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 da Provedora de Justiça Europeia que encerra o seu inquérito de iniciativa própria OI/10/2014/RA relativo à Comissão Europeia

Decisão
Caso OI/10/2014/RA - **Aberto em** 29/07/2014 - **Decisão de** 06/01/2015 - **Instituição em causa** Comissão Europeia (Não se justificam inquéritos adicionais) |

A Comissão Europeia está atualmente a negociar, em nome da União Europeia, um amplo acordo de parceria comercial e de investimento com os Estados Unidos (a Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento — TTIP). As negociações atraíram um interesse público sem precedentes, dado o potencial impacto económico, social e político da TTIP.

O inquérito do Provedor de Justiça visa ajudar a garantir que o público possa acompanhar, tanto quanto possível, o progresso destas negociações e contribuir para a definição dos seus resultados. Em julho de 2014, o Provedor de Justiça apresentou à Comissão um primeiro conjunto de sugestões. A Provedora de Justiça também recolheu ideias do público durante o seu inquérito para ajudar a tornar as conversações mais transparentes e acessíveis. Na sequência das preocupações expressas pelo Parlamento Europeu e pela sociedade civil, a Comissão apresentou, em novembro de 2014, uma série de medidas ambiciosas em matéria de transparência.

O Provedor de Justiça apresenta agora dez outras sugestões à Comissão em relação a textos de negociação comuns, uma maior divulgação proativa dos documentos da TTIP e uma maior transparência das reuniões da TTIP. O Provedor de Justiça considera que, seguindo estas sugestões, a Comissão assegurará que o processo de negociação da TTIP possa gozar de uma maior legitimidade e confiança do público.

Antecedentes do inquérito de iniciativa própria

1. O presente inquérito diz respeito aos esforços da Comissão Europeia para tornar as negociações da Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP) transparentes e acessíveis ao público. A Comissão está atualmente a negociar este acordo em nome da União. Se for acordado, a TTIP será o maior acordo bilateral de comércio livre da história. Definirá regras e normas futuras em domínios como a segurança alimentar, os automóveis, os produtos químicos, os produtos farmacêuticos, a energia, o ambiente e o local de trabalho.

O inquérito

2. A Provedora de Justiça observou, quando lançou este inquérito [1], que a Comissão tinha envidado esforços concretos para tornar transparente o processo de negociação da TTIP e promover a participação do público. A Comissão publicou muitos documentos e elaborou listas de reuniões relacionadas com a TTIP. Ao mesmo tempo, registaram-se atrasos na resposta a alguns pedidos de documentos TTIP. Foram igualmente manifestadas preocupações quanto ao facto de certas partes interessadas externas beneficiarem de acesso privilegiado e da divulgação não autorizada de documentos.

3. O Provedor de Justiça salientou que uma abordagem proativa em matéria de transparência poderia tornar o processo de negociação mais legítimo aos olhos dos cidadãos. Na sua carta de abertura deste inquérito, apresentou uma série de sugestões, incentivando a Comissão a publicar documentos de forma proativa e a disponibilizar informações sobre as reuniões.

4. Em seguida, o Provedor de Justiça realizou uma consulta pública, convidando ideias para ajudar a Comissão a tornar as conversações mais transparentes e acessíveis. O Provedor de Justiça recebeu igualmente o parecer da Comissão neste caso. A decisão do Provedor de Justiça tem em conta este material.

Argumentos apresentados ao Provedor de Justiça

5. A Provedora de Justiça recebeu 315 comunicações para a sua caixa de correio eletrónico para consulta pública e mais de 6000 mensagens de correio eletrónico sobre esta questão. O relatório da consulta pública está disponível no sítio Web do Provedor de Justiça [2] .

6. No seu parecer **[3]** , a Comissão respondeu às duas questões colocadas pelo Provedor de Justiça, a saber: a) Que conhecimentos tem a Comissão obtido com os pedidos de acesso aos documentos que tem tratado até agora em relação à TTIP? B) Poderá a Comissão explicar se tem uma política de partilha seletiva de certos documentos de negociação com partes interessadas privilegiadas? A Comissão respondeu igualmente às sugestões do Provedor de Justiça relativas a i) a publicação de documentos no seu sítio Web; II) criação de um registo público dos documentos da TTIP; III) Assegurar a possibilidade de tratar os documentos de terceiros de forma transparente; IV) Publicar listas em linha de reuniões com as partes interessadas; e v) as medidas que tomou em relação aos documentos confidenciais da TTIP.

7. Em resumo, a Comissão declarou que:
- Publicar e atualizar regularmente uma lista de documentos da TTIP partilhados com o Parlamento e o Conselho e voltar, em 2015, à questão da publicação em linha de documentos relacionados com a TTIP divulgados na sequência do acesso a pedidos de documentos.
- Comecem a perguntar às organizações, que fornecem documentos escritos ao comissário responsável pela TTIP, se concordam com a publicação de documentos, quer como entregues quer numa versão não confidencial.
- Publicar informações sobre todas as reuniões realizadas sobre questões relevantes por membros da Comissão, membros do gabinete ou diretores-gerais com organizações e trabalhadores independentes.
- Rever as modalidades de acesso das instituições da UE a informações e documentos relacionados com a política comercial.

8. A Comissão anunciou igualmente que está disposta a analisar se estas medidas poderão ser alargadas ao longo do tempo a outras negociações.

Avaliação do Provedor de Justiça

Observações preliminares

9. O Tratado da União Europeia prevê que as decisões sejam tomadas de forma tão aberta quanto possível e tão próxima quanto possível dos cidadãos. Além disso, a fim de promover a boa governação e assegurar a participação da sociedade civil, as instituições, órgãos, organismos e agências da União devem conduzir o seu trabalho de forma tão aberta quanto possível. No entanto, os métodos tradicionais de condução das negociações comerciais internacionais caracterizam-se pela confidencialidade e pela participação limitada do público. Estes métodos tradicionais estão mal equipados para gerar a legitimidade necessária para o acordo TTIP, o que, na sua forma mais ambiciosa, poderia resultar num mercado único transatlântico, com regras vinculativas numa vasta gama de domínios com impacto na vida quotidiana dos cidadãos.

10. As respostas à consulta pública do Provedor de Justiça confirmam que os cidadãos esperam e exigem o direito de conhecer e de participar na TTIP. As sugestões do Provedor de Justiça a seguir apresentadas visam ajudar a Comissão a dar resposta, tanto quanto possível, a estas exigências públicas, assegurando assim que as negociações e eventuais acordos gozam de legitimidade e confiança do público. Tendo em conta o destino do ATA (Acordo Comercial Anticontrafação) [4], o Provedor de Justiça considera que as considerações de eficácia devem igualmente levar a Comissão a ter em conta estas sugestões à medida que as negociações prosseguem.

A. Maior acesso do público aos documentos de negociação

11. A Comissão envidou esforços concretos para melhorar a transparência do processo de negociação da TTIP. A Comissão disponibilizou, pela primeira vez, determinadas categorias de documentos de negociação. De grande importância é a comunicação da Comissão de 25 de novembro de 2014 [5] , que prevê que a Comissão tornará públicos todos os textos de negociação da UE que partilha com os Estados-Membros e o Parlamento (por exemplo, propostas formais de negociação sobre a parte «regras» do acordo comercial). A Comissão publicou igualmente, no contexto da TTIP, uma série de posições iniciais de negociação da UE.

12. A Comissão está a dar o exemplo a este respeito. Na sua comunicação de 25 de novembro de 2014, a Comissão declarou que a sua ação terá um impacto direto no Conselho, uma vez que a publicação dos textos de negociação da UE tornará, na prática, também público o conteúdo das diretrizes de negociação decididas pelo Conselho (que já foram publicadas pelo Conselho para as negociações da TTIP, mas que ainda não são públicas para outras negociações comerciais e de investimento em curso).

13. O Provedor de Justiça reconhece que a Comissão deve criar um contexto em que possa negociar eficazmente com os EUA sobre a TTIP, a fim de alcançar o melhor acordo possível para a União e os seus cidadãos [6] . Isto pode significar que a Comissão pode legitimamente manter confidenciais determinadas informações e documentos, pelo menos durante certas fases das negociações. No entanto, a fim de manter a legitimidade do processo de negociação, qualquer política de não divulgação deve ser devidamente justificada.

14. O presente inquérito não visa identificar os documentos concretos relativos às negociações da TTIP que devem ou não ser tornados públicos [7] . Convém, no entanto, sublinhar que a Comissão deve interpretar de forma restritiva as exceções ao direito fundamental de acesso do público aos documentos. Se optar por recusar o acesso do público aos documentos da TTIP, a Comissão deve apresentar argumentos específicos, baseados no conteúdo dos documentos e no contexto das negociações, com especial ênfase no momento da divulgação [8] . Se a divulgação de um documento, num ponto particularmente sensível das negociações, prejudicar interesses legítimos, o acesso a esse documento pode ser validamente recusado nesse momento.

15. Na sua comunicação de 25 de novembro de 2014, em que a Comissão se comprometeu a tornar públicos determinados textos de negociação da UE, a Comissão declarou igualmente que « *não deveria haver intenção de publicar* » quaisquer documentos dos EUA ou documentos de negociação comuns sem o acordo explícito dos EUA. Embora, tal como acima referido, o Provedor de Justiça não possa, sem ter visto documentos específicos, orientar a Comissão sobre quais os documentos da TTIP que devem ou não ser tornados públicos, é necessário tomar posição sobre a declaração acima referida.

16. As regras da UE em matéria de acesso do público aos documentos [9] preveem, em relação a documentos de terceiros [10] , como os documentos provenientes dos EUA, que o terceiro seja consultado com vista a avaliar se se aplica uma exceção ao acesso público, a menos que seja claro que o documento deve ou não ser divulgado. Nada impede a Comissão de optar por consultar os EUA também em relação a documentos elaborados com

negociadores norte-americanos, como os documentos de negociação comuns.

17. Numa carta, datada de 5 de julho de 2013 [11] , intitulada «Convénios sobre os documentos de negociação da TTIP», o negociador principal da UE para a TTIP (um diretor da Comissão) confirmou ao negociador-chefe dos EUA que a Comissão irá consultar os EUA sobre a divulgação de informações [12] , a fim de ajudá-lo a tomar uma posição sobre a sensibilidade do documento.

18. No entanto, ao realizar essas consultas, a Comissão deve ter em conta que está sempre legalmente obrigada a respeitar as regras relativas ao acesso do público aos documentos estabelecidas no Regulamento (CE) n.º 1049/2001. Uma leitura cuidadosa da carta acima referida estabelece que esta não contém qualquer compromisso por parte da UE, o que limitaria a plena aplicação do Regulamento n.º 1049/2001 [13] .

19. Na carta de 5 de julho de 2013, o negociador principal da UE declarou que a aplicação de qualquer exceção ao acesso do público deve ser avaliada caso a caso, em função do conteúdo dos documentos. O Provedor de Justiça salienta que, no que diz respeito à exceção ao acesso do público relacionada com as relações internacionais, esta exceção não se aplica simplesmente porque o objeto de um documento *diz respeito* às relações internacionais. Pelo contrário, há que demonstrar, com base no conteúdo de um documento solicitado, que a sua divulgação *prejudicaria* o interesse público no que respeita às relações internacionais.

20. Existe um interesse público em manter a confiança de qualquer parceiro internacional da UE que apresente pedidos razoáveis e fundamentados de não divulgação de documentos, com base na necessidade de proteger os interesses legítimos do parceiro internacional. No entanto, não existe interesse público no que diz respeito às relações internacionais no cumprimento de pedidos não fundamentados ou desrazoáveis de não divulgação de documentos. Considerar de outra forma implicaria que o parceiro internacional teria um veto sem restrições sobre a divulgação de *qualquer* documento desse tipo na posse das instituições da UE [14] .

21. Por conseguinte, o Provedor de Justiça considera que, se um pedido dos EUA de não divulgação de um documento for fundamentado e esse motivo se basear em interesses legítimos dos EUA, a Comissão deve ter em conta esse pedido ao examinar se deve ou não divulgar o documento. As autoridades dos EUA não podem, no entanto, esperar que qualquer relação adequada com a UE seja «minada» simplesmente porque a UE se recusa a cumprir um pedido não fundamentado ou irracional dos EUA. Neste contexto, o simples descontentamento dos EUA com a divulgação de um documento não é suficiente para ativar a exceção em relação a prejudicar o interesse público no que diz respeito às relações internacionais.

22. O Provedor de Justiça salienta, em relação ao que precede, que qualquer falta de vontade em justificar adequadamente as decisões de não divulgar documentos da TTIP pode ter consequências negativas consideráveis. O direito dos cidadãos da UE de terem acesso público a documentos na posse das instituições da UE é um direito fundamental destinado a garantir que podem participar no processo decisório da UE e a responsabilizar a UE e as suas instituições. Este direito aprofunda a natureza democrática da UE e das suas instituições. As

respostas à consulta pública do Provedor de Justiça tornaram clara a importância que as partes interessadas atribuem aos documentos, como os textos consolidados que contêm posições da UE e dos EUA. Por conseguinte, **é vital que a Comissão informe os EUA da importância de disponibilizar ao público da UE, em especial, textos de negociação comuns antes da conclusão do acordo TTIP. A Comissão deve igualmente informar os EUA da necessidade de justificar qualquer pedido de não divulgação de um determinado documento . A Comissão tem de ser convencida por este raciocínio.**

23. A publicação precoce de textos de negociação comuns permitiria que os negociadores recebessem atempadamente informações sobre as secções do acordo que levantam problemas específicos. O Provedor de Justiça parte do princípio de que é preferível tomar conhecimento de tais problemas, mais cedo ou mais tarde, para que possam ser resolvidos de forma eficaz.

24. Por último, sobre esta questão, alguns inquiridos na consulta pública do Provedor de Justiça argumentaram que, pelo menos, os deputados ao Parlamento Europeu deveriam estar em condições de examinar o projeto e as versões finais do acordo em nome dos seus constituintes. Embora o acesso do Parlamento aos documentos não faça parte deste inquérito, o Provedor de Justiça congratula-se com o anúncio da Comissão, também de 25 de novembro de 2014, de que alargará o acesso a determinados documentos de negociação a todos os deputados ao Parlamento Europeu. O Provedor de Justiça reconhece a especial responsabilidade democrática dos deputados ao Parlamento Europeu no controlo das negociações em nome dos seus eleitores.

B. Divulgação mais proativa de documentos

25. Os cidadãos estão cada vez mais conscientes de que a TTIP produzirá regras que os afetam de uma forma análoga à forma como a legislação lhes afeta. Por conseguinte, existe um interesse público significativo nos documentos gerados em resultado das negociações da TTIP, tal como confirmado pelas respostas à consulta do Provedor de Justiça. A Comissão fornece provas adicionais deste interesse no seu parecer. Desde janeiro de 2013, a DG Comércio respondeu a 30 pedidos iniciais de acesso a documentos relacionados com a TTIP. Deu acesso (total ou parcial) a 520 dos 807 documentos avaliados.

26. O parecer da Comissão sugere igualmente que os requerentes de acesso aos documentos estão, de um modo geral, satisfeitos com a forma como a Comissão tratou o seu pedido. Apenas 20 % optaram por solicitar à Comissão que reconsiderasse a sua resposta à sua candidatura inicial [15] . Até à data, apenas uma pessoa apresentou posteriormente uma queixa ao Provedor de Justiça.

27. A Comissão tratou bem muitos dos pedidos de acesso a documentos relativos à TTIP. No entanto, o elevado número de pedidos deste tipo leva o Provedor de Justiça a questionar se não seria mais eficiente e eficaz que a Comissão examinasse a questão do acesso, sempre que possível, desde o início. Para o efeito, a Comissão necessita de um processo que tenha

como pressuposto subjacente que o público pretende ter acesso a todos os documentos da TTIP [16] . **A Comissão deve avaliar se um documento TTIP pode ser tornado público logo que o documento em questão tenha sido finalizado internamente e a intervalos regulares e predeterminados posteriormente (incluindo, mas não exclusivamente, quando o documento é apresentado nas negociações). Se não for aplicável qualquer exceção, o documento em questão deve ser publicado proativamente pela Comissão. Se um documento não puder ser tornado público de forma proativa, a referência do documento (e, se possível, o seu título) deve ser tornada pública, juntamente com uma explicação sobre as razões pelas quais o documento não pode ser disponibilizado** .

28. Tal abordagem proativa não implica que a Comissão tenha de divulgar mais documentos do que teria sido divulgado se a Comissão tivesse apenas esperado para receber os pedidos. No entanto, esse «aprovisionamento prévio» i) daria aos cidadãos acesso aos documentos pertinentes o mais rapidamente possível e sem necessidade de os solicitar, simplificando assim o exercício do direito fundamental de acesso; II) assegurar que a Comissão seja e seja considerada tão transparente quanto possível sobre os documentos da TTIP que detém e o que pode e não pode ser divulgado de forma proativa; III) Sublinhe aos cidadãos a determinação da Comissão em responder a uma necessidade legítima de maior informação sobre as negociações da TTIP; e iv) reforçar a legitimidade do processo TTIP e, de um modo mais geral, da Comissão e da UE.

29. Além disso, a abordagem proativa não deve revelar-se mais intensiva em termos de recursos do que esperar para receber pedidos. As respostas à consulta pública do Provedor de Justiça sugerem que a Comissão receberá, de qualquer forma, pedidos de acesso a estes documentos, pelo que terá de analisar os documentos em questão em algum momento. A abordagem recomendada pelo Provedor de Justiça implica simplesmente que a análise pertinente seja efetuada numa fase anterior.

30. Foi também com vista a simplificar o exercício do direito fundamental de acesso do público dos cidadãos e a garantir que a Comissão seja transparente quanto aos documentos que detém, que a Provedora de Justiça sugeriu, na sua carta de abertura do inquérito, que a Comissão criasse um registo público dos documentos da TTIP.

31. No âmbito da sua comunicação de 25 de novembro de 2014, a Comissão anunciou que publicaria e atualizaria regularmente uma lista de documentos TTIP (não classificados) que são partilhados com o Parlamento e o Conselho. Tal será feito através do seu sítio Web dedicado à política comercial. Será igualmente ponderada a inclusão de documentos classificados na lista.

32. O Provedor de Justiça congratula-se com este anúncio e **incentiva vivamente a Comissão a assegurar que a lista de documentos TTIP a disponibilizar no seu sítio Web dedicado à política comercial seja exaustiva** . A Comissão explicou que, no tratamento dos pedidos de acesso aos documentos da TTIP, foi dedicado um tempo considerável à revisão de um grande número de ficheiros e mensagens de correio eletrónico para identificar material suscetível de ser abrangido pelo âmbito de aplicação de um determinado pedido. A Comissão referiu ainda a complexidade desses pedidos, envolvendo frequentemente oito ou mais

unidades administrativas da Comissão; a pressão excecional exercida sobre estas mesmas pessoas no âmbito das negociações; o volume global de pedidos de documentos relacionados com o comércio tratados pela Comissão (dos quais os documentos TTIP são apenas uma parte) [17] ; e a forma relativamente aberta em que são formulados muitos pedidos. O Provedor de Justiça considera que estas explicações tornam ainda mais premente a necessidade de uma lista exaustiva de documentos da TTIP. Seria razoável, e em conformidade com as regras em matéria de acesso do público, que a Comissão respondesse a pedidos imprecisos, remetendo o requerente para a lista de documentos TTIP, para que este possa esclarecer o pedido.

33. Por último, a Provedora de Justiça reitera a sua sugestão, no início deste inquérito, de que **a Comissão publique no seu sítio Web os muitos documentos da TTIP que já disponibilizou em resposta aos pedidos de acesso a documentos** .

34. Na sua resposta a esta sugestão, a Comissão explica que pode ver algumas vantagens se permitir ao público encontrar informações sem necessidade de apresentar pedidos; por outro lado, nestas circunstâncias, seria útil estabelecer as garantias processuais necessárias para assegurar que essa publicação eliminaria a necessidade de a Comissão identificar os mesmos documentos em pedidos futuros. Caso a Comissão adote tal prática, a sua introdução deverá ser gradual e associada à adaptação das atuais ferramentas informáticas, a fim de automatizar o processo de publicação dessas informações e assegurar que qualquer carga de trabalho associada não seja desproporcionada.

35. A Comissão explica ainda que estas considerações não podem limitar-se à TTIP. Dada a natureza transversal da proposta, poderão ser publicados todos os documentos disponibilizados ao abrigo das regras de acesso aos documentos. Tal exige uma reflexão mais aprofundada por parte dos serviços centrais da Comissão. A Comissão refletirá mais aprofundadamente sobre esta questão e voltará a debruçar-se sobre esta questão no início de 2015, quando responderá às conclusões do Provedor de Justiça no âmbito do presente inquérito.

36. O Provedor de Justiça observa que, na sua resolução de 11 de março de 2014 sobre o acesso do público aos documentos [18] , o Parlamento instou as instituições a criar registos públicos de documentos com estruturas claras e acessíveis, uma boa funcionalidade de pesquisa, informações regularmente atualizadas sobre novos documentos produzidos e registados, a inclusão de referências a documentos não públicos e, para ajudar os utilizadores públicos, orientações sobre os tipos de documentos mantidos num determinado registo. A Comissão deve dar seguimento a este apelo do Parlamento, como prioridade em relação aos documentos da TTIP. Com efeito, é importante que a Comissão disponibilize os documentos pertinentes, ou pelo menos uma referência aos mesmos, de forma estruturada, para que o público possa facilmente identificar os documentos em que está mais interessado. A Comissão poderia também publicar uma página Web com ligações para documentos ou documentos frequentemente solicitados que tenham sido mais descarregados.

C. Participação pública mais equilibrada e transparente

37. A melhoria da dimensão e da intensidade da participação dos cidadãos no trabalho das instituições da UE reforça o caráter democrático da União. A participação dos cidadãos é especialmente importante em domínios como a TTIP, que têm uma ligação estreita com o processo legislativo.

38. A transparência facilita a participação dos cidadãos, garantindo o acesso à informação e aos meios para participar no processo de governação a que os cidadãos estão sujeitos. No contexto da TTIP, o público só pode ajudar a moldar o acordo final se for informado ao longo de todo o processo e, por conseguinte, habilitado a contribuir para o mesmo em tempo útil.

39. As referências no Tratado da União Europeia a *um «diálogo aberto, transparente e regular»,* a trocas de pontos de vista *«públicas»* e a ações *«coerentes e transparentes»* sublinham que o próprio processo de participação não deve ser protegido do escrutínio público.

40. A Comissão procurou ativamente reforçar a participação do público em relação à TTIP. Tal como reconhecido pelos inquiridos na consulta pública do Provedor de Justiça, a Comissão adotou uma série de abordagens inovadoras para as formas mais estruturadas de participação, tais como a criação de um grupo consultivo e a realização de sessões de informação às partes interessadas durante e no final das rondas de negociação. As medidas pró-ativas em matéria de transparência que adotou, como a publicação de documentos de posição iniciais, também favorecem a participação efetiva.

41. O relatório sobre a consulta pública do Provedor de Justiça contém uma série de outras medidas práticas que a Comissão poderá tomar para promover a participação. A título de exemplo, a Comissão poderia organizar reuniões de partes interessadas mais frequentes sobre questões específicas [19] . **O Provedor de Justiça incentiva a Comissão a ter em conta as sugestões pertinentes apresentadas na secção «Participação do público» do seu relatório de consulta pública** .

42. Para além das formas de participação mais estruturadas, existem formas menos estruturadas que envolvem, na sua maioria, reuniões bilaterais e correspondência com a Comissão. Um número esmagador de respostas à consulta pública do Provedor de Justiça suscitou preocupações quanto à perceção de posição dominante das empresas nas reuniões e contactos com a Comissão em relação à TTIP e à necessidade de uma maior transparência a este respeito.

43. Na sua carta de abertura deste inquérito, a Provedora de Justiça apresentou à Comissão uma série de sugestões destinadas a abordar estas questões de equilíbrio e transparência. Especificamente, o Provedor de Justiça sugeriu que a Comissão ponderasse a criação e publicação de listas em linha das reuniões que realiza com as partes interessadas relacionadas com a TTIP, bem como os documentos conexos.

44. No seu parecer, a Comissão observou que o Presidente Juncker tinha convidado cada

membro da próxima Comissão a *«tornar públicos todos os contactos e reuniões que realizamos com organizações profissionais ou trabalhadores independentes sobre qualquer questão relacionada com a elaboração e execução das políticas da UE».* A Comissão confirmou esta nova política para os Comissários, os membros do Gabinete e os Diretores-Gerais, com efeitos a partir de 1 de dezembro de 2014, por decisões de 25 de novembro de 2014 [20] . O Provedor de Justiça congratulou-se publicamente com esta evolução **.**

45. Para tirar partido deste primeiro passo, o Provedor de Justiça formula a seguinte sugestão: **A Comissão deve, pelo menos no contexto da TTIP, alargar estas obrigações de transparência às reuniões com organizações profissionais ou trabalhadores independentes, aos níveis de diretor, chefe de unidade e negociador. Tal deve incluir os nomes de todas as pessoas envolvidas nessas reuniões.**

46. Também é importante o conteúdo do que os representantes de interesses discutem com a Comissão e os documentos que trocam com ela. A própria Comissão confirmou que os requerentes de acesso aos documentos da TTIP manifestavam um interesse considerável em reuniões e correspondência com a indústria.

47. A Provedora de Justiça congratula-se com a resposta da Comissão à sugestão que apresentou a este respeito. Especificamente, a Comissão anunciou que está disposta a solicitar a organizações empresariais, grupos de interesses ou ONG que apresentem documentos ao membro da Comissão responsável pelas negociações da TTIP, se o documento (ou uma versão não confidencial do mesmo) pode ser publicado. O Provedor de Justiça considera que **a Comissão deve ir mais longe e confirmar que todas as observações serão publicadas, a menos que o remetente apresente boas razões para a confidencialidade e forneça um resumo não confidencial para publicação.** Além disso, **a Comissão deve publicar proativamente as ordens de trabalhos das reuniões e os registos das reuniões que realiza sobre a TTIP com organizações empresariais, grupos de interesses ou ONG.**

48. O Provedor de Justiça perguntou igualmente à Comissão se tem uma política de partilha seletiva de certos documentos de negociação com partes interessadas privilegiadas que considera poderem desempenhar um papel na definição da posição negocial da UE sobre determinados assuntos. A Comissão respondeu que não o fez. Explicou que tem uma prática estabelecida de partilha de documentos de negociação com o Parlamento Europeu e com o Conselho. Além disso, no que diz respeito à TTIP, a Comissão partilha, com os membros do grupo consultivo específico da TTIP, os documentos de negociação da UE, que foram partilhados com os Estados-Membros e o Parlamento Europeu. No entanto, esse grupo atua num contexto de peritos (institucionais) e não pode ser equiparado a um grupo de *«partes interessadas privilegiadas»* , afirmou.

49. No entanto, a Comissão manifestou a sua própria preocupação em relação ao que designa por *«fluxo estável de fugas de documentos classificados («Restreint UE») e sensíveis da TTIP»* .

50. A Provedora de Justiça salienta que a sua pergunta à Comissão procurou determinar se os

documentos da TTIP são seletivamente partilhados com partes interessadas não institucionais, como grupos industriais, organizações da sociedade civil ou indivíduos. A sua pergunta não dizia respeito a qual deveria ser a política adequada em matéria de divulgação de documentos a intervenientes institucionais, como o Parlamento e o Conselho. O Provedor de Justiça sublinha que o Parlamento e o Conselho não são terceiros nestas negociações. Por conseguinte, não podem ser equiparados a um grupo de «partes interessadas privilegiadas». No que diz respeito à divulgação daquilo a que o Provedor de Justiça se referiu como «partes interessadas privilegiadas», o Provedor de Justiça não viu provas concretas que ponham em causa a afirmação inequívoca da Comissão de que não tem uma política de divulgação a favor das «partes interessadas privilegiadas». O Provedor de Justiça espera que a Comissão **assegure que os documentos que são divulgados a determinadas partes interessadas de terceiros sejam divulgados a todos, assegurando assim que todos os cidadãos sejam tratados em pé de igualdade.**

51. No que diz respeito à representação equilibrada, o Provedor de Justiça congratula-se com a declaração, apresentada nos «Métodos de Trabalho da Comissão Europeia 2014-2019» [21] , segundo a qual os membros da Comissão devem procurar assegurar um equilíbrio e representatividade adequados nas partes interessadas com que se reúnem. Os métodos de trabalho preveem igualmente que, regra geral, os membros da Comissão não devem reunir-se com organizações profissionais ou trabalhadores independentes que não estejam inscritos no Registo de Transparência.

52. Embora estas medidas sejam, de facto, louváveis, **a Comissão deve examinar a forma de alargar, a níveis inferiores ao nível de comissário, as obrigações (incluindo em relação ao Registo de Transparência) destinadas a assegurar um equilíbrio e representatividade adequados nas suas reuniões com organizações profissionais ou trabalhadores independentes no âmbito da TTIP . Estas obrigações podem, por exemplo, ser alargadas aos níveis de Diretor, Chefe de Unidade e negociador.**

Os benefícios de uma maior transparência

53. O relatório do Provedor de Justiça sobre a consulta pública descreve em pormenor o impacto que os inquiridos consideram que uma maior transparência terá nas negociações da TTIP e no próprio acordo. Considera-se que esse impacto é esmagadoramente positivo, que vai do reforço da legitimidade, do reforço da confiança, de um debate aprofundado e de um melhor acordo quanto ao fundo.

54. O Provedor de Justiça está ciente dos argumentos de que, dada a complexidade das questões envolvidas na TTIP, uma maior transparência poderia conduzir a confusões e mal-entendidos entre os cidadãos. Na opinião do Provedor de Justiça, tais argumentos são profundamente equivocados. A única forma eficaz de evitar confusões e mal-entendidos públicos é uma maior transparência e um maior esforço proativo para informar o debate público. Na sua opinião, a Comissão deve, se considerar que um documento é suscetível de interpretação errada, simplesmente fornecer as explicações necessárias quando divulga o

documento. Também deve envolver-se com aqueles que expressam preocupações legítimas.

55. De um modo mais geral, se o público for tranquilizado, em relação à TTIP, de que foi (i) informado dos factos; II) habilitados a compreender o que está em jogo; e iii) permitido comunicar as suas preocupações, perguntas e sugestões e recebeu uma resposta fundamentada, as credenciais democráticas e a legitimidade da União serão reforçadas e a confiança nas suas instituições será reforçada.

Conclusão

Ao encerrar este inquérito, o Provedor de Justiça congratula-se com a resposta da Comissão até à data e apresenta o seguinte conjunto de sugestões adicionais. A Comissão deve **:**

1. Informar os EUA da importância de disponibilizar ao público da UE, em especial, textos de negociação comuns antes da conclusão do acordo TTIP . A Comissão deve igualmente informar os EUA da necessidade de justificar qualquer pedido de não divulgação de um determinado documento. A Comissão tem de ser convencida por este raciocínio.

2. Proceder a uma avaliação para determinar se um documento TTIP pode ser tornado público logo que o documento em questão tenha sido finalizado internamente e a intervalos regulares e predeterminados posteriormente (incluindo, mas não exclusivamente, quando o documento é apresentado nas negociações). Se não for aplicável qualquer exceção, o documento em questão deve ser publicado proativamente pela Comissão. Se um documento não puder ser tornado público de forma proativa, a referência do documento (e, se possível, o seu título) deve ser tornada pública, juntamente com uma explicação sobre as razões pelas quais o documento não pode ser disponibilizado.

3. Assegurar que a lista de documentos da TTIP a disponibilizar no seu sítio Web dedicado à política comercial seja exaustiva .

4. Publicar no seu sítio Web os muitos documentos da TTIP que já disponibilizou em resposta aos pedidos de acesso a documentos.

5. Ter em conta as sugestões pertinentes apresentadas na secção «Participação do público» do relatório da consulta pública do Provedor de Justiça.

6. Alargar as obrigações de transparência em relação às reuniões com organizações profissionais ou trabalhadores independentes, no contexto da TTIP, aos níveis de diretor, chefe de unidade e negociador. Tal deve incluir os nomes de todas as pessoas envolvidas nessas reuniões.

7. Publicar proativamente as ordens de trabalhos das reuniões e os registos das

reuniões que realiza no âmbito da TTIP com organizações empresariais, grupos de interesses ou ONG.

8. Analisar a forma de alargar, a níveis inferiores ao nível de comissário, as obrigações (incluindo em relação ao Registo de Transparência) destinadas a assegurar um equilíbrio e representatividade adequados nas suas reuniões com organizações profissionais ou trabalhadores independentes no âmbito da TTIP . Estas obrigações podem, por exemplo, ser alargadas aos níveis de Diretor, Chefe de Unidade e negociador.

9. Confirmar que todas as observações das partes interessadas que lhe tenham sido apresentadas no contexto da TTIP serão publicadas, a menos que o remetente apresente boas razões de confidencialidade e apresente um resumo não confidencial para publicação.

10. Assegurar que os documentos que são divulgados a determinadas partes interessadas de terceiros são divulgados a todos, garantindo assim que todos os cidadãos sejam tratados de forma equitativa.

A Comissão será informada desta decisão. A Comissão deve indicar como e quando aplicará cada medida sugerida. Uma vez que as negociações estão em curso, seria útil que a Comissão pudesse dar seguimento no prazo de dois meses, até 6 de março de 2015.

Emily O'Reilly

Estrasburgo, 06/01/2015

[1] A carta do Provedor de Justiça à Comissão solicitando o seu parecer pode ser consultada em:
http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/54633/html.bookmark

[2] O relatório pode ser consultado em:
http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/58643/html.bookmark
[Link]

[3] O parecer da Comissão pode ser consultado em:
http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/58450/html.bookmark

[4] O ATA foi assinado em 26 de janeiro de 2012 pela UE e 22 dos seus Estados-Membros. Uma vez que o ATA continha disposições de execução penal, teve de ser assinado e ratificado pela UE e por todos os Estados-Membros. No que diz respeito à ratificação da UE, foi necessária a aprovação do Parlamento. Em 4 de julho de 2012, o Parlamento votou a favor da ratificação do ATA.

[5] Comunicação à Comissão relativa à transparência nas negociações da TTIP. C(2014) 9052 final.

[6] A título de exemplo, a Comissão explica, na sua comunicação de 25 de novembro de 2014, que as ofertas de abertura do mercado da UE em matéria de tarifas, serviços, investimentos e contratos públicos não devem, em princípio, ser tornadas públicas, uma vez que constituem a essência da parte confidencial das negociações.

[7] O Provedor de Justiça abriu recentemente um inquérito relativo à recusa da Comissão de divulgar uma série de documentos específicos da TTIP. O Provedor de Justiça pronunciar-se-á sobre a divulgação desses documentos específicos no âmbito desse inquérito. Ver processo 1777/2014/PL, disponível em: http://www.ombudsman.europa.eu/cases/caseopened.faces/en/58372/html.bookmark.

[8] A passagem do tempo tende normalmente a tornar a divulgação de um determinado documento menos suscetível de ser prejudicial.

[9] Regulamento (CE) n.º 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 (JO L 145, p. 43).

[10] Os documentos de negociação comuns não são documentos de terceiros.

[11] http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/july/tradoc_151621.pdf [Link]

[12] No que se refere ao que se entende por *«informação»* , a Comissão remete para a alínea a) da carta em questão, que tem a seguinte redação: *«Todos os documentos relacionados com a negociação ou o desenvolvimento do Acordo TTIP, incluindo textos de negociação, propostas de cada parte, documentos explicativos, documentos de debate, mensagens de correio eletrónico relacionados com o conteúdo das negociações e outras informações trocadas no contexto das negociações, são fornecidos e serão mantidos em sigilo, em conformidade com o direito da UE e os procedimentos pertinentes.»*

[13] O Provedor de Justiça observa que as partes contratantes no ATA concordaram que os documentos de negociação só seriam tornados públicos com o apoio unânime de todas as partes contratantes. O Provedor de Justiça entende que esse acordo de confidencialidade não foi assinado no contexto da TTIP.

[14] O Regulamento (CE) n.º 1049/2001 dá especificamente aos Estados-Membros da UE a possibilidade de limitarem o direito de acesso do público aos documentos que deles emanam. O alcance desta possibilidade foi clarificado pelo Tribunal de Justiça no processo C-64/05 P, *Suécia/Comissão, Col.* 2007, p. I-11389. Na opinião do Provedor de Justiça, o Regulamento n.º 1049/2001 não deve ser interpretado no sentido de dar aos países terceiros uma maior possibilidade de limitarem o direito fundamental do cidadão de acesso do público aos documentos.

[15] A Comissão tratou seis pedidos confirmativos.

[16] Ver, por exemplo, as categorias descritas na secção 3 do relatório da consulta pública do Provedor de Justiça. O Provedor de Justiça observa, no entanto, que essas categorias não incluem documentos oficiosos (documentos destinados a estimular o debate sobre uma questão específica, mas que não representam a posição oficial da instituição), documentos conceptuais e outros que a Comissão elaborou em relação à TTIP.

[17] Desde janeiro de 2013, a Comissão tratou 484 pedidos iniciais de acesso a documentos relacionados com o comércio, tendo sido concedido acesso (total ou parcial) a 1738 documentos. No contexto destas estatísticas, é bem-vinda a declaração da Comissão de que está disposta a examinar se as medidas anunciadas em relação à TTIP *«poderão ser alargadas ao longo do tempo a outras negociações»* .

[18] Disponível em:
http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2014-0203

[19] Ver, por exemplo, a reunião organizada pela Comissão em 25 de novembro de 2014 sobre produtos químicos, antes da qual a Comissão publicou documentos pertinentes.

[20] Ver Decisão C(2014) 9051 final da Comissão, de 25 de novembro de 2014, relativa à publicação de informações sobre as reuniões realizadas entre membros da Comissão e organizações ou trabalhadores independentes e Decisão C(2014) 9048 final da Comissão, de 25 de novembro de 2014, relativa à publicação de informações sobre as reuniões realizadas entre diretores-gerais da Comissão e organizações ou trabalhadores independentes.

[21] Ver Comunicação do Presidente à Comissão — Métodos de trabalho da Comissão Europeia 2014-2019, C(2014) 9004.