

## **Relatório especial do Provedor de Justiça Europeu ao Parlamento Europeu na sequência do projecto de recomendação apresentado ao Conselho da União Europeia relativamente à queixa 2395/2003/GG**

Relatório Especial

**Caso 2395/2003/GG - Aberto em 18/12/2003 - Recomendação sobre 09/11/2004 - Raport special din 18/12/2003 - Decisão de 17/10/2005**

(apresentado em conformidade com o n.º 7 do artigo 3.º do Estatuto do Provedor de Justiça Europeu [1] )

### **Síntese**

O presente relatório especial tem por objecto a questão de saber se as reuniões do Conselho em que este actua no exercício dos seus poderes legislativos devem ser públicas, resultando o respectivo inquérito do Provedor de Justiça de uma queixa apresentada em Dezembro de 2003. Actualmente, o grau de abertura ao público das reuniões em que o Conselho delibera como órgão legislativo é limitado pelo seu próprio Regulamento Interno. Para que todas essas reuniões fossem abertas ao público, bastaria, portanto, que o Conselho alterasse o dito Regulamento e, no entender do Provedor de Justiça, o facto de não o fazer constitui um caso de má administração. Esta conclusão baseia-se nas seguintes considerações: a) O segundo parágrafo do artigo 1.º do Tratado da União Europeia estabelece como princípio geral que o Conselho e as outras instituições e órgãos comunitários devem tomar as decisões "de uma forma tão aberta quanto possível" e b) o Conselho não apresentou motivos válidos para não alterar o seu Regulamento Interno tendo em vista a abertura ao público das reuniões em causa.

O Conselho considerou que o segundo parágrafo do artigo 1.º do Tratado da União Europeia apenas indica que a *futura* União deve ser tão aberta quanto possível, mas que na altura em que o Tratado da UE foi redigido ainda não o podia ser. Contudo, o tempo é um factor importante para a consecução progressiva deste objectivo e o Provedor de Justiça considera que a análise não pode limitar-se às disposições introduzidas pelo Tratado de Amesterdão, devendo ter também em conta a evolução subsequente. Neste contexto, é importante referir



que o próprio Conselho introduziu normas que previam uma maior abertura das suas reuniões como órgão legislativo, no novo Regulamento Interno aprovado em 2000. Na opinião do Provedor de Justiça, o Conselho tornou, deste modo, claro que se deveriam e poderiam tomar medidas para aumentar a transparência da sua actividade legislativa. A aprovação do novo Regulamento Interno em 2000 também confirma que era e é possível fazê-lo na fase actual do direito comunitário.

Os queixosos no presente caso referiram uma disposição do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa segundo a qual as reuniões do Conselho em que este delibere e vote sobre um projecto de acto legislativo devem ser públicas (n.º 2 do artigo 50.º do Tratado). Convém notar, para que não subsistam dúvidas, que o relatório especial do Provedor de Justiça se baseia nos Tratados existentes e na fase actual do direito comunitário e não no Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa.

## A queixa

### *Caso apresentado pelos queixosos*

Em Dezembro de 2003, os queixosos, um deputado ao Parlamento Europeu pertencente ao partido político alemão CDU ("Christlich Demokratische Union Deutschlands") e um representante da Juventude do mesmo partido, apresentaram ao Provedor de Justiça uma queixa relativa ao facto de as reuniões do Conselho, quando actua no exercício dos seus poderes legislativos, apenas serem públicas na medida do previsto nos artigos 8.º e 9.º do Regulamento Interno do Conselho, de 22 de Julho de 2002 [2] (JO L n.º 230 de 2002, p. 7).

### *Diligências dos queixosos junto do Conselho*

Em 18 de Setembro de 2003, os queixosos dirigiram uma carta aberta ao Conselho a respeito desta questão.

Em 19 de Novembro de 2003, o Sr. Solana, Secretário-Geral do Conselho, respondeu, em nome deste último, à carta aberta dos queixosos, fazendo notar que o artigo 8.º do Regulamento Interno do Conselho reflectia o compromisso alcançado no Conselho Europeu de Sevilha. Acrescentava ainda que as deliberações do Conselho conducentes a uma votação de actos legislativos já eram abertas ao público e postas à disposição dos interessados através de meios audiovisuais. O Sr. Solana salientou que o mesmo se aplicava à apresentação pela Comissão das suas propostas legislativas mais importantes e aos subseqüentes debates no Conselho. Na perspectiva do Sr. Solana, uma parte substancial da actividade legislativa do Conselho já é, assim, pública, na prática, além de ser possível aceder a quase todos os documentos referentes à actividade legislativa do Conselho com base no Regulamento (CE) n.º 1049/2001. O Sr. Solana acrescentou que a abertura das deliberações legislativas do Conselho ao público teve o mais amplo apoio (como as deliberações da Convenção demonstraram) e que, por isso, a proposta dos queixosos deveria voltar a ser debatida no âmbito da preparação da aplicação do novo Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa.



### *Argumentos dos queixosos*

Na sua queixa ao Provedor de Justiça, os queixosos apresentaram os seguintes argumentos:

Os queixosos chamam a atenção para o facto de o Conselho ser, juntamente com o Parlamento Europeu, o órgão legislativo da União Europeia, alegando que as decisões por ele tomadas afectam as vidas dos cidadãos da Europa. Não obstante esta importância fundamental do Conselho, as suas reuniões apenas são abertas ao público em casos excepcionais e de forma limitada.

Os queixosos referem que o n.º 2 do artigo 49.º do Projecto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, elaborado pela Convenção em 2003, tinha a seguinte redacção:

"As sessões do Parlamento Europeu são públicas, assim como as do Conselho de Ministros em que este analise e adopte propostas legislativas".

No entender dos queixosos, há um número considerável de razões jurídicas e políticas que justificam que se possibilite desde já a abertura das reuniões do Conselho ao público.

Os queixosos fazem notar que, de qualquer modo, as reuniões do Conselho como órgão legislativo passariam a ser públicas quando a nova constituição entrasse em vigor. Alegam ainda que o resultado alcançado pela Convenção e as reacções a nível europeu e nacional não deixaram dúvidas de que na Europa se criara a convicção de que as reuniões do Conselho devem ser públicas, uma vez que isso reforçaria a confiança dos cidadãos nas decisões tomadas em Bruxelas.

Argumentam também que a prática actual do Conselho não está conforme com o objectivo estabelecido no segundo parágrafo do artigo 1.º do Tratado da União Europeia ("TUE"), nos termos do qual na UE "as decisões serão tomadas de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos". De acordo com os queixosos, a transparência da actual actividade da UE deveria ser considerada como um princípio geral de direito e reflectir-se cabalmente no Regulamento Interno do Conselho.

Os queixosos defendem igualmente que a exclusão do público não serve objectivos superiores e, no seu entender, apenas protege os governos dos Estados-Membros de um controlo apertado por parte do público europeu, com efeitos negativos para a integração europeia e os cidadãos.

Na opinião dos queixosos, o Regulamento Interno do Conselho deve, por conseguinte, ser alterado de modo a prever que as suas reuniões como órgão legislativo sejam sempre abertas ao público.



## O inquérito

### Parecer do Conselho

O Provedor de Justiça enviou a queixa ao Conselho para que este formulasse o seu parecer sobre a mesma.

No parecer, o Conselho apresentou as seguintes observações:

O princípio de abertura estabelecido, designadamente, no segundo parágrafo do artigo 1.º do TUE tem grande importância, mas é uma disposição formulada em termos gerais, que sugerem mais um objectivo do que uma regra absoluta. A linguagem desta disposição é programática, como a frase "assinala uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita" claramente demonstra.

A prática actual do Conselho no que respeita à abertura das suas reuniões ao público está conforme com o seu Regulamento Interno. Afigura-se que os queixosos alegam que o próprio Regulamento Interno constitui um caso de má administração, mas a aprovação deste regulamento (cuja base jurídica directa é o n.º 3 do artigo 207.º do Tratado CE) é uma questão política e institucional. Os seus artigos 8.º e 9.º foram alterados na sequência de um compromisso estabelecido entre os Estados-Membros no Conselho Europeu de Sevilha, em Junho de 2002.

O Projecto de Tratado que estabelece uma constituição para a Europa prevê que as sessões do Conselho em que este analise e adopte propostas legislativas sejam públicas. Afigurar-se-ia que o próprio facto de essa disposição ter sido incluída na Constituição (projecto) confirma que não se trata de uma questão de má administração ou prática administrativa, mas sim de uma questão jurídica e política que não se enquadra no âmbito das competências do Provedor de Justiça.

O Conselho assinalou ainda as actuais modalidades de informação do público sobre a acção legislativa do Conselho, incluindo a possibilidade de acesso a documentos nos termos do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.

Consequentemente, o Conselho alegou que não existe qualquer caso de má administração e que a questão levantada pelos queixosos ultrapassa as competências do Provedor de Justiça.

### Observações dos queixosos

Nas suas observações, os queixosos mantiveram a queixa. Alegaram que o facto de o segundo parágrafo do artigo 1.º do TUE definir um objectivo em termos gerais e não estabelecer uma regra absoluta não constituía um obstáculo ao seu pedido de que as reuniões do Conselho



sejam públicas. Argumentaram que, pelo contrário, resulta do sentido programático desta disposição e do objectivo de se tomarem decisões "de uma forma tão aberta quanto possível" que é imperativo promover este princípio na prática. Para um órgão legislativo como o Conselho, a realização de reuniões públicas é a forma de abertura tradicional do processo decisório, praticada pelos órgãos legislativos de todos os Estados-Membros da União.

A competência para organizar os seus assuntos internos não isenta o Conselho do dever de respeitar e promover os princípios da União. A redacção concreta do Regulamento Interno e a sua aplicação poderiam colidir, por isso, com princípios superiores e constituir, assim, um caso de má administração.

Segundo os queixosos, a conclusão dos trabalhos sobre o Projecto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa assinalou uma nova etapa qualitativa em relação ao princípio do carácter público das reuniões do Conselho quando actua como legislador. Este princípio deverá tornar-se um princípio geral de direito o mais tardar com a adopção da Constituição pelos Chefes de Estado e de Governo dos Estados-Membros.

## Outros pedidos de informação

Após uma análise atenta do parecer do Conselho e das observações dos queixosos, considerou-se que eram necessárias mais informações.

### *Pedido de informações adicionais*

O Provedor de Justiça escreveu, assim, ao Conselho em finais de Junho de 2004, mencionando na carta que o n.º 2 do Artigo 49.º do Projecto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa também fora incluído no Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, acordado no Conselho Europeu realizado em Bruxelas alguns dias antes. O Provedor de Justiça salientou que, embora este tratado ainda não tivesse sido ratificado pelos Estados-Membros, fora aceite por todos eles e também que o Regulamento Interno do Conselho tinha sido aprovado por este último, isto é, pelos representantes dos Estados-Membros.

Consequentemente, o Provedor de Justiça solicitava ao Conselho que o informasse dos obstáculos, caso os houvesse, que no seu entender se opunham à alteração do Regulamento Interno solicitada pelos queixosos, agora que o Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, incluindo a disposição supramencionada, fora aceite pelos Estados-Membros.

### *Resposta do Conselho*

Na sua resposta, o Conselho voltou a realçar a importância que atribuía à questão da transparência e fez notar que o Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa ainda não tinha sido ratificado pelos Estados-Membros. Acrescentou que o simples facto de a disposição em causa ter sido acrescentada à Parte I do Tratado Constitucional mostrava que a



questão suscitada pelos queixosos era política e constitucional e não um caso de má administração.

Em conclusão, o Conselho reiterou a sua opinião de que não existia má administração, uma vez que tinha agido em total conformidade com as regras pertinentes em vigor.

*Observações dos queixosos*

Não foram recebidas observações dos queixosos.

## **Projecto de recomendação do Provedor de Justiça**

### **Projecto de recomendação**

Em 9 de Novembro de 2004 e nos termos do n.º 6 do artigo 3.º do seu Estatuto, o Provedor de Justiça apresentou o seguinte projecto de recomendação ao Conselho:

"O Conselho da União Europeia deve rever a sua recusa de decidir abrir ao público as reuniões em que actua no exercício dos seus poderes legislativos".

O Provedor de Justiça Europeu justificou o seu projecto de recomendação como se segue:

## **1 O âmbito das competências do Provedor de Justiça**

1.1 O artigo 195.º do Tratado CE confia ao Provedor de Justiça a missão de examinar os casos de má administração na actuação das Instituições ou organismos comunitários, mas não contém uma definição do termo "má administração". No seu Relatório Anual 1997 [3] , e em resposta a um pedido de esclarecimento apresentado pelo Parlamento Europeu, o Provedor de Justiça propôs a seguinte definição: "A má administração ocorre quando um organismo público não actua em conformidade com uma regra ou princípio a que está vinculado". Esta definição foi subsequentemente aceite pelo Parlamento Europeu [4] .

1.2 Com base nestes elementos, o Provedor de Justiça considerou que o facto de a prática actual do Conselho estar conforme com o regulamento em vigor, aprovado pelo próprio Conselho, não significava que não podia existir má administração. Uma medida adoptada por uma instituição ou um organismo comunitário pode constituir um caso de má administração, se não estiver em conformidade com um princípio a que a instituição ou organismo está vinculada/o.

1.3 Aparentemente, o Conselho alega que o grau de abertura ao público das reuniões em que



actua no exercício dos seus poderes legislativos é uma decisão política que ultrapassa as competências do Provedor de Justiça. O Provedor de Justiça reconheceu que a aprovação do Regulamento Interno do Conselho com base no n.º3 do artigo 207.º do Tratado CE é uma questão política e institucional que deve ser decidida pelo próprio Conselho. No entanto, a presente queixa não incide sobre a forma como o Conselho organiza os seus procedimentos internos, mas sim sobre a questão de saber se o público pode ou não ser excluído das reuniões em que o Conselho actua como órgão legislativo. Como os queixosos correctamente observaram, as reuniões dos órgãos legislativos de todos os Estados-Membros da União Europeia são públicas. O segundo parágrafo do artigo 1.º do TUE determina que na UE as decisões devem ser tomadas "de uma forma tão aberta quanto possível". Nestas circunstâncias, o Provedor de Justiça considerou que o Conselho não tinha provado que a questão do acesso do público às suas reuniões era puramente política e que, por isso, não devia estar sujeita a qualquer tipo de controlo.

1.4 O Conselho alegou ainda que o próprio facto de uma disposição como o n.º 2 do artigo 49º ter sido acrescentada à Parte I do Projecto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa mostrava que a questão levantada pelos queixosos era política e constitucional e não uma questão de má administração. O Provedor de Justiça não considerou este argumento convincente, pois para os cidadãos é fundamental poderem informar-se sobre a actividade dos órgãos legislativos. A melhor maneira de o fazer é, sem dúvida, abrir os debates destes órgãos ao público. Tendo em conta a importância do princípio de abertura neste domínio, não é surpreendente que uma disposição que o consagra tenha sido incluída primeiramente no Projecto de Tratado Constitucional e depois no Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, adoptado pelos Estados-Membros no Conselho Europeu de Bruxelas, em Junho de 2004 [5] .

1.5 A fim de evitar eventuais mal-entendidos, o Provedor considerou conveniente acrescentar que a presente queixa não se referia à actividade legislativa do Conselho enquanto tal, mas sim à questão de saber se as suas reuniões, quando actua como órgão legislativo, devem ser públicas ou não.

1.6 O Provedor de Justiça entendeu, por conseguinte, que a questão suscitada na presente queixa está abrangida pelas competências que lhe foram conferidas pelo artigo 195.º do Tratado CE.

## 2 Falta de abertura das reuniões em que o Conselho actua como órgão legislativo

2.1 Os queixosos alegaram, basicamente, que a actual prática do Conselho de não abrir ao público todas as reuniões em que delibera no exercício dos seus poderes legislativos contrariava o objectivo estabelecido no segundo parágrafo do artigo 1.º do TUE, nos termos do qual, na UE as decisões deverão ser "tomadas de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos".



2.2 O Conselho reconheceu que o princípio de abertura estabelecido, nomeadamente, no segundo parágrafo do artigo 1.º do Tratado da União Europeia tinha grande importância. Alegou, contudo, que esta disposição estava formulada em termos gerais, que sugerem mais um objectivo do que uma regra absoluta, e que a sua linguagem era programática. O Conselho entendeu, por isso, que a sua prática actual, estabelecida nos artigos 8.º e 9.º do seu Regulamento Interno, não constituía um caso de má administração.

2.3 O Provedor de Justiça concordou que o segundo parágrafo do artigo 1.º não continha uma regra precisa, mas sim um princípio geral. Subsiste, todavia, o facto de esta disposição orientar claramente as instituições e órgãos para velarem por que todas as decisões a nível da UE sejam tomadas de uma forma tão aberta "quanto possível". O Provedor considerou, por isso, que se deveria averiguar se é possível abrir ao público todas as reuniões do Conselho em que este actua como órgão legislativo e, em caso afirmativo, se existem mesmo assim motivos sérios para não o fazer.

2.4 O Provedor de Justiça observou que, como o próprio Conselho salientara, algumas reuniões em que o Conselho delibera na qualidade de legislador já são públicas por força das regras estabelecidas nos artigos 8.º e 9.º do Regulamento Interno do Conselho, aprovado por ele próprio, isto é, por um organismo composto por um representante de cada Estado-Membro (artigo 203.º do Tratado CE). O Provedor realçou que, em Outubro de 2004, os Estados-Membros da UE assinaram o Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, no qual existe uma disposição expressa no sentido de que as reuniões em que o Conselho delibere e vote sobre um projecto de acto legislativo devem ser públicas. Apesar de este tratado ainda não ter sido ratificado por todos os Estados-Membros da União em conformidade com os respectivos requisitos constitucionais, o Provedor de Justiça considerou que o próprio facto de os representantes dos Estados-Membros terem conseguido chegar a acordo a respeito dessa disposição parecia indicar que seria possível abrir desde já ao público as supramencionadas reuniões do Conselho. Atento à possibilidade de poder ter ignorado considerações eventualmente pertinentes neste contexto, o Provedor de Justiça escreveu, não obstante, ao Conselho em Junho de 2004, solicitando-lhe que o informasse acerca dos obstáculos, caso os houvesse, que no seu entender se opunham à alteração do seu Regulamento Interno solicitada pelos queixosos. Na sua resposta, o Conselho não mencionou qualquer obstáculo desse tipo, o que levou o Provedor de Justiça a concluir que ele tinha a possibilidade de decidir abrir ao público as reuniões em que actuava como órgão legislativo, a menos que existissem motivos válidos para não o fazer.

2.5 O Provedor de Justiça examinou cuidadosamente os argumentos apresentados pelo Conselho, mas este não mencionou quaisquer princípios ou objectivos superiores que lhe dessem o direito de recusar abrir ao público as reuniões em que actua como órgão legislativo. Pelo contrário, o Provedor de Justiça observou que o Conselho realçara a grande importância que atribuía à questão da transparência, tendo o seu Secretário-Geral reconhecido, na sua carta aos queixosos datada de 19 de Novembro de 2003, que a abertura das deliberações legislativas do Conselho ao público obtivera o mais amplo apoio.

2.6 No seu parecer, o Conselho mencionou as actuais modalidades de informação do público



sobre a acção legislativa do Conselho, incluindo a possibilidade de acesso a documentos ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1049/2001. O Provedor de Justiça considerou que estas disposições, por mais importantes e louváveis que sejam, não são pertinentes para o presente inquérito, que diz respeito ao acesso às reuniões do Conselho e não às informações sobre as ditas reuniões.

### 3 Conclusão

Face ao que precede, o Provedor de Justiça concluiu que o facto de o Conselho se recusar a decidir abrir ao público as reuniões em que actua no exercício dos seus poderes legislativos, sem apresentar motivos sérios para esta recusa, constitui um caso de má administração.

### Parecer circunstanciado do Conselho

Após ter recebido o projecto de recomendação, e nos termos do n.º 6 do artigo 3.º do Estatuto do Provedor de Justiça Europeu, o Conselho enviou um parecer circunstanciado em 17 de Fevereiro de 2005.

No seu parecer circunstanciado, o Conselho apresentou as seguintes observações:

O n.º 1 do artigo 2.º do Estatuto do Provedor de Justiça determina que este deverá contribuir para detectar os casos de má administração na "acção" das instituições e organismos comunitários. O Regulamento Interno do Conselho não constitui em si mesmo uma "acção" do Conselho, limitando-se a regular a forma como este exerce as suas actividades.

O Conselho não pode estar de acordo com a distinção estabelecida pelo Provedor de Justiça entre a forma como organiza os seus procedimentos internos e o facto de o público não poder assistir a todas as suas reuniões que tratam de questões legislativas. Na verdade, o grau de publicidade das reuniões do Conselho foi uma opção política tomada pelo Conselho quando organizou os seus procedimentos internos. A organização do trabalho do Conselho é uma questão muito importante para os seus membros e o facto de as disposições em vigor decorrerem de uma decisão política tomada pelo Conselho Europeu - o órgão político máximo da UE - demonstra só por si a delicadeza política dessa questão.

O Conselho continua, assim, a considerar que a presente queixa ultrapassa as competências do Provedor de Justiça.

O segundo parágrafo do artigo 1.º do TUE determina que o "presente Tratado assinala *uma nova etapa no processo de criação* de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões serão tomadas de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos" (itálico acrescentado pelo autor). O raciocínio do Provedor de Justiça parece assentar no pressuposto incorrecto de que os termos destacados são supérfluos, mas esta disposição não é directamente aplicável e, mais importante ainda, a



sua redacção revela um carácter programático. A própria forma como está redigida não permite que o quadro jurídico em que o Conselho funciona seja julgado na sua base, pois indica, quando muito, que a futura União deve ser tão aberta quanto possível, mas que na altura em que o Tratado da UE foi redigido ainda não o podia ser.

Na verdade, o artigo 3.º do TUE determina que "a União dispõe de um quadro institucional único, que assegura a coerência e a continuidade das acções empreendidas para atingir os seus objectivos, respeitando e desenvolvendo simultaneamente o acervo comunitário".

O n.º 3 do artigo 207.º tem a seguinte redacção:

"O Conselho aprova o seu regulamento interno.

Para efeitos de aplicação do n.º 3 do artigo 255.º, o Conselho estabelecerá no seu regulamento interno as condições de acesso por parte do público aos documentos do Conselho. Para efeitos do presente número, o Conselho determinará os casos em que deve considerar-se que actua no exercício dos seus poderes legislativos, a fim de possibilitar um maior acesso aos documentos nesses casos, preservando simultaneamente a eficácia do seu processo decisório. De qualquer modo, sempre que o Conselho actue no exercício de poderes legislativos, os resultados das votações e as declarações de voto, bem como as declarações exaradas em acta, serão tornados públicos".

O segundo parágrafo do artigo 1.º do TUE não é hierarquicamente superior ao artigo 207.º do Tratado CE, pois são ambas disposições do direito comunitário primário. Na verdade, visto não estabelecer sequer um princípio que regule o direito *actual*, limitando-se a afirmar um objectivo bastante geral e a longo prazo, o segundo parágrafo do artigo 1.º nunca poderia sobrepor-se à linguagem explícita e clara do artigo 207.º.

De qualquer modo, a actual redacção quer do segundo parágrafo do artigo 1.º do TUE quer do artigo 207.º do Tratado CE datam do Tratado de Amesterdão, o que demonstra que a primeira disposição não reflecte ideias mais recentes do que a segunda. Mais exactamente, o n.º 3 do artigo 207.º exprime na prática - no que às acções do Conselho diz respeito - até onde os autores dos Tratados consideraram que o objectivo estabelecido no segundo parágrafo do artigo 1.º poderia ser levado.

O Conselho conclui afirmando estar, por conseguinte, convencido de que o seu Regulamento Interno não constitui um caso de má administração.

## Observações dos queixosos

Nas suas observações, os queixosos mantiveram a queixa e acrescentaram as seguintes observações:

É verdade que tanto o segundo parágrafo do artigo 1.º do TUE como o n.º 3 do artigo 207.º do



Tratado CE são disposições do direito comunitário primário e que, por conseguinte, se encontram ao mesmo nível no que se refere à hierarquia das normas. O segundo parágrafo do artigo 1.º do TUE não tem, assim, precedência sobre o n.º 3 do artigo 207.º do Tratado CE.

Contudo, o segundo parágrafo do artigo 1.º do TUE tem efeitos jurídicos para a União, uma vez que se trata de um "princípio" juridicamente vinculativo da UE. Deste modo, a necessidade de tomar decisões "de uma forma tão aberta quanto possível" deve ser tida em conta em relação a todas as decisões tomadas pela União. Ao dever das instituições de terem em conta o princípio de abertura nas suas decisões corresponde o dever de reverem as suas regras processuais básicas à luz do segundo parágrafo do artigo 1.º do TUE.

O facto de esta disposição determinar que o Tratado "assinala uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões serão tomadas de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos" não contraria este ponto de vista, uma vez que o processo de aplicação já teve início com o Tratado de Amesterdão.

## Avaliação do Provedor de Justiça do parecer circunstanciado do Conselho

O Provedor de Justiça constata que o Conselho contesta a sua posição com base em dois fundamentos principais: em primeiro lugar, considera que a presente queixa ultrapassa as competências do Provedor de Justiça e, em segundo lugar, está convicto de que não existe, em caso algum, má administração.

Quanto à *primeira* destas objecções, recorde-se que o artigo 195.º do Tratado CE confia ao Provedor de Justiça a missão de examinar os casos de má administração na actuação das Instituições ou organismos comunitários, com excepção do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância no exercício das respectivas funções jurisdicionais. A presente queixa incide sobre a questão de saber se as reuniões do Conselho devem ser públicas quando este actua no exercício dos seus poderes legislativos. O Provedor de Justiça considera que as reuniões do Conselho se incluem na "actuação" do Conselho, na acepção do artigo 195.º do Tratado CE, e tem, além do mais, dificuldade em entender por que razão a aprovação do Regulamento Interno pelo Conselho não deveria ser também considerada como uma "actuação" de uma instituição comunitária.

Em relação ao argumento do Conselho de que a presente queixa se refere a uma opção política que não está abrangida pelas competências do Provedor de Justiça, deve recordar-se que ela não visa a forma como o Conselho organiza os seus procedimentos internos, mas sim a questão de saber se ele pode excluir o público das reuniões em que actua no exercício dos seus poderes legislativos. O Provedor de Justiça verifica que o Conselho parece defender que o grau de publicidade das suas reuniões é uma das opções políticas que lhe incumbe tomar. Na opinião do Provedor de Justiça, e como é a seguir explicado, esta posição dificilmente poderá ser conciliada com o segundo parágrafo do artigo 1.º do TUE. Embora o artigo 207.º do



Tratado CE preveja que o Conselho aprova o seu próprio Regulamento Interno, não estipula que o grau de abertura ao público das reuniões em que delibera como órgão legislativo deva ser considerado como uma opção política deixada ao seu critério. Independentemente do efeito atribuível ao segundo parágrafo do artigo 1.º do TUE, deve referir-se que esta disposição prevê que, na UE, as decisões devem ser tomadas de uma forma tão aberta "quanto possível", não existindo qualquer sugestão de que o grau de abertura dependa da vontade política das instituições ou organismos comunitários em causa. O Provedor de Justiça continua, por isso, a considerar que a presente queixa se enquadra no âmbito das suas competências.

Quanto à questão *de fundo*, o Conselho chama correctamente a atenção para o texto integral do segundo parágrafo do artigo 1.º do TUE, nos termos do qual "[o] presente Tratado assinala uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões serão tomadas de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos". O Provedor de Justiça concorda que esta disposição prevê um avanço progressivo para uma situação em que as "decisões serão tomadas de uma forma tão aberta quanto possível". Não pode, todavia, concordar com a opinião do Conselho de que o segundo parágrafo do artigo 1.º do TUE deve ser considerado como uma disposição programática desprovida de efeito jurídico.

A disposição em causa, contida no segundo parágrafo do artigo 1.º do TUE, foi introduzida pelo Tratado de Amesterdão, assinado em 2 de Outubro de 1997, e entrou em vigor em 1999. Como o Conselho fez notar com razão, a presente redacção do n.º 3 do artigo 207.º do Tratado CE também foi adoptada por esse tratado, mas nada nela impede o Conselho de abrir ao público as reuniões em que delibera como legislador. Na opinião do Provedor de Justiça, a referência do Conselho a esta disposição é, por isso, inconclusiva.

O Provedor de Justiça regista a opinião do Conselho de que o segundo parágrafo do artigo 1.º do TUE apenas indica que a *futura* União deve ser tão aberta quanto possível, mas que na altura da redacção do Tratado da UE ainda não podia sê-lo. Porém, mesmo que este ponto de vista estivesse correcto, o Provedor de Justiça considera que o Conselho não teve em devida conta duas considerações importantes: em primeiro lugar, o segundo parágrafo do artigo 1.º do TUE indica claramente que na União Europeia as decisões devem ser tomadas "de uma forma tão aberta quanto possível", indicando, assim, sem ambiguidades, o rumo que a União e as suas instituições devem seguir. O Conselho não tem, assim, competência discricionária ou opção política quanto a esta orientação. No entanto, o Conselho não apresentou razões objectivas para não a poder seguir, abrindo ao público as reuniões em que delibera como órgão legislativo. Em segundo lugar, o tempo é um factor importante para a consecução progressiva desse objectivo. O Provedor de Justiça considera, portanto, que a análise não pode limitar-se às disposições introduzidas pelo Tratado de Amesterdão, devendo tomar igualmente em consideração a evolução subsequente. Neste contexto, é importante salientar que o próprio Conselho, no novo Regulamento Interno aprovado em 2000, introduziu regras que previam uma maior abertura das reuniões em que delibera na capacidade de legislador. Na perspectiva do Provedor de Justiça, o Conselho deixou, assim, bem claro que podiam e deviam ser tomadas medidas para aumentar a transparência da sua acção legislativa. A aprovação do novo Regulamento Interno em 2000 confirmou também que era e é possível fazê-lo na actual



fase do direito comunitário.

Na sua queixa, os queixosos alegaram que a adopção de um projecto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, em 2003, e a sua assinatura por todos os Estados-Membros da UE, em 2004, constituem acontecimentos importantes e pertinentes para os argumentos que defendem. Este tratado ainda não foi ratificado por todos os Estados-Membros e, por este motivo, ainda não entrou em vigor. Convém notar, para que não subsistam dúvidas, que a apreciação que o Provedor de Justiça faz do presente caso se baseia nos Tratados existentes e na fase actual do direito comunitário, e não no Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa.

O Provedor de Justiça mantém, por conseguinte, a sua opinião de que o facto de o Conselho se recusar a decidir abrir ao público as reuniões em que actua como órgão legislativo, sem apresentar motivos válidos para essa recusa, constitui um caso de má administração.

## **Recomendação do Provedor de Justiça**

Em face do exposto, o Provedor de Justiça volta a apresentar o seu projecto de recomendação sob a forma de recomendação ao Conselho:

O Conselho da União Europeia deve rever a sua recusa de decidir abrir ao público as reuniões em que actua no exercício dos seus poderes legislativos.

O Parlamento Europeu poderá considerar a aprovação de uma resolução com o teor da recomendação.

Estrasburgo, 4 de Outubro de 2005

P. Nikiforos DIAMANDOUROS

[1] Decisão 94/262 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 de 1994, p. 15.

[2] JO L 230 de 2002, p. 7. O texto destas disposições é citado no projecto de recomendação relativo ao presente caso, disponível (em inglês e alemão) no sítio Web do Provedor de Justiça



( <http://www.euro-ombudsman.eu.int> [Link]).

[3] Ver pp. 22-23.

[4] Ver Relatório Anual do Provedor de Justiça 2002, p. 18.

[5] Poderá ser útil salientar que o n.º 2 do artigo 49.º do Projecto de Tratado Constitucional deu lugar ao n.º 2 do artigo 50.º do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, tendo sido ligeiramente reformulado, pelo que a disposição tem agora a seguinte redacção: "As sessões do Parlamento Europeu são públicas, assim como as reuniões do Conselho em que este delibere e vote sobre um projecto de acto legislativo".