

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Verde — Iniciativa europeia em matéria de transparência»

COM(2006) 194 final

(2006/C 324/25)

Em 12 de Maio de 2006, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Verde — Iniciativa europeia em matéria de transparência»

O Comité decidiu, em conformidade com o n.º 1 do artigo 19.º do Regimento, criar um subcomité encarregado da preparação dos correspondentes trabalhos.

Tendo em conta a renovação do mandato do Comité, a Assembleia Plenária decidiu pronunciar-se sobre o presente parecer na reunião plenária de Outubro e designou relatora-geral Maria Candela SÁNCHEZ MIGUEL nos termos do artigo 20.º do Regimento.

Na 430.ª reunião plenária de 25 e 26 de Outubro de 2006, (sessão de 26 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 132 votos a favor e 7 votos contra, com 12 abstenções o seguinte parecer.

1. Antecedentes

1.1 A Comissão Europeia está consciente da necessidade de estabelecer um quadro que promova a transparência entre as instituições europeias e os grupos de interesse e contribua para melhorar a informação do público sobre os beneficiários dos fundos que a UE distribui ao abrigo das suas diferentes políticas.

1.2 Neste contexto, a Comissão lançou em Novembro de 2005 a «Iniciativa Europeia em matéria de Transparência», embora esta preocupação já tivesse sido expressa no Livro Branco sobre a Governança Europeia e mais tarde concretizada de várias formas:

- no Regulamento 1049/2001, de 30 de Maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão,
- no registo específico de documentos relacionados com os trabalhos dos comités,
- nas bases de dados que fornecem informações sobre os organismos consultivos e os grupos de peritos que dão assessoria à Comissão,
- no «Código de boa conduta administrativa» da Comissão, que estabelece as regras para o seu relacionamento com os cidadãos.

1.3 Nesta óptica, o Livro Verde apresenta três elementos a ter em conta para um debate público sobre a transparência na actuação das instituições europeias, nomeadamente:

- necessidade de assegurar um quadro mais estruturado para as actividades dos membros de grupos de interesse,
- reacções às regras mínimas da Comissão em matéria de consulta,
- divulgação obrigatória de informações sobre os beneficiários de fundos da UE objecto de uma gestão partilhada.

2. Resumo dos objectivos do Livro Verde

2.1 *Transparência e representação dos interesses*

2.1.1 A Comissão estima que, para melhor avaliar os resultados das normas estabelecidas com vista a uma maior transpa-

rência na sua relação com os grupos de interesse ou com qualquer outro cidadão que contacte as instituições europeias, se deve definir claramente o que se entende por «membro do grupo de interesse» (lobbyist) e «actividade dos grupos de interesse» (lobbying).

2.1.2 O quadro de base das relações entre as instituições e os grupos de interesse deve, de acordo com a Comissão, conter elementos essenciais que, a começar na legitimidade de acção desses grupos, favoreçam a transparência na relação. Assim, não se deveria permitir influências controversas ou pressões económicas nos processos de tomada de decisões, nem, em qualquer circunstância, a concessão de ajuda financeira, material ou pessoal. É necessário impedir a difusão de informações dúbias, deliberadamente ambíguas ou falsas. Em todo o caso, o interesse geral da Comunidade deve prevalecer sobre os interesses individuais dos grupos de interesse.

2.1.3 Antes de mais, deve ser considerada ilegal qualquer prática de pressão que possa implicar fraude ou corrupção ou que induza abertamente em erro, tanto pela informação dada como pela legitimidade dos seus membros. Um aspecto importante é a representatividade destes grupos.

2.1.4 As medidas actuais, especialmente as que se referem ao controlo externo, podem facilitar a transparência nas relações entre as instituições e os grupos de interesse. Assim, foram estabelecidos «princípios gerais e regras mínimas de consulta» para facilitar a comunicação. Neste sentido, a base de dados CONECCS sobre as organizações da sociedade civil europeia contém as informações necessárias que permitem comprovar a representatividade dessas organizações.

2.1.5 Em todo o caso, afigura-se necessário reforçar o controlo externo, sendo certo, porém, que algumas das medidas propostas pela Comissão para o efeito já vigoram em muitos Estados-Membros. Propõe-se, em primeiro lugar, uma acção sobre as informações facultadas pelos grupos de interesse, a completar através de um questionário específico na página Internet da Comissão.

2.1.6 O instrumento mais importante é o registo facultativo na Internet, que disponibilizará as informações necessárias para avaliar os objectivos que as organizações se propõem atingir, assim como as suas fontes de financiamento. Importa destacar que muitas direcções-gerais da Comissão Europeia têm um sistema de identificação das organizações reconhecidas, a fim de facilitar as relações com elas.

2.1.7 Um outro aspecto relevante diz respeito aos códigos de conduta, que se aplicariam uniformemente a todos os grupos de interesse e aos seus representantes, independentemente da sua categoria. Estes códigos, de aceitação facultativa, comportariam requisitos mínimos comuns, ainda que elaborados pelos próprios grupos.

2.2 Reacções às regras mínimas da Comissão em matéria de consulta

2.2.1 Convém assinalar que a Comissão, no âmbito dos seus programas anuais de trabalho, estabeleceu regras mínimas de consulta, a fim de melhorar a qualidade das propostas legislativas; daí, o interesse dos resultados finais para as avaliações de impacto. Todavia, certas decisões não são abrangidas pelo quadro desta consulta, designadamente no caso do procedimento de comitologia e do diálogo social, como é reconhecido nos artigos 137.º a 139.º do Tratado CE, a que mais adiante se fará referência.

2.2.2 Os resultados obtidos desde que este procedimento começou a ser aplicado têm sido satisfatórios para a Comissão, não só pelo número, mas também pelos resultados das propostas que foram objecto de consulta, especialmente através do portal Internet.

2.3 Divulgação da identidade dos beneficiários de fundos comunitários

2.3.1 Até à data, a maioria dos Estados-Membros dispõe de canais de informação para tornar públicas as listas dos beneficiários de fundos comunitários por eles co-financiados. O exemplo mais notório é a publicação dos beneficiários da PAC. Não obstante, os dados fornecidos variam de um país para outro, bem como as informações para a utilização de fundos no âmbito de políticas directamente financiadas pela UE.

2.3.2 Propõe-se, por conseguinte, que a Comissão centralize e forneça estas informações. O problema está na complexidade em catalogar os diversos beneficiários e nos custos administrativos que isso implicaria. Uma solução possível consistiria em estabelecer requisitos mínimos de informação, respeitando as regras sobre protecção de dados.

3. Principais perguntas feitas no Livro Verde

3.1 As perguntas sobre o primeiro ponto tratado, transparência e representação dos interesses, são as seguintes:

3.1.1 Esforços com vista a assegurar uma maior transparência no que diz respeito às actividades desenvolvidas pelos grupos de interesse.

3.1.2 Os grupos de interesse devem ser consultados automaticamente se constarem de um registo?

3.1.3 O registo deverá ser público, sem quaisquer reservas? Quem deve gerir este registo?

3.1.4 Os códigos de conduta actualmente em vigor devem ser modificados?

3.1.5 Dever-se-á controlar o cumprimento dos códigos de conduta e, inclusivamente, ter possibilidade de aplicar sanções?

3.2 Quanto às reacções às regras mínimas em matéria de consulta há apenas uma pergunta:

3.2.1 A Comissão aplicou de forma satisfatória os princípios gerais e as regras mínimas de consulta?

3.3 A divulgação da identidade dos beneficiários de fundos comunitários suscita as seguintes perguntas:

3.3.1 Deverão os Estados-Membros ser obrigados a fornecer informações sobre os beneficiários de fundos?

3.3.2 Em caso afirmativo, deverá isso ser feito à escala nacional e com um conteúdo determinado?

4. Observações na generalidade

4.1 O CESE acolhe favoravelmente a apresentação pela Comissão Europeia do Livro Verde sobre a transparência. A existência de numerosos interesses que pretendem influir na política comunitária exige que a Comissão estabeleça normas que regulem, por um lado, as condições de exercício dessa influência e, por outro, os requisitos a observar pelas pessoas e instituições que representam esses interesses.

4.2 Não obstante, convém definir prévia e inequivocamente o que se entende por «grupos de interesse» e qual o conteúdo a dar à sua relação com a Comissão.

4.2.1 A definição de «membros dos grupos de interesse» (lobbyists) dada no Livro Verde ⁽¹⁾ é, no mínimo, confusa, porquanto são enunciadas as organizações profissionais, as ONG, as associações sectoriais, etc. que realizam actividades «com o objectivo de influenciar a formulação de políticas e os processos de tomada de decisões das instituições europeias». O CESE já elaborou o seu conceito de «organizações da sociedade civil» ⁽²⁾, a fim de as diferenciar dos grupos de interesse. Por outro lado, os artigos 137.º a 139.º do TCE estabelecem as condições dos «parceiros sociais» ⁽³⁾ para desenvolver o diálogo social. As organizações que se dedicam a actividades de pressão

⁽¹⁾ Livro Verde, parte II, n.º 1, pág. 5.

⁽²⁾ Ver, em particular, os pareceres do Comité sobre «O papel e o contributo da sociedade civil organizada na construção europeia» de 23 de Setembro de 1999 (JO C 329 de 17 de Novembro de 1999), «A sociedade civil organizada e a governação europeia — contributo do Comité para a elaboração do Livro Branco», de 26 de Abril de 2001 (JO C 193 de 10 de Julho de 2001), a «Governança Europeia — Um Livro Branco», de 21 de Março de 2002 (JO C 125 de 27 de Maio de 2002) e «A representatividade das organizações europeias da sociedade civil no quadro do diálogo civil», de 14 de Fevereiro de 2006 (JO C 88 de 11 de Abril de 2006).

⁽³⁾ Há que ter em conta a Constituição Europeia, que no seu artigo 1-48 consagra a função dos parceiros sociais e o diálogo social autónomo, distinguindo-o da consulta às partes interessadas prevista nos artigos precedentes.

na UE diferem bastante quanto aos objectivos, estrutura e grupos de interesses que representam. As associações industriais, patronais e sindicais, que defendem os interesses de milhares ou mesmo milhões de empresas e de trabalhadores europeus, não devem, pois, ser associadas a organizações de *lobbying* ou a agrupamentos que persigam interesses puramente comerciais ou outros mais específicos, dado que representam interesses comuns que afectam toda a sociedade e promovem o desenvolvimento da indústria e do comércio e o progresso económico e social. Essas associações não têm fins lucrativos. A sua actividade, orientada para o bem-estar da sociedade em geral, goza de uma imagem favorável junto do público e é frequentemente mencionada nos meios de comunicação; é aliás do interesse dessas associações que as suas iniciativas sejam o mais possível divulgadas. Trata-se de parceiros sociais que participam, juntamente com as instituições públicas, no diálogo social a nível europeu.

4.2.2 Será, por conseguinte, conveniente definir com precisão quem será abrangido pelo conceito «grupos de interesse» e, sobretudo, reconhecer que a sua existência forma parte da democracia participativa da UE.

4.2.3 O n.º 3 do artigo 1-46 do projecto de Tratado Constitucional prevê, a fim de garantir o princípio da democracia participativa, que «Todos os cidadãos têm o direito de participar na vida democrática da União. As decisões são tomadas de forma tão aberta e tão próxima dos cidadãos quanto possível.» Por sua vez, o n.º 3 do artigo 1-47 reconhece que «A fim de assegurar a coerência e a transparência das acções da União, a Comissão procede a amplas consultas às partes interessadas.»

4.2.4 Quanto ao âmbito de actuação dos «grupos de interesse», importa distinguir entre o acesso à informação e à consulta. A informação é um direito de que gozam todos os cidadãos da UE e faz parte da transparência que deve ser apanágio de todas as instituições comunitárias. A consulta está limitada a quem tenha interesse legítimo nas políticas comunitárias.

4.2.5 A Comissão adoptou as «normas mínimas de consulta» (*), tendo em vista elaborar um quadro de consultas transparente e coerente, mas suficientemente flexível para permitir o trabalho de consulta em relação a políticas concretas, especialmente nos domínios que implicam avaliação de impacto. O Livro Verde retoma e adapta algumas das condições de participação e consulta das partes interessadas de modo a reforçar a transparência do processo.

5. Observações particulares sobre as perguntas feitas no Livro Verde

5.1 **Registo.** A inscrição no registo das partes interessadas deve ser considerada requisito obrigatório para que elas

adquiram o direito a serem consultadas nos assuntos que as afectam. A este respeito, o CESE considera que a exigência de registo obrigatório é um requisito mínimo para garantir a transparência que deve presidir à consulta nas políticas comunitárias e, sobretudo, para velar para que esta não se faça no intuito de obter benefícios contrários ao interesse geral.

5.1.1 É inquestionável o carácter público de qualquer registo. Por outro lado, a gestão do registo deve ser efectuada pela Comissão, pois o seu carácter público exclui qualquer outra forma de gestão. Por último, e seja qual for o sistema de registo obrigatório escolhido, a quantidade de informação a fornecer pelas partes envolvidas deverá ser proporcionada ao objectivo perseguido de permitir aos cidadãos europeus serem informados sobre os grupos de interesse que procuram influenciar as políticas e decisões da União.

5.1.2 Nessa perspectiva, é necessário esclarecer qual o contributo dos grupos de interesse para os órgãos e as instituições da UE a quem representam, bem como que objectivos perseguem e como são financiados. Essas informações devem incluir, no mínimo, além do nome e da sede da organização, o seu objecto social — no sentido dos seus objectivos —, o nome das pessoas habilitadas a representá-la e a exprimirem-se em seu nome, bem como todas as informações pertinentes sobre os seus estatutos e as suas contas financeiras revistas.

5.2 **Código de conduta.** O código de conduta deve estar associado à observância de requisitos mínimos para a obtenção de um determinado estatuto profissional ou político. Esta condição deve ser considerada como um instrumento ligado à obrigatoriedade de registo, cujo cumprimento por parte dos grupos de interesse que solicitam a inscrição garante a sua consulta pela Comissão e outros órgãos comunitários.

5.2.1 O CESE considera vantajoso a Comissão adoptar um código de conduta vinculativo, assegurando assim a igualdade de tratamento, de direito e de facto, entre todas as partes envolvidas, o qual seria associado a um sistema de registo obrigatório semelhante ao estabelecido pelo Parlamento Europeu (*), e cujo conteúdo seria adaptado à função de consulta pretendida e, em especial, no que se refere às consequências do seu incumprimento.

(*) Artigo 3.º, Código de Conduta, do Anexo IX ao Regimento do PE.

1. No âmbito das suas relações com o Parlamento, as pessoas cujos nomes figurem no registo previsto no n.º 4 do artigo 9.º deverão observar as seguintes disposições:
 - a) respeitar o disposto no artigo 9.º e no presente Anexo;
 - b) declarar o interesse ou interesses que representem aos membros do Parlamento, ao pessoal desses membros ou aos funcionários do Parlamento;
 - c) abster-se de qualquer diligência tendo em vista obter informações desonestamente;
 - d) não se apresentar como tendo qualquer relação formal com o Parlamento em quaisquer contactos com terceiros;
 - e) não fazer circular a título oneroso junto de terceiros cópias de documentos obtidos junto do Parlamento;
 - f) respeitar estritamente o disposto no segundo parágrafo do artigo 2.º do Anexo I;
 - g) assegurar que toda a assistência fornecida no quadro das disposições do artigo 2.º do Anexo I seja declarada no registo previsto para esse efeito;
 - h) respeitar, ao recrutarem ex-funcionários das instituições, o disposto no Estatuto dos Funcionários;
 - i) respeitar todas as normas instituídas pelo Parlamento sobre os direitos e responsabilidades dos ex-deputados;
 - j) para evitar eventuais conflitos de interesses, obter a concordância prévia do deputado ou deputados em causa relativamente a qualquer relação contratual ou de trabalho com um assistente parlamentar e assegurar posteriormente que essa relação conste do registo previsto no n.º 4 do artigo 9.º
2. Qualquer violação do Código de Conduta poderá implicar a retirada do cartão de acesso confiado às pessoas interessadas ou, eventualmente, à empresa para a qual trabalhem.

(*) COM(2002) 704 final de 11 de Dezembro de 2002.

5.3 Retorno de informação sobre as normas mínimas de consulta. É obrigação de cada DG realizar uma avaliação de impacto da consulta, acompanhada da lista dos consultados, mas apenas no que se refere às propostas estratégicas da Comissão. O CESE considera que esta avaliação ou retorno de informação deve ser efectuada para todas as propostas que sejam objecto de consulta pública. Para que as consultas se processem melhor, a Comissão deveria atender a alguns aspectos de grande importância, tais como:

- línguas utilizadas na consulta
- neutralidade das perguntas
- importância variável das posições e observações das organizações nacionais consultadas, em função da respectiva representatividade.

5.3.1 O Comité entende que não é suficiente uma informação geral sobre a consulta. Cada organização consultada deve receber informações específicas sobre a consulta e dispor de um prazo suficientemente amplo que lhe permita debater a questão internamente. Uma consulta demasiado abrangente na Internet pode levar a atribuir às opiniões de indivíduos ou de estruturas não representativas a mesma importância do que as das organizações, cuja posição reflecte uma perspectiva partilhada por organizações reconhecidas dos diferentes Estados.

5.4 Divulgação dos beneficiários de fundos comunitários. O CESE propõe que, à semelhança do que acontece com os fundos geridos pela Comissão, sejam também divulgados obrigatoriamente os fundos de todas as instituições europeias, bem como os fundos de gestão partilhada em todos os Estados-Membros, dado que estes são responsáveis pela sua atribuição.

5.4.1 Alguns Estados-Membros cumprem de forma exemplar essa obrigação de publicação em vigor nomeadamente no âmbito das ajudas agrícolas da UE, ao passo que outros nem tanto. O CESE considera que deveria ser obrigatório para todos os Estados-Membros publicarem, inclusivamente através da Internet, todas as informações referentes aos beneficiários no âmbito dos fundos de gestão partilhada com a UE.

5.5 O CESE gostaria que a Comissão considerasse a oportunidade de aplicar os controlos efectuados aos resultados do processo de consulta também aos membros da Comissão que exercem essas funções, tal como determinado no n.º 2 do artigo 231.º do TCE, bem como o cumprimento estrito dos artigos 11.º e 16.º do Estatuto dos Funcionários. A consideração de todas as partes num processo de consulta e decisão é necessária para a transparência e o funcionamento correcto das instituições.

Bruxelas, 26 de Outubro de 2006.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS
