

**FI**

**FI**

**FI**



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 27.5.2008  
KOM(2008) 323 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO**

**Euroopan avoimuusaloite**

**Puitteet komission ja edunvalvojen välisille suhteille (rekisteri ja menettelysäännöt)**

**{SEC(2008) 1926}**

## KOMISSIION TIEDONANTO

### Euroopan avoimuusaloite

#### Puitteet komission ja edunvalvojen välisille suhteille (rekisteri ja menettelysäännöt)

Komissio antoi 21. maaliskuuta 2007 tiedonannon<sup>1</sup> Euroopan avoimuusaloitetta koskevan vihreän kirjan jatkotoimenpiteistä. Tiedonantoon sisältyi päätös puitteiden laatimisesta komission ja edunvalvojen välisille suhteille. Päätös koski:

- uuden vapaaehtoisen edunvalvojen rekisteröintijärjestelmän perustamista ja käyttöönottoa keväällä 2008;
- menettelysääntöluonnoksen laatimista; menettelysääntöjen noudattaminen on edellytyksenä rekisteriin pääsulle ja komissio valvoo sitä;
- seuranta- ja täytäntöönpanojärjestelmän perustamista menettelysäännöille ja rekisterille;
- avoimuuden lisäämistä soveltamalla tehostetusti kuulemista koskevia komission standardeja erityisesti internet-kuulemisiin tarkoitetun vakioverkkosivun kautta.

Tässä tiedonannossa

- annetaan tarkempia tietoja kyseisistä toimenpiteistä ja tarkastellaan, kuinka niiden toteuttamisessa on edistytty;
- esitellään julkisen kuulemisen perusteella laaditut menettelysäännöt.

\*\*\*\*\*

Komissio on pitänyt tiiviisti yhteyttä sidosryhmiin kysymyksistä, jotka liittyvät Euroopan avoimuusaloitetta koskevan vihreän kirjan jatkotoimenpiteistä annetun tiedonannon täytäntöönpanoon, ja järjestänyt menettelysääntöluonnosta koskevan julkisen kuulemisen, joka on avoin kaikille sidosryhmille. Lähes kaikki palautteen antajat ovat korostaneet toivovansa, että komissio antaisi lisätietoja erityisesti rekisterin kattamien toimintojen ja osapuolten määritelmästä sekä seuranta- ja täytäntöönpanojärjestelmästä.

Tässä tiedonannossa annetaan tietoja kyseisistä puitteisiin liittyvistä näkökohdista.

#### 1. VAPAAEHTOINEN EDUNVALVOJIEN REKISTERI

Keväällä 2008 käyttöön otettava rekisteri sekä sen internet-käyttöliittymä ja -tietokanta muodostavat helppokäyttöisen välineen, jolla edunvalvojat voivat rekisteröityä verkossa ja päivittää myöhemmin rekisterissä olevia tietoja ja suuri yleisö tutustua rekisterin sisältöön.

---

<sup>1</sup> KOM(2007) 127 lopullinen.

Kuulemiskierroksella annetun palautteen mukaan sidosryhmät tarvitsevat lisätietoja termien ”edunvalvonta” ja ”edunvalvoja” määritelmien kattamista toiminnoista ja osapuolista.

### **1.1. Edunvalvonta – toimintaa, jonka harjoittajilta odotetaan rekisteröitymistä**

Edunvalvontatoiminnalla, jonka harjoittajilta odotetaan rekisteröitymistä, tarkoitetaan ”toimintaa, jonka tavoitteena on vaikuttaa EU:n toimielinten politiikan muotoiluun ja päätöksentekoon”.<sup>2</sup>

Määritelmä ei kata seuraavia:

- toimintoja, jotka koskevat esimerkiksi asianajajien tai muiden oikeusalan asiantuntijoiden antamaa lainopillista ja muuta asiantuntijaneuvontaa, jos toiminnot liittyvät asiakkaan perusoikeuteen saada oikeudenmukainen oikeuskäsittely, esimerkiksi oikeuteen puolustautua hallinnollisessa menettelyssä;
- toimintoja, jotka liittyvät työmarkkinaosapuolten (ammattiyhdistysten ja työnantajajärjestöjen) väliseen vuoropuheluun; kun työmarkkinaosapuolet harjoittavat toimintaa, joka ei liity perustamissopimuksella niille uskottuihin tehtäviin, niiden odotetaan kuitenkin rekisteröityvän, jotta kaikille edustettuina oleville eturyhmille voitaisiin taata tasapuoliset toimintaedellytykset;
- toimintoja, jotka toteutetaan vastauksena komission suoraan pyyntöön, kuten tapauskohtaisiin tai säännöllisiin tietopyyntöihin tai asiantuntemuksen tarjoamista koskeviin pyyntöihin taikka julkiseen kuulemiseen, neuvoa-antaviin komiteoihin tai vastaaviin foorumeihin osallistumista koskeviin pyyntöihin.

Komissio on tietoinen siitä, että useimpien edunvalvontaa harjoittavien organisaatioiden tehtäväkenttä ei suinkaan rajoitu toimintoihin, joiden harjoittajien odotetaan rekisteröityvän. Esimerkiksi tutkimusten, tilastojen ja muiden tietojen ja asiakirja-aineiston laadinta sekä koulutuksen ja toimintaedellytyksiä kehittävien palveluiden tarjoaminen jäsenille tai asiakkaille ei kuulu määritelmän soveltamisalaan, jos ne eivät liity edunvalvontatoimintaan.

Komissio kannustaa eurooppalaisia verkostoja, liittoja, yhdistyksiä tai järjestelmiä laatimaan osana harjoittamaansa itsesääntelyä jäsenilleen yleiset, helppotajuiset ohjeet, joissa yksilöidään määritelmän piiriin kuuluvat toiminnot.

### **1.2. Edunvalvojat – osapuolet, joiden odotetaan rekisteröityvän**

Rekisteröitymistä odotetaan vain edellä kuvaillussa edunvalvontatoiminnassa mukana olevilta osapuolilta, ei yksityishenkilöiltä.

Lukuun ottamatta paikallisia, alueellisia, kansallisia ja kansainvälisiä viranomaisia<sup>3</sup> jokaisen osapuolen, joka harjoittaa edellä mainitun määritelmän mukaista toimintaa, odotetaan rekisteröityvän riippumatta siitä, mikä niiden oikeudellinen asema on.

---

<sup>2</sup> KOM(2006) 194 lopullinen: ”Vihreä kirja – Euroopan avoimuusaloite”.

<sup>3</sup> Niillä on kuitenkin mahdollisuus syöttää halutessaan tietoja rekisteriin.

Tämä koskee myös työmarkkinaosapuolia (työnantajajärjestöjä ja ammattiyhdistyksiä), joiden harjoittama edunvalvontatoiminta ulottuu työmarkkinaosapuolten välistä vuoropuhelua laajemmalle. Rekisteröitymistä odotetaan myös yksityisoikeudellisilta viranomaisyhdistyksiltä tai oikeudelliselta muodoltaan sekamuotoisilta (yksityinen/julkinen) järjestelmiltä, joihin viranomaiset kuuluvat, jos ne harjoittavat edellä esitetyn määritelmän mukaista toimintaa.

## **2. MENETTELYSÄÄNNÖT**

Komissio on laatinut liitteenä olevat menettelysäännöt (ks. liite) eurooppalaisten sidosryhmäverkostojen kanssa käymiensä keskusteluiden sekä 10. joulukuuta 2007 ja 15. helmikuuta 2008 välisenä aikana järjestetyn avoimen julkisen kuulemiskierroksen perusteella. Kuulemiskierroksella esitettiin yli 60 kannanottoa.

Rekisteriin kuuluvien olisi suostuttava noudattamaan näitä sääntöjä tai niihin verrattavissa olevia ammattisääntöjä. Rekisteriin kuuluvien, jotka ilmoittavat noudattavansa menettelysääntöihin verrattavissa olevia ammattisääntöjä, olisi suostuttava toimittamaan säännöt pyynnöstä komissiolle.

Kuulemiskierroksella ilmeni, että tausta-asiakirjassa esitetyn ehdotuksen mukainen tiivis ja konkreettinen säännöstö saa osakseen laajaa kannatusta. Tietyt organisaatiot toivoisivat soveltamisalaltaan laajempaa säännöstöä, joka kattaisi muun muassa eturistiriitojen ja henkilöstön vaihtuvuuden (nk. pyöröovitalanne) kaltaiset kysymykset. Tämänäyttävät kysymykset eivät kuitenkaan kuulu Euroopan avoimuusaloitteen piiriin. Rekisterillä pyritään toisaalta lisäämään komission ja edunvalvojien välisten suhteiden yleistä avoimuutta. Komissio katsoo kuitenkin, että toimielimen jäsenten ja sen henkilöstön eturistiriitojen kaltaisista kysymyksistä on jo annettu useita voimassa olevia sääntöjä, joilla tarjotaan riittävä suoja, kuten perussopimukset, henkilöstösäännöt, komission jäsenten toimintasäännöt ja toimintasäännöt hyvästä hallintotavasta. Mainittuja sopimuksia ja sääntöjä sovelletaan komission jäseniin ja henkilöstöön paitsi virkakaudella, myös sen jälkeen, kun heidän palvelussuhteensa Euroopan komissioon on päättynyt.<sup>4</sup>

Menettelysäännöissä vastataan suureen osaan kuulemismenettelyn aikana esitetystä kysymyksistä. Niissä tarkennetaan sääntöjen piiriin kuuluvien toimintojen ja osapuolten määritelmää. Lisäksi niissä käsitellään perusteellisemmin myös seuranta- ja täytäntöönpanojärjestelmää.

## **3. SEURANTA- JA TÄYTÄNTÖÖNPANOJÄRJESTELMÄ**

Menettelysäännöt sisältävät seitsemän selkeää ja todennettavissa olevaa sääntöä, joita sääntöjen allekirjoittajien on noudatettava. Komissio soveltaa oikaisutoimenpiteitä vain, jos se voi vahvistaa, että yhtä tai useampaa näistä erityissäännöistä on rikottu. Tällaisesta sääntörikkomuksesta on kyse muun muassa väärin tai harhaanjohtavien tietojen syöttämisessä rekisteriin.

---

<sup>4</sup> Ks. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 213 ja 287 artikla, komission jäsenten toimintasäännöt (erityisesti riippumattomuutta ja arvokkuutta koskeva jakso), henkilöstösäännöt (erityisesti niiden 11–18 artikla) ja henkilöstön toimintasäännöt hyvästä hallintotavasta (erityisesti puolueettomuutta ja riippumattomuutta koskeva jakso).

Kuka tahansa voi tehdä valituksen komissiolle epäillessään sääntörikkomusta. Valituksen saatuaan komissio pyytää ennen muodollisen menettelyn aloittamista valituksen kohteena olevalta osapuolelta lisäselvitystä ja kehottaa sitä noudattamaan sääntöjä tai oikaisemaan rekisteriin syötetyt väärät tai harhaanjohtavat tiedot.

Virheellisten valitusten mahdollisuus on otettava huomioon jo ennakkoon ja niiden osalta olisi ryhdyttävä toimenpiteisiin. Säännöstössä määrätään suojatoimenpiteenä, että valitusten tueksi on toimitettava olennaisia tosiseikkoja, jotka komissio ottaa huomioon. Perustellun valituksen osalta käynnistetään hallinnollinen menettely, jossa otetaan asianmukaisesti huomioon suhteellisuusperiaate ja puolustautumisoikeus.

Komissio toteuttaa seuraavia oikaisutoimenpiteitä:

- väliaikainen poistaminen rekisteristä määräajaksi tai siihen saakka, kunnes rekisteröitynyt osapuoli on oikaissut tilanteen; myös rekisteröitymisestä saatavat edut keskeytyvät kyseisen jakson ajaksi;
- lopullinen poistaminen rekisteristä, kun kyse on vakavasta ja toistuvasta sääntörikkomuksesta.

Hallinnollisen menettelyn lopputulos annetaan tiedoksi asianomaiselle osapuolelle. Asiasta tiedotetaan myös valituksen tekijälle.

#### **4. KUULEMISMENETTELYT JA VAKIOMALLI**

Komissio ottaa vähitellen käyttöön vakiomallin, jota käytetään asiasta vastuussa olevien pääosastojen sivustojen kautta käynnistettävien julkisten kuulemisten esittelyssä. Kaikista julkisista kuulemisista ilmoitetaan samassa yhteyspisteessä eli ”Sinun äänesi Euroopassa” -sivustolla. Näin voidaan varmistaa, että kuulemiset ja rekisteri ovat järjestelmällisesti yhteydessä toisiinsa, jotta rekisteröitymättömille yhteisöille voidaan antaa tietoja rekisteröitymisestä ja tarjota mahdollisuus rekisteröitymiseen samalla, kun ne osallistuvat kuulemiskierrokselle.

#### **5. TOIMIELINTEN YHTEINEN LÄHESTYMISTAPA**

Rekisteröitymistä ja menettelysääntöjen hyväksymistä koskeva kehoitus koskee vain edunvalvojien ja Euroopan komission keskinäistä toimintaa. Monissa kuulemiskierroksella esitetyissä kannanotoissa toivottiin toimielinten yhteisen rekisterin ja säännöstön käyttöönottoa. Komissio onkin kehottanut Euroopan parlamenttia, alueiden komiteaa ja Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa tarkastelemaan mahdollisuutta läheisempään yhteistyöhön tällä alalla. Komissio panee tyytyväisenä merkille Euroopan parlamentin myönteisen suhtautumisen tähän ehdotukseen ja on valmis keskustelemaan yhteisen rekisteröintijärjestelmän kehittämisestä parlamentin ja Euroopan unionin neuvoston kanssa.

\*\*\*\*\*

Komission henkilöstöä kannustetaan käyttämään rekisteriä viitekehyksenä yhteydenpidossa ja avoimuuden lisäämiseksi kehottamaan aina rekisteröitymättömiä yhteisöjä rekisteröitymään ollessaan niiden kanssa yhteydessä työasioissa.

Komissio pitää rekisteröitymistä tärkeänä avoimuutta lisäävänä toimenpiteenä ja kehottaa sen vuoksi kaikkia edunvalvontaan osallistuvia organisaatioita rekisteröitymään.

## LIITE

### **EDUNVALVOJIEN MENETTELYSÄÄNNÖT**

Edunvalvonta on oikeutettu osa demokraattista järjestelmää. Euroopan komissio on perustanut vapaaehtoisen rekisterin ja antanut nämä menettelysäännöt, jotta edunvalvonta saataisiin avoimemmaksi ja edunvalvojat ja heidän toimintansa yleisempään tietoon. Rekisterin perustaminen on osa komission toimintaa yleisen luottamuksen rakentamiseksi.

Nämä menettelysäännöt sisältävät seitsemän perussääntöä siitä, miten edunvalvojien olisi toimittava ajaessaan etujaan. Rekisteriin kuuluvat suostuvat noudattamaan näitä sääntöjä tai ilmoittavat, että ne noudattavat jo nyt näihin sääntöihin verrattavissa olevia ammattisääntöjä.

Edunvalvontatoiminnalla, jonka harjoittajilta odotetaan rekisteröitymistä, tarkoitetaan ”toimintaa, jonka tavoitteena on vaikuttaa EU:n toimielinten politiikan muotoiluun ja päätöksentekoon”.

Määritelmä ei kata:

- toimintoja, jotka koskevat esimerkiksi asianajajien tai muiden oikeusalan asiantuntijoiden antamaa lainopillista ja muuta asiantuntijaneuvontaa, jos toiminnot liittyvät asiakkaan perusoikeuteen saada oikeudenmukainen oikeuskäsittely, esimerkiksi oikeuteen puolustautua hallinnollisessa menettelyssä;
- toimintoja, jotka liittyvät työmarkkinaosapuolten (ammattiyhdistysten, työnantajajärjestöjen jne.) väliseen vuoropuheluun; kun työmarkkinaosapuolet harjoittavat toimintaa, joka ei liity perustamissopimuksella niille uskottuihin tehtäviin, niiden odotetaan kuitenkin rekisteröityvän, jotta kaikille edustettuina oleville eturyhmille voitaisiin taata tasapuoliset toimintaedellytykset;
- toimintoja, jotka toteutetaan vastauksena komission suoraan pyyntöön, kuten tapauskohtaisiin tai säännöllisiin tietopyyntöihin tai asiantuntemuksen tarjoamista koskeviin pyyntöihin taikka julkiseen kuulemiseen, neuvoo-antaviin komiteoihin tai vastaaviin foorumeihin osallistumista koskeviin pyyntöihin.

Komissio on tietoinen siitä, että useimpien edunvalvontaa harjoittavien organisaatioiden tehtäväkenttä ei suinkaan rajoitu toimintoihin, joiden harjoittajien odotetaan rekisteröityvän. Esimerkiksi tutkimusten, tilastojen ja muiden tietojen ja asiakirja-aineiston laadinta sekä koulutuksen ja toimintaedellytyksiä kehittävien palveluiden tarjoaminen jäsenille tai asiakkaille ei kuulu määritelmän soveltamisalaan, jos ne eivät liity edunvalvontatoimintaan.

### **PERIAATTEET**

Edunvalvojien odotetaan noudattavan avoimuuden, läpinäkyvyyden, rehellisyyden ja eettisyyden periaatteita kansalaisten ja muiden sidosryhmien oikeutettujen odotusten mukaisesti.



Komission jäseniä ja henkilöstöä sitovat tiukat puolueettomuussäännöt. Kyseiset säännöt ovat julkisia ja sisältyvät Euroopan yhteisön perustamissopimukseen, henkilöstösääntöihin, komission jäsenten menettelytapasääntöihin ja toimintasääntöihin hyvästä hallintotavasta.

## **SÄÄNNÖT**

Edunvalvojien on aina:

- (1) esittäytyttävä omalla ja työnantajanaan toimivan tai edustamansa yhteisön/yhteisöjen nimellä;
- (2) pidättäytyttävä antamasta vääriä tietoja rekisteröitymisen yhteydessä kolmansien ja/tai EU:n toimielinten henkilöstön johtamiseksi harhaan;
- (3) ilmoitettava valvottavana olevat edut ja tarvittaessa asiakkaat tai jäsenet, joita he edustavat;
- (4) varmistettava, että annettavat tiedot ovat heidän parhaan ymmärryksensä mukaan puolueettomia, kattavia ja ajantasaisia eivätkä ole harhaanjohtavia;
- (5) pidättäytyttävä hankkimasta tai yrittämästä hankkia tietoja EU:n toimielimiltä tai painostamasta niitä tekemään päätöksiä epärehellisin keinoin;
- (6) pidättäytyttävä houkuttelemasta EU:n toimielinten henkilöstöä toimimaan vastoin heihin sovellettavia käyttäytymissääntöjä;
- (7) palkatessaan entisiä EU:n toimielinten virkamiehiä kunnioitettava näiden velvollisuutta noudattaa sovellettavia sääntöjä ja salassapitovaatimuksia.

## **MUUT MÄÄRÄYKSET**

- Menettelysääntöjen rikkominen: Rekisteröityneet yhteisöt ovat tietoisia siitä ja suostuvat siihen, että jos niiden edustajat rikkovat edellä mainittuja sääntöjä, ne saatetaan poistaa rekisteristä väliaikaisesti tai lopullisesti komission hallinnollisen menettelyn päätteeksi ottaen asianmukaisesti huomioon suhteellisuusperiaate ja puolustautumisoikeus.
- Valitukset: Rekisteröityneille yhteisöille annetaan tieto siitä, että kuka tahansa voi tehdä komissiolle valituksen, jonka tueksi toimitetaan olennaisia tosiseikkoja, epäillessään, että edellä mainittuja sääntöjä rikotaan.
- Kannanottojen ja muiden asiakirjojen julkaiseminen: Rekisteröityneiden yhteisöjen kannanotot julkisissa kuulemisissa julkaistaan internetissä. Samassa yhteydessä mainitaan kannan esittäjän henkilöllisyys. Tästä voidaan poiketa, jos kannan esittäjä vastustaa henkilötietojensa julkaisemista sillä perusteella, että niiden julkaiseminen vahingoittaisi sen oikeutettuja etuja. Asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi annetun asetuksen (EY) N:o 1049/2001 mukaisesti komissio saattaa joutua antamaan pyynnöstä tietoja kirjeenvaihdosta ja muista asiakirjoista, jotka liittyvät edunvalvojien toimintaan.