Provedor de Justiça Europeu

Provedor de Justiça Europeu Projecto de recomendação apresentado à Comissão Europeia relativamente à queixa 116/2005/MHZ

Recomendação
Caso 116/2005/MHZ - **Aberto em** 31/01/2005 - **Recomendação sobre** 05/12/2005 - **Decisão de** 20/12/2005

(apresentado em conformidade com o nº 6 do artigo 3º do Estatuto do Provedor de Justiça Europeu (1))

A QUEIXA

Segundo o queixoso, que é um deputado português ao Parlamento Europeu, os factos pertinentes são os seguintes.

O queixoso apresentou um pedido à Comissão para que lhe fosse facultado o acesso ao texto da carta datada de 30 de Março de 2004 que o então Ministro das Finanças de Portugal ("o Ministro das Finanças") enviara à Comissão. Esta carta constituía uma resposta às perguntas da Comissão no âmbito de um procedimento relativo ao défice excessivo, que a Comissão tinha iniciado contra Portugal.

Em 24 de Setembro de 2004, a Comissão recusou o acesso ao documento pretendido, alegando que a sua divulgação prejudicaria a protecção do interesse público no que respeita à política financeira, monetária ou económica do Estado-Membro em questão (Portugal). Esta excepção ao acesso público está prevista no nº 1, alínea a), quarto travessão, do artigo 4º do Regulamento (CE) nº 1049/2001.

Em 11 de Outubro de 2004, o queixoso apresentou um pedido confirmativo de acesso ao documento, ao abrigo do Regulamento (CE) nº 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (2) ("Regulamento nº 1049/2001").

Em 6 de Dezembro de 2004, a Comissão confirmou a sua recusa inicial de acesso e informou o queixoso de que também lhe seria recusado o acesso parcial, dado que todas as partes do documento se encontram abrangidas pela mesma excepção, isto é, pelo nº 1, alínea a), quarto travessão, do artigo 4º do Regulamento nº 1049/2001 (3) . A Comissão afirmou ainda, na sua resposta ao queixoso, que a divulgação do documento em causa afectaria negativamente a

percepção do mercado financeiro sobre a situação económica de Portugal.

Em 4 de Janeiro de 2005, o queixoso apresentou uma queixa ao Provedor de Justiça.

O queixoso alegou que a recusa da Comissão carece de fundamento e que a divulgação das informações contidas na carta sobre a política orçamental portuguesa não poderiam chocar mais as pessoas do que as notícias diariamente publicadas a esse respeito. Considerou ainda que, se a interpretação que a Comissão faz do nº 4, alínea a), quarto travessão, do artigo 4º do Regulamento nº 1049/2001 fosse aceite, as acções da Comissão, no exercício dos poderes que lhe são conferidos pelo Tratado CE em relação à protecção da União Económica e Monetária, ficariam excluídas do controlo parlamentar.

O queixoso alegou também que a Comissão interpretou de forma excessivamente lata a excepção prevista no nº 1, alínea a), quarto travessão, do artigo 4º do Regulamento nº 1049/2001.

O queixoso reclamou finalmente que lhe deveria ser concedido o acesso à totalidade do documento, ou pelo menos a partes do mesmo.

O INQUÉRITO

Parecer da Comissão

O parecer da Comissão contém, resumidamente, as seguintes observações.

Em primeiro lugar, a Comissão referiu os antecedentes do caso.

O queixoso, um deputado ao Parlamento Europeu, apresentou uma pergunta escrita na qual solicitava à Comissão que lhe facultasse uma cópia da carta enviada em 30 de Março de 2004 pelo Ministro das Finanças português ao ex-Comissário, Sr. Solbes. O Comissário Alumnia, que substituiu entretanto o Sr. Solbes, respondeu à pergunta do queixoso, em 30 de Março de 2004, afirmando que o pedido de acesso do queixoso seria tratado de acordo com o procedimento previsto no Regulamento (CE) nº 1049/2001. Em 24 de Setembro de 2004, o Director-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros respondeu que a necessidade de proteger a política económica e financeira de Portugal impedia a divulgação da carta enviada pelo Ministro das Finanças. Em 11 de Outubro de 2004, o queixoso apresentou um pedido confirmativo. Após o reexame do pedido do queixoso, o Secretário-Geral da Comissão confirmou, em 6 de Dezembro de 2004, que a carta não podia ser divulgada.

Em segundo lugar, a Comissão apresentou as razões que a levavam a considerar que o acesso deveria ser recusado.

A Comissão explicou que o procedimento relativo aos défices excessivos previsto no artigo 104º do Tratado CE é politicamente sensível e envolve conversações delicadas entre a Comissão, os Estados-Membros e o ECOFIN. Além disso, este procedimento é susceptível de ser debatido nos meios políticos e nos mercados financeiros, sendo, por isso, necessário

aplicar um certo grau de confidencialidade, a fim de assegurar que os Estados-Membros têm condições para cumprir os requisitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

O queixoso solicitou o acesso a uma carta na qual o Ministro das Finanças informava o Comissário responsável pelos assuntos económicos e financeiros sobre as medidas orçamentais a adoptar para obter receitas públicas extraordinárias, objectivo pretendido pelo Governo português. A Comissão considerou que a divulgação desta carta afectaria negativamente a política económica e financeira do Governo português, porque poderia prejudicar a sua capacidade de realizar esses objectivos. A Comissão recusou, por isso, o acesso solicitado, com base na excepção prevista no nº 1, alínea a), quarto travessão, do artigo 4º do Regulamento (CE) nº 1049/2001, e, por entender que esta excepção a impedia de divulgar a carta do Ministro das Finanças, não consultou as autoridades portuguesas a respeito do pedido do queixoso. Considerou também que, nos termos do nº 5 do artigo 4º do Regulamento nº 1049/2001, teria, em qualquer caso, de consultar as ditas autoridades antes de ponderar a divulgação do documento solicitada pelo queixoso (4) . Em apoio deste ponto de vista, a Comissão citou os acórdãos do Tribunal de Primeira Instância no Processo T-187/03 *Scippacercola contra Comissão das Comunidades Europeias* (5) e no Processo T-168/02 *IFAW contra Comissão das Comunidades Europeias* (6) .

A Comissão também refutou ter interpretado a excepção em causa de forma excessivamente lata, pois a divulgação pública das informações contidas na carta poria em risco o êxito das operações propostas, podendo prejudicar efectivamente a capacidade do Governo português de alcançar os seus objectivos. A Comissão declarou ainda ter considerado a possibilidade de conceder um acesso parcial, mas a carta em questão era um documento sucinto que tratava especificamente das medidas orçamentais previstas, não contendo trechos significativos que não estivessem abrangidos pela referida excepção. Neste contexto, a Comissão acrescentou que a maioria dos documentos relativos a Portugal e ao procedimento relativo ao défice excessivo foram publicados através do sítio Web da Comissão.

A Comissão fez notar ainda que, nos termos do acordo-quadro celebrado entre o Parlamento e a Comissão, o Parlamento Europeu pode obter o acesso a informações confidenciais na posse da Comissão, a fim de exercer as suas competências. Individualmente, porém, os deputados ao Parlamento Europeu não têm esse acesso privilegiado a informações confidenciais, pois a divulgação de um documento ao abrigo do Regulamento nº 1049/2001, mesmo a pedido de um deputado ao Parlamento Europeu, coloca esse documento no domínio público.

Por último, a Comissão declarou que a excepção relativa à protecção da política financeira, monetária ou económica não se encontra sujeita a uma prova de interesse público; contudo, estava ciente do interesse público em matérias relativas à aplicação do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Consequentemente, a Comissão publica o maior número de informações possível sobre este assunto, através de comunicados de imprensa e das avaliações que realiza sobre a situação orçamental nos Estados-Membros. No caso em apreço, a Comissão publicou a sua avaliação da situação orçamental portuguesa, adoptada em 28 de Abril de 2004, com base na qual o Conselho decidiu revogar a decisão sobre a existência de um défice excessivo em Portugal.

A Comissão concluiu que encontrara o justo equilíbrio entre o interesse do público em ser informado sobre a situação orçamental dos Estados-Membros e a delicadeza do procedimento relativo aos défices excessivos, reiterando que este último exige um certo grau de confidencialidade.

Observações do queixoso

As observações do queixoso sobre o parecer da Comissão podem ser sintetizadas da seguinte forma:

O queixoso declarou que a Comissão reconhecera, no seu parecer, que não tinha agido em conformidade com o nº 5 do artigo 4º do Regulamento nº 1049/2001, visto não ter consultado as autoridades portuguesas. No entanto, o parecer não continha qualquer indicação de que a Comissão tencionava corrigir esta falta consultando as ditas autoridades, coisa que, segundo o queixoso, deveria fazer o mais rapidamente possível.

O queixoso afirmou ainda que a Comissão, no seu parecer dirigido ao Provedor de Justiça, repetia os mesmos argumentos já invocados na correspondência anteriormente mantida com o queixoso (e por este citada na sua queixa ao Provedor de Justiça). O queixoso salientou, por exemplo, que a Comissão voltava a sustentar, no seu parecer, que assuntos que são fundamentais para a sua actividade política nos termos do Tratado não devem ser acessíveis ao Parlamento Europeu.

O queixoso alegou igualmente que, ao utilizar o seu poder discricionário com base em considerações gerais e difíceis de verificar, sem qualquer controlo externo, a Comissão está a desrespeitar o direito de acesso aos documentos consagrado no artigo 42º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Novos pedidos de informação

Após um exame atento do parecer da Comissão e das observações formuladas pelo queixoso, afigurou-se necessário solicitar novas informações.

Pedido do Provedor de Justiça às autoridades portuguesas

Em conformidade com o nº 3 do artigo 3º (7) do Estatuto do Provedor de Justiça Europeu (8) , o Provedor de Justiça enviou um pedido de informação às autoridades portuguesas, solicitando-lhes que o informassem sobre se consideravam que a divulgação da carta em questão iria afectar negativamente a política económica e financeira do Governo português.

Resposta das autoridades portuguesas

Na sua resposta, a Representação Portuguesa junto da União Europeia informou o Provedor de Justiça de que as autoridades portuguesas consideravam que, na actual situação orçamental de Portugal, a carta de 30 de Março de 2004, que o Ministro das Finanças enviara à Comissão no âmbito do procedimento relativo ao défice excessivo, não continha elementos susceptíveis de afectar a política económica e financeira de Portugal. A carta em questão podia, por isso, ser divulgada ao queixoso.

Novo pedido do Provedor de Justiça à Comissão

Em 26 de Setembro de 2005, o Provedor de Justiça enviou à Comissão uma cópia da resposta das autoridades portuguesas, solicitando-lhe que o informasse se, tendo em conta esta resposta, a Comissão deferiria agora o pedido de acesso do queixoso à carta em questão.

Resposta da Comissão
Não foi recebida qualquer resposta da Comissão até expirar o prazo fixado para o efeito (15 de Outubro de 2005), nem nas seis semanas seguintes.

A DECISÃO

1 Recusa de acesso a um documento

1.1 O queixoso, um deputado ao Parlamento Europeu, solicitou à Comissão que lhe facultasse o acesso à carta datada de 30 de Março de 2004, que o então Ministro das Finanças de Portugal ("o Ministro das Finanças") enviara à Comissão no âmbito do procedimento relativo aos défices excessivos. A Comissão recusou o pedido confirmativo de acesso apresentado pelo queixoso, alegando que a divulgação da carta prejudicaria a protecção do interesse público no que respeita à política financeira, monetária ou económica do Estado-Membro em causa (Portugal). Esta excepção ao acesso público está prevista no nº 1, alínea a), quarto travessão, do artigo 4º do Regulamento nº 1049/2001.

O queixoso alegou que a Comissão interpretou a referida disposição de forma excessivamente lata.

Reclamou ainda o acesso à totalidade do documento ou, pelo menos, a algumas partes do mesmo.

1.2 No seu parecer, a Comissão alegou que o procedimento relativo aos défices excessivos estabelecido no artigo 104º do Tratado CE é politicamente sensível e envolve conversações delicadas entre a Comissão, os Estados-Membros e o ECOFIN. Além disso, este procedimento é susceptível de ser debatido nos meios políticos e nos mercados financeiros, sendo, por isso, necessário aplicar um certo grau de confidencialidade a fim de assegurar que os Estados-Membros têm condições para cumprir os requisitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

A Comissão considerou que a divulgação da carta em que o Ministro das Finanças informava o Comissário responsável pelos assuntos económicos e financeiros sobre as medidas orçamentais a adoptar para obter receitas públicas extraordinárias, objectivo pretendido pelo Governo português, afectaria negativamente a política económica e financeira do Governo português, na medida em que poderia prejudicar a capacidade deste para realizar os referidos objectivos. A Comissão recusou, por isso, o acesso solicitado, com base na excepção prevista no nº 1, alínea a), quarto travessão, do artigo 4º do Regulamento (CE) nº 1049/2001, e, por entender que esta excepção a impedia de divulgar a carta do Ministro das Finanças, não consultou as autoridades portuguesas a respeito do pedido do queixoso. Considerou também que, nos termos do nº 5 do artigo 4º do Regulamento nº 1049/2001, teria, em qualquer caso, de consultar as ditas autoridades antes de ponderar a divulgação do documento.

1.3 O Provedor de Justiça constata, em primeiro lugar, que, apesar da referência feita no seu parecer ao nº 5 do artigo 4º do Regulamento nº 1049/2001 (“Qualquer Estado-Membro pode solicitar à instituição que esta não divulgue um documento emanado desse Estado-Membro

sem o seu prévio acordo"), a Comissão não forneceu quaisquer provas de que as autoridades portuguesas tenham solicitado que o documento em causa não fosse divulgado. A Comissão afirmou, aliás, não ter consultado as autoridades portuguesas por ter entendido, desde logo, que a divulgação da carta afectaria negativamente a política económica e financeira do Governo português, o que a impedia, portanto, de a divulgar.

1.4 O Provedor de Justiça faz notar, todavia, que o nº 4 do Artigo 4º do Regulamento nº 1049/2001 determina que, no que diz respeito a documentos de terceiros, a instituição consultará os terceiros em causa, tendo em vista avaliar se qualquer das excepções previstas no nº 1 ou no nº 2 é aplicável, a menos que seja claro que o documento deve ou não deve ser divulgado.

1.5 O Provedor de Justiça tem dificuldade em compreender como é que a Comissão se podia considerar mais bem colocada do que as autoridades de um Estado-Membro para decidir se a divulgação de um documento seria ou não susceptível de afectar negativamente a política financeira, monetária e económica desse Estado-Membro. O Provedor de Justiça solicitou, por isso, a colaboração das autoridades portuguesas, que o informaram de que, na actual situação orçamental do País, a carta em causa não continha elementos que, caso fossem divulgados, pudessem afectar a política económica e financeira de Portugal.

1.6 Tendo em conta a resposta das autoridades portuguesas, o Provedor de Justiça perguntou à Comissão se estava agora disposta a deferir o pedido de acesso do queixoso à carta em questão. Seis semanas após o prazo ter expirado, a Comissão ainda não tinha respondido ao Provedor de Justiça, facto que, como este faz notar, constitui em si mesmo, um caso de má administração *prima facie* .

1.7 Tendo em conta que a Comissão não respondeu, o Provedor de Justiça considera oportuno avançar de imediato para um projecto de recomendação sobre este caso, a fim de evitar que o atraso administrativo cerceie o direito de acesso do queixoso a documentos, consagrado no artigo 42º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

2 Conclusão

Consequentemente, nos termos do nº 6 do artigo 3º do seu Estatuto, o Provedor de Justiça apresenta à Comissão o seguinte projecto de recomendação:

Projecto de recomendação

A Comissão deverá rever rapidamente a sua recusa do acesso ao documento em questão e facultá-lo ao queixoso, a menos que seja aplicável uma ou mais das excepções previstas no Regulamento nº 1049/2001.

A Comissão e o queixoso serão informados do presente projecto de recomendação. Nos termos do nº 6 do artigo 3º do Estatuto do Provedor de Justiça Europeu, a Comissão deverá enviar um parecer circunstanciado até ao dia 28 de Fevereiro de 2006, o qual poderá consistir na aceitação da decisão do Provedor de Justiça e numa descrição das medidas tomadas para pôr em prática o projecto de recomendação.

Estrasburgo, 5 Dezembro 2005

P. Nikiforos DIAMANDOUROS

(1) Decisão 94/262/CECA, CE, Euratom do Parlamento Europeu, de 9 de Março de 1994, relativa ao estatuto e às condições gerais de exercício das funções de Provedor de Justiça Europeu, JO L 113/94, p. 15.

(2) JO L 145/2001, p. 43.

(3) "As instituições recusarão o acesso aos documentos cuja divulgação pudesse prejudicar a protecção: a) Do interesse público, no que respeita: — (…) — à política financeira, monetária ou económica da Comunidade ou de um Estado-Membro;"

(4) "Qualquer Estado-Membro pode solicitar à instituição que esta não divulgue um documento emanado desse Estado-Membro sem o seu prévio acordo".

(5) Processo T-187/03 *Scippacercola contra Comissão das Comunidades Europeias* , Acórdão de 17 de Março de 2005, nºs 54 e 55.

(6) Processo T-168/02 *IFAW contra Comissão das Comunidades Europeias* , Acórdão de 30 de Novembro de 2004, nºs 57 e 58.

(7) O nº 3 do artigo 3º determina: "As autoridades dos Estados-Membros são obrigadas a fornecer ao Provedor de Justiça, a seu pedido, por intermédio das Representações Permanentes dos Estados-membros junto das Comunidades Europeias, todas as informações que possam contribuir para esclarecer casos de má administração por parte das instituições ou organismos comunitários, excepto se estas informações estiverem abrangidas por disposições legislativas ou regulamentares relativas ao sigilo, ou por qualquer outra disposição que impeça a sua transmissão. Todavia, neste último caso, o Estado-membro interessado poderá permitir ao Provedor de Justiça que tome conhecimento destas informações, desde que este se comprometa a não divulgar o seu conteúdo".

(8) Decisão 94/262/CECA, CE, Euratom do Parlamento Europeu, de 9 de Março de 1994, relativa ao estatuto e às condições gerais de exercício das funções de Provedor de Justiça Europeu, JO L 113/94, p. 15.