

Abertura das reuniões do Conselho como órgão legislativo

Resolução do Parlamento Europeu sobre o relatório especial do Provedor de Justiça Europeu na sequência do projecto de recomendação apresentado ao Conselho da União Europeia relativamente à queixa 2395/2003/GG sobre a abertura das reuniões do Conselho quando actua como órgão legislativo (2005/2243(INI))

O Parlamento Europeu,

- Tendo em conta o Relatório especial do Provedor de Justiça Europeu ao Parlamento Europeu na sequência do projecto de recomendação apresentado ao Conselho da União Europeia relativamente à queixa 2395/2003/GG,
 - Tendo em conta o artigo 1º do Tratado UE,
 - Tendo em conta o Regulamento (CE) nº 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 Comissão¹,
 - Tendo em conta o artigo 255º do Tratado CE, relativo ao acesso aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão,
 - Tendo em conta os artigos 195º e 207º do Tratado CE,
 - Tendo em conta a Declaração de Laeken sobre o futuro da União Europeia²,
 - Tendo em conta as Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Sevilha de 21 e 22 de Junho de 2002,
 - Tendo em conta o nº 7 do artigo 3º do Estatuto do Provedor de Justiça Europeu³,
 - Tendo em conta o artigo 45º e o nº 3 do artigo 195º do seu Regimento,
 - Tendo em conta o relatório da Comissão das Petições (A6-0056/2006),
- A. Considerando que o artigo 195º do Tratado CE confere ao Provedor de Justiça Europeu poderes para receber queixas apresentadas por qualquer cidadão da União respeitantes a casos de má administração na actuação das instituições ou organismos comunitários,
- B. Considerando que, no caso da queixa 2395/2003/GG apresentada ao Provedor de Justiça, os queixosos alegaram que as reuniões em que o Conselho actua no exercício dos seus poderes legislativos não são compatíveis com o nº 2 do artigo 1º do Tratado UE e apenas são abertas na medida prevista nos artigos 8º e 9º do Regulamento Interno do Conselho de 22 de Julho de 2002, posteriormente alterado em 22 de Março de 2004⁴,
- C. Considerando que os queixosos consideraram que as reuniões em que o Conselho actua no exercício dos seus poderes legislativos deveriam ser públicas e solicitaram uma alteração do Regulamento Interno do Conselho para esse efeito,

¹ JO L 145 de 31.5.2001, p. 43.

² Anexo I às Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Laeken de 14 e 15 de Dezembro de 2001.

³ JO L 113 de 4.5.1994, p. 15.

⁴ JO L 106 de 15.4.2004, p. 22.

- D. Considerando que, nos termos do nº 2 do artigo 12º do Regulamento (CE) nº 1049/2001 e do artigo 7º do Regulamento Interno do Conselho, na sua versão modificada, este actua no exercício dos seus poderes legislativos na acepção do nº 3, segundo parágrafo, do artigo 207º do Tratado CE sempre que adopta regras juridicamente vinculativas nos ou para os Estados-Membros, por via de regulamentos, directivas, decisões-quadro ou decisões com base nas disposições pertinentes dos Tratados, com excepção das deliberações conducentes à aprovação de medidas de ordem interna, de actos administrativos ou orçamentais, de actos relativos às relações interinstitucionais ou internacionais ou de actos não vinculativos, como conclusões, recomendações ou resoluções,
- E. Considerando que, de acordo com a supramencionada definição da sua actividade legislativa, a actividade não legislativa do Conselho é proporcionalmente muito inferior à sua actividade legislativa; que, por conseguinte, a transparência dos seus trabalhos deveria constituir a regra, aplicando-se a confidencialidade unicamente à actividade não legislativa, se necessário,
- F. Considerando que, nos termos do segundo parágrafo do artigo 1º do Tratado UE, as decisões na UE devem ser tomadas “de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos”,
- G. Considerando que, em 19 de Novembro de 2003, o Sr. Solana, Secretário-Geral do Conselho, na sua resposta à carta aberta dos queixosos, afirmou que a abertura ao público das deliberações legislativas do Conselho era uma questão que colhia o mais amplo apoio,
- H. Considerando que, na sua resposta ao Provedor de Justiça, o Conselho reconheceu que o princípio de abertura estabelecido, nomeadamente, no segundo parágrafo do artigo 1º do Tratado da União Europeia assume grande importância,
- I. Considerando que o Conselho, no Regulamento Interno alterado em 2004, introduziu regras que previam uma maior abertura nas reuniões em que actua no exercício dos seus poderes legislativos,
- J. Considerando que, em Outubro de 2004, os Estados-Membros assinaram o Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, no qual existe uma disposição expressa no sentido de que as reuniões em que o Conselho delibera e vota sobre um projectos de actos legislativos devem ser públicas,
- K. Considerando que, na sua resposta a questões específicas levantadas pelo Provedor de Justiça, o Conselho não mencionou quaisquer obstáculos à aplicação da alteração do seu Regulamento Interno, conforme solicitado pelos queixosos, nem quaisquer princípios ou objectivos de ordem superior que legitimassem a sua recusa em abrir ao público as reuniões em que actua no exercício dos seus poderes legislativos, tendo argumentado, porém, que a adopção do Regulamento Interno do Conselho era uma questão política e institucional que deveria ser decidida pelo próprio Conselho,
- L. Considerando que, no seu Relatório Anual 1997¹, o Provedor de Justiça considerou que a má administração ocorre quando um organismo público não actua em conformidade com uma regra ou princípio a que está vinculado.
- M. Considerando que o Provedor de Justiça concluiu que o facto de o Conselho se recusar a decidir abrir ao público as reuniões em que actua no exercício dos seus poderes legislativos, sem apresentar motivos sérios para esta recusa, constitui um caso de má administração.

¹ http://www.euro-ombudsman.eu.int/report97/pdf/pt/rap97_pt.pdf.

- N. Considerando que o Provedor de Justiça, no seu projecto de recomendação ao Conselho, nos termos do n.º 6 do artigo 3.º do Estatuto do Provedor de Justiça Europeu, afirmava que: “O Conselho da União Europeia deve rever a sua recusa de decidir abrir ao público as reuniões em que actua no exercício dos seus poderes legislativos”; que, no seu Relatório Especial, o Provedor de Justiça reiterou esta recomendação e sugeriu que o Parlamento Europeu considerasse a aprovação de uma resolução com o teor da sua recomendação,
- O. Considerando que, especialmente quando o Conselho adopta actos como “pontos A”, o debate e o trabalho legislativo são, na realidade, assegurados pelo Comité dos Representantes Permanentes (COREPER), limitando-se o Conselho a aprovar os actos em causa,
- P. Considerando que o Conselho actua igualmente no exercício dos seus poderes legislativos nas reuniões dos comités de conciliação,
- Q. Considerando que a obrigação de prestar contas e a responsabilidade pública dos ministros requer que as posições e as votações dos Estados-Membros no Conselho sejam conhecidas do público,
- R. Considerando que os dois ramos legislativos da UE continuam a trabalhar com base em conjuntos de informações parcialmente diferentes; que os documentos na posse do Parlamento, em geral, são públicos, enquanto o Conselho trabalha frequentemente também com base em documentos e informações classificados, inclusivamente quando aprecia determinadas questões que requerem adopção pelo procedimento de co-decisão,
- S. Considerando que a Presidência do Reino Unido apresentou ao Conselho duas propostas alternativas com vista a dar cumprimento às recomendações do Provedor de Justiça, uma das quais implicaria a alteração do Regulamento Interno do Conselho, enquanto a outra se limitava a procurar aumentar a transparência no âmbito do Regulamento Interno em vigor,
- T. Considerando que, subsequentemente, o Conselho optou por não alterar o seu Regulamento Interno,
1. Aprova as recomendações do Provedor de Justiça Europeu ao Conselho;
 2. Recorda que:
 - nas ordens jurídicas democráticas, como as da União Europeia (n.º 1 do artigo 6.º do Tratado UE) e dos seus Estados-Membros, a característica essencial da lei reside, não apenas no seu carácter vinculativo, mas também no facto de ser adoptada segundo modalidades que permitam a informação e a participação dos cidadãos europeus através dos seus representantes, tanto ao nível nacional (parlamentos e governos nacionais), como ao nível europeu (Parlamento Europeu), devendo notar-se, ainda, que o segundo parágrafo do artigo 1.º do Tratado UE obriga as Instituições a adoptarem uma abordagem de abertura e de proximidade em relação aos cidadãos nos seus processos decisórios, e que a não aplicação deste princípio tem que ser fundada em razões muito específicas e particularmente fortes;
 - tal possibilidade de participação dos cidadãos seria gravemente afectada se uma das autoridades legislativas tornasse acessíveis os seus trabalhos preparatórios e os seus debates apenas no momento da decisão final, ou posteriormente à mesma;
 - a manutenção de normas de transparência diferentes entre o Parlamento e o Conselho não tem qualquer justificação lógica, designadamente a nível do processo de co-decisão;

- uma vez que os trabalhos preparatórios a nível das comissões parlamentares e os debates em sessão plenária são abertos ao público, os debates a nível ministerial sobre os mesmos dossiers deveriam igualmente ser abertos ao público;
 - tal requisito de transparência é tanto mais evidente quanto o Parlamento e o Conselho procuram um acordo em co-decisão no momento da primeira leitura pelo Parlamento (o que sucede uma em cada três vezes); em tais situações, a própria posição do Parlamento apenas será compreensível se, ao mesmo tempo, houver conhecimento de uma eventual posição maioritária em vias de se constituir a nível do Conselho, da sua composição e dos argumentos subjacentes às posições das delegações nacionais;
 - a persistência da confidencialidade dos trabalhos do Conselho durante negociações desse tipo equivale a pôr em causa o respeito do princípio da transparência e a eficácia que regem os trabalhos a nível do Parlamento;
 - este aspecto não foi devidamente tido em conta nas Conclusões aprovadas pelo Conselho em 22 de Dezembro de 2005, que prevêem a transparência dos trabalhos preparatórios do Conselho unicamente no início do processo e antes da votação final (salvo decisão em contrário do COREPER);
3. Recorda que, nos termos da definição de actividade legislativa que consta do artigo 12º do Regulamento (CE) nº 1049/2001 e do Regulamento Interno do Conselho, o princípio da transparência deveria ser aplicado com carácter de urgência não apenas quando o Conselho delibera em co-decisão com o Parlamento, mas também em todos os outros casos que impliquem a participação do Parlamento, incluindo a consulta simples, e sempre que se trate da adopção de actos que podem afectar os direitos e liberdades dos cidadãos, como sucede com os actos abrangidos pelo terceiro pilar;
 4. Lamenta a ausência de progressos nesses domínios e o silêncio do Conselho sobre a matéria nas suas Conclusões de 22 de Dezembro de 2005;
 5. Considera inaceitável que o órgão legislativo mais importante da UE continue a reunir-se à porta fechada quando actua como legislador;
 6. Salienta que os princípios que garantem uma governação a vários níveis na União Europeia são os princípios da boa governança: participação, transparência, responsabilização, eficácia e coesão;
 7. É de opinião que, num momento em que a UE assume o papel de promotor da democratização e da responsabilização, o Conselho deveria responder aos pedidos de maior transparência formulados pelos parlamentos, pela sociedade civil e pelo público em geral;
 8. Entende que não é apenas por uma questão de princípio que as reuniões dos órgãos legislativos devem ser públicas, mas que esse facto assume importância directa para os esforços do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais, enquanto representantes dos cidadãos europeus directamente eleitos, para desempenharem a sua missão de controlo;
 9. Considera da maior importância que os parlamentos nacionais possam exigir que os seus governos e ministros prestem contas; é de opinião que não é possível fazê-lo eficazmente se não se souber de que forma os ministros actuaram e votaram no Conselho e em que informações basearam as suas decisões;

10. Julga que os recentes desenvolvimentos relacionados com os debates em torno do processo de ratificação do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa demonstraram claramente que os cidadãos europeus pretendem uma maior abertura do processo decisório europeu;
11. Pensa que a abertura ao público das reuniões tornaria o trabalho do Conselho mais transparente e mais importante aos olhos dos cidadãos europeus e aumentaria a confiança do público na forma como a União Europeia e os seus representantes trabalham;
12. Está persuadido de que uma maior abertura conduzirá os ministros dos governos dos Estados-Membros a assumir uma maior responsabilidade colectiva e de que isto reforçará a legitimidade das decisões do Conselho perante a opinião pública, além de promover e intensificar o debate público sobre assuntos europeus;
13. Convida o Conselho a introduzir alterações no seu Regulamento Interno e a mudar os seus métodos de trabalho, de modo a que as reuniões em que actua no exercício dos seus poderes legislativos sejam abertas e acessíveis ao público;
14. Considera que as reuniões do COREPER constituem uma parte essencial das deliberações legislativas do Conselho e que, por conseguinte, devem ser abrangidas pelas regras relativas à abertura; considera que o Conselho deve tomar as suas decisões por votação formal e não apenas por aprovação;
15. Lembra que o Conselho actua igualmente no exercício da sua capacidade legislativa quando participa em procedimentos de conciliação;
16. Nota que, actualmente, os documentos preparatórios dos pontos que figuram nas ordens do dia das reuniões não são acessíveis ao público; sublinha que, em toda e qualquer adaptação do Regulamento Interno, o Conselho deverá especificar claramente a classificação e a hierarquia desses documentos e torná-los acessíveis ao público;
17. Congratula-se com as conclusões do Conselho de 22 de Dezembro de 2005, que considera um passo no bom sentido, mas lamenta que o Conselho não tenha seguido as recomendações do Provedor de Justiça no sentido de alterar o seu Regulamento Interno;
18. Lembra que qualquer alteração do Regulamento Interno do Conselho requer o apoio de treze dos vinte e cinco Estados-Membros;
19. Considera que, dado que os governos de todos os Estados-Membros assinaram o Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, não deverá haver oposição a um acordo sobre a alteração do Regulamento Interno do Conselho, uma vez que o princípio já foi politicamente aceite pelos governos de todos os Estados-Membros;
20. Salaria que o Parlamento Europeu aprovou sem reservas o Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa e os esforços com vista à sua entrada em vigor; salienta que uma alteração do Regulamento Interno do Conselho não deve ser considerada como um substituto da totalidade ou de parte do dito Tratado, mas antes como uma adaptação há muito esperada à realidade europeia e à igualdade institucional na actividade legislativa da União Europeia;
21. Considera que os métodos de transmissão das reuniões do Conselho, tal como descritos nas Conclusões de 22 de Dezembro de 2005, são insuficientes para garantir a necessária abertura, sendo indispensável que haja a possibilidade de acesso às reuniões por parte de representantes do público e dos meios de comunicação social;

22. Incita o Conselho a tomar todas as medidas necessárias para fazer com que as reuniões em que actua no exercício dos seus poderes legislativos passem a ser abertas ao público; insta o Conselho igualmente a transmitir, nomeadamente através da Internet, as suas reuniões públicas e a divulgar atempadamente as datas e as ordens do dia dessas reuniões, bem como a proceder a transcrições oficiais das mesmas em todas as línguas oficiais da União Europeia;
23. Insta o Conselho a adoptar uma abordagem comum no que diz respeito à aplicação do Código de Boa Conduta Administrativa da União Europeia, adoptado pelo Parlamento Europeu em 6 de Setembro de 2001¹;
24. Propõe ao Conselho o lançamento de um projecto-piloto sobre “um processo de tomada de decisões mais transparente”, no âmbito do qual um ou mais temas legislativos importantes seriam debatidos numa reunião do Conselho perfeitamente aberta e acessível, dando-se um especial realce à explicação dos procedimentos seguidos e às decisões tomadas, de modo a que se tornassem de mais fácil compreensão pelos cidadãos;
25. Solicita à Presidência, aos Membros do Conselho e à Comissão que proponham questões ou matérias para um tal debate aberto, nos termos do nº 3 do artigo 8º do Regulamento Interno do Conselho;
26. Exorta a Presidência em exercício do Conselho a inscrever a questão da abertura ao público das reuniões do Conselho, com carácter prioritário, na ordem do dia do Conselho Europeu e a assumir um compromisso solene, em 9 de Maio de 2006, de proceder à alteração imediata do Regulamento Interno do Conselho, bem como de rever, antes do final de 2006, o Regulamento CE nº 1049/2001 com o acordo do Parlamento Europeu;
27. Apela a todos os interessados para que exerçam a máxima pressão sobre o Conselho, com vista a persuadi-lo a seguir as recomendações do Provedor de Justiça e a adaptar o seu Regulamento Interno;
28. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho, à Comissão, ao Provedor de Justiça Europeu e aos governos e parlamentos dos Estados-Membros.

¹ JO C 72 E de 21.3.2002, p. 331.