

*A tradução desta página foi gerada pela tradução automática [Link]. As traduções automáticas podem conter erros que reduzem potencialmente a clareza e a exatidão; o Provedor de Justiça não aceita qualquer responsabilidade por eventuais discrepâncias. Para informações mais fiáveis e segurança jurídica, consultar: a versão de origem em inglês, acima referida. Para mais informações, consulte a nossa [política linguística e de tradução](#) [Link].*

## **Decisão no processo 811/2017/AE sobre a transparência dos «órgãos consultivos» que influenciam o desenvolvimento da política da UE**

Decisão

**Caso 811/2017/EA - Aberto em 12/07/2017 - Decisão de 19/09/2018 - Instituição em causa** Comissão Europeia ( Não se verificou má administração ) |

Trata-se da transparência dos «órgãos consultivos» que influenciam o desenvolvimento da política da UE.

O «Grupo de Personalidades» foi criado pelo Comissário responsável pelo Mercado Interno, Indústria, Empreendedorismo e PME para ajudar a aconselhar sobre a forma como a UE pode apoiar a investigação relacionada com a Política Comum de Segurança e Defesa. Uma ONG, a Rede Europeia contra o Comércio de Armas, queixou-se à Provedora de Justiça da falta de transparência relativamente ao Grupo de Personalidades. Observou, em especial, que o Grupo não constava do Registo de Grupos de Peritos da Comissão Europeia e de outras entidades similares.

O Provedor de Justiça concorda que, tendo em conta a sua composição — incluindo membros políticos como deputados do Parlamento Europeu, dos parlamentos nacionais e da Comissão — seria difícil para o Grupo de Personalidades ser considerado um «grupo de peritos». No entanto, o Provedor de Justiça observa que o Grupo de Personalidades prestou aconselhamento sobre a preparação de uma iniciativa política, da mesma forma que um grupo de peritos, e que deveria ter sido aplicado um nível adequado de transparência ao seu trabalho. O Provedor de Justiça sugere que a Comissão assegure retroativamente um nível adequado de transparência em relação a este grupo. Sugere igualmente que, no futuro, a Comissão possa reforçar a confiança do público no seu trabalho, assegurando a aplicação de medidas de transparência adequadas a qualquer nova versão do Grupo de Personalidades e grupos consultivos semelhantes que influenciem domínios políticos importantes. As informações a fornecer sobre esses grupos devem incluir, em especial, a composição, as ordens do dia e as atas das reuniões, bem como os critérios de seleção dos seus membros não



políticos e as medidas tomadas para assegurar um equilíbrio entre as partes interessadas pertinentes.

## Antecedentes da denúncia

1. O Grupo de Personalidades sobre a Ação Preparatória para a Investigação relacionada com a Política Comum de Segurança e Defesa («Grupo de Personalidades») foi convocado em março de 2015 pelo Comissário responsável pelo Mercado Interno, Indústria, Empreendedorismo e PME como um « grupo de alto nível de políticos, académicos, grupos de reflexão e diretores executivos de empresas de defesa para aconselhar sobre a forma como a UE pode apoiar a investigação relacionada com a política comum de segurança e defesa» [1] O grupo foi presidido pelo Comissário. Era composto por dezasseis membros, a maioria dos quais trabalhava na altura para a indústria da defesa, organizações de investigação e tecnologia. Dois eram membros dos parlamentos nacionais, um era membro do Parlamento Europeu («PE»), e outro era membro da Comissão (Alto Representante da UE para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e Vice-Presidente da Comissão). Os membros do grupo designaram também um grupo «Sherpa» para preparar os debates. O Grupo de Personalidades reuniu-se três vezes e foi dissolvido na sequência da publicação do seu relatório em 23 de fevereiro de 2016 [2] .

2. O autor da denúncia, a Rede Europeia contra o Comércio de Armas, escreveu à Comissão em 23 de maio de 2016 sobre a transparência do grupo de personalidades e, em especial, sobre o facto de não ter sido incluído no registo de grupos de peritos e outras entidades similares da Comissão («registo»).

3. Em 25 de novembro de 2016, a Comissão respondeu ao queixoso dizendo que o grupo de personalidades tinha concluído o seu trabalho e já não existia. Acrescentou que as informações sobre o trabalho do Grupo de Personalidades foram amplamente distribuídas, incluindo ao Parlamento Europeu e a todas as representações permanentes dos Estados-Membros sob a forma de um relatório. A Comissão forneceu ao queixoso uma ligação para esse relatório.

4. Em março de 2017, em resposta a uma pergunta de um deputado ao Parlamento Europeu [3] , a Comissão apresentou outros argumentos para não registar o Grupo de Personalidades como grupo de peritos, citando a natureza política e estratégica do aconselhamento que lhe foi solicitado e o facto de não incluir peritos técnicos.

5. O queixoso ficou insatisfeito com a resposta da Comissão e apresentou uma queixa ao Provedor de Justiça em 12 de maio de 2017.

## O inquérito

6. O Provedor de Justiça abriu um inquérito sobre a queixa. O autor da denúncia alegou que o



grupo deveria ter sido registado como um grupo de peritos e que as informações relativas ao grupo de personalidades, incluindo as datas das reuniões, a lista dos participantes nas reuniões do Grupo de Personalidades e da Sherpa, bem como as atas dessas reuniões, deveriam ser publicadas.

7. No decurso do inquérito, o Provedor de Justiça convidou a Comissão a abordar as questões suscitadas pelo queixoso numa resposta mais pormenorizada. O Provedor de Justiça recebeu a resposta da Comissão e, posteriormente, as observações do queixoso sobre esta resposta. A decisão do Provedor de Justiça tem em conta os argumentos e pontos de vista apresentados pelas partes.

## **Avaliação do Provedor de Justiça**

### **Se a Comissão deveria ter registado o Grupo de Personalidades como um «grupo de peritos»**

8. A Comissão considera que o Grupo de Personalidades não se qualificou como um «grupo de peritos» ao abrigo das regras aplicáveis aos grupos de peritos no momento da sua criação [4], nem das atuais regras adotadas em 30 de maio de 2016 [5]. A Comissão argumenta essencialmente que tal se deve ao facto de i) o Grupo de Personalidades ter uma clara proeminência política e ii) o aconselhamento prestado por este ser de natureza política e estratégica.

#### **I. A filiação ao Grupo de Personalidades**

9. A Comissão alega que, tendo em conta a sua composição efetiva ao longo dos anos e as disposições que regem o seu papel e a sua composição, os *grupos de peritos da Comissão devem ser* considerados órgãos consultivos que operam a nível técnico e/ou administrativo. Segundo a Comissão, embora a regulamentação não exclua expressamente a presença de membros do Governo ou de membros do Parlamento em grupos de peritos, a redação e o espírito dessas regras apontam claramente nesse sentido. A este respeito, a Comissão afirma que as disposições relativas à composição de grupos de peritos preveem que a Comissão possa interagir com as « *autoridades dos Estados-Membros* », que considera excluir o nível político.

10. A Comissão considera que, em contrapartida, a composição do Grupo de Personalidades tinha uma clara proeminência política, apontando para cinco dos seus membros que tinham um mandato político.

11. A Comissão especifica ainda que o grupo Sherpa — que preparou as reuniões do Grupo de Personalidades — também não se qualificou como um «grupo de peritos» da Comissão, uma vez que os seus membros foram nomeados e comunicados ao Grupo de Personalidades, e



não à Comissão.

12. O queixoso chama a atenção para o facto de o relatório do Grupo de Personalidades se referir ao grupo como um « *grupo de peritos* ». Nas suas observações, o queixoso observa que é discutível que apenas quatro dos dezasseis membros do Grupo de Personalidades possam, de facto, ser considerados como tendo um mandato político. Com efeito, enquanto um outro membro é um ex-ministro, era, na altura, membro do conselho de administração de uma organização de investigação sem fins lucrativos.

13. Com base no que precede, o Provedor de Justiça conclui que é correto considerar quatro membros (um deputado ao Parlamento Europeu, dois membros dos parlamentos nacionais e um comissário) como « *membros políticos* » que participam no Grupo de Personalidades.

14. O Provedor de Justiça observa ainda que tanto as anteriores regras « horizontais » relativas aos grupos de peritos — aplicáveis no momento da criação do Grupo de Personalidades — como as regras atuais especificam os vários tipos de membros a partir dos quais podem ser constituídos grupos de peritos. Ao considerar a posição dos « *membros políticos* » do Grupo de Personalidades, três dos vários tipos de membros do grupo de peritos são relevantes.

15. O primeiro tipo diz respeito a « *peças nomeadas a título pessoal* ». [6] As regras atuais acrescentam que estes membros devem agir de forma independente e no interesse público. O Provedor de Justiça observa que o processo de seleção para este tipo de membro deve normalmente ser realizado através de convites públicos à apresentação de candidaturas. O Provedor de Justiça considera improvável que pessoas com mandatos políticos específicos (deputados/membros dos parlamentos nacionais/comissários) possam ter sido selecionadas para participar num grupo de peritos através de um convite público.

16. Os outros dois tipos de membros de grupos de peritos relevantes são: 1) « *Agências da União* » e « *organismos da União* » e 2) « *autoridades dos Estados-Membros, a nível nacional, regional ou local* ». [7] A Comissão considera que a referência às « *autoridades dos Estados-Membros* » não inclui o nível político. O Provedor de Justiça observa que esta interpretação é explicitada nas regras em vigor, que especificam que os representantes das autoridades dos Estados-Membros ou dos órgãos, serviços ou agências da União devem ser funcionários públicos ou funcionários públicos [8] . O facto de as regras preverem a representação de **agências, serviços [9] ou organismos** da União, sugere que as pessoas — como um deputado ao Parlamento Europeu ou um comissário — não devem ser consideradas membros de um grupo de peritos [10] .

17. Com base no que precede, o Provedor de Justiça concorda, de um modo geral, com a Comissão quanto ao facto de a redação e o espírito das regras aplicáveis aos grupos de peritos, bem como a sua composição efetiva ao longo dos anos, apontar no sentido de os grupos de peritos não se destinarem a envolver « *membros políticos* ». O Provedor de Justiça observa ainda que, uma vez que os « grupos de peritos » devem fornecer à Comissão aconselhamento especializado em questões políticas e legislativas, que se destina a informar os decisores, não seria útil que os membros da Comissão e os decisores fossem incluídos nos



mesmos.

**18.** Por conseguinte, o Provedor de Justiça considera que, tendo em conta a sua composição, seria difícil — a rigor — que o Grupo de Personalidades fosse considerado um «grupo de peritos».

## II. O papel do grupo de personalidades

**19.** No que diz respeito à natureza política e estratégica do aconselhamento prestado pelo Grupo de Personalidades, a Comissão argumenta que o grupo formulou recomendações de alto nível, que exigiam uma maior elaboração para desenvolver a ação preparatória relativa à investigação relacionada com a política comum de segurança e defesa (a «ação preparatória») e o futuro programa de investigação no domínio da defesa. A este respeito, a Comissão reconhece que utilizou as recomendações do Grupo de Personalidades como uma «*fonte estratégica e política de contributos*» para o Plano de Ação Europeu de Defesa (PEED), adotado em 30 de novembro de 2016. No entanto, afirma que o Grupo de Personalidades não foi consultado na preparação do EDAP, uma vez que deixou de existir em fevereiro de 2016. A Comissão acrescenta que foram subsequentemente criados dois grupos de peritos, incluídos no registo, a fim de elaborar os pareceres sobre a ação preparatória do grupo de personalidades [11].

**20.** Sobre esta questão, o queixoso volta a chamar a atenção para o facto de o relatório do Grupo de Personalidades afirmar que o grupo tinha apresentado «*propostas específicas*» e «*uma visão clara do âmbito da ação preparatória, um formato viável para a sua implementação*». Por conseguinte, o autor da denúncia considera que tal constitui um aconselhamento sobre «*a preparação de propostas legislativas e iniciativas políticas* [12]».

**21.** A Provedora de Justiça reitera as observações feitas na sua carta de abertura do inquérito, na qual observa que o Grupo de Personalidades parece ter desempenhado um papel significativo na preparação do EDAP da Comissão, especialmente no que diz respeito ao Fundo Europeu de Defesa.

**22.** Por exemplo, a Provedora de Justiça observa que o relatório do Grupo de Personalidades propôs um orçamento total de, pelo menos, 3,5 mil milhões de EUR para o período 2021-2027, a fim de assegurar a credibilidade do Programa Europeu de Investigação no domínio da Defesa. Embora a Comissão defenda que o Grupo de Personalidades não foi consultado na preparação do EDAP, uma vez que deixou de existir em fevereiro de 2016, esta proposta foi seguida num relatório do Parlamento Europeu sobre a União Europeia da Defesa [13] e foi incluída pela Comissão no EDAP. O Provedor de Justiça considera que se trata de uma proposta específica que vai além do aconselhamento estratégico geral.

**23.** O Provedor de Justiça observa ainda, no que diz respeito à ação preparatória, que o relatório do Grupo de Personalidades também inclui recomendações sobre o seu âmbito de aplicação, governação, modalidades, princípios e recursos.



**24.** O Provedor de Justiça considera que todas as recomendações acima referidas constituem « *aconselhamento* » sobre a preparação de uma iniciativa política.

**25.** O Provedor de Justiça salienta que uma maior transparência na preparação das políticas contribui para uma maior legitimidade dessas políticas.

**26.** Por conseguinte, o Provedor de Justiça considera que, embora o Grupo de Personalidades pareça ter sido uma estrutura *ad hoc*, que seria difícil considerar como um «grupo de peritos» tendo em conta a sua composição, deveria ter sido ainda sujeito a requisitos de transparência adequados.

**27.** Isto é particularmente importante quando o aconselhamento prestado pelo Grupo de Personalidades é «de alto nível» ou «estratégico» e quando diz respeito à preparação de « *propostas legislativas e iniciativas políticas* ». Mesmo que o Grupo de Personalidades não fosse registado como grupo de peritos tendo em conta a sua composição, é especialmente importante que esses órgãos consultivos sejam o mais transparentes possível, dado o seu potencial impacto na orientação da legislação e da política da UE.

**28.** O Provedor de Justiça observa ainda que, se as entidades híbridas, como o Grupo de Personalidades, forem autorizadas a operar totalmente fora dos requisitos de transparência adequados, simplesmente devido à presença de « *membros políticos* », tal tornaria relativamente fácil contornar as regras e os princípios em matéria de transparência. Com efeito, desafia o bom senso que a Comissão possa evitar cumprir as normas em matéria de transparência através da simples nomeação de um comissário, de um deputado ao Parlamento Europeu, ou de um membro de um parlamento nacional, para um órgão consultivo.

**29.** Do mesmo modo, no que diz respeito ao grupo Sherpa que aconselhou o Grupo de Personalidades. O seu trabalho não deve ser autorizado a escapar ao escrutínio público pelo simples facto de prestar contas ao Grupo de Personalidades e não diretamente à Comissão.

**30.** O Provedor de Justiça observa que, ao abrigo do atual regime de transparência para os grupos de peritos, a Comissão «[...] disponibiliza todos os documentos pertinentes dos grupos e subgrupos de peritos, incluindo as ordens de trabalhos, as atas e as observações dos participantes, quer no registo dos grupos de peritos, quer através de uma ligação do Registo para um sítio Web específico onde essas informações possam ser consultadas. O acesso a esse sítio Web não deve ser submetido [sic] ao registo do utilizador ou a qualquer outra restrição. Em especial, os serviços asseguram a publicação da ordem de trabalhos e de outros documentos de base pertinentes em tempo útil antes da reunião, seguidas da publicação atempada das atas. Só serão previstas exceções à publicação se se considerar que a divulgação de um documento prejudicaria a proteção de qualquer interesse público ou privado, tal como definido no artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 [14].

**31.** O Provedor de Justiça considera que deve ser aplicado um grau equivalente de transparência ao Grupo de Personalidades e a quaisquer outros organismos com funções



consultivas semelhantes, que não estejam registados como grupos de peritos. No caso do grupo de personalidades e grupos similares, as medidas de transparência devem incluir a publicação das ordens de trabalhos e das atas das reuniões, bem como das observações dos participantes, exceto nos casos em que a divulgação possa prejudicar a proteção de um interesse público ou privado, tal como definido no artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.

**32.** As regras em vigor relativas aos grupos de peritos preveem que a seleção dos membros [15] seja efetuada através de convites públicos à apresentação de candidaturas, que definam claramente os critérios de seleção, incluindo os conhecimentos especializados necessários e, se existirem, os interesses a representar. Se a Comissão decidir que um convite público não é um instrumento adequado, a escolha dos peritos deve ser feita com base em critérios objetivamente verificáveis, publicados no Registo [16] .

**33.** As regras em vigor preveem igualmente que, aquando da seleção dos membros dos grupos, os serviços da Comissão procurem assegurar, na medida do possível, um elevado nível de conhecimentos especializados, um equilíbrio geográfico, bem como uma representação equilibrada do «saber-fazer» e dos domínios de interesse pertinentes, tendo em conta as tarefas específicas do grupo de peritos, o tipo de conhecimentos especializados necessários e a resposta recebida aos convites à apresentação de candidaturas [17] O Provedor de Justiça considera que estas regras e princípios deveriam ter sido aplicados de forma transparente à seleção **dos membros não políticos do Grupo das Personalidades** .

**34.** A transparência a este respeito deveria ter sido especialmente importante no caso do Grupo de Personalidades, uma vez que as empresas representadas no grupo podiam ser elegíveis para financiamento ao abrigo dos programas que prestava aconselhamento. Com efeito, é verdade que as empresas representadas no grupo receberam posteriormente esse financiamento [18] .

## Conclusão

O Provedor de Justiça conclui que a decisão da Comissão de não registar o Grupo de Personalidades como grupo de peritos não constitui má administração, uma vez que seria difícil considerá-lo um «grupo de peritos» tendo em conta a sua composição, que incluía indivíduos com um mandato político a nível dos Estados-Membros ou a nível institucional da UE. No entanto, a garantia de uma transparência adequada em relação ao trabalho do Grupo de Personalidades não deve depender da qualificação desse grupo como um «grupo de peritos». O Provedor de Justiça deixa de constatar má administração na incapacidade da Comissão de assegurar uma transparência adequada no que diz respeito ao trabalho do grupo. No entanto, tendo em conta o papel do grupo, é evidente que teria sido adequado um nível de transparência, globalmente equivalente ao aplicável no caso de um «grupo de peritos». O Provedor de Justiça faz uma sugestão a este respeito a seguir.

Além disso, o Provedor de Justiça considera que, no futuro, a Comissão deve tomar medidas



para garantir que os grupos que influenciam o desenvolvimento da política da UE, como o Grupo de Personalidades, estão sujeitos a requisitos de transparência adequados.

## Sugestões de melhoria

**No caso do grupo de personalidades, a Comissão deve agora publicar as ordens de trabalhos e as atas das suas reuniões, bem como as observações dos seus participantes (exceto se a divulgação prejudicar a proteção de um interesse público ou privado, tal como definido no artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1049/2001) .**

**No futuro, a Comissão deverá assegurar que as regras de transparência aplicáveis aos grupos de peritos, ou regras globalmente equivalentes, sejam aplicáveis a qualquer nova versão do grupo de personalidades e a quaisquer organismos similares que influenciem o desenvolvimento da política da UE.**

Emily O'Reilly

Provedor de Justiça Europeu

Estrasburgo, 19/09/2018

[1]

<https://ec.europa.eu/growth/content/commissioner-bie%C5%84kowska-launches-high-level-group-defence-research>  
[Link]

[2] Instituto de Estudos de Segurança da Comissão Europeia, *Grupo de Personalidades: Investigação Europeia no domínio da Defesa — O caso de um programa de I & T no domínio da defesa financiado pela UE*, fevereiro de 2016, disponível na seguinte ligação:

[https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/GoP\\_report.pdf](https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/GoP_report.pdf) [Link]

[3] Resposta dada pela Comissão em 14 de março de 2017 à pergunta parlamentar n.º E-009217/16, disponível no seguinte endereço:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2016-009217&language=EN>  
[Link]

[4] Comunicação do Presidente à Comissão, de 10 de novembro de 2010, Enquadramento dos grupos de peritos da Comissão: Regras horizontais e registo público, C(2010) 7649 final.

[5] Decisão da Comissão, de 30 de maio de 2016, que estabelece regras horizontais para a criação e o funcionamento dos grupos de peritos da Comissão, C(2016) 3301 final.



[6] C(2010) 7649, artigo 8.º, n.º 1, e C (2016) 3301, artigo 7.º, n.º 2, alínea a).

[7] C (2010) 7649, artigo 8.º, n.os 3 e 4, e C (2016) 3301, artigo 7.º, n.º 2, alíneas d), e).

[8] C(2016) 3301, artigo 9.º, n.º 2.

[9] O termo «escritórios» aparece nas regras atuais, mas não nas regras anteriores.

[10] As regras anteriores e atuais relativas aos grupos de peritos referem-se à eventual participação de « *peritos do Parlamento Europeu* » nas reuniões dos grupos de peritos. No entanto, não é claro em que capacidade esta participação terá lugar, uma vez que as regras aplicáveis preveem que possam ser convidadas a *participar nas* reuniões. De qualquer modo, a *denominação de «peritos do Parlamento Europeu»* não se destina, sem dúvida, a abranger os deputados ao Parlamento Europeu.

[11] «Comité do Programa de Investigação no domínio da Defesa As-If» (E03524); «Grupo consultivo para a ação preparatória em matéria de investigação no domínio da defesa» (E03523).

[12] C (2010) 7649, artigo 3.º (Papel dos grupos de peritos) — C(2016) 3301, artigo 3.º, n.º 1, alínea a).

[13] Relatório do Parlamento Europeu, de 31 de outubro de 2016, sobre a União Europeia da Defesa, 2016/2052(INI).

[14] C (2016) 3301, artigo 26.º.

[15] Com a exclusão de determinadas categorias de membros, tal como referido no artigo 10.º, n.º 1, C (2016) 3301.

[16] C(2016) 3301, artigo 10.º, n.os 1, 2 e 4.

[17] C(2016) 3301, artigo 10.º, n.º 5.

[18] De acordo com o sítio Web do autor da denúncia, o maior projeto concedido ao abrigo da ação preparatória, o Ocean2020, foi concedido a um consórcio liderado pela empresa Leonardo S.p.A (anteriormente Finmeccanica). Os CEOs/presidentes da empresa líder e de outros beneficiários eram membros do Grupo de Personalidades.