**Parlamento Europeu**
2019-2024

*Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos*

**2022/2015(INI)**

12.1.2023

# PROJETO DE RELATÓRIO

sobre o acesso do público aos documentos – Relatório anual para os anos 2019-2021
(2022/2015(INI))

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

Relatora: Evin Incir

PR_INI

# ÍNDICE

**Página**

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

# PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU

**sobre o acesso do público aos documentos – Relatório anual para os anos 2019-2021 (2022/2015(INI))**

*O Parlamento Europeu*,

– Tendo em conta o Tratado da União Europeia (TUE), nomeadamente os artigos 1.º, 9.º, 10.º, 11.º e 16.º,

– Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), nomeadamente o artigo 15.º,

– Tendo em conta a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, nomeadamente os artigos 41.º e 42.º,

– Tendo em conta o Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão[1],

– Tendo em conta a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, apresentada pela Comissão em 30 de abril de 2008 (COM(2008)0229),

– Tendo em conta a proposta de um regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altere o Regulamento (CE) n.º 1049/2001 relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (COM(2011)0137), apresentada pela Comissão em 21 de março de 2011,

– Tendo em conta a sua posição de 15 de dezembro de 2011 sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão[2],

– Tendo em conta a sua Resolução, de 14 de setembro de 2017, sobre a transparência, responsabilidade e integridade nas instituições da UE[3],

– Tendo em conta a sua Resolução, de 17 de janeiro de 2019, sobre o inquérito estratégico OI/2/2017 da Provedora de Justiça sobre a transparência dos debates legislativos nas instâncias preparatórias do Conselho da UE[4],

– Tendo em conta a Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do

[1] JO L 145 de 31.5.2001, p. 43.
[2] JO L 168E de 14.6.2013, p. 159.
[3] JO C 337 de 20.9.2018, p. 120.
[4] JO C 411 de 27.11.2020, p. 149.

direito da União[5] (a «Diretiva Denúncia de Irregularidades»),

– Tendo em conta a sua Resolução, de 10 de fevereiro de 2021, sobre o acesso do público aos documentos (artigo 122.º, n.º 7, do Regimento) – Relatório anual para os anos 2016-2018[6],

– Tendo em conta a sua Resolução, de 16 de setembro de 2021, sobre o reforço da transparência e da integridade nas instituições da UE através da criação de um organismo de ética independente da UE[7],

– Tendo em conta a sua Resolução, de 21 de outubro de 2021, sobre a transparência da UE no desenvolvimento, compra e distribuição de vacinas contra a COVID-19[8],

– Tendo em conta a sua Resolução, de 16 de fevereiro de 2022, sobre o Relatório Anual do Provedor de Justiça Europeu relativo a 2020[9],

– Tendo em conta o relatório sobre os resultados finais da Conferência sobre o Futuro da Europa, publicado em maio de 2022,

– Tendo em conta a sua Decisão, de 18 de outubro de 2022, sobre a quitação pela execução do orçamento da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira para o exercício de 2020[10],

– Tendo em conta a sua Resolução, de 15 de dezembro de 2022, sobre as suspeitas de corrupção pelo Catar e a necessidade mais ampla de transparência e responsabilização nas instituições europeias[11],

– Tendo em conta os relatórios anuais do Provedor de Justiça Europeu,

– Tendo em conta a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) e do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH),

– Tendo em conta os relatórios da Comissão, do Conselho e do Parlamento de 2019, 2020 e 2021 sobre a execução do Regulamento (CE) n.º 1049/2001,

– Tendo em conta o Regulamento (CE) n.º 1367/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de setembro de 2006, relativo à aplicação das disposições da Convenção de Aarhus sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente às instituições e órgãos comunitários[12],

– Tendo em conta o artigo 54.º e o artigo 142.º, n.º 2, do seu Regimento,

---

[5] JO L 305 de 26.11.2019, p. 17.
[6] JO C 465 de 17.11.2021, p. 54.
[7] JO C 117 de 11.3.2022, p. 159.
[8] JO C 184 de 5.5.2022, p. 99.
[9] JO C 342 de 6.9.2022, p. 58.
[10] Textos aprovados, P9_TA(2022)0362.
[11] Textos aprovados, P9_TA(2022)0448.
[12] JO L 264 de 25.9.2006, p. 13.

– Tendo em conta o parecer da Comissão do Controlo Orçamental,

– Tendo em conta o relatório da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos (A9-0000/2023),

A. Considerando que o TUE prevê que as decisões devem ser tomadas de forma tão aberta e próxima dos cidadãos quanto possível[13]; que o TFUE prevê que as instituições, órgãos e organismos da União exerçam o seu trabalho da forma mais aberta possível e que os cidadãos e residentes tenham direito de acesso aos documentos[14]; que este é um direito fundamental de suma importância, uma vez que permite aos cidadãos exercerem efetivamente o seu direito de controlar o trabalho da UE e acompanhar o processo decisório na UE;

B. Considerando que a abertura reforça a confiança; que as instituições da UE devem zelar pelos mais elevados padrões de transparência, responsabilidade e integridade; que a abertura e a participação da sociedade civil são indispensáveis à promoção da boa governação nas instituições da UE;

C. Considerando que, no relatório final da Conferência sobre o Futuro da Europa, os cidadãos expressaram insatisfação com a falta de transparência no processo decisório da UE e manifestaram o desejo de uma maior participação e responsabilização dos cidadãos;

D. Considerando que as expectativas dos cidadãos no que toca à transparência, à responsabilização e às soluções técnicas evoluíram nos últimos anos; que tal pode exigir a adoção de novas soluções técnicas e orientações;

E. Considerando que as principais preocupações suscitadas nos inquéritos encerrados pela Provedora de Justiça em 2021 foram a transparência, a responsabilidade e o acesso do público a informações e documentos (29 %), a que se seguiram a cultura de serviço (26 %) e a correta utilização do poder discricionário (18 %)[15];

F. Considerando que, no caso 1499/2021/SF[16], a Provedora de Justiça considerou que a recusa do Conselho em conceder ao público acesso integral a documentos relacionados com negociações legislativas constituía um caso de má administração;

G. Considerando que a resposta da União à crise da COVID-19 demonstrou a sua capacidade de ação, mas também a necessidade de maior transparência na União;

H. Considerando que o Parlamento adotou a sua posição em primeira leitura sobre a proposta da Comissão de reforma do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 em dezembro de 2011; que as negociações sobre este regulamento estão num impasse desde 2012; que a UE assumiu várias novas responsabilidades desde a entrada em vigor do regulamento; que o aumento da responsabilidade implica o aumento da transparência, a fim de

[13] Artigo 10.º, n.º 3, TUE, lido à luz do décimo terceiro considerando do seu preâmbulo, do seu artigo 1.º, n.º 2, e do seu artigo 9.º.
[14] Artigo 15.º do TFUE.
[15] https://www.ombudsman.europa.eu/pt/doc/annual-report/pt/156017, p. 31.
[16] https://www.ombudsman.europa.eu/pt/decision/pt/157727.

preservar a credibilidade e a legitimidade da UE aos olhos dos cidadãos;

***Desenvolvimentos recentes***

1. ***Manifesta profunda preocupação*** pelo facto de os deputados, os antigos deputados e o pessoal do Parlamento Europeu estarem alegadamente envolvidos em atos de corrupção e branqueamento de capitais e terem alegadamente participado numa organização criminosa em troca de influência sobre as decisões do Parlamento; recorda a importância da transparência na luta contra a corrupção e na garantia da responsabilização das pessoas que exercem funções públicas; observa que um nível de transparência elevado facilita o acompanhamento das atividades relacionadas com o processo decisório e pode ajudar a revelar atividades criminosas;

2. Assinala com apreensão que, em 2021, na sequência de um pedido de acesso do público às mensagens de texto trocadas entre a presidente da Comissão e o diretor-executivo de uma empresa farmacêutica sobre a aquisição de vacinas contra a COVID-19, a Comissão se recusou a procurar devidamente essas mensagens de texto, quanto mais a conceder-lhes acesso público; recorda que o registo de um documento é uma consequência da existência de um documento e não uma condição prévia para a sua existência; apoia a conclusão da Provedora de Justiça de existência de má administração por parte da Comissão neste caso[17];

3. Observa com preocupação que um problema comum enfrentado nos pedidos de acesso a documentos é a recusa de acesso por parte das instituições com base em argumentos pouco fundamentados; reitera que uma instituição que invoque uma das exceções ao acesso deve proceder a uma avaliação objetiva e individual e demonstrar que o risco para o interesse protegido é previsível e não meramente hipotético, e definir de que forma o acesso ao documento prejudicaria concreta e efetivamente o interesse protegido[18]; salienta que pode ser possível divulgar determinadas partes de um documento quando outras precisam de ser protegidas; regista com interesse o processo instaurado contra o Conselho motivado pelo seu recurso frequente ao argumento de que se trata de um «documento de trabalho» informal[19];

4. Observa que a Comissão recebe o maior número de pedidos iniciais de acesso do público a documentos (8 420 em 2021), seguida pelo Conselho (2 083 em 2021) e pelo Parlamento (499 em 2021); reconhece que a taxa de resposta das instituições é, no geral, bastante positiva (em 2021, foi de 75 % para a Comissão, 89,5 % para o Conselho e 95 % para o Parlamento);

5. Lamenta que o acesso a aconselhamento dos respetivos serviços jurídicos das instituições seja demasiado limitado; regista com interesse que o Tribunal salientou que a questão de saber se um parecer jurídico é particularmente sensível depende de saber se o conteúdo do próprio parecer é particularmente sensível e não do facto de o processo

[17] https://www.ombudsman.europa.eu/pt/decision/pt/158295.
[18] Acórdão do TJUE de 22 de março de 2018, *Emilio De Capitani contra Parlamento Europeu*, T-540/15, EU:T:2018:167; Acórdão do TJUE de 1 de julho de 2008, *Reino da Suécia e Maurizio Turco contra Conselho da União Europeia*, processos apensos C-39/05 P e C-52/05, EU:C:2008:374.
[19] Recurso interposto em 7 de maio de 2021, *De Capitani/Conselho da União Europeia*, T-163/21.

legislativo relacionado com o parecer ser sensível[20];

6. Congratula-se com a criação pela Frontex de um registo de documentos num sítio Web específico; observa, no entanto, que o registo contém muito poucos documentos relacionados com a execução de operações conjuntas, que constitui a atividade principal da agência; salienta que estas informações são necessárias para compreender o trabalho da agência; subscreve a recomendação da Provedora de Justiça, na sequência do seu inquérito de iniciativa própria 4/2021/MHZ, no sentido de que a agência adote uma atitude mais proativa em relação à transparência, no intuito de assegurar uma maior responsabilização pelas suas operações;

***Ponto da situação da legislação***

7. Recorda que, na sequência da entrada em vigor do TUE e do TFUE, o direito de acesso a documentos diz respeito a todas as instituições, órgãos e organismos da UE[21]; observa que, tendo em conta as obrigações de transparência reforçadas estabelecidas nos Tratados, nenhuma revisão do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 deve reduzir o atual nível de transparência; realça o papel crucial da jurisprudência pertinente para manter o regulamento atualizado com os desenvolvimentos atuais[22]; salienta a necessidade de codificar a jurisprudência pertinente, reforçar ainda mais a transparência e assegurar a responsabilização na UE;

8. Recorda que não é o suporte de um documento nem o facto de ter sido registado que o torna um documento de determinada instituição, mas sim se o seu conteúdo diz respeito a uma matéria relativa a políticas, atividades e decisões da esfera de competências dessa instituição;

***Recomendações***

9. Acolhe favoravelmente a intenção da Comissão de aumentar a transparência na UE assente na ideia de «transparência por defeito»; solicita encarecidamente à Comissão que não considere nenhuma proposta de revisão do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 que enfraqueça as normas de transparência e de acesso aos documentos; lamenta que as negociações estejam há muito num impasse e insta veementemente o Conselho e a Comissão a retomarem as negociações com as outras instituições com base nas propostas da Comissão de 2008 e 2011; observa que qualquer reforma terá de se debruçar sobre questões fundamentais como o âmbito dos motivos de recusa, o teste de interesse público, a transparência no processo legislativo e a oposição às isenções por categoria; insta o Conselho, a Comissão e o Parlamento a trabalharem de forma construtiva com o objetivo último de proporcionar aos cidadãos da UE um acesso mais amplo e melhorado aos documentos;

10. Frisa a importância do Registo de Transparência do Parlamento e solicita a introdução

[20] Acórdão de 21 de abril de 2021, *Laurent Pech contra Conselho da União Europeia*, T-252/19, EU:T:2021:203.
[21] Artigo 15.º, n.º 3, do TFUE.
[22] Ver, por exemplo, o acórdão do TJUE de 18de julho de 2017, *Comissão Europeia/Patrick Breyer*, T-213/15, EU:C:2017:563; o acórdão do TJUE, de 1 de setembro de 2021, *Andrea Homoki contra Comissão Europeia*, T-517/19, EU:T:2021:529, e o acórdão do TJUE de 21 de abril de 2021, *Laurent Pech contra Conselho da União Europeia*, T-252/19, EU:T:2021:203.

de um requisito obrigatório para que todos os deputados tornem públicas todas as reuniões programadas com pessoas externas ao Parlamento sempre que essas reuniões digam respeito a um relatório ou a uma resolução do Parlamento Europeu;

11. Recomenda uma revisão do Estatuto dos Funcionários, em especial do seu artigo 22.º-C, a fim de o alinhar pelas disposições da Diretiva Denúncia de Irregularidades; insta novamente à criação de uma comissão especial encarregada de identificar eventuais lacunas na regulamentação do Parlamento Europeu em matéria de transparência, integridade e corrupção e de apresentar propostas de reforma; relembra o seu compromisso de criar uma comissão de inquérito para investigar casos de corrupção e ações indevidas de países terceiros no intuito de adquirir influência no Parlamento Europeu; recorda a sua posição de que a Comissão deve apresentar uma proposta para a criação de um novo organismo de ética para as instituições da UE o mais rapidamente possível;

12. Congratula-se com as recomendações práticas da Provedora de Justiça sobre a forma de registar mensagens instantâneas e de texto enviadas ou recebidas pelos membros do pessoal no exercício da sua atividade profissional[23]; reconhece que as mensagens instantâneas e de texto relacionadas com o trabalho são «documentos» na aceção do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 relativo ao acesso do público aos documentos e convida as outras instituições, órgãos e organismos da UE a reconhecê-lo; insta as outras instituições, órgãos e organismos da UE a utilizarem uma interpretação lata do conceito de «documento», que é particularmente importante numa sociedade da informação e no contexto de novas formas de comunicação;

13. Insta as instituições da UE a adotarem uma política de «transparência desde a conceção» e a publicarem os documentos relacionados com os processos legislativos de forma proativa e acessível e num prazo razoável; exorta as instituições da UE a respeitarem plenamente o acórdão do TJUE no processo T-540/15[24] sobre o acesso aos documentos dos trílogos; insiste em que o Conselho deve melhorar as suas regras e procedimentos em matéria de transparência legislativa, nomeadamente no que diz respeito à acessibilidade e classificação dos documentos legislativos;

14. Congratula-se com a intenção da Comissão de elaborar novas orientações internas sobre transparência e acesso aos documentos e convida outras instituições a seguirem esta iniciativa; incentiva a Comissão a certificar-se de que as orientações implicam uma política de «transparência desde a conceção» e refletem a jurisprudência pertinente e as recomendações dos últimos anos do Provedor de Justiça[25];

15. Insta a Comissão e as outras instituições, agências e organismos da UE a serem mais proativos na publicação de estatísticas sobre a forma como tratam os pedidos de acesso a documentos, uma vez que essas informações ajudariam a avaliar a abordagem das

[23] https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/correspondence/pt/158383.
[24] Acórdão de 22 de março de 2018, *Emilio De Capitani contra Parlamento Europeu*, T-540/15, EU:T:2018:167.
[25] Ver, por exemplo, a decisão da Provedora de Justiça Europeia no processo 2142/2018/EWM (https://www.ombudsman.europa.eu/pt/decision/pt/122313), o acórdão do TJUE de 14 de setembro de 2022, *Pollinis France/Comissão*, processos apensos T-371/20 e T-554/20, EU:T:2022:556, e o acórdão do TJUE de 22 de março de 2018, *Emilio De Capitani contra Parlamento Europeu*, T-540/15, EU:T:2018:167.

instituições no que toca ao acesso aos documentos;

16. Recorda que um pedido de acesso a um documento deve ser tratado de imediato[26]; regista com preocupação que a Provedora de Justiça recebe muitas queixas dos cidadãos sobre atrasos extremos na obtenção de acesso aos documentos solicitados; apoia a opinião da Provedora de Justiça de que um atraso no acesso significa, de facto, a sua recusa e que os processos administrativos devem ser otimizados para garantir que os cidadãos tenham acesso aos documentos em tempo útil; solicita mais dados sobre o cumprimento dos prazos por parte das instituições;

17. Observa com apreensão que, atualmente, os cidadãos só podem contestar a recusa de um pedido de acesso a um documento intentando uma ação judicial contra a instituição e/ou apresentando uma queixa à Provedora de Justiça; insta as instituições, agências e organismos da UE a adotarem procedimentos mais acessíveis para o tratamento de queixas sobre recusas de acesso; recomenda, neste contexto, a nomeação de altos funcionários independentes com capacidade para examinar, sem demora injustificada, os recursos relativos a pedidos de acesso a documentos;

°

° °

18. Encarrega a sua Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho e à Comissão.

[26] Regulamento (CE) n.º 1049/2001, artigo 7.º.