



EUROPOS BENDRIJŲ KOMISIJA

Briuselis, 3.5.2006
KOM(2006) 194 galutinis

ŽALIOJI KNYGA

EUROPOS SKAIDRUMO INICIATYVA

(pateikta Komisijos)

ŽALIOJI KNYGA

EUROPOS SKAIDRUMO INICIATYVA

I. ĮŽANGA

Įsipareigojimas išplėsti suinteresuotųjų šalių galimybes aktyviai dalyvauti ES politikos formavimo procese yra vienas „2005–2009 m. strateginių tikslų“, kuriuose Europos Komisija paskelbė „Partnystę Europos atsinaujinimo vardan“¹. Šioje srityje Komisija visų pirma pabrėžė, kad „nuo partnerystės sąvokos neatsiejamose konsultavimosi ir dalyvavimo sąvokos“.

Tuo pačiu Komisija pabrėžė „*didelio skaidrumo lygio*“ svarbą siekiant užtikrinti, kad Sąjunga būtų „*atvira visuomenės kontrolei ir atsiskaitytų už savo nuveiktus darbus*“.

Komisijos nuomone dideli skaidrumo reikalavimai yra kiekvienos šiuolaikinės administracijos teisėtumo ramstis. Europos visuomenė turi teisę tikėtis viešųjų institucijų veiksmingo darbo, atskaitomybės ir aukštos paslaugų teikimo kultūros, ir kad politinėms ir viešosioms įstaigoms patikėti įgaliojimai ir ištekliai būtų naudojami rūpestingai ir niekada siekiant asmeninės naudos.

2005 m. lapkričio mėn. Komisija paskelbė „Europos skaidrumo iniciatyvą“ (ESI)².

Šia iniciatyva siekiama remtis keliomis Komisijos jau įdiegtomis skaidrumui skirtomis priemonėmis, visų pirma tomis, kurios yra vykdomos drauge su kitomis visuotinėmis reformomis nuo 1999 m., ir Baltojoje knygoje apie Europos valdymą minimomis priemonėmis. Pagrindiniai pasiekimai šioje srityje:

- „galimybės susipažinti su dokumentais“ teisės aktas (Reglamentas (EB) Nr. 1049/2001), kuriame numatyta susipažinimo su nepaskelbtais ES institucijų ir įstaigų dokumentais dokumentų registruose ar pateikus individualų prašymą tvarka. Kaip reikalaujama minėtame reglamente, Komisija taip pat sukūrė dokumentų registrą ir specializuotą dokumentų, susijusių su „komitologijos“ komitetų darbu, registrą;
- pradėtos naudoti duomenų bazės, kuriose sukaupta informacija apie Komisijai patariančias ekspertų grupes ir patariamąsias įstaigas;
- plačiai vykdomos konsultacijos su suinteresuotomis šalimis ir išsamus poveikio vertinimas, atliekamas prieš pateikiant teisės aktų pasiūlymus; šios priemonės padeda užtikrinti, kad bus tinkamai atsižvelgta į piliečiams ir visoms suinteresuotosioms šalims rūpimus klausimus; jomis iš esmės prisidedama prie Komisijos „geresnės teisėkūros“ politikos įgyvendinimo;
- Komisijos „Tarnybinės etikos kodeksas“ – aukštos kokybės paslaugų visuomenei lyginamasis standartas. Komisijos darbuotojų profesinė etika reglamentuojama

¹ KOM(2005) 12.

² SEK(2005) 1300.

Tarnybos nuostatuose ir jų įgyvendinimo taisyklėse. Kalbant apie politinį lygmenį, EB sutartyje yra aiškos nuostatos dėl etikos standartų, kurių turi laikytis Komisijos nariai. Jos yra įgyvendinamos Komisijai sudarius „Komisarų elgesio kodeksą“.

Paskelbdama Europos skaidrumo iniciatyvą Komisija pradėjo visų skaidrumui siekti taikomų priemonių peržiūrą, kuria siekiama nustatyti ir paskatinti diskusiją apie tobulintinas sritis. Tokiu būdu ši iniciatyva apima įvairius klausimus – nuo išsamesnės informacijos apie Bendrijos lėšų valdymą bei panaudojimą iki profesinės etikos Europos institucijose ir sistemos, kurioje veiklą vykdo lobistų grupės bei pilietinės visuomenės organizacijos.

Paskelbdama šią iniciatyvą 2005 m. lapkričio 9 d., Komisija išskyrė tris veiklos sritis.

Pirmojoje ji nusprendė imtis šių neatidėliotinų veiksmų:

- siekiant geresnės centralizuoto valdymo būdu leidžiamų ES lėšų panaudojimo priežiūros šiuo metu kuriama speciali tinklavietė, leisianti lengvai susipažinti su turima informacija apie šių projektų ir programų naudos gavėjus. Šioje tinklavietėje bus pateiktos nuorodos į valstybių narių tinklavietes, kuriose galima rasti duomenų apie ES lėšų gavėjus pagal pasidalijamojo valdymo principą;
- Komisija išplės savo dokumentų registrus, visų pirma, siekiant kad su kuo daugiau dokumentų būtų galima susipažinti tiesiogiai internetu.

Antrojoje veiklos srityje vykdomi veiksmai – diskusijos su kitomis Europos institucijomis apie:

- Europos institucijose dirbančių politinius įgaliojimus turinčių, išrinktų arba paskirtų darbuotojų profesinės etikos taisyklės ir standartus;
- „teisės susipažinti su dokumentais“ teisės akto peržiūrą; institucijų tarpusavio bendradarbiavimą šioje srityje papildys 2006 m. pabaigoje arba 2007 m. pradžioje surengta konsultacija su suinteresuotosiomis šalimis ir po jos parengtas Komisijos pasiūlymas;
- ES kovos su sukčiavimu tarnybos (OLAF) teisinės sistemos peržiūrą, siekiant užtikrinti, kad valstybės narės sistemingai informuotų tarnybą apie sukčiavimo atvejų, apie kuriuos buvo pranešta nacionalinėms valdžios institucijoms, galutinius sprendimo rezultatus.

Komisija apibrėžė tris pagrindinius Europos skaidrumo iniciatyvos elementus, kurie, remiantis būsima atvira vieša konsultacija, turėtų būti papildomai išplėtoti. Būtent jiems yra skirta ši žalioji knyga.

- **Būtinybė sukurti labiau struktūrizuotą interesų grupių atstovų (lobistų) veiklos pagrindą**

Bendraudama su interesų grupių atstovais Komisija visada vadovavosi atvirumo principu. Pastaraisiais metais Komisija sustiprino ir papildomai išplėtojo pilietinės visuomenės organizacijų ir kitų suinteresuotųjų šalių dalyvavimui skirtą politiką – visų pirma ji priėmė „Baltąją knygą apie Europos valdymą“ ir „Konsultavimosi su suinteresuotosiomis šalimis

bendruosius principus ir minimalius standartus“³.

Komisija taip pat pabrėžė „*dėl intensyvesnio dalyvavimo atsirandančios didesnės atsakomybės*“ principą⁴. Komisijos ir interesų grupių atstovų santykiai privalo būti tokie, kad juos būtų galima kruopščiai analizuoti. Todėl buvo nuspręsta, kad atėjo laikas persvarstyti interesų grupių atstovų veiklą reguliuojančią struktūrą ir sužinoti nuomones dėl būtinybės parengti naujas iniciatyvas.

- **Nuomonės apie Komisijos taikomus minimalius konsultavimosi standartus**

Komisijos taikomi konsultavimosi standartai padeda užtikrinti skaidrią interesų grupių atstovų ir Komisijos sąveiką. Šie standartai taikomi jau trejus metus.

Komisija norėtų papildyti savo vykdomą standartų taikymo vidaus stebėjimą kviesdama išorės suinteresuotąsias šalis išsakyti savo nuomonę.

- **Privalomas informacijos skelbimas apie ES lėšų gavėjus pagal pasidalijamojo valdymo principą.**

Greta pirmiau minėto interneto portalo, buvo iškeltas klausimas, ar valstybės narės turėtų teisiškai privalėti atskleisti ES lėšų gavėjus pagal pasidalijamojo valdymo principą.

Susidomėjusios šalys kviečiamos pareikšti savo nuomonę atsakant į kiekvienai šių trijų temų skirtuose skyriuose pateiktus klausimus.

Konsultavimosi pradžia – 2006 m. gegužės 3 d., pabaiga – 2006 m. rugpjūčio 31 d.

Nuomonės turėtų būti siunčiamos Komisijai per specialiai sukurta tinklavietę, kurioje pateikiama papildoma informacija apie konsultavimosi procesą. Komisija taip pat tarsis su suinteresuotosiomis šalimis per savo atstovybes valstybėse narėse.

Visos gautos nuomonės bus paskelbtos tinklavietėje.

II. SKAIDRUMAS IR INTERESŲ ATSTOVAVIMAS (LOBIZMAS)

1. Sąvokos ir pagrindiniai principai

Šioje žaliojoje knygoje terminas „lobizmas“ reiškia visą veiklą, kuria siekiama daryti įtaką Europos institucijų politikos formavimo ir sprendimų priėmimo procesams.

Atitinkamai „lobistai“ apibrėžiami kaip tokia veikla užsiimantys asmenys, dirbantys įvairiausiose organizacijose, pavyzdžiui, viešųjų ryšių konsultacinėse įstaigose, advokatų kontorose, NVO, tyrimų institucijose, įmonių lobizmo skyriuose („vidaus atstovai“) ar prekybos asociacijose.

Kad diskusija apie lobistinės veiklos struktūrą ES lygmeniu būtų prasminga, būtina apibrėžti pagrindinę struktūrą, kuria turėtų būti grindžiami ES institucijų ir lobistų santykiai. Komisijos nuomone esminiai tokios struktūros elementai būtų šie:

³ KOM(2002) 704.

⁴ Europos Komisijos „Baltoji knyga apie Europos valdymą“.

1. lobizmas yra teisėta demokratinės sistemos dalis, nesvarbu, ar lobistine veikla užsiima pavieniai piliečiai ar įmonės, pilietinės visuomenės organizacijos ir kitos interesų grupės ar firmos, veikiančios trečiųjų šalių vardu (viešųjų ryšių profesionalai, tyrimų institucijos ir teisininkai);
2. lobistai gali padėti atkreipti Europos institucijų dėmesį į svarbius klausimus. Tam tikrais atvejais, siekdama užtikrinti, kad tam tikrų interesų grupių (pvz., vartotojų, neigaliųjų, aplinkosaugos interesų grupių ir pan.) nuomonės būtų veiksmingai išreikštos Europos lygmeniu, Bendrija teikia finansinę paramą;
3. lygiai taip pat reikia užtikrinti, kad netinkama lobistinė veikla nedarytų per daug įtakos Europos institucijoms;
4. lobistinių tikslų siekiančioms grupėms prisidedant prie ES politikos plėtotos plačioji visuomenė turėtų aiškiai suvokti šių grupių indėlį į Europos institucijų veiklą. Taip pat turi būti aišku, kam šios grupės atstovauja, kokie yra jų tikslai bei finansavimo šaltiniai;
5. neatskiriama Europos institucijų pareigos nustatyti ir užtikrinti „Bendrijos bendrą interesą“⁵ dalis – teisė rengti vidinius svarstymus be išorės interesų grupių kišimosi;
6. skaidrumo srityje taikomos priemonės privalo būti veiksmingos ir proporcingos.

2. Galimos probleminės sritys

Žiniasklaida, akademinė visuomenė ir interesų grupių atstovai išreiškė susirūpinimą dėl lobistinės veiklos, kuri laikoma peržengianti teisėtas interesų atstovavimo ribas. Tai pasakytina ne tik apie akivaizdžiai neteisėtą praktiką (sukčiavimą ir korupciją), bet ir apie kitus netinkamus lobistinius metodus, kurie piktnaudžiauja ES institucijų atvirumo politika arba kurie yra akivaizdžiai klaidinantys.

Dažnai pateikiami tokie pavyzdžiai:

- ES institucijoms teikiama iškreipta informacija apie galimą teisės aktų projektų pasiūlymų ekonominį, socialinį poveikį ar poveikį aplinkai;
- šiuolaikinės ryšių priemonės (internetas ir el. paštas) leidžia lengvai organizuoti konkrečiam tikslui paremti ar pasipriešinti skirtas masines kampanijas, ES institucijoms neturint galimybių patikrinti, kiek realiai tokios kampanijos atspindi tikrąjį ES piliečių susirūpinimą;
- kartais abejojama interesų grupėms atstovaujančių Europos NVO teisėtumu, nes kai kurios NVO priklauso nuo ES biudžeto teikiamos paramos bei politinės ir finansinės paramos, kurią teikia joms priklausantys nariai;
- kita vertus, daugelio NVO teigimu nėra užtikrinamos visiems vienodos sąlygos, nes įmonių sektorius pajėgia investuoti daugiau lėšų į lobistinę veiklą;

⁵ EB sutarties 213 straipsnis.

- apskritai kritikuojamas informacijos stygius apie ES lygmeniu veikiančius lobistus, taip pat apie jų disponuojamus finansinius išteklius.

3. Turimos priemonės ir galimybės

Dabartinė lobistinės veiklos skaidrumui skirta Komisijos politika pagrįsta dviejų skirtingų kategorijų priemonėmis. Pirma, siekiant sudaryti sąlygas kruopščiai išorės analizei, plačiai visuomenei teikiama informacija apie interesų grupių atstovų ir Komisijos santykius. Antra, taikomos sąžiningumo taisyklės, reglamentuojančios asmenų, kuriuos mėginama paveikti lobistine veikla, ir pačių lobistų tinkamą elgesį.

3.1. Kruopšti išorės analizė

Kruopšti išorės analizė gali atgrasinti nuo netinkamų lobizmo formų naudojimo. Skaidrumo priemonėmis galima teikti informaciją apie tai, kas užsiima lobistine veikla ir kokių pozicijų laikosi šie asmenys užsiimdami lobistine veikla Europos institucijose.

Europos Komisija bendrauja su įvairiausiomis suinteresuotosiomis šalimis, ekspertais ir lobistais. Šioje dalyje aptariamas interesų grupių atstovų dalyvavimas vykstant viešųjų konsultacijų procesui.

Šioje srityje Komisija jau dabar turi puikiai veikiančią skaidrumui skirtą politiką, išdėstytą „Konsultavimosi su suinteresuotosiomis šalimis bendruosiuose principuose ir minimaliuose standartuose“.

Pagal *minimalius standartus* reikalaujama, kad dalyviai savo nuomones viešųjų konsultacijų klausimais skelbtų internete (taip pat žr. III skyrių). Konsultavimosi standartuose taip pat yra įtraukti skaidrumo reikalavimai, taikomi atsižvelgiant į interesų grupių pobūdį.

Bendrieji konsultavimosi principai ir minimalūs standartai

„Atvirumas ir atskaitingumas yra svarbūs organizacijų, siekiančių prisidėti prie ES politikos plėtojimosi, veiklos principai. Turi būti akivaizdu:

- *kokiems interesams jos atstovauja;*
- *kokia yra tokio atstovavimo aprėptis.*

Suinteresuotosios šalys, norinčios pateikti savo komentarus apie Komisijos politikos pasiūlymą, privalo būti pasirengusios pateikti Komisijai ir visuomenei pirmiau minėtą informaciją. Ši informacija turėtų būti skelbiama arba CONECCS duomenų bazėje (jeigu organizacijos gali skelbti savo duomenis šioje duomenų bazėje ir nori būti joje įtrauktos), arba kitose priemonėse, pavyzdžiui, specialiose informacinėse formose. Nenurodžius šios informacijos, komentarai bus traktuojami kaip atskirai pateiktos pastabos“⁶.

⁶

KOM(2002) 704.

CONNECCS⁷ – tai savanoriška Komisijos duomenų bazė, skirta Europos pilietinės visuomenės organizacijoms. „Pilietinės visuomenės organizacijų“ sąvoka yra gana plati: ji apima profesines sąjungas ir darbdavių federacijas, NVO, vartotojų grupes, socialiniams ir ūkio subjektams atstovaujančias organizacijas, labdaros organizacijas ir bendruomenėse veikiančias organizacijas⁸. Todėl CONNECCS gali būti laikoma Europos interesų (lobistų) grupių duomenų baze.

Komisijos departamentams ir plačiajai visuomenei CONNECCS yra informacijos šaltinis. Tačiau pilietinės visuomenės organizacijos neprivalo ir neturi stimulo joje registruotis. Atitinkamai nėra jokių atgrasančių priemonių, jeigu neužsiregistruojama.

Europos Komisija netvarko nei akreditacijos sistemos, nei organizacijų, turinčių reikalų su Komisija, privalomo registro.

Tuo tarpu Europos Parlamentas turi akreditacijos sistemą, taikomą dažnai (penkias ar daugiau dienų per metus) į šią instituciją besikreipiantiems subjektams. Ši sistema leidžia fiziškai patekti į Europos Parlamentą. Kvestoriai išduoda specialius leidimus, galiojančius vienerius metus. Šiuose leidimuose nurodomas leidimo turėtojo vardas, pavardė, įmonės, kurioje jis dirba, ir organizacijos, kuriai jis atstovauja, pavadinimas. Akredituotų lobistų registras skelbiamas Europos Parlamento tinklavietėje. Šis registras – tai paprasčiausias abėcėlinis sąrašas, kuriame nurodomi tik leidimo turėtojo pavardė ir jų atstovaujamų organizacijų pavadinimai. Jame nenurodomi interesai, kurių šie lobistai siekia.

Visoje ES šiuo metu⁹ tik Vokietijos parlamentas (*Bundestagas*) yra priėmęs specialias oficialias lobistų registracijos taisykles. Kiekvienais metais sudaromas viešas visų grupių, norinčių pareikšti ar apginti savo nuomonę, sąrašas. Norėdamos užsiregistruoti interesų grupės turi nurodyti šią informaciją: savo pavadinimą ir buveinę, valdybos ir direktorių tarybos sudėtį, interesų sritį, narių skaičių, jų atstovų pavardes ir savo biuro adresą. Nereikalaujama pateikti jokios finansinės informacijos. Registras skelbiamas internete.

Iš esmės registre neužsiregistravusiems lobistams nėra galimybių pasisakyti parlamentiniuose komitetuose ar gauti leidimą lankytis parlamento pastatuose. Tačiau atskirais atvejais Bundestagas taip pat gali pasikviesti registre neįtrauktas organizacijas pateikti informaciją.

Kai kurios ES nepriklausančios šalys (JAV ir Kanada) yra įsteigusios privalomus lobistų registrus, t. y. šiose šalyse viešųjų ryšių įmonės ir lobistų grupės privalo įvardyti savo klientus, sritis, kuriose jos dirba, ir pinigus, kurias joms moka kiekvienas klientas už užsakytas paslaugas. Lobistai taip pat privalo teikti reguliarias ataskaitas. Duomenys skelbiami viešai internete.

⁷ CONNECCS reiškia konsultaciją Europos Komisiją ir pilietinę visuomenę http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneecs/index_en.htm.

⁸ Komisija daugiausia pasinaudojo Europos ekonominių ir socialinių reikalų komiteto (EESRK) sąvokos apibrėžimu.

⁹ Kai kurios naujosios ES valstybės narės šiuo metu svarsto apie privalomų sistemų įdiegimą.

Kruopščios išorės analizės stiprinimas

Svarstant lobistinės veiklos kruopščios išorės analizės stiprinimo galimybes, galima išnagrinėti keletą variantų. Europos Komisijai priimtinausias būtų toks variantas: teikti išsamesnę informaciją apie asmenis, prisidėjusius rengiant politinę ar teisinę struktūrą, ir sukurti paskatomis pagrįstą registracijos sistemą.

Išsamesnė informacija

Pirma, reikėtų pabrėžti nuoseklaus galiojančių taisyklių taikymo svarbą atviroms viešoms konsultacijoms. Tai reiškia, kad Komisija užtikrins, jog vykstant tokio pobūdžio konsultacijoms interesų grupės būtų sistemingai prašomos teikti informaciją apie savo tikslus, finansavimo šaltinius ir atstovaujamus interesus.

Šių galiojančių skaidrumo reikalavimų taikymą būtų galima pagerinti sukuriant elektroninę priemonę (anketą), kuri leistų Komisijai surinkti daugiau informacijos apie tinkle veikiančiose atvirose viešose konsultacijose dalyvaujančius asmenis.

Tokia iš anksto parengta priemonė galėtų naudotis visi Komisijos departamentai vykstant jų vidaus konsultacijoms.

Registracija – savanoriška sistema, skatinanti registruotis

Komisija galėtų sukurti ir tvarkyti tinkle veikiančią savanorišką registracijos sistemą visoms interesų grupėms ir lobistams, norintiems, kad su jais būtų konsultuojamasi ES iniciatyvų klausimais. Šios interesų grupės ir lobistai, užregistravę konkrečią informaciją apie save, turėtų galimybę nurodyti ypatingus savo interesus, ir atitinkamai būtų informuojami apie konsultacijas, vykstančias konkrečiose jų interesų srityse. Tokiu būdu Komisija automatiškai įspėtų tik užsiregistravusius lobistus. Kad galėtų užsiregistruoti, kandidatams reikėtų pateikti informaciją apie atstovaujamus interesus, savo tikslus ir finansavimo šaltinius. Kandidatai taip pat turėtų įsipareigoti laikytis elgesio kodekso (žr. 3.2. dalį), kurio laikymasis būtų užtikrinamas patikimais bei skaidriais. Registre visuomenė galėtų rasti lobistine veikla Komisijoje užsiimančių grupių, kurias būtų galima nevaržomai kruopščiai analizuoti, bendrą apžvalgą.

3.2. *Sąžiningumo taisyklės: lobistų elgesio kodeksai*

Sąžiningumo taisyklės ne tik leidžia kruopščiai analizuoti kontaktus su lobistais – jos yra dar vienas lobistinės veiklos skaidrumą skatinantis elementas.

Dabartinė padėtis

Pagal nusistovėjusią Europoje tradiciją pareiga elgtis etiškai buvo priskirta pačių institucijų atstovams, o kokios nors papildomos ir teisiškai privalomos lobistų elgesio taisyklės nebuvo nustatytos. Todėl Komisijos nariams ir Europos institucijų darbuotojams tenka paisyti griežtų jų nešališkumą užtikrinančių taisyklių. Atitinkamos nuostatos yra įtvirtintos atitinkamai Europos Bendrijų steigimo sutartyje ir Tarnybos nuostatuose (žr. priedą).

Šių taisyklių vykdymą užtikrina specialūs priežiūros ir sankcijų mechanizmai.

Komisija laikosi nuomonės, kad savanoriški lobistų elgesio kodeksai galėtų būti veiksminga papildoma priemonė. Iki šiol šioje srityje Komisija laikėsi savireguliacijos politikos. 1992 m. komunikate, skirtame specialių interesų grupėms, lobistai buvo kviečiami, remiantis Komisijos pasiūlytais minimaliais kriterijais, priimti savo elgesio kodeksus. Pagrindinius šių kriterijų bruožus galima apibendrinti taip:

- lobistai turėtų veikti sąžiningai ir visada deklaruoti savo atstovaujamus interesus;
- jie neturėtų platinti klaidinančios informacijos;
- jie neturėtų siūlyti jokio paskatinimo, siekdami gauti informaciją ar užsitikrinti tam tikrą privilegiją.

Atsižvelgdamos į Komisijos remiamą savireguliacijos sistemą, įvairios didžiosios viešųjų ryšių veikla užsiimančios organizacijos Europoje (konsultantai ir konsultacinės firmos) priėmė savanoriškus elgesio kodeksus. Šie kodeksai yra paremti minimaliais Komisijos pasiūlytais standartais ir yra labai panašaus stiliaus bei turinio. 2005 m. organizacijos papildė savo elgesio kodeksus vidaus nuobaudų mechanizmais, pradedant papeikimu ir baigiant laikinu ar visišku pašalinimu.

Iki šiol pagal šiuos savanoriškus elgesio kodeksus nebuvo pranešta nė apie vieną nusižengimą. Taip pat svarbu pažymėti, kad tokių kodeksų laikosi tik konsultantai. Šis savanoriškas elgesio kodeksas nėra taikomas nei lobistams, kurie yra nuolatiniai interesų grupių darbuotojai, nei kitoms interesų atstovų grupėms, kartkartėmis užsiimančioms lobistine veikla (pvz., advokatų kontoroms ir tyrimų institucijoms). Palyginti su visa lobistų bendruomene Briuselyje, savanoriški elgesio kodeksai taikomi labai nedaugelyje sričių. Be to, dabartinei sistemai remiantis savidrausme, būtina sustiprinti turimus elgesio kodeksus ir įdiegti bendrą vykdymo ir sankcijų sistemą, kuria visi pasitikėtų. Šiam tikslui būtų galima priimti bendrą visiems lobistams taikomą elgesio kodeksą, kurio laikymąsi prižiūrėtų speciali daugelį subjektų vienijanti organizacija, kurios veiklą galbūt galėtų papildyti Bendrijos mastu veikianti registracijos sistema. Taip pat buvo pasiūlyta, kad ES institucijos turėtų neprieštarauti taikyti oficialias sankcijas kiekvienam elgesio kodeksą pažeidusiam lobistui.

Europos Parlamentas yra priėmęs privalomą elgesio kodeksą¹⁰, taikomą visiems, siekiantiems akreditacijos (žr. pirmiau). Už bet kokią nusižengimą kodeksui būtų galima numatyti atimti akreditaciją, t. y., atimti galimybę patekti į EP patalpas.

ES valstybėse narėse šiuo metu nėra privalomų elgesio kodeksų¹¹. Kanada yra vienintelė ES nepriklausanti šalis, taikanti tokią sistemą. Iš esmės Kanados kodeksas apima tas pačias sritis, kurias Komisija yra pasiūliusi kaip minimalius savanoriško kodekso kriterijus. Kanados teisės aktuose numatyta, kad „Lobistų registratoriui“ pagrįstai įtarus Lobistų elgesio kodekso pažeidimą, ji(-s) privalo išnagrinėti tokį pažeidimą ir pranešti apie jį parlamentui. Atliktų tyrimų rezultatai skelbiami viešai (2003–2004 m. buvo išnagrinėti keturi skundai, iš kurių visi keturi pasirodė neturintys pagrindo). Už teisės pažeidimą numatytas laisvės atėmimas arba bauda iki 66 000 eurų.

¹⁰ Europos Parlamento Darbo tvarkos taisyklių IX priedo 3 straipsnis.

¹¹ Slovakija ir Vengrija šiuo metu svarsto galimybę įdiegti privalomus kodeksus.

Tolesni veiksmai

Atsižvelgiant į tai, Komisijos nuomone būtina didinti lobistinės veiklos skaidrumą. Jos manymu patikimą sistemą sudarytų:

- Komisijos tvarkoma savanoriška registracijos sistema, akivaizdžiai skatinanti lobistus registruotis; paskata registruotis galėtų būti automatinis įspėjimas apie vykstantį konsultavimąsi lobistams aktualiais klausimais;
- visiems lobistams bendras elgesio kodeksas arba bent jau bendri minimalūs reikalavimai; kodeksą turėtų rengti patys lobistai, galbūt sujungdami ir patobulindami turimus kodeksus;
- priežiūros ir sankcijų sistema, taikytina neteisingos registracijos ir (arba) elgesio kodekso pažeidimo atvejais.

Komisija nemano, kad privaloma registracija būtų tinkamas variantas. Žymiai priimtinesnė būtų griežtesnė savireguliacijos sistema. Tačiau po kiek laiko reiktų peržiūrėti, ar savireguliacijos sistema veikia. Jeigu ne, galėtų būti nagrinėjama privalomų priemonių sistemos – privalomo elgesio kodekso ir privalomos registracijos – galimybė.

Klausimai:

- *Ar sutinkate, kad reiktų stengtis didinti lobistinės veiklos skaidrumą?*
- *Ar pritariate tam, kad lobistai, norintys, kad ES institucijos juos automatiškai įspėtų apie konsultavimąsi, turėtų registruotis ir teikti apie save informaciją, įskaitant informaciją apie savo tikslus, finansinę būklę ir atstovaujamus interesus? Ar pritariate, kad ši informacija turėtų būti skelbiama viešai? Kas, jūsų nuomone, turėtų tvarkyti registrą?*
- *Ar pritariate galiojančių elgesio kodeksų sistemos stiprinimui sujungiant juos į bendrą minimalių reikalavimų rinkinį? Kas, jūsų nuomone, turėtų parengti šį kodeksą?*
- *Ar pritariate, kad reikia naujos, daug subjektų vienijančios priežiūros institucijos, kuri stebėtų, kaip yra laikomasi kodekso, ir kad prireikus būtų taikomos sankcijos už kodekso pažeidimus?*

III. NUOMONĖS APIE MINIMALIŲ KONSULTAVIMOSI STANDARTŲ TAIKYMĄ

Daug aprėpianti konsultacija į politikos formavimo procesą leidžia įtraukti suinteresuotąsias šalis. Ji yra svarbi Komisijos teisės aktų pasiūlymų kokybės gerinimo priemonė. Komisijos *minimalūs standartai* sudaro pagrindinę *Geresnės teisėkūros* veiksmų plano, kurio svarbiausias tikslas būtent ir yra pagerinti ES teisės aktų kokybę, dalį.

2002 m. gruodžio mėn. Komisija priėmė Komunikatą dėl *minimalių konsultavimosi standartų*¹². Jais buvo siekiama sukurti skaidrią ir nuoseklią bendrą konsultavimosi struktūrą, kuri tuo pačiu išliktų pakankamai lanksti, kad Komisijos departamentai galėtų pritaikyti savo taikomus konsultavimosi metodus konkrečioms politikos sritims. Buvo remiamasi tokiu

¹²

KOM(2002) 704.

bendru principu – užtikrinti, kad suinteresuotosios šalys būtų tinkamai išklausytos vykstant Komisijos politikos formavimo procesui.

Minimalūs standartai taikomi konsultacijoms dėl esminių Komisijos politikos pasiūlymų, dėl kurių reikalaujama atlikti poveikio vertinimą. Šie pasiūlymai yra išdėstyti Komisijos metinėje darbo programoje¹³. Minimalūs standartai taip pat taikomi konsultacijoms, vykstančioms žaliųjų knygų pagrindu¹⁴. Komisijos departamentai raginami taikyti šiuos standartus ir kitiems su konsultavimosi procesu susijusiems veiksams. Tačiau tam tikroms konsultavimosi priemonėms minimalūs standartai nėra taikomi. Konkrečiai galima paminėti sprendimus, priimamus oficialaus konsultavimosi su valstybėmis narėmis metu (t. y., vykstant „komitologijos“ procedūrai), konsultavimąsi, vykstantį *socialinio dialogo* metu (EB sutarties 137–139 straipsniai) ir tarptautiniuose susitarimuose apibrėžtus konsultavimosi reikalavimus. Bendrieji principai ir minimalūs standartai nėra teisiškai privalomi.

Komunikate „**konsultacijų**“ terminas apibrėžiamas kaip procesai, kuriais Komisija nori paskatinti ir sužinoti suinteresuotųjų šalių reakciją apie formuojamą politiką prieš Komisijai priimant sprendimą. „**Suinteresuotosios šalys**“ reiškia visus subjektus – organizacijas arba privačius asmenis – norinčius dalyvauti Komisijos rengiamame konsultavimosi procese.

Minimalūs standartai galioja nuo 2003 m. pradžios. Iki 2005 m. pabaigos Komisija baigė rengti daugiau nei šimtą esminių pasiūlymų¹⁵, kuriuose buvo pritaikyti minimalūs standartai. Be to, per šiuos trejus metus Komisija paskelbė 26 žaliąsias knygas¹⁶, kurioms taip pat buvo taikomi šie standartai.

Viso šio laikotarpio bendras vertinimas rodo, kad šių standartų yra laikomasi gerai. Geresnės teisėkūros ataskaitose¹⁷ teigiama, kad Komisijos departamentai tinkamai taikė didžiąją minimalių standartų dalį. Pažymėtina, kad bendras konsultavimosi žiniatinklis – portalas „Jūsų balsas Europoje“¹⁸ – yra plačiai naudojamas pradedant naujas viešas konsultacijas. Daugeliu atvejų buvo laikomasi minimalių nuomonės pateikimo terminų. Poveikio vertinimo rezultatų ataskaitose buvo skaidriai apžvelgti konsultavimosi procesai ir jų rezultatai. Tačiau nė vienu atveju internete nebuvo paskelbtos atviro viešo konsultavimosi metu pareikštos nuomonės. Taip pat nebuvo gauta pakankamai informacijos apie tai, kokių mastu Komisijos pasiūlymų galutinėse redakcijose buvo ar nebuvo atsižvelgta į konsultavimosi metu gautus komentarus.

Komisijai svarbu sužinoti konsultavimosi procesuose dalyvaujančiųjų asmenų – suinteresuotųjų šalių, asmeniškai dalyvavusių konsultavimosi procese ir taikiusių konsultavimosi standartus, nuomonės, turint omenyje, kad šie standartai taikomi tik konsultuojantis dėl esminių politikos pasiūlymų, dėl kurių būtina atlikti poveikio vertinimą, ir

¹³ Darbo programos tinklavietės adresas – http://europa.eu.int/comm/atwork/programmes/index_en.htm; poveikio vertinimo tinklavietės adresas –

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

¹⁴ Žaliųjų knygų tinklavietė: http://europa.eu.int/comm/off/green/index_en.htm.

¹⁵ Šiuos pasiūlymus galima rasti poveikio vertinimo tinklavietėje:

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

¹⁶ Žaliąsias knygas galima rasti šioje tinklavietėje: http://europa.eu.int/comm/off/green/index_en.htm.

¹⁷ Geresnės teisėkūros ataskaitose apžvelgiamas minimalių standartų taikymas konsultavimuisi: 2003 m. ataskaita http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/rpt/2003/com2003_0770en01.pdf.

2004 m. ataskaita http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0098en01.pdf ir jos priedas http://europa.eu.int/comm/civil_society/docs/SEC_2005_0364_1_EN.pdf.

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

taip pat taikomi žaliosioms knygoms. Šios nuomonės leis Komisijai nustatyti šių standartų taikymo tobulintinas sritis bei apsvarstyti galimus tolesnius veiksmus šių standartų taikymui sugriežtinti.

Klausimas:

Jūsų nuomone, ar Komisija patenkinamai laikosi bendrųjų konsultavimosi principų ir minimalių standartų? Atsakymą galite susieti su įvairiais standartais (kurie patogumo dėlei išvardyti 2 priede).

Prašome pagrįsti savo atsakymą, kur įmanoma pateikdami pavyzdžius.

IV. INFORMACIJA APIE BENDRIJOS LĖŠŲ GAVĖJUS

Europos Komisija yra įsipareigojusi išsamiau informuoti apie ES lėšų panaudojimą, konkrečiai geriau paaiškindama, kokią veiklą vykdo Europa ir kodėl ji yra svarbi. Komisija atsako už ES biudžeto vykdymą. Ji yra atskaitinga mokesčių mokėtojams ir mano, jog teikti informaciją apie leidžiamas ES lėšas atitinka visuotinį interesą.

Nors šiuolaikinės žiniasklaidos priemonės siūlo iki tol neregėtas galimybes visuomenei susipažinti su dokumentais, Europos piliečiai jaučiasi nežinantys pakankamai informacijos apie Europos Sąjungą. Piliečiai taip pat tikisi iš viešųjų institucijų didesnio veiklos skaidrumo. Lygiai kaip ir kitose gyvenimo srityse visuomenė tikisi prirėkus gauti trokštamą informaciją vartotojui patogiu būdu. Pokyčių ir šiuolaikiškumo siekianti ES nori būti šių įvykių priešakyje.

Informacijos ruošimas visuomenei paskelbti dažnai suvokiamas kaip papildoma administracinė našta. Komisijos nuomone būtina investuoti į visuomenės paramą.

Komisija jau teikia šią informaciją apie centralizuotai ir tiesiogiai valdomas ES finansuojamas politikos kryptis, ir įsipareigojo tai daryti vartotojams patogesniu būdu. Tačiau didžiąją ES biudžeto dalį leidžia ne Komisija centralizuotai, bet drauge su valstybėmis narėmis (pagal „pasidalijamojo valdymo“ principą). Bendrosios žemės ūkio ir žvejojimo politikos, struktūrinių fondų, Sanglaudos fondo ir Europos pabėgėlių fondo lėšos tvarkomos pagal pasidalijamojo valdymo principą. Visoms šioms politikos kryptims, valdomoms drauge su valstybių narių valdžios institucijomis, skiriama apie 75,7 % ES biudžeto, t. y., 86,6 mlrd. EUR per metus.

Svarbu atminti, kad terminas „naudos gavėjas“ skirtingose politikos kryptyse žymi kitokius subjektus: individualius ūkininkus, žvejus ar NVO, mokymų organizatorius ar nacionalines ministerijas, inicijuojančias ar įgyvendinančias tam tikrus veiksmus.

Informaciją apie Bendrijos lėšų, išleidžiamų drauge su valstybėmis narėmis, gavėjus šiuo metu turi kiekviena valstybė narė, o jos paskelbimas paliekamas jos pačios nuožiūrai. Visuomenei teikiamos informacijos laipsnis pastebimai skiriasi.

Kadangi ES mastu nėra visuotinio įpareigojimo ją skelbti, natūralu, kad tampa sunku susidaryti visapusišką kiekvienos programos ar projekto, įgyvendinamo kiekvienoje valstybėje narėje, tikslios padėties vaizdą. Pavyzdžiui, Bendrosios žemės ūkio politikos atveju informaciją apie naudos gavėjus kaupia vienuolika valstybių narių (Belgija, Danija, Estija,

Prancūzija, Airija, Nyderlandai, Portugalija, Ispanija, Slovėnija, Švedija ir JK)¹⁹, tačiau jų turimos informacijos išsamumas ir teikimo sąlygos labai skiriasi (nuo neribotų tiesioginių teisių naudotis informacija iki dalinio naudojimosi teisių pagal pareikalavimą). Pagrindinius duomenis apie struktūrinių fondų naudos gavėjus kaupia valstybės narės, tačiau jie nėra renkami centralizuotai ar skelbiami viešai. Kai kuriose valstybėse narėse (pvz., internete skelbiama informacija Danijoje, Airijoje, Lietuvoje, Ispanijoje ir Švedijoje) galima gauti informaciją apie Europos žvejybos orientavimo finansinės priemonės naudos gavėjus.

Norėdami gauti informacijos apie ES lėšų panaudojimą naudos gavėjų lygmeniu ir negalėdami gauti šios informacijos regionų ar valstybės mastu, piliečiai dažnai kreipiasi į Europos Komisiją. Tokiu būdu Komisija atsiduria keblioje padėtyje, nes ji neturi informacijos, nei teisės ją perduoti be išankstinio konkrečios valstybės narės sutikimo. Šiuo metu galiojančios teisinės sistemos nuostatos aiškiai neleidžia Komisijai skelbti informacijos apie naudos gavėjus.

Be to, tam tikrose valstybėse narėse naudojamas toks viešumą ribojantis metodas dažnai pagrįstas nacionalinės teisės reikalavimais arba duomenų apsaugos praktika, kuri įvairiose šalyse skiriasi tiek, kad net peržengia minimalius ES lygiu nustatytus reikalavimus²⁰, ir dažnai turi nevienodas nacionalines tradicijas bei kultūrinės sampratas ir jautrias vietas.

Todėl, siekiant užtikrinti vienodą praktiką ES lėšų gavėjų atžvilgiu, visuotina valstybių narių pareiga turėtų būti grindžiama nauja ES teisine sistema, tiesiogiai taikoma visose valstybėse narėse.

Klausimai:

- *Ar sutinkate, kad būtų pageidautina Bendrijos lygmeniu įvesti naują valstybių narių pareigą skelbti informaciją apie ES lėšų, tvarkomų pagal pasidalijamąjį valdymą, gavėjus?*
- *Jei taip, kokia informacija turėtų būti skelbiama šalies lygmeniu? Koks būtų geriausias būdas šiai informacijai paskelbti (reikalaujamos informacijos laipsnis, aprėpiamas laikotarpis ir pageidautina informacijos terpė)?*

¹⁹ Žr. informaciją, kurią galima rasti adresu: <http://www.farmssubsidy.org/60.html>.

²⁰ 1995 m. spalio 24 d. Europos parlamento ir Tarybos direktyva Nr. 95/46/EB dėl asmenų apsaugos tvarkant asmens duomenis ir dėl laisvo tokių duomenų judėjimo (Oficialusis leidinys L 281, 1995 11 23, p. 31).

1 priedas

Sąžiningumas: EB sutartis ir Tarnybos nuostatai

EB sutarties 213 straipsnio 2 dalis

„Bendrijos labui Komisijos nariai, eidami pareigas, yra visiškai nepriklausomi.

Eidami šias pareigas, jie nesiekia gauti ir neklauso jokios vyriausybės ar bet kurio kito subjekto nurodymų. Jie susilaiko nuo bet kokios su savo pareigomis nesuderinamos veiklos. [...]

Per savo kadenciją Komisijos nariai negali turėti jokio kito mokamo ar nemokamo darbo. Pradėdami eiti pareigas, jie iškilmingai pasižada per savo kadenciją ir jai pasibaigus gerbti su savo pareigomis susijusius įsipareigojimus, ypač savo pareigą sąžiningai ir apdairiai elgtis nustoję eiti šias pareigas, sutikdami eiti tam tikras skiriamąsias pareigas ar gauti tam tikrą naudą.“

Tarnybos nuostatai

11 straipsnis: *„Pareigūnas atlieka savo pareigas ir elgiasi atsižvelgdamas tik į Bendrijų interesus; jis nesiekia bet kurios [...] organizacijos ar asmens už jo institucijos ribų, nurodymų ir neatsižvelgia į juos. Jis atlieka jam paskirtas pareigas objektyviai ir nešališkai [...].“*

16 straipsnis: *„Nutraukęs tarnybą, pareigūnas ir toliau yra saistomas pareigos elgtis sąžiningai ir apdairiai sutikdamas eiti tam tikras pareigas ar priimdamas išmokas.*

Per dvejus metus po tarnybos baigimo pareigūnai privalo nedelsiant informuoti savo institucijas apie ketinimą užsiimti mokama arba nemokama profesine veikla. Jeigu ši veikla yra susijusi su pareigūno per pastaruosius trejus tarnybos metus vykdyta veikla ir galėtų sukelti konfliktą su teisėtais institucijų interesais, skiriančioji institucija gali [...] arba uždrausti pareigūnui priimti pasiūlymą arba leisti jam užimti siūlomas pareigas su sąlyga, kad bus tenkinamos jos nuožiūra nustatytos atitinkamos sąlygos.“

2 priedas

Bendrieji principai ir minimalūs standartai išsamiau²¹

Bendrieji konsultavimosi principai yra šie: dalyvavimas, atvirumas, atskaitingumas, veiksmingumas ir nuoseklumas. Iš esmės jie reiškia, kad Komisija konsultuojasi dėl daugelio sričių, o jos konsultavimosi procesai yra skaidrūs, veiksmingi ir nuoseklūs.

Penki **minimalūs standartai** yra susiję su skirtingais konsultavimosi proceso aspektais:

A. Aiškus konsultavimosi proceso turinys

„Visa pranešama informacija apie konsultavimąsi turėtų būti aiški ir tiksli bei apimti visą būtiną informaciją, kad būtų lengviau pateikti atsakymus.“

B. Tikslinės konsultavimosi grupės

„Apibrėždama konsultavimosi proceso tikslinę (-es) grupę (-es), Komisija turėtų užtikrinti, kad atitinkamos šalys turėtų galimybę pareikšti savo nuomonę.“

C. Paskelbimas

„Komisija turėtų užtikrinti atitinkamą informuotumo didinimą ir pritaikyti savo informacijos skleidimo kanalus visos tikslinės auditorijos poreikiams. Neatmetant kitų ryšių priemonių, atviros viešos konsultacijos turėtų būti skelbiamos internete ir bendrame konsultavimosi žiniatinklyje.“²²

D. Dalyvavimo laiko apribojimai

„Komisija turėtų skirti pakankamai laiko atsiliepimams į kvietimą pareikšti nuomonę planuoti ir rašytiniams atsakymams pateikti. Komisija turėtų numatyti bent 8 savaites rašytiniams atsakymams pateikti vykstant rašytiniam viešam konsultavimuisi ir 20 darbo dienų susitikimams sušaukti.“

E. Gautos informacijos gavimo patvirtinimas ir atsiliepimai į pareikštas nuomones

„Reikėtų patvirtinti, kad informacija buvo gauta. Atvirų viešų konsultacijų rezultatai turėtų būti skelbiami tinklavietėse, kuriose būtų nuoroda į bendrą konsultavimosi žiniatinklį. [...] Viešų atvirų konsultacijų metu pateiktos nuomonės bus skelbiamos bendrame konsultavimosi žiniatinklyje. Visuomenė taip pat turėtų turėti galimybę susipažinti su kitokio pobūdžio konsultavimosi rezultatais internete veikiančiame bendrame konsultavimosi žiniatinklyje.

²¹ Išsamų principų ir standartų sąrašą rasite KOM(2002) 704 V skyriuje http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/consultation/index_en.htm.

²² Komisija įsteigė portalą „Jūsų balsas Europoje“ (http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm) kaip bendrą konsultavimosi žiniatinklį. Jį sudaro dvi dalys: pagrindiniame jo puslapyje Komisijos tarnybos turi galimybę paskelbti konkrečius savo inicijuotus konsultavimosi procesus. Didžioji dalis konsultavimosi procesų paskelbiama konkrečiai politinei veiklai skirtuose konsultavimosi puslapiuose, kuriuos prižiūri atitinkami Komisijos departamentai, kurie yra lygiai taip pat susieti su bendru žiniatinkliu.

Komisija tinkamai atsižvelgs į nuomonę pareiškusių šalių ir visuomenės narių išsakytas pastabas.²³

²³ Atsiliepimai turėtų būti pateikiami prie teisės akto pasiūlymo pridedame aiškinamajame memorandume, pasibaigus konsultavimosi procesui skelbiamuose komunikatuose ir poveikio vertinimo ataskaitose. Visus šiuos 2003–2005 m. dokumentus rasite poveikio vertinimo tinklavietėje:
http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/practice_en.htm.