Provedor de Justiça Europeu

A tradução desta página foi gerada pela tradução automática [Link]. *As traduções automáticas podem conter erros que reduzem potencialmente a clareza e a exatidão; o Provedor de Justiça não aceita qualquer responsabilidade por eventuais discrepâncias. Para informações mais fiáveis e segurança jurídica, consultar: a versão de origem em inglês, acima referida. Para mais informações, consulte a nossa* política linguística e de tradução [Link].

Decisão no inquérito estratégico OI/4/2020/TE sobre a transparência da tomada de decisões pelo Conselho da UE durante a crise da COVID-19

Decisão
Caso OI/4/2020/TE - **Aberto em** 27/07/2020 - **Decisão de** 24/03/2021 - **Instituição em causa** Conselho da União Europeia (Não se verificou má administração) |

A Provedora de Justiça abriu um «inquérito estratégico» por sua própria iniciativa para analisar a transparência da tomada de decisões pelo Conselho da UE durante a crise da COVID-19. Os Tratados exigem que as instituições da UE, incluindo o Conselho, funcionem abertamente. Em especial, exigem que o Conselho se reúna em público aquando da apreciação e votação de projetos de atos legislativos.

No contexto da pandemia de COVID-19 e dos desafios colocados pelas restrições às viagens e reuniões, o Conselho teve de adaptar os seus procedimentos operacionais e de tomada de decisão para assegurar a continuidade institucional. Para o efeito, o Conselho decidiu derrogar temporariamente o seu Regulamento Interno. Para além da organização de reuniões virtuais e de outras alterações, o Conselho toma atualmente a maior parte das decisões por «procedimento escrito».

A Provedora de Justiça avaliou de que forma, nas circunstâncias excecionais da crise da COVID-19, o Conselho garantiu o cumprimento das suas obrigações de atuar de forma aberta.

A Provedora de Justiça constatou que os ministros nacionais se reúnem por videoconferência para debater os dossiês legislativos e não legislativos que são subsequentemente adotados por procedimento escrito. No início da crise da COVID-19, estas reuniões à distância não se realizaram em público, tendo sido divulgadas muito poucas informações sobre as mesmas. O que foi lamentável. No entanto, a partir de julho de 2020, o Conselho alterou as suas práticas. Iniciou a transmissão via Internet de certas reuniões de ministros à distância e divulgou a documentação pertinente. A Provedora de Justiça congratula-se com esta importante mudança. Sugere que o Conselho publique a documentação relativa a todas as

videoconferências ministeriais que tiveram lugar no início da crise da COVID-19, entre março e junho de 2020.

A Provedora de Justiça constatou igualmente que, no início do seu inquérito, não estavam disponíveis ao público informações sobre a forma como, na ausência de reuniões presenciais, as instâncias preparatórias do Conselho prosseguiram os seus debates sobre os dossiês legislativos e não legislativos. À medida que a crise da COVID-19 continuou, o Conselho tomou medidas para tornar mais transparentes estas reuniões à distância dos funcionários públicos nacionais, nomeadamente publicando as ordens do dia antes dessas reuniões. A Provedora de Justiça congratula-se com as medidas tomadas. Considera, no entanto, que é possível fazer mais e apresenta três outras sugestões de melhoria nesse sentido.

Antecedentes do inquérito estratégico

1. O Conselho da União Europeia coordena as políticas a nível da UE e adota legislação da UE, na maioria dos casos em conjunto com o Parlamento Europeu. É composto por ministros nacionais de cada Estado-Membro da UE, que se reúnem em diferentes formações do Conselho, com base no domínio de intervenção. Antes de os ministros nacionais chegarem a uma posição formal sobre os projetos de lei nas reuniões do Conselho, realizam-se debates preparatórios em mais de 150 instâncias preparatórias do Conselho [1] Estas instâncias preparatórias incluem o Comité de Representantes Permanentes do Conselho («Coreper»), composto por embaixadores nacionais, e os chamados «grupos de trabalho», que contam com a presença de funcionários públicos nacionais.

2. O Conselho, juntamente com as outras principais instituições da UE, está atualmente a decidir sobre medidas da maior importância em resposta à pandemia de COVID-19. Entre outras medidas, o Conselho adotou um pacote de apoio de emergência para fazer face ao impacto económico e social da crise da COVID-19, incluindo a criação do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, que proporciona 672,5 mil milhões de EUR de apoio aos Estados-Membros da UE.

3. No contexto da pandemia de COVID-19 e dos desafios colocados pelas restrições às viagens e às reuniões, o Conselho teve de adaptar os seus procedimentos de trabalho para assegurar a continuidade institucional. Tal incluiu a passagem de reuniões presenciais de ministros e funcionários públicos nos seus locais de funcionamento para reuniões virtuais, entre outras alterações. O Conselho foi igualmente obrigado a alterar as suas modalidades de tomada de decisão.

4. Neste contexto, o Conselho adotou, em 23 de março de 2020, uma decisão [2] que institui uma derrogação temporária ao seu Regulamento Interno [3] . Esta derrogação facilita a votação por procedimento escrito, permitindo assim ao Conselho tomar decisões sem que os ministros estejam fisicamente presentes nas reuniões do Conselho. A derrogação foi prorrogada sete vezes desde março de 2020 e é atualmente aplicável até 21 de maio de 2021

[4] Por conseguinte, está em vigor há mais de um ano.

5. A transparência é fundamental para o bom funcionamento da democracia, uma vez que abre caminho à participação pública e ao controlo da tomada de decisões. Os Tratados da UE concedem *a todos os cidadãos da UE «o direito de participar na vida democrática da União* » e exigem que as decisões da UE sejam tomadas «de forma tão aberta *e tão próxima quanto possível dos cidadãos* ». [5] Os Tratados da UE exigem especificamente que o Conselho se reúna em público «para *analisar e votar um projeto de ato legislativo* [6] ».

6. Tendo em conta as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado, a Provedora de Justiça decidiu investigar o assunto por sua própria iniciativa através de um «inquérito estratégico». O inquérito estratégico visava assegurar que o Conselho, ao mesmo tempo que adapta o seu funcionamento à luz da crise da COVID-19, mantém os mais elevados padrões de transparência em relação ao seu processo de decisão.

O inquérito estratégico

7. O inquérito estratégico da Provedora de Justiça centrou-se na transparência da tomada de decisões do Conselho durante a crise da COVID-19. Em especial, preocupou-se com a transparência dos mecanismos de tomada de decisão adotados durante a crise da COVID-19, bem como com a forma como o Conselho e as suas instâncias preparatórias funcionaram abertamente nesta situação excecional.

8. Em 27 de julho de 2020, o Provedor de Justiça solicitou [7] que examinasse os dossiês do Conselho relativos a cinco atos adotados por procedimento escrito durante a crise da COVID-19, bem como a documentação sobre o funcionamento de três «grupos de trabalho» [8] no período compreendido entre 1 de janeiro de 2020 e 30 de junho de 2020.

9. Em 13 de novembro de 2020, a equipa de inquérito do Provedor de Justiça reuniu-se [9] com representantes do Conselho para inspecionar os documentos solicitados. A equipa de inquérito inspecionou os seguintes ficheiros:
- Dossiê relativo à adoção do Regulamento (UE) 2020/672 do Conselho, de 19 de maio de 2020, relativo à criação de um instrumento europeu de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência (SURE) na sequência do surto de COVID-19;
- Dossiê relativo à adoção do Regulamento (UE) 2020/696 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de maio de 2020, que altera o Regulamento (CE) n.º 1008/2008 relativo a uma regra comum de exploração dos serviços aéreos na Comunidade, tendo em conta a pandemia de COVID-19;
- Dossiê relativo à adoção da Decisão (UE) 2020/701 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de maio de 2020, relativa à assistência macrofinanceira aos parceiros do alargamento e da vizinhança no contexto da pandemia de COVID-19;
- Processo relativo à adoção da Decisão do Conselho relativa ao pedido confirmativo 6/c/01/20 relativo ao acesso aos documentos WK 11963/19 e WK 14081/18; e
- Dossiê relativo à adoção da Decisão (UE) 2020/789 do Conselho, de 9 de junho de 2020,

relativa à renovação do Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica entre a Comunidade Europeia e o Governo da República da Índia.

A equipa de inquérito analisou igualmente a documentação relativa ao funcionamento de três grupos de trabalho: o Grupo da Aviação, o Grupo da Informação e o Grupo do Audiovisual — e debateram várias questões suscitadas no contexto do inquérito.

Avaliação e conclusões do Provedor de Justiça

1. Transparência dos mecanismos de tomada de decisões durante a crise da COVID-19

10. O Regulamento Interno do Conselho exige que a maioria dos membros do Conselho esteja fisicamente presente antes de o Conselho poder votar — o chamado «requisito de quorum» [10] . Há também a possibilidade de adotar decisões por votação escrita. No entanto, o «procedimento escrito ordinário» está previsto apenas para « *questões urgentes* » e a decisão de o utilizar deve ser tomada pelo Coreper por unanimidade [11] .

11. Em 23 de março de 2020, o Conselho adotou a Decisão 2020/430, [12] , que introduziu uma derrogação temporária ao seu Regulamento Interno [13] . O objetivo é permitir ao Conselho tomar decisões sem que os seus membros estejam fisicamente presentes nas reuniões do Conselho.

12. Na reunião com a equipa de inquérito do Provedor de Justiça, os representantes do Conselho explicaram que o Conselho adotou a Decisão 2020/430 com base num documento preparado pelo seu Secretariado-Geral. O documento intitulado « *Medidas excecionais sobre a continuação do processo decisório no Conselho» (a* seguir designado «documento sobre as opções») [14] propôs ao Coreper duas opções (e uma combinação das mesmas) sobre a forma como o processo decisório do Conselho poderia ser adaptado no contexto excecional da pandemia de COVID-19:

1) A primeira opção previa a **continuação das reuniões formais do Conselho** , em derrogação temporária do requisito de quórum previsto no artigo 11.º, n.º 4, do Regulamento Interno. Esta opção indicava que os membros do Conselho que não pudessem assistir fisicamente a uma reunião do Conselho poderiam participar por videoconferência. A sua participação através de videoconferências contaria para determinar se foi alcançado um quórum. O Conselho poderá adotar atos nessas reuniões formais.

2) A segunda opção previa que as reuniões em que os membros do Conselho participassem por videoconferência fossem consideradas **«reuniões ministeriais informais»** , não podendo ser adotado qualquer ato do Conselho durante essas reuniões. Em vez disso, as votações realizar-se-iam por procedimento escrito, cuja utilização seria facilitada por uma derrogação temporária ao artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento de Processo.

O Conselho optou pela segunda opção.

13. O Provedor de Justiça observa que os debates políticos anteriormente realizados em reuniões presenciais se realizam agora em «reuniões ministeriais informais». Os resultados desses debates políticos são depois formalmente adotados por procedimento escrito. Uma vez que o Conselho considera que o seu regulamento interno não se aplica a estas reuniões informais, não é necessária uma ordem do dia oficial do Conselho. Entendeu-se igualmente que o artigo 15.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), que exige que o Conselho se reúna em público para analisar e votar projetos de atos legislativos, não é aplicável a essas reuniões ministeriais informais.

14. Se não fossem tomadas medidas para tornar públicas estas «reuniões ministeriais informais» (ver pontos 23-30 infra), os próprios debates políticos, anteriormente realizados em reuniões abertas do Conselho, deixariam de ser públicos, tal como exigido pelos artigos pertinentes do Tratado sobre a transparência das reuniões do Conselho.

15. Em contrapartida, a primeira opção proposta pelo Secretariado-Geral do Conselho implicava que as reuniões à distância fossem consideradas reuniões formais do Conselho, às quais o Regulamento Interno do Conselho teria sido plenamente aplicável. Com esta opção, não teria havido dúvidas quanto à questão de saber se o artigo 15.º, n.º 2, TFUE seria plenamente respeitado.

16. O Provedor de Justiça observa igualmente que o documento de opções elaborado pelo Secretariado-Geral do Conselho não foi inicialmente tornado público, tendo sido designado como um documento de acesso restrito (e com a marcação «LIMITE»). [15] Apenas vários meses depois, em 14 de outubro de 2020 e na sequência de um pedido de acesso do público aos documentos (ao abrigo do Regulamento n.º 1049/2001) [16] , foi publicado. Na troca de pontos de vista com a equipa de inquérito do Provedor de Justiça, o Conselho salientou que o seu regulamento interno, nos termos dos Tratados, não é um ato legislativo. Como tal, uma decisão que derroga o Regimento não está sujeita às mesmas normas de transparência que os atos adotados através de um processo legislativo. Não havia, portanto, a obrigação de publicar proativamente o documento de opções.

17. O Provedor de Justiça não está convencido por este argumento. Os Tratados da UE exigem que **todas as** decisões da UE sejam tomadas de forma tão aberta e tão próxima quanto possível dos cidadãos [17] . Além disso, **todos os** documentos abrangidos pela definição de «documento» constante do Regulamento n.º 1049/2001 relativo ao acesso do público aos documentos [18] , independentemente de serem de natureza legislativa ou não legislativa, devem ser diretamente acessíveis «na *medida do possível* » [19] . O acesso aos documentos só pode ser limitado se for aplicável uma ou várias das exceções previstas no Regulamento (CE) n.º 1049/2001 [20] .

18. O Conselho não deu qualquer explicação sobre a forma como a publicação proativa do documento de opções poderia comprometer um ou vários dos interesses protegidos pelas

exceções previstas no Regulamento (CE) n.º 1049/2001. O Provedor de Justiça observa igualmente que o Conselho divulgou o documento na sequência de um pedido de acesso do público a documentos, o que significa que não considerou aplicável qualquer exceção no momento do pedido.

19. O documento de opções preparou o terreno e definiu as opções disponíveis para o Conselho tomar uma decisão sobre o seu funcionamento nas circunstâncias excecionais impostas pela pandemia de COVID-19. A Decisão 2020/430 do Conselho determina essencialmente a forma como o Conselho decide sobre os dossiês legislativos e não legislativos, com implicações importantes para a transparência do seu processo decisório, tal como acima referido. Tornar transparentes as considerações e opções do Conselho na tomada desta decisão de grande alcance e, por conseguinte, permitir que os cidadãos da UE analisem essas considerações e opções teria sido um elemento importante para garantir a confiança do público e a legitimidade do processo decisório do Conselho durante a crise.

20. À luz do que precede, a Provedora de Justiça considera que o Conselho deveria ter publicado o documento de opções em março de 2020, juntamente com a Decisão 2020/430 do Conselho. No entanto, como o Conselho divulgou desde então, o Provedor de Justiça não considera útil emitir uma recomendação formal nesta fase.

2. Transparência do funcionamento do Conselho e das suas instâncias preparatórias

21. Quando a Provedora de Justiça abriu o seu inquérito em julho de 2020, havia poucas informações disponíveis ao público sobre as «reuniões ministeriais informais» ou sobre a forma como as instâncias preparatórias do Conselho prosseguiram os seus debates na ausência de reuniões presenciais.

22. Por conseguinte, o Provedor de Justiça procurou avaliar a transparência das reuniões ministeriais informais e das reuniões à distância das instâncias preparatórias durante a crise da COVID-19.

2.1 Transparência das videoconferências ministeriais informais

23. No seu intercâmbio com a equipa de inquérito do Provedor de Justiça, o Conselho explicou que a forma como as videoconferências ministeriais informais são organizadas evoluiu ao longo do tempo.

24. No início da pandemia, de março a junho de 2020, poucas informações sobre estas reuniões informais foram tornadas públicas, e não de forma coerente. Tal como acima referido, não era obrigatório publicar ordens de trabalhos ou documentos conexos. As reuniões não foram transmitidas via Internet nem figuravam sistematicamente no calendário das reuniões do Conselho.

25. No entanto, durante esses primeiros meses, o Conselho tomou decisões de grande alcance. Por exemplo, decidiu:
- a criação de um programa de financiamento europeu, o «apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência» («instrumento SURE»), para dar resposta à crise da COVID-19;
- regras comuns para a exploração dos serviços aéreos tendo em conta a pandemia de COVID-19; e
- assistência macrofinanceira aos países candidatos à adesão à UE e aos países da «vizinhança» da UE no contexto da pandemia de COVID-19.

Embora se registe uma videoconferência ministerial informal em 7-9 de abril de 2020, na qual foi debatida a proposta SURE [21] , esta videoconferência não foi transmitida via Internet e não está disponível ao público. A equipa de inquérito do Provedor de Justiça não encontrou qualquer registo de videoconferências ministeriais informais no calendário das reuniões do Conselho, em que os outros dois dossiês legislativos acima referidos poderiam ter sido debatidos.

26. A Provedora de Justiça considera lamentável a informação muito limitada disponível sobre as reuniões ministeriais informais entre março e junho de 2020. Observa que, dada a natureza destas reuniões ministeriais informais, a prática inicial do Conselho não estava em conformidade com o requisito do Tratado de que o Conselho deveria reunir-se em público aquando da apreciação e votação de projetos de atos legislativos. A importância de manter os elevados padrões de transparência das instituições da UE — não apesar da crise, mas precisamente devido à crise — já foi salientada pela Provedora de Justiça na sua carta ao Presidente do Conselho Europeu de abril de 2020.

27. No entanto, o Provedor de Justiça entende que a situação mudou em 3 de julho de 2020, quando o Conselho aprovou um documento intitulado *Modalidades de convocação, preparação e organização de videoconferências informais de ministros durante a crise da COVID-19 [* 23] Embora o documento reitera que não podem ser adotados atos do Conselho durante as reuniões informais e que o Regulamento Interno do Conselho não se aplica formalmente a essas reuniões, determinou que «na *medida do possível, o regulamento interno do Conselho deve ser seguido mutatis mutandis aquando da convocação, preparação e organização de videoconferências informais dos ministros* [24] ».

28. Em consonância com este compromisso, o documento indica que as ordens do dia das reuniões ministeriais informais devem ser disponibilizadas ao público [25] . Além disso, o Secretariado-Geral do Conselho deve transmitir na Internet as reuniões ministeriais informais quando se realizem debates sobre atos legislativos ou sobre outros pontos em que as deliberações devam ser realizadas em público, na aceção do artigo 8.º do Regulamento Interno do Conselho [26] . Além disso, uma lista de participantes, [27] gravações (se disponíveis) e documentos conexos devem ser publicados num sítio Web específico.

29. A equipa de inquérito do Provedor de Justiça examinou a documentação disponível ao

público para todas as reuniões ministeriais informais realizadas entre outubro e dezembro de 2020. Constatou que, embora a documentação exigida seja publicada para a maioria destas reuniões, não estão disponíveis ordens do dia para algumas videoconferências ministeriais informais [28] . Isto significa que o Provedor de Justiça nem sempre pôde avaliar se essas reuniões deveriam ter sido transmitidas via Internet, em conformidade com os artigos 7.º e 8.º do Regulamento Interno do Conselho.

30. A Provedora de Justiça congratula-se com o facto de, em julho de 2020, o Conselho ter alterado a forma como são organizadas reuniões ministeriais informais, a fim de assegurar que sejam sujeitas às mesmas normas de transparência ou, pelo menos, comparáveis às aplicáveis às reuniões formais do Conselho. O Provedor de Justiça está convicto de que o Conselho respeita as normas que estabeleceu para si próprio e que transmitirá sistematicamente a Internet [29] e publicará a documentação necessária sobre as reuniões ministeriais à distância, desde que essas modalidades de reunião permaneçam em vigor devido à pandemia. Sugere igualmente que o Conselho torne pública a documentação pertinente, incluindo um registo no calendário das reuniões do Conselho, de todas as reuniões ministeriais informais que tiveram lugar no início da crise da COVID-19, entre março e junho de 2020.

2.2 Transparência das reuniões à distância das instâncias preparatórias do Conselho

31. Embora o Coreper tenha continuado a realizar reuniões presenciais durante toda a crise, os grupos de trabalho do Conselho deixaram de realizar reuniões presenciais, exceto em circunstâncias excecionais. Na reunião com a equipa de inquérito da Provedora de Justiça, os representantes do Conselho explicaram que os acordos de trabalho relativos à COVID-19 variam entre os grupos de trabalho. Em raras ocasiões, há reuniões presenciais. Há também vídeo e teleconferências informais.

32. A Provedora de Justiça avaliou em que medida os grupos de trabalho se desviaram das suas práticas normais de registo dos debates, tendo em conta as condições específicas impostas pela pandemia de COVID-19. Para o efeito, o Provedor de Justiça analisou a documentação disponível sobre cinco dossiês do Conselho e o trabalho de vários grupos de trabalho.

Ordens do dia das videoconferências informais e teleconferências dos grupos de trabalho

33. Normalmente, os grupos publicam ordens do dia antes das reuniões presenciais sob a forma de um documento CM (comunicação), que pode ser consultado através do calendário das reuniões do Conselho e consta do registo público de documentos do Conselho.

34. Os representantes do Conselho explicaram que, no início da crise da COVID-19, os grupos de trabalho foram instruídos a não emitir ordens do dia de videoconferências ou teleconferências informais sob a forma de documentos do CM. Em vez disso, quando uma

ordem de trabalhos foi comunicada à videoconferência ou teleconferência informal, esta foi distribuída diretamente aos membros do grupo por correio eletrónico ou sob a forma de um documento WK (Working).

35. Os documentos WK não são automaticamente inscritos no registo público do Conselho no momento da sua redação. Em vez disso, o Secretariado-Geral do Conselho publica de poucos em poucos meses, e para cada grupo de trabalho, um documento ST (Standard) no registo público, que contém uma lista de documentos WK que foram distribuídos pelo Secretariado-Geral ao grupo de trabalho específico durante o período relevante. Assim, os documentos WK não têm inscrição separada no registo público de documentos e só são disponibilizados com algum atraso. A Provedora de Justiça já criticou esta prática no seu anterior inquérito estratégico sobre a transparência do processo legislativo do Conselho [30] e sugeriu que o Conselho enumerasse no seu registo público todos os tipos de documentos no momento em que são emitidos, independentemente da sua designação e da possibilidade de aceder ao documento (ou a partes dele) ou não.

36. O registo das agendas como documentos WK, no início da crise da COVID-19, significou que estas agendas não foram disponibilizadas ao público antes das videoconferências ou teleconferências informais do grupo de trabalho.

37. Só quando ficou claro que a situação de crise continuaria, é que os grupos de trabalho foram convidados a registar as ordens do dia das videoconferências informais como documentos do CM. O Provedor de Justiça congratula-se com esta importante alteração, uma vez que permite ao público saber antecipadamente quais os pontos e dossiês que devem ser debatidos pelos grupos de trabalho em reuniões à distância.

Atas dos debates em videoconferências informais e teleconferências dos grupos de trabalho

38. O Provedor de Justiça entende que existem diferentes práticas nos grupos de trabalho relativamente aos documentos a apresentar e às informações a incluir nos mesmos. Os grupos de trabalho elaboram diferentes tipos de documentos para registar os progressos e os resultados das negociações nas instâncias preparatórias.

39. Já no seu anterior inquérito estratégico sobre a transparência do processo legislativo do Conselho [31] , a Provedora de Justiça sublinhou que, uma vez que as instâncias preparatórias do Conselho não se reúnem em público, os cidadãos só podem exercer o seu direito democrático de acompanhar os seus debates através do acesso aos respetivos registos. Embora possa ser necessário um certo grau de flexibilidade na produção de documentos para ter em conta os diferentes tipos de instâncias preparatórias e a variedade de temas em discussão, as diferentes práticas de redação só devem ser justificadas pela natureza do dossiê e pelas particularidades dos debates preparatórios correspondentes. No entanto, no seu inquérito anterior, constatou uma divergência nas práticas que não estava apenas relacionada com a natureza dos dossiês específicos, mas que decorre também de práticas administrativas diferentes entre os diferentes serviços do Secretariado-Geral do Conselho. Ao encerrar este

inquérito anterior, o Provedor de Justiça sugeriu, por conseguinte, ao Conselho que adotasse orientações sobre os tipos de documentos produzidos no contexto dos processos legislativos nas instâncias preparatórias, bem como sobre as informações a incluir nesses documentos.

40. No contexto da COVID-19, muitos grupos de trabalho tiveram de adaptar a forma como funcionam. O Provedor de Justiça avaliou as suas práticas adaptadas com base em vários exemplos, incluindo o Grupo da Aviação, o Grupo do Audiovisual e o Grupo dos Conselheiros Financeiros.

Grupo da Aviação

Em circunstâncias normais, o Grupo da Aviação reúne-se presencialmente e os representantes dos Estados-Membros apresentam oralmente os seus pontos de vista sobre os dossiês em debate. Normalmente, não há atas das reuniões.

Durante a crise da COVID-19, os Estados-Membros enviam os seus pontos de vista também por escrito e estes pontos de vista são compilados em documentos WK. O Conselho registou que estas observações escritas podem ser consultadas no seu registo público. No entanto, uma vez que são registados sob a forma de documentos WK, não têm qualquer inscrição separada no registo e só são disponibilizados com algum atraso (v. n.º 35, supra).

O Conselho observou que a prática das observações escritas não é nova e existia antes da COVID-19. No entanto, tem sido mais utilizada durante a crise, uma vez que as videoconferências informais do grupo de trabalho são consideradas pesadas e difíceis de organizar, com problemas técnicos que impedem o progresso. O Conselho registou que a utilização mais generalizada de observações escritas conduziu a um aumento do número de documentos emitidos pelo Grupo.

O Conselho explicou ainda que não existe um procedimento formal normalizado para os Estados-Membros apresentarem observações por escrito. As apresentações podem assumir diferentes formatos, incluindo o envio de mensagens de correio eletrónico ou documentos com quadros, documentos com comentários ou uma lista de comentários. Tendo em conta estas diferenças e as várias fases em que podem ser recolhidas observações, é difícil prever a forma como os membros deste grupo de trabalho podem ser obrigados a apresentar observações num determinado formato. Observou-se que as observações escritas formalizam uma posição, o que pode conduzir a uma menor flexibilidade no decurso das negociações.

Grupo do Audiovisual

Em circunstâncias normais, quando o Grupo do Audiovisual analisa um dossiê, emite primeiro um texto preparado em conjunto com a Presidência, que é designado documento ST. Em alguns casos, solicita observações escritas dos Estados-Membros. No entanto, em geral, realiza-se uma reunião presencial durante a qual as posições dos Estados-Membros são expressas oralmente. Não há atas das reuniões do Grupo.

No contexto da crise da COVID-19, o Grupo adaptou o seu funcionamento, passando para consultas escritas com os Estados-Membros. Já não se realizam reuniões presenciais. As consultas escritas são registadas como documentos WK.

Grupo dos Conselheiros Financeiros

O Grupo dos Conselheiros Financeiros continuou a reunir-se presencialmente durante a crise da COVID-19. Por conseguinte, praticamente não houve qualquer alteração dos acordos de trabalho. Não existem registos de reuniões presenciais, o que não é específico da situação da COVID-19.

O Grupo foi responsável, entre outras questões, pelos debates preparatórios sobre o Regulamento (UE) 2020/672 do Conselho, de 19 de maio de 2020, relativo à criação do instrumento SURE, e sobre a Decisão (UE) 2020/701 do Conselho, de 25 de maio de 2020, relativa à prestação de assistência macrofinanceira aos parceiros do alargamento e dos países vizinhos no contexto da pandemia de COVID-19 .

O Conselho explicou que a adoção da Decisão 2020/701 do Conselho foi considerada urgente no contexto da crise da COVID-19. Foi negociado com o Parlamento Europeu a um ritmo muito rápido e informal, a fim de limitar o tempo gasto em alterações. As negociações com o Parlamento foram, por conseguinte, ainda mais informais do que durante as negociações normais de «trílogo». Estas negociações informais envolveram chamadas telefónicas para garantir que os legisladores estavam de acordo sobre o conteúdo, a fim de garantir que o processo legislativo não seria atrasado. Não há registo destes intercâmbios informais com representantes do Parlamento.

41. Com base nos dossiês do Conselho inspecionados, a Provedora de Justiça entende que os grupos de trabalho, que deixaram de se reunir presencialmente durante a crise da COVID-19, prosseguiram os seus trabalhos através de consultas escritas dos membros do grupo, eventualmente em combinação com videoconferências informais.

42. O facto de as delegações dos Estados-Membros fazerem os seus contributos por escrito parece ter aumentado a documentação disponível sobre os debates dos grupos de trabalho, pelo menos para os grupos de trabalho que normalmente não elaboram atas das suas reuniões presenciais. A Provedora de Justiça congratula-se com esta maior disponibilidade de documentação sobre as negociações e incentiva o Conselho a manter a prática das observações escritas, antes ou após as reuniões dos grupos de trabalho, também para além do contexto da COVID-19.

43. O Provedor de Justiça observa, no entanto, que as consultas escritas são sistematicamente registadas como documentos WK. Isto significa que estes documentos, como acima referido no n.º 35, não têm inscrição separada no registo público de documentos do Conselho. O público só se apercebe da sua existência quando é compilado num documento ST que é publicado a cada poucos meses. O Provedor de Justiça está preocupado com o aumento da utilização de documentos WK, uma vez que reduz a transparência dos debates dos grupos de trabalho. Por

conseguinte, reitera a sua sugestão do seu inquérito anterior no sentido de o Conselho incluir no seu registo público todos os tipos de documentos no momento em que são emitidos, independentemente da sua designação e da possibilidade de acesso ao documento (ou a partes dele) ou não.

44. Na troca de pontos de vista do Provedor de Justiça com o Conselho, ficou igualmente claro que o Secretariado-Geral do Conselho emitiu instruções aos grupos de trabalho durante a crise da COVID-19, por exemplo, sobre a forma de emitir ordens de trabalhos ou conduzir e registar consultas escritas. Em especial, os representantes do Conselho declararam que, a fim de assistir o pessoal do Secretariado-Geral na aplicação da Decisão 2020/430 do Conselho e na organização dos trabalhos das instâncias preparatórias do Conselho e do Conselho, foram dadas orientações internas enquanto «instrumento de gestão administrativa». O Provedor de Justiça observa que estas orientações não foram disponibilizadas ao público. Tal é lamentável, uma vez que contribuiria claramente para uma melhor compreensão pública da forma como o Conselho e as suas instâncias preparatórias estão a trabalhar nas circunstâncias excecionais mas persistentes da crise da COVID-19. O Provedor de Justiça apresentará uma sugestão nesse sentido.

Conclusão

Com base no inquérito, o Provedor de Justiça encerra este caso com a seguinte conclusão:

Durante os primeiros quatro meses da crise da COVID-19, as reuniões ministeriais à distância não cumpriram as mesmas normas de transparência que as reuniões presenciais do Conselho. No entanto, desde então, através da transmissão via Internet de determinadas «reuniões ministeriais informais» e da publicação da documentação pertinente relativa a essas reuniões, as reuniões ministeriais do Conselho durante a crise da COVID-19 cumprem agora *, de facto* **, as normas e obrigações de transparência aplicáveis.**

O Conselho deveria ter publicado o documento intitulado « *Medidas excecionais sobre a continuação do processo de decisão no Conselho»* **, no momento da adoção da decisão de derrogação ao seu Regulamento Interno (Decisão 2020/430) do Conselho. No entanto, uma vez que o Conselho divulgou o documento entretanto, o Provedor de Justiça não vê a vantagem de emitir uma recomendação formal nesta fase.**

Sugestões de melhoria

1. O Conselho deverá tornar pública a documentação pertinente, incluindo um registo no seu calendário de reuniões, de todas as «reuniões ministeriais informais» realizadas entre março e junho de 2020.

2. O Conselho deverá continuar a utilizar mais amplamente as observações escritas,

antes ou após as reuniões dos grupos, também para além do contexto da COVID-19, uma vez que tal conduziu a uma melhor documentação dos debates dos grupos.

3. O Conselho deverá incluir no seu registo público todos os tipos de documentos no momento em que são emitidos, independentemente da sua designação e da possibilidade de acesso ao documento (ou a partes dele) ou não.

4. O Conselho deverá tornar públicas as orientações internas emitidas pelo seu Secretariado-Geral sobre a organização dos trabalhos do Conselho e das suas instâncias preparatórias durante a crise da COVID-19.

Emily O'Reilly Provedora de Justiça Europeia

Estrasburgo, 24/03/2021

[1] A lista das instâncias preparatórias do Conselho, atualizada em 2021, encontra-se disponível no seguinte endereço: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5020-2021-INIT/en/pdf [Link]

[2] Decisão (UE) 2020/430 do Conselho, de 23 de março de 2020, relativa a uma derrogação temporária ao Regulamento Interno do Conselho tendo em conta as dificuldades de deslocação causadas pela pandemia de COVID-19 na União, disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D0430&from=EN [Link]

[3] O artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento Interno do Conselho dispõe, na sua parte pertinente: « *Os atos do Conselho sobre questões urgentes podem ser adotados por votação escrita sempre que o Conselho ou o Coreper decidam, por unanimidade, recorrer a esse procedimento. Em circunstâncias especiais, o presidente pode igualmente propor o recurso a esse procedimento; nesse caso, podem ser utilizadas votações escritas sempre que todos os membros do Conselho deem o seu acordo a esse procedimento* ».

[4] Decisão (UE) 2021/454 do Conselho, de 12 de março de 2021, que prorroga novamente a derrogação temporária ao Regulamento Interno do Conselho introduzida pela Decisão (UE) 2020/430, tendo em conta as dificuldades de deslocação causadas pela pandemia de COVID-19 na União, disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021D0454 [Link].

[5] Artigo 1.º e artigo 10.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia (TUE).

[6] Artigo 15.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

[7] A carta de abertura do inquérito está disponível aqui: https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/130753 [Link]

[8] Os grupos de trabalho do Conselho reúnem funcionários que representam as administrações nacionais dos 27 Estados-Membros e tratam de assuntos específicos. São presididos pelo delegado do país que exerce a presidência rotativa semestral do Conselho. Mais informações sobre as instâncias preparatórias do Conselho: https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/ [Link].

[9] O relatório sobre a reunião de inspeção da equipa de inquérito do Provedor de Justiça Europeu com o Conselho está disponível em: https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/136827 [Link]

[10] Artigo 11.º, n.º 4, do Regulamento Interno do Conselho.

[11] Artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento Interno do Conselho

[12] Decisão (UE) 2020/430 do Conselho, de 23 de março de 2020, relativa a uma derrogação temporária ao Regulamento Interno do Conselho tendo em conta as dificuldades de deslocação causadas pela pandemia de COVID-19 na União, disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D0430&from=EN [Link]

[13] O artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento Interno do Conselho estabelece, na sua parte relevante: « *Os atos do Conselho sobre questões urgentes podem ser adotados por votação escrita sempre que o Conselho ou o Coreper decidam, por unanimidade, recorrer a esse procedimento. Em circunstâncias especiais, o presidente pode igualmente propor o recurso a esse procedimento; nesse caso, podem ser utilizadas votações escritas sempre que todos os membros do Conselho deem o seu acordo a esse procedimento* ».

[14] Disponível aqui: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6934-2020-INIT/en/pdf [Link]

[15] Espera-se que os destinatários dos documentos com a menção «LIMITE» assegurem que esses documentos permanecem internos ao Conselho. O Conselho não disponibiliza diretamente esses documentos no seu sítio Web.

[16] Regulamento n.º 1049/2001 relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32001R1049 [Link]

[17] artigo 1.º e artigo 10.º, n.º 3, do TUE.

[18] Regulamento n.º 1049/2001 relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32001R1049 [Link]

[19] Artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.

[20] Artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.

[21] https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/eurogroup/2020/04/07-09/ [Link]

[22] Carta do Provedor de Justiça Europeu ao Presidente do Conselho Europeu sobre a transparência da resposta da UE à crise da COVID-19, 20 de abril de 2020, disponível em: https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/127056 [Link]

[23] Disponível aqui: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9188-2020-INIT/en/pdf [Link]

[24] Página 2.

[25] Ponto 6.

[26] Ponto 7.

[27] Ponto 8.

[28] Não está disponível ordem de trabalhos para as seguintes reuniões à distância: Videoconferência dos ministros da Economia e das Finanças, de 6 de outubro de 2020; Videoconferência dos ministros do Emprego e da Política Social, de 13 de outubro de 2020; Videoconferência dos ministros da Saúde, de 30 de outubro de 2020; Videoconferência dos ministros do Comércio, de 9 de novembro de 2020; Videoconferência informal dos ministros dos Negócios Estrangeiros, de 19 de novembro de 2020; Videoconferência dos ministros da Defesa, de 20 de novembro de 2020; Videoconferência dos ministros do Desenvolvimento, de 23 de novembro de 2020; Videoconferência informal dos ministros da Energia de 14 de dezembro de 2020.

[29] Em conformidade com os artigos 7.º e 8.º do Regulamento Interno do Conselho.

[30] Inquérito de iniciativa própria OI/2/2017/TE sobre a transparência da tomada de decisões legislativas no Conselho da UE. Todos os documentos relacionados com o inquérito estão disponíveis aqui: https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/49461 [Link]

[31] OI/2/2017/TE.