



Relatório especial da Provedora de Justiça Europeia, no inquérito estratégico OI/2/2017/TE, relativo à transparência do processo legislativo do Conselho

Relatório Especial

Caso OI/2/2017/TE - Aberto em 10/03/2017 - Recomendação sobre 09/02/2018 - Raport special din 16/05/2018 - 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) |

Na sequência de um inquérito sobre a transparência dos debates legislativos nas instâncias preparatórias do Conselho da União Europeia (a seguir «Conselho»), a Provedora de Justiça, Emily O'Reilly, envia o presente relatório especial ao Parlamento Europeu para obter o seu apoio sobre a matéria.

Para que os cidadãos europeus possam exercer corretamente o seu direito democrático de participar no processo de decisão da UE e responsabilizar os intervenientes nesse processo, as deliberações legislativas devem ser suficientemente transparentes.

Também para que possam responsabilizar os seus governos pelas decisões que adotam em relação à legislação da UE, os cidadãos devem saber quais as posições defendidas por esses governos durante o processo legislativo. A disponibilização dessas informações ao público obrigará também os governos dos Estados-Membros a assumirem maior responsabilidade por essa legislação e desencorajá-los de «culpar Bruxelas» pela regulamentação da UE que eles próprios ajudaram a conceber e a adotar.

A Provedora de Justiça abriu o presente inquérito estratégico em março de 2017. Colocou questões específicas ao Conselho, lançou uma consulta pública e analisou os dossiês legislativos do Conselho.

A Provedora de Justiça concluiu que as práticas atuais do Conselho constituem má administração. Em especial, criticou a falta sistemática de registo pelo Conselho da identidade dos Estados-Membros que adotam posições em instâncias preparatórias, bem como a prática generalizada de restrição do acesso aos documentos legislativos enquanto decorre o processo de decisão (a chamada marca «LIMITE»).

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



O Conselho não respondeu às suas recomendações e sugestões no prazo de três meses legalmente previsto.

Dada a importância da questão da transparência legislativa, a Provedora de Justiça considera adequado submeter a questão ao Parlamento Europeu, pedindo o seu apoio no sentido de levar o Conselho a seguir as suas recomendações e sugestões.

Feito em conformidade com o artigo 3.º, n.º 7, do Estatuto do Provedor de Justiça Europeu [1]

Contexto do inquérito estratégico

1. O Conselho da União Europeia (a seguir «Conselho») é composto pelos governos dos Estados-Membros da UE. Em conjunto com o Parlamento Europeu [2], o Conselho adota a legislação da UE. Antes de os ministros dos Estados-Membros chegarem a uma posição formal sobre o projeto de legislação nas reuniões do Conselho, as discussões preparatórias realizam-se no Comité de Representantes Permanentes do Conselho («Coreper») [3] e nas mais de 150 instâncias preparatórias do Conselho em que participam funcionários públicos nacionais, incluindo os denominados «grupos de trabalho» [4]. Em muitos casos, estas instâncias preparatórias têm uma influência decisiva no texto legislativo final. As discussões em todas estas instâncias preparatórias constituem, portanto, uma parte essencial do processo legislativo da UE.

Conselho de Ministros nacionais

▪

COREPER composto pelos embaixadores nacionais

▪

Grupos de trabalho compostos por funcionários públicos nacionais

2. A garantia de que os cidadãos possam acompanhar a evolução da legislação não é uma aspiração – 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 dos cidadãos quanto possível» [5]. Os Tratados exigem especificamente que sejam públicas as reuniões do Conselho «em que este delibere e vote sobre um projeto de ato legislativo» [6]. Este tipo de transparência deve ser aplicado durante todo o processo legislativo, em tempo útil, e não apenas retrospectivamente, após a conclusão do processo. Fundamentalmente, isto visa assegurar que os cidadãos possam estar informados sobre a evolução de qualquer processo legislativo concreto, sobre as várias opções em discussão e sobre as posições apoiadas ou contestadas pelos governos nacionais.

3. Os documentos pertinentes no presente inquérito são os documentos apresentados nas instâncias preparatórias do Conselho que trabalham com projetos de legislação. Todos estes documentos são «documentos legislativos», no sentido em que este termo é utilizado nas



regras da UE em matéria de acesso do público aos documentos [7] . Tais documentos devem ser disponibilizados de forma proativa pelo «legislador da UE», a fim de assegurar que o acesso do público aos documentos seja o mais amplo possível [8] . O acesso aos documentos públicos só pode ser limitado nas circunstâncias contempladas pelas «exceções» previstas nas regras da UE em matéria de acesso do público aos documentos [9] . Salvo em casos muito raros, mesmo que sejam aplicáveis, essas exceções podem ser ignoradas se existir um interesse público superior na divulgação. Tendo em conta o manifesto interesse público na divulgação desses documentos para que os cidadãos possam exercer efetivamente o seu direito de analisar o processo legislativo [10] , só muito raramente alguma dessas exceções justificará a não divulgação de documentos legislativos.

4. O Conselho e o Parlamento Europeu são considerados «colegisladores» pelos Tratados da UE [11] . O Parlamento Europeu, eleito diretamente, tem já um elevado grau de transparência (e, por conseguinte, de responsabilização) quando discute e aprova a legislação. Os principais passos do processo legislativo no Parlamento Europeu e as correspondentes disposições em matéria de transparência são os seguintes:

Projeto de relatório das comissões

Publicado

Debate(s) das comissões

Público(s)

Alterações das comissões

Publicado

Alterações de compromisso

Publicado

Votação nominal das comissões

Publicado

Relatório das comissões

Publicado

Alterações apresentadas ao plenário

Publicado

Debate em sessão plenária



Público(s)

Votação nominal em sessão plenária

Publicado

Relatório da sessão plenária

Publicado

5. Atualmente, os documentos legislativos do Conselho não são, em medida significativa, disponibilizados ao público de forma direta e proativa enquanto decorre o processo legislativo. Os pedidos individuais de acesso do público aos documentos legislativos do Conselho são, em geral, tratados de acordo com as regras da UE em matéria de acesso aos documentos. No entanto, devido a deficiências na forma como o Conselho regista estes documentos, muitas vezes o público não está em condições de saber, em tempo real, quais os documentos efetivamente existentes. A Provedora de Justiça tem conhecimento de que o Conselho fez progressos significativos na melhoria dos seus procedimentos internos de gestão documental e louva o Conselho pela adoção dessas medidas. No entanto, a questão mais fundamental prende-se com o nível de compromisso do Conselho em assegurar a transparência (e, por conseguinte, a responsabilização) no seu papel de legislador da UE.

6. No contexto das críticas sobre o aparente défice de responsabilização e a consequente falta de oportunidade de participação dos cidadãos nas atividades legislativas do Conselho, a Provedora de Justiça decidiu averiguar esta matéria por iniciativa própria, através de um «inquérito estratégico».

O inquérito estratégico

7. O inquérito incidiu na transparência dos debates legislativos nas instâncias preparatórias do Conselho. Prende-se especialmente com a forma como o Secretariado-Geral do Conselho (a seguir «Secretariado») apoia administrativamente o processo legislativo através do registo dos debates que ocorrem entre os Estados-Membros nas instâncias preparatórias, bem como através do registo, gestão e publicação dos documentos conexos.

8. Em 10 de março de 2017, a Provedora de Justiça apresentou 14 perguntas ao Conselho [12], tendo este respondido em 26 de julho de 2017 [13].

9. Seguidamente, a Provedora de Justiça lançou uma consulta pública em que convidou os membros do público, a sociedade civil, os académicos e os parlamentos nacionais a apresentarem as suas opiniões sobre as questões suscitadas. Todos os que deram a sua contribuição manifestaram, em diferentes graus, a sua preocupação com a responsabilidade e a transparência dos debates legislativos nas várias instâncias preparatórias do Conselho [14].

10. Em 23 de janeiro de 2018, a equipa da Provedora responsável pelo inquérito analisou [15] os dossiês do Conselho relativos a três propostas legislativas concluídas em 2016: o



Regulamento sobre a proteção de dados [16] , a Decisão relativa ao combate ao trabalho não declarado [17] e a Diretiva relativa à acessibilidade dos sítios web e das aplicações móveis de organismos do setor público [18] . A inspeção destinava-se a permitir à Provedora de Justiça inteirar-se sobre o modo como o Secretariado elabora, distribui, regista e publica os documentos apresentados nas reuniões das instâncias preparatórias do Conselho.

11. Na sequência de uma análise pormenorizada das observações recebidas durante a consulta pública, dos resultados da inspeção e das opiniões apresentadas pelo Conselho, a Provedora de Justiça concluiu que as práticas atuais do Conselho constituem má administração.

12. Em 9 de fevereiro de 2018, a Provedora de Justiça fez três recomendações específicas ao Conselho sobre como aumentar a transparência do seu processo legislativo. Além disso, pediu ao Conselho que respondesse a um conjunto de sugestões de melhoria [19] .

13. Em conformidade com o disposto nos Tratados da UE [20] e com o Estatuto do Provedor de Justiça Europeu [21] , a Provedora de Justiça concedeu ao Conselho um prazo de três meses para apresentar um parecer circunstanciado sobre as suas recomendações e sugestões.

14. Para desapontamento da Provedora de Justiça, o Conselho não respondeu às suas recomendações e sugestões dentro do prazo legal fixado, que expirou em 9 de maio de 2018. Tendo em conta a importância da questão da transparência legislativa, a Provedora de Justiça decidiu não conceder ao Conselho qualquer prorrogação a este prazo.

Avaliação e conclusões da Provedora de Justiça

15. O ponto de partida da avaliação da Provedora de Justiça foi a importância da transparência para a legitimidade democrática da UE e da legislação da UE. Uma vez que as reuniões das instâncias preparatórias do Conselho não são públicas, os cidadãos só podem exercer o seu direito democrático de acompanhamento dos debates legislativos através da consulta dos registos desses debates. Para que isso seja possível, é necessário: (A) que os debates legislativos nas instâncias preparatórias sejam documentados; (B) que os casos em que os Estados-Membros tomam posições nas instâncias preparatórias sejam registados; e (C) que seja facilitado o acesso do público aos documentos legislativos em tempo útil.

A. Documentação do trabalho das instâncias preparatórias do Conselho

16. Em novembro de 2016, o Conselho introduziu um novo sistema de TI para o registo e distribuição dos documentos apresentados nas reuniões do Conselho, incluindo as reuniões das instâncias preparatórias. Este sistema assegura que todos os documentos apresentados às instâncias preparatórias do Conselho sejam agora registados de forma sistemática. Isto inclui, por exemplo, as observações dos representantes dos governos dos Estados-Membros que o Secretariado recebe através de correio eletrónico e os documentos elaborados durante as reuniões das instâncias preparatórias [22] . A Provedora de Justiça reconhece que este sistema tem potencial para contribuir substancialmente para a melhoria da



transparência dos debates legislativos.

17. No entanto, durante o presente inquérito, a Provedora de Justiça detetou incoerências na documentação gerada pelo Secretariado para as diferentes instâncias preparatórias. O trabalho das diferentes instâncias preparatórias não é registado na mesma medida, e existem práticas divergentes no que respeita à forma como as atividades são registadas, bem como algumas lacunas de documentação (ver no anexo 1 uma descrição pormenorizada das conclusões da Provedora de Justiça).

18. A Provedora de Justiça considera que o tratamento abrangente e coerente da documentação nas instâncias preparatórias do Conselho facilitaria significativamente a evolução das propostas legislativas. Práticas divergentes, que não são justificadas por uma necessidade objetiva, criam desnecessariamente um risco de confusão para quem pretende acompanhar e compreender pormenorizadamente o procedimento legislativo. **Por conseguinte, a Provedora de Justiça sugeriu ao Conselho a adoção de orientações sobre os tipos de documentos elaborados no âmbito dos procedimentos legislativos nas instâncias preparatórias, bem como sobre as informações a incluir nesses documentos.**

B. Registo e divulgação das posições dos Estados-Membros

19. Existem práticas diferentes no que respeita à forma como as posições dos Estados-Membros são registadas nos documentos redigidos e postos em circulação nas instâncias preparatórias do Conselho. A inspeção revelou que as identidades dos Estados-Membros que adotam posições nas instâncias preparatórias só eram registadas em alguns casos. Noutros casos, os Estados-Membros que apoiavam determinada posição não eram nomeados e, em vez disso, existiam referências a « *delegações* » não identificadas.

20. A Provedora de Justiça sublinha que os representantes dos Estados-Membros que participam nos trabalhos legislativos constituem uma parte do legislador da UE e devem ser responsáveis nessa qualidade. Para que os seus governos possam ser responsabilizados pelas decisões relativas à legislação da UE, é necessário que o público esteja em condições de saber qual a posição assumida por cada governo nacional no processo de alteração e adoção de propostas legislativas na UE. Sem este « *elemento de apreciação mínimo e imprescindível* » [23], os cidadãos nunca poderão analisar adequadamente o modo como os seus representantes nacionais agiram. É também importante para os parlamentos nacionais, no âmbito das suas tarefas de supervisão das ações dos seus governos, poderem conhecer as posições adotadas por esses governos.

21. A maior transparência no que respeita às posições adotadas pelos governos nacionais em relação à legislação da UE também é importante para a legitimidade da regulamentação da UE. A disponibilização dessas informações ao público obrigará os governos dos Estados-Membros a assumirem maior responsabilidade em relação a essa legislação e desencorajá-los-á de «culpar Bruxelas» pelas decisões que, em última análise, foram



tomadas por esses próprios Estados-Membros. Muitas das contribuições para a consulta pública sublinharam fortemente o quão importante é a possibilidade de saber quais as posições tomadas por cada Estado-Membro durante as negociações legislativas.

22. Na sua resposta inicial à Provedora de Justiça, em julho de 2017, o Conselho confirmou que a questão do registo das posições dos Estados-Membros tinha sido discutida numa reunião do Coreper de maio de 2014, após a prolação de um acórdão conexo do Tribunal de Justiça da UE [24]. O Coreper concluiu que este acórdão não estabeleceu a obrigação de registar e identificar as posições de cada Estado-Membro, mas apenas que os Estados-Membros seriam identificados quando tal fosse considerado « *adequado* » [25].

23. A Provedora de Justiça está ciente de que alguns governos dos Estados-Membros podem ter relutância em divulgar as suas posições antes da votação formal ou da eventual aprovação de determinada proposta legislativa. Por sua vez, no Secretariado poderão existir constrangimentos quanto à determinação dos documentos legislativos que podem ser proativa e diretamente disponibilizados ao público. De facto, nos termos do Regulamento Interno do Conselho, o Secretariado não pode disponibilizar proativamente documentos que « *reflitam posições individuais das delegações* » [26] enquanto decorrem os debates. Além disso, mesmo após a adoção de um ato legislativo específico, um Estado-Membro pode pedir que os documentos que reflitam a sua posição individual não sejam diretamente facultados ao público [27].

24. No entanto, estar disposto a mudar de posição e a chegar a um compromisso é uma característica fundamental do processo de decisão democrático. A sensibilização dos cidadãos para estas alterações e o esclarecimento dessas alterações e dos compromissos resultantes constituem seguramente um elemento essencial da responsabilização [28]. Por conseguinte, o Tribunal de Justiça considerou, no processo acima referido, que o Conselho errou ao recusar o acesso do público a partes de uma nota do seu Secretariado que continha alterações propostas por vários governos de Estados-Membros. O Tribunal de Justiça clarificou que as regras da UE em matéria de acesso aos documentos « *visa[m] garantir o acesso do público a todo o conteúdo dos documentos do Conselho, incluindo, no caso em apreço, à identidade dos autores das diferentes propostas* » [29].

25. A Provedora de Justiça congratulou-se com a confirmação pelo Conselho de que, na sequência do acórdão do Tribunal de Justiça, os documentos legislativos que contêm as posições dos Estados-Membros são agora divulgados mediante pedido, « *salvo em casos excecionais e devidamente justificados* ». **A Provedora de Justiça sugeriu ao Conselho que atualize o seu regulamento interno para refletir esta prática** [30]. Obviamente, este compromisso pouco significa se, em primeiro lugar, as posições dos Estados-Membros não forem registadas adequadamente.

26. Tendo em conta a importância de os cidadãos conhecerem as posições dos Estados-Membros, a Provedora de Justiça concluiu que a falta sistemática de registo pelo Secretariado da identidade dos Estados-Membros quando expressam a sua posição nos debates nas instâncias preparatórias constitui má administração. Consequentemente, a Provedora de Justiça fez a seguinte recomendação ao Conselho:



O Conselho deve registar sistematicamente a identidade dos governos dos Estados Membros quando estes manifestam a sua posição em instâncias preparatórias .

C. Acesso aos documentos das instâncias preparatórias

27. A Provedora de Justiça identificou duas questões específicas relativas ao acesso fácil e em tempo útil aos documentos das instâncias preparatórias: i) a integridade e a acessibilidade do registo público de documentos do Conselho; e ii) a prática do Conselho de restringir o acesso aos documentos legislativos enquanto decorre o processo de decisão (a chamada marca «LIMITE»).

Registo público de documentos do Conselho

28. A existência de um registo público completo e acessível é uma condição fundamental da transparência legislativa. Para que o público possa exercer plenamente o direito de acesso aos documentos, todos os documentos legislativos elaborados e/ou postos em circulação nas instâncias preparatórias devem ser inscritos num registo público, independentemente do seu formato e de o acesso a esses documentos ser total, parcial ou inexistente. Se os documentos não figurarem num registo público, o público não pode saber quais são os documentos que efetivamente existem. Além disso, para que o público possa efetivamente ter acesso aos documentos, estes devem ser de fácil consulta no sítio Web do Conselho. Só através de um registo completo e acessível de documentos o público poderá ter uma visão adequada das deliberações que têm lugar nas instâncias preparatórias.

29. A Provedora de Justiça concluiu que o atual registo público de documentos do Conselho está incompleto e não prima pela facilidade de utilização [31] . Por exemplo, é insatisfatória a prática de publicação de listas de « *documentos de trabalho* », que não são inscritos separadamente no registo, uma vez que isso dificulta aos membros do público a descoberta fácil e em tempo útil da existência desses documentos. De um modo geral, é necessário conhecer profundamente o funcionamento do Conselho para encontrar um documento específico. Isto complica o acesso do público em geral às informações sobre as negociações nas instâncias preparatórias.

30. Com base na sua análise, **a Provedora de Justiça sugeriu que o Conselho inscreva todos os tipos de documentos no seu registo público, independentemente do seu formato e de o acesso a esses documentos ser total, parcial ou inexistente.**

31. A fim de evitar uma sobrecarga de informações, isso deve ser feito em paralelo com o melhoramento da acessibilidade aos documentos através do registo. A Provedora de Justiça considera que o acesso será significativamente facilitado se os documentos preparatórios forem organizados cronologicamente numa única página Web para cada proposta legislativa [32] . **Assim, a Provedora de Justiça sugeriu ao Conselho a criação de uma página Web**



específica e atualizada para cada proposta legislativa, seguindo o exemplo do «Observatório Legislativo» no sítio Web do Parlamento Europeu . Neste contexto, a Provedora de Justiça acolheu favoravelmente os progressos efetuados pelo Conselho, pelo Parlamento Europeu e pela Comissão com a criação da «base de dados comum» sobre os dossiês legislativos.

A marca «LIMITE»

32. O Conselho restringe o acesso aos documentos nos procedimentos legislativos em curso, através da aposição nos documentos da chamada marca «LIMITE» [33] . Os destinatários dos documentos que ostentem esta marca devem assegurar que estes documentos não são divulgados fora do Conselho. O Conselho não disponibiliza esses documentos diretamente ao público no seu sítio Web. No entanto, a Provedora de Justiça reconhece que a aposição da marca «LIMITE» a um documento não implica necessariamente que o acesso a esse documento seja recusado, se for efetuado um pedido nos termos das regras da UE em matéria de acesso do público aos documentos.

33. O Secretariado é responsável pela aposição da marca «LIMITE» aos documentos. Em julho de 2017, o Conselho explicou à Provedora de Justiça que o Secretariado assinala um documento com a marca «LIMITE» com base numa avaliação « *prima facie* » da existência de risco para um ou mais interesses protegidos pelas exceções estabelecidas nas regras da UE em matéria de acesso do público aos documentos [34] .

34. Todavia, a inspeção da Provedora de Justiça revelou que documentos com um código interinstitucional distribuídos ao Secretariado, aos grupos de trabalho e ao Coreper relativos aos três dossiês legislativos foram, de forma geral e sistemática, assinalados com a marca «LIMITE» [35] . Isso evidencia que nos diferentes departamentos do Secretariado existe uma prática de aposição automática da marca «LIMITE» nos documentos legislativos preparatórios. O Regulamento Interno do Conselho parece incentivar esta prática de «pecar por excesso de segurança» e de tornar diretamente acessíveis apenas os documentos que « *não sejam manifestamente abrangidos* » [36] por alguma das exceções às regras da UE em matéria de acesso do público aos documentos. Pode dizer-se que isto inverte o requisito legal de acesso o mais amplo possível do público [37] aos documentos legislativos [38] .

35. Em julho de 2017, o Conselho informou a Provedora de Justiça de que, geralmente, enquanto decorrem os debates legislativos, só retira a marca «LIMITE» em resposta a pedidos específicos. A revisão sistemática da marca «LIMITE» aposta nos documentos tem lugar apenas após a aprovação final do ato legislativo [39] . Por conseguinte, em processos legislativos complexos, os documentos podem não ser publicados de forma proativa senão depois de decorridos vários anos [40] . A Provedora de Justiça observa que, em 2015, 84 % dos pedidos de acesso do público a documentos assinalados com a marca «LIMITE» e relativos a procedimentos legislativos em curso nesse ano foram concedidos [41] . No caso do Regulamento relativo à proteção de dados, 310 dos 321 documentos relacionados com esse dossiê e assinalados com a marca «LIMITE» foram integralmente disponibilizados mediante pedido, enquanto as negociações ainda estavam em curso. Isso significa que a grande maioria dos documentos legislativos não estava, em última análise, abrangida por



nenhuma das exceções à divulgação previstas nas regras da UE em matéria de acesso do público aos documentos [42] .

36. A Provedora de Justiça sublinha que as restrições ao acesso aos documentos legislativos devem ser excepcionais e que a sua duração deve ser limitada ao absolutamente necessário. A marca «LIMITE» só deve ser aplicada aos documentos que, no momento da avaliação, estejam dispensados da divulgação com base numa das exceções previstas nas regras de acesso aos documentos da UE. O Conselho deverá disponibilizar de forma proativa no seu sítio Web os seus documentos legislativos [43] , tal como faz o seu colegislador, o Parlamento Europeu.

37. Tendo em conta as considerações precedentes, a Provedora de Justiça concluiu que a prática atual de assinalar com a marca «LIMITE» a maior parte dos documentos preparatórios em procedimentos legislativos em curso representa uma restrição desproporcionada sobre o direito dos cidadãos ao mais amplo acesso possível aos documentos legislativos. Isto constitui má administração. Assim, a Provedora de Justiça formulou as seguintes recomendações ao Conselho:

O Conselho deve definir critérios claros e públicos para a aposição da marca «LIMITE» nos documentos, em conformidade com a legislação da UE.

O Conselho deve rever sistematicamente a marca «LIMITE» dos documentos numa fase inicial, antes da adoção final de um ato legislativo, nomeadamente antes do início das negociações informais (os chamados «trílogos») entre o Conselho, o Parlamento Europeu e a Comissão, altura em que o Conselho já deverá ter chegado a uma posição inicial sobre a proposta legislativa.

Conclusão

38. Com base no exposto, a Provedora de Justiça considera que o Conselho deve melhorar a transparência do seu processo legislativo. Dada a importância da questão da transparência legislativa para a responsabilização no processo de decisão da UE, a Provedora de Justiça pede o apoio do Parlamento Europeu no sentido de levar o Conselho a seguir as suas recomendações e sugestões.

Recomendações da Provedora de Justiça

A Provedora de Justiça fez as seguintes recomendações ao Conselho:

O Conselho deve:

- **Registar sistematicamente a identidade dos governos dos Estados Membros quando estes manifestarem posições nas instâncias preparatórias do Conselho.**
- **Definir critérios claros e públicos para a aposição da marca «LIMITE» nos documentos, em conformidade com a legislação da UE.**
- **Rever sistematicamente a marca «LIMITE» dos documentos numa fase inicial, antes da adoção final de um ato legislativo, nomeadamente antes do início das negociações informais nos «trílogos», altura em que o Conselho já deverá ter chegado a uma**



posição inicial sobre a proposta legislativa.

Sugestões de melhoria da Provedora de Justiça

O Conselho deve:

- 1. Avaliar o modo como cumpre a sua obrigação legal de disponibilizar diretamente os documentos legislativos. Esta avaliação deve ser concluída no prazo de 12 meses a contar da data da presente recomendação e deve conduzir à adoção, no prazo de outros 12 meses, de mecanismos novos e adequados.**
- 2. Adotar orientações sobre os tipos de documentos que devem ser elaborados pelas instâncias preparatórias no contexto dos procedimentos legislativos e sobre as informações que devem ser incluídas nesses documentos.**
- 3. Atualizar o Regulamento interno do Conselho para refletir a prática atual de divulgação dos documentos legislativos que contêm as posições dos Estados [⊠] Membros, tal como referido pela Presidência neerlandesa do Conselho de 2016.**
- 4. Inscrever todos os tipos de documentos no seu registo público, independentemente do seu formato e de o acesso a esses documentos ser total, parcial ou inexistente.**
- 5. Melhorar a facilidade de utilização e as funcionalidades de pesquisa do registo público de documentos.**
- 6. Criar uma página Web específica e atualizada para cada proposta legislativa, seguindo o exemplo do Observatório Legislativo do Parlamento Europeu.**

O Parlamento Europeu poderá considerar a adoção de uma resolução nesse sentido.

Anexo 1 – Documentação do trabalho das instâncias preparatórias do Conselho
Aquando da abertura do inquérito, a Provedora de Justiça constatou que existia um certo grau de coerência na documentação elaborada no contexto das reuniões do Coreper [44]. Porém, afigura-se que existem práticas diferentes noutras instâncias preparatórias do Conselho, mormente no seio dos grupos de trabalho, relativamente aos documentos que são elaborados e às informações que neles são incluídas.

No que respeita à **coerência** da documentação gerada nas instâncias preparatórias, a Provedora de Justiça sabe que o Conselho elabora vários tipos de documentos para registar o progresso e os resultados das negociações nessas instâncias. Estes documentos podem ser « *ordens do dia* », « *documentos de acompanhamento* », « *relatórios* », « *resultados de processos* », « *relatórios sumários* » dos debates, « *textos de compromisso* », « *notas* » às delegações, etc.



A inspeção dos três dossiês legislativos mostrou que as práticas de redação variam em função da instância preparatória e do departamento responsável no Secretariado do Conselho. Por exemplo, não obstante o Secretariado ter elaborado «resultados de processos» pormenorizados para algumas das reuniões da instância preparatória [45] que preparou a posição do Conselho sobre o projeto de Decisão relativa ao combate ao trabalho não declarado, não existem esses registos relativamente às reuniões das outras duas instâncias preparatórias que discutiram o Regulamento relativo à proteção de dados [46] e a Diretiva relativa à acessibilidade dos sítios web e das aplicações móveis de organismos do setor público [47]. Do mesmo modo, o Secretariado elaborou regularmente «notas» com compilações das observações escritas dos Estados-Membros sobre o projeto de Regulamento relativo à proteção de dados, mas, em relação aos outros dois atos legislativos, não existem tais notas. Estas observações foram confirmadas por várias contribuições para a consulta pública da Provedora de Justiça, que manifestou especiais preocupações relativamente à ausência de atas em algumas instâncias preparatórias.

A Provedora de Justiça reconhece que é necessário um certo grau de flexibilidade na elaboração de documentos, tendo em conta os diferentes tipos de instâncias preparatórias e a diversidade dos temas em discussão, a fim de tornar o processo de negociação tão eficaz quanto possível. Contudo, as diferentes práticas de redação só deverão ser justificadas pela natureza do dossiê legislativo e pelas particularidades das discussões preparatórias conexas. No entanto, na resposta à Provedora de Justiça o Conselho afirma que as divergências nas práticas dos departamentos do Secretariado do Conselho não estão apenas relacionadas com a natureza de cada dossiê específico; as diferentes abordagens também decorrem de diferentes práticas administrativas nos diferentes departamentos do Secretariado do Conselho [48].

Anexo 2 – Registo público de documentos do Conselho

O Conselho mantém um registo em linha de documentos, que é gerido pelo Secretariado e que contém cerca de 350 000 documentos nas suas línguas originais. Alguns dos documentos estão também disponíveis noutras secções do sítio Web, como as secções relativas às reuniões do Conselho ou às reuniões das instâncias preparatórias, ou na secção «*Políticas*».

Normalmente, o Secretariado regista o progresso e o resultado dos debates nas instâncias preparatórias nos chamados documentos «*standard*» (vulgarmente designados como documentos «ST»). Estes documentos incluem um número de referência individual e um código interinstitucional, que associa os documentos a uma proposta legislativa específica. Os documentos *standard* são inscritos no registo público por predefinição (embora os próprios documentos possam não estar imediatamente acessíveis ao público).

Até recentemente, o Conselho também elaborava uma vasta gama de outros documentos [49]. Alguns desses tipos de documentos deixaram de ser utilizados. Pelo contrário, atualmente, desde a introdução de um novo sistema de TI, todos os documentos que não são classificados como documentos *standard* são designados por documentos de trabalho. Os documentos de trabalho podem, por exemplo, conter observações ou perguntas escritas dos Estados-Membros sobre projetos de leis ou «*documentos officiosos*» [50] sobre vários temas relacionados com um projeto de lei específico.



Os documentos de trabalho não são automaticamente inscritos no registo público aquando da sua elaboração. Em vez disso, o Secretariado do Conselho publica trimestralmente, e para cada grupo de trabalho, um documento « *standard* » relativo ao registo público que contém uma lista dos documentos de trabalho que foram distribuídos pelo Secretariado a cada grupo de trabalho específico durante o período em causa. Para os documentos de trabalho não existe, portanto, uma entrada separada no registo público de documentos nem um código interinstitucional que os associe a um dossiê legislativo específico.

A Provedora de Justiça analisou igualmente o modo como os documentos e as informações relativas ao projeto de legislação podem ser consultados no registo público do Conselho.

No caso de propostas legislativas, o registo pode conter centenas de documentos que se encontram em várias secções do sítio Web. Para ter uma visão completa de toda a documentação disponibilizada pelo Conselho em relação a um ato legislativo – desde a proposta da Comissão até à sua adoção pelo Conselho – é necessário realizar quatro pesquisas diferentes no registo das negociações nas instâncias preparatórias [51] e duas pesquisas noutras secções do sítio Web para as discussões ao nível do Conselho [52].

A pesquisa mais completa no registo que se pode fazer atualmente baseia-se no código interinstitucional de um ato legislativo. A inspeção da Provedora de Justiça revelou que essa pesquisa não apresenta necessariamente determinados documentos essenciais relacionados com um projeto de ato legislativo, tais como as contribuições do serviço jurídico do Conselho.

A atual apresentação da documentação disponível também torna difícil a reprodução cronológica de todas as etapas de uma negociação. Várias contribuições para a consulta pública da Provedora de Justiça referiram a dificuldade em identificar a função, o estado e a localização de documentos individuais no processo legislativo geral. A inspeção revelou ainda dificuldades na identificação dos documentos no registo com base no seu título. Globalmente, para encontrar um documento específico poderá ser necessário um amplo conhecimento prévio do funcionamento do Conselho.

[1] Decisão 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 (94/262/CECA, CE, Euratom), JO L 113, p. 15.

[2] No âmbito do processo legislativo ordinário, artigo 294.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

[3] O Comité dos 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.



- [4] A lista das instâncias preparatórias está disponível em:
<http://www.consilium.europa.eu/pt/council-eu/preparatory-bodies/>
- [5] Artigos 1.º e 10.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia (TUE).
- [6] Artigo 15.º, n.º 2, TFUE.
- [7] Artigo 12.º, n.º 2, do 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 (a seguir «Regulamento n.º 1049/2001»). De acordo com este artigo, os documentos legislativos são «os documentos elaborados ou recebidos no âmbito de procedimentos tendo em vista a aprovação de atos juridicamente vinculativos nos, ou para os, Estados-Membros».
- [8] Considerando 6 do Regulamento n.º 1049/2001. Relativamente ao princípio do acesso o mais amplo possível do público, ver processos apensos C-39/05 P e C-52/05 P, *Suécia e Turco/Conselho* [2008], ECLI:EU:C:2008:374, n.º 34; processo C-280/11 P, *Conselho/Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671, n.º 27; e processo T-540/15, *De Capitani/Parlamento* [2018] ECLI:EU:T:2018:167, n.º 80.
- [9] Artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001.
- [10] De acordo com o Tribunal de Justiça, os interesses protegidos pelo artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 devem ser ponderados com o interesse público, *que é «sem dúvida, particularmente [pertinente] quando o Conselho age na qualidade de legislador »* (processo C-280/11 P, *Conselho/Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671, n.º 33; processo T-540/15, *De Capitani/Parlamento* [2018] ECLI:EU:T:2018:167, n.º 79).
- [11] No âmbito do processo legislativo ordinário, o artigo 294.º do TFUE.
- [12] A carta inicial da Provedora de Justiça pode ser consultada aqui:
<https://www.ombudsman.europa.eu/pt/cases/correspondence.faces/en/76929/html.bookmark>
- [13] A resposta do Conselho pode ser consultada aqui:
<https://www.ombudsman.europa.eu/pt/cases/correspondence.faces/en/83029/html.bookmark>
- [14] A Provedora de Justiça recebeu 22 contribuições para a consulta pública, que pode ser consultada aqui:
<https://www.ombudsman.europa.eu/pt/cases/case.faces/en/49461/html.bookmark>
- [15] O relatório de inspeção da Provedora de Justiça pode ser consultado aqui:
<https://www.ombudsman.europa.eu/pt/cases/correspondence.faces/en/89637/html.bookmark>
- [16] 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.



[17] 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.

[18] Diretiva (UE) 2016/212 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.

[19] A recomendação pode ser consultada aqui:
<https://www.ombudsman.europa.eu/pt/cases/recommendation.faces/en/89518/html.bookmark>

[20] Artigo 228.º do TFUE.

[21] 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.

[22] Estes são incorporados nos documentos posteriores às reuniões e registados no sistema de TI.

[23] Ver conclusões do advogado-geral P. Cruz Villalón no processo C-280/11 P, *Conselho/Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671, n.º 61.

[24] Processo C-280/11 P, *Conselho/Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671.

[25] Secretariado-geral do Conselho, Avaliação do impacto do acórdão do Tribunal de Justiça no processo C-280/11 P (*Conselho/Access Info Europe*), 8863/16, Col. 3.

[26] Artigo 11.º, n.º 4, alínea b), do anexo II do Regulamento Interno do Conselho.

[27] Artigo 11.º, n.º 6, do anexo II do Regulamento Interno do Conselho.

[28] Ver também acórdão do Tribunal Geral no processo T-233/09 *Acess Info Europe/Conselho da União Europeia* , [2011] ECLI:EU:T:2011:105, n.º 69.

[29] Processo C-280/11 P, *Conselho/Access Info Europe*, [2013]:EU:C:2013:671, n.º 40.

[30] A Presidência neerlandesa do Conselho de 2016 sugeriu que « o Regulamento Interno do Conselho, especificamente o artigo 11.º do anexo II, relativo ao acesso do público aos documentos do Conselho, não está totalmente em conformidade com a jurisprudência recente». Embora, na prática, o Conselho pareça respeitar plenamente o acórdão *Access Info*, a Presidência considera que as disposições de aplicação estabelecidas no artigo 11.º do anexo II do Regulamento de Processo deveriam ser adaptadas à recente jurisprudência dos tribunais da UE (Secretariado-geral do Conselho, grupo de trabalho Informação, 19 de maio de 2016, 9536/16, 26 de maio de 2016, p. 3).



[31] O anexo 2 contém informações pormenorizadas sobre o registo público de documentos do Conselho.

[32] Na secção «políticas» do seu sítio Web, o Conselho criou páginas Web dedicadas aos principais pacotes legislativos, mas estas páginas apresentam apenas o resultado de deliberações ao nível do Conselho – por vezes, ao nível do Coreper. Para obter um resumo das discussões ao nível das instâncias preparatórias, é necessário pesquisar o mais recente «relatório de progresso» no registo público.

[33] As disposições pertinentes relativas ao tratamento dos documentos que ostentam a marca «LIMITE» são o Regulamento interno do Conselho e as orientações internas relativas ao «Tratamento de documentos a nível interno do Conselho», documento n.º 11336/11.

[34] Artigo 4.º, n. os 1 a 3, do Regulamento n.º 1049/2001.

[35] Sendo a principal exceção a de que o acesso direto aos documentos tem de respeitar o Regulamento Interno do Conselho (ver artigo 11.º, n. os 3 e 5, do anexo II do Regulamento Interno do Conselho).

[36] Ver artigo 11.º, n.º 4, do anexo II do Regulamento Interno do Conselho.

[37] O princípio do «acesso o mais amplo possível do público» encontra-se estabelecido na jurisprudência da UE: ver processos apensos C-39/05 P e C-52/05 P, *Sweden e Turco/Conselho* [2008] ECLI:EU:C:2008:374, n.º 34, e processo C-280/11 P, *Conselho/Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671, n.º 27.

[38] O documento « Opening up closed doors: Making the EU more transparent for its citizens », que foi apresentado pela delegação neerlandesa à Conferência dos Órgãos Especializados em Assuntos da União, e que a Tweede Kamer (Segunda Câmara) dos Países Baixos apresentou a título de contribuição para a consulta pública da Provedora de Justiça, sustenta que « *o tratamento de documentos pelo Conselho viola a legislação da UE e a jurisprudência do Tribunal de Justiça Europeu* ».

[39] Secretariado-Geral do Conselho, «Issuing and release of LIMITE documents», 5109/1/17 REV 1, 2017, p. 3. Os departamentos do Secretariado-Geral do Conselho são incentivados a rever a marca «LIMITE» quando esta deixa de ser justificada.

[40] Por exemplo, no caso do Regulamento da UE relativo à proteção de dados, cinco anos após a proposta da Comissão.

[41]

https://www.eerstekamer.nl/bijlage/20170217/information_note_of_the_general/document3/f=/vkbjtj89a

[42] Conforme previsto no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001.

[43] Os documentos legislativos do Conselho podem ser ordens do dia das reuniões,



documentos de acompanhamento, relatórios, resultados de processos, relatórios sumários dos debates, textos de compromisso, notas, etc.

[44] As ordens do dia do Coreper são publicadas antes das reuniões e os relatórios sumários são normalmente publicados pouco depois das reuniões.

[45] Grupo das Questões Sociais.

[46] Grupo do Intercâmbio de Informações e da Proteção de Dados (DAPIX)

[47] Grupo das Telecomunicações e da Sociedade de Informação.

[48] Em anexo à sua resposta, o Conselho incluiu as conclusões gerais de uma avaliação realizada pelo Secretariado durante o primeiro semestre de 2015 sobre a elaboração de documentos relativos às atividades legislativas do Conselho. O estudo confirmou que as práticas de redação e o formato dos documentos distribuídos às delegações durante as negociações variam de um departamento do SGC para outro.

[49] Por exemplo, « *document de séance* » (DS), documentos de reunião (DR), documentos de trabalho (DT) ou documentos « *sans numéro* » (SN) (ver SGC, «Understanding the Council's open data datasheets», 2016, p. 14 e 16.

[50] Um «documento oficioso» é um documento informal apresentado durante as negociações, com o objetivo de chegar a acordo sobre questões relacionadas com questões controversas – sem necessariamente consubstanciar um compromisso do seu autor (que pode ser a Comissão Europeia, a Presidência do Conselho ou um Estado-Membro individual).

[51] Através do código de ficheiro interinstitucional para encontrar a lista de documentos preparatórios; através do nome do grupo de trabalho/comissão para encontrar as ordens do dia e os possíveis resultados de processos relacionados com os grupos de trabalho/comissões intervenientes nos debates; por data nas secções «Ordens do dia» e «Relatórios sumários do Coreper» para encontrar os debates do Coreper; pelo número do documento para determinados documentos conexos que não têm um número de dossiê interinstitucional (por exemplo, comunicações da Comissão).

[52] Na secção «Reuniões» do sítio Web para encontrar atas do Conselho e documentos adicionais, tais como as ordens do dia, as notas informativas e as atas, e na secção «Imprensa» do sítio Web, para encontrar a transmissão das sessões públicas do Conselho.