

KVS Lounatmaa Marko

30.11.2006

Eduskunta
Suuri valiokunta

Viite

Asia

Vihreä kirja; Euroopan avoimuusaloite

U/E-tunnus:

EUTORI-numero: EU/2006/0908

Viitaten perustuslain 97§:ään valtiovarainministeriö lähettää kunnioittavasti eduskunnan suurelle valiokunnalle selvityksen komission Euroopan avoimuusaloitetta koskevasta komission vihreästä kirjasta.

toinen valtiovarainministeri Ulla-Maj Wideroos

finanssisihteeri Marko Lounatmaa

LIITTEET Perusmuistio VM2006-00976, KOM(2006) 194 lopullinen, SEC(2005) 1300, SEC(2005) 644

Asiasanat

Hoitaa

Tiedoksi

KVS Lounatmaa Marko

28.11.2006

Asia

Vihreä kirja

Euroopan avoimuusaloite

Kokous

Liitteet

Viite

EUTORI/Eurodoc nro:

EU/2006/0908

U-tunnus / E-tunnus:

Käsittelyn tarkoitus ja käsittelyvaihe:

-

Asiakirjat:

- Vihreä kirja, Euroopan avoimuusaloite, KOM(2006) 194 lopullinen
- Communication to the Commission from the President, Ms Wallström, Mr Kallas, Ms Hübner and Ms Fischer Boel, Proposing the launch of a European Transparency Initiative, SEC(2005) 1300
- Communication to the Commission from the President, Mr Kallas, Ms Wallström for an orientation debate on a possible European Transparency Initiative, SEC(2005) 644
- Aloitetta koskevat EU-komission internet-sivut:
http://ec.europa.eu/comm/eti/index_en.htm

Ks. myös

KOM(2002) 704 (komission konsultaatioiden vähimmäisvaatimukset)

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

Euroopan komission julkaisemat ns. vihreät kirjat ovat tiettyä politiikan alaa koskevia julkisia keskusteluasiakirjoja. Ne on tarkoitettu erityisesti tiettyyn toimintaan osallistuville tahoille, organisaatioille ja yksityishenkilöille, joilla on vihreässä kirjassa määritetyn julkisen kuulemisen ajanjakson aikana mahdollisuus osallistua ja esittää huomioita asiassa (kuulemis- ja keskusteluprosessi). Vihreä kirja ei siten vielä merkitse komission virallista ehdotusta eikä se sisällä myöskään vielä lainsäädäntöesitystä.

Avoimuuteen liittyvien toimien osalta yhteisön toimivalta perustuu eri oikeusperustoihin seuraavasti:

- yhteisön varainhoito, SEY 279 art.
- oikeus tutustua yhteisön asiakirjoihin, SEY 255 art.
- yhteisön taloudellisten etujen suojaaminen petolliselta menettelyltä, SEY 280 art.
- EY:n virkamiehiin sovellettavat henkilöstösäännöt, SEY 283 art.

Käsittelijä(t):

VM /KVS, finanssisihteeri Marko Lounatmaa, p. 160 32559

OM / lainsäädäntöneuvos Kirsi Salo, p. 160 67751

Suomen kanta/ohje:

Yleistä

Komissio on 3.5.2006 julkaissut Euroopan avoimuusaloite -nimisen vihreän kirjan (KOM(2006) 194 lopullinen). Vihreä kirja on osa komission toimenpiteitä, jotka sisältyvät komission strategiaan tavoitteisiin vuosille 2005-2009, nimikkeellä ”kumppanuus Euroopan uudistamiseksi”. Komission tavoitteena on mm. lisätä sidosryhmien tilaisuuksia osallistua aktiivisesti EU:n politiikkojen muotoiluun. Tärkeä osa tavoitteen toteuttamisessa on kuulemisen ja osallistumismahdollisuuksien lisääminen.

Vihreä kirja perustuu ajatukselle, jonka mukaan hallinnon avoimuus on osa sen legitimitettiä. Euroopan unionin on tämän mukaisesti oltava avoin julkiselle tarkastelulle ja vastattava työstään. Eurooppalaisten on voitava edellyttää julkisilta laitoksilta tehokkuutta, vastuullisuutta ja palveluhenkisyttä.

Suomi suhtautuu myönteisesti komission pyrkimyksiin lisätä Euroopan unionin avoimuutta ja sitä kautta unionin ja erityisesti sen hallinnon legitimitettiä.

Vihreällä kirjalla käynnistetty kuuleminen koski seuraavia kysymyksiä:

- selkeiden sääntöjen luominen edunvalvojien (lobbaajien) toiminnalle EU:ssa
- komission kuulemis- eli konsultaatioprosessin vähimmäisvaatimusten noudattaminen
- yhteisesti hallinnoitujen EU:n varojen vastaanottajien julkaisemisen tekeminen jäsenvaltioille pakolliseksi

Selkeiden sääntöjen luominen edunvalvojien (lobbaajien) toiminnalle EU:ssa

Suomi tukee komission aloitetta lisätä lobbaamisen avoimuutta EU:ssa ja tavoitetta luoda säännöt lobbaajien toiminnalle. Riippumatta siitä, luodaanko lobbaajia koskevat rehellisyysäännöt itsesääntelyperiaatteella vai viranomaisitoimin, niiden tulee turvata mahdollisuudet suoraan kansalaisvaikuttamiseen. Esimerkiksi eturyhmien päämääristä tai rahoituksesta annettavia tietoja koskevilla vaatimuksilla ei tule kohtuuttomasti vaikeuttaa spontaania kansalaisvaikuttamista. Samoin edellytyksin Suomi suhtautuu myönteisesti vapaaehtoisuuteen perustuvan lobbaajarekisterin luomiseen. Suomi on valmis tutkimaan mahdollisuutta luoda seuranta- ja seuraamusjärjestelmä rekisteriä ja sääntöjä varten. Suomen näkemyksen mukaan valvontaa varten ei kuitenkaan tulisi perustaa uusia elimiä.

Konsultaatioprosessin vähimmäisvaatimukset

Suomen näkemyksen mukaan komissio on noudattanut tyydyttävästi konsultaatioprosessilleen luomiaan vähimmäisvaatimuksia.

Yhteisesti hallinnoitujen EU:n varojen vastaanottajatietojen julkaisemisen tekeminen pakolliseksi

Suomi tukee pyrkimyksiä lisätä avoimuutta myös talousarvion toimeenpanoon liittyvissä asioissa, kuten Euroopan yhteisöjen yleisestä talousarviosta peräisin olevien varojen saajista julkaistavien tietojen osalta. Julkisuussäännöillä on käytännössä suuri merkitys hyvän ja tuloksellisen taloushallinnon varmistamisessa. Tuensaajien julkistamisesta annetaan yleissäännös varainhoitoasetuksessa, mutta säädettäneen tarkemmin sektorilainsäädännössä. Poliittikanalojen eroista johtuen yksityiskohtaisemmat säännöt siitä, mitkä tiedot tulisi julkistaa ja millä tavoin, on luontevampaa antaa kunkin alan erityissääöksissä.

Pääasiallinen sisältö:

Avoimuusaloite

Avoimuusaloitetta koskevan vihreän kirjan pohjana on komission sisäinen tiedonanto (SEC(2005)1300). Tällä tiedonannolla komissio käynnisti Euroopan avoimuusaloitetta koskevan keskustelun marraskuussa 2005. Asiakirjassa, jossa esitetään avoimuusaloitteen käynnistämistä, on asetettu tavoitteeksi EU-hallinnon avoimuuden lisääminen yleensä. Tämän tavoitteen saavuttamista edistäviksi yksittäisiksi toimiksi esitettiin seuraavat:

Toimet, jotka komissio itse panee toimeen

- keskitetyn web-portaalin luominen komission keskitetysti hallinnoimien EU-varojen lopullisista edunsaajista, ja linkkien luominen tästä portaalista kansallisiin portaaleihin, joissa olisi tietoa yhteisesti hallinnoitujen varojen loppusaajista
- komission julkisen asiakirjarekisterin kattavuuden parantaminen
- komission alaisen petostentojuntaviraston, OLAF'in, pyytäminen luovuttamaan tietoa päätyneiden petostutkintojen tuloksista

Toimet, joita ehdotetaan toimielinten välisten keskustelujen aiheeksi

- keskustelu Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa eettisten säännösten luomiseksi EU:n viranhaltijoille
- keskustelu asiakirjojen avoimuutta koskevan asetuksen (1049/2001) täytäntöönpanosta ja mahdollisesta uudistamistarpeesta
- jäsenvaltioiden pyytäminen luovuttamaan OLAF:ille tietoja päätyneiden petostutkintojen tuloksista

Toimet, joiden osalta on järjestettävä avoin julkinen kuuleminen (juuri näitä toimia käsitellään avoimuusaloitetta koskevassa komission vihreässä kirjassa):

- yhteisesti hallinnoitujen EU:n varojen vastaanottajatietojen julkaisemisen tekeminen jäsenvaltioille pakolliseksi
- selkeiden sääntöjen luominen edunvalvojien (lobbaajien) toiminnalle EU:ssa

- komission kuulemis- eli konsultaatioprosessin vähimmäisvaatimusten noudattaminen

Tiedonannon jälkeen komissio julkisti vihreän kirjan. Vihreällä kirjalla käynnistämässään kuulemisessa komissio pyysi kaikkia osapuolia kertomaan verkkosivulla näkemyksensä viimeisessä kohdassa tarkoitetuista aiheista vastaamalla komission esittämiin kysymyksiin. Kuuleminen alkoi 3.5.2006 ja päättyi 31.8.2006. Suomi ei osallistunut kuulemiseen.

Komissio on ilmoittanut laativansa kuulemisen tuloksista yhteenvedon, jonka perusteella se ehdottaa jatkotoimia.

Vihreän kirjan käsittämät toimet

Selkeiden sääntöjen luominen edunvalvojien (lobbaajien) toiminnalle EU:ssa

Vihreässä kirjassa lobbaamisella tarkoitetaan kaikkea toimintaa, jolla pyritään vaikuttamaan Euroopan unionin politiikan muotoutumiseen ja toimielinten päätöksentekoon. Komission näkemyksen mukaan keskeistä on, että lobbaaminen on osa demokraattista prosessia. Se voi tuoda toimielinten tietoon tärkeitä näkökohtia. Komissio kuitenkin tiedostaa mielipiteet, joiden mukaan edunvalvontaan liittyy epäasiallisia ilmiöitä, kuten vääristeltujen tietojen tarjoaminen EU:n toimielimille. Lobbaamisen antaman panoksen on komission näkemyksen mukaan oltava selvä, ja lobbaajien rahoituksen sekä lobbaajien edustamien tahojen päämäärien on käytävä ilmi. Toimielimillä on oikeus neuvotella sisäisesti ilman ulkoisten intressien vaikutusta. Lobbaamiseen liittyvien avoimuustoimien on oltava tehokkaita ja oikeasuhtaisia.

Komissio kuvaa vihreässä kirjassa lobbaamiseen liittyviä nykyisiä toimiaan, jotka ovat kahtaalla. Toisaalta yleisölle annetaan tietoja edunvalvojien ja komission suhteista, jotta lobbaamisen ulkopuolinen tarkastelu olisi mahdollista, toisaalta komissiolla on rehellisyysäännöt edunvalvojille ja vaikuttamispyrkimysten kohteille.

Ulkopuolisen tarkastelun mahdollistaviin toimiin kuuluu komission *tiedonanto konsultointiprosessiin sovellettavista yleisistä periaatteista ja vähimmäisvaatimuksista* (KOM(2002) 704). Tiedonannon mukaan mm. komissiolle annetut lausunnot on julkaistava internetissä. Komissio korostaa kuulemismenettelyn nykysääntöjen johdonmukaista noudattamista. Avoimissa kuulemisissa eturyhmiä pyydetäisiin järjestelmällisesti kertomaan tavoitteistaan, rahoituksestaan ja edustamistaan intresseistä.

Komissiolla on myös luonut lobbausryhmiä koskevan vapaaehtoisien tietokannan (CONECCS). Siihen rekisteröityminen ei ole eturyhmille pakollista eikä rekisteri olekaan kattava. Joissain EU:n ulkopuolisissa maissa, kuten USA:ssa ja Kanadassa, tällainen rekisteröintivelvollisuus komission mukaan on.

Komission näkemyksen mukaan avoin lobbaus edellyttää myös sääntöjä rehellisyydestä eli toiminnan eettisyydestä. Toistaiseksi komissio on pitänyt parhaana, että lobbaajat loisivat vapaaehtoisesti itseään koskevat säännöt itsesääntelyn periaatteella. Tällaiset vapaaehtoiset menettelysäännöt on myös luotu useiden kattojärjestöjen sopimuksin, mutta niiden piiriin kuuluvat kuitenkin vain lobbausta harjoittavat konsultit. Sen sijaan etujärjestöjen palveluksessa vakituisesti työskentelevät lobbaajat ja toisaalta satunnaiset lobbaajat eivät kuulu sääntöjen piiriin. Niiden kattavuus lobbausyhteisössä onkin

sangen pieni. Säännöt eivät myöskään ole oikeudellisesti sitovia, toisin kuin toimielinten edustajia koskevat säännöt. Komission mukaan yhdessäkään jäsenvaltiossa ei ole tällä hetkellä pakollisia menettelysääntöjä, mutta eräissä maissa niiden käyttöönottoa harkitaan.

Komissio esittääkin harkittavaksi kaikkiin EU-lobbaajiin soveltuvaa, komission hallinnoimaa rekisteröintimenettelyä. Vapaaehtoiseen rekisteröitymiseen kannustettaisiin mm. rekisteröityneille ryhmille suunnattavalla paremmalla tiedottamisella avoimista kuulemisista. Komissio esittää harkittavaksi myös itsesääntelyperiaatteella luotavia menettelysääntöjä lobbaajille. Lisäksi komissio esittää harkittavaksi rekisteröintiä ja menettelysääntöjen noudattamista koskevan seuranta- ja seuraamusjärjestelmän luomista.

Vihreässä kirjassa komissio esittää em. ajatuksia koskevia kysymyksiä.

Suomen perustuslain 14.3 §:n mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Kansalaisvaikuttamista koskevan kansallisen politiikkaohjelman yksi keskeinen tavoite on kehittää perinteisiä ja uusia kansalaisvaikuttamisen kanavia ja mahdollisuuksia siten, että ne tukevat kansalaisten täyttä osallistumista yhteisöjen ja yhteiskunnan toimintaan.

Edunvalvontaan liittyviä rekistereitä tai sääntöjä luotaessa tulisikin ottaa huomioon mahdollisuudet suoraan kansalaisvaikuttamiseen. Esimerkiksi rekisteröitymisvaatimus tai vaatimukset, jotka koskevat eturyhmien päämääristä tai rahoituksesta annettavia tietoja, voivat vaikuttaa kielteisesti kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksiin.

Konsultaatioprosessin vähimmäisvaatimukset

Konsultoinnilla tarkoitetaan sitä, että EU:n toimielinten ulkopuolisia tahoja pyydetään esittämään asiasta näkemyksensä, ennen kuin komissio tekee asiasta päätöksen. Komissio on hyväksynyt jo edellä mainitun tiedonannon konsultointiprosessin vähimmäisvaatimuksista (KOM(2002) 704). Tiedonanto on osa EU:n lainsäädännön parantamisen toimintasuunnitelmaa. Vähimmäisvaatimukset koskevat prosessin selkeyttä, kuultavia tahoja, tiedottamista, aikarajoja sekä kannanottojen vastaanottomenettelyä. Ne ovat olleet voimassa vuoden 2003 alusta.

Vähimmäisvaatimuksia sovelletaan niihin toimintaehdotuksiin, joista on tehtävä vaikutustenarviointi, sekä vihreisiin kirjoihin. Vähimmäisvaatimukset eivät ole oikeudellisesti sitovia, mutta komission näkemyksen mukaan niitä on noudatettu pääsääntöisesti hyvin. Joitakin puutteita on silti ilmennyt - esimerkiksi kannanottoja ei aina ole julkaistu internetissä. Vihreässä kirjassa komissio tiedusteleekin konsultointimenettelyihin osallistuvilta osapuolilta, onko komissio noudattanut vähimmäissääntöjä tyydyttävästi.

Suomessa kansallisessa kuulemisen ja konsultoinnin kehittämisessä on pidetty erityisen tärkeänä yhdeksää periaatetta. Ensimmäinen ja tärkein näistä on johdon ja virkamiesten sitoutuminen kuulemiseen. Toiseksi kansalaisten kuulemiseen on varattava riittävästi aikaa. Kuuleminen on suunniteltava huolella ja sillä on järjestettävä riittävä budjetointi. Kansalaisia on kuultava riittävän aikaisessa vaiheessa ja kuulemisessa on selkeästi kerrottava mihin asiassa on mahdollista vaikuttaa ja kenelle päätöksenteko asiassa kuuluu. Kuuleminen ei voi toteutua ilman avoimuutta. Suomessa laadituissa hallinnon

yhteisissä kuulemisen periaatteissa korostetaankin, että hallinnon tiedon on oltava tasapuolista, helposti saatavilla ja mahdollisimman täydellistä. Kuulemisessa on myös huolehdittava sen kattavuudesta ja siitä, että eri kuulemistapoja hyödynnetään monipuolisesti asian laajuudesta ja merkityksestä riippuen. Hallinnon on myös yhteen sovitettava kuulemiset niin, että asiat käsitellään riittävän suurina kokonaisuuksina. Myös kuulemisen onnistumista on seurattava ja arvioitava.

Yhteisesti hallinnoitujen EU:n varojen vastaanottajatietojen julkaisemisen tekeminen pakolliseksi

Komission näkemyksen mukaan kansalaiset katsovat tietävänsä EU:sta melko vähän. Komissio ilmoittaa vihreässä kirjassa olevansa sitoutunut tekemään EU-varojen käyttöä tunnetuksi erityisesti selittämällä, mitä EU tekee ja mitä merkitystä sillä on. Avoimuuden eteen tehtävä hallinnollinen työ on komission mukaan välttämätön investointi kansalaisten kannatukseen.

Komissio kertoo antavansa jo nykyisin tietoja keskitetysti hallinnoimistaan EU-varoista. Suurinta osaa EU-budjetista hallinnoidaan kuitenkin yhteisesti jäsenmaiden kanssa. Tämä koskee maatalous- ja kalastuspolitiikan, rakenne- ja koheesiorahastojen sekä Euroopan pakolaisrahaston varoja. Yhteisesti hallinnoitujen EU-varojen osalta kukin jäsenvaltio saa päättää, mitä tietoja se julkaisee. Nämä kansalliset säännöt perustuvat usein kansallisen perinteen mukaisiin tietosuojasäännöksiin. Koska velvoitteet ovat eri maissa erilaiset, on vaikea ylläpitää kokonaiskuvaa ohjelmien ja hankkeiden tilanteesta eri jäsenvaltioissa. Yhdenmukaisten velvoitteiden asettaminen jäsenvaltioille edellyttäisi EU-tason lainsäädäntöä.

Komissio tiedustelelee vihreässä kirjassa, pitäisikö jäsenvaltioille asettaa EU:n tasolla velvoite julkistaa tiedot yhteisesti hallinnoitujen EU-varojen saajista, ja jos, niin mitkä tiedot pitäisi vaatia ja mikä olisi paras tapa julkistaa tiedot.

Neuvoston työryhmä, budjettikomitea, on syys-lokakuussa 2006 käsitellyt komission muutettua ehdotusta neuvoston asetukseksi Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 muuttamisesta (varainhoitoasetuksen muuttaminen, U 3/2006 vp). Komissio on ottanut muutettuun ehdotukseensa myös avoimuuteen liittyviä ehdotuksia, koska olisi lisättävä avoimuutta antamalla tiedot yhteisön varojen edunsaajista talousarvion toteuttamismenettelystä riippumatta. Neuvoston hyväksyi 7.11.2006 yhteisen suuntaviivan varainhoitoasetuksen muuttamisesta. Yhteisen suuntaviivan mukaan varainhoitoasetukseen olisi tarkoitus ottaa yleissäännös EY:n talousarviosta peräisin olevien varojen saajista annettavista tiedoista.

Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1260/1999 kumoamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006, joka tuli voimaan 1.8.2006, 69 artiklan mukaan jäsenvaltioiden ja toimenpideohjelman hallintoviranomaisen on huolehdittava toimia ja osarahoitettuja ohjelmia koskevien tietojen toimittamisesta ja niiden julkistamisesta. Asetuksen täytäntöön panemiseksi annettava komission asetus on valmisteilla, ja se on tarkoitus hyväksyä vielä tänä vuonna.

Täytäntöönpanoasetusehdotuksen mukaan hallintoviranomainen (SM ja TM) on velvollinen julkistamaan sähköisesti tai muutoin luettelon tuensaajista, hankkeiden nimistä ja tuen määrästä.

Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 soveltamisasetus hyväksyttiin lokakuussa. Tämän ohjelmakautta 2007–2013 koskevan komission asetuksen liitteessä säädetään vuodesta 2008 alkaen noudatettavaksi tulevasta julkisuusvaatimuksesta. Liitteen mukaan hallintoviranomaisen on julkaistava vähintään vuosittain luettelo tuensaajista, joille myönnetään tukea maaseudun kehittämisohjelmista, toimien nimet ja kyseisiin toimiin myönnetyn julkisen rahoituksen määrät. Luettelo on julkaistava sähköisesti tai muulla tavoin. Hallintoviranomaisen on toteutettava tiedotustoimenpiteet hyödyntäen kaikkia sopivalla alueellisella tasolla käytettävissä olevia tiedotusvälineitä. Niihin on kuuluttava myös tiedotuskampanjoita, painettuja ja sähköisiä julkaisuja ja muita soveltuviksi katsottuja välineitä. Soveltamisasetus koskee Suomessa ns. Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2007–2013 mukaisia tukijärjestelmiä kuten ympäristötuki, luonnonhaittakorvaukset (LFA) ja maatalousinvestoinnit.

Vihreää kirjaa edeltävässä komission sisäisessä tiedonannossa käsiteltyjä toimia

Yleistä avoimuudesta ja asiakirjajulkisuus

Vihreää kirjaa edeltäneessä tiedonannossa (SEC(2005)1300) komissio esitti joitakin avoimuutta ja asiakirjajulkisuutta koskevia kehittämistarpeita, joita ei enää sisälly itse vihreään kirjaan. Komissio muun muassa esitti käytäväksi toimielinten välistä keskustelua EU:n asiakirjajulkisuutta koskevan lainsäädännön kehittämistarpeesta. Komissio ilmoitti myös aikovansa julkaista keskustelun pohjaksi raportin EY:n avoimuusasetuksen (1049/2001) periaatteiden toteutumisesta sekä tämän jälkeen aikomuksensa järjestää julkinen kuuleminen avoimuusasetuksen muutoksesta.

Komissio on sittemmin erikseen ilmoittanut julkaisevansa vuoden 2006 loppuun mennessä keskusteluasiakirjan (vihreä kirja) avoimuusasetuksen muuttamisesta. Keskusteluasiakirjaa koskevan muutamien kuukausien mittaisen julkisen kuulemisen jälkeen komissio aikoo julkaista lainsäädäntöesityksen avoimuusasetuksen muuttamisesta. Avoimuusasetuksen periaatteiden toteutumista koskevaa raportointia ei siten ole enää tarkoitus erikseen tehdä.

Vihreässä kirjassa avoimuuden ja asiakirjajulkisuuden osalta lähinnä todetaan tähän mennessä toteutetut toimenpiteet. Asiakirjajulkisuuden osalta viitataan avoimuusasetukseen sekä todetaan komission asiakirjarekisterin ja komitologiakomiteoiden asiakirjoista muodostetun erityisen asiakirjarekisterin olemassaolo. Uutena toimenpiteenä mainitaan lähinnä komission tavoite parantaa asiakirjahakemistonsa kattavuutta lisäämällä online-käytössä olevien asiakirjojen määrää.

Toimet petostentorjunnan alalla

Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF) vastaa Euroopan yhteisöjen talousarvioon kohdistuvien petosten ja väärinkäytösten tutkinnasta. Vihreää kirjaa edeltäneessä tiedonannossa komissio esitti ajatuksen lisätä tiedottamista petostentorjuntaviraston (OLAF) suorittamien tutkimusten tuloksista sekä toisaalta vastaavasti pyytää jäsenvaltioita luovuttamaan OLAF:ille tietoja omien tutkimustensa tuloksista. Vihreässä kirjassa ei enää käsitellä toimia petostentorjunnan alalla.

Komissio on esittänyt Euroopan yhteisöjen talousarvioon kohdistuvien petosten ja väärinkäytösten tutkintaa ohjaavaa EY:n asetusta (1073/99) tarkistettavaksi. Asetusehdotus sisältää muutoksia myös petostentorjunnan tutkimusten tulosten tietojenvaihdon osalta. Asetusehdotuksen käsittely on alkanut neuvoston alaisessa petostentorjunnan työryhmässä syyskuussa 2006. Valtioneuvosto on 7.9.2006 toimittanut eduskunnan suurelle valiokunnalle U-jatkokirjelmän U 30/2004, jossa komission ehdotusta on käsitelty yksityiskohtaisesti.

EU:n virkamiehiä koskevien ammattieettisten sääntöjen luominen

Vihreää kirjaa edeltäneessä tiedonannossa komissio esitti käytäväksi toimielinten välisiä keskusteluja EU:n toimielinten viranhaltijoiden ammattietiikkaa koskevista säännöistä. Säännöstö koskisi ilmeisesti muun muassa eturistiriitojen käsittelyä ja muita kysymyksiä, jotka liittyvät hallinnon hyväksyttävyyteen. Komissio katsoi, että kaikkien EU:n toimielinten viranhaltijoiden etiikkaa on arvioitava samoin perustein. Aivan selvää ei kuitenkaan ole, tarkoittiko komissio virkamiehillä todella kaikkia virkamiehiä vai vain korkeimpia virkamiehiä ja/tai poliittisesti nimettyjä virkamiehiä.

Komissio ei ole neuvoston henkilöstösääntötyöryhmässä ottanut keskusteltavaksi eettisen säännösten luomista kaikille EU:n viranhaltijoille. Kysymys eettisistä säännöistä sivuaa henkilöstösääntöpakettia, josta päästiin sopuun vuonna 2004. Eettisten sääntöjen luominen saattaisi edellyttää henkilöstösääntöjen avaamista ja siten johtaa muihinkin henkilöstösääntöjen muutospyrkimyksiin.

Kansallinen käsittely:

EU-asioiden komitean alainen institutionaalisten kysymysten jaosto (EU 40) 8.11.2006.
EU-asioiden komitea 22.11.2006

Eduskuntakäsittely:

Ks.
U 30/2004 vp (petostentorjuntaa koskevan asetuksen 1073/99 muuttaminen)
U 3/2006 vp (varainhoitoasetuksen muuttaminen)

Käsittely Euroopan parlamentissa:

Komission vihreä kirja on toimitettu myös Euroopan parlamentille.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema:

Vihreän kirja on keskusteluasiakirja, jonka käsittely ei sellaisenaan johda siihen, että Suomen lainsäädäntöä pitäisi muuttaa.

Taloudelliset vaikutukset:

Kyseessä on intressitahojen kuulemiseksi laadittu asiakirja, jolla ei ole taloudellisia vaikutuksia. Käsiteltyjen toimintasuunnitelmien mahdollista tulevaa hyväksymistä ja niiden taloudellisia vaikutuksia on vaikea ennakoida. Vaikuttaa siltä, ettei toimenpiteillä toteutuessaan olisi ainakaan merkittäviä vaikutuksia kansalliseen talousarvioon tai EY:n talousarvioon.

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

-

Asiasanat

Hoitaa

Tiedoksi



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 3.5.2006
KOM(2006) 194 lopullinen

VIHREÄ KIRJA

EUROOPAN AVOIMUUSALOITE

(komission esittämä)

VIHREÄ KIRJA

EUROOPAN AVOIMUUSALOITE

I. JOHDANTO

Komission strategisissa tavoitteissa vuosiksi 2005–2009 julistetaan "kumppanuus Euroopan uudistamiseksi" ja sitoudutaan lisäämään sidosryhmien tilaisuuksia osallistua aktiivisesti EU:n politiikan muotoiluun¹. Komissio korostaa tavoitteissaan, että *kumppanuuteen liittyy läheisenä osana kuuleminen ja osallistuminen*.

Samalla komissio korosti *suuren avoimuuden* merkitystä, koska *Euroopan unionin on oltava avoin julkiselle tarkastelulle, ja sen on vastattava työstään*.

Komissio uskoo, että suuri avoimuus on nykyaikaiselle hallinnolle osa legitimizeettia. Eurooppalaisten on voitava edellyttää julkisilta laitoksilta tehokkuutta, vastuullisuutta ja palveluhenkisyttä ja sitä, että poliittisille ja julkishallinnon elimille annettuja valtuuksia ja resursseja käytetään harkiten eikä milloinkaan henkilökohtaisen edun hankkimiseen.

Näissä merkeissä komissio käynnisti marraskuussa 2005 Euroopan avoimuusaloitteen (ETI)².

Aloite rakentuu useille komission jo toteuttamille avoimuustoimille, joista monet ovat osa vuodesta 1999 lähtien toteutettuja kattavia hallinnonuudistuksia ja perustuvat eurooppalaisesta hallintotavasta julkaistuun valkoiseen kirjaan. Pääsaavutuksia tällä saralla ovat seuraavat:

- Asiakirjojen julkisuudesta on annettu lainsäädäntöä (asetus (EY) N:o 1049/2001), jossa säädetään oikeudesta tutustua EU:n toimielinten ja laitosten julkaisemattomiin asiakirjoihin asiakirjarekistereiden avulla tai yksittäisten pyyntöjen perusteella. Komissio on myös luonut asetuksen vaatiman asiakirjarekisterin sekä lisäksi erityisen rekisterin ns. komitologiakomiteoiden työhön liittyvistä asiakirjoista.
- Komissiota konsultoivista neuvoa-antavista elimistä ja asiantuntijaryhmistä on luotu tietokannat.
- Ennen säädösehdotuksen tekemistä kuullaan laajasti sidosryhmiä ja säädöksen vaikutuksista laaditaan perusteelliset arviot. Näiden ansiosta varmistetaan, että kansalaisten ja kaikkien asianosaisten huolet voidaan ottaa asianmukaisesti huomioon ja ne tukevat tuntuvasti komission ”paremman sääntelyn” periaatteiden täytäntöönpanoa.
- Komission *hyvän hallintotavan säännöstö* on komission yleisösuhteiden laadukkaan hoitamisen mittapuu. Komission henkilöstön ammattietiikasta määrätään henkilöstösäännöissä ja niiden täytäntöönpanosäännöissä. Poliittisella tasolla Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa on selkeitä määräyksiä eettisistä

¹ KOM(2005) 12.

² SEK(2005) 1300.

normeista, joita komission jäsenten on noudatettava. Näistä määrätään käytännönläheisesti *komission jäsenten toimintasäännöissä*.

Euroopan avoimuusaloitteen johdosta komissio on ryhtynyt tarkistamaan yleisiä julkisuusmenettelyitään. Nyt on tarkoitus määrittää ne alat, joilla on parantamisen varaa, ja edistää keskustelua niistä. Aloite koskee siis monia erilaisia kysymyksiä, jotka vaihtelevat EU:n varojen hallintaa ja käyttöä koskevan tiedotuksen lisäämisestä EU:n toimielinten ammattietiikkaan sekä lobbausryhmien ja kansalaisyhteiskunnan järjestöjen menettelysääntöihin.

Kertoessaan aloitteestaan 9. marraskuuta 2005 komissio hahmotteli kolme eri toiminnan alaa.

Niistä ensimmäisellä päätettiin ryhtyä välittömästi seuraaviin toimiin:

- EU:n keskitetysti hallinnoitujen varojen käytön julkisen tarkastelun parantamiseksi on perusteilla erityinen Internet-sivusto, jonka kautta saa helposti tietoonsa hankkeiden ja ohjelmien edunsaajat. Sivustoon tulee linkit jäsenvaltioiden omiin Internet-sivustoihin, jotka sisältävät tietoja yhteisesti hallituista varoista myönnetyn rahoituksen edunsaajista.
- Komissio parantaa asiakirjahakemistonsa kattavuutta erityisesti lisäämällä suoraan online-käytössä olevien asiakirjojen määrää.

Toinen ryhmä toimia koostuu Euroopan unionin muiden toimielinten kanssa käytävästä keskustelusta, jonka aiheena ovat seuraavat kysymykset:

- EU:n toimielinten poliittisten viranhaltijoiden ammattietiikkaa koskevat säännöt ja normit.
- Asiakirjojen julkisuutta koskevan lainsäädännön tarkistaminen. Toimielinten välistä yhteistyötä tuetaan vuoden 2006 lopussa tai 2007 alussa järjestettävällä sidosryhmien kuulemisella, minkä jälkeen komissio laatii ehdotuksen.
- EU:n petostentorjuntavirastoa OLAFia koskevien säädösten tarkistaminen siten, että jäsenvaltiot ilmoittavat kansallisille viranomaisille ilmoitettujen petostapausten lopputuloksista järjestelmällisesti OLAFille.

Lisäksi komissio on yksilöinyt kolme tärkeää avoimuuspolitiikan osatekijää, joissa pitäisi edetä järjestämällä avoin julkinen kuuleminen. Juuri ne ovat tämän vihreän kirjan aiheena.

• Selkeät säännöt edunvalvojien (lobbaajien) toiminnalle

Avoimuus on aina ollut periaatteena komission yhteyksissä eturyhmiin. Viime vuosina komissio on kehittänyt kansalaisyhteiskunnan järjestöjen ja muiden sidosryhmien osallistumista koskevaa politiikkaansa. Tähän pyrkimykseen liittyvät varsinkin komission hyväksymät *valkoinen kirja eurooppalaisesta hallintotavasta* ja *komission konsultointiprosessiin sovellettavat yleiset periaatteet ja vähimmäisvaatimukset*³.

³ KOM(2002) 704.

Samalla on korostettu periaatetta, jonka mukaan *tiivimpi osallistuminen merkitsee suurempaa vastuuta*⁴. Komission ja edunvalvojien välisiä suhteita pitää voida tarkastella avoimesti. Siksi katsottiin, että edunvalvojien toiminnan ehtoja olisi tarkistettava ja uusien aloitteiden tarpeesta olisi pyydettävä kannanottoja.

- **Palautetta komission konsultointiprosessin vähimmäisvaatimuksista**

Komission konsultointia koskevat velvollisuudet edistävät avointa vuorovaikutusta edunvalvojien ja komission välillä. Vaatimukset ovat olleet voimassa nyt kolme vuotta.

Komissio toivoo vaatimusten noudattamisen sisäisen valvonnan täydentämiseksi myös ulkopuolista palautetta.

- **Yhteisesti hallittujen EU:n varojen vastaanottajatietojen julkaiseminen pakolliseksi**

Edellä mainitun komission Internet-portaalin lisäksi on kysytty, pitäisikö jäsenvaltiot velvoittaa lailla julkistamaan tiedot yhteisesti hallittujen EU:n varojen vastaanottajista.

Kaikkia osapuolia pyydetään kertomaan näkemyksensä näistä aiheista vastaamalla edellä mainittuja kolmea alaa koskevissa luvuissa esitettyihin kysymyksiin.

Kuuleminen alkaa 3 päivänä toukokuuta ja päättyy 31 päivänä elokuuta 2006.

Kannanotot lähetetään komissiolle erityisen verkkosivun kautta. Sivulla on myös lisätietoja kuulemismenettelystä. Komissio konsultoi sidosryhmiään myös jäsenvaltioissa sijaitsevien edustustojensa kautta.

Kaikki kannanotot julkaistaan verkkosivulla.

II. AVOIMUUS JA EDUNVALVONTA (LOBBAUS)

1. Määritelmät ja lobbauksen puitteet

Lobbaamisella tarkoitetaan tässä vihreässä kirjassa kaikkea toimintaa, jolla pyritään vaikuttamaan Euroopan unionin politiikan muotoutumiseen ja toimielinten päätöksentekoon.

Lobbaajilla tarkoitetaan tällaista toimintaa harjoittavia henkilöitä, joita toimii erilaisissa organisaatioissa, kuten yhteiskuntasuhteiden parissa työskentelevissä konsulttitoimistoissa, lakiasiaintoimistoissa, kansalaisjärjestöissä, ajatushautomoissa, yritysten omissa lobbausyksiköissä ja ammattiyhdistyksissä.

Jos lobbaamisen halutaan olevan hyödyksi EU:lle, on tärkeää luoda järjestelmä sille, miten EU:n toimielinten ja lobbaajien välisiä suhteita hoidetaan. Komission mielestä tässä ovat keskeistä seuraavat tekijät:

1. Lobbaaminen on oikeutettu osa demokraattista järjestelmää riippumatta siitä, harjoittavatko sitä yksittäiset kansalaiset, yritykset, kansalaisjärjestöt tai muut eturyhmät vaiko muiden tahojen puolesta toimivat yritykset (yhteiskuntasuhteiden ammattilaiset, ajatushautomot ja juristit).

⁴ Euroopan komission valkoinen kirja *Eurooppalainen hallintotapa*.

2. Lobbajaat voivat tuoda EU:n toimielinten tietoon tärkeitä näkökohtia. Joissain tapauksissa EU antaa rahallista tukea varmistuakseen siitä, että joidenkin eturyhmien näkökannat pääsevät esiin unionin tasolla. Tämä koskee esimerkiksi kuluttajien ja vammaisten kansalaisten etuja ja ympäristönäkökohtia.
3. Euroopan unionin toimielimiin ei kuitenkaan saa pyrkiä vaikuttamaan sääntöjen vastaisella tai epäasiallisella lobbaamisella.
4. Lobbaryhmien pyrkiessä vaikuttamaan EU:n politiikan suuntiin yleisölle on oltava selvää, mikä on niiden panos EU:n toimielimille. Myös niiden edustamien tahojen, päämäärien ja rahoituksen on käytävä selvästi ilmi.
5. Euroopan unionin toimielinten velvollisuuteen määritellä ”yhteisön yleinen etu”⁵ ja toimia sen mukaisesti liittyy oikeus neuvotella sisäisesti ilman ulkoisten intressien vaikutusta.
6. Avoimuustoimien on oltava tehokkaita ja oikeasuhtaisia.

2. Mahdollisia ongelma-alueita

Tiedotusvälineet, tutkijat ja edunvalvojat ovat ilmaisseet huolensa lobbauskäytännöistä, joiden ne katsovat ylittävän oikeutetun edunvalvonnan rajat. Huolta herättävät laittomien käytäntöjen (petosten ja lahjonnan) lisäksi myös muut epäasialliset lobbausmenetelmät, joissa väärinkäytetään EU:n toimielinten avoimuuspolitiikkaa tai jotka ovat muuten vain harhaanjohtavia.

Usein mainittuja esimerkkejä ovat seuraavat:

- EU:n toimielimille tarjotaan vääristeltyjä tietoja valmisteltavina olevien säädösehdotusten mahdollisista taloudellisista, yhteiskunnallisista tai ympäristövaikutuksista.
- Uuden viestintätekniikan (Internetin, sähköpostin jne.) avulla on helppo järjestää suuria kampanjoita jonkin tavoitteen puolesta tai sitä vastaan, eivätkä EU:n toimielimet silloin voi tietää, missä määrin tällaiset kampanjat todella vastaavat eurooppalaisten huolenaiheita.
- Joskus kyseenalaistetaan eurooppalaisten kansalaisjärjestöjen edunvalvonnan oikeutus, koska jotkin järjestöt vaikuttavat olevan riippuvaisia EU:n talousarviosta saamastaan tuesta sekä jäsentensä poliittisesta ja rahallisesta tuesta.
- Vastaavasti monien kansalaisjärjestöjen mielestä lobbaus ei ole tasapuolista, koska yrityssektori pystyy käyttämään siihen enemmän rahaa kuin ne.
- Yleisemmällä tasolla kritisoidaan sitä, että EU:n tasolla toimivista lobbaajista ja näiden käytössä olevasta rahoituksesta ei ole tietoa saatavilla.

⁵ Ks. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 213 artikla.

3. Nykyiset toimintatavat ja vaihtoehtoja

Komission nykyiseen avoimuuspolitiikkaan lobbauksen suhteen kuuluu kahdenlaisia toimenpiteitä. Yleisölle annetaan tietoja edunvalvojien ja komission välisistä suhteista, jotta ulkopuolinen tarkastelu olisi mahdollista. Toisaalta komissiolla on rehellisyysäännöt, joita lobbaamisen kohteena olevien ja itse lobbaajien kuuluu noudattaa.

3.1. Ulkopuolinen tarkastelu

Ulkopuolinen tarkastelu voi ehkäistä epäasiallista lobbaamista. Avoimuuskäytäntöjen mukaan annetaan tietoa siitä, ketkä harjoittavat lobbaamista ja mitä kantoja he ottavat lobbatessaan EU:n toimielimissä.

Komissiolla on yhteyksiä moniin erilaisiin sidosryhmiin, asiantuntijoihin ja lobbaajiin. Seuraavassa käsitellään edunvalvojien osallistumista julkisiin kuulemismenettelyihin.

Komissiolla on tällä alalla jo vakiintunut avoimuuspolitiikka, joka on määritetty *konsultointiprosessiin sovellettavissa yleisissä periaatteissa ja vähimmäisvaatimuksissa*.

Vähimmäisvaatimuksissa edellytetään, että osallistujien lausunnot julkaistaan Internetissä (ks. myös luku III). Konsultointia koskeviin vaatimuksiin sisältyy myös eturyhmien luonteeseen liittyviä julkisuussääntöjä.

Konsultointiprosessiin sovellettavat yleiset periaatteet ja vähimmäisvaatimukset

”Avoimuus ja vastuun selkeys ovat keskeisiä periaatteita, joita organisaatioiden on noudatettava toiminnassaan, kun ne pyrkivät osallistumaan EU:n politiikan kehittämiseen. On oltava selvää:

- *mitä etuja ne edustavat*
- *miten kattavasti ne niitä edustavat.*

Jos organisaatio haluaa antaa lausunnon komission toimintaehdotuksesta, sen on siis suostuttava antamaan edellä mainitut tiedot sekä komissiolle että julkisuuteen. Tiedot olisi julkistettava joko CONECCS-tietokannassa (niiden organisaatioiden osalta, jotka täyttävät tietokannan kelpoisuusehdot ja ilmoittavat itse haluavansa siihen) tai muulla tavalla, esim. erillisillä tietolomakkeilla. Jos näitä tietoja ei anneta, organisaation kannanotot katsotaan henkilökohtaisiksi lausunnoiksi”⁶.

CONECCS⁷ on komission vapaaehtoinen tietokanta eurooppalaisista ”kansalaisyhteiskunnan organisaatioista”. Tämä käsite on laaja ja kattaa ammatti- ja työnantajaliittoja, kansalaisjärjestöjä, kuluttajaryhmiä, yhteiskunnan ja talouden toimijoiden edustajia, hyväntekeväisyysjärjestöjä ja yhteisölähtöisiä organisaatioita⁸. CONECCSia voidaan pitää eurooppalaisten eturyhmien tai lobbausryhmien tietokantana.

⁶ KOM(2002) 704.

⁷ CONECCS–Consultation, the European Commission and Civil Society
http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index_en.htm.

⁸ Komissio on tässä hyödyntänyt pitkälti Euroopan talous- ja sosiaalikomitean käyttämää määritelmää.

Sekä komission osastot että komission ulkopuoliset henkilöt käyttävät CONECCSia tietolähteenä. Organisaatioilta ei kuitenkaan vaadita rekisteröitymistä eikä niitä houkutella siihen kannustimin. Niille ei myöskään aiheudu haittaa siitä, jos ne jättävät rekisteröitymättä.

Euroopan komissiolla ei ole akkreditointijärjestelmää eikä se pidä pakollista rekisteriä järjestöistä, jotka asioivat komission kanssa.

Euroopan parlamentilla sen sijaan on akkreditointijärjestelmä kaikille niille, joiden on usein käytävä parlamentin tiloissa – ”usein” merkitsee määritelmän mukaan vähintään viittä päivää vuodessa. Akkreditointi takaa pääsyn parlamentin rakennuksiin. Parlamentin kvestorit jakavat erityisiä kulkulupia, jotka ovat voimassa vuoden ajan. Kulkuluvassa mainitaan henkilön nimi, työnantajan nimi sekä hänen edustamansa organisaatio. Akkreditoitujen lobbajien nimet julkaistaan parlamentin Internet-sivustolla. Kyseessä on pelkkä aakkosellinen luettelo kulkuluvan haltijoiden nimistä ja heidän edustamistaan organisaatioista. Siinä ei mainita, minkä etujen puolesta lobbaja toimii.

Saksan *Bundestag* on toistaiseksi EU:n ainoa⁹ kansanedustuslaitos, jolla on voimassa erityiset muodolliset säännöt lobbajien rekisteröimisestä. Kaikista ryhmistä, jotka haluavat tuoda esille tai puolustaa näkökohtiaan, julkaistaan vuosittain luettelo. Eturyhmien on ilmoitettava rekisteröimistään varten seuraavat tiedot: organisaation nimi ja kotipaikka, hallituksen ja johtoryhmän kokoonpano, ala, jäsenten määrä, organisaation edustajien nimet ja toimiston osoite. Taloudellisia tietoja ei tarvitse antaa. Rekisteri on luettavissa Internetissä.

Parlamentin valiokunnat eivät periaatteessa voi kuulla lobbajia eikä lobbajille myönnetä kulkulupaa parlamentin rakennuksiin, jollei heitä ole merkitty rekisteriin. Bundestag voi kuitenkin satunnaisesti kutsua myös rekisterin ulkopuolisia organisaatioita esittämään tietojaan.

Joissakin EU:n ulkopuolisissa maissa, kuten Yhdysvalloissa ja Kanadassa, lobbajien rekisteröityminen on pakollista. Suhdetoimintayritysten ja lobbausryhmien on näissä maissa esitettävä luettelo asiakkaistaan, käsittelemistään asioista ja kunkin asiakkaan tästä maksamista summista. Lobbajien on myös raportoitava toiminnastaan säännöllisesti. Tiedot ovat julkisesti saatavilla Internetissä.

Vahvuutta ulkopuoliseen tarkasteluun

Lobbaamisen ulkoista tarkastelua voidaan voimistaa monilla vaihtoehtoisilla keinoilla. Euroopan komissiolle sopisi parhaiten lisätä tiedotusta siitä, ketkä ovat vaikuttaneet politiikan tai säädösten kehittämiseen, ja kehittää kannustimien avulla toimiva rekisteröintijärjestelmä.

Enemmän tietoja

Ensiksi pitäisi korostaa avoimia julkisia konsultointeja koskevien nykysääntöjen johdonmukaista soveltamista. Komissio siis varmistaisi, että avoimissa kuulemisissa järjestelmällisesti pyydetään eturyhmiä kertomaan tavoitteistaan, rahoituksestaan ja edustamistaan intresseistä.

⁹ Joissakin uusissa EU:n jäsenvaltioissa harkitaan pakollisen järjestelmän ottamista käyttöön.

Näiden nykyisten avoimuusvaatimusten soveltamista voitaisiin parantaa kehittämällä sähköinen lomake, jonka avulla komissio saisi kerättyä enemmän tietoja Internetissä toteutettaviin avoimiin julkisiin kuulemisiin osallistuvista.

Kaikki komission osastot käyttäisivät tätä vakiolomaketta Internet-kuulemisissaan.

Rekisteröintiin vapaaehtoinen järjestelmä kannustimineen

Komissio voisi kehittää ylläpidettäväkseen verkkopohjaisen rekisteröintijärjestelmän, johon voisivat halutessaan ilmoittautua kaikki ne edunvalvojat ja lobbaajat, jotka toivovat, että EU:n hankkeista kysytään heidän mielipidettään. Jos ryhmä tai lobbaaja rekisteröityisi antaen tarkat tiedot itsestään, sille tarjottaisiin mahdollisuutta ilmoittaa erityisistä kiinnostuksensa kohteista, jolloin sille vuorostaan ilmoitetaan näillä aloilla järjestettävistä konsultoinneista. Ainoastaan rekisteröityneet lobbaajat saisivat tällaisen ilmoituksen automaattisesti. Rekisteriin päästäkseen hakijan olisi ilmoitettava edustamansa tahot, päämääränsä ja rahoituksensa alkuperä. Hakijan olisi myös sitouduttava noudattamaan menettelysääntöjä (ks. kohta 3.2.), joiden noudattamista valvottaisiin uskottavalla ja avoimella tavalla. Julkisuuteen rekisteri tarjoaisi yleiskuvan siitä, ketkä lobbaavat komissiossa, ja tietoja voisi tarkastella ulkopuolelta.

3.2. Rehellisyys ja lobbaajien menettelysäännöt

Sen lisäksi, että komission ja lobbaajien suhteita on voitava tarkastella ulkopuolelta, avoin lobbaus edellyttää ehdottomasti myös sääntöjä rehellisyydestä, toisin sanoen eettisestä toiminnasta.

Nykytilanne

Eettisen toiminnan vaatimuksia on Euroopassa perinteisesti esitetty EU:n toimielinten edustajille, mutta lobbaajille ei ole asetettu oikeudellisesti sitovia sääntöjä. Komission jäseniä ja EU:n toimielinten henkilöstöä sitovat tiukat puolueettomuussäännöt. Komissaareja koskevat määräykset sisältyvät Euroopan yhteisöjen perustamissopimukseen ja henkilöstöä sitovat määräykset ovat henkilöstösäännöissä (ks. liite).

Sääntöjen noudattamista valvotaan erityisillä seuranta- ja rangaistusmenettelyillä.

Komissio on katsonut, että vapaaehtoiset lobbaajien menettelysäännöt olisivat järjestelmälle hyödyllinen tuki. Toistaiseksi komissio on pitänyt parhaana itsesääntelyä. Vuonna 1992 julkaisemassaan tiedonannossa erityisistä eturyhmistä komissio kehotti lobbaajia laatimaan omat menettelysääntönsä komission ehdottamien vähimmäisvaatimusten pohjalta. Vaatimukset ovat pähkinänkuoressa seuraavat:

- Lobbaajien on toimittava rehellisesti ja ilmoitettava aina, kenen tarkoitusperiä ne edustavat.
- He eivät saa levittää harhaanjohtavia tietoja.
- He eivät saa tarjota houkuttimia saadakseen tietoja tai erityiskohtelua.

Komission kannustaman itsesääntelyjärjestelmän johdosta useat eurooppalaiset yhteiskunta-asioita hoitavien tahojen (konsulttien ja konsulttitoimistojen) kattojärjestöt ovat sopineet vapaaehtoisista menettelysäännöistä. Ne perustuvat komission hyväksymiin

vähimmäisvaatimuksiin ja ovat sävyltään ja sisällöltään hyvin samankaltaisia. Vuonna 2005 järjestöt lisäsivät sääntöihinsä sisäiset rangaistusmenettelyt, jotka vaihtelevat moitteista määräaikaiseen tai toistaiseksi voimassa olevaan erottamiseen.

Näiden vapaaehtoisten menettelysääntöjen noudattamisessa ei toistaiseksi ole ilmennyt väärinkäytöksiä. On tärkeää huomata, että vain konsultit ovat sitoutuneet tällaisiin sääntöihin. Sen sijaan eturyhmien vakinaisessa palveluksessa olevat lobbaajat ja muut, lobbausta satunnaisesti harjoittavat edunvalvojien ryhmät kuten lakiasiaintoimistot ja ajatushautomot eivät kuulu näiden vapaaehtoisten menettelysääntöjen kohderyhmään. Vapaaehtoisten sääntöjen kattavuus suhteessa Brysselin koko lobbaajien yhteisöön on siis melko pieni. Koska nykyinen järjestelmä perustuu itsekuriin, sääntöjä on ilmeisesti syytä tiukentaa ja luoda kaikille yhteinen valvonta- ja seuraamusjärjestelmä. Järjestelmään voisi kuulua kaikille lobbaajille yhteiset menettelysäännöt, joiden noudattamista valvoisi erityinen kattojärjestö. Lisäksi voitaisiin harkita komission hallinnoimaa rekisteröintijärjestelyä. Lisäksi on esitetty, että EU:n toimielinten pitäisi määrätä virallisia seuraamuksia lobbaajille, jotka rikkovat menettelysääntöjä.

Euroopan parlamentilla on sitovat menettelysäännöt¹⁰ kaikille, jotka haluavat akkreditoitua (ks. edellä). Sääntöjen rikkominen voi johtaa kulkuluvan peruuttamiseen, jolloin henkilö ei enää pääse parlamentin tiloihin.

EU:n jäsenvaltioissa ei nykyään ole voimassa pakollisia menettelysääntöjä¹¹. EU:n ulkopuolella sellaiset on ilmeisesti vain Kanadassa. Kanadalaisten sääntöjen sisältö kattaa samat alat kuin komission ehdottamat vapaaehtoisten sääntöjen vähimmäisvaatimukset. Kanadan laissa säädetään, että kun lobbaajien rekisterinpitäjällä on perusteltua syytä uskoa, että lobbaajien menettelysääntöjä on rikottu, hän tutkii rikkeen ja raportoi siitä parlamentille. Tutkimusten tulokset ovat julkisia. Vuosina 2003–2004 tutkittiin neljä kantelua, joiden kaikkien todettiin olevan perusteettomia. Lain rikkomisesta voi seurata vankeutta tai enintään 66 000 euron sakko.

Tästä eteenpäin

Tässä tilanteessa komissio uskoo, että lobbaamisen avoimuutta pitäisi lisätä. Sen mielestä uskottavan järjestelmän pitää sisältää seuraavat osat:

- Vapaaehtoinen komission hallinnoima rekisteröintijärjestelmä, johon sisältyy kannustimia lobbaajille. Kannustimena olisivat ainakin automaattiset ilmoitukset kuulemisista, joita järjestetään lobbaajien tunnetusti seuraamista aiheista.
- Kaikille lobbaajille yhteiset menettelysäännöt tai ainakin yhteisten vähimmäisvaatimusten määrittäminen. Lobbaajien ammattikunnan olisi laadittava säännöt itse, ehkä tiukentamalla ja kehittämällä nykyisiä sääntöjä.
- Seuranta- ja seuraamusjärjestelmä, jota noudatetaan, kun rekisteröinnissä on rikottu sääntöjä ja/tai menettelysääntöjä on rikottu.

Komissio ei pidä pakollista rekisteröitymisjärjestelmää sopivana ratkaisuna. Tiukempi itsesääntelyjärjestelmä olisi sopivampi. Jonkin ajan kuluttua järjestelmän toimivuutta olisi

¹⁰ Euroopan parlamentin työjärjestyksen liite IX, 3 artikla.

¹¹ Slovakiassa ja Unkarissa harkitaan pakollisten järjestelmien käyttöönottoa.

kuitenkin tarkasteltava. Jos se ei toimi, olisi harkittava pakollisia menettelyjä: sitovia menettelysääntöjä ja pakollista rekisteröintiä.

Kysymykset:

- *Pitäisikö lobbaamisen avoimuutta mielestänne pyrkiä lisäämään?*
 - *Pitäisikö niiden lobbaajien, jotka haluavat saada kuulemistilaisuuksista automaattisen ilmoituksen, rekisteröityä ja ilmoittaa tavoitteensa, taloudellinen tilanteensa ja edustamansa etunäkökohdat? Pitäisikö näiden tietojen mielestänne olla julkisesti saatavilla? Kenen pitäisi hoitaa tätä rekisteriä?*
 - *Oletteko sitä mieltä, että nykyisiä menettelysääntöjä pitäisi tiukentaa ja tehdä niistä yhteiset vähimmäisvaatimukset? Kenen pitäisi mielestänne laatia nämä säännöt?*
-
- *Tarvitaanko mielestänne uutta, laajapohjaista ja ulkopuolista valvontaorganisaatiota valvomaan sääntöjen noudattamista, ja pitäisikö sääntöjen rikkomisesta aina määrätä seuraamukset?*

III. PALAUTE KONSULTOINTIPROSESSIN VÄHIMMÄISVAATIMUSTEN SOVELTAMISESTA

Laaja konsultointi merkitsee, että osapuolet voivat olla mukana politiikan muotoilussa. Konsultointi on tärkeä väline komission säädösehdotusten laadun parantamisessa. Komission vähimmäisvaatimukset ovat tärkeä osa *lainsäädännön parantamisen* toimintasuunnitelmaa, jolla halutaan parantaa EU:n *lainsäädännön* laatua.

Komissio hyväksyi joulukuussa 2002 tiedonannon *konsultointiprosessin vähimmäisvaatimuksista*¹². Tavoitteena oli luoda avoimet ja johdonmukaiset konsultointisäännöt, jotka olisivat samalla niin joustavat, että komission osastot voivat mukauttaa ne politiikan eri aloille. Peruslähtökohtana oli, että eturyhmien tarpeet tulevat asianmukaisesti esille komission valmistelutyössä.

Vähimmäisvaatimuksia sovelletaan niihin komission tärkeimpiin toimintaehdotuksiin, joista on tehtävä vaikutustenarvointi. Nämä ehdotukset sisältyvät komission vuotuisen työohjelmaan¹³. Vähimmäisvaatimuksia sovelletaan myös vihreistä kirjoista¹⁴ järjestettäviin kuulemisiin. Komission osastoja kannustetaan käyttämään näitä menettelyjä myös muissa konsultoinneissa. Joissakin konsultointimenettelyissä vähimmäisvaatimuksia ei kuitenkaan tarvitse soveltaa. Näin on erityisesti tapauksissa, joissa jäsenvaltioita kuullaan virallista tietä (ns. komitologiamenettely), konsultoinnin tapahtuessa työmarkkinaosapuolten välisenä vuoropuheluna (ks. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 137–139 artikla) sekä silloin, kun kansainväliset sopimukset edellyttävät konsultointia. Konsultointiin sovellettavat yleiset periaatteet ja vähimmäisvaatimukset eivät ole oikeudellisesti sitovia.

¹² KOM(2002) 704.

¹³ Työohjelman verkkosivu: http://europa.eu.int/comm/atwork/programmes/index_fi.htm.
vaikutustenarviointia käsittelevä verkkosivu:

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

¹⁴ Vihreät kirjat: http://europa.eu.int/comm/off/green/index_fi.htm.

Tiedonannossa KOM(2002) 704 tarkoitetaan **konsultoinnilla** prosessia, jossa komissio pyytää EU:n toimielinten ulkopuolisia tahoja esittämään näkemyksensä, ennen kuin se tekee päätöksensä. Tällaisia **tahoja** ovat kaikki ne organisaatiot tai yksityishenkilöt, jotka haluavat osallistua komission järjestämiin konsultointeihin.

Vähimmäisvaatimukset ovat olleet voimassa vuoden 2003 alusta lähtien. Vuoden 2005 loppuun mennessä komissio oli esittänyt yli sata merkittävää ehdotusta¹⁵, joihin oli sovellettu vähimmäisvaatimuksia. Lisäksi komissio julkaisi näiden kolmen vuoden aikana 26 vihreää kirjaa¹⁶ noudattaen samaisia vaatimuksia.

Yleisarvio tuolta kaudelta on, että sääntöjä on noudatettu hyvin. Lainsäädännön parantamisesta laadituissa kertomuksissa¹⁷ todetaan, että komission yksiköt ovat soveltaneet asianmukaisesti suurinta osaa vähimmäisvaatimuksista. Erityisesti yhteistä verkkosivua *Sinun äänesi Euroopassa*¹⁸ käytetään laajalti uusien avointen kuulemisten julkistamiseen. Useimmissa tapauksissa vastaamiselle annettavaa vähimmäisaikaa on noudatettu. Raportointi konsultointimenettelyistä ja vaatimustenmukaisuuskertomusten tuloksista on tapahtunut avoimesti. Avoimiin julkisiin konsultaatioihin tulleita kannanottoja ei kuitenkaan kaikissa tapauksissa ole julkaistu Internetissä. Joissakin tapauksissa palaute siitä, miten konsultaatioissa saadut kannanotot otettiin huomioon komission lopullisessa ehdotuksessa, oli riittämätöntä.

Komission on tärkeää pyytää palautetta konsultointimenettelyihin osallistuvilta osapuolilta, joilla on omakohtaista kokemusta kuulemisista ja niitä koskevien vaatimusten soveltamisesta. On muistettava, että vaatimukset koskevat vain (i) tärkeimpiä toimintaehdotuksia, joista on laadittava vaikutustenarviointi, ja (ii) vihreitä kirjoja. Palautteen avulla komissio tunnistaa ne alat, joilla vaatimusten soveltamista on parannettava, ja voi harkita uusia toimenpiteitä vaatimusten noudattamisen lisäämiseksi.

Kysymykset:

Onko komissio mielestänne soveltanut konsultointimenettelyn yleisiä periaatteita ja vähimmäisvaatimuksia tyydyttävällä tavalla? Voitte käsitellä vastauksessanne eri vaatimuksia (ks. liite 2).

Vastaus kannattaa perustella ja on hyvä esittää esimerkkejä.

¹⁵ Ehdotukset ovat vaikutustenarviointia käsittelevällä sivulla:
http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/practice_en.htm.

¹⁶ Vihreät kirjat: http://europa.eu.int/comm/off/green/index_fi.htm.

¹⁷ Konsultointimenettelyn vähimmäisvaatimusten noudattamisesta raportoidaan lainsäädännön parantamista koskevissa raporteissa.

"Parempi säädöskäytäntö 2003": http://europa.eu.int/eur-lex/fin/com/rpt/2003/com2003_0770fi01.pdf.

"Parempi säädöskäytäntö 2004":

http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/fin/com/2005/com2005_0098fi01.pdf.

¹⁸ sekä liite http://europa.eu.int/comm/civil_society/docs/SEC_2005_0364_1_EN.pdf.
http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_fi.htm.

IV. YHTEISÖN VAROJEN VASTAANOTTAJIEN ILMOITTAMINEN

Euroopan komissio on sitoutunut tekemään tunnetuksi EU:n varojen käyttöä erityisesti selittämällä tarkemmin, mitä EU tekee ja mitä merkitystä sillä on. Komissio on vastuussa EU:n talousarvion toteuttamisesta. Se tuntee vastuunsa veronmaksajia kohtaan ja katsoo olevan yleisen edun mukaista tiedottaa EU:n rahojen käytöstä.

Vaikka nykyiset tiedotusvälineet tarjoavat ihmisille ennennäkemättömiä mahdollisuuksia saada tietoa, valitettavasti eurooppalaiset katsovat tietävänsä Euroopan unionista melko vähän. Samalla kansalaiset odottavat julkishallinnolta yhä suurempaa avoimuutta. Kuten nykyään muillakin elämän aloilla, kansalaiset edellyttävät saavansa haluamansa tiedot heti pyydettyä ja helppolukuisessa muodossa. Muutoksen ja nykyaikaisuuden puolestapuhujana EU haluaa olla tämän kehityksen eturintamassa.

Tietojen valmistelu julkistamista varten merkitsee monen mielestä ylimääräistä hallinnollista taakkaa. Komission mielestä se on välttämätön investointi kansalaisten kannatukseen.

Komissio antaa jo nykyään hallitsemistaan EU-rahoitteisista toimista näitä tietoja keskitetysti ja suoraan, ja se on sitoutunut muuttamaan tiedotuskäytäntöjään entistä yleisöystävällisemmiksi. Suurinta osaa EU:n budjetista komissio ei kuitenkaan hallinnoi keskitetysti eikä suoraan vaan yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa. Yhteisen maatalous- ja kalastuspolitiikan, rakennerahastojen, koheesiorahaston ja Euroopan pakolaisrahaston varoja hallitaan yhteisesti. Näiden jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa yhteisesti hallinnoitujen toimien osuus EU:n talousarviosta on noin 75,7 prosenttia eli niihin käytetään yli 86,6 miljardia euroa vuodessa.

On myös hyvä muistaa, että rahoituksen vastaanottaja eli ”edunsaaja” tarkoittaa eri asioita politiikan eri aloilla. Edunsaaja voi olla yksittäinen viljelijä tai kalastaja taikka kansalaisjärjestö, koulutusyritys tai kansallinen ministeriö, joka panee alulle tai toteuttaa jonkin toimen.

Silloin kun rahoitusta hallinnoivat komissio ja jäsenvaltiot yhdessä, tiedot siitä, ketkä ovat vastaanottaneet EU:n rahoitusta, ovat kunkin jäsenvaltion hallussa, ja valtio saa päättää, mitä tietoja se julkaisee. Julkisuuteen annettavien tietojen määrä vaihtelee huomattavasti.

Koska EU:lla ei ole yhteisiä kattavia tiedotusvelvoitteita, on vaikeaa piirtää kokonaiskuvaa eri ohjelmien ja hankkeiden tilanteesta eri jäsenvaltioissa. Tiedot yhteiseen maatalouspolitiikkaan perustuvien avustusten vastaanottajista ovat nykyään julkisia kymmenessä jäsenvaltiossa (Alankomaissa, Belgiassa, Espanjassa, Irlannissa, Portugalissa, Ranskassa, Ruotsissa, Sloveniassa, Tanskassa, Virossa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa)¹⁹, mutta julkisten tietojen laajuus ja niiden luovuttamismenettelyt vaihtelevat huomattavasti (suorasta rajoittamattomasta julkisuudesta osittaiseen, pyydettyä annettavaan tietoon). Jäsenvaltiot keräävät perustiedot rakennerahastojen varojen vastaanottajista, mutta tietoja ei koota keskitetysti eikä julkaista. Kalatalouden ohjauksen rahoitusvälineestä rahoitusta saavia koskevat tiedot ovat julkisia joissakin jäsenvaltioissa. Esimerkiksi Espanjassa, Irlannissa, Liettuaassa, Ruotsissa ja Tanskassa ne julkaistaan verkossa.

¹⁹ Ks. esimerkiksi tällä Internet-sivulla olevat tiedot: <http://www.farmsubsidy.org/60.html>.

Kun alue- tai paikallistasolla ei ole tarjolla tietoa EU:n talousarviosta maksettavan rahoituksen yksittäisistä vastaanottajista, kansalaiset pyytävät näitä tietoja usein komissiolta. Komissio on silloin hankalassa asemassa, koska sillä joko ei ole pyydettyjä tietoja tai sillä ei ole oikeutta luovuttaa niitä ilman kyseisen jäsenvaltion etukäteislupaa. Nykyinen lainsäädäntö nimenomaisesti kieltää komissiota julkistamasta tietoja edunsaajista.

Joidenkin jäsenvaltioiden kielteinen suhtautuminen tietojen julkistamiseen perustuu kansallisen lain tietosuojavaatimuksiin tai -käytäntöihin, joiden laajuus EU:n tasolla asetettuja vähimmäisvaatimuksia²⁰ täydentävinä vaihtelee maasta toiseen. Usein ne määräytyvät kansallisten perinteiden ja kulttuuristen käsitysten myötä.

Yhdenmukaisten kattavien velvoitteiden asettaminen jäsenvaltioille olisi mahdollista vain, jos se perustuisi uuteen, kaikkien jäsenvaltioiden suoraan soveltamaan EU-tason lainsäädäntöön, jolloin samat säännöt koskisivat kaikkia EU:n varojen vastaanottajia.

Kysymykset:

- *Pitäisikö jäsenvaltioille mielestänne asettaa EU:n tasolla velvoite julkistaa tiedot yhteisesti hallinnoitujen EU:n varojen saajista?*
- *Jos vastaatte kyllä, mitkä tiedot valtioiden pitäisi vaatia? Mikä olisi paras tapa julkistaa tiedot (kuinka yksityiskohtaisia tietoja ja kuinka usein, toivomanne tiedotuskanava)?*

²⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY, annettu 24 päivänä lokakuuta 1995, yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (EYVL L 281, 23.11.1995, s. 31).

Liite 1

Eettiset periaatteet: Euroopan yhteisön perustamissopimus ja henkilöstösäännöt

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 213 artiklan 2 kohta

”Komission jäsenet hoitavat tehtävänsä täysin riippumattomina yhteisön yleisen edun mukaisesti.

Tehtävänsä hoitaessaan he eivät pyydä eivätkä ota ohjeita miltään hallitukselta tai muultakaan taholta. He pidättyvät kaikesta, mikä on ristiriidassa heidän tehtävänsä kanssa. [...]

Komission jäsenet eivät saa toimikautensa aikana harjoittaa muuta palkallista tai palkatonta ammattitoimintaa. Tehtävänsä ryhtyessään he antavat juhlallisen vakuutuksen siitä, että he toimikautensa aikana ja sen päätyttyä kunnioittavat komission jäsenyydestä johtuvia velvollisuuksia ja varsinkin osoittavat kunniallisuutta ja pidättyvyyttä, kun heille toimikauden päätyttyä tarjotaan tiettyjä tehtäviä tai etuja.”

Henkilöstösäännöt

11 artikla: *”Virkamiehen on suoritettava tehtävänsä ja toimittava ainoastaan yhteisön edun mukaisesti; virkamies ei saa pyytää eikä ottaa vastaan ohjeita miltään [...] organisaatiolta tai toimielimensä ulkopuoliselta henkilöltä. Hänen on hoidettava annetut tehtävät objektiivisesti ja tasapuolisesti [...].”*

16 artikla: *”Virkamiehen on palvelussuhteensa päätyttyä edelleen noudatettava kunniallisuutta ja pidättyvyyttä hyväksyessään tiettyjä tehtäviä tai etuja.*

Virkamies, joka aikoo harjoittaa vastikkeellista tai vastikkeetonta ammattitoimintaa palvelussuhteensa päättymistä seuraavien kahden vuoden kuluessa, on ilmoitettava siitä toimielimelleen. Jos tämä toiminta liittyy työhön, jota virkamies on tehnyt palvelussuhteensa viimeisten kolmen vuoden aikana, ja jos on vaarana, että se on yhteensopimaton toimielimen oikeutetun edun kanssa, nimittävä viranomainen voi [...] joko kieltää virkamiestä ottamasta vastaan tätä tehtävää tai velvoittaa virkamiehen noudattamaan aiheelliseksi katsottuja edellytyksiä.”

Liite 2

Yleiset periaatteet ja vähimmäisvaatimukset yksityiskohtaisesti²¹

Konsultointiprosessin yleiset periaatteet ovat osallistuvuus, avoimuus, vastuullisuus, tehokkuus ja johdonmukaisuus. Käytännössä tämä merkitsee, että komissio kuulee monia tahoja ja että konsultointiprosessit ovat avoimet, tehokkaat ja johdonmukaiset.

Viisi **vähimmäisvaatimusta** kohdistuvat konsultaatioprosessin eri näkökohtiin:

A. Konsultointiprosessin sisällön selkeys

”Kaiken konsultointiin liittyvän tiedotuksen on oltava selkeää ja tiivistä, ja siinä on annettava kaikki tiedot, joita tarvitaan kannanottojen esittämistä varten.”

B. Konsultoinnin kohderyhmät

”Konsultointiprosessin kohderyhmää määritettäessä komission on huolehdittava siitä, että kaikilla asianomaisilla on tilaisuus ilmaista kantansa.”

C. Julkistaminen

”Komission on huolehdittava siitä, että konsultointi saa riittävästi julkisuutta, ja että käytössä olevien tiedotuskanavien välityksellä saavutetaan kaikki kohderyhmät. Muun tiedotuksen lisäksi kaikille avoimista konsultointimenettelyistä on aina tiedotettava Internetissä ja niitä koskeville sivuille on päästävä keskussivun kautta.”²²

D. Aikarajat osallistumiselle

”Komission on annettava osallistujille riittävästi aikaa suunnittelua, kutsuihin vastaamista ja kirjallisten lausuntojen laatimista varten. Kirjallisten lausuntojen vastaanottamiseen on pyrittävä varaamaan vähintään kahdeksan viikkoa ja kokouskutsuja varten vähintään 20 päivän varoitusaika.”

E. Vastaanottovahvistus ja palaute

”Kannanottojen vastaanottamisesta on annettava vahvistus. Avoimen konsultoinnin tulokset on julkaistava Internet-sivuilla, joihin on pääsy keskussivulta. [...] Avoimen konsultoinnin yhteydessä esitetyt kannanotot julkaistaan Internet-keskussivulla. Myös muunlaisen konsultoinnin tulokset olisi mahdollisuuksien mukaan julkaistava Internet-keskussivulla.

²¹ Periaatteet ja vaatimukset esitellään kokonaisuudessaan asiakirjan KOM(2002) 704 luvussa V.
http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/consultation/index_en.htm.

²² ”Sinun äänesi Euroopassa” -portaali (http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_fi.htm) on komission keskitetty konsultointisivu. Portaalissa on kaksi osaa. Sen kotisivulla komission yksiköt voivat ilmoittaa kuulemismenettelyistään. Suurimmasta osasta kuulemisia ilmoitetaan vain yksittäisillä komission yksiköiden ylläpitämällä eri alojen politiikkaa käsittelevillä sivuilla, joilta on linkit keskussivulle.

Komission on annettava riittävästi palautetta konsultointiin osallistuville tahoille ja kansalaisille.”²³

²³ Palautetta pitää antaa päätösehdotuksiin liitettävissä perusteluosissa, konsultointiprosessin jälkeen annettavissa tiedonannoissa ja vaikutustenarvioinnista tehtävissä kertomuksissa. Vuosina 2003–2005 julkaistut tämänkaltaiset asiakirjat ovat vaikutustenarvointisivulla http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/practice_en.htm.



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 3.5.2006
KOM(2006) 194 slutlig

GRÖNBOK

EUROPEISKA ÖPPENHETSINITIATIVET

(framlagt av kommissionen)

GRÖNBOK

EUROPEISKA ÖPPENHETSINITIATIVET

I. INLEDNING

Med de strategiska målen 2005–2009, av vilka ett är att möjligheterna skall utvidgas för berörda parter att delta aktivt i utformningen av EU:s politik, lanserade kommissionen ”Ett partnerskap för Europas förnyelse”¹. Kommissionen betonade i detta sammanhang särskilt att *”en naturlig del av partnerskapsidén är samråd och deltagande”*.

Även betydelsen av en *”hög grad av öppenhet och insyn”* betonades, för att Europeiska unionen skall *”vara öppen för offentlig granskning och kunna ställas till svars för sitt arbete”*.

Kommissionen anser att legitimiteten för varje modern administration delvis vilar på att den håller en hög standard när det gäller öppenhet. Den europeiska allmänheten har rätt att kunna förvänta sig effektiva, ansvarstagande och serviceinriktade offentliga institutioner och att politiska och offentliga organ umgås varsamt med den makt och de resurser som har anförtrotts dem och aldrig missbrukar dem för personlig vinning.

Det var mot denna bakgrund som kommissionen lanserade ”Europeiska initiativet för att främja öppenhet” i november 2005².

Avsikten med initiativet är att bygga vidare på en serie åtgärder med inriktning på öppenhet som redan har vidtagits av kommissionen, särskilt de som ingår i de övergripande reformer som har genomförts sedan 1999 och genom vitboken om styrelseformerna i EU. Följande viktiga framgångar på detta område kan lyftas fram:

- Lagstiftningen om tillgång till handlingar (förordning (EG) nr 1049/2001), som ger en ram för rätten att få tillgång till icke-offentliggjorda handlingar från EU:s institutioner och organ genom register över handlingar eller på enskild begäran. Kommissionen har också upprättat ett register över handlingar (i enlighet med vad som krävs i förordningen), samt ett särskilt register över handlingar med anknytning till kommittéernas arbete inom ramen för kommittéförfarandet.
- Upprättandet av databaser med information om de rådgivande organ och expertgrupper som bistår kommissionen.
- Omfattande samråd med berörda parter och detaljerade konsekvensbedömningar innan förslag till rättsakter läggs fram. Det är bl.a. tack vare dessa som det kan säkerställas att vederbörlig hänsyn tas till medborgarnas och alla berörda parter synpunkter. De utgör ett viktigt bidrag till genomförandet av kommissionens politik för bättre lagstiftning.

¹ KOM(2005) 12.

² SEK(2005) 1300.

- Kommissionens ”regler om god förvaltningssed” som fastställer standarden för Europeiska kommissionens anställda när det gäller deras förhållande till allmänheten. De etiska reglerna för kommissionens anställda är fastställda i tjänsteföreskrifterna och genomförandebestämmelserna för dessa. På den politiska nivån innehåller EG-fördraget tydliga regler om de etiska standarder som måste iaktas av kommissionsledamöterna. Dessa har omsatts i praktiken genom ”kommissionsledamöternas uppförandekodex”.

Med det europeiska initiativet för att främja öppenhet har kommissionen inlett en översyn av sin övergripande hållning i öppenhetsfrågan. Syftet är att fastställa områden där det krävs förbättringar och uppmuntra till debatt om dessa frågor. Initiativet omfattar således ett brett spektrum av olika frågor. Ämnen som berörs är exempelvis mer fullständig information om förvaltningen och användningen av gemenskapsmedel, yrkesetik inom EU:s institutioner och hur lobbygrupperna och det civila samhällets företrädarorganisationer arbetar.

När initiativet först lanserades den 9 november 2005 gjorde kommissionen åtskillnad mellan tre olika handlingsområden.

På det första området avgjorde kommissionen att följande åtgärder skulle vidtas direkt:

- En särskild webbplats håller på att byggas upp i syfte att göra det lättare att granska hur de EU-medel som förvaltas centralt används, tack vare tillgång till befintlig information om vilka som tar emot stöd inom ramen för olika projekt och program. Webbplatsen kommer även att länkas till webbplatser i medlemsstaterna med uppgifter om vilka som får stöd genom EU-medel med delad förvaltning.
- Kommissionen kommer att utöka registret över sina handlingar, främst i syfte att göra fler handlingar direkt tillgängliga via Internet.

Det andra området kommer att bestå i förhandlingar med de andra EU-institutionerna om bl.a. följande:

- Yrkesetiska regler och standarder för politiskt tillsatta personer i EU:s institutioner.
- Översyn av reglerna om tillgång till handlingar. Det interinstitutionella samarbetet på detta område kommer att få mer substans genom ett samråd med berörda parter i slutet av 2006 eller i början av 2007 och utmynna i ett förslag från kommissionen.
- En översyn av den rättsliga ramen för EU:s bedrägeribekämpningsbyrå, OLAF, i syfte att säkerställa att medlemsstaterna systematiskt till byrån anmäler slutresultaten av bedrägeriärenden som har hänskjutits till de nationella myndigheterna.

Slutligen fastställde kommissionen tre vägledande aspekter av det europeiska initiativet för att främja öppenhet som skall bli föremål för offentliga samråd och som behandlas i denna grönbok.

- **Behovet av en mer strukturerad ram för den verksamhet som drivs av företrädare för olika intressegrupper (lobbyverksamheten)**

Öppenhet har alltid varit den vägledande principen för kommissionens kontakter med företrädare för olika intressegrupper. På senare tid har kommissionen förstärkt och vidareutvecklat sin politik i fråga om deltagande av organisationer som företräder det civila samhället och andra berörda parter, särskilt genom antagandet av vitboken om styrelseformerna i EU och meddelandet om allmänna principer och miniminormer för kommissionens samråd med berörda parter³.

Samtidigt har kommissionen betonat principen att *”större engagemang innebär ökat ansvar”*⁴. Relationerna mellan kommissionen och intressegruppernas företrädare måste vara öppna för granskning utifrån. Det ansågs därför vara dags att se över ramen för den verksamhet som drivs av intressegruppernas företrädare och samla in synpunkter om huruvida det eventuellt behövs några nya initiativ.

- **Feedback på kommissionens miniminormer för samråd**

Kommissionens normer för samråd bidrar till ett öppet samspel mellan företrädare för intressegrupper och kommissionen. Det är nu tre år sedan dessa normer började tillämpas.

Kommissionen vill komplettera sin egen interna kontroll av tillämpningen av hur normerna tillämpas med att få in extern feedback.

- **Obligatorisk redovisning av information om vilka som tar emot stöd från EU-medel med delad förvaltning**

Utöver den Internetportal som hänvisas till ovan har det diskuterats om medlemsstaterna bör vara rättsligt bundna att öppet redovisa vilka som tar emot stöd från EU-medel med delad förvaltning.

Berörda parter uppmanas lämna in sina synpunkter i dessa frågor genom att svara på frågorna i de särskilda kapitlen om varje fråga.

Samrådet inleds den 3 maj och avslutas den 31 augusti 2006.

Inlagor skall sändas till kommissionen via en särskild webbplats som har skapats för ändamålet, där det finns mer information om samrådsförfarandet. Kommissionen kommer även att samråda med berörda parter genom sina representationskontor i medlemsstaterna.

Alla inlägg kommer att offentliggöras på webbplatsen.

³ KOM(2002) 704.

⁴ Kommissionens vitbok om styrelseformerna i EU.

II. ÖPPENHET OCH FÖRETRÄDANDE AV INTRESSEN (LOBBYING)

1. Definitioner och grundläggande ram

I denna grönbok avser ”lobbying” all verksamhet som drivs med målet att påverka utformningen av politiken och den politiska beslutsgången inom EU:s institutioner.

”Lobbyister” definieras följaktligen som personer som driver sådan verksamhet och som arbetar i olika typer av organisationer t.ex. konsultföretag, advokatbyråer, icke-statliga organisationer, tankesmedjor, lobbyavdelningar inom företag (”in-house representatives”) eller branschorganisationer.

För att diskussionen om organisationen av lobbyverksamheten vid EU skall bli meningsfull är det nödvändigt att de grundläggande principerna för förhållandet mellan EU:s institutioner och lobbyisterna fastställs. Kommissionen anser att följande aspekter är särskilt viktiga att beakta:

1. Lobbying är ett legitimt inslag i det demokratiska systemet, oavsett om den drivs av enskilda, företag, organisationer som företräder det civila samhället eller andra intressegrupper eller företag som arbetar för andra parter räkning (PR-firmor, tankesmedjor och jurister).
2. Lobbyister kan bidra till att rikta EU-institutionernas uppmärksamhet på viktiga frågor. I vissa fall erbjuder gemenskapen finansiellt stöd för att se till att vissa grupperns intressen får effektiv genomslagskraft på EU-nivå (t.ex. konsumenter, funktionshindrade medborgare eller miljöintressen).
3. Samtidigt måste det undvikas att oseriös lobbying används för att utöva olämpliga påtryckningar på EU-institutionerna.
4. När lobbygrupper vill bidra till EU:s politiska beslutsprocess måste det klart framgå för allmänheten vilken information och vilka synpunkter de har lämnat till EU:s institutioner. Det måste också klart framgå vem de företräder, vad deras uppdrag är och hur de finansieras.
5. Det ingår i EU-institutionernas skyldighet att fastställa och slå vakt om ”gemenskapens allmänna intresse”⁵ att föra interna förhandlingar utan inflytande från intressen utifrån.
6. Åtgärder på öppenhetsområdet skall vara effektiva och proportionella.

2. Potentiella problemområden

Det har kommit varningssignaler från både media, forskare och företrädare för intressegrupper om vissa lobbymetoder som anses gå utöver ett legitimt tillvaratagande av intressen. Detta gäller inte bara metoder som är klart olagliga (bedrägeri och korruption) utan även andra oseriösa lobbymetoder som missbrukar EU-institutionernas öppenhetspolitik eller är klart missledande.

⁵ Se artikel 213 i EG-fördraget.

Följande exempel förs ofta fram i sammanhanget:

- EU-institutionerna får manipulerade uppgifter om de möjliga ekonomiska, sociala eller miljömässiga konsekvenserna av lagförslag.
- Modern kommunikationsteknik (Internet och e-post) gör det lätt att organisera masskampanjer för eller emot ett visst förslag, utan att EU-institutionerna har möjlighet att kontrollera i vilken utsträckning dessa upprop verkligen speglar EU-medborgarnas äkta åsikter i frågan.
- Ibland ifrågasätts europeiska icke-statliga organisationers legitimitet när det gäller att tillvarata intressen, eftersom en del av dessa utöver det politiska och ekonomiska stödet från sina medlemmar tycks vara beroende av finansiellt stöd från EU:s budget.
- I gengäld finns det många icke-statliga organisationer som hävdar att förutsättningarna för lobbyverksamhet är orättvisa eftersom näringslivssektorn har större resurser att investera i lobbying.
- I allmänhet finns det kritik om bristen på information om de lobbyister som är verksamma på EU-nivå, samt om de finansiella resurser som dessa har till sitt förfogande.

3. Befintliga åtgärder och alternativ

Kommissionens befintliga politik för öppenhet på lobbyingområdet bygger på två olika åtgärds-kategorier. Dels ges det information till allmänheten om kommissionens förhållande till företrädarna för intressegrupper för att tillåta granskning utifrån. Dels finns det bestämmelser om integritet som reglerar vad som är korrekt tillvägagångssätt både för dem som är föremål för lobbying och för lobbyisterna själva.

3.1. Granskning utifrån

Granskning utifrån kan fungera avskräckande mot olämpliga lobbyingformer. Öppenhetsåtgärder kan ge information om vilka som ägnar sig åt lobbyverksamhet och vilka åsikter dessa företräder när de driver lobbyverksamhet gentemot EU:s institutioner.

Europeiska kommissionen är i kontakt med ett brett spektrum av intressenter, experter och lobbyister. I detta avsnitt undersöks deltagandet av företrädare för intressegrupper i öppna samrådsförfaranden.

På det området tillämpar kommissionen redan en väletablerad öppenhetspolitik, som är fastställd i *”De allmänna principerna och miniminormer för samråd med berörda parter”*.

Enligt *miniminormerna* skall inlagorna från alla som deltar i offentliga samråd offentliggöras via Internet (se även avsnitt III). Samrådsnormerna innehåller även krav på öppenhet när det gäller typen av intressegrupper.

Allmänna principer och miniminormer för samråd

Öppenhet och tydlig ansvarsfördelning är viktiga principer för förvaltningen av organisationer när de vill bidra till utvecklingen av EU:s politik. Det måste vara tydligt

- vilka intressen de representerar,
- hur representativa de är.

Berörda parter som vill lämna synpunkter på ett politiskt förslag från kommissionen måste därför kunna lämna den information som beskrivs ovan till kommissionen och till allmänheten. Informationen bör göras tillgänglig antingen genom databasen Coneccs (om organisationerna har rätt att få tillgång till denna databas och önskar finnas med på frivillig basis) eller på annat sätt, t.ex. med hjälp av särskilda informationsblad. Om denna information inte lämnas kommer synpunkterna att betraktas som enskilda bidrag.”⁶

Coneccs⁷ är kommissionens frivilliga databas för det europeiska civila samhällets organisationer. ”Det civila samhällets organisationer” är ett omfattande begrepp och inbegriper fackförbund och arbetsgivarorganisationer, icke-statliga organisationer, organisationer som företräder sociala och ekonomiska aktörer, valgörenhetsorganisationer och organisationer inom gemenskapen⁸. Coneccs kan därför betraktas som en databas över europeiska intressegrupper (lobbygrupper).

Coneccs används som informationskälla för kommissionen och allmänheten. Det finns emellertid inte något krav på eller något incitament för att en organisation som företräder det civila samhället skall registrera sig i databasen. Det finns dock heller inget som avskräcker dem från att inte registrera sig.

Europeiska kommissionen har vare sig något ackrediteringssystem eller något obligatoriskt register över organisationer som arbetar gentemot kommissionen.

Europaparlamentet har däremot ett ackrediteringssystem för alla som behöver ha tillgång till institutionen ofta (vilket har definierats som minst fem dagar om året). Tack vare detta system kan de berörda organisationerna skaffa sig fysiskt tillträde till parlamentet. Det finns särskilda passerkort som utfärdas av kvestorerna och gäller i ett år. De innehåller uppgifter om den enskilda kortinnehavaren, namnet på det företag kortinnehavaren arbetar för och vilken organisation kortinnehavaren företräder. På Europaparlamentets webbplats finns det ett register över ackrediterade lobbyister. Det är helt enkelt en förteckning i alfabetisk ordning med uppgifter om passerkortinnehavarnas namn och vilka organisationer de företräder. I registret finns inga uppgifter om vilka intressen lobbyisterna arbetar för att tillvarata.

Inom EU är för närvarande tyska *Bundestag* det enda parlament som har antagit särskilda formella regler för registrering av lobbyister⁹. Varje år upprättas en offentlig förteckning över alla grupper som vill uttrycka eller försvara sina ståndpunkter. De uppgifter som

⁶ KOM(2002) 704.

⁷ CONECCS – Consultation, the European Commission and Civil Society
http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index_en.htm.

⁸ Kommissionen har främst använt sig av den definition som används av Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK).

⁹ Obligatoriska system övervägs för närvarande i några av de nya medlemsstaterna i EU.

intressegrupperna måste tillhandahålla för att registrera sig är namn och säte, uppgifter om styrelsens och ledningens sammansättning, intresseområde, antal medlemmar, namnen på gruppens företrädare och adressen till dess kontor. Ingen finansiell information behöver uppges. Registret är tillgängligt via Internet.

I princip är det inte möjligt för lobbyister att tala inför parlamentsutskott eller få tillträde till parlamentets byggnader om de inte finns med i registret. *Bundestag* kan dock även bjuda in organisationer som inte finns med i registret för att informera om olika frågor i enstaka fall.

Några länder utanför EU (USA och Kanada) har upprättat obligatoriska register över lobbyister, dvs. de har gjort det obligatoriskt för PR-företag och lobbygrupper att öppet redovisa vilka kunder de arbetar för, vilka frågor de driver och hur mycket de får betalt av varje kund för att utföra sina uppgifter. Lobbyister skall också lägga fram regelbundna rapporter. Uppgifterna är tillgängliga för allmänheten via Internet.

Förstärkning av granskningen utifrån

Det finns ett antal alternativ som kan övervägas för att förstärka granskningen utifrån av lobbyverksamheten. De lösningar som lämpar sig bäst för Europeiska kommissionen är att ge mer omfattande information om vem som har deltagit i utformningen av en rättsakt eller ett regelverk och att utveckla ett registreringssystem som bygger på incitament.

Bättre information

För det första bör man lägga vikt vid att de befintliga reglerna för öppna offentliga samråd tillämpas på ett enhetligt sätt. Detta innebär att kommissionen kommer att se till att intressegrupper vid denna typ av samrådsförfaranden systematiskt anmodas att lämna upplysningar om sina mål och sina finansieringskällor samt vilka intressen de företräder.

Tillämpningen av dessa befintliga öppenhetskrav kan förbättras om ett elektroniskt hjälpmedel utvecklas (i form av ett frågeformulär), genom vilket kommissionen kan samla in mer information om dem som deltar i öppna offentliga samråd via Internet.

Ett sådant hjälpmedel skulle användas av alla kommissionens avdelningar när de organiserar samråd via Internet.

Registrering – ett frivilligt system med incitament att delta

Kommissionen kan utveckla och driva ett Internet-baserat frivilligt registreringssystem för alla intressegrupper och lobbyister som vill bli tillfrågade om nya EU-initiativ. Grupper och lobbyister som registrerar vissa upplysningar om sig själva skulle ges möjlighet att ange sina särskilda intressen och i gengäld bli varslade när det anordnas samråd inom dessa särskilda områden. Därmed skulle endast de lobbyister som har registrerat sig bli automatiskt förvarnade av kommissionen. För att ha rätt att ingå i registret skulle de sökande behöva lämna information om vem de företräder, vilket deras uppdrag är och hur de finansierar sin verksamhet. De sökande skulle också behöva skriva under en uppförandekodex (se avsnitt 3.2.), som skulle tillämpas på ett trovärdigt och öppet sätt. Ur allmänhetens synvinkel skulle registret ge en allmän överblick över vilka grupper som deltar i lobbyverksamheten gentemot kommissionen och uppgifterna skulle vara tillgängliga för offentlig granskning.

3.2. *Integritetsregler: Uppföranderegler för lobbyister*

Parallellt med granskning utifrån av kontakterna med lobbyister är integritetsreglerna ett annat avgörande inslag i öppenheten inom lobbyverksamheten.

Den aktuella situationen

Det traditionella tillvägagångssättet på EU-nivå har varit att snarare lägga tonvikten vid att företrädarna för institutionerna själva skall uppföra sig etiskt korrekt än att utfärda ytterligare rättsligt bindande regler för lobbyisternas uppförande. Kommissionsledamöterna och tjänstemännen vid EU:s institutioner är således bundna av stränga regler om att de skall vara opartiska. De bestämmelser som är relevanta i sammanhanget finns i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och i tjänsteföreskrifterna (se bilaga).

Dessa regler genomdrivs med hjälp av särskilda övervaknings- och sanktionsmekanismer.

Kommissionen har kommit fram till att frivilliga uppförandekodexar för lobbyister kan utgöra ett användbart komplement till dessa regler. Hittills har kommissionen valt att driva en självregleringspolicy på detta område. I 1992 års kommunikation om särskilda intressegrupper anmodades lobbyisterna att anpassa sina egna uppförandekodexar på grundval av minimikriterier som föreslogs av kommissionen. Huvuddragen i dessa kriterier kan sammanfattas på följande sätt:

- Lobbyister bör agera på ett ärligt sätt och alltid öppet redovisa vilka intressen de företräder.
- De skall inte sprida någon vilseledande information.
- De skall inte använda några former av påtryckningsmedel i syfte att skaffa information eller att bli förmånligt behandlade.

Som en följd av det självregleringssystem som har uppmuntrats av kommissionen har en rad paraplyorganisationer för europeiska lobbyister (konsulter och PR-företag) antagit frivilliga uppförandekodexar. Dessa bygger på de miniminormer som kommissionen har lagt fram och ligger mycket nära dessa till både utformning och innehåll. Organisationerna utvidgade under 2005 sina kodexar med mekanismer för interna påföljder, som kan vara alltifrån en reprimand till utestängning på begränsad eller obegränsad tid.

Hittills har inga fall av överträdelser anmälts inom ramen för dessa frivilliga uppförandekodexar. Det bör även påpekas att det bara är konsulter som är anslutna till sådana kodexar. Varken lobbyister som är fast anställda av intressegrupper eller andra företrädare för intressegrupper som vid enstaka tillfällen ägnar sig åt lobbyverksamhet (t.ex. advokatbyråer eller tankesmedjor) faller inom tillämpningsområdet för sådana frivilliga uppförandekodexar. Om man ser till all lobbyverksamhet som drivs i Bryssel sammantaget, har de frivilliga kodexarna således bara täckt en begränsad del. Eftersom det nuvarande systemet bygger på självdisciplin förefaller det dessutom nödvändigt att konsolidera befintliga kodexar och införa ett gemensamt system för genomdrivande och påföljder som alla har förtroende för. Detta skulle kunna inbegripa en gemensam uppförandekodex, tillämplig på alla lobbyister, övervakad av en särskild paraplyorganisation och om möjligt kopplad till ett registreringssystem som hanteras av kommissionen. Det har även föreslagits att EU:s institutioner bör vara beredda att utdöma formella sanktioner för lobbyister som bryter mot uppförandekodexen.

Europaparlamentet har en obligatorisk uppförandekodex¹⁰ för alla som vill bli ackrediterade (se ovan). Eventuella överträdelser kan leda till att ackrediteringen dras tillbaka, dvs. att tillträde till Europaparlamentets lokaler förvägras.

Det finns för närvarande inga obligatoriska uppförandekodexar i EU:s medlemsstater¹¹. Kanada förefaller vara det enda land utanför EU som tillämpar ett sådant system. När det gäller innehåll täcker den kanadensiska kodexen samma områden som de minimikriterier för en frivillig kodex som har föreslagits av kommissionen. Enligt kanadensisk lag skall den registeransvarige för lobbyister, ”the Registrar of Lobbyists”, om denne har skälig grund att misstänka ett brott mot lobbyisternas uppförandekodex, utreda detta brott och anmäla händelsen till parlamentet. Resultaten av dessa utredningar är tillgängliga för allmänheten. (Under 2003-2004 undersöktes fyra klagomål och alla fyra befanns vara ogrundade.) Brott mot lagen kan leda till fängelsestraff eller böter på upp till 66 000 euro.

En strategi för framtiden

Mot denna bakgrund anser kommissionen att det behövs större öppenhet omkring lobbyverksamheten. Den anser att ett trovärdigt system bör innehålla följande inslag:

- Ett frivilligt registreringssystem, hanterat av kommissionen, med tydliga incitament för lobbyister att registrera sig. Incitamenten skulle bl.a. bestå i att lobbyisterna automatiskt skulle varslas om samråd i de frågor som de har uppgivit att de har intresse av.
- En gemensam uppförandekodex för alla lobbyister, eller åtminstone gemensamma minimikrav. Kodexen skulle utarbetas av lobbybranschen själv, eventuellt genom att befintliga kodexar konsolideras och utvidgas.
- Ett system för övervakning och sanktioner som skall utdömas vid fall av felaktig registrering eller brott mot uppförandekodexen.

Kommissionen anser inte att det vore lämpligt att införa ett obligatoriskt registreringssystem, utan att det i stället vore bättre att styra upp systemet för självreglering. Efter en viss tid bör man emellertid se över systemet för att konstatera om självregleringen har fungerat. Om så inte är fallet bör man vid den tidpunkten överväga att införa ett system av obligatoriska åtgärder – en obligatorisk uppförandekodex samt obligatorisk registrering.

Frågor:

- *Håller ni med om att det krävs insatser för att öka insynen och öppenheten i lobbyverksamheten?*
- *Håller ni med om att lobbyister som automatiskt vill bli förvarnade när EU:s institutioner skall hålla samråd bör registrera sig och lämna upplysningar om sig själva, bl.a. om sina mål, sin finansiella ställning och om vilka intressen de företräder? Håller ni med om att denna information bör vara tillgänglig för allmänheten? Vem anser ni bör ansvara för ett sådant register?*

¹⁰ Artikel 3 i bilaga IX till Europaparlamentets arbetsordning.

¹¹ I Slovakien och Ungern överväger man just nu obligatoriska tillvägagångssätt.

- Är ni införstådd med att de befintliga uppförandekodexarna konsolideras med ett antal gemensamma minimikrav? Vem anser ni bör utarbeta denna kodex?
- Håller ni med om att det behövs ett nytt, omfattande externt övervakningssystem för att kontrollera att reglerna följs och att påföljder bör tillämpas för eventuella brott mot kodexen?

III. FEEDBACK OM TILLÄMPNINGEN AV MINIMINORMERNA FÖR SAMRÅD

Brett samråd gör att berörda parter kan vara med och utforma politiken. Det är ett viktigt instrument för att förbättra kvaliteten på kommissionens lagstiftningsförslag. Kommissionens *minimistandarder* utgör ett centralt inslag i handlingsplanen för *bättre lagstiftning*, vars främsta mål är att förbättra kvaliteten på EU:s lagstiftning.

Kommissionen antog i december 2002 ett meddelande om miniminormer för samråd¹². Syftet var att skapa ett öppet och omfattande allmänt regelverk för samråd, som samtidigt var tillräckligt flexibelt för att kommissionens avdelningar skulle kunna anpassa sina samrådsmetoder till olika politikområden. Det övergripande syftet var att säkerställa att berörda parter skulle kunna komma till tals i tillräcklig omfattning i kommissionens politiska beslutsförfarande.

Miniminormerna är tillämpliga på samråd om kommissionens viktigaste lagstiftningsförslag för vilka det krävs en konsekvensanalys. Vilka dessa är anges i kommissionens årliga arbetsprogram¹³. Miniminormerna är också tillämpliga på samråd om grönböcker¹⁴. Kommissionens avdelningar uppmuntras att tillämpa dessa standarder på andra samrådsrundor också. Det finns dock vissa samrådsinstrument som är undantagna från tillämpningen av miniminormerna. Detta gäller bl.a. beslut som fattas enligt ett förfarande som kräver formellt samråd med medlemsstaterna (det s.k. kommittéförfarandet), samråd inom den ”sociala dialogen” (artiklarna 137–139 i EG-fördraget) och samråd som krävs enligt internationella avtal. De allmänna principerna och miniminormerna är inte rättsligt bindande.

I meddelandet definieras ”**samråd**” som de förfaranden med hjälp av vilka kommissionen önskar få berörda parter att bidra till utformningen av politiken innan kommissionsledamöterna fattar beslut. Med ”**berörda parter**” avses alla som önskar delta i samråd som hålls av kommissionen, antingen dessa är organisationer eller privatpersoner.

Miniminormerna har varit i kraft sedan början av 2003. I slutet av 2005 hade kommissionen fullbordat fler än hundra större förslag¹⁵ som hade omfattats av miniminormerna. Dessutom

¹² KOM(2002) 704.

¹³ Webbplatsen om arbetsprogrammet: http://europa.eu.int/comm/atwork/programmes/index_sv.htm.
Webbplatsen om konsekvensanalyser:

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

¹⁴ Webbplatsen om grönböcker: http://europa.eu.int/comm/off/green/index_sv.htm

¹⁵ Dessa förslag finns tillgängliga på webbplatsen om konsekvensanalys:
http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/index_en.htm.

hade kommissionen under dessa tre år offentliggjort 26 grönböcker¹⁶, som också omfattades av samma normer.

Den allmänna bedömningen över denna tidsperiod var att normerna i stort sett uppfylls väl. I rapporterna om bättre lagstiftning¹⁷ konstateras att kommissionens avdelningar har tillämpat de flesta miniminormer på ett korrekt sätt. Framförallt används den gemensamma samrådsportalen ”Din röst i Europa”¹⁸ allmänt för att offentliggöra nya öppna allmänna samråd. Minimitidsfristerna för svar verkar ha hållits i de flesta fall. I konsekvensanalysrapporterna redovisas samrådsförfarandena och resultaten av dessa öppet och klart. Inlagorna i de öppna allmänna samråden offentliggjordes dock inte alltid via Internet. Det förekom även fall av otillräcklig feedback om huruvida synpunkter som hade lämnats i samband med samråd hade beaktats i det slutliga politiska förslaget från kommissionen.

Det är viktigt för kommissionen att få in feedback från dem som deltar i samrådsförfarandena – berörda parter som har egen erfarenhet av samråd och av tillämpningen av samrådsnormer, varvid det bör påpekas att dessa normer endast gäller i) viktigare lagstiftningsförslag för vilka det krävs en konsekvensanalys och ii) grönböcker. Tack vare sådan feedback kan kommissionen avgöra var det kan finnas utrymme för förbättringar vid tillämpningen av dessa normer och överväga ytterligare åtgärder för att styra upp tillämpningen av normerna.

Fråga:

Anser ni att kommissionen har tillämpat de allmänna principerna och miniminormerna för samråd på ett godtagbart sätt? Ni kan hänvisa till enskilda normer (som för att underlätta era svar har bifogats i bilaga 2).

Motivera ert svar och lämna gärna exempel.

IV. FULL INSYN I VILKA SOM TAR EMOT GEMENSKAPSMEDEL

Europeiska kommissionen har åtagit sig att öka kunskapen om hur EU:s medel används, framförallt genom att bättre förklara vad EU gör och varför det betyder något. Kommissionen ansvarar för förvaltningen av EU:s budget. Den är ansvarig inför skattebetalarna och anser det vara i allmänhetens intresse att informera om hur EU:s medel används.

Trots att modern masskommunikation har skapat helt nya möjligheter när det gäller att sprida information till allmänheten, anser sig EU-medborgarna tyvärr ha relativt begränsad kunskap om Europeiska unionen. Samtidigt har medborgarna allt större förväntningar på ökad öppenhet från de offentliga institutionernas sida. Allmänheten förväntar sig att på ett användarvänligt sätt direkt kunna skaffa sig tillträde till den information de vill ha, precis som

¹⁶ Grönböckerna är tillgängliga på följande webbplats: http://europa.eu.int/comm/off/green/index_sv.htm.

¹⁷ Rapporterna om bättre lagstiftning innehåller en uppföljning av tillämpningen av miniminormerna för samråd: Rapporten om 2003: http://europa.eu.int/eur-lex/sv/com/rpt/2003/com2003_0770sv01.pdf
Rapporten om 2004: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/sv/com/2005/com2005_0098sv01.pdf

¹⁸ och bilagan på http://europa.eu.int/comm/civil_society/docs/SEC_2005_0364_1_EN.pdf.
http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_sv.htm.

de i allt högre utsträckning kan göra på andra områden. EU vill vara en motor för förändring och modernisering och därför ha en framträdande plats i denna utveckling.

Att bearbeta information för att offentliggöra den för allmänheten associeras ofta med en ytterligare administrativ börda. Kommissionen anser att detta är en nödvändig investering för att få allmänhetens stöd.

Kommissionen offentliggör redan sådan information för de politiska åtgärder som den driver centralt och direkt, och har aviserat att denna information i framtiden kommer att bli mer användarvänlig. Huvuddelen av EU:s budget förvaltas dock inte centralt och direkt av kommissionen utan i partnerskap med medlemsstaterna, s.k. delad förvaltning. Den gemensamma jordbruks- och fiskeripolitiken, strukturfonderna, sammanhållningsfonden och Europeiska flyktingfonden genomförs med delad förvaltning. Sammanlagt står dessa politikområden, som drivs i partnerskap med medlemsstaternas myndigheter, för 75,7 % av EU:s budget, dvs. 86,6 miljarder euro om året.

Det bör framhållas att innebörden av ”stödmottagare” varierar betydligt från ett politikområde till ett annat och dessa kan vara allt från enskilda lantbrukare, fiskare etc. till icke-statliga organisationer, utbildningsinstitut eller nationella ministerier som initierar eller genomför vissa åtgärder.

Det är för närvarande de enskilda medlemsstaterna som beslutar om i vilken utsträckning de vill offentliggöra information om vilka som får stöd genom de gemenskapsmedel som betalas ut i partnerskap med medlemsstaterna. Graden av offentliggörande är mycket varierande.

Eftersom det saknas en övergripande skyldighet på EU-nivå, är det förstås svårt att skapa en fullständig bild av hur situationen ser ut för varje program eller projekt i varje medlemsstat. När det gäller den gemensamma jordbrukspolitiken finns det t.ex. för närvarande information om stödmottagare i elva medlemsstater (Belgien, Danmark, Estland, Frankrike, Irland, Nederländerna, Portugal, Spanien, Slovenien, Sverige och Förenade kungariket)¹⁹, men med stora skillnader i hur detaljerad den tillgängliga informationen är och vilka förfaranden som tillämpas för att tillhandahålla informationen (från att den är direkt tillgänglig i sin helhet, till att den är delvis tillgänglig på begäran). För strukturfonderna samlas basuppgifter om stödmottagarna in av medlemsstaterna men uppgifterna varken centraliseras eller offentliggörs. Information om stödmottagare som får medel från Fonden för fiskets utveckling är tillgänglig i vissa medlemsstater (t.ex. information via Internet i Danmark, Irland, Litauen, Spanien och Sverige).

Medborgare vänder sig ofta till Europeiska kommissionen för information om hur EU:s budget används med avseende på stödmottagarna, om denna information inte offentliggörs på regional eller nationell nivå. Detta gör att kommissionen hamnar i en svår situation, antingen den saknar den information som efterfrågas eller inte har befogenhet att lämna ut den utan tillstånd från den berörda medlemsstaten. Enligt befintlig lagstiftning är kommissionen uttryckligen förbjuden att offentliggöra information om stödmottagare.

Den restriktiva inställning som vissa medlemsstater har till att offentliggöra dessa uppgifter bygger dessutom ofta på nationell lag eller praxis beträffande uppgiftsskydd, som utöver de

¹⁹ Se exempelvis den information som är tillgänglig på: <http://www.farmsubsidy.org/60.html>.

minimikrav som har fastställts på EU-nivå²⁰ varierar från ett land till ett annat och ofta avgörs av olika nationella traditioner, kulturella värderingar och särskilt känsliga områden.

Om medlemsstaterna skulle åläggas en enhetlig övergripande skyldighet skulle denna således behöva baseras på en ny rättslig grund, direkt tillämplig i alla medlemsstater, för att ett konsekvent tillvägagångssätt skulle kunna tillämpas för alla mottagare av stöd från EU-medel.

Frågor:

- *Håller ni med om att det är önskvärt att införa en skyldighet på EU-nivå för medlemsstaterna att offentliggöra information om mottagare av stöd från EU-medel som hanteras med delad förvaltning?*
- *Om så är fallet, vilken information bör krävas på nationell nivå? På vilket sätt skulle det vara bäst att offentliggöra denna information (vilken omfattning bör krävas, under vilken tidsperiod och genom vilket medium)?*

²⁰

Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (EGT L 281, 23.11.1995, s. 31).

Bilaga 1

Integritet EG-fördraget och tjänsteföreskrifterna

Artikel 213.2 i EG-fördraget

"Ledamöterna av kommissionen skall i gemenskapens allmänna intresse fullgöra sina skyldigheter under full oavhängighet.

Vid fullgörandet av dessa skyldigheter skall de inte vare sig begära eller ta emot instruktioner från någon regering eller något annat organ. De skall avhålla sig från varje handling som är oförenlig med deras skyldigheter. [...]

Ledamöterna av kommissionen får inte under sin ämbets tid utöva någon annan avlönad eller oavlönad yrkesverksamhet. De skall när de tillträder avge en högtidlig försäkran att såväl under som efter sin ämbets tid respektera de förpliktelser som följer av ämbetet, särskilt deras skyldighet att iaktta redbarhet och visa omdöme vid mottagande av vissa uppdrag eller förmåner efter ämbets tiden."

Tjänsteföreskrifterna

Artikel 11: *"En tjänsteman skall fullgöra sina uppgifter och uppträda med enbart gemenskapens bästa för ögonen; han får varken be om eller ta emot instruktioner från någon [...] organisation eller person utanför sin institution. Tjänstemannen skall fullgöra sina uppgifter på ett opartiskt och objektivt sätt[...]."*

Artikel 16: *"En tjänsteman skall även efter att ha lämnat tjänsten vara skyldig att uppträda med heder och omdöme när det gäller att acceptera vissa uppgifter eller ta emot vissa förmåner.*

Tjänstemän som har för avsikt att utöva yrkesverksamhet, med eller utan förvärvssyfte, inom två år efter det att de har avslutat sin tjänstgöring skall meddela sin institution om detta. Om verksamheten har något samband med det arbete som tjänstemannen utförde under de tre senaste årens tjänsteutövning och riskerar att vara oförenlig med institutionens legitima intressen kan tillsättningsmyndigheten [...] antingen förbjuda tjänstemannen att utöva verksamheten eller föreskriva lämpliga villkor för att godkänna den."

Bilaga 2

De allmänna principerna och miniminormerna i detalj²¹

De **allmänna principerna för samråd** är deltagande, öppenhet, tydlig ansvarsfördelning, effektivitet och konsekvens. I praktiken innebär detta att kommissionen hämtar in synpunkter från en så bred bas som möjligt och att dess samrådsförfaranden genomförs på ett öppet, effektivt och konsekvent sätt.

De fem **miniminormerna** är fokuserade på olika aspekter av samrådsförfarandet:

A. Tydligt innehåll i samrådet

”Alla meddelanden rörande samrådet skall vara tydliga och koncisa och innehålla alla de uppgifter som krävs för att underlätta svaren.”

B. Målgrupper för samråd

”När kommissionen definierar målgrupperna för ett samrådsförfarande bör den se till att berörda parter har möjlighet att yttra sig.”

C. Offentliggörande

”Kommissionen skall sörja för lämplig publicitet och anpassa sina kommunikationskanaler för att tillgodose behoven hos alla målgrupper. Offentliga samråd med allmänheten skall alltid offentliggöras på en gemensam portal på Internet, utan att andra kommunikationskanaler utesluts.”²²

D. Tidsfrister för deltagande

”Kommissionen bör se till att det finns tillräckligt med tid för planering och svar på inbjudningar och skriftliga bidrag. Kommissionen bör sträva efter att ge parterna minst åtta veckor på sig att svara i samband med skriftliga offentliga samråd och att informera om möten senast 20 arbetsdagar i förväg.”

E. Bekräftelse och feedback

”Inkomna bidrag bör bekräftas genom mottagningsbevis. Resultatet av det offentliga samrådet skall presenteras på webbsidor som är länkade till den gemensamma portalen på Internet. [...] Bidrag i offentliga samrådsförfaranden kommer att offentliggöras på den gemensamma portalen. Resultaten av andra former av samråd bör så långt det är möjligt också vara tillgängliga för allmänhetens granskning på den gemensamma portalen på Internet.

²¹ För hela innehållet i principerna och normerna se KOM(2002) 704, avsnitt V.
http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/consultation/index_en.htm.

²² Portalen ”Din röst i Europa” (http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_sv.htm) inrättades därefter som kommissionens gemensamma portal för samråd. Den består av två olika delar: På startsidan har kommissionens avdelningar möjlighet att ge särskild publicitet för sina samråd. De flesta samråd offentliggörs emellertid bara på sidorna för enskilda politiska åtgärder, som uppdateras av de berörda enheterna på kommissionen och som även är länkade till ingångsportalen.

Kommissionen kommer att ge lämplig feedback till de parter som svarar och till allmänheten.”²³

²³ Feedback bör ges i motiveringar till lagstiftningsförslag, i meddelanden som offentliggörs efter samrådsförfaranden och i konsekvensanalysrapporter. För att konsultera dessa handlingar för 2003–2005, se webbplatsen om konsekvensanalyser:
http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/index_en.htm.

**COMMUNICATION TO THE COMMISSION FROM THE PRESIDENT,
MS WALLSTRÖM, MR KALLAS, MS HÜBNER AND MS FISCHER BOEL
PROPOSING THE LAUNCH OF A EUROPEAN TRANSPARENCY INITIATIVE**

Memorandum to the Commission

Compliance with the highest standards of transparency is an essential condition for the legitimacy of any modern administration. The College committed to this ambition in its strategic objectives for 2005-09.

On 18 May, the College held an Orientation debate on “A Possible European Transparency Initiative”, based on a communication presented by the President, Ms Wallström and Mr Kallas [SEC(2005)644]. The objective was to see -- on top of the major achievements to date¹ -- what further steps could be taken to increase the transparency with which the EU handles the responsibilities and funds entrusted to it by the European citizen.

Concluding the orientation debate, the Commission agreed on the need to consider the issue of transparency, closely associating the other European institutions. It was decided to set up an Interdepartmental Work Group (IWG), chaired by the Secretariat-General, with the task of presenting, by October 2005, a report analysing the points raised in the communication presented, covering their technical and legal feasibility and implications in terms of resources.

The report from the inter-service group is annexed. Based on its findings, it is proposed to

- Take note of the report produced by the Inter-departmental Working Group;
- Exchange views on the ideas set out in this Communication.
- Decide to launch a European Transparency Initiative.

¹ Such as implementation of the 2001 White Paper on European governance, the code of good administrative behaviour governing relations between Commission staff and the general public, the code of conduct for Members of the Commission and the obligation on them to publish a declaration of interests, clear rules on access to documents and the provision of detailed information about committees and groups of experts.

**COMMUNICATION TO THE COMMISSION FROM THE PRESIDENT, MS
WALLSTRÖM, MR KALLAS, MS HÜBNER AND MS FISCHER BOEL**

PROPOSING THE LAUNCH OF A EUROPEAN TRANSPARENCY INITIATIVE

1. The Commission is already a transparent institution...

In recent years, a broad range of concrete measures increasing transparency has been put in place. This was also taken forward in 2001 as part of the overall reforms pursued by the Prodi Commission, and a White Paper on European Governance was published which launched a wide range of initiatives to improve and open up the way Europe works and interacts with stakeholders. Among the steps taken are:

- The 'access to documents' legislation (Regulation 1049/2001) provides the framework for access to the unpublished documents of the EU institutions and bodies. In this context, the Commission has put in place a register of documents as well as a special register of documents related to work of the committees (so-called '*comitology*' procedures) that help the Commission in its executive role².
- The publication earlier this year of a list of expert groups advising the Commission and the upcoming launch in the autumn of an on-line public register of such groups. Agreement with the European Parliament has also been reached on providing information on the composition and working methods of the numerous expert groups providing input in the process of policy-shaping³.
- Wide consultation of stakeholders and in-depth impact assessments prior to legislative proposals help ensure that the concerns of the citizens and all interest parties are properly taken into account.
- The Commission's 'Code of Good Administrative Behaviour' was adopted as the Commission's benchmark for quality service in its relations with the public. Professional ethics of Commission staff are regulated in the Staff Regulations and its implementing rules. As regards the political level, the EC Treaty includes clear provisions on the ethical standards to be respected by the Member of the Commission. These have been made operational through the Commission's 'Code of Conduct for Commissioners'.

² The arrangements regarding comitology also reflect arrangements agreed between the Commission and the European Parliament for the implementation of the Council decision on comitology, see OJ L256 of 10 October 2000.

³ This also reflects the provisions in Article 16 of the draft Framework Agreement between the European Parliament and the Commission.

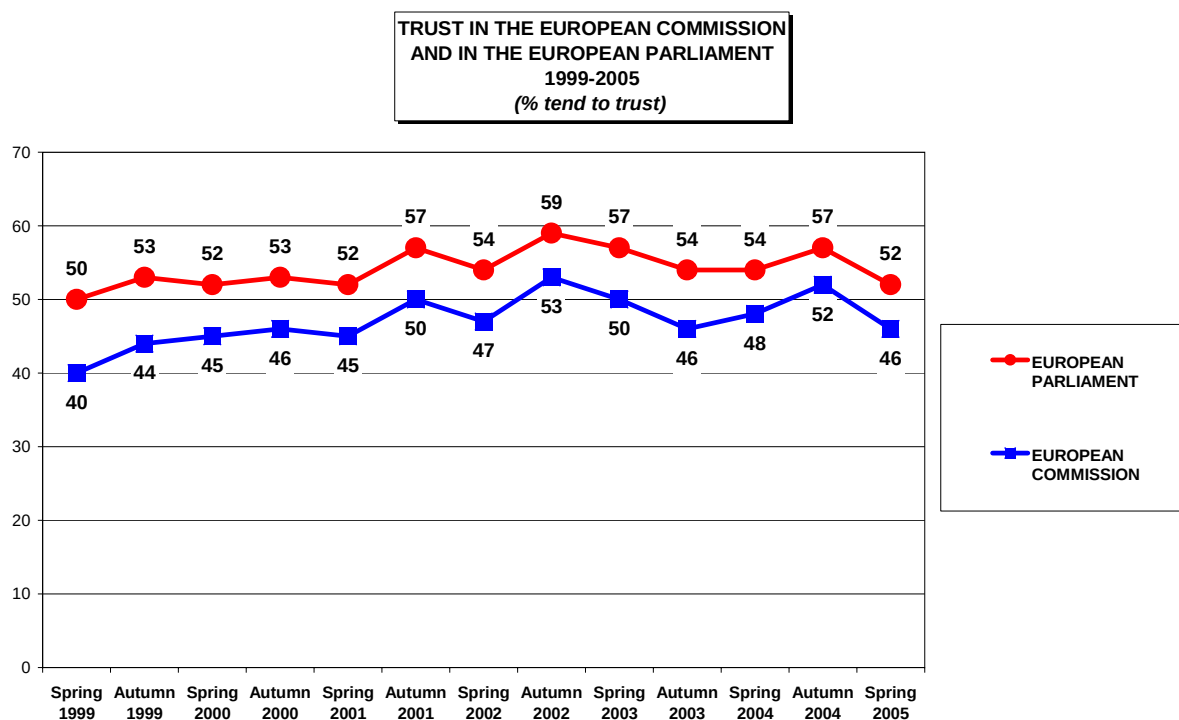
2. Building on the acquis, increasing the public's trust in European institutions

... by being accountable

Compliance with the highest standards of transparency is an essential condition for the legitimacy of any modern administration. In addition to the considerable existing acquis in the field of transparency, the College committed to this ambition in our Strategic Objectives for 2005-09.

The European public is entitled to expect efficient, accountable and service-minded public institutions. Whether they are elected or appointed, the citizen has a right to examine the performance of the institutions at their service. The public certainly also has legitimate expectations that the power and resources entrusted to political and public bodies is handled with care and never abused for personal gain. It is our duty to facilitate this scrutiny.

According to the latest Eurobarometer poll⁴, citizens' confidence in the European institutions fell significantly during the first half of 2005, to one of the lowest levels recorded since 2001. This spring, 46% of those interviewed said they tended to trust the European Commission. For the Parliament, trust was at 52%, following a 5 points' fall compared with the score obtained just after the European elections.



The confidence curves of the two institutions continue to trend in the same direction, indicating that European institutions either win or lose the public trust together. And this does not just affect the European institutions, but politics in general. Unfortunately, many people have decreasing trust in their elected or appointed political decision-makers.

⁴ Eurobarometer 63, Public Opinion in the EU, "First results", European Commission, Published July 2005.

Transparency can “clear the fog” and quash the myths that may exist, and reduce the distance between the public and the administration at its service. A high level of transparency can be instrumental in convincing the public that it is not being subjected to selective information practices (“spin”). This allows the discussion to focus on the real issues to be resolved at European level. Transparency therefore strengthens European integration by enhancing the credibility of the European institutions. Indeed, to reach its political objectives, the Commission relies both on the strength of its proposals *and* on the authority of its reputation.

By reinforcing accountability at all levels, transparency also carries a potential for facilitating citizen’s scrutiny, imposing discipline on those distributing and receiving EU funds. Transparency therefore contributes positively to the fight against fraud.

... by investing in public knowledge of the EU

Information-sharing is a well-proven confidence-building measure. Regrettably, European citizens feel they have relatively limited knowledge about the European Union⁵. Almost one third (31%) of European citizen believe that “administrative costs” represent by far the main budget heading of the European Union. Only 17% of the people interviewed know that “agriculture” represents the main budget heading. In general terms, only 27% felt they knew quite a lot about the EU’s policies and institutions, whereas 70% felt they only knew “a bit” or “nothing at all” about our work. This figure is not improving over the years, nor is the situation better in “old” member states.

... and by using the IT available to suit citizen preferences

Seven out of ten Europeans use television when they want to obtain information about the European Union. Thus, while the internet is not currently the main source of general information on the EU, it is a particularly dynamic, interactive one, with a high share of users in the younger generations⁶. It is also the best channel for communicating complex and complete information on our area of work.

Mass communication is changing. Citizens have increased expectations. Receiving information “on offer” on TV will not be sufficient in the long term. Citizens have been given unprecedented access to information in most corporate and private spheres of life. They quite naturally also have increasing expectations for greater transparency in public institutions. The public will expect to be able to access desired information “on demand” in a user-friendly form.

Using modern information and communication tools, public institutions can offer an unprecedented access to information, and the Commission – as a driver of change and modernity – should be seen as being at the forefront of this development (e-Commission). The official EU site (“EUROPA”) contains 6 million pages and receives 50 million consultations per month. Feed-back from users of the site is mixed (lack of overview; not user-friendly; overlaps and incoherencies). The *Action Plan to Communicating Europe by the Commission*, adopted on 20 July 2005, includes a number of concrete actions to be taken in

⁵ Idem

⁶ Main five sources of information on the EU are, by order of importance, “television”, “daily newspapers”, “radio”, “discussions with relatives, friends and colleagues”, “internet”. Eurobarometer 63

this area, the main focus being on ensuring a well-structured website with a multilayered coherent portal using a thematic approach while at the same time investing in a better multilingual presentation and a customer-friendly technical service. The European Transparency Initiative is also complementary to the Plan D adopted by the Commission on 12 October 2005.

3. Why the timing is right for a broader discussion on transparency in the EU

A year into our mandate it is now the right time to start the discussion. The main challenges are to enlarge the debate beyond the European Commission and engage the other EU institutions. In the eyes of the public, there is one, single “European ethical space” and while *rules* may vary, different ethical *standards* across the institutions are neither desirable, nor explainable. By launching the debate, the Commission openly signals that it considers itself part of the challenge and part of the solution.

Greater transparency would also be effective in eradicating some of the myths sustaining the popular support for the radical Euro-sceptics parties. “Rebuttal” means constant fire-fighting, using enormous resources to kill that one myth. Transparency is prevention that ensures that the myth never lives. A passive approach now will only lead to having to be more defensive in the future.

In taking a transparency initiative forward, we should draw attention to progress made in many areas so far. By launching a general debate, as opposed to discussing isolated cases, we will also avoid an unfair, one-sided debate about what may be wrong in the Commission. Looking at some current practices (Code of Conduct, lobbying, Declarations of Interest) in the other institutions, the Commission has no reason to shy away from such an open debate.

The European Transparency Initiative is addressed to all the European institutions, as well as other stake-holders active in the decision-making processes at European level.

4. Assessment of the findings of the Inter-departmental Working Group.

Based on the questions raised by the College in the Orientation debate on 18 May 2005⁷, the Inter-departmental Working Group report (IWG report) gives a factual assessment of where we are and formulates a number of options for further steps to be explored in the context of a European Transparency Initiative:

Enhanced information about projects and end beneficiaries of EU funds

Based on the analysis in the report, there seems to be scope for improving the access to information relating to projects and end beneficiaries of funds. For funds under *centralised* management this could be done by establishing a central web portal, which would provide links to information available at the level of the Commission’s Directorates-General. For funds in *decentralised* management (external policies), the Commission does not possess accounting information on the final beneficiaries. According to the degree of decentralisation, however, the Commission carries out an *ex ante* control on award decisions as well as *ex post* controls on payments to end beneficiaries. The Commission will also continue to work with

⁷ SEC(2005)644

its recipient partners to document and report results, and to communicate these in a comprehensive manner. For funds in *shared* management, the Commission could propose as a first step to establish links between the Commission's central portal on the web and the information provided by the Member States. As a second step, the Commission could discuss with Member States the introduction of a legal obligation to publish information about projects and end beneficiaries of funds under shared management. Taking these steps is deemed a more realistic way to eventually construct a coherent overview of all end beneficiaries of EU funds, than giving access to the Commission's accounting system, which does not contain the desired information in a form that would be useful to the general public.

Fighting fraud through awareness

New options in this area appear rather limited. Nevertheless, within the current legal framework it might be possible for OLAF to give enhanced visibility to accurate information about fraud cases, following the conclusion of its investigations while fully respecting the presumption of innocence and other fundamental rights of the individuals concerned as well as national provisions on the confidentiality of investigations. It could also be envisaged to ask Member States to notify OLAF of the final results of such cases, as part of the revision of the legal framework governing OLAF's activities.

To increase transparency not only about use, but also about misuse of EU funds, and for the purpose of prevention and deterrence, the report also assesses the option of creating and publishing a list of entities definitively convicted of fraud. This option needs further analysis in terms of fundamental rights and compatibility with the financial regulation.

Transparent lobbying vis-à-vis EU institutions

It is of course positive that interest groups are actively submitting contributions in the context of open public consultations run by the Commission. The benefit could be further enhanced if such groups would make their contributions accessible to the general public. While they must already make available information about their structure and functioning, the IWG report concludes that reinforced monitoring in this respect could ensure that these requirements are actually fulfilled. The analysis of the current practice also shows that it is possible to improve the transparency vis-à-vis the general public on the input given to the EU decision-making process. This issue should be dealt with in a broader debate on the Commission's consultation practices, addressing the implementation of the Commission's consultation standards⁸, including, for instance, the rules on how to publish policy submissions received from external stakeholders.

A number of options are listed in the report, such as better reporting by the Commission about lobbying; compulsory registration of interest groups represented in consultative bodies and/or compulsory registration for all lobbyists. In taking this forward, it is important to avoid unnecessary administrative burdens on both the interest groups and the Commission. One option would be to transform the existing "CONECCS database" into a compulsory registration system for all interest groups and lobbyists, including public affairs practitioners, trade unions etc.

⁸ "General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission", COM(2002)704.

Another option is for the Commission to give new momentum to the self-regulatory approach by encouraging all organisations and individuals listed in a (voluntary or compulsory) register to adhere to a common code of conduct. While the Commission could of course propose this Code of Conduct, it would clearly be preferable for its “users” to take the lead. It must be noted, however, that the credibility of such a system would depend on its proper monitoring, systems for enforcement and the percentage of lobbyists active in Brussels that are effectively adhering to such a code.

The EU’s framework on professional ethics

The IWG report suggests an evaluation and possible revision of the Code of Conduct for Commissioners in the light of experience gained up to now. The Commission considers that this would only be useful if it is part of an inter-institutional debate on comparable ethical standards. The European Transparency Initiative should be used as an occasion to re-launch the debate on an inter-institutional Advisory Group as proposed by the Commission in November 2000. This proposal would benefit from being addressed in a broader discussion on the common European “ethical space”.

Experience also shows that by focusing on ethics and integrity, organisations can balance internal rules and trust in a manner that favours administrative simplification and increases effectiveness in policy delivery. By setting the right tone at the top, management can strengthen “soft controls” and introduce greater proportionality in internal controls.

The Public Registers of the Commission

The IWG report looks at whether to extend the scope of the existing Commission registers. All Commission mail including the mail addressed to the individual Commissioners is today covered by the ‘access to documents’ legislation, which entered into force after the nomination of the Prodi Commission and the Regulation concerning Personal Data Protection. The Commission is therefore not proposing to develop new registers for specific categories of mail but rather to increase the coverage of the public register.

In this respect, better use should be made of the ‘SG Vista’ database with a view to make available where possible the text of documents in full or in part in accordance with the access to documents legislation

5. Further steps

The report from Inter-departmental Working Group shows that a lot has already been done by the Commission to increase transparency. But the report also shows that more could be done, and that concerted steps taken with the other EU institutions would be particularly worthwhile.

On this basis, it is proposed to launch a debate on greater transparency on the results of EU co-operation and on issues of values and integrity. In order to ensure that these principles are translated into specific actions, it is proposed to take forward the options mentioned above, also by involving the relevant stakeholders. Clearly, this list is only indicative, and more items can be added.

In doing so, it is important to keep the overall focus on the larger issue of transparency and to continue to place discussions on the various components of the package within the overall framework.

Press line:

- Compliance with the highest standards of transparency is an essential condition for the legitimacy of any modern administration
- The College committed to this ambition in its strategic objectives for 2005-09
- It is a permanent challenge to earn the trust of the general European public
- The Commission cannot address problems of distrust without the other institutions. “Trust in the EU” is a common good.
- Trust is earned through accountability and information-sharing. Transparency helps to increase both.
- The Commission has already made great and successful efforts to increase transparency,, but a constant effort is required from all institutions.
- The Commission has a number of suggestions for concrete actions to increase transparency: Some of these suggestions can be implemented by the Commission. Other suggestions will require common discussions with the other European institutions. Finally, some issues will be presented in early 2006 in a Green Book for wider stakeholder consultations.

6. The Commission is invited to:

- Take note of the report produced by the Inter-departmental Working Group;
- Exchange views on the ideas set out in this Communication;
- Decide to launch a European Transparency Initiative, composed by the following elements:

Actions to be implemented by the Commission

- create a central web portal, acting as a single entry point, which will establish links to information on end beneficiaries of funds under centralised management available at the level of the Directorates-General
- establish links between the Commission’s central portal on the web and the websites of the Member States, where data on end beneficiaries under shared management can be found. Propose a common methodology for making this information available.
- improve the coverage of the existing Commission register of documents, in particular by creating synergies with SG Vista, with a view to making available the text of documents in full or in part in accordance with ‘access to documents’ legislation’
- invite OLAF to give enhanced visibility to accurate information about fraud cases, following the conclusion of its investigations while fully respecting the presumption of innocence and other fundamental rights of the individuals concerned as well as national provisions on the confidentiality of investigations.

Actions to be proposed for inter-institutional discussions

- launch, through a communication addressed to the Council and European Parliament, a debate on rules and standards on professional ethics of public office holders in the European Institutions.
- launch, in 2006, a debate on the ‘access to documents legislation’ based on the Commission’s report on the implementation of the principles of Regulation 1049/2001. Following this debate, the Commission could launch a public consultation on a possible review of the Regulation towards the end of 2006 or early 2007.
- ask Member States to notify OLAF of the final results of fraud cases, as part of the revision of the legal framework governing OLAF’s activities.

Actions to be proposed in a Green Book to be published in early 2006

- launch a debate on the introduction of legal obligations for Member States to publish the information about the end beneficiaries of funds under shared management.
- launch a debate on lobbying
- launch a debate on the Commission’s consultation practices

Communication to the Commission
from the President, Mr Kallas and Ms Wallström

for an orientation debate on a possible European Transparency Initiative

1. Why a debate on Transparency?

This Commission is committed to delivering effective policies in the general European interest. This was at the heart of many of the reforms launched under the previous Commission and it is at the centre of our vision of a partnership for prosperity, solidarity and security. Yet as our recent seminar on communications has confirmed, we need to find ways of reconnecting with Europe's citizens. We must close both the physical and mental gap that makes it difficult for people to understand what Europe does and why it matters.

Improved transparency cannot bridge that divide on its own. But if, through our actions we can show to European leaders, businesses, civil society and citizens that we are making policies in an open and inclusive way, that their institutions are better managed and that they can see where their taxes are going, we will be moving in the right direction.

This is why we need to continue and refocus efforts to shine more light on the way we work in order to ensure:

- effective and open management,
- high standards of professionalism and performance,
- transparent policy-making,
- technology that works for Europe.

A key factor enabling us to go further than earlier Commissions is the impact of new ways of communicating and new channels for delivering information and for getting a message across. Citizens expectations have grown as they have been given unprecedented, almost "on-demand" access to information in virtually all spheres of life. They have rightly come to expect greater transparency in public institutions, going beyond the traditional, broadcast media.

A high level of transparency is instrumental in delivering effective policies and, in particular, it can help to "clear the fog" that may exist, and reducing the distance between the public and the administration at its service, thus enhancing the credibility of the institutions upon which it is built. A high level of transparency is the hallmark of a modern, service-minded administration with a developed sense of ethics in the work place.

2. A solid framework to move ahead...

The EU has addressed the importance of openness and transparency on many occasions.

The Treaty on European Union, in Article 1, underlines the EU's commitment to take decisions "*as openly as possible and as closely as possible to the citizens*".

In recent years, the EU institutions have put in place a broad range of concrete measures implementing these principles. This was also taken forward in 2001 as part of the overall reforms pursued by the Prodi Commission, and a White Paper on European Governance was published which launched a wide range of initiatives to improve and open up the way Europe works and interacts with stakeholders. Among the steps taken are:

- The ‘access to documents’ legislation (Regulation 1049/2001) provides the framework for access to the unpublished documents of the EU institutions and bodies. In this context, the Commission has put in place a register of documents as well as a special register of documents related to work of the technical committees (so-called ‘comitology’ procedures) that help the Commission in its executive role¹.
- The publication earlier this year of a list of expert groups advising the Commission and the upcoming launch in the autumn of an on-line public register of such groups. Agreement with the European Parliament has also been reached on providing information on the composition and working methods of the numerous expert groups providing input in the process of policy-shaping².
- Wide consultation of stakeholders and in-depth impact assessments prior to legislative proposals help ensure that the concerns of the citizens and all interest parties are properly taken into account.
- The Commission’s ‘Code of Good Administrative Behaviour’ was adopted as the Commission’s benchmark for quality service in its relations with the public. Professional ethics of Commission staff are regulated in the Staff Regulations and its implementing rules. As regards the political level, the EC Treaty includes clear provisions on the ethical standards to be respected by the Member of the Commission. These have been made operational through the Commission’s ‘Code of Conduct for Commissioners’.

The Constitutional Treaty has fully confirmed this approach and reinforces it in important areas, e.g. in the field of transparency and access to documents (Article I-50 & II-102) and with the participation of the citizens and civil society (Article I-46 and I-47).

In the area of openness and transparency, the EU is therefore clearly not starting from scratch.

We already have a solid framework to move ahead. However, building on the above-mentioned achievements, this Commission in its Strategic Objectives for the 2005-2009 period committed itself to achieve even “*higher levels of openness and transparency*” and has stated that “*in order to protect the financial interests of the Union, fraud deterrence should be enhanced through more transparency and cooperation*”.

It is right therefore, at the same time, as we seek to define an overall strategy for communicating about Europe, that we look at how through greater openness and more effective tools we can make Europe speak for itself.

¹ The arrangements regarding comitology also reflect arrangements agreed between the Commission and the European Parliament for the implementation of the Council decision on comitology, see OJ L256 of 10 October 2000.

² This also reflects the provisions in Article 16 of the draft Framework Agreement between the European Parliament and the Commission.

3. Issues at stake

Bearing these aims in mind, the Commission could analyse measures already taken (see below) to increase transparency, assess their impact and identify and propose possible avenues for further action. Given that this reflection is closely linked to our new strategy for communication, we must ensure that any new measures in the area of transparency are clearly communicated and integrated into the Communication strategy.

An important additional factor is that just like any organisation or individual, the European institutions are bound to respect the principles of privacy and data protection. A specific regulation [Regulation 2000/45/EC] adopted in 2001 ensures that this is the case and this principle is taken up as a fundamental right in the proposed Treaty establishing a Constitution for Europe (Article II-68). In promoting transparency we therefore need to strike the appropriate balance between the right of access to information and the protection of privacy and integrity of individuals. There is an inherent tension in the inter-action of Community rules on the processing of personal data with those on transparency, and this tension is constantly tested by the possibilities offered by new forms of communication. Getting the balance right can sometimes be problematic due to the different purposes of both sets of rules and may require changes to the relevant frameworks.

Against that background, the following issues could be worth considering:

I Accountability on effectiveness and value for money of EU funds

- *Enhanced information about projects and end beneficiaries of EU funds*

Enhanced information about EU projects and programmes means explaining what was financed with EU funds, where the money went and what the results are. This could entail, for instance, improved public access to information on the projects and who are the final beneficiaries of EU funds (agricultural and rural development, structural funds, internal and external policies). When considering how to do this, a distinction has to be made between funds in direct, indirect or shared management.

Accessible, detailed and comparable information on the use of funds provided by the EU are likely to lead to better control and accounting of their allocation and use through peer review at all levels. This increased public attention could help increase the effectiveness and value for money of EU programmes, ensure good management and deter fraud. It could also be an important check on fraud and double-funding. It would therefore ultimately strengthen public confidence in the way in which their money is managed and spent by the European Union.

Question 1: Should the Commission propose to Member States that they enable public access to information on the projects and end beneficiaries of EU funds in shared management?

- *Full information on allocation and use of EU funds*

The allocation of EU funds is laid down in the General Budget, which is a public document. The Commission, in particular through the efforts of its Directorate General for the Budget

has also made efforts to make general information on the EU *budget execution* available to the public. This latter information is not much used, and perhaps greater awareness of the facility would be useful. “Open books” could also be used by internal and external auditors at EU and national level. Other options could also be considered, such as facilitating access to general information on the Commission accounts and accounting system or establishing links going from the allocation of resources to the identification of intermediate and end beneficiaries.

Question 2: Should access to general information on the Commission accounts and accounting system be facilitated? Is it feasible and desirable for the Commission to propose links going from the allocation of resources to the identification of intermediate and end beneficiaries?

- *Fighting fraud through awareness*

Fraud with EU funds is an issue surrounded by myths and exaggerations. However, fraud does occur at all levels of implementation, and the Commission has every interest in deterring it and communicating openly on real cases. It also needs to be able to provide information about the real level of fraud. This is necessary to protect the EU image as well as its financial interests. This is a further area where greater transparency has proven a useful tool to prevent and deter fraud. Within the Commission an important element of the reforms under the last Commission was developing a framework within which staff could report irregularities.

Question 3: Should the Commission explore whether fraud could be better deterred by being more transparent on the results of investigations? Should the Commission establish and publish a “blacklist” of confirmed fraud cases in order to name and shame?

II Open systems based on high standards of professionalism and performance

- *Transparent methods of consultation - registration of lobbying and pressure group activities vis-à-vis EU institutions*

The Commission is committed to wide-ranging consultation and dialogue. In this context the situation of lobby and special interest groups needs particular attention. It is estimated that about 15,000 lobbyists, representing 2,600 special interest groups, are currently active in Brussels, whose activities generate a estimated annual turnover of € 60 to 90 million in annual revenues. Out of these 15,000 lobbyists, some 500 are members of various professional lobbyist associations operating under their own codes of conduct. These are very tentative figures since, unlike the US or Canada, Europe (national and Community level) has no mandatory registration of lobbying activities.

Lobbyism is by no means a negative phenomenon – and indeed our dialogue with all stakeholders is a crucial element to improving the quality of our proposals and our commitment to better regulation. At present, many of our consultations are carried out on line with both the comments received and an indication of the organisations consulted being provided. Furthermore, the Commission following the 2001 Governance White Paper launched a voluntary database of civil society organisations with which it is regularly in contact and who have members in a number of Member States. However, registration could

provide a better overview of stakeholder input into the policy process and enhance public trust.

Question 4: Should the Commission launch a discussion, building on the steps already taken, on whether lobbyists and civil society groups with an established presence in Brussels should register as bona fide lobbyists and/or NGOs, declaring their general mission and on behalf of whom they lobby, as well as inviting them to abide by a code of conduct?

- *The EU's framework on professional ethics*

Already in November 2000, the Commission transmitted to the other European institutions and bodies a proposal [(SEC(2000)2077)] for an inter-institutional agreement establishing an Advisory Group on Standards in Public Life. This document, which has so far not been given adequate attention by Parliament and Council, is still on the table. In his recent letter to President Borrell, President Barroso signalled the Commission's readiness to discuss the proposal, which is aimed at contributing to an inter-institutional framework of professional ethics.

In this area, codes of conduct have proved to be an effective, useful and visible benchmark for good conduct in public office. The Code of Conduct for Commissioners is a very comprehensive document, going further than provisions applied in the other institutions. The European Parliament also has a Code of Conduct, which seems however to have been implemented only partially.

Commission officials are also subject to both the Staff Regulations and a Code of Good Administrative Behaviour which guide their daily work, particularly in dealing with the public. These help, inter alia, to ensure the independence of the European public service and deal with issues such as potential conflicts of interest³. The Constitution contains provisions that could give a legislative framework to such rules.

Question 5: Should new political momentum be given to the Commission's proposal for establishing an Advisory Group on Standards in Public Life for all European institutions and bodies? If yes, how?

Should the Commission propose to the other Institutions initiating a debate on whether provisions comparable to those in its own Code of Conduct might be applied to all elected or appointed persons in high public offices in EU institutions (Commission, EP, Council, Court of Auditors, EIB etc)?

- *The Public Registers of the Commission*

The advent of the Internet has presented new ways of providing access to information held by the Commission and by the European institutions. In some areas, the creation of easily accessible and searchable public registers is of great help to citizens and business.

³ Article 11 and 11(a) of the Staff Regulations. Although conflicts of interest are prohibited, the Staff Regulations do not foresee any declaration of financial interests.

Each institution is required under the Regulation on access to document to maintain a public register of documents. These obligations has been met by Council and by the European Parliament, although the scale of effort is lower given the lower volume of documents that they create. At present, the Commission maintains a public register of its most important documents [containing the C, COM, SEC and OJ series and Minutes of the Commission] and a public register of “comitology” documents.

Under the outgoing Commission, President Prodi established an on-line register of his mail as a means of facilitating the application of the rules on access to documents, but this facility was not extended to other members of the College. The Commission could now decide to maintain the current situation (no register) or develop a register of correspondence of the Commission as a whole in the context of the public register of documents. This would take account of the very substantial progress made in the electronic registration and archiving of documents and correspondence over the last five years.

It should be noted that the public registers only contain references of the documents and not the texts themselves; they simply provide a source of information for the public – though in the case of documents already published by the Commission, links to the documents are provided. In addition, a register of the correspondence of the Commission, which would include the correspondence of the College, would have to be in conformity with the requirements of the rules on the protection of personal data. Access to documents contained in these registers can only take place in accordance with Regulation 1049/2001 of the European Parliament and the Council.

Question 6: What are the views of the members of the College regarding the possibility to set up a public register of references of their mail, in the broader context of a public register of Commission documents, the existing rules on access to documents and personal data protection rules?

4. Possible further steps

Clearly, the issues highlighted above are complex and any progress in these areas will require a clear political steer from the College. If the Commission agrees to proceed with a European Transparency Initiative, the next step could be to present these issues to the general public for comments and reflections, for instance in the form of a Green Paper. A Round Table Conference involving relevant stakeholders would be organised to exchange views, test the Commission’s ideas and develop suggestions for concrete proposals. A parallel electronic consultation (Virtual Round Table) would be organised to facilitate contributions from a broader public unable to attend the Round Table.

On the basis of these discussions, a Communication – possibly announcing actions at Community level and recommendations to Member States and other stakeholders – could be presented. This Communication would be preceded by an impact assessment, notably concerning the administrative burden of possible proposals.

This work would be prepared by an Interservice Group, chaired by the Secretariat General, and composed of the relevant Commission departments, notably DG BUDG, Legal Service, DG ADMIN, DG PRESS , OLAF, DG Agri and DG Regio.

The Commission is invited to:

- consider whether it is appropriate to launch a European Transparency Initiative covering all or part (e.g. financial accountability) of the issues set out above**
- exchange views on the issues set out in this paper in section 3 and**
- consider possible further steps as described in section 4.**