



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 11.12.2002
COM(2002) 713 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

**SOBRE A OBTENÇÃO E UTILIZAÇÃO DE COMPETÊNCIAS ESPECIALIZADAS
PELA COMISSÃO: PRINCÍPIOS E ORIENTAÇÕES**

“Reforçar a base de conhecimentos para melhores políticas”

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

SOBRE A OBTENÇÃO E UTILIZAÇÃO DE COMPETÊNCIAS ESPECIALIZADAS PELA COMISSÃO: PRINCÍPIOS E ORIENTAÇÕES

“Reforçar a base de conhecimentos para melhores políticas”

Resumo

Esta Comunicação procura sintetizar e promover boas práticas relativas à obtenção e utilização de competências especializadas em todas as fases da definição de políticas na Comissão. Responde a um compromisso assumido no Livro Branco sobre a Governança Europeia¹, reiterado no plano de acção "Ciência e sociedade"². O primeiro objectivo é ajudar os serviços da Comissão a mobilizar e explorar as competências técnicas mais adequadas, com vista a obter uma base de conhecimentos sólida para uma melhor definição de políticas. O segundo objectivo é apoiar a Comissão na sua determinação para que o processo de obtenção e utilização de pareceres de peritos seja credível.

*Existem três componentes. Os **princípios fundamentais** da qualidade, transparência e eficácia deverão nortear todas as actividades da Comissão neste domínio. As **orientações** devem ser usadas para ajudar os serviços a implementar os princípios. Finalmente, uma série de **questões práticas** devem ajudar os serviços a conceber métodos de obtenção e utilização de pareceres de peritos adequados às circunstâncias dos casos específicos.*

A implementação dos princípios e orientações deve ser vista como um processo evolutivo. Portanto, será necessário um sistema de acompanhamento e avaliação, por forma a aperfeiçoar continuamente os métodos e verificar em que medida os objectivos estão a ser atingidos.

¹ COM(2001) 428

² COM(2001) 714

1 INTRODUÇÃO

Antecedentes

As competências especializadas são parte integrante de uma sociedade dinâmica baseada no conhecimento. O saber e as aptidões dos especialistas ajudam a criar novas oportunidades que podem impulsionar a competitividade e melhorar a nossa qualidade de vida.

Os responsáveis pela definição das políticas têm o dever de criar um enquadramento regulamentar em que estas oportunidades possam ser exploradas de forma sustentável para o bem comum. Como condição de sucesso, é crucial que as escolhas políticas sejam fundadas e actualizadas com base nos melhores conhecimentos disponíveis. Isto implica o acesso às competências certas no momento certo.

A Comissão Europeia, no seu papel fundamental de propor e acompanhar a execução das políticas europeias, mantém internamente um nível elevado de competências, mas também recorre frequentemente a peritos externos.

Por vezes, estes peritos são chamados a realizar estudos científicos “clássicos”³, com base nas ciências naturais ou sociais. Frequentemente, este é um processo relativamente linear, em que as questões a analisar, os factos a tomar em consideração e as interpretações a fazer são maioritariamente incontroversas.

Noutros casos, porém, estes aspectos são altamente controversos. A história recente – da BSE aos OGM – mostra que por vezes têm de ser tomadas decisões políticas difíceis em questões discutíveis e com um grau elevado de incerteza. Nesses casos, o papel do conhecimento científico tanto é o de afirmar o que é desconhecido ou incerto com diferentes graus de probabilidade, como de definir pontos de vista geralmente aceites e consensuais. A Comissão pode ser confrontada com uma panóplia de opiniões divergentes, vindas do mundo académico, de quem trabalha no terreno e das partes directamente interessadas no problema político. Estas opiniões podem basear-se em diferentes pressupostos e visar diferentes objectivos. Podem igualmente relacionar-se com questões que transcendem o que normalmente se considera “científico”.

Além disso, e independentemente do que possa parecer a decisão “certa” para os envolvidos no processo decisório, é essencial que as partes interessadas⁴ e o público em geral estejam eles próprios convencidos de que as decisões são acertadas.

Cada vez mais, a interacção entre decisores políticos, peritos, partes interessadas e público em geral é um aspecto essencial do processo decisório, havendo que tomar-se em atenção não só o *resultado político*, como também o *processo* seguido.

Estas questões foram tratadas pela Comissão no Livro Branco consagrado à Governança Europeia, adoptado em Julho de 2001. Foi aí afirmado que:

³ Um “estudo científico” implica o recurso a métodos e conhecimentos – ainda que incertos – baseados em métodos rigorosos para por à prova explicações hipotéticas de factos e sistemas naturais ou sociais.

⁴ Uma “parte interessada” é um indivíduo ou um grupo a quem o resultado de um processo político interessa ou pode afectar, directa ou indirectamente; ou que representa os interesses difusos de grupos interessados num tal resultado, dentro ou fora da UE.

“Muitas vezes não é claro quem é que de facto decide - se os peritos se os dirigentes investidos de autoridade política. Simultaneamente, um público mais informado questiona cada vez mais o conteúdo e a independência dos pareceres emitidos pelos peritos. Estas questões revestem maior acuidade sempre que é necessário que a União aplique o princípio da precaução e desempenhe o seu papel de análise e gestão de risco.”

É claro que a Comunidade Europeia já fez muito para tentar resolver as dificuldades do passado, em especial ao reestruturar o sistema de comités científicos nas áreas da segurança alimentar e da protecção do consumidor, em 1997. Mais recentemente a Comunidade foi mais longe ao criar a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos (AESA).

Em todo o caso, a Comissão acredita que é altura de consolidar ainda mais as lições recebidas do passado. Em conformidade, o Livro Branco anunciou que iria publicar:

“...orientações sobre a obtenção e utilização dos pareceres de peritos na Comissão, por forma a garantir a responsabilização, o pluralismo e a integridade dos pareceres utilizados. Estas incluirão a publicação dos pareceres emitidos. Estas orientações poderão, ao longo do tempo, constituir a base de uma abordagem comum para todas as instituições e Estados-Membros.”

Este compromisso foi reiterado no “Plano de acção – Ciência e sociedade” da Comissão, publicado em Dezembro de 2001.

A presente comunicação responde a esse compromisso. O primeiro objectivo é ajudar os serviços da Comissão⁵ a mobilizar e explorar as competências técnicas mais adequadas, com vista a obter uma base de conhecimentos sólida para uma melhor definição de políticas. O segundo objectivo é apoiar a Comissão na sua determinação para que o processo de obtenção e utilização de pareceres de peritos seja credível.

Enquanto tal, esta comunicação irá contribuir para os objectivos do plano de acção da Comissão "Simplificar e melhorar o ambiente regulador"⁶. Serve de complemento, em particular:

- aos princípios gerais e normas mínimas em matéria de consulta das partes interessadas⁷ que irão reger a forma como a Comissão leva a cabo as consultas públicas. Na medida em que as partes interessadas e o público em geral venham a ter de interagir com os peritos e que possam também, por seu lado, ser fontes de competências especializadas, haverá uma cuidadosa articulação entre essas normas mínimas e estas orientações.
- aos planos de avaliação sistemática do impacto das iniciativas políticas, - desde a concepção até à aprovação - através de uma análise exaustiva dos eventuais impactos económicos, sociais e ambientais, bem como de uma análise das diferentes opções legislativas. A avaliação de impacto pode implicar o recurso a competências

⁵ Por “Serviços” entende-se qualquer entidade administrativa dentro da Comissão Europeia (por exemplo unidades, direcções, serviços especializados, direcções-gerais) com responsabilidades na obtenção ou utilização de competências especializadas.

⁶ COM(2002) 275 e COM(2002) 278

⁷ COM (2002) 704

especializadas⁸ e ajudar a assegurar que as políticas futuras sejam baseadas nos melhores dados disponíveis.

Ao mesmo tempo a comunidade está a tomar medidas para aumentar o investimento europeu na investigação, com o objectivo de se aproximar dos 3% do PIB em 2010⁹. Isto terá um efeito importante no estímulo e manutenção de um nível elevado de competência científica, em especial nas tecnologias de ponta.

⁸ COM(2002) 276

⁹ Conclusões do Conselho Europeu de Barcelona, 15 e 16 de Março de 2002, e resposta preliminar da Comissão, COM(2002) 499, de 11 de Setembro de 2002.

Práticas correntes

A União Europeia é constantemente confrontada com questões políticas que, de alguma forma, se articulam com avaliações ligadas às ciências naturais ou sociais.

Enquanto o Tratado que institui a Comunidade Europeia reconhece a importância dos factos e dados relativamente à protecção da saúde, ambiente e protecção do consumidor (n.º 3 do artigo 95º e n.º 3 do artigo 174º do Tratado CE¹⁰), os pareceres científicos estão na base de uma enorme gama de assuntos. Os exemplos incluem a fixação de limites para a qualidade do ar, a autorização de produtos cosméticos, o estabelecimento de normas de segurança para automóveis, a determinação das capturas de peixe sustentáveis, o desenvolvimento de estratégias de combate ao desemprego e a concepção de programas de investigação europeus. As questões são cada vez mais interdisciplinares e as responsabilidades partilhadas, o que leva a Comissão a procurar e integrar contributos de diferentes proveniências. Idênticas exigências podem decorrer da adesão da CE a acordos internacionais.

As competências especializadas podem assumir muitas formas, incluindo tanto o saber científico como a experiência prática. Podem também relacionar-se com situações específicas, nacionais ou regionais. Podem ser necessárias competências especializadas para apoiar qualquer fase do processo de decisão política, apesar de diferentes formas poderem ser necessárias em diferentes fases. Por vezes, peritos e representantes de partes interessadas participam juntos num só grupo. Por vezes interagem através de grupos de trabalho ou outros mecanismos de deliberação. Além disso, pareceres complementares podem ser recolhidos durante consultas públicas, como na publicação de livros brancos e livros verdes.

A actuação a nível europeu traz dificuldades adicionais. As abordagens europeias devem conter a diversidade das situações nacionais. Questões de comparabilidade, harmonização, validação e interoperabilidade são, frequentemente, elementos essenciais no processo de decisão política.

Segundo a abordagem da Comissão ao princípio da precaução¹¹, existe igualmente uma necessidade contínua de competências especializadas, por forma a que as políticas possam ser actualizadas à luz dos desenvolvimentos científicos e técnicos que permitam uma completa avaliação dos riscos.

As medidas adoptadas nesta comunicação devem aplicar-se à diversidade de circunstâncias encaradas pela Comissão. Não devem ser vistas como a imposição de uma “medida universal”, aplicável a todas as situações. Antes adoptam princípios, orientações e soluções práticas que sintetizam e promovem boas práticas, ajudando a estabelecer uma abordagem mais coerente nas diferentes direcções-gerais da Comissão, no contexto da legislação existente. Encorajando a conjugação de esforços e criando as bases de melhores políticas, a aplicação das orientações resultará numa poupança de recursos a médio e longo prazo.

¹⁰ Questões relacionadas com as radiações ionizantes e eliminação dos resíduos nucleares são também objecto de disposições do Tratado Euratom (artigos 31º e 37º).

¹¹ COM(2000) 1

2 QUANDO SE APLICAM OS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS E AS ORIENTAÇÕES?

Os princípios fundamentais e as orientações aplicam-se sempre que os serviços da Comissão obtêm e usam pareceres técnicos de peritos exteriores ao serviço responsável.

Os princípios fundamentais e as orientações cobrem assim a obtenção de aconselhamento através de grupos de peritos *ad hoc* ou permanentes; consultores externos (indivíduos, grupos ou empresas, eventualmente mediante contratos de estudo); bem como situações em que estes mecanismos são usados em conjunção com as competências existentes a nível interno (nos serviços da Comissão e no Centro Comum de Investigação).

Desde que tal seja adequado, o aconselhamento entre serviços da Comissão deve ser feito de forma consistente com os princípios fundamentais e as orientações, especialmente quando tal aconselhamento represente um contributo fundamental para uma questão política sensível. O aconselhamento recebido de agências da UE (por exemplo Agência Europeia do Ambiente, Agência Europeia para a Segurança Alimentar) deve, quando tal seja adequado, ser usado de forma consistente com os princípios fundamentais e as orientações.

Os princípios fundamentais e as orientações são relevantes para o envolvimento de competências especializadas em todas as fases do ciclo de definição das políticas, desde a identificação da necessidade de acção ou de resposta política (incluindo os exercícios de prospecção); formação de opções políticas (incluindo avaliação de impacto); propostas de políticas; implementação de políticas; e acompanhamento e verificação de políticas.

Os princípios fundamentais e orientações não são legalmente vinculativos. Tão pouco se aplicam às fases formais do processo de decisão, tal que previstas no Tratado ou noutra legislação comunitária. Portanto, tanto os procedimentos legislativos formais, como o exercício formal dos poderes executivos da Comissão assistida por comités da “Comitologia”¹², são excluídos.

As normas mínimas da Comissão em matéria de consulta pública (mencionadas na Secção 1), aplicam-se às consultas do público em geral e quando a Comissão procura as opiniões de grupos da sociedade civil e de outras partes interessadas, mais devido aos interesses que representam do que às competências que possuem. Sempre que haja dúvidas quanto ao facto de se deverem aplicar as normas mínimas de consulta ou as orientações sobre competências especializadas, os serviços da Comissão responsáveis prestarão assistência detalhada aos terceiros relevantes.

Em certos momentos do processo político pode ser importante facultar a possibilidade de os peritos interagirem com as partes interessadas, por exemplo, através de conferências. Isto é esquematizado na figura 1.

¹² Decisão 1999/468/CE do Conselho

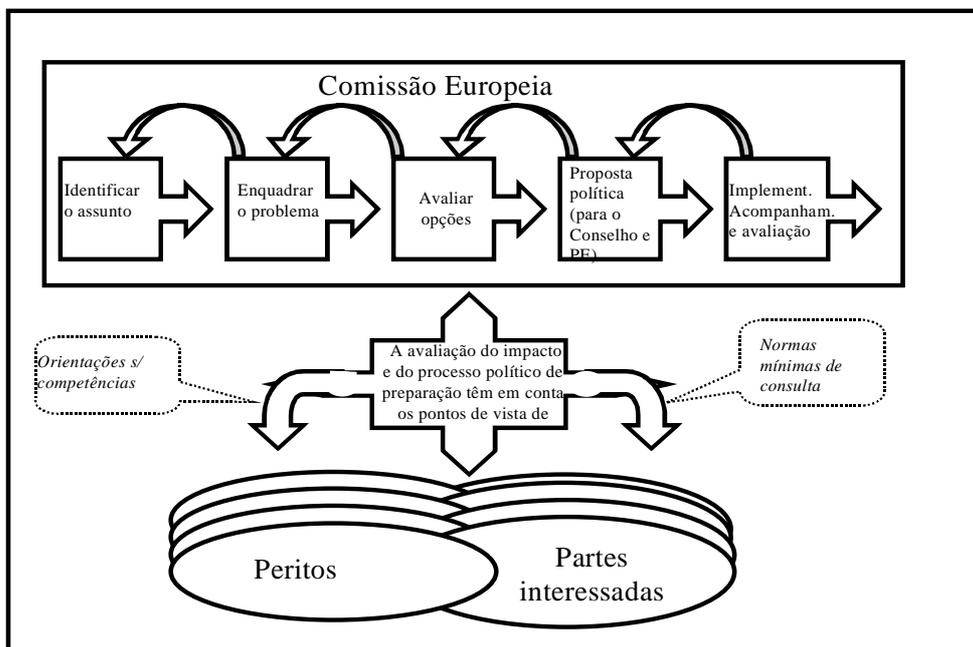


Figura 1: A Comissão pode consultar tanto peritos como partes interessadas. A consulta de peritos pode ter lugar em qualquer momento do ciclo de decisão política. As normas mínimas aplicam-se a processos de consulta mediante os quais a Comissão deseja suscitar contribuições das partes interessadas para a definição das suas políticas, antes de uma decisão do plenário dos Comissários.

As presentes orientações são aplicáveis a partir de 1 de Janeiro de 2003.

3 PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS A APLICAR PELOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

O Livro Branco sobre a Governança Europeia sublinhou os princípios da responsabilização, pluralidade e integridade, que devem ser usados aquando da recolha e utilização de pareceres de peritos, no contexto de outros princípios gerais em que se baseia a boa governação: abertura, eficácia, coerência, proporcionalidade e subsidiariedade. Na Secção seguinte, estes princípios foram agrupados em três princípios fundamentais. Estes devem nortear sempre as actividades dos serviços da Comissão quando obtêm e utilizam pareceres de peritos, no âmbito definido na Secção 2. Cada princípio fundamental é acompanhado por uma breve explicação, incluindo os princípios e determinantes com eles relacionados.

Qualidade

A Comissão deve assegurar-se de que o aconselhamento técnico tem a devida alta qualidade.

Podem distinguir-se três determinantes da qualidade do aconselhamento técnico: a excelência; a medida em que os peritos actuam com independência; e o pluralismo.

Em muitos casos, a qualidade das competências científicas pode basear-se exclusivamente na excelência dos cientistas, certificada pelo julgamento dos seus pares e tomando em consideração indicadores como o número e impacto das publicações analisadas. Contudo, ao assegurar-se de que a envergadura das competências reunidas é adequada e relevante para a tarefa em questão, pode ser benéfico incluir peritos cuja reputação deriva de outros factores. Isto inclui, por exemplo, os que possuem experiência prática.

É evidente que ninguém é completamente “independente”: os indivíduos nunca deixam completamente de lado todas as influências do seu passado pessoal – família, cultura, empregador, patrocinador, etc. Contudo, espera-se que, dentro do possível, os peritos ajam de forma independente. Os peritos podem, é claro, trazer os conhecimentos que possuem em virtude da sua afiliação ou nacionalidade: com efeito, os peritos podem por vezes ser seleccionados precisamente por este motivo. Em todo o caso, o objectivo é minimizar o risco de que interesses ocultos distorçam o aconselhamento prestado, mediante o estabelecimento de *práticas* que promovam a integridade, tornando as dependências explícitas e reconhecendo que algumas dependências – consoante o assunto - têm mais repercussão do que outras no processo político.

A determinante final da qualidade é o pluralismo. Sempre que possível, deve ser assegurada a diversidade de pontos de vista. Esta diversidade pode resultar de diferentes abordagens científicas, de diferentes tipos de competências, de diferentes filiações institucionais ou de diferentes opiniões sobre os pressupostos básicos da questão.

Dependendo do assunto e do estágio do ciclo político, o pluralismo implica igualmente a tomada em consideração de competências técnicas multidisciplinares e multisectoriais, bem como das opiniões minoritárias e não conformistas. Outros factores podem igualmente ser importantes, como as perspectivas geográficas, culturais e de género.

Abertura

A Comissão deve ter abertura na procura e na reacção aos pareceres de peritos.

A transparência é um requisito essencial de uma maior responsabilização de todos os envolvidos. A transparência é necessária, em especial, relativamente à forma como as questões são enunciadas, os peritos seleccionados e os resultados tratados. Implica igualmente uma estratégia de comunicação proactiva – adaptada em conformidade com o objecto – pela qual a Comissão procurará constantemente formas de publicitar e explicar, às partes interessadas e ao público em geral, a utilização que faz de competências especializadas. Neste contexto, tanto as questões como os pareceres recebidos deverão ser tornados compreensíveis

para os leigos na matéria. Foram estabelecidos princípios gerais para o acesso do público aos documentos¹³.

No quadro institucional, a Comissão é politicamente responsável pelas suas iniciativas; não deve dar a ideia de que se “esconde” por detrás dos pareceres dos peritos. Em vez disso, a Comissão deve ser capaz de justificar e explicar a forma como as competências especializadas foram implicadas e as escolhas feitas com base nos respectivos pareceres. De forma idêntica, a responsabilização abrange também os próprios peritos. Estes devem, por exemplo, estar preparados para justificar os seus pareceres, explicando as provas e ilações em que os basearam.

Contudo, a busca da abertura requer cuidados. Há situações em que demasiada abertura pode ser prejudicial à qualidade do aconselhamento, ou perturbar os interesses legítimos dos envolvidos no processo. O nível de abertura deve ser definido em proporção com a tarefa em questão (ver infra). Importa, contudo, em todas estas circunstâncias, ser o mais transparente possível quanto aos *motivos porque não se é aberto*.

Eficácia

A Comissão deve assegurar-se de que os seus métodos de obtenção e utilização de aconselhamento especializado são eficazes.

De acordo com as medidas introduzidas nesta comunicação, os serviços devem pugnar por usar os recursos limitados de forma eficaz, através da ponderação dos custos de curto prazo (por exemplo, o tempo despendido pelo pessoal) e dos ganhos de longo prazo (por exemplo, a implementação mais fácil de políticas consistentes).

Quer isto dizer que as providências relativas à obtenção e utilização de aconselhamento especializado devem ser concebidas de forma proporcional à tarefa em questão, tomando em consideração o sector, o assunto e a fase do processo político.

Por exemplo, os métodos destinados a identificar as questões a estudar com vista à obtenção uma primeira resposta política dificilmente serão adequados ao seguimento das políticas já existentes. Os métodos adequados a mudanças técnicas menores da regulamentação vão provavelmente mostrar-se inadequados nos casos sensíveis em que as ciências subjacentes possam ser incertas ou em que os riscos de uma decisão política são elevados em termos das suas consequências políticas, sociais, económicas ou ambientais.

Em todo o caso, um sistema de acompanhamento, avaliação e revisão será necessário para que os métodos possam ser continuamente melhorados. Um tal sistema deve incidir tanto sobre o processo como sobre os resultados. Dependendo da natureza do assunto, isto deve ser feito a partir da perspectiva dos serviços da Comissão, dos peritos e das partes interessadas, reconhecendo que estes diferentes implicados podem não julgar a eficácia pelos mesmos critérios.

Princípios fundamentais

¹³ A divulgação de informação deve ser feita de acordo com o Regulamento (CE) 1049/2001 relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão e com o Regulamento (CE) 45/2001 relativo à protecção de dados pessoais.

Resumindo, a Comissão deve sempre:

- i) obter aconselhamento da devida alta qualidade.
- ii) ter abertura na procura e reacção aos pareceres dos peritos.
- iii) assegurar-se de que os seus métodos de obtenção e utilização de aconselhamento especializado são eficazes e proporcionados

4 ORIENTAÇÕES A APLICAR PELOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

As orientações que se seguem implementam os princípios acima referidos. Os aspectos práticos a considerar pelos serviços na aplicação das orientações são tratados no anexo.

Planeamento

1. A Comissão deve manter internamente um nível adequado de competências especializadas. Isto permite actuar como um “cliente inteligente” quando organiza e usa competências especializadas externas. Se os serviços não tiverem as competências necessárias, devem procurá-las junto de outros serviços.
2. As políticas que carecem de competências especializadas devem ser identificadas o mais cedo possível. A utilização de exercícios de prospecção pode ajudar neste aspecto.

Preparando a obtenção de competências especializadas

3. A forma como os peritos são envolvidos (internos, consultores, grupos de peritos, conferências, etc.) deve ser determinada pela urgência, complexidade e sensibilidade do questão política¹⁴.
4. Outros departamentos potencialmente interessados na questão política devem ser convidados a contribuir.
5. Os serviços devem começar por avaliar em que medida as suas necessidades podem ser supridas pelos mecanismos existentes, de acordo com os princípios fundamentais. Isto pode incluir comités científicos permanentes e as competências existentes a nível interno, como as disponíveis no Centro Comum de Investigação (CCI). Mecanismos adequados podem igualmente ser encontrados nos Estados-Membros, países associados ou organizações internacionais.
6. O âmbito e objectivos da participação dos peritos e as questões a tratar por estes devem ser claramente formuladas. Os serviços podem querer consultar as partes interessadas quanto ao enquadramento das questões e aos pressupostos de base, em especial quanto aos assuntos sensíveis¹⁵. Estes pressupostos de base podem carecer de ser revistos à medida que o processo político avança.

¹⁴ Sem prejuízo dos casos em que a consulta de comités científicos é obrigatória nos termos da legislação existente.

¹⁵ Contudo isto pode não ser apropriado para contratos de estudo, caso as partes interessadas queiram mais tarde concorrer à sua realização.

7. Um exercício de definição de competências deve determinar o perfil dos peritos necessários. A natureza do assunto em questão deve determinar a proporção ideal. Não obstante, os serviços devem procurar assegurar-se de que as diferentes disciplinas e/ou sectores envolvidos são devidamente incluídos no aconselhamento obtido. Isto pode envolver, por exemplo, aqueles que possuem conhecimentos práticos obtidos do seu envolvimento diário numa actividade.

Identificar e seleccionar os peritos

8. Os serviços devem lançar as suas redes de forma mais ampla possível na busca de aconselhamento. Tanto quanto possível, ideias e visões frescas devem ser procuradas, incluindo pessoas fora do círculo habitual de contactos do serviço em questão. Os serviços devem igualmente procurar assegurar-se de que esses grupos são compostos por, pelo menos, 40% de pessoas de cada sexo¹⁶.
9. Devem ser consideradas tanto as opiniões consensuais como as divergentes. Contudo, é importante distinguir entre os proponentes de teorias que foram completamente desacreditadas e aqueles cujas ideias parecem ser confirmadas por provas plausíveis.

Gestão do envolvimento de peritos

10. Quando recorrem a competências externas, os serviços devem manter registos do processo, incluindo os termos de referência e as principais contribuições dos diferentes peritos ou grupos de peritos.
11. A Comissão deve, consultados os próprios peritos, determinar se os pareceres recolhidos cobrem os tópicos a tratar e se estão disponíveis a informação e os dados pertinentes e suficientes e assegurar-se de que existe um claro entendimento das tarefas atribuídas.
12. Os peritos devem declarar imediatamente quaisquer interesses directos ou indirectos no assunto em questão, bem como, uma vez iniciados os trabalhos, qualquer modificação relevante das circunstâncias. A Comissão deve decidir se um qualquer conflito de interesses pode pôr em risco a qualidade do aconselhamento.

Assegurar a abertura

13. Os principais documentos associados ao uso de peritos numa questão política, e, em especial, os próprios pareceres, devem ser postos à disposição do público o mais depressa possível, desde que não se aplique alguma excepção ao direito de acesso¹⁷. Os serviços devem procurar disponibilizar traduções dos documentos – pelo menos de um sumário – desde que na prática tal seja possível e, em particular, nos assuntos sensíveis. Os eventuais prazos e problemas práticos em disponibilizar as traduções não impedem que os documentos sejam disponibilizados nas suas línguas originais.

¹⁶ De acordo com a Decisão da Comissão de 19 de Junho de 2000 (JO L 154/34, 27.6.2000) relativa ao equilíbrio de géneros nos comités e grupos de peritos por si criados.

¹⁷ Regulamento (CE) 1049/2001, de Maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão.

14. Os serviços devem considerar a hipótese de deixar o público ter acesso a certas reuniões de peritos, sobretudo em questões politicamente sensíveis.
15. Os serviços devem insistir em que os peritos identifiquem claramente os factos (por exemplo, fontes e referências) em que baseiam as suas conclusões, bem como quaisquer dúvidas persistentes ou opiniões divergentes.
16. Os serviços devem tentar promover um debate informado e estruturado entre os decisores políticos, os peritos e as partes interessadas (por exemplo, reuniões de trabalho, conferências para a criação de consensos), especialmente nas questões sensíveis.
17. Em geral, qualquer proposta submetida pelos serviços à decisão da Comissão deve ser acompanhada de uma descrição dos pareceres tomados em consideração, e de como a proposta os toma em linha de conta. Isto inclui os casos em que os pareceres não tenham sido seguidos. Dentro do possível, a mesma informação deve ser tornada pública quando a proposta da Comissão é formalmente adoptada.

5 Implementação, acompanhamento e revisão dos princípios e orientações

A implementação dos princípios e orientações deve ser vista como um processo evolutivo. Será, portanto, necessário um sistema de acompanhamento e avaliação, por forma a aperfeiçoar continuamente os métodos e verificar em que medida os objectivos estão a ser atingidos. O sistema incluirá as seguintes funções:

- A colaboração interdepartamental vai aproveitar experiências e promover uma cultura de aprendizagem mútua, incluindo acções de formação, consoante as necessidades. Serão usadas ferramentas informáticas para auxílio à recolha e partilha da informação relevante¹⁸.
- As direcções-gerais estabelecerão processos de avaliação da experiência obtida com a implementação destas orientações, incluindo os ensinamentos retirados e problemas encontrados.
- As direcções-gerais apresentarão relatórios sobre a sua experiência de implementação das presentes orientações, no âmbito da sua contribuição para o relatório anual sobre a execução do “Plano de Acção para a melhoria do ambiente regulador” da Comissão.
- Em 2005 a Comissão irá organizar uma avaliação independente da aplicação das presentes orientações, incluindo uma avaliação comparativa relativamente às boas práticas dos Estados-Membros. Entretanto, poderá ser igualmente necessário examinar em que medida as orientações da Comissão podem servir de base a uma

¹⁸ O Plano de acção "Ciência e sociedade" inclui uma série de iniciativas relevantes a este respeito, incluindo o sistema-piloto "Scientific Information for Policy Support in Europe" (SINAPSE) e um portal Internet "ponto único de contacto" ("one-stop-shop") para acesso à informação sobre os processos de consulta de toda a Comissão.

abordagem comum de aplicação mais vasta, como assinalado pelo "Livro Branco sobre a Governança europeia".

ANEXO

QUESTÕES PRÁTICAS

Esta secção complementa os princípios fundamentais e as orientações através de sugestões práticas e da divulgação das melhores práticas, para os serviços tomarem em consideração quando obtêm e usam competências especializadas. Estas são indicativas e pretendem ajudar os serviços da Comissão a tomar as providências adequadas às circunstâncias dos casos específicos.

O conteúdo desta secção será actualizado consoante as necessidades, à luz da experiência adquirida com a implementação dos princípios e orientações.

Planeamento

Recursos humanos dos serviços

Existem internamente as competências especializadas adequadas às necessidades do serviço e que lhe permitem actuar como um “cliente inteligente” de competências especializadas externas?

Qual a tendência a longo prazo para os recursos humanos do serviço? Será provável que a mobilidade do pessoal vá reforçar ou reduzir as competências existentes internamente? Podem os peritos nacionais destacados ter um papel a desempenhar? De qualquer forma, poderá isto afectar a “memória colectiva” e a independência psicológica do serviço?

Avaliação inicial da necessidade de aconselhamento externo

Já foi feito o devido recenseamento das disponibilidades existentes, tanto dentro como fora da Comissão? Que informação de base ou assistência pode ser fornecida por outros serviços? Existem conhecimentos pertinentes acumulados em programas europeus de investigação? Existem ferramentas informáticas relevantes¹⁹ que poderiam ajudar a produzir informação sobre, por exemplo, o estado da arte, pareceres precedentes etc.?

Podem as competências pertinentes ser encontradas noutros departamentos como o CCI? A inclusão de competências externas poderá aumentar a credibilidade do processo?

Melhorar a relação custo-eficácia do processo

Devem outros serviços ser convidados a contribuir (por exemplo, quando existe um interesse comum em abordar questões transversais)? Houve troca de informação relativa às intervenções anteriores de peritos relevantes para o assunto em questão? É necessário coordenar os serviços na sua relação com os peritos, por forma a evitar duplicações desnecessárias?

Podem os recursos ser utilizados mais racionalmente, mediante o agrupamento das questões a tratar? Pode isto ser feito aquando da elaboração da Estratégia Política Anual (ao mesmo tempo que se identificam as iniciativas políticas que requerem avaliação de impacto)?

¹⁹ Por exemplo, o projecto-piloto de rede aberta baseada na Internet "SINAPSE" (ver plano de acção "Ciência e sociedade").

Foram tomadas medidas com vista a tornar os conhecimentos de base do serviço (competências internas, estudos, programas etc.) rapidamente acessíveis e compreensíveis?

Mecanismos de detecção precoce de questões emergentes

O serviço perscruta activamente o horizonte em busca de questões emergentes? O serviço está informado das actividades de Prospectiva Científica e Tecnológica?

☞ Conselho prático:

As actividades de Prospectiva Científica e Tecnológica e avaliação a nível europeu, nacional e regional, fornecem uma gama de análises dos desenvolvimentos da ciência e tecnologia e das suas implicações socioeconómicas²⁰.

Preparando a obtenção de competências especializadas

Enquadramento das questões

Todas as facetas do problema foram correctamente analisadas e formuladas nas questões colocadas aos peritos?

☞ Conselho prático:

Quando avaliados os riscos, todas as potenciais contingências foram consideradas? As questões colocadas aos peritos reflectem isso mesmo? Na prática, os benefícios de uma abordagem de base alargada podem ter de ser ponderados com os limites dos recursos.

Devem os diferentes grupos (por exemplo, partes interessadas, representantes da sociedade civil) ser associados à formulação das questões – e como?

Escolha do método adequado

A questão pode ser adequadamente tratada mediante contactos informais com um ou mais peritos (incluindo métodos de questionário, contratos de peritos, etc.) ou, alternativamente, seria benéfico promover discussões colegiais e interactivas com painéis de peritos cuidadosamente constituídos?

☞ Conselho prático:

Os contactos informais podem dar resultados rápidos e são frequentemente apropriados nas fases iniciais do processo político e para questões não críticas. Por outro lado, os grupos multidisciplinares e multisectoriais favorecem a troca e o desenvolvimento de ideias, estimulam o debate e conduzem a opiniões mais incisivas. Isto leva a um aconselhamento de melhor qualidade e acrescenta credibilidade ao processo.

Determinar as necessidades de aconselhamento

²⁰ Para mais informações sobre os exercícios de prospectiva, consultar:
<http://cordis.lu/rtd2002/foresight/home.html> e <http://www.jrc.es/welcome.html>

Quem deve ser incluído no exercício de definição do nível de competências necessárias? Será a discussão interna suficiente? Será benéfico envolver igualmente as partes interessadas?

A questão requer aconselhamento por diferentes disciplinas ou sectores? Como calcular a devida proporção?

Quais os critérios de selecção (por exemplo, nível de sucesso académico) e possível exclusão (por exemplo, quem trabalhe numa empresa potencialmente afectada por uma eventual decisão política)?

Como incluir as opiniões divergentes? Em que medida foram representadas as opiniões emergentes?

☞ Conselho prático:

Uma abordagem passa por assegurar que os aderentes a diferentes escolas de pensamento estejam representados entre os peritos. Outra é organizar audiências nas quais os que têm opiniões “discordantes” podem dialogar com os que têm opiniões mais consensuais.

A questão política requer um ou mais peritos de cada Estado-Membro? Isto pode ser necessário quando se coloca a ênfase na avaliação e comparação das situações nacionais.

Será adequado mobilizar peritos para além da comunidade científica? Estes podem incluir, por exemplo, advogados especialistas em ética, ou aqueles que possuem conhecimentos práticos obtidos do seu envolvimento diário numa actividade.

☞ Conselho prático:

Nalguns casos, pode ser apropriado juntar peritos e cientistas num mesmo grupo. Noutros, dois ou mais grupos podem trabalhar independentemente, mas tendo a oportunidade de interagir na devida altura. A escolha pode depender da fase do processo político.

Será benéfico envolver peritos de fora da Europa?

☞ Conselho prático:

Quando as implicações de uma questão política extravasam a Europa, pode ser benéfico envolver peritos de países terceiros relevantes. Estes peritos podem fornecer um complemento útil à competência europeia noutros casos também.

Identificar e seleccionar os peritos

Deveriam publicar-se concursos abertos para candidaturas quando se procuram peritos para os grupos? Esses concursos foram o mais possível publicitados, incluindo por meios electrónicos? Os concursos abertos podem ser especialmente apropriados quando se lida com questões sensíveis e quando se prevê que os grupos se manterão por um período razoável.

Deve o aconselhamento ser obtido através de consultores (estudos resultantes de concursos públicos, nos termos das normas aplicáveis de contratação pública)²¹?

Pode ser útil explorar as redes existentes, como as criadas no âmbito de programas nacionais e europeus de investigação?

Deve ser convocado um Comité de selecção, possivelmente incluindo “pares” externos, para ajudar a seleccionar os peritos adequados?

Gestão do envolvimento de peritos

Como lidar com eventuais modificações propostas pelos peritos ao seu plano de trabalho (por exemplo, devido a desenvolvimentos científicos recentes ou questões imprevistas)? E se os peritos consideram que só podem realizar parte do trabalho proposto nos prazos previstos? Se se afigurar necessária uma modificação do programa de trabalho, pode chegar-se a acordo dentro dos limites das normas de contratação pública aplicáveis aos serviços dos peritos? Alternativamente, devem tomar-se outras providências para investigar as questões não cobertas?

Os peritos precisam de informações ou dados adicionais? Pode o serviço fazer os esforços razoáveis para fornecer o que estiver em falta? Podem outros serviços ajudar (por exemplo, aproveitando as redes de investigação do Programa-Quadro)?

☞ Conselho prático:

A experiência mostra que os serviços podem ter de se esforçar para fornecer a informação e dados em que os peritos irão basear os seus pareceres – não se deve partir do princípio de que os peritos vão recolher eles próprios a informação. Isto deve também ser tomado em consideração na fase de planeamento.

Em que circunstâncias devem ser cooptados para o grupo, permanente ou temporariamente, peritos adicionais? Podem as competências internamente existentes colmatar uma falha de conhecimentos?

Deve financiar-se mais investigação para colmatar falhas de conhecimentos significativas?

Todos os peritos estão devidamente envolvidos no processo? O seu mandato foi bem entendido?

☞ Conselho prático:

A dinâmica do grupo é importante, em especial o papel da presidência. Algumas pessoas podem contribuir menos do que o esperado, ou mesmo retirar-se completamente, se sentirem que a suas contribuições não são objecto do devido apreço.

Deverá pedir-se aos peritos que assinem uma declaração sobre possíveis conflitos de interesses? O serviço previu o que fazer no caso de aparecer um tal conflito?

☞ Conselho prático:

²¹ Regras especiais poderão ser aplicáveis às Agências da UE.

Uma regra geral possível seria excluir um perito que declare um conflito de interesses da presidência ou de ser relator de um grupo. Também pode por vezes ser necessário substituir tais peritos, ou solicitar que se abstenham de participar na discussão.

Assegurar a abertura

Que documentos devem ser tornados directamente acessíveis?

☉ Conselho prático:

Uma lista de documentos a tornar directamente acessíveis pode incluir:

- *Uma nota explicativa da questão política e do uso do aconselhamento por peritos, incluindo o calendário e informações sobre as possibilidades de consulta aberta;*
- *O caderno de encargos;*
- *Os critérios usados na selecção dos peritos;*
- *Os nomes dos peritos²²;*
- *As declarações de interesses;*
- *Um resumo das actas das reuniões;*
- *O aconselhamento fornecido (incluindo quaisquer opiniões divergentes).*

☉ Conselho prático:

Pode ser apropriado, nalgumas circunstâncias, não revelar a identidade dos peritos, por exemplo, para os proteger de pressões externas indevidas ou para proteger os interesses legítimos dos envolvidos no processo. A não revelação da identidade dos peritos deve, normalmente, ser limitada no tempo e devidamente justificada.

Foi tido o cuidado de verificar que nenhuma excepção ao direito de acesso se aplica? As informações comerciais de carácter sensível foram adequadamente protegidas?

Foram avaliadas todas as consequências de divulgar a informação? Pode haver efeitos negativos indesejados (por exemplo, lançar o pânico no público)? Será pior, de qualquer forma, não divulgar a informação? Que informação será fornecida sobre os motivos da uma não divulgação? Foram estas questões consideradas no âmbito de um plano para comunicação dos riscos?

Onde devem tornar-se directamente acessíveis a informação e os documentos? Será suficiente publicar os documentos relevantes no sítio EUROPA do serviço responsável? Pode isto ser feito sem demora, uma vez os documentos finalizados, ou ser tomada uma decisão sobre a sua publicação sob a forma de projecto? O sítio Internet é de fácil utilização? A informação pode

²² A revelação da identidade dos peritos deve ser conforme com o Regulamento (CE) 45/2001 relativo à protecção de dados pessoais.

ser fornecida através de um portal Internet único, abrangendo todas as situações em que os serviços da Comissão usam competências externas (ponto único de contacto)²³.

O estatuto dos documentos é suficientemente claro (por exemplo, em projecto ou em versão final; número de versão; da responsabilidade de peritos ou aprovado pelo serviço da Comissão).

Dever-se-á, em especial nos casos sensíveis, publicar desde logo os pareceres dos peritos, sob forma provisória, ou por um período de consulta específico? Foram algumas destas providências claramente anunciadas no início do processo? Está combinado que os peritos responderão aos comentários recebidos?

Deverá facultar-se o acesso do público às reuniões?

☉ Conselho prático:

Uma opção, para grupos permanentes de peritos, pode ser conceder o acesso ao público a, pelo menos, uma reunião por ano. O acesso do público pode ser restringido durante qualquer parte das reuniões em que se lide com informação confidencial. Pode também ser necessário conceder um período para que os peritos estabeleçam laços de confiança mútua longe das luzes da ribalta.

O aconselhamento está devidamente substanciado e documentado?

Deve o aconselhamento ser submetido a outras pessoas para comentários ou validação? Será isso uma revisão *inter-pares*? Será apropriado submeter o aconselhamento ao escrutínio e comentários de um círculo mais vasto de peritos e partes interessadas (um processo por vezes designado por "revisão *inter-pares* alargada")? Providenciou-se o registo e avaliação de comentários espontâneos, uma vez publicados os pareceres?

A questão requer interacção entre os peritos, partes interessadas e decisores políticos? Isto pode ser especialmente importante nas questões sensíveis. Processos participativos²⁴ foram usados com sucesso a nível nacional e regional; algumas questões podem beneficiar de debates ao nível europeu.

Actuação relativa ao aconselhamento recebido

Quando termina o envolvimento de peritos?

☉ Conselho prático:

A um dado momento, a Comissão tem de emitir opinião sobre o aconselhamento e opiniões recebidas. Em face de incertezas persistentes em questões sensíveis, as opções incluem a decisão de procurar ainda mais aconselhamento, encomendar mais investigação ou fazer uma proposta provisória, em linha com o princípio da precaução.

Como é que a proposta da Comissão mostra que o contributo dos peritos foi tomado em consideração? Pode este ser descrito na exposição de motivos, ou num anexo à proposta? Os

²³ Um tal portal foi previsto no Plano de acção Ciência e sociedade. Poderá ser criado no contexto do "Ciência e sociedade", em complemento do portal "A sua voz na Europa" sobre consultas públicas.

²⁴ O Plano de acção "Ciência e sociedade" da Comissão vai promover iniciativas deste tipo.

peritos foram informados disso, bem como do resultado final do processo para o qual contribuíram?

Foram tomadas as providências adequadas para comunicar o resultado do processo político às partes interessadas e ao público em geral? Foi definida uma estratégia de comunicação, incluindo as relações com os órgãos de comunicação social? Isto é especialmente importante nas questões sensíveis.