



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

**Relatório da
participação da Assembleia da República na reunião conjunta de Comissões
Parlamentares de Justiça e Assuntos Internos
por iniciativa do Parlamento Europeu e da Presidência Checa do Conselho da
União Europeia**

“Progressos do espaço de liberdade, segurança e justiça”

(Bruxelas, Parlamento Europeu, 19 e 20 de Janeiro de 2009)

Membros da delegação da Assembleia da República: Deputada Teresa Moraes Sarmiento (PS); Deputado Luís Montenegro (PSD) (Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias); **Deputado Umberto Pacheco (PS) e Deputado Jorge Tadeu Morgado (PSD)** (Comissão de Assuntos Europeus).

Apoio técnico: Nélia Monte Cid (Assessora da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias) e Maria Teresa Paulo (Representante Permanente da Assembleia da República junto da UE).

A reunião interparlamentar conjunta das comissões de justiça e assuntos internos dos Parlamentos Nacionais dos Estados Membros e países candidatos e do Parlamento Europeu, sobre o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ), que teve lugar no Parlamento Europeu, em Bruxelas, nos dias 19 e 20 de Janeiro de 2009, resultou de uma iniciativa da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos (LIBE) do Parlamento Europeu e da Comissão de Assuntos Europeus do Parlamento Checo.

Tal iniciativa deu sequência a uma prática instituída há 3 anos, de promoção de reuniões conjuntas de carácter formal, co-presididas pela Comissão LIBE do Parlamento Europeu e pela Comissão homóloga do Parlamento do país que se encontra a exercer a



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

presidência do Conselho da União Europeia (UE), para debate sobre o estabelecimento de um Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça.

A reunião constituiu uma nova oportunidade de os Deputados do Parlamento Europeu e os Deputados dos Parlamentos Nacionais debaterem os desenvolvimentos institucionais do ELSJ, em particular tendo em vista uma avaliação da aplicação do Programa da Haia e a preparação do Programa de Estocolmo. Constituiu por isso um valioso contributo para os trabalhos preparatórios deste último, o próximo programa plurianual para o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, que será preparado pela Presidência Sueca, durante o segundo semestre de 2009.

Nesse sentido, a reunião teve como objecto aspectos específicos da cidadania europeia, em primeiro lugar, a liberdade de circulação dos cidadãos da UE e dos membros das suas famílias, a propósito do que foi analisada a aplicação da Directiva 2004/38/CE, cujas dificuldades de implementação foram intensamente debatidas, constituindo uma prioridade absoluta para as instituições da UE e para os Estados-Membros (*vd.* Programa - Anexo 1).

Debateu-se ainda a necessidade de abertura das instituições comunitárias, tanto no que toca ao acesso aos documentos dessa instituições, como no que se refere à transparência nos processos de tomada de decisões na UE e nos Estados-Membros.

Procurou-se assim enriquecer o debate permanente sobre a cidadania da União, a liberdade de circulação e o acesso aos documentos, promovendo o diálogo entre os Deputados europeus e os Deputados nacionais e reforçando a cooperação entre os Parlamentos Nacionais e o Parlamento Europeu sobre as questões específicas abordadas, que constituem temas fundamentais do ELSJ.

A reunião foi co-presidida pelo Presidente da Comissão LIBE do Parlamento Europeu, **Deputado Europeu Gérard DEPRESZ**, pelo Presidente da Comissão de Assuntos Europeus do Senado Checo, **Luděk SEFZIG**, e pela Vice-Presidente da Comissão de Assuntos Europeus da Câmara de Deputados Checa, **Gabriela KALABKOVA**, tendo



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

contado com a participação de uma delegação pluripartidária da Assembleia da República, integrando representantes dos Grupos Parlamentares do PS e do PSD, membros das Comissões de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e de Assuntos Europeus, que intervieram nas fases de debate (vd. lista de participantes – Anexo II).

SEGUNDA-FEIRA, 19 DE JANEIRO DE 2009

SESSÃO DE ABERTURA

Os trabalhos desta reunião, co-organizada e co-presidida pelo Parlamento Europeu e pelo Parlamento Checo, foram iniciados pelo Presidente da Comissão LIBE do Parlamento Europeu, Deputado Europeu **Gérard DEPREZ**, que recordou o âmbito e objectivos da reunião.

15H15–17H00

1ª SESSÃO

1. DEBATE DE ORIENTAÇÃO SOBRE O FUTURO PROGRAMA PLURIANUAL PARA O ESPAÇO DE LIBERDADE, SEGURANÇA E JUSTIÇA

Presidência: **Deputado Gérard DEPREZ**, Presidente da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos do Parlamento Europeu

Discurso introdutório pelo Comissário Jacques BARROT, Vice-Presidente da Comissão Europeia, responsável pela pasta da Liberdade, Segurança e Justiça.

O **Comissário Jacques BARROT** sublinhou a necessidade de fixar prioridades em matéria de Liberdade, Segurança e Justiça de modo a que a União Europeia seja uma verdadeira união de direitos.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Reportou-se a três pontos que considerou fundamentais: uma Europa justa, que coloca os cidadãos no centro das preocupações e garante os seus direitos fundamentais, em particular o direito à livre circulação; uma Europa que deve oferecer protecção e segurança, sobretudo através da cooperação judiciária e policial, a propósito do que apelou a uma estratégia de segurança europeia, incluindo uma gestão integrada das fronteiras; uma Europa solidária e não uma Europa-fortaleza, em particular em matéria de política de asilo. Apelou por isso a uma política integrada de imigração e de asilo para a construção de um espaço europeu para todos.

Declarou esperar assim um novo impulso para o espaço de liberdade, segurança e justiça, após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa.

15H30–15H50 Comunicações

Tomáš GRULICH, Membro da Comissão de Assuntos Europeus do Senado Checo

Johan PEHRSON, Membro da Comissão da Justiça do Parlamento Sueco

A 1.^a sessão centrou-se na avaliação concluída em Julho de 2008 pela Comissão Europeia acerca da aplicação do Programa da Haia¹. Teve entretanto início o processo de definição das prioridades do próximo programa plurianual Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ) para 2010-2014, o qual terá não só em conta os problemas detectados na aplicação tanto do programa de Tampere, como no programa da Haia, como também o contributo do debate anual do Parlamento Europeu sobre o ELSJ.

Com a presente sessão, o Parlamento Europeu e os Parlamentos Nacionais têm a oportunidade de promover o diálogo sobre as prioridades para o Programa de Estocolmo - as prioridades estratégicas em matéria de imigração, asilo e integração. O resultado da sessão será contemplado na Resolução do PE sobre o futuro do ELSJ e terá eco na Comunicação da Comissão sobre o futuro Programa Plurianual.

¹ Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - Relatório sobre a aplicação do programa da Haia relativamente a 2007, COM (2008) 373



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Tomáš GRULICH, Membro da Comissão de Assuntos Europeus do Senado Checo, introduziu o tema recordando que o futuro Programa plurianual sobre o ELSJ, o Programa de Estocolmo, vinha dar sequência aos Programas de Tampere e da Haia, que tinham proporcionado grandes progressos na matéria, embora ainda não totalmente implementados. Propôs que o novo Programa fosse ambicioso, mas realista.

Considerou que uma das prioridades do Programa deveria ser a de definir um equilíbrio entre mobilidade, segurança e privacidade dos cidadãos. Reportou-se, a esse propósito, a um projecto de criação de um Gabinete de Apoio em matéria de asilo e lembrou que o combate ao terrorismo continuava a ser uma prioridade, em relação ao qual a Europol e o Eurojust deveriam continuar a desempenhar um papel de coordenação, embora sem poderes operacionais.

Johan PEHRSON, Membro da Comissão de Justiça do Parlamento Sueco, declarou que os progressos no ELSJ seriam uma prioridade da Presidência Sueca, tendo adiantado alguns elementos a consagrar no futuro Programa, que se pretendia pragmático e dirigido às preocupações dos cidadãos da UE. Enfatizou a necessidade de avaliação do impacto das medidas a propor, designadamente em matéria de combate ao terrorismo, em face da salvaguarda das liberdades individuais.

Sublinhou como elementos essenciais do Programa a necessidade de avaliação do impacto e de incremento da qualidade da legislação; a necessidade de a luta contra a criminalidade organizada incluir também uma fase preventiva e merecer uma estratégia de longo prazo; a necessidade de o Programa contemplar também os direitos das vítimas de crimes.

Intervieram no debate os seguintes Senhores Deputados dos Parlamentos Nacionais e do Parlamento Europeu: **Lord JOPLIN** (Câmara dos Lordes, Reino Unido), **Arcadio DIAZ TEJERA** (Senado, Espanha), **Maurizio TURCO** (Câmara dos Deputados, Itália), **DÍAZ DE MERA GARCÍA CONSUEGRA** (PPE-DE, Espanha), **Tchetin Hussein KAZAK** (Assembleia Nacional, Bulgária), **Kateřina JACQUES** (Câmara dos Deputados, República Checa), que debateram algumas das ideias expressas



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

no painel, enfatizando preocupações sobre a falta de desenvolvimento do papel coordenador da Europol na matéria, por falta de confiança dos Estados-Membros nas respectivas bases de dados; a necessidade de escrutínio democrático da Europol e do Eurojust; a necessidade de avaliação do pacote imigração e asilo; a falta de progressos da cooperação na luta contra a criminalidade organizada, em particular sobre o branqueamento de capitais; a necessidade de um verdadeiro controlo democrático das políticas de segurança, em face dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos; a essencialidade da avaliação das reuniões interparlamentares já realizadas, de modo a aferir da oportunidade e necessidade de reedição de debates anteriores; a necessidade de reformulação do regime do mandado de detenção europeu. Pela representante da Câmara dos Deputados da República Checa foi ainda reportada a falta de ratificação pelo seu Estado do Acordo PNR entre a UE e os EUA, por se considerar insuficiente o equilíbrio entre a segurança e a protecção de direitos civis.

Em conclusão da sessão e como resposta às intervenções do debate, os oradores salientaram que: a cooperação policial carecia de incremento; era necessário reflectir sobre o modo de garantir a segurança de dados transmitidos à Europol; o novo estatuto desta permitiria o referido escrutínio democrático; a Comissão de Assuntos Europeus do Senado Checo não concordara com a convolação da Europol em Agência, tendo porém sido obtido um compromisso a esse propósito sob a Presidência Eslovena; consideraram essencial a formação comum dos polícias dos vários Estados-Membros e a necessidade de estes se conhecerem, para ganharem confiança uns nos outros; enfatizaram a necessidade de uma melhor e mais aprofundada cooperação entre o PE e os Parlamentos Nacionais, progresso que poderia ser obtido através do Tratado de Lisboa; o Programa de Estocolmo conteria, em princípio, todo um capítulo sobre protecção de dados, que poderia contribuir para uma resposta mais eficaz às dúvidas sobre o Acordo PNR com os E.U.A..

Em conclusão interveio também **Jonathan FAULL**, Director-Geral de Liberdade, Segurança e Justiça da Comissão Europeia, que sublinhou que um instrumento fundamental para enfrentar o problema da crescente criminalidade transfronteiriça seria a insistência na regra da dupla incriminação (no contexto do mandado de detenção



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

européu, a entrega pode ficar sujeita à condição de os factos para os quais o mandado foi emitido constituírem uma infracção nos termos do Direito do Estado-Membro de execução).

2. CIDADANIA EUROPEIA E LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO DOS CIDADÃOS EUROPEUS E DOS MEMBROS DAS SUAS FAMÍLIAS

Presidência: **Petr KRILL**, Vice-Presidente da Comissão de Assuntos Europeus da Câmara de Deputados Checa

17H00–17H20 Comunicações

Deputada Europeia Adina Ioana VĂLEAN, Membro da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos do Parlamento Europeu

Deputado Europeu Panayiotis DEMETRIOU, Membro da Comissão de Assuntos Constitucionais (AFCO) do Parlamento Europeu

A 2.^a sessão abordou a temática da cidadania europeia, concedida de forma automática a todas as pessoas que possuam a nacionalidade de um Estado-Membro, permitindo-lhes gozar todos os direitos conferidos pelo Tratado, incluindo a liberdade de circulação e residência no território dos Estados-Membros da UE. Tendo em conta que cada vez mais cidadãos europeus estudam, trabalham e vivem num Estado-Membro diferente do seu, torna-se premente que os cidadãos europeus estejam conscientes das implicações da sua cidadania europeia, das suas vantagens, bem como dos direitos e obrigações daí decorrentes.

A sessão abordou os principais aspectos jurídicos dos direitos dos cidadãos, nomeadamente o direito a circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros (artigo 18.º do Tratado CE e artigo 45.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia), o direito de eleger e ser eleito nas eleições europeias e municipais do Estado-Membro de residência (artigo 19.º do Tratado CE), o direito à protecção diplomática e consular nos países terceiros (artigo 20.º do Tratado CE), o direito de



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

petição ao Parlamento Europeu e o direito de dirigir-se ao Provedor de Justiça (artigo 21.º do Tratado CE). Em especial, o debate focou-se nas dificuldades de aplicação da Directiva n.º 38/2004/CE, que funde num único instrumento o complexo acervo legislativo (dois regulamentos e nove directivas) e a vasta jurisprudência do Tribunal de Justiça sobre o direito de entrada e residência dos cidadãos da União. A Directiva reduziu formalidades para os cidadãos da UE e seus familiares, incluindo as pessoas que vivem em união de facto (por exemplo, suprimindo o sistema de autorizações de residência para os cidadãos da União) e passou a propiciar uma maior protecção contra as restrições ao direito de livre circulação.

Adina Ioana VĂLEAN, Membro da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos do Parlamento Europeu, Relatora do relatório de iniciativa sobre a *"Aplicação da Directiva 2004/38/CE relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros "* (INI 2008/2184) sublinhou que a Directiva compilara um conjunto de medidas legislativas anteriores e recordou que, de acordo com o Relatório da Comissão, a implementação da Directiva se revelara muito desapontante, uma vez que nenhum Estado-Membro havia transposto efectiva e correctamente toda a Directiva, tendo motivado muitas queixas, petições, requerimentos e perguntas de parlamentares, sendo particularmente problemática a noção de "membro da família", designadamente a propósito dos direitos dos casais do mesmo sexo.

Explicou que o Parlamento Europeu adoptara uma Resolução, em Setembro de 2007, sobre a necessidade de avaliação, até Junho de 2008, da aplicação da Directiva, que deveria ter sido transposta até 30 de Abril de 2006. Para esse efeito, fora dirigido um questionário a todos os Estados-Membros, que revelara a falta de transposição efectiva da Directiva, o que fora depois confirmado por jurisprudência sobre a matéria, designadamente porque a sua aplicação motivara encargos administrativos injustificados; interpretações erradas de conceitos; milhares de queixas individuais e petições. Apelou por isso a todos os Deputados de Parlamentos Nacionais para que, exercendo pressão sobre os respectivos Governos, contribuíssem para a aplicação efectiva da Directiva, suplantando assim os problemas de cidadania suscitados.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Panayiotis DEMETRIOU, Deputado Europeu (PPE-DE, Chipre), Membro da Comissão de Assuntos Constitucionais (AFCO) do Parlamento Europeu, Relator da Comissão AFCO sobre o Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho acerca da aplicação da Directiva 2004/38/CE, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros [COM(2008)0840], recordou o desenvolvimento da cidadania europeia e lamentou que os direitos que a caracterizavam fossem conhecidos de apenas uma pequena percentagem de europeus. Considerou que as conclusões do relatório da Comissão não eram inesperadas mas não abordavam as questões mais prementes, em especial a informação aos cidadãos. Assinalou que o Relatório do PE propunha que os Estados-Membros, o PE e outras instituições promovessem a definição de programas de informação aos cidadãos europeus sobre os seus direitos, através dos sistemas educativos, das instituições de ensino (escolas e universidades) e dos meios de Comunicação Social. Sublinhou que tal responsabilidade se enquadrava na responsabilidade geral dos Parlamentos Nacionais de introdução dos assuntos europeus na ordem do dia.

Intervieram no debate designadamente os seguintes Senhores Deputados dos Parlamentos Nacionais e do Parlamento Europeu: **Giacomo SANTINI** (Senado, Itália), **Andrzej GAŁAŻEWSKI** (Sejm, Polónia), **Lord JOPLIN** (Câmara dos Lordes, Reino Unido), **Maurizio TURCO** (Câmara dos Deputados, Itália), **Arcadio DIAZ TEJERA** (Senado, Espanha) e **Luís MONTENEGRO** (Assembleia da República, Portugal), que debateram algumas das preocupações expressas no painel, designadamente a falta de implementação integral da liberdade de circulação dos trabalhadores; o facto de haver ainda Estados-Membros que defendem a protecção dos seus mercados e assim dificultam a aplicação da Directiva; a falta de cumprimento, pela Comissão, do seu papel de guardião dos Tratados; a necessidade de informação não só sobre os direitos da cidadania europeia, mas também sobre os seus deveres; o facto de a Europa que propôs a Directiva ser hoje uma Europa diferente, designadamente por ter já sido objecto de ataques terroristas.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Neste debate, a intervenção do Senhor Deputado **Luís MONTENEGRO** (Assembleia da República, Portugal), sublinhou a necessidade de acompanhamento e de uma efectiva avaliação do ELSJ. Lembrou que a Directiva continha alguns conceitos amplos introdutórios que dificultavam, na prática, a sua aplicação, o que não só tinha reflexos na assunção de uma efectiva cidadania europeia, como tinha sobretudo impacto nos equilíbrios sociais nos Estados-Membros, uma vez que o conceito de “nacional de um Estado-Membro” compreendia um conjunto de regras em matéria de imigração e nacionalidade. Questionou por isso os participantes sobre se todos estariam disponíveis para aproximar os respectivos instrumentos legislativos e sugerir actualizações na Directiva para salvaguarda de todas as preocupações debatidas. Concluiu afirmando não ser pessimista em relação à aplicação da Directiva, considerando por um lado de alguma injustiça as apontadas falhas de implementação em relação a Portugal e assinalando, por outro, como exigível que a sua revisão se conforme com as dificuldades práticas próprias de cada Estado-Membro.

Em conclusão da sessão e como resposta às intervenções do debate, os oradores salientaram que: a Comissão tinha feito o seu melhor na implementação da Directiva, pelo que deveria ser defendida no esforço de cumprimento do seu papel de guardião dos Tratados; que a efectiva implementação desta dependia mais das autoridades nacionais do que da Comissão Europeia; que era urgente apelar à abertura dos mercados de trabalhos; que muitos dos problemas de implementação da Directiva eram consequência da falta de integração plena da UE, que constituía mais uma união de Estados do que de cidadãos; queurgia por isso promover campanhas de informação sobre as soluções normativas da Directiva.

Em conclusão interveio também **Jonathan FAULL**, Director-Geral de Liberdade, Segurança e Justiça da Comissão Europeia, que lamentou os incidentes em Mumbai, em que se verificara que muitos cidadãos europeus não haviam merecido a assistência que lhes era devida. Recordou que a Directiva em causa constituía uma codificação das normas em vigor, pelo que grande parte do seu conteúdo não era inovador, sendo antes um documento equilibrado que abordava as condições de permanência de cidadãos



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

européus, nacionais de um Estado-Membro, noutra Estado-Membro. Assinalou que a Comissão estava também a suscitar a apreciação de casos concretos junto dos Tribunais, existindo por isso já significativa jurisprudência sobre o assunto. Explicou ainda que a Comissão não havia formulado propostas de campanhas de informação por estarem já em curso, sendo certo que tal responsabilidade não incumbia só à Comissão, mas também aos Governos nacionais, regionais e locais, porque mais próximos dos cidadãos.

Às duas sessões do primeiro dia de trabalhos, seguiu-se um jantar oficial com a presença dos participantes na reunião e dos oradores convidados.

TERÇA-FEIRA, 20 DE JANEIRO DE 2009

09H30–11H10

3. ASPECTOS CRÍTICOS DA PROPOSTA DE REVISÃO DO REGULAMENTO (CE) Nº 1049/2001 RELATIVO AO ACESSO PÚBLICO AOS DOCUMENTOS

Presidência: **Luděk SEFZIG**, Presidente da Comissão de Assuntos Europeus do Senado Checo

09H30–10H00 Comunicações

Alexandr VONDRA, Vice-Primeiro-Ministro da República Checa em representação da Presidência do Conselho da União Europeia

Deputado Michael CASHMAN, Membro da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos do Parlamento Europeu

Margot WALLSTRÖM, Vice-Presidente da Comissão Europeia, responsável pelas Relações Institucionais e pela Estratégia de Comunicação

10H00–11H10 Debate



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

O tema da 3.^a sessão reporta-se, de forma genérica, à questão da transparência das instituições europeias, centrando-se muito em particular na matéria do acesso público aos documentos dessas instituições. Nos termos do 2.^o parágrafo do artigo 1.^o do Tratado da União Europeia, as instituições e órgãos comunitários devem tomar decisões de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos, consagrando o artigo 255.^o do Tratado CE o princípio de que os cidadãos da UE e todas as pessoas que residam num Estado-Membro da UE têm o direito de acesso aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão. Tal direito é aliás reconhecido como um direito fundamental no artigo 42.^o da Carta dos Direitos Fundamentais da UE. O princípio e as exceções aplicáveis ao direito fundamental de acesso aos documentos da UE estão regulamentados em pormenor no Regulamento (CE) n.º 1049/2001, relativo à transparência. Quando da adopção deste Regulamento, prevalecia um clima político favorável a um aumento da transparência, e o Regulamento, de uma forma geral, mereceu aplicação pacífica. Todavia, durante a sua aplicação, tornou-se evidente que é possível registar melhorias, à luz dos pedidos apresentados pelo Parlamento Europeu em 2006 e de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça. Em Abril de 2008, a Comissão Europeia apresentou uma proposta de revisão deste Regulamento, que alguns Parlamentos Nacionais aferiram como um retrocesso na via da transparência. A sessão constituiu por isso uma oportunidade para a troca de pontos de vista sobre esta proposta polémica.

Michael CASHMAN, Membro da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos do Parlamento Europeu, Relator da Proposta de revisão do Regulamento, começou por opinar que o princípio deveria ser o acesso aos documentos e a interdição de acesso a excepção. Sublinhou por isso as reservas que o seu Relatório havia apontado à Proposta, desde logo por considerar que esta não era suficientemente progressista, contendo, ao contrário, alterações que constituem um retrocesso.

Alexandr VONDRA, Vice-Primeiro-Ministro da República Checa, em representação da Presidência do Conselho da União Europeia, aplaudiu a metodologia de revisão do Regulamento, uma vez que, apesar de entender que este carecia de actualização, o



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Conselho entendia que a aplicação do Regulamento vinha decorrendo com grande sucesso.

Sublinhou que os documentos divulgados pelos Estados-Membros, ainda que não presidindo então ao Conselho, eram tratados como documentos do Conselho e não como documentos de terceiros, o que possibilitava satisfazer o maior número de pedidos possível. Fez então uma apreciação na especialidade de vários artigos da Proposta, tendo destacado que a maior parte das delegações acolhiam a definição de "*documento*" contida no seu artigo 3.º.

Margot WALLSTRÖM, Vice-Presidente da Comissão Europeia, responsável pelas Relações Institucionais e pela Estratégia de Comunicação, começou por opinar que o direito à informação era tão importante para a democracia como o direito de votar. Assinalou que, para esse efeito, é essencial congregar instrumentos funcionais como a abertura, a transparência e o acesso público aos documentos.

A este propósito, endossou aos participantes quatro mensagens-chave:

1. O Regulamento funcionou durante sete anos, pelo que não carece de grandes alterações mas apenas de aperfeiçoamentos;
2. Os especialistas em assuntos europeus têm feito plena aplicação do Regulamento, sendo agora necessário facilitar e promover a sua aplicação pelos restantes cidadãos;
3. A Proposta de revisão apresentada pela Comissão conduzirá a mais e não a menos transparência: com efeito qualquer documento que possa ser divulgado ao abrigo das normas em vigor continuará a sê-lo após a revisão;
4. O aperfeiçoamento do Regulamento é possível sem alterações legais, em particular no que toca a registos e sítios Internet.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Recordou então que o Regulamento tivera origem na Declaração adoptada pelos Estados-Membros, em 1992, sobre o direito de acesso à informação (um Anexo do Acto Final do Tratado de Maastricht), de que destacou o seguinte princípio: “*A transparência do processo de decisão reforça a natureza democrática das instituições e a confiança do público na administração.*”

Destacou algumas das boas alterações promovidas pelo Regulamento:

- o aumento exponencial dos pedidos de acesso aos relatórios das instituições (principalmente por empresas, sociedades de advogados e lóvistas, não tanto acerca do processo legislativo europeu, mas sobre a monitorização da implementação da legislação europeia; e não tanto por jornalistas, mas sobretudo por académicos);
- a diminuição drástica das recusas de acesso;
- o aumento da divulgação de informação pelas instituições europeias.

Sublinhou que o objectivo da proposta de revisão do Regulamento, cujos pontos-chave enunciou a seguir, era o de garantir o acesso ao público em geral aos documentos relativos ao processo de decisão europeu:

1. o aumento da divulgação da informação, em particular de documentos relativos à legislação europeia;
2. a concatenação das normas do Regulamento com a Convenção de Århus;
3. a clarificação da conjugação do Regulamento com outros instrumentos legais.

Rejeitou ainda as críticas dirigidas à Proposta da Comissão, no sentido de constituir um retrocesso, mas identificou as questões problemáticas:

1. a proposta de definição de “*documento*” – no sentido de precisar a definição, hoje vaga, ambígua e discricionária;
2. o equilíbrio entre o direito de acesso e a protecção de dados pessoais, tal como prevista no Regulamento 45/2001;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

3. o direito de oposição dos Estados-Membros à divulgação de documentos enviados às instituições europeias – neste aspecto, a Proposta limita-se a codificar a sentença do Tribunal de Justiça no caso IFAW (de Dezembro de 2007), que determina a necessidade de consentimento dos Estados-Membros para a divulgação de tais documentos;
4. as limitações temporárias ao direito de acesso aos documentos (designadamente no decurso de investigações judiciais) – o artigo 2.6.

Sublinhou ainda o aumento da transparência financeira através da publicação de informação sobre os beneficiários de fundos comunitários.

Concluiu informando ter tomado a iniciativa de inventariar algumas medidas não legislativas susceptíveis de contribuir para um aumento da transparência, as quais servirão de base a uma discussão ampla e aprofundada com as outras instituições europeias sobre um plano de acção nesta matéria (*vd.* intervenção constante do Anexo 3).

Intervieram no debate os seguintes Senhores Deputados dos Parlamentos Nacionais e do Parlamento Europeu: **Katerina JACQUES** (Câmara dos Deputados, República Checa), **Jan RULEWSKI** (Senado, Polónia), **Morgan JOHANSSON** (Parlamento Sueco), **Kimmo SASI** (Parlamento Finlandês), **Lord BOWNESS** (Câmara dos Lordes, Reino Unido), **Arcadio DIAZ TEJERA** (Senado, Espanha), **Luís MONTENEGRO** (Assembleia da República, Portugal), **Genowefa GRABOWSKA** (Parlamento Europeu, PSE, Polónia), **Bogdan ČEPIČ** (Assembleia Nacional da Eslovénia), **Teresa MORAES SARMENTO** (Assembleia da República, Portugal), **Maurizio TURCO** (Câmara dos Deputados, Itália) e **Marco CAPPATO** (ALDE, IT), que debateram algumas das preocupações expressas no painel, designadamente o facto de a Proposta de revisão do Regulamento poder constituir um retrocesso, em particular no que concerne à definição de documento; a necessidade de equilíbrio entre a transparência e a protecção de dados pessoais e de interpretação correcta do artigo 42.º da Carta dos Direitos Fundamentais; a necessidade de incremento do acesso dos cidadãos aos documentos das instituições europeias e a necessidade de reforço e promoção da comunicação com os



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

cidadãos; a compatibilização com as normas da Convenção de Århus; a possibilidade de os jornalistas terem privilégios no acesso à informação; a necessidade de maior transparência em alguns processos nas instituições europeias e a proposta de divulgação generalizada de todos os documentos relativos ao processo legislativo, incluindo os resultados das votações no Conselho.

Neste debate, a intervenção da Senhora Deputada **Teresa MOARES SARMENTO** (Assembleia da República, Portugal), recordou que todos os cidadãos (pessoas singulares ou colectivas) eram beneficiárias do regime jurídico estabelecido pela Directiva e questionou o nível de acesso aos documentos por Deputados de todos os Estados-Membros e por jornalistas, que reclamam direitos de acesso especiais e cujo enquadramento no grupo de beneficiários em geral poderá ser questionado.

Relativamente à reutilização de documentos, recordou que Portugal transpusera a Directiva em 2007 e suscitou dúvidas sobre a necessidade de invocação de fundamento para o pedido de reutilização quando o mesmo não é exigível para o acesso.

A intervenção do Senhor Deputado **Luís MONTENEGRO** (Assembleia da República, Portugal) centrou-se no acesso aos documentos como elemento essencial para o funcionamento democrático e elemento de legitimação ao nível decisório e reportou-se aos específicos limites a esse acesso. Assinalou que, em Portugal, a Comissão de Acesso aos Documentos da Administração (CADA), de que era Membro eleito pela Assembleia da República, reportara um nível de deferimento de pedidos de acesso de 95% e um muito baixo nível de pedidos de reutilização.

Recordou ter sido Relator, na Assembleia da República, em Portugal, da proposta de Lei n.º 68/X, que dera origem ao acto legislativo de transposição da Directiva, a Lei n.º 37/2006, de 9 de Agosto, que *“Regula o exercício do direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União Europeia e dos membros das suas famílias no território nacional e transpõe para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 2004/38/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril de 2004”* e sugeriu que, ao nível da UE, se adoptasse uma forma expedita de dirimir conflitos resultantes de



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

pedidos de acesso, assim favorecendo a ligação entre representantes e representados e evitando regressões no quadro jurídico vigente que degradassem a participação cívica.

Em conclusão da sessão e como resposta às intervenções do debate, os oradores indicaram que: o Conselho havia adoptado as medidas reveladas necessárias pelo Acórdão “Turco” (do Tribunal de Justiça das Comunidades – Casos Conjuntos C-39/05 P and C-52/05 P, Reino da Suécia, Maurizio Turco v. Conselho da União Europeia, O.J. C 209 of 15.8.2008 p. 2), apesar de ainda não vigorar o acesso a todos os pareceres jurídicos em razão da sua natureza sensível; o Regulamento em vigor constituía uma importante conquista política que não deverá ser posta em causa, pelo que o objectivo da revisão deveria ser o de consolidar tal conquista reforçando o necessário equilíbrio entre o direito de acesso aos documentos e outros interesse públicos e privados; a opção pela figura da revisão do Regulamento resultara da avaliação do impacto do Regulamento nos últimos 7 anos, que evidenciara a necessidade de promover a sua utilização pelos cidadãos e não apenas pelos especialistas de assuntos europeus, bem como de melhorar a clareza da sua redacção; o Tratado de Lisboa permitiria a aplicação do Regulamento a todas as instituições europeias, o que obrigaria a alterações significativas; a Proposta de revisão era susceptível de contribuir para o abuso no acesso aos documentos; não deveria ser estabelecida nenhuma hierarquia no regime do direito de acesso, devendo vigorar um princípio de igualdade no exercício de tal direito por todos os cidadãos, sem privilégios para os jornalistas.

11H10–12H40

4. TRANSPARÊNCIA NO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÕES DA UE

Presidência: **Deputado Gérard DEPREZ**, Presidente da Comissão das Liberdade Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos do Parlamento Europeu

11H10–11H30 Comunicações

Boas práticas nos Estados-Membros em matéria de transparência



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Beatrice ASK, Ministra da Justiça, Reino da Suécia

Kimmo SASI, Presidente da Comissão do Direito Constitucional do Parlamento Finlandês

A última sessão da reunião centrou-se genericamente na temática da transparência, para além do tema concreto do acesso aos documentos das autoridades públicas, por todos os governos e parlamentos dos Estados-Membros da UE. As práticas dos Estados-Membros mais vocacionados para a transparência serviram de paradigmas para o debate, não exclusivamente para a revisão do Regulamento (CE) n.º 1049/2001, relativo ao acesso do público aos documentos da UE, mas também para outras práticas nacionais. Concluiu-se que aumentar a transparência no processo de tomada de decisões a nível da UE pode contribuir para dissipar as preocupações sobre a sua legitimidade e, dessa forma, melhorar a imagem da UE.

Beatrice ASK, Ministra da Justiça da Suécia, fez uma breve apresentação do sistema Sueco de acesso aos documentos, muito similar ao actualmente em vigor na UE, cuja necessidade de revisão questionou, muito embora admitindo a necessidade de clareza de redacção, essencial à abertura a todos os cidadãos, e as vantagens do registo dos documentos.

Kimmo SASI, Presidente da Comissão do Direito Constitucional do Parlamento Finlandês, apresentou alguns aspectos do sistema de transparência na Finlândia, o qual, a par do Sueco, fora considerado um dos mais transparentes de entre os dos Estados-Membros, tendo tido origem em 1766, ano da adopção do primeiro Acto sobre Liberdade de Informação.

Assinalou que a principal característica do sistema era a de constituir um instrumento de fiscalização do exercício dos poderes públicos e da utilização dos recursos financeiros públicos, baseando-se num princípio constitucional de acesso aos documentos, apenas susceptível de restrição por acto normativo específico (derrogação do princípio que fora aliás considerada pela Comissão de Assuntos Constitucionais do Parlamento Finlandês como devendo ser objecto de interpretação restritiva).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Explicou que a lei ordinária de desenvolvimento do referido princípio constitucional fora adoptada em 1999, tendo como principais características as seguintes: ser aplicável a todas as autoridades públicas, incluindo autarquias locais e tribunais ou de entes privados quando no exercício de poderes públicos; conter uma definição ampla de documento pela negativa (definindo uma breve lista de “não-documentos”); permitir, em regra, o acesso a documentos em fase inicial de produção. Acrescentou que a boa aplicação de tal regulação, através da informação, clareza e disponibilização de actos preparatórios de legislação, completava o quadro vigente, para além de estar garantido, pela mesma regulação, o necessário equilíbrio entre o acesso e outros interesses públicos ou privados.

Reportou-se por fim à Proposta da Comissão, chamando a atenção para a tendência nela expressa de exclusão de um número significativo de documentos do âmbito de aplicação do Regulamento, o que poderá ter benefícios para a UE em termos de redução de custos administrativos, mas constitui uma visão redutora da questão, contribuindo para um risco de perda de legitimidade e de confiança nos processos de decisão na UE (*vd.* intervenção constante do Anexo 4).

Intervieram no debate os seguintes Senhores Deputados dos Parlamentos Nacionais e do Parlamento Europeu: **Arcadio DIAZ TEJERA** (Senado, Espanha), **Andrzej GALAŻEWSKI** (Sejm, Polónia), **POLANSKY** (Câmara dos Deputados, República Checa) e **Maurizio TURCO** (Câmara dos Deputados, Itália), que debateram algumas das ideias expressas no painel, designadamente sugerindo o reforço do acesso de documentos por via electrónica, muito embora a experiência dos Estados-membros em que tal constituía uma boa prática demonstrasse que nem sempre estava acessível a versão completa dos documentos ou a informação realmente relevante; suscitando preocupações acerca da actividade dos lóbbistas e propondo o seu registo obrigatório; sugerindo a publicação das posições dos Membros do Conselho em casos de votações que não reúnam unanimidade.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Em conclusão da sessão e como resposta às intervenções do debate, os oradores afirmaram que: um teste de avaliação da relevância e sensibilidade dos documentos a publicar na Internet poderia ser útil para a aferição da utilidade da sua publicação, para além da vigência de um registo *on-line* para os utilizadores; a necessidade de estabelecimento de regras de acesso para os lóbbistas tinha ficado evidenciada, embora com as cautelas necessárias a que não ficasse vedado o acesso aos cidadãos; a transparência era, de qualquer modo, a solução acertada como critério no acesso aos documentos; expressaram dúvidas relativamente à publicação de posições adoptadas nas reuniões do Conselho e do Coreper, uma vez que tal dificultaria o exercício de maior flexibilidade pelos Estados-Membros, defendendo, por isso, a publicação de tal informação apenas após as decisões finais.

11H30–12H30 Debate

Observações finais por **P. Nikiforos DIAMANDOUROS**, Provedor de Justiça Europeu

"Que inspiração podem as Instituições da UE retirar das boas práticas dos Estados-Membros em matéria de transparência e boa governação?"

P. Nikiforos DIAMANDOUROS, Provedor de Justiça Europeu, fez uma breve intervenção final sobre a matéria, tendo recordado que a transparência constitui um factor de legitimação democrática muito importante, tal como reconhecido na Convenção do Conselho da Europa sobre o Acesso aos Documentos Oficiais.

Reportou-se assim ao que considerou serem os principais pontos críticos da UE na matéria:

1. A falta de transparência plena no processo legislativo europeu – recordou a este propósito, que recomendara ao Conselho a adopção de publicidade nas suas reuniões de exercício de poder legislativo, o que fora confirmado por uma Resolução do Parlamento Europeu, em Abril de 2006;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

2. O facto de a regulação da matéria nos Estados-Membros se concentrar nos antecedentes do processo legislativo e não no próprio processo, uma vez que a transparência deste não era posta em causa. Na UE, verificou-se um grande progresso em matéria de transparência nos trabalhos preparatórios do processo legislativo, sobretudo de avaliação do impacto e de discussão pública. A Comissão implementou aliás um sistema de registo de lóvistas, um progresso assinalável neste domínio;
3. O facto de o Regulamento também se aplicar aos documentos de trabalho das instituições europeias e aos documentos administrativos de aplicação da legislação europeia – informação muito relevante para os cidadãos que, mais do que informação sobre a legislação, estão interessados nos resultados da sua aplicação;
4. A variedade de soluções normativas das legislações nacionais constituir uma base de aprendizagem recíproca muito importante, embora tal comparação de soluções não estivesse compilada pela UE, nem acessível aos cidadãos.

Concluiu considerando que a UE continuava a ser pouco acessível e muito fechada, urgindo por isso dotar todas as instituições da UE de regras de publicidade e de promover a sua utilização por todos os cidadãos, pelo que defendeu que a revisão do Regulamento não deveria constituir um retrocesso, mas um avanço em matéria de transparência (*vd.* intervenção constante do Anexo 5).

12H40–13H00

SESSÃO DE ENCERRAMENTO

CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS DE UM ESPAÇO DE TRABALHO INTERPARLAMENTAR

Conclusões a cargo de **Luděk SEFZIG**, Presidente da Comissão para os Assuntos Europeus do Senado Checo, **Gabriela KALABKOVÁ**, Vice-Presidente da Comissão de Assuntos Europeus da Câmara dos Deputados Checa e de **Gérard DEPRez**,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Presidente da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos do Parlamento Europeu.

Gabriela KALABKOVÁ, Vice-Presidente da Comissão de Assuntos Europeus da Câmara dos Deputados Checa, concluiu com a asserção de que a tarefa que se evidenciara como mais urgente fora a da necessidade de implementação correcta e plena da Directiva 38/2004/CE, tendo-se congratulado com o facto de os oradores terem manifestado vontade de discutir a questão e de alcançar o mais amplo consenso possível.

Luděk SEFZIG, Presidente da Comissão de Assuntos Europeus do Senado Checo, reportou-se à temática da 3.^a sessão, tendo considerado que se pudera concluir pela adequação e utilidade da legislação vigente. Assinalou que o Vice-Primeiro-Ministro Checo manifestara a vontade do seu Governo de promover um consenso na matéria com a maior brevidade possível, muito embora não fosse aconselhável acelerar demasiado o processo. Sublinhou por fim que a reunião entre parlamentares europeus e parlamentares nacionais constituíra um exemplo feliz de redução do défice democrático na UE.

Gérard DEPRez, Presidente da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos do Parlamento Europeu, sublinhou que a reunião permitira concluir haver unanimidade no facto de a União Europeia não poder agir contra os Estados-Membros, do mesmo passo que ficara dissipado o mito da cultura do segredo, uma vez que a Europa pretendia ser um modelo de transparência

Assembleia da República, 20 de Fevereiro de 2009

A delegação,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Anexos:

Anexo 1 - Programa da Conferência

Anexo 2 - Lista de Participantes

Anexo 3 – Intervenção de Margot WALLSTRÖM, Vice-Presidente da Comissão Europeia, responsável pelas Relações Institucionais e pela Estratégia de Comunicação

Anexo 4 – Intervenção de Kimmo SASI, Presidente da Comissão do Direito Constitucional do Parlamento Finlandês

Anexo 5 - Intervenção de P. Nikiforos DIAMANDOUROS, Provedor de Justiça Europeu