

GLASNOST NA UNIÃO EUROPEIA: O DIREITO DE ACESSO DO PÚBLICO AOS DOCUMENTOS DAS INSTITUIÇÕES E ORGANISMOS COMUNITÁRIOS*

*João Álvaro Poças Santos***

SUMÁRIO

Nota Introdutória

- 1. O direito de acesso do público aos documentos no contexto da política de transparência*
 - 2. Breve esboço histórico sobre o direito de acesso do público aos documentos comunitários*
 - 3. Acesso aos documentos - um verdadeiro direito?*
 - 4. Modalidades, condições e requisitos de acesso aos documentos*
 - 5. Os titulares do direito de acesso*
 - 6. Documentos acessíveis ao público*
 - 6.1. Posse versus autoria de documentos*
 - 6.2. Os documentos elaborados no quadro dos Tratados CECA e Euratom e no âmbito dos II e III Pilares*
 - 7. Instituições e Organismos Comunitários abrangidos*
 - 8. As exceções ao princípio geral de acesso aos documentos*
 - 9. Procedimento em caso de recusa de envio ou consulta*
- Algumas reflexões finais*

* Este texto corresponde, no essencial, ao estudo realizado no âmbito do Seminário “Direito Administrativo Europeu”, leccionado pela Professora Doutora Maria Luísa Duarte no Curso de Mestrado em Estudos Europeus (Dominante Jurídica) do Instituto de Estudos Europeus da Universidade Católica Portuguesa, no ano lectivo de 1998/99. Nas suas grandes linhas, os princípios subjacentes ao regime juscomunitário de acesso aos documentos objecto de análise e prospectiva neste trabalho mantêm-se actuais, o que justificará (?) o interesse não apenas histórico da presente publicação. Todavia, há que referir, muito sumariamente, as principais alterações de direito positi-

NOTA INTRODUTÓRIA

“O conjunto da ‘literatura cinzenta’ da administração torna-se acessível aos administrados, bastando a simples curiosidade para justificar a sua solicitação”

Roseline LETTERON (1995: 183)

O tema da transparência parece definitivamente marcar os últimos anos. Depois de ter sido adoptada pela derradeira liderança soviética,

vo verificadas posteriormente, *maxime* as decorrentes do cumprimento do estatuído no Art.º 255.º do TCE.

Assim, o Conselho e o Parlamento Europeu adoptaram, em 30 de Maio de 2001, um regulamento relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão – Regulamento (CE) n.º 1049/2001 (JO L 145 de 31/05/2001, p. 43), aplicável desde 3 de Dezembro de 2001 e que passou a constituir o quadro jurídico comum para o acesso aos documentos das três instituições.

No que diz respeito aos seguintes aspectos, o regulamento reforça a transparência e aperfeiçoa o regime de acesso anteriormente em vigor:

- acesso alargado aos documentos oriundos de terceiros (por exemplo, Estados-Membros, países terceiros, outras instituições, público);
- divulgação dos documentos protegidos por certas excepções se o interesse público da tal divulgação se sobrepuser ao visado pela protecção do documento;
- redução dos prazos de resposta para quinze dias úteis;
- registo de documentos em cada Instituição, para facilitar o respectivo acesso.

Com vista à aplicação das regras comuns, cada uma das três instituições em causa adoptou regras de execução que fazem parte do regulamento interno de cada uma. Por outro lado, em 1 de Outubro de 2003, o Regulamento 1049/2001 passou a ser aplicável a todas as agências comunitárias, as quais adoptaram, em 2004, as normas de aplicação do regulamento. No que se refere às agências recentemente criadas, tal aplicabilidade consta dos respectivos actos constitutivos. Quanto aos arquivos históricos, o Conselho adoptou, em 22 de Setembro de 2003, o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1700/2003, alterando o Regulamento (CEE, Euratom) n.º 354/83, e colocando-os em conformidade com a regulamentação geral relativa ao acesso do público.

Em suma, a política de transparência, em geral, consolidou-se como um dos eixos de *governance* comunitária, no âmbito da qual se destaca, em especial, o direito de acesso aos documentos, que veio a ser consagrado enquanto parte integrante da cidadania europeia na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (Art.º 42.º), aprovada em Nice, a 7.12.2000.

** Licenciado em Direito pela Universidade Católica Portuguesa (Lisboa) e Mestre em Estudos Europeus (Dominante Jurídica) pelo Instituto de Estudos Europeus da mesma universidade. Equiparado a Professor Adjunto da Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Leiria – Instituto Politécnico de Leiria.

com as consequências que são conhecidas à escala do continente europeu e do mundo, com a consagração da palavra russa *glasnost*, foi a vez de os europeus comunitários, num contexto completamente diferente, reclamarem também uma maior abertura e visibilidade de procedimentos dos órgãos da União.

Efectivamente, as dificuldades sentidas na mobilização da opinião pública no apoio à construção europeia (com particular incidência em países como a Dinamarca ou a França), que se tornaram mais evidentes e sensíveis aquando dos processos de ratificação do Tratado de Maastricht, foram o sinal de que não era possível persistir no modelo algo fechado e elitista até aí seguido para se fazer progredir e aprofundar a Comunidade nascida nos anos 50.

No contexto das medidas preconizadas para alcançar uma maior transparência no funcionamento institucional comunitário, destacam-se as que dizem respeito à acessibilidade dos cidadãos europeus, e do público em geral, aos documentos produzidos e detidos pelos órgãos políticos e administrativos da União Europeia.

É sobre esta forma específica e particularmente relevante de consecução do objectivo mais vasto de garantir “que as decisões serão tomadas de uma forma tão aberta quanto possível”¹, que nos iremos debruçar, de forma breve e sintética, procurando detectar a natureza dessa nova figura jurídica, caracterizá-la nas suas formas, modalidades, requisitos e alcance e, sobretudo, tentando determinar as futuras linhas do seu desenvolvimento, a partir da experiência recente das Instituições neste domínio, do tratamento jurisprudencial já levado a cabo e das alterações introduzidas e preconizadas pelo Tratado de Amesterdão.

Assim, após ensaiarmos a sua definição e delimitação face a outras formas de realização da transparência na actividade política, legislativa e administrativa da U.E. (ponto 1) e apresentarmos um curto esboço histórico sobre a génese do direito de acesso do público aos documentos das Instituições e Organismos Comunitários (ponto 2), pretendemos dissecar cada uma das suas componentes, interrogando-nos sobre a verdadeira existência de um tal direito (ponto 3), as condições e os requisitos do acesso previsto (ponto 4), a determinação dos respectivos des-

¹ Desiderato proclamado logo no Artigo 1.º do Tratado da União Europeia, na versão resultante do Tratado de Amesterdão.

tinatórios (ponto 5), a identificação do tipo de informação documental passível de ser objecto desse direito (ponto 6) e a avaliação da acessibilidade, deste ponto de vista, às várias entidades orgânicas da Comunidade/União Europeia (ponto 7). Finalmente, trataremos das excepções ao princípio geral de acesso dos documentos (ponto 8) e dos procedimentos previstos em caso de recusa dos mesmos (ponto 9), concluindo com algumas reflexões prospectivas sobre o tema.

1. O DIREITO DE ACESSO DO PÚBLICO AOS DOCUMENTOS NO CONTEXTO DA POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA

Da multidimensionalidade de que se reveste a ideia de transparência resulta frequentemente alguma dificuldade na utilização, com certo rigor, da terminologia que lhe está associada². Deste modo, e com carácter preliminar à abordagem do tema, parece-nos útil elencar as principais modalidades que pode assumir.

Uma acepção possível diz respeito aos procedimentos decisoriais utilizados pelas instituições comunitárias, em condições de relativa opacidade e secretismo, em que o itinerário processual seguido é, por vezes, de grande complexidade, só apreensível por parte de verdadeiros *iniciados*³. Por isso, vários documentos propõem a diminuição do número de circuitos decisórios previstos, o que, aliás, parcialmente já foi conseguido na última revisão dos Tratados.

Ainda dentro deste enfoque, tem sido sublinhada a necessidade acrescida de transparência no desempenho do Conselho, *maxime* quando este actua no exercício de verdadeiros poderes legislativos, o que se compreende, dada esta vertente do exercício do Poder ser normalmente levada a cabo, ao menos no quadro nacional, pelas instituições parlamentares, tradicionalmente abertas ao público e em que os debates se processam com amplas garantias de publicidade (possibilidade de assis-

² “The notion of ‘transparency’ is complicated by multiple layers of meaning and the varied contexts in which it arises” (Twomey, 1996: 838).

³ Apesar de tudo pode considerar-se que, pelo menos até ao momento em que a proposta da Comissão é transmitida ao Conselho “o processo de elaboração dos textos comunitários é muito mais transparente que o da maior parte das administrações modernas” (Ziller, 1993: 25).

tência presencial ou através dos *media*, publicação integral dos registos das sessões)⁴.

Igualmente, é possível tratar de transparência no que concerne à chamada simplificação legislativa e à qualidade de legislação, objectivos estes que podem ser alcançados por meio de mecanismos como a codificação, a consolidação de textos normativos e a utilização de uma linguagem acessível, dotando os documentos oficiais da Comunidade, e particularmente os que se destinam mais directamente ao cidadão europeu, de uma maior legibilidade.

Ligada a esta área, está ainda a questão do multilinguismo da C.E., problema de difícil solução, já que se pretende manter a igualdade entre os cidadãos dos diferentes Estados-Membros, de modo a que cada um possa ter acesso aos textos comunitários, mormente os de alcance normativo, na sua própria língua, bem como dirigir-se nesta às Instituições quando nisso tenham interesse, sendo certo que os custos burocráticos e financeiros tenderão, com futuros alargamentos, a tornar-se incomportáveis.

Uma diferente categoria dentro da política de transparência usada a nível europeu, tem a ver com a chamada política de informação activa, que se distingue da política de informação passiva, a qual corresponde ao direito de acesso do público, a analisar *infra*.

Aquela é constituída pelo esforço que, reconheça-se, desde há muito a Comissão e outras Instituições têm patenteado, de informar a população dos países europeus relativamente à actividade, nos seus diferentes vectores, prosseguido pela União Europeia, através da publicação dos mais variados tipos de documentos de carácter informativo, disponibilizando às pessoas (nomeadamente aos jovens) e às empresas dados relativos ao funcionamento institucional, às várias políticas sectoriais comuns, aos diversos programas comunitários, etc..

Outros sub-temas têm sido chamados à colação a propósito da transparência, tais como o da necessidade de uma adequada fundamentação dos actos e decisões das autoridades comunitárias (em ordem à compreensão plena pelos visados da respectiva *ratio*, assim prevenindo

⁴“The general role now prevailing in Western Europe and further afield is that legislative assemblies operate under the full glare of publicity whenever they are carrying out their legislative function” (Curtin e Mejeirs, 1995: 391).

o arbítrio e possibilitando uma real reavaliação em sede de pedido de confirmação, de reclamação ou de recurso contencioso), ou como o da amplitude do segredo profissional face à liberdade de expressão dos funcionários e agentes da Comunidade.

Finalmente, surge uma forma de entendimento da transparência que se traduz na acessibilidade do público aos documentos que se encontram na disponibilidade de organismos europeus, a qual abarca tanto a possibilidade de esse acesso dizer respeito a entidades que sejam partes num determinado processo administrativo (ou de algum modo com interesse no mesmo), como a de se tratar pura e simplesmente de qualquer indivíduo ou organização que deseje ter a possibilidade de aceder a uma certa informação, documentalmente materializada.

Neste sentido, aceder ao documento significa a susceptibilidade de um conhecimento pleno do próprio documento e não apenas de um modo breve e superficial, incluindo a possibilidade, excepto quando materialmente impossível, de dele extrair cópias. Como é evidente, essa acessibilidade, para ser real, pressupõe um mecanismo de decisão que proporcione uma resposta dentro de um lapso de tempo razoável e sem dificuldades burocráticas artificiais ou excessivas, que levariam à sua inviabilização prática.

É esta última acepção que constitui o objecto deste breve estudo e que tem sido alvo de notáveis desenvolvimentos nos anos recentes, a par de todo o interesse que, em geral, a questão da transparência vem suscitando.

2. BREVE ESBOÇO HISTÓRICO SOBRE O DIREITO DE ACESSO DO PÚBLICO AOS DOCUMENTOS COMUNITÁRIOS

Se é certo que algumas formas de direito de acesso apresentem antecedentes bastante remotos⁵, é apenas na década de 60 que em diversos países europeus se inicia um movimento no sentido de contestar a

⁵ Como parece ser o caso da Suécia, com uma tradição neste domínio que remonta ao século XVIII e cujo lastro da experiência nesta matéria a levou a fazer anexar ao respectivo Tratado de Adesão uma Declaração enfatizando esse seu património cultural e constitucional.

confidencialidade e o secretismo que caracterizaram a actividade dos estados e que veio a encontrar alguns tímidos afloramentos legislativos, nomeadamente em determinadas políticas sectoriais, como a do ambiente.

A nível europeu é o Conselho da Europa, pioneiro nestas como noutras matérias em que estão em causa os Direitos do Homem, que vai afirmar, na Recomendação 854 (1979), da respectiva Assembleia Parlamentar, a exigência de se “introduzir um sistema de liberdade de informação, isto é de acesso a documentos governamentais”.

Interpelado por esta posição, o Comité de Ministros da mesma organização afirmava - Recomendação n.º R(81)19 a importância de um grande empenhamento “para assegurar ao público o acesso o mais amplo possível à informação de que são detentores as autoridades públicas”, prefigurando um esquema de princípio geral de acesso, desnecessidade de justificação do pedido, não discriminação entre os requerentes, enumeração das excepções motivadas por razões de ordem pública ou privada, prazo e fundamentação das decisões e a possibilidade de as mesmas serem recorríveis; nas suas linhas gerais, este esquema viria a ser adoptado a nível comunitário, 12 anos mais tarde.

Na sequência das dificuldades que se vieram a verificar para a ratificação do Tratado de Maastricht, em que largos sectores da opinião pública europeia se mostraram pouco dispostos a subscrever a continuação do aprofundamento do processo de integração, sem que lhes fossem dados novos campos de participação, foi sentida a necessidade de dar um sinal político de abertura.

Esse gesto corporizou-se na Declaração N.º 17, anexa ao T.U.E., em que se recomendou à Comissão que apresentasse ao Conselho “um relatório sobre medidas destinadas a facilitar o acesso do público à informação de que dispõem as Instituições”.

Posteriormente, em várias reuniões do Conselho Europeu, designadamente as de Birmingham e de Edimburgo, no 2.º semestre de 1992, foi reiterada a vontade dos então 12 parceiros europeus porem em marcha um programa de concretização do objectivo traçado na citada declaração.

Deste modo, a Comissão apresentou durante o ano de 1993 três comunicações relativas: à transparência da sua própria actividade, em

especial; em geral, à transparência na Comunidade; ao acesso do público aos documentos das Instituições⁶.

Nestes textos eram lançadas as grandes linhas de orientação que viriam a ser seguidas no *Acordo Interinstitucional entre o Parlamento Europeu e a Comissão relativamente à Democracia, Transparência e Subsidiariedade* e, principalmente, na elaboração do Código de Conduta da Comissão e do Conselho, sobre o acesso do público aos documentos na sua posse e nas Decisões correspondentes de cada uma dessas Instituições⁷.

A experiência entretanto adquirida neste domínio, a jurisprudência e a doutrina comunitárias que sobre as referidas Decisões e Código de Conduta se foi elaborando, levaram ao aprofundamento desta figura e à sua consagração enquanto verdadeiro direito no Artigo 251.º CE, a par de uma maior abertura dos trabalhos do Conselho enquanto legislador (n.º 3 do Artigo 207.º CE) e de declarações anexas sobre o acesso aos documentos (N.ºs 35 e 41).

3. ACESSO AOS DOCUMENTOS – UM VERDADEIRO DIREITO?

Tanto a já mencionada Declaração N.º 17 anexa ao Tratado de Maastricht como os vários documentos pertinentes das Instituições (v.g., o Código de Conduta) se referem ao “direito de acesso”, sem todavia precisar qual a natureza e alcance desse direito.

No desenrolar do recurso de anulação interposto pela Holanda contra o Conselho (v. Acórdão de 30/4/1996, no Proc. C-58194) esta questão é apresentada em termos dicotómicos. Para o Conselho, o Código de Conduta e a Decisão subsequente são meros afloramentos do poder de auto-organização internas, os quais, embora gerando eventualmente efeitos jurídicos relativamente a terceiros, não podem deixar de qualificar-se como medidas de carácter interno.

As outras partes do processo e o próprio Advogado-Geral têm uma orientação diversa. Este chega mesmo a referir que “o direito de aceder às informações veio sendo configurado, de forma cada vez mais evi-

⁶Comunicações publicadas, respectivamente, no J.O. N.ºs C 63, C 166 e C 156.

⁷Estes textos foram publicados no J.O.: o primeiro, no N.º C 329, o segundo e o terceiro no N.º L 340 (ambos de 1993) e o último, já em 1994, no N.º C 67.

dente, como um direito civil fundamental” (ponto 16 das Conclusões).

Esta tese, mereceu, embora sem resultados visíveis na decisão final do processo, o acolhimento genérico por parte do Tribunal de Justiça, o qual considerou todavia que “enquanto o legislador comunitário não adoptar uma regulamentação geral sobre o direito de acesso do público aos documentos na posse das autoridades públicas, estes devem tomar medidas que tenham por objecto o tratamento desses pedidos ao abrigo do seu poder de organização interna” (ponto 37 do Acórdão).

São vários os fundamentos invocáveis em favor da opinião que considera o direito de acesso como um direito fundamental, integrando a chamada terceira geração dos Direitos do Homem. Desde logo, os actos já citados do Conselho da Europa, os quais apontam para uma ligação entre este direito e a liberdade de expressão e de informação tal como é entendida pelo Art.º 10.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e por outros instrumentos jurídicos internacionais.

Por outro lado, a circunstância de se constatar uma progressiva tendência para a consagração nos ordenamentos jurídicos nacionais dos Estados-Membros deste tipo de direito de acesso aos documentos das entidades públicas — em vários casos, como o de Portugal, com inclusão de disposições pertinentes nos textos constitucionais, parece levar a concluir da existência de uma tradição constitucional comum, a qual se traduz, nos termos do n.º 2 do Artigo 6.º UE, na sua classificação como um princípio geral da Ordem Jurídica Comunitária.

Bem pode afirmar-se que a referência a “tradições constitucionais comuns significa aqui ou, pelo menos, tende a significar, a incorporação no Direito Comunitário dos níveis mais altos de protecção que para cada direito fundamental resultem das diferentes constituições” (Ramón Fernández, 1993: 37).

Em qualquer caso, e como refere o Tribunal de Primeira Instância no caso *WWF c. Comissão* (Proc. T-105/95) considera-se que “não tendo o legislador comunitário adoptado uma regulamentação geral relativa ao direito de acesso do público aos documentos em poder das instituições comunitárias” (ponto 54), a Decisão 94/90 é “um acto susceptível de conferir aos terceiros direitos que a Comissão é obrigada a respeitar, mesmo que essa decisão implique efectivamente uma série de obrigações que a Comissão se impõe a si própria como medidas de organização interna” (ponto 55).

De certo modo, o Tratado de Amesterdão (com a redacção introduzida no Art.º 255.º/1 CE) veio trazer não apenas o esclarecimento desta questão, como continuar a linha de progresso legislativo nesta matéria, “constitucionalizando” o acesso aos documentos como um direito e preconizando (n.º 2 do mesmo artigo) a elaboração e aprovação, nos termos do processo de co-decisão Parlamento Europeu - Conselho (Art.º 251.º CE), de um diploma de alcance genérico com o objectivo expresso de “reger o exercício do direito de acesso aos documentos”, a aprovar no prazo de dois anos.

Procurando antecipar-se e, de algum modo, influenciar as orientações que presidirão à elaboração da respectiva proposta por parte da Comissão, o Parlamento Europeu, através de um Projecto de Relatório da deputada Lööw, aprovou, na reunião de 30/11/98 da respectiva Comissão dos Assuntos Institucionais, algumas sugestões com vista “à aplicação das disposições do novo Tratado de Amesterdão relativos ao acesso público aos documentos e, em particular, à elaboração do novo código sobre os princípios gerais e limites que (...) regem o direito de acesso aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão” (p. 11).

4. MODALIDADES, CONDIÇÕES E REQUISITOS DE ACESSO AOS DOCUMENTOS

Conforme refere a fundamentação do Código da Conduta, o Conselho Europeu de Copenhaga afirmou um princípio geral de considerável alcance, o “de um acesso tão amplo quanto possível dos cidadãos à informação” e é a esta luz que esta matéria deve ser perspectivada.

Analisando as decisões pertinentes das várias Instituições, verifica-se que é praticamente idêntico o acesso previsto. Assim, as solicitações de acesso a documentos devem ser dirigidos directamente às Instituições e Organismos Comunitários em causa, ou às suas delegações ou representações, devendo tais pedidos ser apresentados, por escrito, da maneira o mais precisa possível e contendo os elementos essenciais que permitam identificar o(s) documento(s) pretendidos⁸.

⁸ Atendendo a que não diz respeito a informação genérica ou contendo dados sem o devido tratamento, o que é susceptível de ser objecto do direito de acesso são documentos pré-existentes - “documents not information” (Curtin e Meijers, 1995: 431). Ao

Caso tal localização se verifique impossível, a entidade requerido poderá solicitar qualquer esclarecimento adicional em ordem a obter-se a identificação do documento desejado, através de uma formulação mais específica do pedido⁹. Este poderá ser efectuado numa das 11 línguas oficiais da Comunidade e, em princípio, será respondido dentro de um prazo de um mês (um mês e meio, no caso do Parlamento Europeu), após a recepção do mesmo. Na eventualidade de se tornar inviável o cumprimento deste prazo, em razão por exemplo da dimensão da documentação pretendida, o requerente será avisado desse facto.

São duas as modalidades de acesso material aos documentos solicitados: ou através do envio de cópias dos mesmos, o que constituirá a via mais habitual, ou mediante a autorização da autoridade comunitária para a sua consulta no local por esta disponibilizado para o efeito, em data e hora previamente comunicadas.

Como contrapartida financeira, o Código de Conduta sugeria o pagamento de uma taxa que não devia ultrapassar um quantitativo razoável. Aliás, se os documentos não excederem as 30 páginas o seu acesso será gratuito. Por outro lado, os documentos fornecidos não poderão ser alvo de publicação ou reprodução com fins comerciais ou publicitários, sem uma precedente autorização da entidade que os disponibilizou.

Nos casos em que os pedidos sejam formulados repetidas vezes, ou digam respeito a documentos especialmente volumosos, os serviços comunitários competentes e o requerente buscarão uma solução justa e equitativa para atender às características específicas e dar seguimento a estes casos particulares.

contrário do que sucede, em matéria ambiental, com a obrigação que a Comunidade impõe aos Estados: “la Direttiva 90/313 garantisce il diritto all’informazione quando è disponibile, la Decisione 94/90 e il Codice garantiscono il diritto ai ‘documenti’ una formula molto più restrittiva” (Krämer, 1995: 611).

⁹A existência de registos dos documentos em cada Instituição ou Organismo seria desejável para facilitar esta tarefa, dado que muito dificilmente um eventual requerente poderá ter conhecimento suficiente para proceder a uma correcta identificação. Todavia, “no estado actual do Direito Comunitário, parece que as autoridades comunitárias não estão obrigadas a criar registos” (Dyrberg, 1997: 396). Apesar disto, em 19/3/1998, o Conselho decidiu proceder à criação de um registo público dos seus documentos (Löw, 1998: 16), o que parece abrir um caminho positivo e um exemplo a seguir.

Nestas situações as normas que garantem o direito de acesso não permitem uma recusa pura e simples e muito menos um pretexto para estabelecer processos de intenção relativamente ao requerente¹⁰.

Em resultado da aplicação das excepções, problemática a desenvolver ulteriormente, pode dar-se o caso de ser inviável facultar um dado documento em função de algumas partes deste se incluírem no âmbito daquelas.

Nestes casos, parece que poderemos estar em face de uma possibilidade de acesso parcial aos documentos, uma vez que não fazia sentido inviabilizar totalmente, num caso concreto, um direito que o Código de Conduta, conforme já se expôs, apresenta de um modo muito amplo. Aí, deve ter-se em conta tanto a aplicação do princípio da proporcionalidade, como a interpretação restritiva que a jurisprudência comunitária preconiza quando estamos perante excepções ou derrogações¹¹ ao princípio geral de acesso.

Aliás, noutras áreas afins, relacionadas com aspectos sectoriais da liberdade de acesso à informação, como a ambiental, “o legislador comunitário não se recusa a encarar uma divulgação parcial desde que os interesses que se opõem à divulgação se reportem apenas a uma parte da informação pedida” (Söderman, 1998: 64).

5. OS TITULARES DO DIREITO DE ACESSO

É o publico, em geral, e não apenas os cidadãos europeus¹², o titular do direito de acesso aos documentos, em termos de um acesso generalizado à informação de que dispõem as entidades comunitárias¹³.

Nestes termos, este direito é claramente distinto de outros que com ele têm alguma afinidade e que têm a ver, por exemplo, com a possibilidade que é conferida a qualquer pessoa que tenha o estatuto de parte num processo judicial ou administrativo de aceder a bases de dados, arquivos ou informações que sejam indispensáveis à sua actuação espe-

¹⁰ Vide a Decisão do Provedor de Justiça na queixa 1053/25.11.96/Statewatch/UK/IJH.

¹¹ “Tais excepções devem ser interpretadas e aplicadas de forma restritiva, a fim de não pôr em causa a aplicação do princípio geral” (ponto 110 do Acórdão do T.P.I. no caso *Svenska Journalistförbundet*, de 17/6/98 — Proc. T-174/95).

¹² Ou sejam, os detentores da nacionalidade de um Estado-Membro (Artigo 17.º CE).

¹³ V. ponto 2.1. da Comunicação da Comissão 93/C-156/05.

cífica no âmbito de tal processo, a qual está consubstanciada no quadro de um direito genérico de defesa.

Igualmente diferente é o direito de um eventual visado poder consultar livremente arquivos ou bases de dados que contenham informações de carácter pessoal que lhe digam respeito. Neste caso, não deixa de ser interessante registar que um dos considerandos do Código de Conduta estabelece que o direito de acesso do público, que pretende perspectivar e orientar, não prejudica “as disposições aplicáveis em matéria de acesso aos *dossiers* directamente relacionados com as pessoas que por eles tenham um interesse específico”.

A noção do que se entende por *público* tornou-se bem mais clara na já citada disposição introduzida em Amesterdão (Art.º 255.º CE), uma vez que *expressis verbis* se estabelece que, para além dos que disponham de cidadania europeia, têm também direito de acesso aos documentos das Instituições abrangidas “todas as pessoas singulares ou colectivas que residam ou tenham a sua sede social num Estado-Membro”, fazendo-se uso na figura jurídica em estudo de conceito semelhante ao já anteriormente desenvolvido no texto do tratado comunitário acerca dos direitos de petição ao P.E. (Art.º 194.º CE) e de queixa ao Provedor de Justiça (Art.º 195.º/I CE).

Além disso, todos os sujeitos visados por esta formulação abrangente não carecem de demonstrar um interesse particular ou específico para sustentar a sua pretensão de acesso, não tendo, conseqüentemente, de a fundamentar ou de algum modo explicar¹⁴.

Ao invés do que acontece com as medidas de informação activa, em que são as entidades que lhe estão na origem a seleccionar que áreas ou vectores documentais colocarão à disposição do público, aqui é este que, não se limitando a uma mera posição de receptor, procura a fonte de informação e elege a que mais lhe interessa, mesmo que apenas movido por aquilo a que, sugestivamente, podemos designar como “direito à curiosidade” (Condesso, 1995: 17).

No fundo, o que está em causa é uma mudança radical que se encontra em curso nas sociedades modernas (não apenas na Europa, mas também em outras, como a norte-americana) e que tem como prin-

¹⁴É esta claramente a posição do T.P.I., no ponto 41 do Acórdão proferido em 19/03/98, no caso *Van der Wal* (Proc. T-83/96).

principal característica a passagem de uma regra de secretismo e de confidencialidade na actuação dos órgãos políticos e administrativos não parlamentares (e, mesmo nos parlamentos, a tendência é para reforçar a tradicional abertura), para uma situação em que, tornando-se estas características excepcionais, em maior ou menor grau, se torna generalizada a prática do conhecimento público dos documentos de certa relevância, especialmente os que possam estar na base ou contribuir para as opções tomadas nas decisões dos entes públicos.

6. DOCUMENTOS ACESSÍVEIS AO PÚBLICO

6.1. Posse *versus* autoria de documentos

O conceito de documento¹⁵ para o efeito de concretização do direito de acesso, é dado pelo Código de Conduta em conexão com o princípio geral desse direito, de modo a considerar como tal “todo o documento escrito, seja qual for o suporte, que contenha dados na posse da Comissão ou do Conselho”. Já o P.E., na mencionada Decisão de 10/7/97, restringe o campo de aplicação da noção, tendo como critério não a posse, mas a autoria¹⁶.

Esta questão não é despicienda, porque tem a ver com a possibilidade de entrega ou não de documentos que, estando na posse de uma entidade comunitária, foram produzidos por outrem, porventura exterior mesmo à Comunidade. Se a regulamentação do P.E. parece mais restritiva, tem pelo menos o mérito de ser mais clara numa questão algo controvertida.

Em qualquer caso, tanto o próprio Parlamento (Art.º 2.º/3 da Decisão citada), como o Conselho (Artigo 2.º/2 da Decisão 93/731/CE) ou a Comissão (3.º § do 2.º ponto do Código de Conduta, aplicável nos termos da Decisão 94/90/CECA,CE,Euratom) afirmam que, nos casos em que o autor do documento não seja a própria Instituição requerida, o

¹⁵ Trata-se aqui de documentação não classificada. A classificação de documentos (confidenciais, secretos, etc.) é alvo de regulamentação própria; também os documentos pertencentes a arquivos históricos das Instituições são regidos por normas especiais.

¹⁶ Segundo o Artigo 1.º da Decisão, deve “entender-se por ‘documento do Parlamento Europeu’ qualquer documento escrito que contenha dados e tendo sido elaborado pela Instituição, seja qual for o suporte em que o mesmo esteja registado” (sublinhado nosso).

pedido não deve ser apresentado a esta, mas dirigido directamente àquele.

Mais complexa é a questão de saber qual o regime dos documentos elaborados em co-autoria, como acontece muitas vezes com relatórios produzidos a partir de informações ou contributos parcelares fornecidos pelas administrações públicas dos Estados-Membros.

Precisamente face a uma queixa recebida quanto a um caso deste tipo, o Provedor de Justiça Europeu¹⁷ afirmou que aquelas normas, funcionando como uma excepção *de facto*, devem ser interpretadas restritivamente, nos termos de jurisprudência repetidamente afirmada pelo T.P.I.¹⁸ e, além disso, que a respectiva leitura não consente a inclusão das situações de co-autoria, pelo que, nestes casos, se deve aplicar a regra geral do máximo acesso¹⁹.

Sobre esta questão, a Declaração N.º 35 anexa ao Tratado de Amesterdão pode ter introduzido alguma dificuldade acrescida, ao condicionar a regulamentação prevista para o direito de acesso no sentido de que esta venha a clarificar a possibilidade de um Estado-Membro solicitar às Instituições que não facultem “a terceiros um documento emanado desse Estado sem o seu prévio acordo”. Pensamos, porém, que nas situações de documentos mistos, elaborados em co-autoria, esta Declaração, interpretada em termos hábeis, não obstará à manutenção do bem fundado da posição do Provedor.

Uma particularidade que, embora aparentemente menor, pode ter alguma relevância, nomeadamente devido aos suportes documentais proporcionados pelas novas tecnologias, diz respeito à admissibilidade

¹⁷ Ponto 3.5. da Decisão de 30/6/98, sobre a queixa contra o Conselho 1056/25.11.96/Statewatch/UK/IJH: “Neither the express wording of Article 2(2) nor the above-mentioned case-law supports the Council’s position that documents of which it is a joint author fell within the scope of Article 2(2)”.

¹⁸ Para além do recente Acórdão de 17/6/98, já citado, também os Acórdãos proferidos nos processos T-194/94 e T-105/95 se pronunciaram no sentido da interpretação restritiva das disposições que constituam desvios excepcionais ao princípio do mais amplo acesso.

¹⁹ Um interessante caso deste tipo foi alvo de uma Queixa ao Provedor (N.º 1045/21.11.96/BI/IRL/JMA), em que, sucessivamente, um Estado-Membro e a Comissão se recusavam a dar acesso à documentação requerida; a situação, algo absurda, acabou por ser resolvida amigavelmente, com a entrega pela Instituição dos documentos pedidos.

de requerimentos incidindo sobre registos não escritos. Embora as normas aplicáveis apenas refiram documentos escritos, não vemos porque não se possa dispor de outro tipo de documentos, em sentido lato. Isto mesmo transparece do facto da Comissão no seu “Guia do Cidadão” sobre esta matéria mencionar “a taxa relativa ao acesso à informação disponível em computadores, *cassettes* áudio, etc.”, o que indicia essa mesma possibilidade.

6.2. Os documentos elaborados no quadro dos Tratados CECA e Euratom e no âmbito dos II e III Pilares

Embora quer o Código de Conduta, quer as Decisões aplicáveis sejam omissos relativamente aos documentos produzidos num enquadramento funcional exterior ao T.C.E., pode colocar-se esta questão.

No que toca ao direito de acesso à documentação elaborada no âmbito CECA ou Euratom parecia não haver dúvidas de maior quanto à possibilidade de lhes ser aplicável o regime geral. No entanto, a Declaração N.º 41, anexa ao Tratado de Amesterdão, estabelece que as Instituições, actuando ao abrigo desses tratados “devem inspirar-se nas disposições em matéria de transparência, de acesso aos documentos (...) em vigor no âmbito do Tratado que institui a Comunidade Europeia”.

Deste modo, pelo menos o sentido literal deste texto aponta indirectamente para uma situação de exclusão destes sectores comunitários das normas existentes em matéria de transparência e, mesmo a partir de Amesterdão, estas não lhes seriam directamente aplicáveis, mas apenas fonte de inspiração.

Já quanto aos II e III pilares da União, deixou de haver qualquer espécie de dúvidas neste domínio, visto que os Artigos 28.º e 41.º UE vieram expressamente prever, entre outras, a aplicação do Artigo 255.º CE aos títulos daquele Tratado que os consubstanciam.

Aliás, ainda sob a vigência do Tratado na versão inicial de Maasticht, as Decisões em matéria de acesso não distinguiram a actuação institucional em função dos diferentes pilares e, por isso, embora alguns países, como a França ou o Reino Unido, tivessem uma opinião contrária, o Tribunal de Primeira Instância tinha declarado, no já citado Processo T-174/95 (também conhecido por *Tidningen Journalisten*) que “a circunstância de os documentos tratarem de matéria no âmbito do Títu-

lo VI do Tratado U.E. deve ser tido em conta apenas na medida em que o seu conteúdo possa eventualmente dar lugar à aplicação de uma ou de várias das exceções previstas na Decisão “ (ponto 86 do Acórdão), sendo que esta é aplicável a qualquer documento da Instituição, independentemente do assunto nele tratado.

Relativamente ao Acordo de Schengen, cuja opacidade de funcionamento tem sido alvo de permanentes críticas²⁰, a integração do respectivo acervo — no quadro de uma cooperação reforçada igualmente possibilitada pelo Tratado revisto — no âmbito geral da União, como estabelece o Tratado de Amesterdão, levará a extensão do direito de acesso a documentos no sector em causa, embora seja previsível que muitos deles possam ser incluídos nas exceções de interesse público.

7. INSTITUIÇÕES E ORGANISMOS COMUNITÁRIOS ABRANGIDOS

Desde o princípio de 1994 que o Conselho e a Comissão puseram em prática, através das Decisões pertinentes, as recomendações dos Chefes de Estado e de Governo, reunidos em sucessivos Conselhos Europeus, depois da assinatura do Tratado de Maastricht, assim concretizando as ideias de relatórios e comunicações antecedentes e aplicando os princípios do Acordo Interinstitucional e do Código de Conduta sobre a acesso aos documentos.

O Parlamento Europeu, talvez porque, por natureza, os trabalhos parlamentares são abertos ao público e os seus documentos preparatórios igualmente passíveis de publicidade quase imediata, só em 1997 veio a aprovar a sua própria Decisão sobre a matéria, seguindo aliás de muito perto a regulamentação das Instituições acima mencionadas, pelo que se pode dizer que, no essencial, estamos perante um mesmo regime de acesso para as três mais destacadas entidades institucionais da U.E..

A questão que se coloca é a da existência de idêntico direito de acesso relativamente às demais instituições e organismos comunitários. Antes de Amesterdão, várias hipóteses poderiam ser consideradas para defender a aplicabilidade do acesso aos documentos nesses casos. Desde logo considerar que esta dependeria apenas da discricionariedade de

²⁰ Particularmente acutilantes as de Curtin e Meijers (1995).

decisões dessas entidades, em função dos seus poderes de auto-regulamentação. Outro ponto de vista levava à aplicação de um princípio geral da Ordem Jurídica Comunitária que garantiria aos cidadãos um direito de acesso, considerado como fundamental.

Ambas as posições correspondem, em termos genéricos, às que foram apresentadas no Proc. C-58194, já mencionado, respectivamente pelo Conselho e pelo Advogado Geral nas suas conclusões. Uma terceira possibilidade é defendida pelo Provedor de Justiça Europeu e fundamenta o direito de acesso num princípio geral de boa administração.

Desta tese, constante do Relatório Especial de 15/12/1997, resulta que “a não adopção e divulgação fácil junto do público de regras que regem o acesso público a documentos poderá constituir um caso de má administração” (pág. 2).

Neste relatório é feito o ponto da situação relativamente ao grau de acessibilidade e modo de regulamentação em todo o panorama dos vários organismos da Comunidade. Pode constatar-se que muitos deles adoptaram normas próximas das que vigoram para o Conselho e para a Comissão e outras, como o T.J., estudam o meio mais adequado para aprovar um normativo que salvguarde a sua natural especificidade.

Até dois anos após a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão estarão estabelecidos (Art.º 255.º/2 CE) “os princípios gerais e os limites que, por razões de interesse público ou privado, hão-de reger o exercício do direito de acesso aos documentos”. Parece-nos que estas orientações não dizem apenas respeito às três Instituições previstas no n.º 1 (estas actuarão especificamente nos termos do n.º 3 através dos seus regulamentos internos), mas a todas as demais entidades da C.E..

Não faria sentido que, tendo sido inegavelmente um propósito da C.I.G./96 aumentar a transparência na vida institucional comunitária, se limitasse a mesma ao Parlamento, ao Conselho e à Comissão, de algum modo regredindo face a prática anterior, a qual nem sequer dispunha de uma fundamentação expressamente baseada no texto do Tratado.

Como preconiza o Provedor no citado Relatório Especial (pág. 13), julga-se necessário que, a partir da aprovação do normativo previsto no Artigo 255.º CE, e integrando aquele de pleno direito o corpo da legislação comunitária, “os princípios e limitações gerais que ele impuser venham a ser aplicados em toda a administração comunitária”.

Assim sendo, e atendendo às sucessivas posições favoráveis do P.E. e à jurisprudência comunitária que, embora ainda escassa²¹ e algo tímida, tem claramente favorecido o direito de acesso em detrimento de considerações de outra ordem²², é de antever não apenas um aprofundamento desta figura jurídica, como a sua generalização a toda a vida interna da União Europeia²³.

8. AS EXCEPÇÕES AO PRINCÍPIO GERAL DE ACESSO AOS DOCUMENTOS

O Código de Conduta estatuído entre o Conselho e a Comissão desde logo estabeleceu um regime de exceções à regra geral do mais amplo acesso aos documentos prevendo basicamente dois tipos de exceção em função do grau de discricionariedade de avaliação por parte da entidade requerida.

Assim, uma primeira ordem de exceções, ditas obrigatórias²⁴, impõe, em função de critérios absolutos, a recusa de acesso aos documentos que possam prejudicar a protecção do interesse público (incluindo áreas relativas à segurança pública, às relações internacionais, à estabilidade monetária, bem como a processos judiciais, inspecções e inquéritos), do indivíduo e da vida privada, do sigilo comercial e industrial ou da confidencialidade de informações provenientes de terceiros, se exigida por estes ou por legislação nacional, neste último caso tendo sido fornecida a informação por um Estado-Membro.

²¹ Para além dos seis processos já decididos e que constam da lista anexa ao presente trabalho, uns já publicados, outros disponíveis através da Internet, temos notícia de um outro, o Proc. T-610/97 (*Carlson, c. Conselho*), que não conseguimos consultar.

²² Em 4 dos 5 acórdãos pertinentes do Tribunal de Primeira Instância são anulados, mesmo que por razões formais, como a falta de fundamentação, as decisões recorridas de recusa de acesso a documentos.

²³ É até fora dela: veja-se o caso do Plano de Acção da Parceria Económica Transatlântica, anexa ao Comunicado de Imprensa do Conselho de Assuntos Gerais de 9/11/98, em que se afirma a promoção da transparência na Organização Mundial do Comércio “from enhancing the general public’s access to WTO documents to making the system more open to consultation with the public”.

²⁴ V. ponto 64 do Ac. *Carvel e Guardian* (Proc. T-194/94): “o Conselho é assim obrigado (...) a recusar o acesso aos documentos se certas condições estão preenchidas”.

Um segundo grupo de excepções, cuja aplicação concreta, com base em critérios relativos, tem um carácter facultativo²⁵, prende-se com a salvaguarda da confidencialidade das próprias deliberações internas das Instituições visadas, tendo em vista a salvaguarda do respectivo interesse²⁶. No caso do P.E., nos termos da Decisão aplicável (Artigo 5.º/2), especifica-se a inclusão neste género de excepção, nomeadamente, da protecção do carácter sigiloso das deliberações dos grupos políticos e dos órgãos do Parlamento, quando reunidos à porta fechada.

Os problemas levantados por estes desvios à regra geral não derivam da sua existência *qua tale*, uma vez que facilmente se reconhecerá a necessidade de “válvulas de escape” a uma regra de acesso generalizada, sobretudo tendo em atenção que ainda há escassos anos grande parte da actividade interna comunitária era caracteristicamente reservada e confidencial.

A questão está na generalidade e amplitude com que as mesmas são formuladas, o que, se permite uma interpretação particularmente subjectiva de conceitos indeterminados que promova uma permanente adaptação aos desafios de cada momento histórico e aos interesses superiores da construção europeia, também poderá levar, na prática, e se utilizadas as excepções de maneira contrária ao espírito geral que presidiu ao seu reconhecimento, ao bloqueamento maior ou menor do direito dos particulares acederem aos documentos comunitários.

Compreendendo isto o T.P.I. tem afirmado a necessidade de uma interpretação de cariz restritivo “a fim de não contrariar o objectivo específico do Código de Conduta”²⁷.

Outra possível classificação destes desvios à regra do acesso livre divide, em função do interesse protegido²⁸, as excepções que derivam

²⁵ Ou permissivo, como propõe Levitt (1997: 1434).

²⁶ Sublinhe-se que só neste caso relevarão as questões relativas ao próprio funcionamento da Instituição, pelo que “não podem ser invocados razões internas de qualquer tipo para negar o acesso às informações escritas excepto o facto de proteger o segredo sobre as deliberações” (Krämer, 1995: 609).

²⁷ Ponto 29 do Acórdão, de 6/2/1998, no Proc. T-124/96 (*Interporc c. Comissão*).

²⁸ Acerca desta dicotomia entre público e privado, em que a norma será a da transparência do primeiro e a reserva relativamente ao segundo, não resistimos a transcrever um pequeno quadro constante do Relatório de 1995 do *Conseil' d'État* francês, a propósito do qual se afirmava: “L'enjeu est donc bien d'assurer plus de transparence à ce

do interesse público, do interesse privado ou do interesse da própria entidade comunitária no regular funcionamento dos respectivos serviços (Söderman, 1998: 59).

Quanto à aplicação das excepções a cada situação concreta, esta não pode ser efectuada automaticamente, sem que seja feita uma avaliação casuística que permita, por um lado, a certificação de que a mesma se encontra dentro do âmbito de aplicação de um dos desvios à regra geral e, por outro, à ponderação (*maxime nas* excepções de alcance não imperativo) dos distintos interesses em jogo — os da Instituição e os do requerente.

Isto mesmo tem sido alvo de uma especial atenção do Tribunal de Primeira Instância, ao defender que em relação a cada caso concreto existe a “obrigação de ponderar realmente os interesses em presença prescrita pelas disposições do código de conduta” (ponto 70 do Ac. WWF – Proc. T-105/95), quando estejam em causa tais excepções facultativas.

Mas, mesmo no caso de se tratarem de exemplos potencialmente abrangíveis pelas disposições objectivas é preciso que a situação em análise possa (na expressão do Código de Conduta) ter aptidão para prejudicar o interesse visado²⁹.

Desta jurisprudência resulta inequivocamente a incorrecção de qualquer exclusão de acesso aplicada por procedimentos rotineiros que não façam o balanceamento, caso a caso, da aplicabilidade das excepções.

qui est longtemps resté secret, plus de secret à ce que les pouvoirs ont durablement souhaité et souvent réussi à scruter: la vie privé”.

PRIVÉ	Transparence	Secret	Transparence	Secret	Combinaison du Secret et de la Transparence
PUBLIC	Transparence	Secret	Secret	Transparence	Transparence
	<i>Sociétés innocentes (primitives)</i>	<i>Sociétés traditionnelles</i>	<i>Sociétés autoritaires</i>	<i>Sociétés libérales idéales</i>	<i>Sociétés libérales concrètes</i>

²⁹ V. ponto 43 do Ac. *Van der Wall* (Proc. T-83/96): “Resulta da utilização do verbo poder no presente do conjuntivo que, para fazer a prova de que a divulgação dos documentos ligados a um processo judicial poderia prejudicar a protecção do interesse público, tal como exige a jurisprudência (...)”.

Especificamente, é dever da Instituição explicitar, no acto de recusa, as razões particulares que a levaram a proceder desse modo e, se caso disso, a mencionar e a provar que procedeu a uma genuína ponderação (vide pontos 5.1. A e B das conclusões do Provedor sobre a Queixa 1057/25.11.96/Statewatch/UK/IJH).

9. PROCEDIMENTO EM CASO DE RECUSA DE ENVIO OU CONSULTA

Depois de recebido o pedido para envio ou consulta de documentos, os serviços competentes da Instituição em causa dispõem do prazo de um mês (45 dias no caso do P.E.) para comunicar ao requerente o deferimento do seu pedido ou, em alternativa, que tencionam propor aos órgãos decisórios dessa Instituição o indeferimento da sua pretensão.

Neste último caso deverão igualmente informá-lo de que dispõe de igual prazo para apresentar um pedido de confirmação, com o objectivo de obter a revisão dessa posição de princípio que lhe foi comunicado. Nas situações de proposta de indeferimento, a inexistência de pedido expresso de confirmação acarreta a conclusão, pela entidade em causa, que o interessado entendeu renunciar à sua solicitação.

Estamos aqui perante uma “two-stage procedure”³⁰, sendo que, numa primeira fase, os pedidos são tratados pelos serviços competentes da Instituição, seguindo-se, no caso de uma resposta negativa, uma segunda fase, que constitui uma nova oportunidade para o requerente expor a sua pretensão.

No caso de o solicitante optar pela manutenção da mesma, mediante o competente pedido de confirmação, a decisão que se traduza na manutenção da recusa de facultar o(s) documento(s) inicialmente proposta deverá ser comunicada, por escrito, com a maior brevidade possível e dentro de idêntico prazo.

Esta decisão confirmatória, para além de dever ser devidamente fundamentada³¹, nos termos do Art.º 253.º CE, terá de fazer a indicação das vias de recurso possíveis, nomeadamente, o recurso jurisdicional

³⁰ Ponto 1 da Decisão do Provedor Europeu quanto à Queixa 1053/25.11.96/Statewatch/UK/IJM.

³¹ “Quanto ao respeito da obrigação de fundamentação, ele é uma consequência imediata da submissão ao direito das instituições comunitárias” (Lafay, 1997: 55).

(no caso, para o Tribunal de Primeira Instância) e a queixa ao Provedor de Justiça Europeu, de que pode lançar mão nos termos dos Artigos 230.º e 195.º CE, respectivamente, caso entenda injustificada a posição final da Instituição ou Organismo a que endereçou a sua pretensão de aceder a determinado documento.

Neste domínio, assume um especial relevo a obrigação de fundamentação adequada da decisão que denegue o acesso, tendo sua inexistência e/ou insuficiência constituído motivo determinante para que a jurisprudência do T.P.I., sem necessidade de maior aprofundamento do cerne das questões em causa, possa ter dado provimento a pedidos de anulação de decisões desse tipo.

No Acórdão do Proc. T-105/95 (*WWF*), o Tribunal, depois de recordar que “a obrigação de fundamentar as decisões individuais tem o duplo objectivo de permitir, por um lado, aos interessados conhecer as justificações da medida adoptada para defenderem os seus direitos e, por outro lado, ao juiz comunitário, exercer a sua fiscalização da legalidade das decisões” (ponto 65), estabelecendo a obrigatoriedade da indicação “pelo menos por categoria de documentos, as razões por que se considera que todos os documentos mencionados no pedido” (ponto 74), caíam na alçada de uma ou mais excepções previstas no Código de Conduta.

Esta articulação, construída pelo T.P.I., entre o direito de acesso à informação e o dever de fundamentação das decisões comunitárias, faz todo o sentido do ponto de vista dos fins a que se destinam, já que ambos os princípios “partilham a lógica de controlo do exercício do poder da autoridade pública, na mira de impedir decisões arbitrárias” (Chiti, 1998: 198-9).

ALGUMAS REFLEXÕES FINAIS

A elaboração de um novo “Código” do direito de acesso aos documentos da U.E., que se perspectiva para um futuro próximo, será a ocasião adequada para, recolhendo os contributos da prática desenvolvida no *post-Maastricht* pelas Instituições da União, procurar regras mais eficazes para o futuro, porventura capazes de harmonizar, conciliando-os, interesses muitas vezes contrapostos, os de uma acrescida transparência e os de um padrão de eficácia que se pretende elevado no seu funcionamento interno.

No fundo, o que está em causa, sobretudo quando nos encontramos perante situações com envolvimento directo dos Estados-Membros, é a fronteira que continua a existir entre a negociação diplomática em moldes tradicionais, que requer confidencialidade negocial e reserva sobre os documentos, actos e declarações que possam colocar em cheque os respectivos intervenientes perante as opiniões públicas nacionais, e a prefiguração de um funcionamento, necessariamente assimilável, pelo menos em termos parciais, a elementos de federalismo, em que se reconhece a importância de uma opinião pública europeia que pretende mais verdade e mais luz sobre os itinerários percorridos no processo decisório comunitário.

Há que reconhecer que ainda está longe a hora desta segunda opção (e mesmo neste caso sempre se manterão sectores de sigilo, definidos em função de interesses públicos ou privados), pelo que o aprofundamento em sede de direito de acesso deverá ser prudente, para manter o seu objectivo último de uma maior transparência. No estado actual, um radicalismo que a exigisse *à outrance*, arriscar-se-ia a levar para a penumbra dos corredores aquilo que, apesar de tudo, se passa hoje segundo parâmetros relativamente previsíveis, mesmo quando não totalmente transparentes.

Fundamentalmente, o tema em apreço representa muito mais do que uma mera questão de imagem perante a opinião pública, tratando-se, como se trata, de sublinhar a responsabilização (*accountability*) pelas decisões comunitárias e reforçar “o carácter democrático das Instituições e a confiança do público na administração”³².

³² Assim rezava a Declaração anexa ao T.U.E., causa próxima de todo este processo de implementação do direito de acesso aos documentos.

BIBLIOGRAFIA

I - Livros e artigos

BONDE, Jean-Peter (1997) – “Documento de Trabalho sobre Transparência na União Europeia”, *Comissão dos Assuntos Institucionais do Parlamento Europeu*, (PE 222.237/rev.).

CHITI, Edoardo (1998) – Case T-105/95, WWF UK (World Wide Fund for Nature) v. EC Commission Judgment of the Court of First Instance of 5 March 1997”, em: *Common Market Law Review*, vol. 35 (1), Fev., pp. 189 a 207.

CONDESSO, Fernando (1995) – Direito à Informação Administrativa, Lisboa: Ed. P.F., pp. 7 a 69; 557 a 583.

COMISSÃO DA COMUNIDADE EUROPEIA (1996) – “Acesso aos Documentos da Comissão - Guia do Cidadão”, [on line]; endereço na Internet: <http://europa.eu.int/comm/sg/citguide/pt/citgun01-34.htm>.

CONSEIL D'ÉTAT (1996) – “Rapport Public 1995”, *Études & Documents*, n.º 47, Paris.

CURTIN, Deirdre, e MEIJERS, Herman (1995) – “The principle of open government in Schengen and the European Union: democratic retrogression?”, em: *Common Market Law Review*, v. 32, (2), April, pp. 391 a 442.

DYRBERG, Peter (1997) – “El acceso público a los documentos y las autoridades comunitarias”, em: *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Madrid, vol. 1(2) Jul.-Dez., pp. 377 a 411.

KRÄMER, Ludwig (1995) – “Diritto a ricorrere e accesso all'informazione presso la Commissione della Comunità Europea”, em: *Rivista Giuridica Dell'Ambiente*, A. X, n.º 5, Out., pp. 597a 612.

LAFAY, Frédérique (1997) – “L'accès aux documents du Conseil de l'Union: contribution à une problématique de la transparence en droit communautaire”, em: *Revue trimestrielle de droit européen*, Paris, A. 33, (1), Jan.-Mar., pp. 37 a 68.

LETTERON, Roseline (1995) – “La modèle français de transparence administrative à l'épreuve du droit communautaire”, em: *Revue française de droit administratif*, n.º 11 (1), Jan.-Févr., pp. 183 a 202.

LEVITT, Matthew (1997) – “Access to the file: the Commission's

administrative procedures in cases under articles 85 and 86”, em: *Common Market Law Review*, vol. 34 (6) Dez., pp. 1413 a 1444.

LÖÖW, Maj-Lis (1998) – “Projecto de Relatório sobre a transparência na União Europeia”, *Comissão dos Assuntos Institucionais do Parlamento Europeu*, (PE 228.441).

PARLAMENTO EUROPEU (1997) “La C IG et la transparence”, Fiche thématique n.º 18, [on line]; endereço na Internet: <http://www.europarl.eu.int/dg 7/ fiches/fr/fiche 18.htm>.

PROVEDOR DE JUSTIÇA EUROPEU (1997) “Relatório Especial ao Parlamento Europeu na sequência do inquérito de iniciativa própria ao acesso público a documentos (616/PUBAC/F/IJH), [on line]; endereço na Internet: http://www.euro-ombudsman.eu.int/SPECIAL/PT/97_def.htm.

RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomás (1993) – “Privilegios y garantías: los poderes de la comisión y los derechos de los particulares”, em: *Actes del Curs sobre el desenvolupament del dret administratiu europeu*, Escola d’Administració Pública de Catalunya, Barcelona.

SÖDERMAN, Jacob (1998) – “Le citoyen, l’administration et le droit communautaire”, em: *Revue du Marché Unique Européen*, (2), pp. 19 a 67.

TWOMEY, Patrick (1996) – “Case T – 194/94, Carvel and Guardian Newspapers Ltd v. E.U. Council”, em: *Common Market Law Review*, n.º 33, pp. 831 a 842.

ZILLER, Jacques (1993) – ‘La transparence dans le processus de décision communautaire’, em: *Administração*, Lisboa, Out.-Dez., pp. 25 a 33.

II - Textos oficiais

– Recomendação 854(1979), relativa ao acesso do público aos documentos governamentais e à liberdade de informação da Assembleia Parlamentar do Conselho de Europa, Conseil de l’Europe, Assemblée Parlementaire, Textes Adoptés, 30^e Session Ordinaire, 3e Partie, Janvier-Février, 1979.

– Recomendação n.º R(81)19 do Comité de Ministros aos Estados-Membros, sobre o acesso à informação na posse de autoridades públicas, Conseil de l’Europe, Collection des Recommandations, Résolu-

tions et Déclarations du Comité des Ministres portant sur les Droits de L'Homme, 1949-1987, Strasbourg, 1989, p. 96.

– *Tratado da União Europeia*, Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo, 1992.

– Comunicação da Comissão “Uma transparência acrescida nos trabalhos da Comissão”, J.O.C.E. C63 de 5/3/1993.

– Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social sobre “Acesso do público aos documentos das Instituições” (93/C 156/05 - COM (93) 191 final); J.O.C.E., C 156, de 8/6/1993.

– Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social sobre “Transparência na Comunidade” (93/C 166/04 COM (93) 258 final); J.O.C.E., C166, de 17/6/1993.

– Declaração Interinstitucional sobre a democracia, a transparência e a subsidiariedade, de 25/10/1993, J.O.C.E., C329, de 6/12/1993.

– Decisão 93/731 do Conselho de 20/12/1993, sobre acesso do público aos documentos do Conselho, J.O.C.E., L 340, de 31/12/1993.

– Código de Conduta da Comissão e do Conselho de 6/12/93 “em matéria de acesso do público aos documentos da Comissão e do Conselho”, J.O.C.E., L340, de 1993.

– Comunicação da Comissão “sobre a melhoria do acesso aos documentos” (94/C 67/03), J.O.C.E., C67, de 4/3/1994.

– Decisão da Comissão de 8/12/1994 “relativa ao acesso do público aos documentos da Comissão” (94/90 CECA, CE, Euratom), J.O.C.E., L46, de 18/12/1994.

– Decisão 96/705 do Conselho “que altera a decisão 93/731/CE sobre acesso do público aos documentos do Conselho”, J.O.C.E., L325, 14/12/96.

– Decisão do Parlamento Europeu de 10/7/1997, relativa ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, J.O.C.E., L 263, de 25/9/1997.

– *Tratado de Amesterdão*, Assembleia da República, Lisboa, 1998.

– Comunicado de Imprensa do 2129º Conselho de Assuntos Gerais (9/11/1998) em:

<http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.cfm?MAX=1&Doc=!!!&BI D=71&DID=56036&GRP=142&RLANG=1>.

III - Jurisprudência Comunitária

3.1. Tribunal de Justiça- Reino dos Países Baixos c. Conselho, de 30/4/1996, Proc. C - 58794, Col. 1996, p. I - 2169.

3.2. Tribunal de Primeira Instância

– *Carvel e Guardian Newspapers c. Conselho*, de 19/10/1995, Proc. T - 194794, Col. 1995, p. II - 2765.

– *World Wild Fund for Nature c. Comissão*, de 5/3/1997, Proc. T - 105/95, Col. 1997, p. II - 0313.

– *Interporc c. Comissão*, de 6/2/1998, Proc. T - 124/96, [on line]; endereço na Internet:

<http://europa.eu.int/juris/cgi-bin/gettext.pl?lang=pt&num=80019793T19960124&doc=T&ouver&R&sean>

– *Van der Wal c. Comissão*, de 19/3/1998, Proc. T - 83/96, [on line]; endereço na Internet:

<http://europa.eu.int/jurisp/cgi-bin/gettext.pl?lang=pt&num=80019680T19960083&doc=T&ouver&R&sean>

– *Svenska Journalistförbundet c. Conselho*, de 17/6/1998, Proc. T - 174/95, [on line]; endereço na Internet:

<http://europa.eu.int/jurisp/cgi-bin/gettext.pl?lang=pt&num=80019382T19950174&doc=T&ouver&R&sean>

IV - Decisões do Provedor de Justiça

– Decisão de 30/6/1998, sobre a queixa 1056725.11.96/State-watch/UK/IJH, [on line]; endereço na Internet:

<http://www.euro-ombudsman.eu.int/DECISION/EN/961056.htm>.

– Decisão de 28/7/1998, sobre a queixa 1053/25.11.96/state-watch/uk/ijh, [on line]; endereço na internet:

<http://www.euro-ombudsman.eu.int/decision/en/961053.htm>.

– Decisão de 29/7/1998, sobre a queixa 1045/21.11.96/BH/IRL/JMA, [on line]; endereço na Internet:

<http://www.euro-ombudsman.eu.int/DECISION/EN/961045.htm>.

– Decisão de 30/7/1998, sobre a queixa 1057/25.11.96/State-watch/UK/IJH, [on line]; endereço na Internet:

<http://www.euro-ombudsman.eu.int/DECISION/EN/961057.htm>.