Provedor de Justiça Europeu

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 OI/3/2021/KR sobre a forma como a Agência Europeia de Defesa tratou os pedidos do seu antigo diretor executivo para assumir cargos superiores na Airbus

Decisão
Caso OI/3/2021/KR - **Aberto em** 22/02/2021 - **Recomendação sobre** 01/02/2022 - **Decisão de** 28/01/2022 - **Instituição em causa** Agência Europeia de Defesa (Projectos de recomendações aceites pela instituição) |

O caso dizia respeito à decisão da Agência Europeia de Defesa (AED) de aprovar, com condições, dois postos de trabalho previstos para o seu antigo diretor executivo, nomeadamente como chefe de assuntos públicos da Airbus Espanha e como conselheiro estratégico da Airbus Defesa e Espaço.

O Provedor de Justiça detetou dois casos de má administração e formulou duas recomendações e uma sugestão para evitar que questões semelhantes surgissem no futuro.

Em primeiro lugar, o Provedor de Justiça recomendou que, no futuro, a AED proibisse os seus quadros superiores de assumir cargos após o seu mandato sempre que surja um claro conflito de interesses com os interesses legítimos da AED.

Em segundo lugar, o Provedor de Justiça recomendou que a AED estabelecesse os critérios para proibir tais movimentos, a fim de dar clareza aos quadros superiores. Os candidatos a lugares superiores da AED devem ser informados destes critérios.

Além disso, o Provedor de Justiça sugeriu que a AED assegurasse que o formulário específico para os requerentes de autorização para os empregos previstos fosse elaborado de modo a que os (antigos) membros do pessoal forneçam as informações pertinentes que permitam à AED realizar uma avaliação significativa desde o início.

A AED acordou, no essencial, em aplicar as recomendações sobre a possibilidade de proibir o

pessoal de assumir determinados cargos e de fornecer orientações ao pessoal sobre a forma como aplicaria essa medida. Indicou que tinha começado a adotar medidas para aplicar as recomendações. Ao mesmo tempo, a AED levantou algumas questões sobre as conclusões do Provedor de Justiça, que o Provedor de Justiça abordou nesta decisão.

A Provedora de Justiça convida a AED a informá-la de quaisquer ações futuras em relação às suas recomendações, em especial no que diz respeito aos critérios da AED para proibir os empregos pretendidos que dão origem a conflitos de interesses claros.

Antecedentes da denúncia

1. Em fevereiro de 2021, a Provedora de Justiça abriu um inquérito por sua própria iniciativa sobre a decisão da Autoridade Europeia de Defesa (AED) para permitir que o seu antigo diretor executivo assumisse dois cargos superiores na Airbus, uma empresa aeroespacial.

2. O Provedor de Justiça realizou um inquérito [1] , que incluiu a inspeção dos documentos pertinentes da AED.

3. No decurso do seu inquérito, a Provedora de Justiça concluiu que a AED não tinha avaliado os riscos associados aos pedidos do antigo diretor executivo com o rigor necessário que poderia razoavelmente esperar-se dela.

4. Concretamente, o Provedor de Justiça detetou dois casos de má administração. Em primeiro lugar, a AED não impôs restrições suficientemente eficazes para atenuar os riscos de conflitos de interesses reais e percecionados identificados pela AED [2] . Em segundo lugar, o trabalho de conselheiro estratégico para a Airbus Defesa e Espaço deveria ter sido proibido, devido à sua natureza e ao risco que representava em termos de conflito com o interesse legítimo da AED.

Recomendações e sugestões de melhoria do Provedor de Justiça

5. Em julho de 2021, o Provedor de Justiça formulou duas recomendações para evitar que questões semelhantes às encontradas neste inquérito surgissem no futuro [3] , afirmando que a AED deveria:

I) Se necessário no futuro, proibir os seus quadros superiores de assumirem determinados cargos após o seu mandato. Essa proibição deve ser limitada no tempo, por exemplo, por dois anos, e

II) A fim de clarificar os seus quadros superiores, estabelecer critérios sobre a data em que irá proibir tais movimentos. Os candidatos a lugares superiores da AED devem ser informados dos

critérios quando se candidatam.

6. Além disso, o Provedor de Justiça também apresentou uma sugestão de melhoria, a saber: *«a AED deve assegurar que o formulário específico para os requerentes de autorização para os empregos previstos seja elaborado de modo a que os (antigos) membros do pessoal forneçam as informações pertinentes que permitam à AED realizar uma avaliação significativa desde o início.»*

7. Em outubro de 2021, a AED enviou a sua resposta ao Provedor de Justiça. A AED aceitou as recomendações do Provedor de Justiça e adotou medidas para as aplicar [4] .

8. Em relação à primeira recomendação do Provedor de Justiça, a AED afirmou que, ao avaliar os pedidos do pessoal para iniciar atividades pós-emprego após a cessação de funções, tem sempre em conta todas as opções à sua disposição ao abrigo do Estatuto dos Funcionários da AED. Também o fez no caso em apreço, disse.

9. Na sequência da segunda recomendação do Provedor de Justiça, a AED procedeu a uma revisão substantiva das suas regras internas, material de orientação e modelos. Neste contexto, a AED afirmou estar a refletir sobre:
- Orientações sobre as restrições pós-emprego, que serão aplicadas logo que sejam aprovadas pela direção da AED.
- Um anúncio de vaga atualizado que inclua uma linguagem sobre eventuais restrições e/ou proibições pós-emprego. Por exemplo, destaca os requisitos do pessoal para solicitar a aprovação prévia da Agência em tempo útil e antes de iniciar a nova posição e que essa aprovação pode ser recusada ou concedida sob reserva de condições. Além disso, estabelece o período de proibição do exercício de lóbis para cargos de quadros superiores após a cessação de funções da Agência.
- Eventuais novos procedimentos internos que restrinjam o acesso a informações confidenciais por parte dos membros do pessoal que ainda estão ao serviço quando notificam a AED de um novo emprego previsto. No entanto, a AED afirmou que tal depende da viabilidade prática. A AED disse que estava a refletir sobre isso com o diretor de segurança da informação e o pessoal de TI.
- A possibilidade de nomear um responsável pela ética da AED. No entanto, isso requer recursos adicionais, o que a AED disse que atualmente não tem.

10. A AED concordou com a sugestão de melhoria do Provedor de Justiça e reviu o formulário fornecido aos (antigos) membros do pessoal para solicitarem autorização para um emprego pretendido.

11. A AED não concordou com a observação do Provedor de Justiça de que não tinha avaliado os riscos associados aos pedidos do antigo diretor executivo com o rigor necessário que se podia razoavelmente esperar de uma autoridade pública. A AED declarou, por conseguinte, que não concordava plenamente com as conclusões do Provedor de Justiça relativas à má administração.

12. Embora a AED tenha reconhecido as observações formuladas pela Provedora de Justiça e as conclusões a que tinha chegado no seu inquérito, afirmou que acolheria favoravelmente um raciocínio mais fundamentado e específico no que diz respeito à definição do limiar para a imposição de uma proibição temporária de aceder a um futuro emprego.

13. A AED afirmou igualmente que acolheria com agrado conselhos práticos sobre i) o que um sistema eficaz de controlo e execução implicaria em termos concretos, tendo em conta os recursos da AED e, por exemplo, o facto de a AED não poder impor a sanção de redução dos direitos de pensão, e ii) a forma como uma proibição de lobbying poderia também incluir o pessoal de outras instituições da UE, tal como sugerido pela Provedora de Justiça na sua recomendação (ver nota 2), que são entidades jurídicas distintas.

Avaliação do Provedor de Justiça após a recomendação

14. A Provedora de Justiça congratula-se com o seguimento dado pela AED às suas recomendações. Uma vez que nem todas as ações anunciadas estavam concluídas no momento da resposta da AED, o Provedor de Justiça convida a AED a informá-la de quaisquer ações futuras em relação às suas recomendações e, em especial, no que diz respeito às orientações da AED sobre as restrições pós-emprego.

15. A Provedora de Justiça observa que, apesar do seguimento construtivo das suas recomendações, a AED questiona as suas conclusões de má administração e alguns dos argumentos subjacentes à sua recomendação.

16. A primeira constatação de má administração baseou-se numa avaliação pormenorizada das restrições impostas pela AED. Com base nessa avaliação, o Provedor de Justiça considerou que algumas restrições não eram suficientes para atenuar o risco de o antigo diretor executivo se empenhar, direta ou indiretamente, em atividades de lobbying e de advocacia junto do pessoal da AED e do pessoal de outras instituições da UE sobre questões que tinha tratado durante os seus últimos três anos de serviço. O Provedor de Justiça questionou igualmente a capacidade da AED para acompanhar e aplicar algumas das restrições que aplicou.

17. A segunda constatação de má administração, a saber, que os riscos insuficientemente atenuados eram particularmente problemáticos para o papel de consultor estratégico da Airbus Defesa e Espaço, baseou-se na descrição desse trabalho, que envolveu «a *experiência [contribuindo] para a análise e definição de diretrizes de ação para a estratégia a nível mundial, bem como da NATO, da UE ou de países individuais na Europa ou fora dela* ».

18. A Provedora de Justiça mantém a sua opinião de que a AED cometeu má administração ao não impor restrições suficientemente eficazes para atenuar os riscos de conflitos de interesses reais e percecionados e ao não proibir o emprego de consultor estratégico para a Airbus Defesa e Espaço.

No que diz respeito ao limiar para a proibição de um emprego previsto

19. A AED manifestou a opinião de que a recomendação do Provedor de Justiça carece de *«uma fundamentação mais fundamentada e específica no que diz respeito à definição do limiar»* para proibir (temporariamente) este cargo. Embora a Provedora de Justiça mantenha que a sua recomendação foi suficientemente fundamentada, aproveitará esta oportunidade para partilhar as seguintes reflexões.

20. O artigo 18.º do Estatuto dos Funcionários da AED prevê que, quando um emprego diz respeito a questões trabalhadas pelo (antigo) funcionário que solicita a autorização e existe um risco de conflito de interesses, a AED dispõe de um amplo poder de apreciação para decidir proibir esse emprego ou dar a sua aprovação sob reserva de quaisquer restrições que considere adequadas.

21. Os tribunais da UE forneceram elementos úteis no que diz respeito à avaliação dos conflitos de interesses que uma autoridade investida do poder de nomeação deve efetuar com base no artigo 16.º do Estatuto dos Funcionários da UE [5] (o artigo 18.º do Estatuto dos Funcionários da AED é semelhante). Os órgãos jurisdicionais da União decidiram que o poder da AIPN de impedir um (antigo) funcionário de exercer uma atividade pós-emprego no prazo de dois anos após a cessação, remunerada ou não, dessa atividade está sujeito a duas condições distintas: I) que a atividade proposta está de *alguma forma* relacionada com a atividade do funcionário durante os seus últimos três anos de serviço e ii) que a atividade proposta pode conduzir a um conflito com os interesses legítimos da instituição [6] . Os tribunais da UE esclareceram que é suficiente que a atividade prevista seja suscetível de *ser entendida* como dando origem a um (risco de) conflito de interesses [7] Os tribunais da UE reconhecem que as instituições dispõem de um amplo poder de apreciação a este respeito.

22. Na opinião do Provedor de Justiça, a manutenção da confiança do público na AED é um interesse importante da AED e, por extensão, da UE. A AED deve certificar-se de que este interesse legítimo, entre outros, deve ser protegido quando considerar os empregos previstos para antigos membros do pessoal.

23. Quando os antigos membros do pessoal notificam a AED da sua intenção de iniciar um novo emprego, a AED deve proceder a uma avaliação dos riscos desse novo emprego no contexto das funções e responsabilidades do antigo membro do pessoal enquanto estiver ao serviço da AED. Esta avaliação deve ter em conta os riscos:

I) de um conflito com os interesses legítimos da UE;

II) que as informações que não sejam públicas possam ser divulgadas ou utilizadas indevidamente; e

III) que os antigos membros do pessoal possam tentar influenciar os ex-colegas.

No caso de antigos altos funcionários, esses riscos podem ser particularmente elevados, como foi o caso no presente inquérito, que dizia respeito ao membro do pessoal com a classificação mais elevada da AED.

24. O Provedor de Justiça reconhece que cada pedido de autorização de uma atividade pós-emprego deve ser avaliado com base nos seus próprios méritos, tendo em conta, entre outras questões, o direito fundamental da pessoa a exercer uma atividade profissional. Quaisquer restrições ao direito do antigo pessoal da UE de trabalhar no setor privado devem ser necessárias para alcançar um interesse público legítimo e devem ser proporcionadas [8] .

25. O Provedor de Justiça considera que, quando um emprego previsto de um antigo membro do pessoal superior está relacionado com as questões em que trabalhou durante os últimos três anos de serviço dessa pessoa e pode conduzir a um conflito com os interesses legítimos da AED, e quando a autorização de tal atividade não puder ser sujeita a condições que reduzam **adequadamente** os riscos e que possam ser acompanhadas e aplicadas de **forma** credível, a AED deve utilizar o seu poder discricionário para proibir (temporariamente) o emprego pretendido no interesse público.

Medidas mais adequadas para controlar e executar a decisão

26. Quando as condições impostas dizem respeito a atividades de que a AED pode ter conhecimento, quer porque ocorrem em público quer em *relação à AED, o Provedor de Justiça concorda com a AED quanto* à importância de informar os membros do pessoal pertinentes das condições que aplica aos antigos membros do pessoal.

27. Além disso, o Provedor de Justiça considera que o controlo externo por parte de outras instituições, do público e de terceiros, como os meios de comunicação social e as organizações da sociedade civil, poderia ajudar a AED nos seus esforços. Para permitir este controlo externo, o Provedor de Justiça sugere que a AED disponibilize em tempo útil as informações relativas às atividades profissionais dos altos funcionários após a cessação de funções.

Risco de lobbying

28. No que diz respeito ao risco de lobbying por parte do antigo diretor executivo em relação a outras instituições da UE, o Provedor de Justiça considera que a AED poderia simplesmente ter enviado a sua decisão à Comissão e ao Conselho. Por exemplo, poderia tê-los informado das restrições que considerava necessárias tendo em conta os riscos identificados, e convidou-os a adotar as medidas que considerassem adequadas. Ao fazê-lo, teria demonstrado que a AED estava ciente de que esta questão não era uma questão puramente interna, com implicações apenas para a AED.

Conclusão

Com base no inquérito, o Provedor de Justiça encerra este caso com a seguinte conclusão:

A AED aceitou as recomendações do Provedor de Justiça .

A Provedora de Justiça convida a AED a partilhar com ela as suas orientações sobre as restrições pós-emprego, uma vez aprovadas pela direção da AED.

A Agência Europeia de Defesa será informada desta decisão **.**

Emily O'Reilly Provedora de Justiça Europeia

Estrasburgo, 28/01/2022

[1] Ver carta de abertura do Provedor de Justiça com perguntas pormenorizadas: https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/correspondence/en/138504 [Link].

[2] As restrições da AED incluíam que o antigo diretor executivo não podia ter contactos com o pessoal da AED para efeitos de lobbying ou de defesa de questões pelas quais tinha sido responsável como diretor executivo, durante os primeiros doze meses após a cessação das suas funções. O Provedor de Justiça tinha-se pronunciado sobre a duração desta restrição, que era particularmente mais curta do que outras restrições destinadas a impedir que o antigo diretor executivo participasse em atividades de lobbying. O Provedor de Justiça questionou igualmente o âmbito desta restrição, que incluía apenas o pessoal da AED. Tal deve-se ao facto de o antigo diretor executivo ter tratado questões durante os seus últimos três anos de serviço que diziam respeito a outras instituições da UE. Na opinião do Provedor de Justiça, a AED deveria, por conseguinte, tê-lo em conta, estipulando que esta restrição se aplicava igualmente ao pessoal de outras instituições que trabalhasse em questões que o antigo diretor-geral tinha tratado.

[3] Ver a recomendação do Provedor de Justiça: https://www.ombudsman.europa.eu/en/recommendation/en/144268 [Link].

[4] Ver o parecer fundamentado da AED: https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/correspondence/en/148334

[5] Regulamento n.º 31 (CEE), n.º 11 (CEEA), que fixa o Estatuto dos Funcionários e o Regime aplicável aos outros agentes da Comunidade Económica Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica, ver: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A01962R0031-20140501 [Link].

[6] Ver Acórdão do Tribunal da Função Pública da UE de 15 de outubro de 2014 no processo F 86/13, Van de Water/Parlamento, n.os 46, 48 e 51. Disponível em: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=158611&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&d [Link].

[7] Ver ponto 51: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=6C1D5AEBC52907DAE330A0EFB649D561?text=& [Link].

[8] Ver artigo 15.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.