



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 liittyä 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 legitimizeettiä. 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 edunvalvojen (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, lakiasiantomistoissa, 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. Lobbausryhmien 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 viestintätekniiikan (Internetin, sähköpostin jne.) avulla on helppo järjestää suuria kampanjoja 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 työnantajaliittoa, 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 lobbaajien nimet julkaistaan parlamentin Internet-sivustolla. Kyseessä on pelkkä aakkosellinen luettelo kulkuluvan haltijoiden nimistä ja heidän edustamistaan organisaatioista. Siinä ei mainita, minkä etujen puolesta lobbaaja toimii.

Saksan *Bundestag* on toistaiseksi EU:n ainoa⁹ kansanedustuslaitos, jolla on voimassa erityiset muodolliset säännöt lobbaajien 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 lobbaajia eikä lobbaajille 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, lobbaajien rekisteröityminen on pakollista. Suhdetoimintayritysten ja lobbausryhmien on näissä maissa esitettävä luettelo asiakkaistaan, käsittelemistään asioista ja kunkin asiakkaan tästä maksamista summista. Lobbaajien 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 päästökseen 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 sävyiltään 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 edunvalvojen ryhmät kuten lakiasiantoimistot 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.
vaikutustenarvointia 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/fi/com/rpt/2003/com2003_0770fi01.pdf.

"Parempi säädöskäytäntö 2004":

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

sekä liite http://europa.eu.int/comm/civil_society/docs/SEC_2005_0364_1_EN.pdf.

¹⁸ 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. erimerkiksi 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 tällaiset asiakirjat ovat vaikutustenarviointisivulla http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/practice_en.htm.