



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 3.5.2006
COM(2006) 194 végleges

ZÖLD KÖNYV

EURÓPAI ÁTLÁTHATÓSÁGI KEZDEMÉNYEZÉS

(előterjesztő: a Bizottság)

ZÖLD KÖNYV

EURÓPAI ÁTLÁTHATÓSÁGI KEZDEMÉNYEZÉS

I. BEVEZETÉS

Az a kötelezettségvállalás, miszerint bővíteni kell az érdekelt feleknek az EU politikája alakításában való aktív részvételével kapcsolatos lehetőségeket, részét képezi a 2005–2009-re vonatkozó stratégiai célkitűzéseknek, amellyel az Európai Bizottság elindította az európai megújulásra irányuló partnerséget¹. A Bizottság ezzel összefüggésben különösen azt hangsúlyozta, hogy „a partnerség gondolatának szerves része a konzultáció és a részvétel”.

Ezen kívül a Bizottság hangsúlyozta még a „nagyfokú átláthatóság” fontosságát annak biztosítása érdekében, hogy az Unió „nyitott legyen a nyilvános vizsgálatok számára és munkájáért elszámoltatható legyen”.

A Bizottság úgy véli, hogy a magas átláthatósági követelmények a modern igazgatási rendszerek legitimitásának részét képezik. Az európai közvélemény jogos elvárása, hogy a közintézmények hatékonyak, elszámoltathatók és szolgáltatásorientáltak legyenek, továbbá hogy a politikai és köztestületekre ruházott hatásköröket és forrásokat körültekintően kezeljék, és ne éljenek vissza velük saját haszonszerzés céljából.

A Bizottság 2005 novemberében ebből kiindulva indította el az európai átláthatósági kezdeményezést².

A kezdeményezés a tervek szerint a Bizottság által már érvénybe léptetett, átláthatósággal kapcsolatos meghatározott intézkedésekre épül majd, közöttük különösen azokra, amelyeket az 1999 óta tartó általános reformok részeként és az európai szabályozásról szóló fehér könyvben hoztak meg. Az e területen elért legfontosabb eredmények a következők:

- a dokumentumok hozzáférhetőségével kapcsolatos jogszabályalkotás (a (EK) 1049/2001 rendelet), amely – a dokumentumok nyilvántartásán keresztül vagy egyéni kérelmek alapján – keretet biztosít az EU-intézmények és testületek nem publikált dokumentumaihoz való hozzáféréshez. A Bizottság létrehozta a dokumentumok nyilvántartását is (a rendelettel összhangban), valamint a „komitológiai” bizottságok munkájával kapcsolatos dokumentumok külön nyilvántartását;
- a Bizottság részére tanácsokat adó konzultációs testületekkel és szakértői csoportokkal kapcsolatos információkat szolgáltató adatbázis elindítása;
- az érdekelttekkel folytatott széles körű konzultáció, valamint a jogszabálytervezeteket megelőző részletes hatásvizsgálatok. Ezek hozzájárulnak annak biztosításához, hogy a polgárok és az érdekelt felek szempontjait megfelelő mértékben figyelembe

¹ COM(2005) 12.

² SEC(2005) 1300.

vegyék. Fontos hozzájárulást jelentenek továbbá a hatékonyabb jogszabályalkotásra irányuló bizottsági politika végrehajtásához;

- a Bizottság által kidolgozott helyes hivatali magatartási kódex, amely a társadalommal fenntartott kapcsolataiban mérceként szolgál a minőségi szolgáltatások számára. A bizottsági munkatársak szakmai etikai kérdéseit a Személyzeti Szabályzat és annak végrehajtási szabályai irányítják. Politikai szinten az EK-Szerződés egyértelmű rendelkezéseket tartalmaz a Bizottság tagjai által követendő etikai normákról. Ezeket a Bizottság által kidolgozott „Biztosok magatartási kódexe” című dokumentum ültette át a gyakorlatba.

Az európai átláthatósági kezdeményezés révén a Bizottság megkezdte átláthatósággal kapcsolatos általános megközelítésének felülvizsgálatát. Ennek célja a fejlesztésre szoruló területek azonosítása és a velük kapcsolatos vita ösztönzése. A kezdeményezés ennek megfelelően a témák széles körét fogja át. Ezek kiterjednek a közösségi alapok kezelésére és felhasználására vonatkozó részletesebb információktól kezdve az európai intézmények szakmai etikájára, valamint a lobbicsoportok és civil szervezetek működésének kereteire.

A kezdeményezés 2005. november 9-i elindításakor a Bizottság három intézkedési területet különböztetett meg.

Az első területen a következő azonnali intézkedéseket határozta el:

- A megosztott kezelésű EU-alapok felhasználásának jobb ellenőrzése érdekében külön internetes honlapot hoz létre, amely egyszerű hozzáférést biztosít az e projektek és programok kedvezményezettjeire vonatkozó információkhoz. A honlap tartalmazni fogja a tagállamok saját honlapjához vezető hivatkozásokat, ahol megtalálhatók lesznek majd a megosztott kezelésű EU-alapok kedvezményezettjeire vonatkozó adatok.
- A Bizottság tartalmilag fejleszteni fogja a dokumentumnyilvántartást, különösen hogy minél több dokumentum váljon közvetlenül hozzáférhetővé az interneten keresztül.

Az intézkedések második csoportja a többi európai intézménnyel folytatandó vitát foglalja magában az alábbi témakörökben:

- az európai intézmények köztisztviselőinek szakmai etikájára vonatkozó szabályok és normák;
- a dokumentumok hozzáférhetőségével kapcsolatos jogszabályok felülvizsgálata. Az e témával kapcsolatos intézményközi együttműködést 2006 vége vagy 2007 eleje környékén fogja kiegészíteni az érdekelt bevonásával folytatott konzultáció, majd ezt követően a Bizottság javaslata;
- az Európai Csaláselleni Hivatalra (OLAF) vonatkozó jogi keret felülvizsgálata annak érdekében, hogy a tagállamok rendszeresen értesítsék a hivatalt a nemzeti hatóságoknak bejelentett csalási ügyek végeredményéről.

Végül a Bizottság az átláthatósági kezdeményezés három olyan elemét ismerte fel, amelyeket az elkövetkezendő nyitott és nyilvános vitának kell továbbgondolnia, és amelyek ennek a zöld könyvnek a tárgyát képezik.

- **Az érdekképviseltek (lobbizók) tevékenységét szabályozó strukturáltabb keret szükségessége**

Az érdekképviseltekkel fenntartott kapcsolatokban a Bizottság mindig is vezérelvének tartotta a nyitottságot. Az utóbbi években a Bizottság megerősítette és továbbfejlesztette a civil szervezetek és egyéb érdekelt felek részvételével kapcsolatos politikáját, különösen az európai szabályozásról szóló fehér könyv, illetve az érdekelt felekkel folytatott konzultáció általános elveinek és minimumkövetelményeinek elfogadásával³.

A Bizottság egyidejűleg hangsúlyozta azt az elvet, hogy „*a nagyobb részvétel nagyobb felelősséget von maga után*”⁴. A Bizottság és az érdekképviseltek közötti viszonyoknak a külső vizsgálat számára nyitottnak kell lennie. Ezért időszerűnek tűnt felülvizsgálni az érdekképviseltek tevékenységi keretét, valamint összegyűjteni az új kezdeményezések szükségességére vonatkozó nézeteket.

- **A Bizottság konzultációs minimumkövetelményeivel kapcsolatos visszajelzés**

A Bizottság konzultációs követelményei hozzájárulnak az érdekképviseltek és a Bizottság közötti viszonyok átláthatóságának biztosításához. A követelmények már három éve érvényben vannak.

A Bizottság szeretné külső visszajelzésekkel is megerősíteni a követelmények alkalmazására vonatkozó saját belső ellenőrzését.

- **A megosztott kezelésű források kedvezményezetteire vonatkozó információk kötelező közzététele**

A korábban említett internetes portál mellett felmerült az a kérdés is, hogy kötelezővé kell-e tenni a tagállamok számára a megosztott kezelésű EU-források kedvezményezetteinek nyilvánosságra hozatalát.

A Bizottság várja az érdekelt felek e témákkal kapcsolatos véleményét, amelyet az összesen három témakört felölelő egyes fejezetekben szereplő kérdések megválaszolásával fejthetnek ki.

A konzultáció időtartama: 2006. május 3. – augusztus 31.

A véleményeket külön weboldalon keresztül kell eljuttani a Bizottsághoz, ahol további információk olvashatók a konzultációs folyamattal kapcsolatban. A Bizottság a tagállamokban található képviselőin keresztül is folytat majd konzultációt az érdekeltekkel.

A weboldalon az összes hozzászólás meg fog jelenni.

³ COM(2002) 704.

⁴ Az Európai Bizottság fehér könyve az európai szabályozásról.

II. ÁTLÁTHATÓSÁG ÉS ÉRDEKKÉPVISELETEK (LOBBIZÁS)

1. Fogalommeghatározások és alapvető keret

E zöld könyv alkalmazásában a „lobbizás” mindazokra a tevékenységekre értendő, amelyek célja az európai intézmények politikaalkotási és döntéshozatali folyamatainak befolyásolása.

Ennek megfelelően a „lobbista” az ilyen tevékenységet kifejtő személy, aki a legkülönbözőbb szervezetek keretében működhet, például közpolitikai tanácsadóknál, jogi cégeknél, nem kormányzati intézményeknél, „agytrösztöknél” (elemző központok), vállalati lobbirészlegeknél vagy kereskedelmi szövetségeknél.

Az EU-szintű lobbizás alakításának módszereivel kapcsolatos értelmes vita szempontjából tisztázni kell azt az alapvető keretet, amelyre az EU-intézmények és a lobbisták közötti viszonyoknak épülnie kell. A Bizottság az alábbi elemeket tartja fontosnak:

1. A lobbizás a demokratikus rendszerek legitim része függetlenül attól, hogy magánszemélyek vagy vállalatok, civil szervezetek és egyéb érdekképviselői csoportok, vagy harmadik félnek (közpolitikai szakemberek, agytrösztök és jogászok) dolgozó cégek fejtik-e ki.
2. A lobbisták segíthetnek felhívni az európai intézmények figyelmét a fontos témákra. Bizonyos esetekben éppen a Közösség szempontjából lehet fontos pénzügyi támogatás felajánlása annak érdekében, hogy meghatározott érdekcsoportok véleménye feltétlenül hatékonyan képviselve legyen európai szinten (pl. fogyasztói érdekek, fogyatékkal élő polgárok, környezetvédelmi érdekek stb.).
3. Ugyanakkor a nemkívánatos lobbitevékenység nem gyakorolhat indokolatlan befolyást az európai intézményekre.
4. Ha a lobbics csoportok hozzá szeretnének járulni az EU politikájának javításához, a közvéleménynek tisztában kell lennie ezek európai intézményekre gyakorolt hatásával. Egyértelművé kell tenni a képviselt érdeket, a célkitűzéseket és finanszírozuk módját is.
5. Az európai intézményeknek „a Közösség általános érdekeinek”⁵ azonosítására és biztosítására irányuló kötelezettsége magában foglalja azt a jogot, hogy külső érdekek befolyásától mentes belső vitát folytassanak.
6. Az átláthatóság területén hozott intézkedéseknek hatékonynak és arányosnak kell lenniük.

2. Lehetséges problémás területek

A média, valamint egyes kutatói körök és érdekképviselők aggodalmuknak adtak hangot a jogos érdekképviselőtől túlmenni lobbitevékenységek miatt. Ez nem csak a nyilvánvalóan jogellenes tevékenységekre (csalás, korrupció) vonatkozik, hanem a többi olyan helytelen lobbimódszere is, amelyek visszaélnék az EU-intézmények nyitottsági politikájával, vagy amelyek egyszerűen csak félrevezetők.

⁵ Vö. az EK-Szerződés 213. cikkével.

Az ebben az összefüggésben gyakran előforduló példák a következők:

- Az EU-intézmények pontatlan információkat kapnak a jogalkotási javaslattervezetek lehetséges gazdasági, szociális és környezeti hatásairól.
- A korszerű kommunikációs technológiákkal (internet, e-mail) egyszerű tömeges kampányokat szervezni valamilyen ügy mellett vagy ellen, miközben az EU-intézmények nem képesek ellenőrizni, hogy ezek a kampányok mennyiben felelnek meg az uniós polgárok eredeti szándékainak.
- Az európai nem kormányzati szervezetek által végzett érdekképviselői jogszerűsége néha vitatott, mivel egyes nem kormányzati szervezetek az EU-költségvetésből pénzügyi támogatásban részesülnek, és emellett tagjaiktól is kapnak politikai és pénzügyi támogatást.
- Ezzel szemben sok nem kormányzati szervezet úgy érvel, hogy a lobbizásban nem egyenrangú fél, mivel a vállalati szféra több pénzügyi forrást képes a lobbizásba fektetni.
- Általánosságban az uniós szinten tevékeny lobbistákkal kapcsolatos információhiányt kritizálják, beleértve a rendelkezésükre álló pénzügyi forrásokra vonatkozókat is.

3. A jelenlegi intézkedések és lehetőségek

A Bizottság lobbizás átláthatóságával kapcsolatos jelenlegi politikája két különböző típusú intézkedésre épül. Egyfelől a külső ellenőrzés lehetővé tétele érdekében a közvélemény számára nyilvánosságra hozzák az érdekképviselők és a Bizottság közötti kapcsolatokra vonatkozó információkat. Másrészt léteznek a lobbizás célcsoportjai, illetve maguknak a lobbizók helyes magatartását szabályozó integritási szabályok.

3.1. Külső ellenőrzés

A külső ellenőrzés korlátozhatja a lobbitevékenység nem megfelelő formáit. Az átláthatósági intézkedések tájékoztatással szolgálhatnak a lobbitevékenységben résztvevők személyéről, illetve hogy az európai intézményeknél folytatott lobbizásban milyen pozíciót töltenek be.

Az Európai Bizottság meglehetősen sokféle érdekelt féllel, szakértővel és lobbistával tart fenn kapcsolatot. Ez a szakasz ismerteti az érdekképviselők nyilvános konzultációs folyamatban való részvételét.

A Bizottság e területen már rendelkezik az átláthatóságra vonatkozó megalapozott politikával, amelyet *az érdekelt felekkel folytatott konzultáció általános elvei és minimumkövetelményei* tartalmaznak.

A *minimumkövetelmények* előírják, hogy a résztvevők nyilvános konzultációhoz való hozzászólásait az interneten közzé kell tenni (lásd még a III. fejezetet). A konzultációs előírások az érdekcsoportok jellegének átláthatóságára vonatkozó előírásokat is tartalmazzák.

A konzultáció általános elvei és minimumkövetelményei

„A szervezetek viselkedése szempontjából a nyitottság és az elszámoltathatóság fontos alapelv, amennyiben célja az EU politikájának kidolgozásához való hozzájárulás. Nyilvánvalóvá kell tenniük, hogy:

- *mely érdekeket képviselik*
- *milyen széles körű ez a képviselet.*

Éppen ezért azoknak az érdekelt feleknek, akik hozzá kívánnak szólni valamely bizottsági politikai javaslatához, késznek kell lenniük megosztani a fent ismertetett információkat a Bizottsággal és a szélesebb közvéleménnyel. Az információkat vagy a CONECCS-adatbázison (amennyiben a szervezetek rendelkeznek hozzáféréssel ehhez az adatbázishoz, és önkéntesen kéri adataik szerepeltetését) keresztül vagy egyéb formában, pl. speciális tájékoztatókban kell közzétenni. Ezen információk hiányában az adatközlés egyéni hozzászólásnak fog minősülni”⁶.

A CONECCS⁷ a Bizottság önkéntes alapon működtetett, európai civil szervezeteket összesítő adatbázisa. A „civil szervezetek” fogalmának tartalma átfogó, beleértendők a szakszervezetek, a munkaadói szövetségek, a nem kormányzati szervezetek, a fogyasztói csoportok, a szociális és gazdasági szereplőket képviselő szervezetek, a jótékonyági szervezetek, valamint a közösségi szervezetek⁸. A CONECCS ezért felfogható az európai érdekcsoportok (lobbizók) adatbázisaként.

A CONECCS információs forrásként szolgál a bizottsági szervezeti egységek és a nagyközönség számára. A civil szervezetek számára azonban nem kötelező és nem is ajánlott a nyilvántartásba vétel. Hasonlóképpen ennek elmulasztása sem jár szankciókkal.

A Bizottság a vele kapcsolatban álló szervezetek számára nem tart fenn akkreditációs rendszert, és nem vezet róluk kötelező nyilvántartást sem.

Ezzel szemben az Európai Parlament (EP) akkreditációs rendszert alkalmaz az intézményt gyakran (évente legalább öt napig) látogatók esetében. Ez a rendszer lehetővé teszi a Parlament fizikai látogatását. Az egy évig érvényes speciális belépőket a quaestorok adják ki. A belépőn szerepel az adott személy neve, a munkáltató vállalat neve és a képviselt szervezet. Az EP honlapján közzéteszik az akkreditált lobbisták listáját. Ez egy egyszerű ábécérendes lista, amely csak a belépő tulajdonosa és az általa képviselt szervezet nevét tartalmazza, és semmilyen formában sem utal a lobbista által képviselt érdekre.

Az EU-n belül eddig⁹ egyedül a német szövetségi parlament, a *Bundestag* fogadott el a lobbisták regisztrálására vonatkozó egyedi és formális szabályokat. Évente elkészítik azon csoportok nyilvános listáját, amelyek bejelentik nézeteik kifejtésének vagy megvédésének szándékát. Az érdekcsoportoknak a nyilvántartásba vételhez a következő információkat kell

⁶ COM(2002) 704.

⁷ CONECCS– Konzultáció, az Európai Bizottság és a civil társadalom (**C**onsultation, the **E**uropean **C**ommission and **C**ivil **S**ociety) http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index_en.htm.

⁸ A Bizottság nagy mértékben az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság meghatározására támaszkodik.

⁹ Néhány új EU-tagállamban jelenleg folyik a kötelező rendszerekről szóló vita.

megadniuk: a szervezet nevét és székhelyét, az ügyvezetőség és az igazgatótanács összetételét, érdekeltségi területét, taglétszámát, a szervezet képviselőjére jogosultak nevét, valamint a központi iroda címét. Pénzügyi adatokat nem kötelező megadni. A nyilvántartás az interneten keresztül érhető el.

Elméletileg a parlamenti bizottságok addig nem hallgathatják meg a lobbistákat, illetve nem állítható ki részükre a parlamenti épületek látogatását lehetővé tevő belépő addig, amíg nem szerepelnek a nyilvántartásban. A *Bundestag* ugyanakkor *eseti* alapon nyilvántartásban nem szereplő szervezeteket is felkérhet adatközlésre.

Egyes EU-n kívüli országok (az USA és Kanada) kötelező nyilvántartást hoztak létre a lobbistákról, azaz kötelezik a PR cégeket és lobbicsoportokat, hogy sorolják fel ügyfeleiket, a képviselt ügyeket és a megbízás szerinti feladatok elvégzéséért az egyes ügyfelektől átvett összegeket. A lobbistáknak rendszeresen jelentést is kell készíteniük. Az adatokat az interneten teszik közzé a nyilvánosság számára.

A külső ellenőrzés megerősítése

A lobbizás külső ellenőrzésének megerősítésével kapcsolatban számos lehetőség jöhet szóba. Az Európai Bizottság számára az a lehetőség tűnik a legmegfelelőbbnek, miszerint részletesebb információkat kell szolgáltatni az adott politika vagy jogi keret kidolgozásában érintettek személyével kapcsolatban, illetve ki kell dolgozni egy ösztönző jellegű nyilvántartási rendszert.

A tájékoztatás javítása

Először is hangsúlyozni kell a nyitott és nyilvános konzultációkra vonatkozó meglévő szabályok következetes alkalmazását. Ennek értelmében a Bizottság biztosítja, hogy az ilyen típusú konzultáció során az érdekcsoportokat rendszeresen felszólítsák a célkitűzésekre, finanszírozási forrásaikra és az általuk képviselt érdekekre vonatkozó információk megadására.

Az említett már meglévő átláthatósági előírások alkalmazását egy elektronikus eszköz (kérdőív) kidolgozása javíthatná, amely lehetővé tenné a Bizottság számára, hogy több információt gyűjtsön össze az interneten zajló nyitott és nyilvános konzultációk résztvevőiről.

Ezt az automatizált eszközt az összes bizottsági szervezeti egység használhatná az internetes konzultációk során.

Nyilvántartás – A nyilvántartásba vételt ösztönző önkéntes rendszer

A Bizottság kidolgozhatja és fenntarthatja egy olyan internetes önkéntes regisztrációs rendszert, amelyet az EU-kezdeményezésekkel kapcsolatban véleményt nyilvánítani szándékozó összes érdekcsoport és lobbista használna. A magukról meghatározott információkat szolgáltató csoportoknak és lobbistáknak lehetőségük lenne megadni egyedi érdekeltségi területeiket, amiért cserébe értesítést kapnának az e területekkel kapcsolatos konzultációkról. A Bizottság így csak a nyilvántartásba vett lobbistákat értesítené automatikusan. A nyilvántartásba vételre azok a kérelmezők lennének jogosultak, amelyek megadnák a képviseltekre, a célkitűzéseikre és a finanszírozásukra vonatkozó információkat. A kérelmezőknek ezen kívül el kellene fogadniuk egy etikai kódexet is (lásd a 3.2 szakaszt), amely betartását hiteles és átlátható formában ellenőriznék. A szélesebb nagyközönség

szempontjából a nyilvántartás mindenki által ellenőrizhető általános áttekintést adna a Bizottság mellett lobbitevékenységet kifejtő csoportokról.

3.2. *Integritási szabályok: A lobbisták etikai kódexe*

A lobbistákkal fenntartott kapcsolatok külső ellenőrzése mellett az integritási szabályok további lényeges hozzájárulást biztosítanak a lobbizás átláthatóságához.

A jelenlegi helyzet

A hagyományos európai felfogás az intézmények képviselőinek etikai magatartására helyezi a hangsúlyt ahelyett, hogy jogilag kötelező érvényű kiegészítő szabályokat állapítana meg a lobbisták viselkedésére. Ezért a Bizottság tagjait és az európai intézmények személyzetét szigorú szabályok kötelezik, amelyek biztosítják pártatlanságukat. A kérdéses rendelkezéseket az Európai Közösségeket létrehozó szerződés és a Személyzeti Szabályzat tartalmazza (lásd a mellékletet).

E szabályok betartására különleges ellenőrző és szankcionálási mechanizmusok szolgálnak.

A Bizottság véleménye szerint a lobbistákra vonatkozó önkéntes etikai kódexek fontos támogató szerepet tölthetnek be. A Bizottság eddig e területtel kapcsolatban az önszabályozás politikája mellett tette le a voksát. A speciális érdekcsoportokról szóló 1992-es közleményében a Bizottság felkérte a lobbistákat, hogy az általa javasolt minimumelvárások alapján fogadják el saját etikai kódexeiket. Ezen elvárások főbb jellemzői következőképpen foglalhatók össze:

- A lobbistáknak őszintén kell eljárniuk, és mindig nyilvánvalóvá kell tenniük az általuk képviselt érdeket.
- Nem terjeszthetnek félrevezető információkat.
- Információszerzés vagy kedvezményes elbánás kivívása érdekében nem ajánlhatnak fel ösztönzőket.

A Bizottság által szorgalmazott önszabályozási rendszer eredményeként az európai közügyekkel foglalkozók különböző ernyőszervezetei (egyéni és vállalati tanácsadók) önkéntes etikai kódexet fogadtak el. Ezek a Bizottság által javasolt minimumelőírásokon alapulnak, hangvételüket és tartalmukat tekintve pedig igen hasonlóak. 2005-ben a szervezetek belső szankcionálási mechanizmusokkal egészítették ki kódexeiket, amelyek a megrovástól a korlátozott vagy végleges kizárásig terjedhetnek.

Mindezidáig nem került sor az önkéntes etikai kódexek értelmében vétség bejelentésére. Fontos megjegyezni azt is, hogy ezek a kódexek csak a tanácsadókra vonatkoznak. Sem az érdekcsoportok állandó alkalmazottjaként tevékenykedő lobbisták, sem más, lobbitevékenységgel csak alkalmászerűen foglalkozó érdekképviselői csoportok (pl. jogi cégek és „agytrösztök”) nem tartoznak ezen önkéntes etikai kódexek hatálya alá. A brüsszeli lobbiközösség egészéhez viszonyítva az önkéntes kódexek hatóköre tehát korlátozott. Továbbá mivel a jelenlegi rendszer az önszabályozáson alapul, célszerűnek tűnik a jelenlegi kódexek egységesítése, illetve minden érintett által megbízhatónak tartott, egységes végrehajtási és szankcionálási rendszer bevezetése. Ez magában foglalhatná az összes lobbistára egységesen érvényes etikai kódexet, amelyet egy speciális ernyőszervezet

ellenőrizne, és esetlegesen bizottsági regisztrációs rendszer egészítené ki. Az a javaslat is megfogalmazódott, hogy az EU-intézmények hozzanak formális szankciókat az etikai kódexet megsértő lobbistákkal szemben.

Az Európai Parlamentnél az akkreditációt kérelmezőkre kötelező etikai kódex¹⁰ érvényes (lásd fent). A kódex megsértése az akkreditáció visszavonását eredményezné, azaz az EP épületei személyes látogatásának lehetősége megszűnne.

Az EU-tagállamokban jelenleg nem létezik kötelező etikai kódex¹¹. Kanada talán az egyetlen EU-n kívüli állam, amely hasonló rendszert alkalmaz. Tartalmát tekintve a kanadai kódex ugyanazokat a területeket szabályozza, mint amelyeket a Bizottság által javasolt önkéntes kódexben szereplő minimumkövetelmények. A kanadai jog szerint ha a bejegyzett lobbisták testületének alapos oka van feltételezni a lobbisták etikai kódexének megsértését, ki kell vizsgálnia az adott vétséget, és jelentést kell készítenie a parlament számára. Az említett vizsgálatok eredménye a nyilvánosság számára hozzáférhető. (2003-2004-ben négy panaszt vizsgáltak ki, de mind a négy alaptalannak bizonyult.) A törvénysértés börtönbüntetést vagy 66 000 euróig terjedő pénzbírságot vonhat maga után.

További teendők

A Bizottság a fentiekből kiindulva úgy véli, nagyobb átláthatóságra van szükség a lobbizás területén, és véleménye szerint a megbízható rendszer a következő elemeket foglalja magában:

- A Bizottság által működtetett önkéntes nyilvántartási rendszer, amely egyértelmű ösztönzőkkel segíti a lobbisták regisztrációját. Az ösztönzők egyike az automatikus konzultációs értesítés lenne a lobbisták számára ismert érdekeltségi területekkel kapcsolatos témákban.
- Az összes lobbistára nézve kötelező etikai kódex, vagy legalább minimumkövetelmények. A kódexet – a meglévő kódexek esetleges összevonásával és fejlesztésével – magának a lobbista szakmának kellene kidolgoznia.
- A nem megfelelő nyilvántartás és/vagy a kódex megsértése esetén alkalmazandó ellenőrzési rendszer és szankcionálás.

A Bizottság véleménye szerint a kötelező nyilvántartási rendszer nem lenne megfelelő megoldás. Hatékonyabbnak tűnik egyfajta szigorúbb önszabályozási rendszer. Bizonyos idő után azonban felül kell vizsgálni, hogy működőképes-e az önszabályozási rendszer. Amennyiben nem az, fontolóra lehet venni a kötelező intézkedésekből álló rendszert, azaz a kötelező etikai kódex és a kötelező nyilvántartás kombinációját.

Kérdések:

- *Egyetért azzal, hogy a lobbizás átláthatóbbá tétele érdekében további intézkedésekre van szükség?*

¹⁰ Az Európai Parlament eljárási szabályzata IX. mellékletének 3. cikke.

¹¹ Szlovákiában és Magyarországon a kötelező modellről folyik vita.

- Egyetért azzal, hogy az EU-intézményekkel való konzultációkról automatikus értesítést kérő lobbistákat nyilvántartásba vegyék, és információszolgáltatásra kérjék, többek között célkitűzéseik, pénzügyi helyzetük és az általuk képviselt érdekek megadására? Ön szerint nyilvánossá kell-e tenni ezeket az információkat a szélesebb közönség számára is? Véleménye szerint kinek kellene gondoznia a nyilvántartást?
- Egyetért azzal, hogy a meglévő etikai kódexeket egységes minimumkövetelmények megfogalmazásával kell megszilárdítani? Véleménye szerint kinek a feladata az etikai kódex megfogalmazása?
- Egyetért azzal, hogy új, átfogó külső felügyeleti szerv létrehozása van szükség, amely ellenőrzi az előírások betartását, és szükség van-e Ön szerint szankcionálásra a kódex megsértése esetén?

III. A KONZULTÁCIÓS MINIMUMKÖVETELMÉNYEK ALKALMAZÁSÁVAL KAPCSOLATOS VISSZAJELZÉS

A széles körű konzultáció lehetővé teszi, hogy az érdekelt felek részt vegyenek a politikaalkotási folyamatban. Fontos eszközt jelent a Bizottság jogalkotási javaslatainak minőségi javításában. A Bizottság által megfogalmazott *minimumkövetelmények* lényeges részét képezik a *hatékonyabb jogszabályalkotásra* vonatkozó cselekvési tervnek, amelynek legfontosabb célkitűzése az EU-jogalkotás minőségének javítása.

A Bizottság 2002 decemberében fogadta el a *konzultáció minimumkövetelményeire* vonatkozó közleményét¹². A cél a konzultáció átlátható és koherens általános keretének létrehozása volt, amely ugyanakkor elég rugalmasságot biztosít a Bizottság szervezeti egységei számára, hogy konzultációs módszereiket az egyes politikai területeknek megfelelően alakítsák ki. Az általános cél annak biztosítása volt, hogy az érdekelt felek megfelelően kifejtessék nézeteiket a bizottsági politikaalkotási folyamatban.

A minimumkövetelmények a Bizottság azon legfontosabb politikai javaslataival kapcsolatos konzultációra vonatkoznak, melyek esetében kötelező a hatásvizsgálat; ezeket a javaslatokat a Bizottság éves munkaprogramja tartalmazza¹³. A minimumkövetelmények a zöld könyvvel kapcsolatos konzultációra is érvényesek¹⁴. A bizottsági szervezeti egységek számára ajánlott e normák alkalmazása a többi konzultációra is. Bizonyos konzultációs eszközök ugyanakkor mentesítve vannak a minimumkövetelmények alkalmazása alól. Ezek közé tartoznak a tagállamokkal folytatott formális konzultációt magában foglaló folyamat során hozott döntések (azaz a bizottsági eljárás), a „szociális párbeszéd” (az EK-Szerződés 137–139. cikke) alapján folytatott konzultáció, valamint a nemzetközi egyezményekhez szükséges konzultációk. Az általános elvek és minimumkövetelmények jogilag nem kötelező érvényűek.

A Bizottság a „konzultációt” olyan folyamatként határozza meg, amelynek révén a Bizottság igyekszik még a bizottsági döntéshozatal előtt véleményadásra ösztönözni az érdekelt feleket. Az „**érdekelt fél**” fogalom mindenkire vonatkozik, aki részt kíván venni a Bizottság által szervezett konzultációkban, szervezetekre és magánszemélyekre egyaránt.

¹² COM(2002) 704.

¹³ A munkaprogram honlapja: http://europa.eu.int/comm/atwork/programmes/index_en.htm;

A hatásvizsgálatok honlapja: http://europa.eu.int/comm/atwork/programmes/index_en.htm.

¹⁴ A zöld könyv honlapja: http://europa.eu.int/comm/off/green/index_en.htm.

A minimumkövetelmények 2003 eleje óta vannak érvényben. 2005 végéig a Bizottság több mint száz olyan fontos javaslatot¹⁵ készített, melyekre a minimumkövetelmények alkalmazandók voltak. Emellett e három év alatt 26 olyan zöld könyvet¹⁶ tett közzé, melyekre ugyancsak alkalmazandók a minimumkövetelmények.

Ezen időszak alatt az általános értékelés szerint a szabályok betartása általában jónak minősíthető. A hatékonyabb jogalkotásról szóló jelentések¹⁷ megállapítják, hogy a bizottsági szervezeti egységek túlnyomórészt megfelelően alkalmazták a minimumkövetelményeket. Különösen széles körben alkalmazzák az egységes konzultációs pontot, „Az Ön hangja Európában” webportált¹⁸ az új, nyitott és nyilvános konzultációk meghirdetésére. A legtöbb esetben betartották a maximális válaszadási határidőt is. A hatásvizsgálati jelentések átlátható formában elemezték a konzultációs folyamatokat és az eredményeket. Az interneten azonban nem minden esetben tették közzé a nyitott és nyilvános konzultációkhoz tett hozzászólásokat. Egyes esetekben nem volt megfelelő a visszajelzés továbbá azzal kapcsolatban, hogy a Bizottság hogyan – illetve hogyan nem – vette figyelembe a konzultáció útján kapott véleményeket a végleges politikai javaslatokban.

A Bizottság fontosnak tartja, hogy a konzultációs folyamatban visszajelzést kapjon a résztvevőktől, azaz azoktól az érdekelt felektől, akiknek közvetlen tapasztalataik vannak a konzultációkról és a konzultációs követelmények alkalmazásáról – figyelembe véve azt is, hogy ezek a követelmények csak a i) a kötelező hatásvizsgálatot előíró fontos politikai javaslatokra, valamint a ii) zöld könyvekre vonatkoznak. E visszajelzés lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy azonosítsa az ezen előírások alkalmazásának javítása terén feltárható lehetőségeket, valamint hogy átgondolja, milyen további intézkedések lehetnek szükségesek az előírások alkalmazásának szigorítására.

Kérdés:

Véleménye szerint a Bizottság megfelelően alkalmazta a konzultáció általános elveit és minimumkövetelményeit? Megnevezheti az egyes követelményeket is (amelyek az egyszerűség kedvéért a 2. mellékletben szerepelnek)

Válaszát indokolja és soroljon fel példákat is.

IV. A KÖZÖSSÉGI ALAPOK KEDVEZMÉNYEZETTEINEK KÖZZÉTÉLE

Az Európai Bizottság elkötelezett az uniós pénzek felhasználásának tudatosítása mellett, különösen olyan formában, hogy alaposabb magyarázatot biztosít az európai döntésekről, illetve ezek jelentőségének háttéréről. Az EU költségvetésének végrehajtásáért a Bizottság felelős. A Bizottság az adófizetők felé tartozik elszámolással, és közérdekűnek tartja, hogy felvilágosítással szolgáljon az uniós pénzalapok elköltésének módjáról.

¹⁵ Ezek a javaslatok a hatásvizsgálat honlapján érhetők el:
http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/practice_en.htm.

¹⁶ A zöld könyvek a következő honlapon érhetők el: http://europa.eu.int/comm/off/green/index_en.htm.

¹⁷ A hatékonyabb jogalkotásról szóló jelentések a konzultációra vonatkozó minimumkövetelmények alkalmazását értékelik: 2003. évi jelentés: http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/rpt/2003/com2003_0770en01.pdf.

2004. évi jelentés http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0098en01.pdf és melléklet: http://europa.eu.int/comm/civil_society/docs/SEC_2005_0364_1_EN.pdf

¹⁸ http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm.

Bár a modern tömegkommunikációs eszközök soha nem látott lehetőségeket biztosítanak az információkhoz való nyilvános hozzáféréshez, az európai polgárok sajnálatos módon úgy érzik, hogy viszonylag korlátozott ismeretekkel rendelkeznek az Európai Unióval kapcsolatban. A polgárok ugyanakkor egyre több elvárást fogalmaznak meg a közintézmények nagyobb átláthatóságával szemben. Mint ahogy az élet többi területén is egyre inkább tapasztalható, a közvélemény szeretné, ha a kívánt információkat „kérésre” és felhasználóbarát formában kaphatná meg. Az EU a változások és a modernizáció motorjaként szeretne e fejlődés élvonalába tartozni.

A közvélemény számára közvéteendő információk összeállítása gyakran további adminisztratív terhekkel jár. A Bizottság úgy véli, ez szükséges befektetés a közvéleménynek nyújtott támogatásba.

A Bizottság az általa központilag és közvetlenül kezelt, EU által finanszírozott politikák esetében ezt a tájékoztatást már biztosítja, és kötelezettséget vállalt, hogy ezt még inkább felhasználóbarát módon fogja folytatni. Az EU költségvetésének nagyobb részét azonban a Bizottság nem központilag és közvetlenül használja fel, hanem a tagállamokkal partneri kapcsolatban (megosztott kezelés). E megosztott kezelési séma szerint költik el a közös mezőgazdasági és halászati politika, a strukturális alapok, a Kohéziós Alap és az Európai Menekültügyi Alap körébe tartozó összegeket. Ezek a tagállami hatóságokkal közösen kezelt politikák összesítve az EU költségvetésének 75,7 %-át, azaz évente 86,6 milliárd eurót tesznek ki.

Fontos megjegyezni, hogy a „kedvezményezett” fogalma az egyes politikák körében jelentősen eltérő tartalommal bír, kezdve az egyéni gazdálkodóktól, halászoktól stb. a nem kormányzati szervezetekig, képzésszervezőkig és nemzeti minisztériumokig, amely mind valamilyen intézkedést kezdeményeznek vagy hajtanak végre.

A tagállamokkal együttműködésben elköltött közösségi alapok kedvezményezetteire vonatkozó információk jelenleg a tagállamok hatáskörébe tartoznak, és a témával kapcsolatos bármilyen nyilvánosságra hozatal az ő belátásuktól függ. A nyilvánosságra hozott információk mennyisége jelentős különbségeket mutat.

Általános EU-szintű kötelezettség hiányában természetesen nem egyszerű teljes képet kialakítani a tagállamonkénti programok vagy projektek pontos állapotáról. A közös mezőgazdasági politika esetében például jelenleg tizenegy tagállamban szolgáltatnak információt a kedvezményezettekről (Belgium, Dánia, Észtország, Franciaország, Írország, Hollandia, Portugália, Spanyolország, Szlovénia, Svédország és az Egyesült Királyság)¹⁹, de nagy különbségek tapasztalhatók az információk részletességének mértékében és a tájékoztatás módjában (a teljes körű és közvetlen hozzáféréstől a kérésen alapuló részleges hozzáférésig). A strukturális alapok esetében a tagállamok gyűjtik össze a kedvezményezettekkel kapcsolatos alapvető adatokat, de ezeket központilag nem összesítik, és nem is hozzák nyilvánosságra. A Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz kedvezményezetteivel kapcsolatban egyes tagállamokban szolgáltatnak információt (pl. online információkat Dániában, Írországbán, Litvániában, Spanyolországban és Svédországban).

¹⁹ Lásd például a következő odalon elérhető információkat: <http://www.farmsubsidy.org/60.html>.

A polgárok gyakran fordulnak az Európai Bizottsághoz az EU-költségvetés felhasználásával kapcsolatos, kedvezményezetti szintig terjedő információkért, amennyiben ezek az információk regionális vagy nemzeti szinten nem hozzáférhetők. Ez nehéz helyzetbe hozza a Bizottságot, mivel vagy nem rendelkezik ezekkel az adatokkal, vagy nincs jogosultsága azok közzétételére az érintett tagállam előzetes hozzájárulása nélkül. A meglévő jogi keret kifejezetten megtiltja a Bizottság számára a kedvezményezettekkel kapcsolatos információk közzétételét.

Továbbá az egyes tagállamok által a nyilvánosság vonatkozásában alkalmazott korlátozó megközelítés gyakran a nemzeti jogon vagy az adatvédelmi gyakorlaton alapul, amelyek az EU által megállapított minimumkövetelményeket meghaladóan országonként különbözőek²⁰, és gyakran a különböző nemzeti hagyományok és kulturális felfogások, illetve érzékenységek határozzák meg őket.

A tagállamokra vonatkozó bármely konzisztens, általános kötelezettségnek ezért új uniós jogi keretre kellene támaszkodnia, amely az összes tagállamban közvetlenül alkalmazható lenne, ezáltal biztosítva az EU-alapok kedvezményezetteire irányuló konzisztens megközelítést.

Kérdések:

- *Véleménye szerint szükség van-e közösségi szinten a tagállamok azon kötelezettségének bevezetésére, hogy tegyék hozzáférhetővé a megosztott kezelésű EU-források kedvezményezetteire vonatkozó információkat?*
- Ha igen, milyen nemzeti szintű információkra lenne szükség? Melyik lenne a legmegfelelőbb módszer ezen információk hozzáférhetővé tételére (a kért információk részletessége, a tárgyidőszak és az adathordozó)?

²⁰

A személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 1995. október 24-i 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, HL L 281., 1995.11.23., 31. o.

1. melléklet

Integritás: az EK-Szerződés és a Személyzeti Szabályzat

Az EK-Szerződés 213. cikkének (2) bekezdése

„A Bizottság tagjai a Közösség általános érdekére tekintettel feladataik ellátása során teljesen függetlenek.

Feladataik ellátása során nem kérhetnek és fogadhatnak el utasításokat semmilyen kormánytól és semmilyen más szervtől vagy szervezettől. Tartózkodnak a feladataikkal összeegyeztethetetlen cselekedetektől. [...]

A Bizottság tagjai hivatali idejük alatt nem folytathatnak semmilyen egyéb – akár kereső, akár ingyenesen végzett – foglalkozást. Hivatalba lépésükkor ünnepélyesen kötelezettséget vállalnak arra, hogy hivatali idejük alatt és után tiszteletben tartják a hivatalukból eredő kötelezettségeiket és különösen azt, hogy megbízatásuk megszűnését követően feddhetetlenül és tartózkodóan járnak el kinevezések vagy előnyök elfogadásával kapcsolatban.”

Személyzeti szabályzat

11. cikk: *„A tisztviselő kizárólag a Közösség érdekeit szem előtt tartva végzi feladatait és ennek megfelelő magatartást tanúsít; feladatai ellátása során nem kérhet és nem fogadhat el utasítást semmilyen intézménytől, szervtől vagy más szervezettől. A rábízott feladatokat objektív formában, részrehajlás nélkül hajtja végre [...].”*

16. cikk: *„A szolgálat elhagyását követően a tisztviselő továbbra is köteles feddhetetlenül és tartózkodóan eljárni bizonyos kinevezések vagy juttatások elfogadása esetén.*

A szolgálat elhagyását megelőző két éven belül hivatásszerű, kereső vagy ingyenesen végzett foglalkozást folytatni szándékozó tisztviselőnek tájékoztatnia kell intézményét erről a tényről. Ha az említett tevékenység kapcsolódik a tisztviselő által a szolgálati idő utolsó három éve alatt folytatott munkához, és az intézmény jogos érdekeivel való összeütközéshez vezethet, a kinevező hatóság vagy megtilthatja e tevékenység folytatását, vagy a saját belátása szerinti feltételektől teheti függővé a jóváhagyás megadását.”

2. melléklet

Az általános elvek és minimumkövetelmények részletesen²¹

A **konzultáció általános elvei** a részvétel, a nyitottság, az elszámoltathatóság, a hatékonyság és a konzisztencia. A gyakorlatban ez annak biztosítását jelenti, hogy a Bizottság széles körű konzultációt folytat, és hogy konzultációs eljárásai átláthatók, hatékonyak és konzisztensek legyenek.

Az öt **minimumkövetelmény** a konzultációs folyamat különböző aspektusaira koncentrálnak:

A. Konzultációs folyamat egyértelmű tartalommal

„A konzultációhoz kapcsolódó minden kommunikációnak egyértelműnek és tömörnek kell lennie, és tartalmaznia kell a válaszadást elősegítő összes szükséges információt.”

B. A konzultáció célcsoportja

„A konzultációs folyamat célcsoportjának (vagy célcsoportjainak) meghatározása során a Bizottságnak biztosítani kell, hogy a megfelelő érdekelt felek lehetőséget kapjanak véleményük kifejtésére.”

C. Közzététel

„A Bizottságnak biztosítani kell a megfelelő ismeretterjesztésre irányuló kampányt, és kommunikációs eszközeit az egyes célközönségek igényeihez kell igazítani. A nyitott és nyilvános konzultációkat – az egyéb kommunikációs eszközök kizárása nélkül – az interneten kell közzétenni, és az egységes hozzáférési ponton keresztül kell meghirdetni²².”

D. A részvétel határideje

„A Bizottságnak elegendő időt kell biztosítani a tervezéshez, valamint a meghívások és írásbeli hozzászólások megválaszolásához. A Bizottságnak törekednie kell arra, hogy írásbeli nyilvános konzultáció esetén legalább 8 hetet biztosítson a válaszok beérkezésére, találkozók esetén pedig 20 munkanapos előzetes értesítést.”

E. Jóváhagyás és visszajelzés

„A hozzászólások beérkezését meg kell erősíteni. A nyitott és nyilvános konzultáció eredményét az egységes hozzáférési ponthoz kapcsolódó weboldalakon kell közzétenni az interneten. [...] A nyitott és nyilvános konzultációval kapcsolatos hozzászólásokat az egységes hozzáférési ponton keresztül kell közzétenni. Lehetőség szerint a többi konzultációs módszer eredményeit is nyilvános vizsgálat tárgyává kell tenni az internetes egységes

²¹ Az elvek és követelmények teljes tartalma a COM(2002) 704 dokumentum V. fejezetében olvasható: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/consultation/index_en.htm.

²² Az „Ön hangja Európában” portált (http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm) a Bizottság egységes konzultációs pontjaként hozták létre. Két részből áll: a honlapon az egyes bizottsági szervezeti egységeknek lehetőségük van a konzultációk egyedi meghirdetésére. A konzultációk többségét csak az egyes politikai tevékenységek saját – a Bizottság szervezeti egységei által fenntartott – honlapján teszik közzé, amelyek szintén tartalmazzák hivatkozást a portálhoz.

hozzáférési ponton keresztül. A Bizottság megfelelő visszajelzést biztosít a válaszadó felek és a széles nagyközönség számára is"²³.

²³ A visszajelzés formája a jogalkotási javaslatokat kísérő indokolás, a konzultációs folyamatot követő közlemény, illetve hatásvizsgálati jelentés. A 2003–2005-ös időszak kapcsolódó dokumentumait a hatásvizsgálati oldal tartalmazza:
http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/practice_en.htm.