



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 3.5.2006
COM(2006) 194 konč.

ZELENA KNJIGA

POBUDA ZA PREGLEDNOST V EVROPI

(predložila Komisija)

ZELENA KNJIGA

POBUDA ZA PREGLEDNOST V EVROPI

I. UVOD

Sprejeta obveznost za razširitev možnosti dejavnega sodelovanja interesnih skupin pri oblikovanju politike EU je eden od „Strateških ciljev 2005–2009“, s katerimi je Evropska komisija začela izvajati „Partnerstvo za evropsko obnovo“¹. V tem okviru je Komisija zlasti poudarila, da „*ideja partnerstva vključuje tudi posvetovanje in soodločanje*“.

Komisija je poudarila tudi pomen „*visoke stopnje preglednosti*“, s katero bi Uniji zagotovila, da je „*odprta za javni nadzor in odgovarja za svoje delo*“.

Komisija je prepričana, da so visoki standardi preglednosti del legitimnosti vsake moderne uprave. Evropska javnost ima pravico pričakovati, da so javne ustanove učinkovite, zanesljive in storilnostno naravnane, ter da se s pooblastili in sredstvi, zaupanimi političnim in javnim organom, ravna previdno in se jih nikoli ne zlorablja v osebno korist.

Na podlagi tega je Komisija novembra 2005 dala „Pobudo za preglednost v Evropi“ (PPE)².

Namen pobude je izhajati iz vrste ukrepov v zvezi s preglednostjo, ki jih Komisija že izvaja, zlasti tistih, ki so del splošnih reform, ki se izvajajo od leta 1999 in so v beli knjigi o evropski upravi. Večji dosežki na tem področju so:

- zakonodaja o „dostopu do dokumentov“ (Uredba (ES) št. 1049/2001), ki določa okvir za dostop do neobjavljenih dokumentov institucij in organov EU prek registra dokumentov ali spremljanja posameznih zahtevkov. Komisija je ustanovila tudi register dokumentov (kakor to zahteva Uredba) in posebni register dokumentov, povezanih z delom „komitoloških“ odborov;
- oblikovanje zbirk podatkov, ki bodo vsebovale informacije o posvetovalnih organih in strokovnih skupinah za svetovanje Komisiji;
- širše posvetovanje z interesnimi skupinami ter poglobljene presoje vpliva pred zakonodajnimi predlogi. Te pomagajo zagotoviti pravilno upoštevanje pomislekov državljanov in vseh zainteresiranih strank. Pomenijo pa bistvene prispevke za izvajanje politike Komisije o „sprejemanju boljše zakonodaje“;
- „Kodeks dobrega upravnega ravnanja“ Komisije, ki je zanjo merilo za kakovost storitev pri odnosih z javnostjo. Poklicno etiko osebja Komisije urejajo kadrovske predpisi in njihova izvedbena pravila. Na politični ravni Pogodba ES vsebuje jasne določbe o etičnih standardih, ki jih morajo upoštevati člani Komisije. Uporabljati so se začeli s „Kodeksom ravnanja komisarjev“ Komisije.

¹ COM(2005) 12.

² SEC(2005) 1300.

Komisija je začela pripravljati pregled svojega splošnega pristopa do preglednosti s pobudo za preglednost v Evropi. Njen cilj je ugotoviti področja, ki jih je treba izboljšati, in o tem spodbuditi razpravo. Zato pobuda obsega širok izbor tem. Te teme segajo od bolj popolnih informacij o upravljanju in porabi sredstev Komisije do poklicne etike v evropskih institucijah ter okvira, v katerem delujejo lobistične skupine in organizacije civilne družbe.

S pobudo z dne 9. novembra 2005 Komisija ločuje med tremi področji, na katerih so potrebni ukrepi.

Za prvo področje je sklenila, da je treba sprejeti naslednje takojšnje ukrepe:

- Za boljši nadzor nad porabo sredstev EU na podlagi centraliziranega upravljanja bo postavljena namenska spletna stran, ki bo omogočala hiter dostop do razpoložljivih informacij o prejemnikih v okviru projektov in programov. Spletna stran tudi vsebuje povezave do spletnih strani držav članic, na katerih so na voljo podatki o prejemnikih sredstev EU na podlagi deljenega upravljanja.
- Komisija bo izboljšala obseg svojega registra dokumentov, zlasti s ciljem, da bi bilo več dokumentov neposredno dostopnih prek spleta.

Drugi sklop ukrepov bo sestavljala razprava z drugimi evropskimi institucijami o:

- pravih in standardih glede poklicne etike javnih funkcionarjev v evropskih institucijah;
- pregledu zakonodaje o „dostopu do dokumentov“. Medinstitucionalno sodelovanje na tem področju bo proti koncu leta 2006 ali v začetku 2007 dopolnilo posvetovanje z interesnimi skupinami, temu pa bo sledil predlog Komisije;
- reviziji pravnega okvira Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF), s katero bo zagotovljeno, da bodo države članice urad sistematično obveščale o končnih rezultatih primerov goljufij, o katerih so bili obveščeni nacionalni organi.

Komisija je ugotovila tudi tri ključne sestavine PPE, ki bi morale biti izpostavljene na podlagi prihodnjega odprtega javnega posvetovanja in so predmet te zelene knjige.

- **Potreba po bolj strukturiranemu okviru za dejavnosti zastopnikov interesov (lobistov)**

Odprtost je bila vedno vodilno načelo Komisije pri stikih z zastopniki interesov. V zadnjih nekaj letih je Komisija okrepila in še dodatno razvila svojo politiko do sodelovanja organizacij civilne družbe in drugih interesnih skupin zlasti s sprejetjem „bele knjige o evropski upravi“ ter „splošnih načel in minimalnih standardov za posvetovanje z zainteresiranimi strankami“³.

Hkrati je Komisija poudarila načelo, da „*boljše sodelovanje pomeni večjo odgovornost*“⁴. Odnosi med Komisijo in zastopniki interesov morajo dovoljevati zunanji nadzor. Zato bi

³ COM(2002) 704.

⁴ Bela knjiga Evropske komisije o „evropski upravi“.

bil pravi čas, da se pregleda okvir dejavnosti zastopnikov interesov in zberejo mnenja o potrebi po novih pobudah.

- **Povratne informacije o minimalnih standardih Komisije za posvetovanje**

Standardi Komisije za posvetovanje prispevajo k zagotavljanju preglednega sodelovanja med zastopniki interesov in Komisijo. Od samega začetka uporabe standardov so minila tri leta.

Komisija bi rada dopolnila svoje lastno notranje spremljanje uporabe standardov s povratnimi informacijami od zunaj.

- **Obvezno razkritje informacij o prejemnikih sredstev EU v okviru deljenega upravljanja**

Poleg zgoraj navedenega spletnega portala se zastavlja vprašanje, ali naj bodo države članice pravno zavezane razkriti prejemnike sredstev EU v okviru deljenega upravljanja.

Zainteresirane stranke naj predložijo svoja mnenja o teh zadevah tako, da odgovorijo na vprašanja iz posameznih poglavij o vsaki od teh treh zadev.

Posvetovanje se začne dne 3.5.2006 in konča dne 31.8.2006.

Prispevki se pošljejo Komisiji prek temu namenjene spletne strani, na kateri je tudi več informacij o postopku posvetovanja. Komisija se bo z interesnimi skupinami posvetovala tudi s pomočjo predstavništev v državah članicah.

Vsi prispevki bodo objavljeni na spletni strani.

II. PREGLEDNOST IN ZASTOPANJE INTERESOV (LOBIRANJE)

1. Opredelitve in osnovni okvir

V tej zeleni knjigi so z izrazom „lobiranje“ mišljene vse dejavnosti, ki se opravljajo z namenom vplivati na oblikovanje politike in odločanje v evropskih institucijah.

V skladu s tem je izraz „lobist“ opredeljen kot oseba, ki opravlja te dejavnosti in dela v različnih organizacijah, kakor so svetovalne službe o javnih zadevah, odvetniške družbe, nevladne organizacije, strokovne enote, podjetniške lobistične enote („notranji zastopniki“) ali trgovinska združenja.

Za smiselno razpravo o okviru za lobiranje na ravni EU je treba opredeliti osnovni okvir, iz katerega bo izhajal odnos med institucijami EU in lobisti. Komisija meni, da so naslednje sestavine nujno potrebne:

1. Lobiranje je legitimen del demokratičnega sistema, ne glede na to ali ga opravljajo posamezniki ali podjetja, organizacije civilne družbe in druge interesne skupine ali podjetja, ki poslujejo v imenu tretjih oseb (izvedenci za javne zadeve, strokovne enote in pravniki).

2. Lobisti lahko pomagajo pri seznanjanju evropskih institucij s pomembnimi zadevami. V nekaterih primerih Skupnost ponudi finančno pomoč, da bi zagotovila ustrezno izražanje stališč nekaterih interesnih skupin na evropski ravni (na primer interesov potrošnikov ali invalidov, okoljskih interesov itd.).
3. Vendar pa neustrezno lobiranje ne bi smelo neprimerno vplivati na evropske institucije.
4. Če želijo lobistične skupine prispevati k razvoju politike EU, mora biti javnosti jasno, katere podatke zagotavljajo evropskim institucijam. Jasno mora biti tudi, koga zastopajo, kaj je njihovo poslanstvo in kako se financirajo.
5. Del obveznosti evropskih institucij, da pokažejo in zagotovijo „splošni interes Skupnosti“⁵, je pravica do notranje razprave, v katero ne posegajo zunanji interesi.
6. Ukrepi na področju preglednosti morajo biti učinkoviti in sorazmerni.

2. Možna težavna področja

Sredstva javnega obveščanja, strokovnjaki in znanstveniki ter zastopniki interesov so izrazili pomisleke glede lobističnih ravnanj, ki naj bi presegale legitimno zastopanje interesov. To velja ne le za ravnanja, ki so očitno nezakonita (goljufijo in korupcijo), ampak tudi za druge neustrezne metode lobiranja, s katerimi se zlorablja politika odprtosti institucij EU ali pa so očitno zavajajoče.

V tem okviru se pogosto navajajo naslednji primeri:

- Institucijam EU se pošiljajo izkrivljene informacije glede možnih gospodarskih, socialnih ali okoljskih vplivov osnutkov zakonodajnih predlogov.
- S sodobnimi komunikacijskimi tehnikami (prek spleta, elektronske pošte) je mnogo lažje organizirati obsežne oglaševalske akcije za določeno vprašanje ali proti njej, ne da bi mogle institucije EU preveriti, koliko te peticije izražajo resnične pomisleke državljanov EU.
- Legitimnost evropskih nevladnih organizacij, da zastopajo interese, je včasih vprašljiva, ker je videti, da se nekatere nevladne organizacije zanašajo na finančno podporo iz proračuna EU ter na politično in finančno podporo svojih članov.
- Nasprotno pa številne nevladne organizacije menijo, da nimajo vsi enakih možnosti pri lobiranju, ker lahko podjetniški sektor v lobiranje vlaga več finančnih sredstev.
- Na splošno obstajajo kritike glede pomanjkanja informacij o lobistih, ki so dejavni na ravni EU, vključno s finančnimi sredstvi, ki jih imajo na voljo.

⁵ Glej člen 213 Pogodbe ES.

3. Sedanji ukrepi in možnosti

Sedanja politika Komisije o preglednosti na področju lobiranja temelji na dveh različnih kategorijah ukrepov. Na eni strani so informacije, ki se zagotavljajo širši javnosti o odnosih med zastopniki interesov in Komisijo, da bi bil omogočen zunanji nadzor. Na drugi strani so pravila o integriteti, ki urejajo pravilno ravnanje samih lobistov in tistih, na katere je lobiranje usmerjeno.

3.1. Zunanji nadzor

Zunanji nadzor lahko zavira neustrezne oblike lobiranja. Ukrepi za preglednost lahko zagotovijo informacije o tem, kdo se ukvarja z lobističnimi dejavnostmi, in o položajih, ki jih zavzemajo pri lobiranju v evropskih institucijah.

Evropska komisija je povezana z mnogimi različnimi interesnimi skupinami, strokovnjaki in lobisti. V delu je obravnavana udeležba zastopnikov interesov v postopku javnega posvetovanja.

Na tem področju ima Komisija že dobro uveljavljeno politiko o preglednosti, ki je določena v „splošnih načelih in minimalnih standardih za posvetovanje z zainteresiranimi strankami“.

Minimalni standardi zahtevajo objavo prispevkov udeležencev na javnih posvetovanjih na spletnih straneh (glej tudi poglavje III). Standardi za posvetovanje vsebujejo tudi zahteve za preglednost glede narave interesnih skupin.

Splošna načela in minimalni standardi za posvetovanje

„Odprtost in odgovornost sta pomembni načeli za ravnanje organizacij, ki skušajo prispevati k razvoju politik EU. Vidno mora biti:

- *katere interese zastopajo*
- *kaj obsega zastopanje.*

Zainteresirane stranke, ki želijo predložiti pripombe na predlog Komisije o politiki, morajo biti zato pripravljene, da Komisiji in širši javnosti zagotovijo zgoraj opredeljene informacije. Te informacije morajo biti razpoložljive v zbirki podatkov CONECCS (če so organizacije upravičene do te zbirke podatkov in želijo biti vključene prostovoljno) ali z drugimi ukrepi, na primer s posebnimi informacijskimi listi. Če te informacije niso navedene, se predložitve obravnavajo kot posamezni prispevki“⁶.

CONECCS⁷ je prostovoljna zbirka podatkov Komisije o evropskih organizacijah civilne družbe. Pojem „organizacije civilne družbe“ je zelo širok ter obsega sindikate in združenja delodajalcev, nevladne organizacije, skupine potrošnikov, organizacije, ki zastopajo socialne in gospodarske subjekte, dobrodelne organizacije in organizacije, ki temeljijo na skupnosti⁸.

⁶ COM(2002) 704.

⁷ CONECCS–Consultation, the European Commission and Civil Society (posvetovanje, Evropska komisija in civilna družba) http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccc/index_en.htm.

⁸ Komisija je predvsem upoštevala opredelitev, ki jo uporablja Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO).

CONECCS se torej lahko šteje kot zbirka podatkov o evropskih interesnih (lobističnih) skupinah.

CONECCS se uporablja kot vir informacij za službe Komisije in širšo javnost. Vendar pa zahteve ali spodbude, da bi se organizacije civilne družbe registrirale, ne obstajajo. Prav tako ni ovir za tiste organizacije, ki se ne registrirajo.

Evropska komisija ne upravlja niti sistema za akreditacijo niti obveznega registra organizacij, ki sodelujejo s Komisijo.

Nasprotno ima Evropski parlament (EP) sistem za akreditacijo vseh, ki potrebujejo pogost dostop do te institucije (kar pomeni pet ali več dni na leto). Ta sistem omogoča fizični dostop do parlamenta. Kvestorji izdajajo posebne dovolilnice, ki veljajo eno leto. Na dovolilnicah je navedeno ime imetnika, ime podjetja, za katero ta dela, in organizacije, ki jo zastopa. Na spletni strani EP je objavljen seznam akreditiranih lobistov. To je preprost abecedni seznam in navaja samo ime imetnika dovolilnice ter organizacijo, ki jo zastopa. Vendar pa ne navaja interesov, ki jih lobist zastopa.

V EU je nemški *Bundestag* trenutno⁹ edini parlament, ki je sprejel natančna in uradna pravila v zvezi z registracijo lobistov. Vsako leto je sestavljen javni seznam vseh skupin, ki želijo izraziti ali braniti svoja stališča. Interesne skupine morajo za registracijo navesti naslednje podatke: njihovo ime in sedež, sestavo upravnega odbora in nadzornega sveta, interesno področje, število članov, imena njihovih predstavnikov in naslov urada. Zahteve po navedbi finančnih podatkov ni. Register je na voljo na spletnih straneh.

Načeloma lobistov ni niti mogoče zaslišati v parlamentarnih odborih niti ne morejo prejeti dovolilnice, ki bi jim omogočila vstop v poslopje parlamenta, razen če niso v registru. Vendar pa lahko Bundestag povabi tudi organizacije, ki niso v registru, naj priložnostno pošljejo podatke.

Nekatere tretje države (ZDA in Kanada) imajo obvezni register lobistov, to pomeni, da morajo podjetja za stike z javnostjo in lobistične skupine oddati sezname svojih strank, zadev, s katerimi se ukvarjajo, ter denarja, ki ga stranke plačajo za opravljanje nalog. Lobisti morajo tudi oddajati redno poročilo. Podatki so javnosti na voljo prek spletnih strani.

Krepitev zunanjega nadzora

Za krepitev zunanjega nadzora nad lobiranjem se lahko upoštevajo številne možnosti. Zagotavljanje obširnejših informacij o osebah, ki so prispevale k razvoju političnega ali pravnega okvira, ter razvoj sistema registracij na podlagi spodbud sta možnosti, ki sta po mnenju Evropske komisije najbolj ustrezni.

Boljše informacije

Najprej se je treba osredotočiti na skladno izvajanje veljavnih pravil na področju odprtega javnega posvetovanja. To pomeni, da bo Komisija zagotovila, da bodo v okviru tovrstnih posvetovanj interesne skupine sistematično pozvane, da predložijo informacije o svojih ciljih, virih financiranja in interesih, ki jih zastopajo.

⁹ V nekaterih državah članicah EU se trenutno obravnavajo obvezni sistemi.

Uporaba teh trenutnih zahtev po preglednosti bi se lahko okrepila z razvojem elektronskega orodja (vprašalnika), ki bi Komisiji omogočil, da zbere več informacij o udeležencih na odprtih javnih posvetovanjih prek spleta.

Takšno vnaprej pripravljeno orodje bi uporabljale vse službe Komisije za svoja posvetovanja prek spleta.

Registracija – prostovoljni sistem s spodbudami za registracijo

Komisija bi lahko razvila in upravljala prostovoljni sistem registracije prek spleta za vse interesne skupine in lobiste, ki želijo izraziti svoje mnenje o pobudah EU. Skupine in lobisti, ki se registrirajo z navedbo določenih podatkov o sebi, bi imeli možnost navesti svoje posebne interese in bi bili opozorjeni glede posvetovanj na področjih, ki jih posebej zanimajo. Tako bi Komisija samodejno opozorila samo lobiste, ki so se registrirali. Prosilci, ki se želijo vpisati v register, morajo predložiti podatke o tem, koga zastopajo, kaj je njihovo poslanstvo in kako se financirajo. Prosilci morajo sprejeti tudi kodeks ravnanja (glej oddelek 3.2.), ki se izvaja na verodostojen in pregleden način. Register bo širši javnosti omogočil splošen pregled in javni nadzor skupin, ki se ukvarjajo z lobiranjem pri Komisiji.

3.2. Pravila o integriteti: kodeks ravnanja za lobiste

Poleg tega, da pravila o integriteti omogočajo zunanji nadzor stikov z lobisti, so še en bistven prispevek k preglednosti pri lobiranju.

Sedanje stanje

Tradicionalni koncept na evropski ravni je osredotočen na etično vedenje predstavnikov samih institucij, in ne na vzpostavitev dodatnih pravno zavezujočih pravil o ravnanju lobistov. Zato veljajo za člane Komisije in osebje evropskih institucij stroga pravila, ki zagotavljajo njihovo nepristranskost. Ustrezne določbe so v Pogodbi o ustanovitvi Evropskih skupnosti in v Kadrovske predpisih (glej Prilogo).

Ta pravila se izvajajo s posebnimi mehanizmi za spremljanje in sankcioniranje.

Komisija meni, da so lahko prostovoljni kodeksi ravnanja lobistov koristno dopolnilo. Komisija je doslej na tem področju izbrala politiko samoregulacije. V Sporočilu iz leta 1992 o posebnih interesnih skupinah so bili lobisti pozvani, naj sprejmejo svoje kodekse ravnanja na podlagi minimalnih meril, ki jih je predlagala Komisija. Glavne lastnosti teh meril se lahko povzamejo:

- Lobisti bi morali delovati pošteno in vedno navesti interese, ki jih zastopajo.
- Ne smejo razširjati zavajajočih informacij.
- Ponujati ne smejo nobene oblike napeljevanja z namenom pridobitve informacij ali prednostne obravnave.

Zaradi sistema samoregulacije, ki ga spodbuja Komisija, so številne krovne organizacije evropskih strokovnjakov za stike z javnostjo (svetovalci in svetovalna podjetja) sprejele prostovoljne kodekse ravnanja. Ti temeljijo na minimalnih standardih, ki jih predlaga Komisija, in so si po načinu in vsebini zelo podobni. Leta 2005 so organizacije opremile svoje

kodekse z notranjimi mehanizmi sankcioniranja, ki obsegajo od uradnega ukora do izključitve za določen ali nedoločen čas.

Doslej ni bilo prejetih poročil o prekrških v okviru teh prostovoljnih kodeksov ravnanja. Pomembno je tudi omeniti, da se takih kodeksov držijo samo svetovalci. V okvir uporabe tega prostovoljnega kodeksa ravnanja ne spadajo niti lobisti, ki so v lobističnih skupinah zaposleni za nedoločen čas, niti druge skupine zastopnikov interesov, ki občasno opravljajo dejavnosti lobiranja (npr. odvetniške družbe in strokovne enote). V primerjavi s celotno lobistično skupnostjo v Bruslju je bila zajetost prostovoljnih kodeksov ravnanja posledično omejena. Poleg tega se sedanji sistem nanaša na samodisciplino, zato je videti, da je treba prečistiti besedila sedanjih kodeksov in vzpostaviti enotni sistem uveljavljanja in sankcioniranja, ki mu bodo zaupali vsi. To bi lahko vključevalo skupni kodeks ravnanja, ki bi se uporabljal za vse lobiste in bi bil pod nadzorom posebne krovne organizacije, po možnosti pa bi bil povezan s sistemom registracije, ki ga vodi Komisija. Predlagano je bilo tudi, da bi morale biti institucije EU pripravljene uporabljati uradno predpisane sankcije za vse lobiste, ki prekršijo kodeks ravnanja.

Evropski parlament ima obvezni kodeks ravnanja¹⁰ za vse, ki želijo pridobiti akreditacijo (glej zgoraj). Posledica vsake kršitve je lahko odvzem akreditacije, to je možnosti fizičnega dostopa do prostorov EP.

V državah članicah EU trenutno ni obveznih kodeksov ravnanja¹¹. Videti je, da je Kanada edina tretja država, ki uporablja takšen sistem. Po vsebini kanadski kodeks zajema ista področja kakor minimalna merila za prostovoljni kodeks, ki ga je predlagala Komisija. Kanadski zakon določa, da v primeru, kadar „tajnik lobistov“ utemeljeno sumi, da je prišlo do kršitve kodeksa ravnanja lobistov, mora navedeno kršitev preiskati in jo sporočiti parlamentu. Rezultati navedenih preiskav so dostopni javnosti. (Leta 2003 in 2004 so bili opravljene preiskave v zvezi s štirimi pritožbami, za vse štiri pa je bilo ugotovljeno, da so brezpredmetne.) Za kršitev zakona je predvidena zaporna kazen ali globa v znesku do 66 000 EUR.

Pot naprej

Glede na navedeno Komisija meni, da je na področju lobiranja potrebna večja preglednost. Meni, da bi verodostojen sistem sestavljali:

- prostovoljni sistem registracije, ki bi ga vodila Komisija, z jasnimi spodbudami lobistom, naj se registrirajo. Te spodbude bi vključevale prejemanje samodejnih opozoril glede posvetovanj v zvezi z zadevami, ki so v interesu lobistov;
- enotni kodeks ravnanja za vse lobiste, ali vsaj enotne minimalne zahteve. Kodeks bi moral oblikovati lobistični sektor sam, po možnosti s prečiščevanjem besedil in izboljšanjem veljavnih kodeksov;
- sistem spremljanja in sankcij za uporabo v primeru nepravilne registracije in/ali kršitve kodeksa ravnanja.

¹⁰ Člen 3 Priloge IX k Poslovniku EP.

¹¹ V dveh novih državah članicah (SK, HU) se obravnavajo obvezni pristopi.

Komisija meni, da sistem obvezne registracije ne bi bila ustrezna možnost. Bolj ustrezen se zdi strožji sistem samoregulacije. Po določenem času pa bi bilo treba opraviti pregled, s katerim bi ugotovili, ali je bila samoregulacija uspešna. Sicer bi bilo treba razmisliti o sistemu obveznih ukrepov – obveznem kodeksu ravnanja in obvezni registraciji.

Vprašanja:

- *Ali se strinjate, da bi si bilo treba prizadevati za večjo preglednost na področju lobiranja?*
- *Ali se strinjate, da naj se lobisti, ki želijo biti samodejno opozorjeni glede posvetovanj z institucijami EU, registrirajo in navedejo informacije o svojih ciljih, finančnem stanju in o interesih, ki jih zastopajo? Ali se strinjate, da bi morale biti te informacije na voljo širši javnosti? Kdo bi moral po vašem mnenju upravljati register?*
- *Ali se strinjate s tem, da bi se besedila veljavnih kodeksov prečistila in združila z enotnimi minimalnimi zahtevami? Kdo bi moral po vašem mnenju napisati kodeks?*
- *Ali se strinjate, da je potrebna nova, obsežna organizacija zunanjega nadzora, ki bi spremljala izpolnjevanje zahtev kodeksa, in da je treba uporabljati sankcije za vsakršno kršitev kodeksa?*

III. POVRATNE INFORMACIJE O MINIMALNIH STANDARDIH KOMISIJE ZA POSVETOVANJE

Široko posvetovanje omogoča vključevanje zainteresiranih strank v proces oblikovanja politike. To je nujno orodje za izboljšanje kakovosti predlogov zakonodajnih aktov Komisije. *Minimalni standardi* Komisije so ključni del akcijskega načrta o *sprejemanju boljše zakonodaje*, katerega cilj je izboljšati kakovost zakonodaje EU.

Komisija je decembra 2002 sprejela *minimalne standarde za posvetovanja*¹². Cilj je bil ustanoviti pregleden in dosleden splošni okvir za posvetovanja, ki pa bi bil dovolj prožen, da bi službam Komisije omogočal prilagoditev svojih metod posvetovanja za posebna politična področja. Splošni cilj je bil zagotoviti pravilno obravnavo zainteresiranih strank v procesu oblikovanja politike pri Komisiji.

Minimalni standardi se uporabljajo za posvetovanja o glavnih predlogih Komisije v zvezi s politiko, za katere se zahteva presoja vpliva; ti predlogi so navedeni v letnem delovnem programu Komisije¹³. Minimalni standardi se uporabljajo tudi za posvetovanja na podlagi zelenih knjig¹⁴. Službe Komisije se spodbujajo, naj uporabljajo te standarde tudi za druga posvetovanja. Vendar pa so nekatera posebna posvetovalna orodja izvzeta iz obsega uporabe minimalnih standardov. Mednje sodijo odločitve, sprejete v postopku, ki vključuje uradna posvetovanja z državami članicami (to je postopek komitologije), tako imenovani „*socialni dialog*“ (členi 137 do 139 Pogodbe ES) in posvetovanja, ki se zahtevajo v mednarodnih sporazumih. Splošna načela in minimalni standardi niso pravno zavezujoči.

¹² COM(2002) 704.

¹³ „Delovni program“ je na spletni strani http://europa.eu.int/comm/atwork/programmes/index_en.htm.

¹⁴ „Presoja vpliva“ je na spletni strani http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/index_en.htm.

Zelene knjige so na spletni strani: http://europa.eu.int/comm/off/green/index_en.htm.

V okviru Sporočila je izraz „posvetovanja“ opredeljen kot tisti postopki, s katerimi želi Komisija za oblikovanje politike pred sprejemom odločitve pridobiti mnenja od zainteresiranih strank. „Zainteresirane stranke“ so vsi, ki želijo sodelovati pri posvetovanjih, ki jih vodi Komisija, ne glede na to ali so organizacije ali državljani.

Minimalni standardi se uporabljajo od začetka leta 2003. Do konca leta 2005 je Komisija dokončala več kakor sto večjih predlogov¹⁵, pri katerih se uporabljajo minimalni standardi. Poleg tega je Komisija v teh treh letih objavila 26 zelenih knjig¹⁶, v katerih se prav tako uporabljajo standardi.

Splošna ocena v tem obdobju je bila, da je izpolnjevanje standardov na splošno dobro. Poročila o sprejemanju boljše zakonodaje¹⁷ pravijo, da službe Komisije pravilno uporabljajo večino minimalnih standardov. Zlasti se široko uporablja enoten dostop do posvetovanja na spletnem portalu „Vaš glas v Evropi“¹⁸ za oglaševanje novih odprtih javnih posvetovanj. Zdi se, da so bili minimalni roki za odgovore v večini primerov upoštevani. Poročanje o postopku posvetovanja in rezultatih v poročilih o presoji vpliva je bilo pregledno. Prispevki za odprta javna posvetovanja pa niso bili vedno objavljeni na spletnih straneh. V nekaterih primerih je bilo premalo povratnih informacij o tem, kako so bile ali niso bile pripombe, prejete na posvetovanjih, upoštevane v končnem predlogu Komisije glede politike.

Za Komisijo je pomembno, da pridobi povratne informacije od udeležencev v postopku posvetovanja – zainteresiranih strank, ki imajo s posvetovanji in z uporabo standardov za posvetovanja neposredne izkušnje – ob upoštevanju, da se ti standardi uporabljajo samo za (i) predloge glede večjih politik, pri katerih se zahteva presoja vpliva, in (ii) zelene knjige. Te povratne informacije bodo omogočile Komisiji, da odkrije področja, na katerih so možne izboljšave pri uporabi teh standardov, in da obravnava možne nadaljnje ukrepe za strožjo uporabo standardov.

Vprašanje:

Je po vašem mnenju Komisija uporabila splošna načela in minimalne standarde za posvetovanja na zadovoljiv način? Odgovorite lahko za posamične standarde (ki so zaradi lažjega navajanja navedeni v Prilogi 2).

Utemeljite svoj odgovor in po potrebi navedite primere v podkrepitev svojih trditev.

¹⁵ Predlogi so na voljo na spletni strani o presoji tveganja:

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

¹⁶ Zelene knjige so na voljo na spletni strani: http://europa.eu.int/comm/off/green/index_en.htm.

¹⁷ Vendar pa poročila o „sprejemanju boljše zakonodaje“ poročajo o uporabi minimalnih standardov za posvetovanje: Poročilo o sprejemanju boljše zakonodaje 2003 http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/rpt/2003/com2003_0770en01.pdf.

Poročilo o sprejemanju boljše zakonodaje 2004 http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0098en01.pdf.

in Priloga http://europa.eu.int/comm/civil_society/docs/SEC_2005_0364_1_EN.pdf.

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

IV. RAZKRITJE PREJEMNIKOV SREDSTEV SKUPNOSTI

Evropska komisija si prizadeva ozaveščati javnost o porabi denarja EU, zlasti tako da bolj natančno pojasni, kakšen je prispevek Evrope in zakaj je ta pomemben. Komisija je pristojna za izvrševanje proračuna EU. Odgovorna je davkoplačevalcem in meni, da je zagotavljanje informacij o porabi sredstev EU v interesu širše javnosti.

Čeprav ponujajo sodobna sredstva množičnega obveščanja priložnosti brez primere, pa evropski na žalost državljani čutijo, da je njihovo poznavanje Evropske unije sorazmerno omejeno. Hkrati pa naraščajo pričakovanja državljanov po večji preglednosti v javnih institucijah. Kakor na vse več drugih področjih pa javnost pričakuje, da bo imela omogočen dostop do zelenih informacij „na zahtevo“ v obliki, ki je do uporabnika prijazna. EU, ki je gonilna sila za sprememb in posodabljanje, si želi, da bi bila na čelu tega razvoja.

Priprava informacij za javno objavo je pogosto povezana z dodatnimi upravnimi bremenimi. Komisija meni, da so to potrebne naložbe za podporo javnosti.

Komisija že zagotavlja te informacije za tiste politike, financirane s sredstvi EU, ki jih upravlja centralno in neposredno, ter se je obvezala, da bo to počela na način, ki je do uporabnika najbolj prijazen. Najpomembnejšega dela proračuna EU pa Komisija ne porabi centralno in neposredno, temveč v povezavi z državami članicami („deljeno upravljanje“). Sredstva za skupno kmetijsko in ribiško politiko, strukturne sklade, kohezijski sklad in Evropski sklad za begunce se porabijo v skladu s tem deljenim upravljanjem. Te politike, ki se upravljajo skupaj z organi držav članic, pomenijo okoli 75,7 % proračuna EU, kar je 86,6 milijard EUR na leto.

Zavedati se je treba, da se pomen opredelitve „prejemnik“ precej razlikuje od ene politike do druge, in zajema vse od posameznih kmetov, ribičev itd., do nevladnih organizacij, izvajalcev izobraževanja ali nacionalnih ministrstev, ki uvedejo ali izvajajo nekatere ukrepe.

Informacije o prejemnikih sredstev Skupnosti, porabljenih v partnerstvu z državami članicami, so trenutno v rokah posameznih držav članic, o obveščanju v zvezi s tem pa je pristojna vsaka država sama. Obseg informacij, ki se zagotavljajo javnosti, se precej razlikuje.

V odsotnosti splošne obveznosti na ravni EU je seveda težko prikazati točno stanje za vsak program ali projekt v posamezni državi članici. Pri skupni kmetijski politiki so na primer informacije o prejemnikih na voljo v enajstih državah članicah (Belgiji, Danski, Estoniji, Franciji, Irski, Nizozemski, Portugalski, Sloveniji, Španiji, Švedski in Združenem kraljestvu¹⁹, vendar se natančnost informacij in postopkov zagotavljanja med njimi precej razlikujejo (od popolnega in neposrednega dostopa do delnega dostopa na zahtevo). Osnovne podatke o prejemnikih za strukturne sklade pobirajo države članice, vendar niso niti centralizirani niti na voljo javnosti. Informacije o prejemnikih finančnega instrumenta za usmerjanje ribištva so na voljo v nekaterih državah članicah (npr. spletne informacije v Danski, Irski, Litvi, Španiji in Švedski).

Državljeni se pogosto obrnejo na Evropsko komisijo, kadar potrebujejo informacije o porabi proračuna EU, ki segajo do prejemnikov sredstev, če te informacije niso na voljo na regionalni ali nacionalni ravni. To Komisijo postavlja v težak položaj, ker sama nima teh

¹⁹ Glej na primer informacije, ki so na voljo na spletnem naslovu: <http://www.farmsubsidy.org/60.html>.

informacij ali pa nima pravice, da bi jih izdala brez predhodnega soglasja zadevne države članice. Določbe v veljavnem pravnem okviru Komisiji izrecno prepovedujejo objavo informacij o prejemnikih.

Poleg tega omejevalni pristop do objav, ki ga imajo nekatere države članice, pogosto temelji na zahtevah nacionalne zakonodaje ali na praksah varovanja podatkov, ki se od države do države razlikujejo, tako da presegajo minimalne zahteve, ki veljajo na ravni EU²⁰, in so pogosto globoko zakoreninjene v nacionalnih tradicijah ter pojmovanju in dožemanju, ki temelji na kulturi.

Vsaka s tem usklajena splošna obveznost držav članic bi torej morala temeljiti na novem pravnem okviru EU, ki se neposredno uporablja v vseh državah članicah, da se zagotovi dosleden pristop za vse prejemnike sredstev EU.

Vprašanja:

- *Ali se strinjate, da je zaželeno, da se na ravni Skupnosti uvede obveznost držav članic, da dajo na voljo informacije o prejemnikih sredstev EU v okviru deljenega upravljanja?*
- *Če se strinjate, katere informacije naj bi se zahtevale na nacionalni ravni? Kateri bi bil najboljši način za dajanje teh informacij na voljo (stopnja zahtevanih informacij, obdobje in zaželeni medij)?*

²⁰ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 95/46/ES z dne 24. oktobra 1995 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov (UL L 281, 23.11.1995, str. 31).

Priloga 1

Integriteta: Pogodba ES in Kadrovski predpisi

Člen 213(2) Pogodbe ES

„Člani Komisije so pri opravljanju svojih nalog v splošnem interesu Skupnosti popolnoma neodvisni.

Pri opravljanju teh nalog ne smejo zahtevati ali sprejemati nikakršnih navodil od posameznih vlad ali drugih organov. Vzdržijo se vsakršnega ravnanja, ki je nezdržljivo z njihovimi nalogami. [...]

Člani Komisije med svojim mandatom ne smejo opravljati nobene druge poklicne dejavnosti, bodisi pridobitne ali nepridobitne. Ob prevzemu svojih nalog se slovesno obvežejo, da bodo med svojim mandatom in po njegovem izteku upoštevali iz mandata izhajajoče obveznost in zlasti dolžnost, da bodo po izteku mandata pri sprejemanju nekaterih imenovanj ali ugodnosti ravnali pošteno in diskretno.“

Kadrovski predpisi

Člen 11: *„Uradnik opravlja svoje dolžnosti in ravna izključno v skladu z interesi Skupnosti; pri tem ne zahteva ali sprejema nikakršnih navodil od [...] organizacije ali osebe, ki ni del njegove institucije. Uradnik opravlja naloge, ki so mu dodeljene, objektivno, nepristransko [...].“*

Člen 16: *„Uradnika po prenehanju dela še vedno zavezuje dolžnost, da v zvezi s sprejemanjem nekaterih imenovanj ali ugodnosti ravna pošteno in diskretno.*

Uradniki, ki nameravajo v dveh letih po prenehanju dela začeti opravljati plačano ali neplačano poklicno dejavnost, o tem obvestijo svojo institucijo. Če je dejavnost povezana z delom, ki ga je uradnik opravljal v zadnjih treh letih, in bi lahko bila v nasprotju z legitimnimi interesi institucije, lahko organ za imenovanja [...] uradniku ali prepove ali dovoli opravljanje dejavnosti pod pogoji, ki se mu zdijo primerni.“

Priloga 2

Podroben opis splošnih načel in minimalnih standardov²¹

Splošna načela za posvetovanje so udeležba, odprtost, odgovornost, učinkovitost in skladnost. V praksi to pomeni zagotoviti, da se Komisija široko posvetuje in je njeno ravnanje v postopku posvetovanja pregledno, učinkovito in dosledno.

Pet **minimalnih standardov** je osredotočenih na različne vidike postopka posvetovanja:

A. Jasna vsebina postopka posvetovanja

„Vse komunikacije v zvezi s posvetovanjem bi morale biti jasne in jedrnat, vsebovati pa morajo vse potrebne informacije, ki omogočajo lažje odgovarjanje.“

B. Ciljne skupine za posvetovanje

„Pri opredelitvi ciljnih skupin v postopku posvetovanja bi morala Komisija zadevnim strankam dati priložnost, da izrazijo svoje mnenje.“

C. Objava

„Komisija bi morala zagotoviti primerno oglaševanje z namenom ozaveščanja in prilagoditi svoje poti obveščanja potrebam celotne ciljne publike. Odprta javna posvetovanja bi morala biti objavljena na spletnih straneh in na „enotni dostopni točki“, pri tem pa ne bi smela biti izključena druga orodja za obveščanje.“²²

D. Roki za udeležbo

„Komisija naj zagotovi dovolj časa za načrtovanje in odgovore na povabila in pisne prispevke. Komisija naj si prizadeva zagotoviti vsaj 8-tedenski rok za prejetje odgovorov na pisna javna posvetovanja in poslati obvestilo o sestanku vsaj 20 delovnih dni vnaprej.“

E. Potrditev in povratne informacije

„Prejem prispevkov bi bilo treba potrditi. Rezultati odprtih javnih posvetovanj bi morali biti navedeni na spletnih straneh, povezanih z enotno dostopno točko na internetu. [...] Prispevki za odprta javna posvetovanja bodo objavljeni na enotni dostopni točki. Rezultati drugih oblik posvetovanja bi morali biti po možnosti dani na voljo javnosti, da jih prouči na enotni

²¹ Celotna vsebina načel in standardov je v dokumentu COM(2002) 704, poglavje V. http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/consultation/index_en.htm.

²² Spletni portal „Vaš glas v Evropi“ (http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm) je pozneje postal enotna dostopna točka Komisije za posvetovanje. Sestavljen je iz dveh delov: na prvi strani imajo službe Komisije možnost, da posebej oglašujejo svoja posvetovanja. Večina posvetovanj je objavljenih samo na straneh za posamezne dejavnosti politik, vzdržujejo pa jih pristojne službe Komisije, ki so prav tako povezane z enotno dostopno točko.

dostopni točki na spletu. Komisija bo zagotovila ustrezne povratne informacije strankam, ki se bodo odzvale, in širši javnosti.²³

²³ Povratne informacije bi bilo treba navesti v obrazložitenih memorandumih, ki spremljajo predloge zakonodajnih aktov, v sporočilih, ki sledijo postopku posvetovanja in v poročilih o presoji vpliva. Za leta od 2003 do 2005 so takšni dokumenti na spletni strani o presoji vpliva: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/practice_en.htm.