifica o conteúdo da noção de instituição. O Parlamento definiu a noção de "documento do Parlamento" no seu Regimento, delimitando assim o âmbito de aplicação do regulamento no que se refere aos documentos emanados dos grupos políticos e dos membros individuais não investidos de um cargo da instituição.

6.3. Aplicação do regime de excepções

As excepções previstas no artigo 4º do regulamento correspondem aos limites habituais do direito de acesso que constam da maior parte das legislações nacionais, bem como da Recomendação (2002) 2 do Conselho da Europa e da Convenção de Århus. A legislação comunitária em matéria de acesso aos documentos não é mais nem menos restritiva do que a que vigora na maior parte dos países.

Na prática, verifica-se que apenas algumas excepções foram regularmente invocadas. Trata-se das excepções relativas à protecção:

- da segurança pública e das relações internacionais, excepção invocada, nomeadamente, pelo Conselho no quadro das actividades relativas ao segundo e terceiro pilares;
- dos processos judiciais e das consultas jurídicas;
- do processo decisório interno;
- das actividades de inspecção, de inquérito e de auditoria, excepção invocada unicamente pela Comissão.

Em relação ao ano de 2002, a taxa global de respostas positivas situa-se num intervalo entre 70% e 98%. As taxas de respostas positivas variam segundo as instituições, mas os números não são facilmente comparáveis. No entanto, se tivermos em conta o facto de, nos casos do Conselho e da Comissão, as percentagens de respostas positivas se referirem exclusivamente a documentos que ainda não estavam acessíveis, concluiremos que o regulamento permitiu colocar no domínio público um número considerável de documentos suplementares.

A aplicação da excepção relativa à protecção dos "dados de carácter pessoal" é delicada, devido às dificuldades de articulação entre o Regulamento nº 1049/2001 e o relativo à protecção dos dados de carácter pessoal (n° 45/2001).

O processo decisório não é protegido da mesma forma que os outros interesses visados pelo artigo 4º do regulamento. A exigência de um "prejuízo grave" parece excessiva e a demonstração da existência de tal "prejuízo grave" leva a raciocínios muito teóricos. Por outro lado, esta excepção deveria permitir proteger não só o processo decisório da instituição que é objecto do pedido de acesso, mas também o das outras instituições envolvidas na tomada de decisão em causa.

As instituições não foram confrontadas com casos em que tivessem de comunicar documentos por não existir uma excepção fundada no regulamento, embora essa divulgação fosse prejudicial. No entanto, poderiam apresentar-se casos problemáticos. Assim, a protecção do ambiente não constitui motivo de recusa de acesso com base no Regulamento nº 1049/2001. Tendo em conta a aplicabilidade para breve da Convenção de Århus às instituições comunitárias, seria conveniente analisar a oportunidade de prever uma excepção específica, tal como previsto na Convenção.

De uma forma mais geral, poderia ser desejável, à luz da experiência adquirida e em prol da clareza, prever excepções específicas que cubram casos bem determinados.

6.4. Carga de trabalho gerada pela aplicação prática do regulamento

Esta questão inclui dois aspectos.

Por um lado, é preciso que as instituições afectem os recursos necessários à aplicação correcta do regulamento relativo ao acesso aos documentos. Com efeito, se não forem disponibilizados os recursos adequados, são os próprios princípios do acesso aos documentos e da transparência que serão postos em causa. Trata-se não só de prever os meios necessários em termos de pessoal e de material, mas também de garantir a formação e a informação das pessoas envolvidas. O acesso aos documentos é uma actividade de tipo horizontal que afecta muitas pessoas que trabalham nas instituições.

Por outro lado, o regulamento não contempla de forma expressa o problema dos pedidos volumosos, repetitivos, abusivos ou não razoáveis. Se bem que uma definição deste tipo de pedido seja arriscada, conviria evitar que a carga administrativa desmesurada gerada por certos pedidos penalize os cidadãos que formulam de boa fé pedidos de acesso a documentos que correspondem a uma necessidade real de informação. Uma vez que a possibilidade de facturar os custos das cópias e do envio tem um efeito dissuasivo muito limitado, seria conveniente definir com mais rigor o conceito de proporcionalidade, já consagrado pela jurisprudência no caso da concessão de um acesso parcial, isolando as partes de documentos às quais não se aplicam as excepções.

Em dois casos de pedidos particularmente volumosos, a Comissão aplicou o princípio da proporcionalidade por analogia com a situação de acesso parcial. Estas duas decisões já foram objecto de recurso para o Tribunal de Primeira Instância. Deverá aguardar-se, portanto, o acórdão do Tribunal antes de prosseguir a exploração desta via.

6.5. Papel do regulamento na política de informação do público

O objectivo do Regulamento nº 1049/2001 é tornar mais transparente o trabalho das instituições, para assim as aproximar mais dos cidadãos. A transparência não constitui um fim em si, mas permite uma maior participação do público no processo decisório, reforçando assim o carácter democrático das instituições e a confiança dos cidadãos na administração europeia.

A aplicação do regulamento marcou uma etapa importante no desenvolvimento de uma política de transparência ao nível da União Europeia. Com efeito, as três instituições divulgaram, em mais de dois terços dos pedidos de acesso, documentos ainda não publicados, tornando ao mesmo tempo directamente acessível um número crescente de documentos.

No entanto, a experiência tende a confirmar que o regulamento beneficiou principalmente os especialistas de assuntos europeus, pelo que não pode ser considerado como o instrumento privilegiado da informação dos cidadãos. Com efeito, a pesquisa de documentos não publicados de uma instituição comunitária pressupõe um certo grau de familiaridade com as competências e as actividades da União.

Assim, continua por fazer um esforço de informação dirigida ao público em geral, numa dupla perspectiva: o cidadão deve ser mantido mais ao corrente das actividades da União, através de uma política activa de informação, e deve estar consciente do seu direito de acesso aos documentos das instituições.

6.6. Recurso ao regulamento com vista a invocar direitos de acesso especiais

O Regulamento nº 1049/2001 tem por objectivo tornar acessíveis ao público os documentos cuja divulgação não prejudique o interesse público nem interesses privados determinados. Não se destina a determinar as condições nas quais algumas pessoas podem obter um acesso privilegiado a documentos que não podem ser divulgados ao público em geral.

No entanto, a experiência demonstrou, particularmente no caso da Comissão, que o regulamento foi por vezes invocado para obter um acesso privilegiado. A este respeito, podem ser identificados dois casos exemplares de recurso injustificado ao regulamento:

- Algumas pessoas tentaram, com recurso ao regulamento, obter a comunicação de documentos aos quais lhes fora recusado o acesso no âmbito de um processo específico, invocando o direito geral à transparência. Foi o caso, por exemplo, de escritórios de advogados que tentaram obter, com base no Regulamento nº 1049/2001, documentos que não lhes tinham sido disponibilizados a título do direito de acesso ao processo concedido às partes interessadas, fosse porque os documentos solicitados não eram mesmo acessíveis às partes, fosse porque os requerentes agiam em nome de um terceiro. Tais pedidos podem entravar o funcionamento dos serviços encarregados de gerir os processos em causa, que relevam geralmente das actividades de inquérito da Comissão.
- Noutros casos, pessoas com um interesse específico a fazer valer num processo que lhes dizia respeito invocaram o regulamento por não existirem regras específicas na matéria. Esta situação verifica-se, nomeadamente, no âmbito do recrutamento de funcionários e outros agentes, de concursos ou de auditorias. Num certo número de domínios, não existem regras relativas ao direito de acesso das partes interessadas ao processo, para além do direito de acesso do público.

6.7. Adequação do Regulamento nº 1049/2001

O Regulamento nº 1049/2001 está em aplicação há dois anos e a experiência adquirida neste período não revelou problemas que justifiquem uma adaptação legislativa a curto prazo. Por conseguinte, importa adquirir mais experiência e aguardar que se desenvolva uma jurisprudência significativa antes de considerar uma alteração dos textos que regulamentam o acesso do público aos documentos. No entanto, é conveniente reflectir desde já sobre meios que permitam proteger melhor as instituições contra os pedidos manifestamente abusivos.

O novo Tratado que resultará dos trabalhos da Conferência Intergovernamental é susceptível de alargar o direito de acesso aos documentos e de reforçar o diálogo das instituições com a sociedade civil. Nesta perspectiva, o regulamento deverá ser objecto de uma profunda revisão. Tratar-se-á, pelo menos, de permitir uma generalização da sua aplicabilidade, tendo em conta os papéis muito diferentes das instituições, organismos e agências da União. O regulamento tornar-se-á assim uma lei-quadro, cujas normas de aplicação deverão ser definidas nos regulamentos

internos dos organismos em causa. Por outro lado, conviria situar o direito de acesso mais no contexto da participação dos cidadãos na vida democrática da União.

A revisão do regulamento poderá ser efectuada em paralelo com o processo de ratificação do novo Tratado, com base numa experiência mais rica e numa nova jurisprudência. Para orientar a reflexão, é importante lançar um debate público sobre a transparência das instituições europeias. Será com base nos resultados desta ampla consulta que poderão ser formuladas propostas concretas com vista a uma reformulação do Regulamento nº 1049/2001.

7. ACÇÕES PROPOSTAS

Com base na análise da aplicação do regulamento e das conclusões que se podem tirar nesta fase, poderá ser desenvolvida a curto prazo uma primeira série de acções com vista a consolidar o direito de acesso do público e a melhor o inserir numa política de informação do público. A mais longo prazo, convirá analisar em que medida é necessária uma revisão das próprias disposições legislativas.

7.1. Acções a curto prazo

7.1.1. Recomendação de adaptar as regras de acesso às do Regulamento nº 1049/2001

As três instituições poderiam reiterar o seu apelo às outras instituições e organismos comunitários, convidando-os a adoptar regras de acesso aos seus documentos, similares ou equivalentes às do Regulamento nº 1049/2001.

Esta revisão das regras poderia coincidir, muito oportunamente, com a entrada em vigor do regulamento relativo à aplicação às instituições e organismos da CE das disposições da Convenção de Århus. Generalizando assim o direito de acesso numa base voluntária, as instituições e organismos antecipariam uma provável alteração do Tratado.

7.1.2. Recomendação de alargar o direito de acesso a todas as pessoas singulares ou colectivas, sem condição de nacionalidade ou de residência

Dentro do mesmo espírito, as três instituições poderiam adoptar uma recomendação dirigida às outras instituições, organismos e agências, convidando-os a alargar o benefício do direito de acesso, através das suas regras de aplicação, a todas as pessoas singulares e colectivas, sem condição de nacionalidade ou de residência.

7.1.3. Desenvolvimento dos registos e do acesso directo aos documentos

A Comissão poderá dar início aos trabalhos necessários para melhor integrar os seus registos públicos de documentos.

Poderá ser lançado um estudo para verificar a viabilidade de uma extensão da cobertura dos registos da Comissão a outras categorias de documentos. Isto dependerá largamente do estado de adiantamento da acção de modernização da gestão dos documentos.

O número de documentos cujo texto é directamente acessível na Internet poderá ser sensivelmente aumentado, nomeadamente nas categorias visadas no nº 2 e nº 3 do artigo 9º das regras de aplicação da Comissão.

Nos termos de uma decisão tomada pela comissão interinstitucional na sua reunião de 23.9.2003, as três instituições deverão pôr em relevo as relações entre os documentos referenciados nos seus registos por meio de um sistema de hiperligações que permita ao utilizador navegar dentro de um dado tema ou de um determinado processo, através dos instrumentos de informação das três instituições.

7.1.4. Desenvolvimento dos outros instrumentos de informação

A difusão de informação através do servidor EUROPA poderá ser melhor coordenada entre as três instituições.

Os instrumentos de informação geral ao público, como o EuropeDirect, poderão ser objecto de uma promoção mais activa.

Seria conveniente estudar os meios de racionalizar as diversas redes de pontos de informação e de os coordenar melhor, quer no seio da Comissão, quer entre as instituições.

7.1.5. Reforço da cooperação interinstitucional

A cooperação entre as três instituições está agora consolidada, tanto no plano político como no dos serviços operacionais. Deverão ser criados mecanismos de intercâmbio de experiências com as outras instituições e organismos que apliquem regras similares, assim como com as agências.

A comissão interinstitucional deverá rever periodicamente as práticas administrativas das três instituições à luz da jurisprudência e das decisões do Provedor de Justiça.

Deverá ser concebida uma metodologia comum para o registo e a contabilização dos pedidos de acesso, para que seja possível elaborar os relatórios anuais das três instituições segundo um modelo uniforme.

7.1.6. Formação apropriada dos responsáveis pelo acesso aos documentos das agências e outras instituições

Em apoio das recomendações referidas nos pontos 7.1.1 e 7.1.2, seria útil organizar sessões de informação e de formação dos funcionários e agentes que serão responsáveis pela aplicação das regras de acesso nas outras instituições, organismos e agências. Deverá ser disponibilizado material didáctico.

7.2. Acções a mais longo prazo

7.2.1. Recenseamento dos domínios em que são necessárias regras de acesso específicas

Numa primeira fase, é necessário fazer um inventário de todos os sectores nos quais não existem ou não são suficientes as regras específicas de acesso aos processos de pessoas que neles tenham um interesse especial. Em seguida, deverão ser colmatadas as lacunas encontradas.

7.2.2. Avaliação da necessidade ou da oportunidade de alterar o Regulamento nº 1049/2001

Esta avaliação tornar-se-á útil quando se tiver desenvolvido uma jurisprudência significativa, as instituições e organismos comunitários tenham adquirido experiência na aplicação da Convenção de Århus e esteja em curso o processo de ratificação do Tratado Constitucional. Se esta avaliação revelar indispensável a reformulação do regulamento, a proposta de revisão deverá ser antecedida por um amplo debate público.