

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 âmbito do inquérito estratégico Ol/2/2017/TE sobre a transparência do processo legislativo do Conselho

Decisão

Caso Ol/2/2017/TE - Aberto em 10/03/2017 - Recomendação sobre 17/05/2018 - Raport special din 17/05/2018 - Decisão de 15/05/2018 - Instituições em causa Conselho da União Europeia (Casos encerrados após um relatório especial) | Conselho da União Europeia (Má administração detetada) |

Este inquérito estratégico dizia respeito à transparência dos debates sobre projetos legislativos nas instâncias preparatórias do Conselho da UE («Conselho»).

Para que os cidadãos europeus possam exercer adequadamente o seu direito democrático de participar no processo decisório da UE e responsabilizar as partes envolvidas, as deliberações legislativas devem ser suficientemente transparentes.

Quando os governos dos 28 Estados-Membros no Conselho adotam formalmente legislação da UE, as reuniões e quaisquer debates legislativos são públicos. No entanto, antes de o Conselho chegar a uma posição formal, os debates têm lugar em mais de 150 instâncias preparatórias. É a este nível que se propõem a maioria das alterações aos projetos legislativos e se buscam compromissos entre os Estados-Membros.

No entanto, as instâncias preparatórias não se reúnem em público. Os cidadãos só podem exercer o seu direito democrático de acompanhar os debates legislativos se acederem aos registos desses debates. Tal exige que os debates legislativos nas instâncias preparatórias sejam devidamente documentados e que o acesso em tempo útil aos documentos pertinentes esteja facilmente disponível.

Neste contexto, o Provedor de Justiça abriu este inquérito estratégico em março de 2017. Fez perguntas específicas ao Conselho, lançou uma consulta pública e inspecionou os dossiês legislativos do Conselho.



O Provedor de Justiça considerou que as práticas atuais do Conselho constituem má administração. *Criticou* especificamente o facto de o Conselho não registar sistematicamente a identidade dos Estados-Membros que tomam posições *nas instâncias preparatórias e a prática generalizada de restringir o acesso aos documentos legislativos durante o processo decisório (a chamada marcação «LIMITE»).*

Em 9 de fevereiro de 2018, o Provedor de Justiça apresentou três recomendações específicas e várias sugestões ao Conselho sobre a forma de melhorar a transparência do seu processo legislativo.

O Conselho não respondeu às recomendações do Provedor de Justiça no prazo de três meses legalmente prescrito. Por conseguinte, a Provedora de Justiça encerrou o processo, confirmando as suas conclusões, as suas recomendações e as suas sugestões de melhoria. Seguir-se-á um relatório especial ao Parlamento Europeu.

Fundo

- 1. O Conselho da União Europeia (o Conselho) é composto pelos governos dos Estados-Membros da UE. Juntamente com o Parlamento Europeu [1], o Conselho adota legislação da UE. Antes de os ministros dos Estados-Membros chegarem a uma posição formal sobre os projetos legislativos nas reuniões do Conselho, realizam-se debates preparatórios no Comité de Representantes Permanentes do Conselho («Coreper») [2] e nas mais de 150 instâncias preparatórias do Conselho em que participam funcionários nacionais, incluindo os chamados «grupos de trabalho» [3]. Em muitos casos, estas instâncias preparatórias têm uma influência decisiva no texto legislativo final. Os debates em todas estas instâncias preparatórias são, por conseguinte, uma parte crucial do processo legislativo da UE.
- 2. Garantir que os cidadãos possam acompanhar o progresso da legislação é um requisito legal. Nos termos dos Tratados da UE, todos os cidadãos têm «o direito de participar na vida democrática da União» e as decisões da UE devem ser tomadas «de forma tão aberta e tão próxima quanto possível dos cidadãos» [4] . Os Tratados exigem especificamente que o Conselho se reúna em público «para analisar e votar um projeto de ato legislativo » [5] .
- **3.** A importância da transparência legislativa está igualmente consagrada nas regras da UE em matéria de acesso do público aos documentos [6] . Estas regras estipulam que os « documentos legislativos » devem ser diretamente acessíveis ao público, tanto quanto possível [7] .
- **4.** No contexto das preocupações quanto à perceção de uma falta de responsabilização e consequente falta de oportunidade para os cidadãos participarem nas atividades legislativas do Conselho, a Provedora de Justiça decidiu investigar a questão por sua própria iniciativa através de um «inquérito estratégico».



O inquérito estratégico

- **5.** O inquérito centrou-se na transparência dos debates legislativos nas instâncias preparatórias do Conselho. Em especial, preocupou-se com a forma como o Secretariado-Geral do Conselho (o «Secretariado») apoia administrativamente o processo legislativo no registo dos debates que têm lugar entre os Estados-Membros nas instâncias preparatórias e através do registo, gestão e publicação dos documentos conexos.
- **6.** Em 10 de março de 2017, o Provedor de Justiça colocou 14 perguntas ao Conselho [8], às quais o Conselho respondeu em 26 de julho de 2017 [9].
- **7. Em seguida, o** Provedor de Justiça lançou uma consulta pública convidando os cidadãos, a sociedade civil, os académicos e os parlamentos nacionais a apresentarem os seus pontos de vista sobre as questões levantadas. Todos os que contribuíram manifestaram preocupação, em graus diferentes, com a responsabilização e a transparência dos debates legislativos nas várias instâncias preparatórias do Conselho [10] .
- 8. Em 23 de janeiro de 2018, a equipa de inquérito do Provedor de Justiça inspecionou [11] dossiês do Conselho sobre três propostas legislativas concluídas em 2016: o Regulamento relativo à proteção de dados [12], a decisão relativa ao combate ao trabalho não declarado [13] e a diretiva relativa à acessibilidade dos sítios Web e das aplicações móveis de organismos do setor público [14]. A inspeção visava dar ao Provedor de Justiça uma visão da forma como o Secretariado produz, distribui, regista e publica documentos apresentados nas reuniões das instâncias preparatórias do Conselho.
- **9.** Na sequência de uma análise pormenorizada das reações recebidas durante a consulta pública, dos resultados da inspeção e dos pontos de vista apresentados pelo Conselho, o Provedor de Justiça considerou que as práticas atuais do Conselho constituem má administração.
- **10.** Em 9 de fevereiro de 2018, o Provedor de Justiça formulou três recomendações específicas ao Conselho sobre a forma de aumentar a transparência do seu processo legislativo. Solicitou igualmente ao Conselho que respondesse a um conjunto de sugestões de melhoria [15] .
- **11.** Em conformidade com os Tratados da UE [16] e o Estatuto do Provedor de Justiça Europeu [17], o Provedor de Justiça concedeu ao Conselho um prazo de três meses para emitir um parecer circunstanciado sobre as suas recomendações e sugestões.
- 12. Para desilusão da Provedora de Justiça, o Conselho não respondeu às suas recomendações e sugestões dentro do prazo legalmente prescrito, que terminou em 9 de maio de 2018. Tendo em conta a importância da questão da transparência legislativa, o Provedor de Justiça decidiu não conceder ao Conselho quaisquer prorrogações para além deste prazo.



Recomendações do Provedor de Justiça

- 13. O ponto de partida da avaliação do Provedor de Justiça foi a importância da transparência para a legitimidade democrática da legislação da UE e da UE. 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 debates legislativos através do acesso aos registos desses debates.
- **14.** Para que tal seja possível, é necessário documentar os debates legislativos nas instâncias preparatórias; sempre que os Estados-Membros tomem posições em instâncias preparatórias, tal deve ser registado; e o acesso em tempo útil aos documentos legislativos deve estar facilmente disponível.
- **15.** O Provedor de Justiça considerou que o facto de o Conselho não registar sistematicamente a identidade dos Estados-Membros quando estes expressam posições nos debates nas instâncias preparatórias [18] constitui má administração. Considerou igualmente que a prática atual do Conselho de designar a maioria dos documentos legislativos, enquanto a tomada de decisões está em curso, uma vez que «LIMITE» [19], restringindo assim o acesso do público, constitui má administração.
- **16.** Por conseguinte, o Provedor de Justiça **recomendou** ao Conselho que:
- 1. Registar sistematicamente a identidade dos governos dos Estados-Membros quando expressam posições nas instâncias preparatórias do Conselho.
- 2. Desenvolver critérios claros e acessíveis ao público para a forma como designa os documentos como «LIMITE», em conformidade com o direito da UE.
- 3. Rever sistematicamente o estatuto «LIMITE» dos documentos numa fase precoce, antes da adoção final de um ato legislativo, incluindo antes das negociações informais em «trílogos», altura em que o Conselho terá chegado a uma posição inicial sobre a proposta.
- **17.** Além disso, o Provedor de Justiça apresentou uma série de sugestões ao Conselho sobre a forma de melhorar a transparência do seu processo legislativo, a fim de reforçar a coerência da documentação produzida nas suas instâncias preparatórias [20] e a acessibilidade dessa documentação através do sítio Web do Conselho e do registo público [21] .
- 18. O Provedor de Justiça sugeriu que o Conselho:
- 1. Proceder a uma análise da forma como cumpre a sua obrigação legal de tornar os documentos legislativos diretamente acessíveis. Essa revisão deve ser concluída no prazo de 12 meses a contar da data da presente recomendação e conduzir à adoção de novas disposições adequadas no prazo de 12 meses.



- 2. Adotar orientações relativas aos tipos de documentos que devem ser elaborados pelas instâncias preparatórias, o contexto dos processos legislativos e as informações a incluir nesses documentos.
- 3. Atualizar o regulamento interno do Conselho de modo a refletir a prática atual de divulgação de documentos legislativos que contêm as posições dos Estados-Membros, tal como indicado pela Presidência neerlandesa do Conselho de 2016.
- 4. Enumerar todos os tipos de documentos no seu registo público, independentemente do seu formato e do seu acesso total ou parcial ou inacessível.
- 5. Melhorar a facilidade de utilização e a «pesquisabilidade» do registo público de documentos.
- 6. Desenvolver uma página Web específica e atualizada para cada proposta legislativa, seguindo o exemplo do Observatório Legislativo do Parlamento Europeu.

Conclusão

O Provedor de Justiça encerra este inquérito estratégico com a seguinte conclusão:

A Provedora de Justiça confirma as suas conclusões de má administração, as suas recomendações e as suas sugestões ao Conselho, tal como especificado na sua recomendação de 9 de fevereiro de 2018.

O Provedor de Justiça apresentará um relatório especial ao Parlamento Europeu.

O Conselho será informado desta decisão.

Emily O'Reilly

Provedor de Justiça Europeu

Estrasburgo, 15/05/2018

- [1] De acordo com o processo legislativo ordinário, o artigo 294.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).
- [2] O «Comité de Representantes Permanentes dos Governos dos Estados-Membros junto da



União Europeia» é composto por Representantes Permanentes (Coreper II) ou Representantes Permanentes Adjuntos (Coreper I) dos 28 Estados-Membros.

- [3] A lista das instâncias preparatórias está disponível em: http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/ [Link]
- [4] Artigo 1.º e artigo 10.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia (TUE).
- [5] Artigo 15.°, n.° 2, do TFUE.
- [6] 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 2001, L 145, p. 43 (Regulamento n.º 1049/2001).
- [7] Considerando 6 e artigo 12.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001.
- [8] A carta de abertura do Provedor de Justiça pode ser consultada em: https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/76929/html.bookmark [Link]
- [9] A resposta do Conselho pode ser consultada em: https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/83029/html.bookmark [Link]
- [10] O Provedor de Justiça recebeu 22 propostas para a consulta pública, que podem ser consultadas em:

https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/case.faces/en/49461/html.bookmark [Link]

- [11] O relatório de inspeção do Provedor de Justiça pode ser consultado em: https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/89637/html.bookmark [Link]
- [12] Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados.
- [13] Decisão (UE) 2016/344 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que cria uma plataforma europeia para reforçar a cooperação no combate ao trabalho não declarado.
- [14] Diretiva (UE) 2016/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de outubro de 2016, relativa à acessibilidade dos sítios Web e das aplicações móveis de organismos do setor público.
- [15] A recomendação pode ser encontrada aqui:



https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/recommendation.faces/en/89518/html.bookmark [Link]

- [16] Artigo 228.º do TFUE.
- [17] Decisão do Parlamento Europeu relativa ao estatuto e às condições gerais de exercício das funções de Provedor de Justiça Europeu, artigo 3.º, n.º 6.
- [18] Ver pontos 14-21 da recomendação.
- [19] Ver pontos 28-35 da recomendação.
- [20] Ver ponto 13 e anexo I da recomendação.
- [21] Ver pontos 23-27 e anexo 2 da recomendação.