



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 3.5.2006
COM(2006) 194 final

LIVRO VERDE

INICIATIVA EUROPEIA EM MATÉRIA DE TRANSPARÊNCIA

(apresentada pela Comissão)

LIVRO VERDE

INICIATIVA EUROPEIA EM MATÉRIA DE TRANSPARÊNCIA

I. INTRODUÇÃO

O compromisso assumido no sentido de conceder às partes interessadas maiores oportunidades para participarem activamente na definição das políticas da UE constitui um dos “Objectivos Estratégicos 2005–2009”, mediante os quais a Comissão Europeia lançou uma “Parceria para a renovação europeia”¹. Neste contexto, a Comissão salientou nomeadamente o facto de que *“A consulta e a participação são inerentes ao conceito de parceria”*.

De igual modo, a Comissão salientou a importância de um *“elevado nível de transparência”* a fim de assegurar que a União seja *“responsabilizada pelo seu trabalho (e para que este seja) do conhecimento público”*.

A Comissão entende que elevadas normas em matéria de transparência são intrínsecas à legitimidade de qualquer administração moderna. Os cidadãos europeus têm o direito de exigir instituições públicas eficientes, transparentes e orientadas pelo conceito de serviço. Têm igualmente o direito de exigir que os poderes e os recursos conferidos aos organismos públicos e políticos sejam utilizados de forma prudente, não sendo nunca objecto de práticas abusivas para fins pessoais.

Neste contexto, a Comissão lançou em Novembro de 2005 a “Iniciativa Europeia em matéria de Transparência” (IET)².

Esta iniciativa destina-se a consolidar uma série de medidas relacionadas com a transparência já instituídas pela Comissão, em especial as adoptadas no âmbito das reformas globais que têm vindo a ser implementadas desde 1999 e enumeradas no Livro Branco sobre a Governança Europeia. As principais medidas a assinalar neste domínio são a seguir referidas:

- A legislação relativa ao “acesso aos documentos” (Regulamento (CE) n.º 1049/2001), que estabelece o enquadramento de acesso aos documentos não publicados das instituições e dos organismos da UE, que são disponibilizados através de um registo de documentos ou na sequência de pedidos individuais. A Comissão criou igualmente um registo de documentos (como exigido pelo referido regulamento), para além de um registo específico de documentos relacionados com os trabalhos dos comités no âmbito da «comitologia»;
- O lançamento de bases de dados que fornecem informações sobre os organismos consultivos e os grupos de peritos que dão assessoria à Comissão;
- Consulta alargada das partes interessadas e avaliações de impacto aprofundadas previamente à apresentação de propostas legislativas. Tal contribui para assegurar

¹ COM(2005) 12.

² SEC(2005) 1300.

que as preocupações dos cidadãos e das partes interessadas no seu conjunto sejam tomadas em consideração de forma adequada. Isto representa um contributo fundamental para a implementação da política da Comissão no sentido de “legislar melhor”;

- O “Código de boa conduta administrativa” da Comissão que serve de parâmetro de referência para aferir a qualidade da instituição nas suas relações com o público. As regras de deontologia aplicáveis aos funcionários da Comissão são definidas no seu Estatuto e nas respectivas normas de execução. No que diz respeito ao nível político, o Tratado CE prevê disposições claras relativamente às normas éticas a serem respeitadas pelos membros da Comissão. Estas normas entraram em vigor mediante a adopção do “Código de Conduta dos Comissários”.

Aquando da adopção da Iniciativa Europeia em matéria de Transparência, a Comissão lançou um reexame da sua abordagem global neste domínio. O objectivo consiste em identificar os aspectos passíveis de serem melhorados e em fomentar um debate a este respeito. Consequentemente, a iniciativa abrange um leque alargado de questões, desde uma informação mais completa sobre a gestão e a utilização de fundos comunitários até à deontologia nas instituições europeias e o quadro em que os grupos de interesse (*lobbies*) e as organizações da sociedade civil desenvolvem as suas actividades.

Aquando do lançamento da iniciativa em 9 de Novembro de 2005, a Comissão estabeleceu uma distinção entre três domínios de acção.

No primeiro domínio, decidiu adoptar imediatamente as seguintes medidas:

- No intuito de permitir um melhor controlo da utilização dos fundos da UE sob gestão centralizada, está a ser criado um sítio *web* específico, destinado a facultar um acesso fácil às informações disponíveis sobre os beneficiários de projectos e programas. O referido sítio incluirá igualmente ligações aos sítios *web* dos Estados-Membros que contenham dados sobre os beneficiários dos fundos da UE que sejam objecto de uma gestão partilhada.
- A Comissão melhorará a cobertura do seu registo de documentos, nomeadamente com vista a assegurar a disponibilização directa de um maior número de documentos em linha.

O segundo vector consistirá num debate com as outras instituições europeias sobre as seguintes questões:

- Regras e normas de deontologia aplicáveis aos mandatários políticos, eleitos ou nomeados, nas instituições europeias;
- Reexame da legislação relativa ao “acesso aos documentos”. A cooperação interinstitucional a este respeito será apoiada por uma consulta das partes interessadas no final de 2006 ou no início de 2007, seguida da apresentação de uma proposta pela Comissão;
- Reformulação do quadro jurídico que rege as actividades do Organismo de Luta Antifraude (OLAF) da UE, a fim de assegurar que os Estados-Membros notifiquem

sistematicamente ao referido Organismo os resultados definitivos dos casos de fraude denunciados às autoridades nacionais.

Por último, a Comissão identificou três grandes vertentes da IET que devem ser desenvolvidas com base numa futura consulta pública aberta e que são objecto do presente Livro Verde.

- **Necessidade de assegurar um quadro mais estruturado para as actividades dos membros de grupos de interesse (*lobbyists*)**

A abordagem adoptada pela Comissão nos contactos com os membros de grupos de interesse tem-se inspirado sempre na sua preocupação pela abertura. Nos últimos anos, a Comissão reforçou e desenvolveu de forma mais aprofundada a sua política relativamente à participação das organizações da sociedade civil e outros interessados, nomeadamente mediante a adopção do “Livro Branco sobre a Governança Europeia” e dos “Princípios gerais e regras mínimas de consulta das partes interessadas”³.

Simultaneamente, a Comissão sublinhou o princípio de que “*uma participação mais activa pressupõe uma maior responsabilidade*”⁴. As relações entre a Comissão e os membros de grupos de interesse devem poder ser do conhecimento público. Por conseguinte, considerou-se oportuno proceder a um reexame do quadro que rege as actividades dos membros de grupos de interesse e solicitar opiniões quanto à necessidade de novas iniciativas.

- **Reacções às regras mínimas da Comissão em matéria de consulta**

As regras da Comissão em matéria de consulta contribuem para garantir uma interacção transparente entre os membros dos grupos de interesse e a Comissão. Já decorreram três anos desde a introdução das referidas regras.

Para completar o seu acompanhamento interno quanto à aplicação destas normas, a Comissão gostaria de auscultar a opinião de terceiros sobre as mesmas.

- **Divulgação obrigatória de informações sobre os beneficiários de fundos da UE objecto de uma gestão partilhada**

Para além do portal Internet acima referido, colocou-se a questão de saber se os Estados-Membros devem ser obrigados por lei a divulgar a identidade dos beneficiários de fundos da UE objecto de uma gestão partilhada.

As partes interessadas são convidadas a apresentarem as suas opiniões sobre estas questões. Para o efeito, devem responder às perguntas que figuram nos capítulos específicos sobre cada um destes três temas.

A consulta será iniciada em 3 de Maio e encerrada em 31 de Agosto de 2006.

³ COM(2002) 704.

⁴ Livro Branco sobre a Governança Europeia da Comissão Europeia.

As contribuições devem ser enviadas à Comissão através de um sítio *web* específico, em que estarão disponíveis mais informações sobre o processo de consulta. A Comissão consultará igualmente as partes interessadas através das suas representações nos Estados-Membros.

Todas as contribuições serão publicadas no sítio *web*.

II. TRANSPARÊNCIA E REPRESENTAÇÃO DE GRUPOS DE INTERESSE (LOBBYING)

1. Definições e quadro de base

Para efeitos do presente Livro Verde, por representação de grupos de interesse (“lobbying”) deve entender-se todas as actividades realizadas com o objectivo de influenciar a formulação de políticas e os processos de tomada de decisões das instituições europeias.

Consequentemente, por membros dos grupos de interesse (“lobbyists”), deve entender-se as pessoas que desenvolvem estas actividades e que trabalham nas mais diversas organizações tais como as empresas de consultoria no domínio das relações públicas, os cartórios de advogados, as ONG, os grupos de reflexão, os grupos de interesse no âmbito das empresas (“representantes internos”) ou as associações sectoriais.

Para um debate profícuo sobre a forma de enquadrar as actividades dos grupos de interesse a nível da UE, impõe-se definir o quadro de base em que devem assentar as relações entre as instituições da UE e os membros dos grupos de interesse. A Comissão considera que os seguintes aspectos são essenciais:

1. As actividades dos grupos de interesse são uma vertente legítima do sistema democrático, independentemente de serem realizadas por cidadãos individuais ou por empresas, organizações da sociedade civil e outros grupos de interesse ou empresas que trabalham por conta de terceiros (profissionais de relações públicas, grupos de reflexão e advogados).
2. Os membros de grupos de interesse podem contribuir para chamar a atenção das instituições europeias para questões importantes. Nalguns casos, a Comunidade propicia apoio financeiro a fim de assegurar que as opiniões de certos grupos de interesse sejam veiculadas de forma eficaz a nível europeu (p.ex. os interesses dos consumidores, de pessoas com deficiência, os interesses ambientais, etc.).
3. Simultaneamente, as instituições europeias não devem ser objecto de pressões indevidas devido a actividades realizadas de modo inadequado pelos grupos de interesse.
4. Quando os grupos de interesse procuram contribuir para o desenvolvimento das políticas da UE, o público em geral deve ser claramente informado do contributo que fornecem às instituições europeias. Deve também ser claramente informado sobre os interesses que representam, a função que desempenham e as respectivas modalidades de financiamento.

5. A obrigação imposta às instituições europeias no sentido de identificar e salvaguardar “o interesse geral da Comunidade”⁵ implica de forma inerente o seu direito de proceder a deliberações internas sem a ingerência de interesses externos.
6. As medidas no domínio da transparência devem ser eficazes e proporcionadas.

2. Potenciais áreas problemáticas

Os meios de comunicação, os meios académicos e os representantes de grupos de interesse manifestaram preocupações no que diz respeito a práticas no âmbito das actividades desenvolvidas pelos grupos de interesse que, na sua opinião, transcendem a representação legítima dos interesses. Tal é válido não só no que se refere às práticas que são claramente ilegais (fraude e corrupção), mas também no que respeita a outras metodologias inadequadas nesta área que correspondem a práticas abusivas face à política de abertura das instituições da UE ou que induzem abertamente em erro.

Os exemplos frequentemente citados neste contexto são os seguintes:

- Apresentação às instituições da UE de informações distorcidas sobre o eventual impacto económico, social ou ambiental de projectos de propostas legislativas.
- As modernas tecnologias de comunicação (Internet e correio electrónico) tornam mais fácil organizar campanhas de massa a favor ou contra uma determinada causa, sem que as instituições da UE possam verificar até que ponto estas campanhas reflectem as preocupações reais dos cidadãos da UE.
- A legitimidade da representação de interesses pelas ONG europeias é por vezes questionada, dado que algumas ONG parecem beneficiar de um apoio financeiro com base no orçamento da UE, para além do apoio político e financeiro dos seus membros.
- Em contrapartida, muitas ONG sustentam que não se verifica qualquer igualdade das condições no domínio das actividades desenvolvidas pelos grupos de interesse, uma vez que o sector empresarial se encontra em condições de investir recursos financeiros mais avultados nestas actividades.
- De modo geral, são tecidas críticas quanto à falta de informação sobre os membros dos grupos de interesse activos a nível da UE, nomeadamente sobre os recursos financeiros de que dispõem.

3. Medidas existentes e opções

A actual política da Comissão em matéria de transparência no que se refere às actividades desenvolvidas pelos grupos de interesse baseia-se em dois tipos distintos de medidas. Por um lado, as informações prestadas ao público em geral sobre as relações entre os membros dos grupos de interesse e a Comissão a fim de permitir um controlo externo. Por outro, vigoram regras em matéria de integridade que regem a conduta adequada de todos aqueles visados pelas actividades desenvolvidas pelos membros dos grupos de interesse, bem como destes membros propriamente ditos.

⁵ Cf. artigo 213.º do Tratado CE.

3.1. *Controlo externo*

O controlo externo pode servir de desincentivo contra práticas irregulares no âmbito das actividades desenvolvidas pelos grupos de interesse. As medidas de transparência podem assegurar que sejam prestadas informações sobre a identidade das pessoas que se consagram a esse tipo de actividades e as posições que assumem quando exercem estas actividades junto das instituições europeias.

A Comissão Europeia mantém contactos com um leque alargado de partes interessadas, peritos e membros de grupos de interesse. A presente secção incide sobre a participação dos membros dos grupos de interesse nos processos de consulta pública.

Nesta área, a Comissão já dispõe de uma política consagrada em matéria de transparência, que é definida nos “*Princípios gerais e regras mínimas de consulta das partes interessadas*”.

As *regras mínimas* requerem que as contribuições dos participantes nas consultas públicas sejam publicadas na Internet (cf. também Capítulo III). As regras de consulta contêm igualmente requisitos no que diz respeito à transparência quanto à natureza dos grupos de interesse.

Princípios gerais e regras mínimas de consulta

“A abertura e a responsabilização transformam-se assim em princípios importantes para a conduta de organizações quando pretendem contribuir para o desenvolvimento de políticas comunitárias. Não pode haver dúvidas sobre:

- *quais os interesses que representam,*
- *até que ponto a representação é abrangente.*

As partes interessadas que pretendam apresentar comentários sobre a política proposta pela Comissão têm de estar dispostas a fornecer-lhe e ao público em geral as informações acima mencionadas. A informação deve ser disponibilizada através da base de dados CONECCS (nos casos em que as organizações possam ser integradas na base e desejem ser incluídas com carácter voluntário) ou por outros meios - por exemplo, através de folhas informativas especiais. Não sendo disponibilizada informação, os comentários recebidos serão considerados como contribuições individuais”⁶.

A CONECCS⁷ é a base de dados da Comissão (alimentada numa base facultativa) que contém informações sobre as organizações da sociedade civil. O conceito de “organizações da sociedade civil” é lato e inclui sindicatos e federações patronais, ONG, associações de consumidores, organizações representativas de meios socio-económicos, instituições de caridade e organizações implantadas a nível local⁸. Por conseguinte, a CONECCS pode ser considerada como uma base de dados sobre os grupos de interesse (lobbies) europeus.

⁶ COM(2002) 704.

⁷ CONECCS – *Consultation, the European Commission and Civil Society* (Consulta, Comissão Europeia e sociedade civil) http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index_en.htm.

⁸ A Comissão baseou-se, em grande medida, na definição utilizada pelo Comité Económico e Social Europeu (CESE).

A CONECCS serve de fonte de informação para os serviços da Comissão e o público em geral. Todavia, não há qualquer requisito ou incentivo quanto à inscrição de uma organização da sociedade civil nesta base de dados, a qual também não é desincentivada.

A Comissão Europeia não gere um sistema de acreditação, nem um registo obrigatório das organizações que mantêm contactos com a Comissão.

Em contrapartida, o Parlamento Europeu (PE) dispõe de um sistema de acreditação para todas as pessoas que requerem um acesso frequente a esta instituição (acesso esse definido como correspondente a cinco ou mais dias por ano). Este sistema faculta o acesso às instalações do Parlamento. Os questores emitem passes especiais que são válidos pelo prazo de um ano. Estes indicam o nome do titular, a designação da empresa para a qual trabalha e a organização que representa. Um registo dos membros de grupos de interesse acreditados é publicado no sítio *web* do PE. Trata-se de uma mera lista apresentada por ordem alfabética que indica apenas os nomes dos titulares dos passes e as organizações que representam. Não é dada qualquer indicação sobre os interesses promovidos.

Na EU, o Parlamento alemão (Bundestag) é, por enquanto⁹, o único parlamento que adoptou regras formais específicas relativamente ao registo de membros dos grupos de interesse. Todos os anos, é elaborada uma lista pública de todos os grupos que pretendem manifestar ou defender os seus pontos de vista. Para serem registados, os grupos de interesse devem apresentar as seguintes informações: o nome e a sede, a composição do conselho de direcção e de administração, a esfera de interesses, o número de membros, os nomes dos seus representantes e o endereço dos respectivos escritórios. Não vigoram quaisquer requisitos quanto à apresentação de informações financeiras. O registo pode ser consultado através da Internet.

Em princípio, os membros dos grupos de interesse não podem ser ouvidos pelas comissões parlamentares nem receber um passe que autorize a sua admissão nas instalações parlamentares, salvo se estiverem inscritos no registo. Contudo, o *Bundestag* pode igualmente convidar numa base *ad hoc* as organizações que não constem do registo a apresentar informações .

Alguns países não pertencentes à UE (EUA e Canadá) instituíram um registo obrigatório dos membros dos grupos de interesse, ou seja, impõem às empresas de relações públicas e aos grupos de interesse a obrigação de indicarem os seus clientes, as questões que tratam e o que deles recebem para desempenharem as suas funções. Os membros dos grupos de interesse devem também apresentar regularmente um relatório. Os dados são disponibilizados ao público através da Internet.

Reforçar o controlo externo

Podem ser consideradas diversas soluções alternativas para reforçar o controlo externo das actividades desenvolvidas pelos grupos de interesse. A Comissão Europeia entende que as opções que se afiguram mais adequadas neste contexto são as seguintes: fornecimento de informações mais completas sobre todas as pessoas que contribuíram para o desenvolvimento de uma política ou de um quadro jurídico e instituição de um sistema de registo baseado em incentivos para o efeito.

⁹ Nalguns novos Estados-Membros da EU, está actualmente a ser considerada a possibilidade de serem introduzidos sistemas obrigatórios.

Melhor informação

Em primeiro lugar, a tónica deve ser colocada na aplicação coerente das regras em vigor no domínio das consultas públicas abertas, o que significa que a Comissão deve velar para que, no âmbito deste tipo de consultas, os grupos de interesse sejam sistematicamente convidados a apresentar informações sobre os seus objectivos, as suas fontes de financiamento e os interesses que representam.

A aplicação destes requisitos existentes em matéria de transparência poderia ser reforçada mediante o desenvolvimento de um instrumento electrónico (questionário), que permitisse à Comissão coligir mais informações sobre os participantes nas consultas públicas abertas lançadas através da Internet.

Esse instrumento seria utilizado por todos os serviços da Comissão para as suas consultas realizadas através da Internet.

Registo – Sistema voluntário acompanhado de incentivos para o efeito

A Comissão podia criar e gerir um sistema de registo facultativo através da Internet para todos os grupos de interesse e respectivos membros que pretendessem ser consultados sobre as iniciativas da EU. Os grupos de interesse e respectivos membros que indicassem no registo determinadas informações a seu respeito beneficiariam da oportunidade de assinalarem os seus interesses específicos e, em contrapartida, seriam informados de quaisquer consultas realizadas nas áreas relevantes. Consequentemente, a Comissão apenas consultaria de forma automática os membros de grupos de interesse inscritos no registo. A fim de constarem do registo, os requerentes seriam obrigados a prestar informações sobre as entidades que representam, a função que desempenham e as suas modalidades de financiamento. Os requerentes deveriam igualmente subscrever um código de conduta (ver ponto 3.2.), que seria aplicado de forma credível e transparente. Do ponto de vista do público em geral, o registo apresentaria uma panorâmica geral sobre os grupos de interesse que desenvolvem actividades junto da Comissão que passaria a ser do conhecimento público.

3.2. *Regras em matéria de integridade: códigos de conduta dos membros dos grupos de interesse*

Paralelamente ao controlo externo dos contactos com os membros dos grupos de interesse, as regras em matéria de integridade representam outra contribuição fundamental para a transparência a nível das actividades desenvolvidas pelos referidos grupos de interesse.

Situação actual

O conceito tradicional a nível europeu tem colocado o ónus em matéria de comportamento ético sobre os próprios representantes das instituições em detrimento do estabelecimento de novas regras juridicamente vinculativas destinadas a reger o comportamento dos membros dos grupos de interesse. Deste modo, os membros da Comissão e os funcionários das instituições europeias são vinculados por regras estritas que garantem a sua imparcialidade. As disposições relevantes constam do Tratado que institui as Comunidades Europeias e do Estatuto dos funcionários (cf. Anexo).

Estas regras são aplicadas com base em mecanismos específicos de controlo e sanções.

A Comissão é da opinião que a existência de códigos de conduta voluntários aplicáveis aos membros dos grupos de interesses pode desempenhar um papel de apoio útil neste contexto. Até à data, a Comissão tem optado por uma política de auto-regulamentação neste domínio. Na sua Comunicação de 1992 relativa aos grupos de interesse, a Comissão convidou os membros destes grupos de interesse a adoptarem os seus próprios códigos de conduta com base nos critérios mínimos por ela propostos. As principais características destes critérios podem ser resumidos da seguinte forma:

- Os membros dos grupos de interesse devem actuar com honestidade e declarar sempre os interesses que representam.
- Não devem divulgar informações susceptíveis de induzir em erro.
- Não devem propor qualquer forma de gratificação a fim de obterem informações ou beneficiarem de um tratamento preferencial.

Em consequência do sistema de auto-regulamentação promovido pela Comissão, vários organismos de coordenação dos profissionais de relações públicas (consultores e empresas de consultoria) adoptaram códigos de conduta voluntários que se baseiam nas regras mínimas propostas pela Comissão e que são muito semelhantes entre si em termos de orientação e conteúdo. Em 2005, as entidades acrescentaram aos seus códigos mecanismos de sanções internas, que variam desde uma reprimenda até à expulsão temporária ou definitiva.

Até à data, não foram notificados quaisquer casos de infracção no quadro destes códigos de conduta voluntários. Outro aspecto importante a ressaltar é o facto de só aderirem a estes códigos os consultores propriamente ditos, uma vez que o seu âmbito de aplicação não abrange os membros que sejam trabalhadores efectivos de grupos de interesse nem outros representantes de grupos de interesse que desenvolvem pontualmente actividades nesse domínio (p.ex. cartórios de advogados e grupos de reflexão). Em relação ao conjunto global de membros de grupos de interesse que desenvolvem actividades em Bruxelas, a aplicação dos referidos códigos tem sido conseqüentemente limitada. Além disso, uma vez que o sistema actual se baseia na auto-disciplina, afigura-se necessário consolidar os códigos existentes e instituir um sistema comum em matéria de execução e sanções que inspire a confiança de todos. Tal poderia incluir um código de conduta comum, aplicável a todos os membros dos grupos de interesse, acompanhado por uma entidade coordenadora específica, eventualmente em paralelo com um sistema de registo da responsabilidade da Comissão. Foi igualmente proposto que as instituições da EU deveriam estar dispostas a impor sanções formais a qualquer membro de um grupo de interesse que infringisse o código de conduta.

O Parlamento Europeu dispõe de um código de conduta obrigatório¹⁰ para todos aqueles que requerem a sua acreditação (cf. supra). Qualquer infracção pode conduzir à revogação da acreditação, isto é, da autorização de acesso às instalações do PE.

Não vigoram actualmente quaisquer códigos de conduta obrigatórios nos Estados-Membros da EU¹¹. O Canadá parece ser o único país não pertencente à EU que aplica um sistema deste tipo. Em termos de conteúdo, o código canadiano abrange as mesmas áreas que os critérios

¹⁰ Artigo 3.º do Anexo IX ao Regimento do PE.

¹¹ Nos Estados da Eslováquia e da Hungria, está a ser ponderada a possibilidade de serem introduzidos códigos obrigatórios.

mínimos relativamente ao código voluntário proposto pela Comissão. A legislação canadiana prevê que quando o responsável pelo registo de membros de grupos de interesse (“Registrar of Lobbyists”) dispuser de fundamentos para suspeitar de uma infracção ao código de conduta dos membros de grupos de interesse, deve investigar essa infracção e notificá-la ao Parlamento. Os resultados destas investigações são divulgadas ao público. (Em 2003-2004 foram investigadas quatro queixas, tendo sido todas consideradas destituídas de fundamento.) Qualquer infracção à lei pode resultar numa pena de prisão ou numa multa até um montante máximo de 66 000 euros.

O rumo a seguir

Neste contexto, a Comissão considera que se impõe uma maior transparência a nível das actividades desenvolvidas pelos grupos de interesse. Entende que um sistema credível consistiria no seguinte:

- Um sistema de registo voluntário, gerido pela Comissão, que incentivasse claramente os membros dos grupos de interesse a inscreverem-se no referido registo. Tais incentivos incluiriam a notificação automática das consultas organizadas sobre temas que assumissem interesse para os membros desses grupos.
- Um código comum para todos os membros de grupos de interesse ou, pelo menos, requisitos mínimos comuns. O código deve ser desenvolvido pelos próprios profissionais nesta área, eventualmente mediante a consolidação e a melhoria dos códigos existentes.
- Um sistema de controlo e de sanções a aplicar em caso de registo incorrecto e/ou infracção ao código de conduta.

A Comissão não considera que um sistema de registo obrigatório seja uma solução adequada. Afigura-se mais adequado um sistema reforçado de auto-regulamentação. Todavia, decorrido um certo período, deve proceder-se a um reexame para examinar se a auto-regulamentação surtiu os efeitos pretendidos. Caso contrário, deve ser ponderada a possibilidade de se introduzir um sistema de medidas obrigatórias (um código de conduta obrigatório, acrescido do registo obrigatório).

Perguntas:

- *Concorda que devem ser envidados esforços com vista a assegurar uma maior transparência no que diz respeito às actividades desenvolvidas pelos grupos de interesse?*
- *Concorda que os membros dos grupos de interesse que pretendam ser automaticamente notificados de consultas pelas instituições da EU devem inscrever-se num registo e prestar informações, nomeadamente sobre os seus objectivos, a sua situação financeira e os interesses que representam? Concorda que estas informações devem ser disponibilizadas ao público em geral? Quem deve ser responsável pela gestão deste registo?*
- *Concorda que se deve proceder à consolidação dos códigos de conduta existentes por forma a ser obtido um conjunto de requisitos mínimos comuns? Quem deve ser responsável, na sua opinião, pela elaboração do código?*

- *Concorda que se impõe uma nova entidade geral de fiscalização externa para controlar a observância das regras e que devem ser impostas sanções em caso de infracção ao código?*

III. REACÇÕES À APLICAÇÃO DAS REGRAS MÍNIMAS DE CONSULTA

Proceder a uma consulta alargada permite associar as partes interessadas ao processo de elaboração das políticas. Trata-se de um instrumento essencial para melhorar a qualidade das propostas legislativas da Comissão. As *normas mínimas* adoptadas pela Comissão constituem uma componente fundamental do Plano de Acção intitulado «*Legislar melhor*» que tem como objectivo primordial melhorar a qualidade da legislação da EU.

A Comissão adoptou uma Comunicação relativa às *normas mínimas de consulta* em Dezembro de 2002¹². O objectivo era o de criar um quadro geral transparente e coerente em matéria de consultas, mas que fosse suficientemente flexível a fim de permitir aos serviços da Comissão adaptarem os seus métodos de consulta a áreas políticas específicas. O princípio global subjacente a esta abordagem era o de garantir que as opiniões das partes interessadas fossem tomadas em consideração de forma adequada no processo de formulação das políticas da Comissão.

As regras mínimas aplicam-se a consultas sobre as principais propostas políticas da Comissão em relação às quais é exigida uma avaliação de impacto; estas propostas são enumeradas no Programa de Trabalho Anual da Comissão¹³. As regras mínimas aplicam-se igualmente às consultas organizadas sobre os Livros Verdes¹⁴. De igual modo, os serviços da Comissão são encorajados a aplicarem estas regras a outros exercícios de consulta. Todavia, certos exercícios específicos são isentos da aplicação das regras mínimas como, por exemplo, as decisões tomadas no quadro de uma consulta formal dos Estados-Membros (isto é, o denominado procedimento de comitologia), as consultas realizadas no quadro do “*diálogo social*” (artigos 137.º a 139.º do Tratado CE) e as consultas previstas pelos acordos internacionais. Os princípios gerais e as regras mínimas não são juridicamente vinculativos.

A Comunicação define “**consultas**” como os processos utilizados pela Comissão para desencadear reacções das partes interessadas à definição de políticas antes da decisão da Comissão. Por “**partes interessadas**”, deve entender-se todos aqueles que pretendem participar nas consultas realizadas pela Comissão, independentemente de serem organizações ou cidadãos particulares.

As regras mínimas encontram-se em vigor desde o início de 2003. No final de 2005, a Comissão já tinha finalizado mais de 100 propostas importantes¹⁵ às quais haviam sido aplicadas as regras mínimas. Além disso, a Comissão publicou 26 Livros Verdes¹⁶ ao longo

¹² COM(2002) 704.

¹³ Sítio *web* em que se pode consultar o “Programa de Trabalho” :

http://europa.eu.int/comm/atwork/programmes/index_en.htm;

Sítio *web* consagrado às “Avaliações de impacto”:

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/index_en.htm.

¹⁴ Sítio *web* relativo aos Livros Verdes: http://europa.eu.int/comm/off/green/index_en.htm.

¹⁵ Estas propostas podem ser consultadas no sítio *web* consagrado às avaliações de impacto:

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/practice_en.htm.

¹⁶ Os Livros Verdes podem ser consultados no seguinte sítio:

http://europa.eu.int/comm/off/green/index_en.htm.

deste período de três anos, em relação aos quais as referidas regras foram igualmente aplicadas.

Durante este período, considera-se de modo geral que a observância das regras foi globalmente satisfatória. Os relatórios intitulados “Legislar melhor”¹⁷ indicam que a maioria das regras mínimas foi correctamente aplicada pelos serviços da Comissão. Em especial, o ponto único de acesso às consultas, o portal Web “A sua voz na Europa”¹⁸, é utilizado em larga medida para dar publicidade a novas consultas públicas abertas. Os prazos mínimos para a apresentação de respostas parecem ter sido satisfeitos na maioria dos casos. Os relatórios sobre as avaliações de impacto apresentaram informações sobre os processos de consulta e os respectivos resultados de modo transparente. Todavia, nem sempre foram publicadas na Internet as contribuições recebidas às consultas públicas abertas. Verificaram-se também casos de informações insuficientes sobre a forma como as observações recebidas através das consultas foram ou não tomadas em consideração na proposta política final da Comissão.

É importante para a Comissão obter reacções dos participantes nos processos de consulta, ou seja, das partes interessadas que dispõem de experiência própria em matéria de consultas e no que se refere à aplicação das regras neste contexto, tendo em conta o facto de que estas são apenas aplicáveis a (i) importantes propostas políticas em relação às quais se exige uma avaliação de impacto e (ii) aos Livros Verdes. Estas reacções permitirão à Comissão identificar a eventual necessidade de introduzir melhorias na aplicação destas regras e ainda reflectir sobre novas medidas destinadas a reforçar a aplicação destas regras.

Pergunta:

Na sua opinião, a Comissão aplicou de forma satisfatória os princípios gerais e as regras mínimas de consulta? Pode fazer alusão a regras individuais (enumeradas, para efeitos de referência, no Anexo 2).

Queira justificar a sua resposta e, quando adequado, apresentar exemplos ilustrativos.

IV. DIVULGAÇÃO DA IDENTIDADE DOS BENEFICIÁRIOS DE FUNDOS COMUNITÁRIOS

A Comissão Europeia está empenhada em levar a cabo uma acção de sensibilização sobre a utilização dos fundos da EU, nomeadamente explicando melhor o que a Europa faz e porquê. A Comissão é responsável pela execução do orçamento da EU. Deve prestar contas ao contribuinte europeu e entende que é do interesse público fornecer informações sobre a forma como os fundos comunitários são gastos.

Apesar de os instrumentos modernos de comunicação de massas propiciarem novas oportunidades sem precedentes, os cidadãos europeus consideram infelizmente que dispõem de um conhecimento relativamente limitado da União Europeia. Simultaneamente, os cidadãos nutrem expectativas crescentes quanto a uma maior transparência a nível das

¹⁷ Os relatórios intitulados “Legislar melhor” fazem o ponto da situação no que se refere à aplicação das regras mínimas de consulta: relatório de 2003 http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/rpt/2003/com2003_0770en01.pdf, relatório de 2004 http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0098en01.pdf, e Anexo http://europa.eu.int/comm/civil_society/docs/SEC_2005_0364_1_EN.pdf.

¹⁸ http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm.

instituições públicas. Como sucede cada vez mais noutras esferas da vida, o público espera poder obter acesso às informações pretendidas “mediante pedido” e de uma forma convivial. A EU, enquanto força motriz da mudança e da modernidade, deseja estar na vanguarda desta evolução.

A elaboração de informações tendo em vista a sua divulgação ao público é muitas vezes associada a um encargo administrativo adicional. A Comissão entende que se trata de um investimento necessário para garantir a adesão do público e o seu apoio.

A Comissão já presta estas informações no que diz respeito às políticas financiadas pela EU que gere de forma central e directa, tendo já assumido um compromisso de sentido de fazê-lo de forma mais convivial. No entanto, a maioria do orçamento da EU não é desembolsada de forma central e directa pela Comissão, mas em parceria com os Estados-Membros (a denominada “gestão partilhada”). A política agrícola comum e das pescas, os Fundos Estruturais, o Fundo de Coesão e o Fundo Europeu de Refugiados são implementados segundo esta fórmula de gestão partilhada. No seu conjunto, estas políticas geridas em parceria com os Estados-Membros representam 75,7% do orçamento da UE, ou seja, 86,6 mil milhões de euros por ano.

É de fazer notar que a aceção de “beneficiário” diverge de forma significativa de uma política para outra, desde agricultores e pescadores, etc. até às ONG, aos organismos de formação ou aos ministérios nacionais, que lançam ou implementam determinadas acções.

As informações sobre os beneficiários de fundos comunitários desembolsados em parceria com os Estados-Membros são actualmente da competência de cada Estado-Membro e qualquer divulgação a este respeito é deixada ao seu critério. O grau de informação prestada ao público diverge de forma significativa consoante os Estados-Membros em causa.

Na ausência de uma obrigação geral a nível da EU, é naturalmente difícil apresentar uma panorâmica geral completa sobre a situação exacta no que se refere a cada programa ou projecto realizado em cada Estado-Membro. No caso da Política Agrícola Comum, por exemplo, encontram-se actualmente disponíveis informações sobre os beneficiários em onze Estados-Membros (Bélgica, Dinamarca, Estónia, França, Irlanda, Países Baixos, Portugal, Espanha, Eslovénia, Suécia e Reino Unido)¹⁹, embora com grandes disparidades no que se refere ao seu grau de pormenor e às modalidades de fornecimento desta informação (que variam desde um acesso total e directo até um acesso parcial mediante pedido). Em relação aos Fundos Estruturais, os dados de base sobre os beneficiários são recolhidos pelos Estados-Membros, mas não são centralizados nem disponibilizados ao público. Nalguns Estados-Membros, podem ser obtidas informações sobre os beneficiários do Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas (p.ex. informação em linha na Dinamarca, Irlanda, Lituânia, Espanha e Suécia).

Os cidadãos recorrem frequentemente à Comissão Europeia para obterem informações, desde a utilização do orçamento da EU até aos respectivos beneficiários, se estas informações não forem divulgadas a nível regional ou nacional. Tal coloca a Comissão numa situação difícil, uma vez que não dispõe desta informação ou não dispõe do direito de a divulgar sem o acordo prévio do Estado-Membro relevante. O quadro jurídico em vigor proíbe expressamente a Comissão de publicar informações sobre os beneficiários.

¹⁹ Ver, por exemplo, as informações disponíveis no seguinte sítio: <http://www.farmsubsidy.org/60.html>.

Além disso, a abordagem restritiva adoptada por certos Estados-Membros em matéria de informação baseia-se frequentemente na legislação nacional ou nas práticas relativas à protecção de dados, que divergem consoante os países para além do respeito dos requisitos mínimos estabelecidos a nível da EU²⁰, sendo muitas vezes determinada pelas tradições nacionais e pelas percepções e sensibilidades culturais.

Por conseguinte, qualquer obrigação geral coerente deve basear-se num novo quadro jurídico da EU, directamente aplicável em todos os Estados-Membros, de molde a assegurar uma abordagem uniforme no que diz respeito a todos os beneficiários dos fundos da EU.

Perguntas:

- *Concorda que é desejável introduzir, a nível comunitário, uma obrigação para que os Estados-Membros disponibilizem informações sobre os beneficiários dos fundos da EU objecto de uma gestão partilhada?*
- *Em caso afirmativo, que informações devem ser exigidas a nível nacional? Qual seria o melhor meio de divulgar esta informação (grau de informação necessário, período abrangido e meio de informação preferido)?*

²⁰ Directiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Outubro de 1995, relativa à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados (Jornal Oficial L 281 de 23.11.1995,p. 31).

Anexo 1

Integridade: Tratado CE e Estatuto dos funcionários

N.º 2 do artigo 213.º do Tratado CE

“Os membros da Comissão exercerão as suas funções com total independência, no interesse geral da Comunidade.

No cumprimento dos seus deveres, não solicitarão nem aceitarão instruções de nenhum Governo ou qualquer outra entidade. Os membros da Comissão abster-se-ão de praticar qualquer acto incompatível com a natureza das suas funções. [...]

Enquanto durarem as suas funções, os membros da Comissão não podem exercer qualquer outra actividade profissional, remunerada ou não. Além disso, assumirão, no momento da posse, o compromisso solene de respeitar, durante o exercício das suas funções e após a cessação destas, os deveres decorrentes do cargo, nomeadamente os de honestidade e discrição, relativamente à aceitação, após aquela cessação, de determinadas funções ou benefícios”.

Estatuto

Artigo 11.º: *“O funcionário deve desempenhar as suas funções e pautar a sua conduta tendo unicamente em vista os interesses das Comunidades, sem solicitar nem aceitar instruções de qualquer [...] organização ou pessoa estranha à instituição a que pertence. O funcionário deve desempenhar as funções que lhe sejam confiadas de forma objectiva e imparcial [...].*

Artigo 16.º: *“O funcionário, após a cessação das suas funções, continua vinculado aos deveres de honestidade e discrição quanto à aceitação de determinadas funções ou benefícios.*

O funcionário que tencione exercer uma actividade profissional, remunerada ou não, nos dois anos seguintes à cessação de funções deve informar do facto a sua instituição. Se essa actividade for relacionada com o trabalho efectuado pelo funcionário nos três últimos anos de serviço e for susceptível de entrar em conflito com os legítimos interesses da instituição, a entidade competente para proceder a nomeações pode [...] quer proibir ao funcionário o exercício dessa actividade, quer subordinar esse exercício às condições que julgue adequadas.”

Anexo 2

Apresentação pormenorizada dos princípios gerais e das regras mínimas²¹

Os **princípios gerais de consulta** são a participação, a abertura, a responsabilização, a eficácia e a coerência. Na prática, tal significa velar para que a Comissão realize consultas alargadas e para que os seus processos de consulta sejam transparentes, eficientes e coerentes.

As cinco **regras mínimas** centram-se em diferentes aspectos do processo de consulta:

A. Clareza do conteúdo da consulta

“Todas as comunicações relacionadas com a consulta deverão ser claras e concisas e incluir todas as informações que facilitem as respostas.”

B. Grupos visados nas consultas

“Ao definir o(s) grupo(s) visado(s) nas consultas, a Comissão deverá garantir que as partes interessadas tenham oportunidade de exprimir a sua opinião.”

C. Publicação

“A Comissão deverá garantir a publicidade adequada para aumentar a sensibilização e adaptar os seus canais de comunicação por forma a responder às necessidades do público visado. Sem excluir outros canais de comunicação, as consultas públicas deverão ser publicadas na Internet e anunciadas no “ponto de acesso único”.²²

D. Prazos de participação

“A Comissão deve prever tempo suficiente para planeamento e reacções a convites e a contribuições escritas. Devia envidar esforços para que o mínimo de oito semanas seja previsto para a recepção de reacções escritas a consultas públicas e uma antecedência de vinte dias úteis para anunciar reuniões.”

E. Recepção e reacções

“A recepção das contribuições deve ser acusada. Os resultados da consulta pública devem ser publicados nos sítios Web ligados ao ponto de acesso único da Internet. [...] As contribuições das consultas abertas ao público serão publicadas no ponto de acesso único. Os resultados de outras formas de consulta deverão, sempre que possível, ser facultados ao público no ponto de

²¹ Para informações mais completas sobre o teor dos princípios e das regras, consultar COM(2002) 704, Capítulo V. http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/consultation/index_en.htm.

²² O portal “A sua voz na Europa” (http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm) foi subsequentemente criado enquanto ponto de acesso único da Comissão para efeitos de consulta. É composto por duas partes: na sua página principal, os serviços da Comissão dispõem da oportunidade específica de promoverem as suas consultas. A maioria das consultas é publicada apenas nas páginas consagradas às actividades desenvolvidas nas áreas políticas individuais, geridas pelos serviços competentes da Comissão, páginas essas que estão igualmente ligadas ao ponto de acesso único.

acesso único da Internet já referido. Compete à Comissão fomentar a comunicação de reacções aos participantes e ao grande público.”²³

²³ As informações devem ser apresentadas nas exposições de motivos que acompanham as propostas legislativas, na sequência de um processo de consulta e nos relatórios sobre as avaliações de impacto. No que diz respeito a estes documentos no período 2003-2005, consultar o sítio sobre as avaliações de impacto: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/practice_en.htm.