

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Zöld könyv az európai átláthatósági kezdeményezésről”

COM(2006) 194 final

(2006/C 324/25)

2006. május 12-én az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban: „Zöld könyv az európai átláthatósági kezdeményezésről”

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság az Eljárási Szabályzat 19. cikke (1) bekezdésének értelmében albizottságot alakított az előkészítő munkák elvégzésére.

Tekintettel az EGSZB mandátumának megújítására, a plenáris ülés úgy határozott, hogy erről a véleményről az októberi plenáris ülésen nyilatkozik, és María Candelas SÁNCHEZ MIGUEL-t az Eljárási Szabályzat 20. cikkének megfelelően kinevezte főelőadónak.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2006. október 25-én és 26-án tartott 430. plenáris ülésén (az október 26-i ülésnapon) 132 szavazattal 7 ellenében, 12 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Előzmények

1.1 Az Európai Bizottság tudatában van annak, hogy szükség van egy olyan keret megállapítására, amely elősegíti az átláthatóságot az európai intézmények és a lobbicsoportok között, és javítja a nyilvánosság tájékoztatását a különböző politikaterületek között szétosztott uniós pénzforrások kedvezményezettjeiről.

1.2 Az Európai Bizottság ennek fényében indította az „európai átláthatósági kezdeményezést”. Megjegyzendő azonban, hogy szándékát már az európai kormányzásról szóló fehér könyvben is kifejezésre juttatta, melynek konkrét eredményei a következők:

- A 2001. május 30-i 1049/2001/EK rendelet az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről;
- önálló nyilvántartás a „komitológia-bizottságok” dokumentumairól;
- adatbázisok létrehozása, amelyek az Európai Bizottságnak tanácsot adó testületekre és szakértői bizottságokra vonatkozó információkat tartalmaznak;
- az Európai Bizottságnak „A helyes hivatali magatartás európai kódexe” című dokumentuma, amely rögzíti a nyilvánossággal fenntartott kapcsolatok során alkalmazandó alapelveket.

1.3 A zöld könyv ennek megfelelően három súlypontot határoz meg, amelyet figyelembe kell venni az európai uniós intézmények tevékenységeinek átláthatóságáról szóló nyilvános vitában. Az említett súlypontok a következők:

- az érdekképviseltek (lobbizók) tevékenységét szabályozó strukturáltabb keret szükségessége;
- az Európai Bizottság konzultációs minimumkövetelményeivel kapcsolatos visszajelzés;
- a megosztott kezelésű források kedvezményezettjeire vonatkozó információk kötelező közzététele.

2. A zöld könyv céljainak összefoglalása

2.1 Átláthatóság és érdekképviseltek

2.1.1 Az Európai Bizottság szükségesnek tartja a „lobbista” és „lobbizás” kifejezések egyértelmű meghatározását egyfelől az alapelvek eredményeinek jobb mérhetősége érdekében, másfelől azért, hogy átláthatóbbak legyenek az európai intézményekhez forduló lobbicsoportokkal vagy más polgárokkal fenntartott kapcsolatai.

2.1.2 Az Európai Bizottság szerint az EU-intézmények és a lobbicsoportok közötti viszony alapjául szolgáló keretnek tartalmaznia kell néhány lényeges elemet, amelyek – abból kiindulva, hogy a lobbizás legitim tevékenység – segítik a szóban forgó viszony átláthatóságát. Így például semmiféle körülmények között nem szabadna megengedni sem a döntéshozás vitatható befolyásolását, sem gazdasági nyomás gyakorlását, sem pedig a pénzügyi, anyagi vagy személyes támogatás bármely formáját. Meg kell akadályozni a kétes, szándékosan kétértelmű vagy hamis információk terjesztését. Minden esetben a közösség általános – és nem a lobbisták egyéni – érdekeit kell szolgálni.

2.1.3 Jogellenesnek tekintendő elsősorban minden olyan tevékenység, amely kedvez a csalásnak és a korrupciónak, vagy félrevezető lehet egyfelől a terjesztett információ, másfelől a lobbisták legitimitása vonatkozásában. Fontos szempont az érdekképviselési csoportok reprezentativitása.

2.1.4 A létező intézkedések, mindenekelőtt a külső ellenőrzés lehetőségei, segítik az EU-intézmények és a lobbicsoportok közötti viszony átláthatóságának ösztönzését. Ezért lettek rögzítve „a konzultáció általános elvei és minimumkövetelményei”, amelyek az európai civil szervezetek reprezentativitásának igazolásához szükséges adatokat tartalmazó CONECCS adatbázis segítségével javítják a kommunikációt.

2.1.5 Mindenképpen szükség van azonban a külső ellenőrzés lehetőségeinek megerősítésére, akkor is, ha az Európai Bizottság által erre vonatkozóan javasolt intézkedések közül néhányat már számos tagállam alkalmaz. Az első intézkedés a lobbicsoportok által rendelkezésre bocsátott információra vonatkozik, amelynek minőségét az Európai Bizottság honlapján egy elektronikus kérdőív hivatott javítani.

2.1.6 A legfontosabb eszköz az internetes önkéntes regisztrációs rendszer, amelyen keresztül az egyes szervezetek megadhatják a nyilvántartásba vételhez szükséges, a célkitűzéseikre és a finanszírozásukra vonatkozó információkat. Itt kell megjegyezni, hogy az Európai Bizottság számos főigazgatósága rendelkezik már olyan rendszerrel, amely felismeri az akkreditált szervezeteket, és ezzel megkönnyíti a kapcsolattartást.

2.1.7 További fontos, minden lobbicsoportot és képviselőket kategóriától függetlenül érintő kérdés az etikai kódex. Ezeket az önkéntesen betartandó viselkedési szabályokat, amelyek minimumkövetelményeket tartalmaznának, maguk a csoportok pártatlanul dolgoznak ki.

2.2 Az Európai Bizottság konzultációs minimumkövetelményeivel kapcsolatos visszajelzés

2.2.1 Megjegyzendő, hogy az Európai Bizottság éves munkaprogramjai keretében konzultációs minimumkövetelményeket dolgozott ki jogalkotási javaslatai minőségének javítására – tekintettel a végeredmény jelentőségére a hatásvizsgálatok szempontjából. Bizonyos döntések azonban mentesítve vannak a konzultáció alkalmazása alól. Ilyen például a komitológiai eljárás és a társadalmi párbeszéd az EK-Szerződés 137–139. cikke értelmében (ezekre a későbbiekben térünk ki).

2.2.2 Az Európai Bizottság elégedett a szóban forgó eljárás bevezetésével – nemcsak a konzultációval alátámasztott javaslatok száma tekintetében, hanem azok eredményeinek vonatkozásában is –, különösen az internetes alkalmazás esetén.

2.3 A közösségi alapok kedvezményezettjei listájának közzététele

2.3.1 A legtöbb tagállam már rendelkezik olyan tájékoztató csatornákkal, amelyek segítségével közzéteheti a tagállamokkal partneri kapcsolatban finanszírozott közösségi források kedvezményezetteinek listáját. A legfeltűnőbb példa a KAP-kedvezményezettek listájának közzététele. A közreadott adatok azonban országról országra különböznek, csakúgy, mint a pénzeszközök felhasználásáról szóló tájékoztatás a közvetlenül az EU által finanszírozott politikai intézkedések vonatkozásában.

2.3.2 Az előterjesztés szerint az Európai Bizottságnak központilag kellene rendelkezésre bocsátania ezeket az információkat. Gondot jelent azonban a különböző kedvezményezett kategóriákból adódó összetettség, valamint a keletkező adminisztratív költség. Az adatvédelmi alapelvekből kiindulva talán megoldást jelenthetne az információkkal kapcsolatos minimumkövetelmények megállapítása.

3. A zöld könyvben érintett legfontosabb kérdések

3.1 Az első ponttal – átláthatóság és lobbizás – kapcsolatban a következő kérdések merülnek fel:

3.1.1 Intézkedések a lobbitevékenység átláthatóságának fokozására.

3.1.2 Kell-e automatikusan konzultálni a nyilvántartásba vett lobbicsoportokkal?

3.1.3 Korlátlanul hozzáférhető legyen-e a nyilvántartás a nyilvánosság számára? Ki vezetné a szóban forgó nyilvántartást?

3.1.4 Szükség van-e a jelenleg érvényben lévő etikai kódex módosítására?

3.1.5 Van-e szükség az etikai kódex betartásának ellenőrzésére, esetleg akár szankciók kivetésére?

3.2 Az Európai Bizottság konzultációs minimumkövetelményeivel kapcsolatos visszajelzés vonatkozásában mindössze a következőt jegyezzük meg:

3.2.1 Az Európai Bizottság kielégítő módon alkalmazta-e a konzultáció általános alapelveit és minimumkövetelményeit?

3.3 A közösségi alapok kedvezményezettjeinek közzétételével kapcsolatban a következő kérdések merülnek fel:

3.3.1 Minden tagállam számára kötelezővé kell-e tenni a közösségi alapok kedvezményezetteinek közzétételét?

3.3.2 Ha igen, vajon ez nemzeti szinten történjen? És milyen tartalmi előírások mellett?

4. Általános megjegyzések

4.1 Az EGSZB kedvezően fogadja az Európai Bizottság által készített, az átláthatóságról szóló zöld könyvet. Mivel igen sok érdekcsoport szeretné befolyásolni a közösségi politikát, az Európai Bizottságnak fel kellene állítania bizonyos szabályokat, amelyek egyrészt szabályozzák a befolyásgyakorlás feltételeit, másrészt meghatározzák, hogy az érdekképviselői személyeknek és intézményeknek milyen követelményeknek kell megfelelniük.

4.2 Ugyanakkor előzetesen és egyértelműen meg kell határozni a „lobbicsoportok” pontos jelentését és azt, hogy miben áll az Európai Bizottsághoz fűződő kapcsolatuk:

4.2.1 A „lobbista” zöld könyvben ⁽¹⁾ megfogalmazott meghatározása jóindulattal is pontatlan, mert a dokumentum olyan szakmai szervezeteket, nem kormányzati szervezeteket, szakmai szövetségeket stb. sorol fel, amelyek tevékenységeinek „célja az európai intézmények politikaalkotási és döntéshozatali folyamatainak befolyásolása”. Az EGSZB meghatározta a „civil társadalmi szervezetek” fogalmát ⁽²⁾ azzal a céllal, hogy ezeket a szervezeteket meg lehessen különböztetni a lobbicsoportoktól. Másrészt az EKSz. 137–139. cikke meghatározza, hogy a „szociális partnerek” mely feltételek mellett folytathatnak szociális párbeszédet ⁽³⁾. Az EU-ban lobbitevékenységet folytató szervezetek igen különbözőek céljaikra, szerkezetükre és az általuk

⁽¹⁾ A zöld könyv II. részének 1. pontja, 5. oldal.

⁽²⁾ Lásd különösen az EGSZB következő tárgyú véleményeit: „A szervezett civil társadalom szerepe és részvétele Európa építésében”, 1999. szeptember 23. (HL C 329., 1999.11.17.) „A szervezett civil társadalom és az európai kormányzás”, 2001. április 26 (HL C 193., 2001.7.10), „Európai kormányzás”, 2002. március 21. (HL C 125., 2002.5.27.), „A civil társadalom európai szervezeteinek reprezentativitása a civil párbeszéd keretében”, 2006. február 14. (HL C 88, 2006.4.11.).

⁽³⁾ Figyelembe kell venni, hogy az Európai Alkotmány az I-48. cikkben meghatározza a szociális partnerek és az autonóm szociális párbeszéd szerepét, megkülönböztetve az érintett felek konzultációjától, melyekre az előző cikkekből tér ki.

képviselt érdekcsoportokra nézve. Az európai vállalatok vagy munkavállalók ezreinek, sőt akár milliónak érdekeit képviselő ipari, munkaadói vagy szakszervezeti szövetségeket ezért nem kellene a szűk körű kereskedelmi vagy más érdekeket követő, lobbitevékenységet folytató szervezetekhez vagy érdekcsoportokhoz számítani, hiszen átfogó, általános társadalmi és közérdekeket képviselnek és ösztönzik az ipar és a gazdaság fejlődését, valamint a társadalmi fejlődést. Ezek a szervezetek nem profitorientáltak. A közvélemény helyesen érzékeli a közjóltre irányuló tevékenységüket, a sajtó részletesen tudósít róluk, és ők maguk is érdekeltek abban, hogy tevékenységükről minél több információ lásson napvilágot. E szervezetek esetében szociális partnerekről van szó, amelyek az állami intézményekkel együtt európai szinten vesznek részt a szociális párbeszédben.

4.2.2 Ezért pontosan meg kellene határozni, kiket értünk „lobbicsoportok” alatt, és mindenképp el kellene ismerni, hogy ezek is hozzátartoznak az EU részvételi demokráciájához.

4.2.3 Az alkotmánytervezet I-46. cikkének (3) bekezdése kimondja, hogy a képviseleti demokrácia elvének tiszteletben tartása érdekében „minden polgárnak joga van ahhoz, hogy részt vegyen az Unió demokratikus életében. A döntéseket a lehető legnyilvánosabban és a polgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten kell meghozni.” Az I-47. cikk (3) bekezdése kiköti, hogy „a Bizottság, annak érdekében, hogy biztosítsa az Unió fellépéseinek koherenciáját és átláthatóságát, az érintett felekkel széles körű előzetes konzultációkat folytat.”

4.2.4 A „lobbicsoportok” tevékenységének jellegét illetően különbséget kellene tenni az információhoz, illetve a konzultációhoz való hozzáférés között. Az információhoz minden uniós polgárnak joga van, és ez a jog az összes közösségi intézmény számára kötelező átláthatóság részét képezi. A konzultáció azokra korlátozódik, akiknek jogos érdekük fűződik a közösségi politikákkal kapcsolatos tevékenységekhez.

4.2.5 Az Európai Bizottság elfogadta a „konzultáció minimumszabályait”⁽⁴⁾, amelyekkel az volt a célja, hogy átlátható, koherens és egyben rugalmas általános keretet hozzon létre, amely lehetővé tenné a konzultációs tevékenységet konkrét politikai területeken, különösen azokon, amelyekhez hatásvizsgálatra van szükség. A Zöld Könyv átformálja és tökéletesíti az érintett felek részvételének és konzultációjának bizonyos feltételeit, ami növeli a folyamat átláthatóságát.

5. A zöld könyv kérdéseivel kapcsolatos részletes megjegyzések

5.1 **Nyilvántartás.** Az érintett felek nyilvántartását annak előfeltételének kell tekinteni, hogy jogot szerezhessenek az őket érintő kérdésekkel kapcsolatos konzultációra. Ebben a tekintetben az EGSZB úgy véli, hogy a kötelező nyilvántartás megkö-

vetelése alapvető a közösségi politikákról szóló konzultációhoz szükséges átláthatósághoz, és különösen annak biztosításához, hogy a konzultáció ne a közérdekkel ellentétes előnyszerzést szolgálja.

5.1.1 Minden nyilvántartás feltétlenül nyilvános. Ezenkívül e nyilvántartást az Európai Bizottságnak kellene kezelnie, mivel nyilvános jellege kizár minden más megoldást. Végül – függetlenül a választott kötelező nyilvántartási rendszertől – az érintett felek által nyújtandó információk köre arányos kell, hogy legyen a kitűzött céllal, vagyis lehetővé kell tennie az európai polgárok számára, hogy tájékozódjanak azon érdekcsoportokról, amelyek az Unió politikáinak és döntéseinek befolyásolására törekednek.

5.1.2 E tekintetben világos kell, hogy legyen az, hogy az érdekcsoportok miképpen járulnak hozzá az EU általuk képviselt szerveihez és intézményeihez, valamint célkitűzéseik és finanszírozásuk is egyértelmű kell, hogy legyen. Ezen információknak legalább az alábbiakat kellene tartalmazniuk (a szervezet nevén és székhelyén kívül): a szervezet társasági formája és az általa követett célkitűzések, a képviseletére és a nevében történő nyilatkozattételre jogosult személyek neve, ezenkívül minden olyan idevágó információ, amelynek révén alapokmánya és felülvizsgált pénzügyi elszámolásai megismerhetők.

5.2 **Etikai kódex.** Az etikai kódex együtt kell, hogy járjon olyan alapvető követelmények tiszteletben tartásával, melyek egy bizonyos szakmai vagy politikai státusz betöltéséhez kapcsolódnak. Ez a feltétel a nyilvántartási kötelezettséghez kell, hogy kapcsolódjon. Így az, hogy a nyilvántartásba vételt kérő érdekcsoportok tiszteletben tartják az etikai kódexet, biztosítani fogja, hogy az Európai Bizottság és az egyéb közösségi intézmények konzultálnak velük.

5.2.1 Az EGSZB helyesnek tartaná, ha az Európai Bizottság az Európai Parlament által elfogadotthoz⁽⁵⁾ hasonló, kötelező jellegű, egy kötelező nyilvántartási rendszerrel együtt járó, az érintett felek jogi és tényleges egyenlő elbánását biztosító etikai kódexet fogadna el tartalmát a konzultáció céljához igazítva, és különös figyelmet fordítva a kódex megszegéséért járó szankciókra.

(⁵) Az Európai Parlament Eljárási Szabályzata, IX. melléklet, 3. cikk, Magatartási kódex

„1. A Parlamenttel fennálló kapcsolataik során a 9. cikk (4) bekezdés alapján a nyilvántartásban szereplő személyekre a következő kötelezettségek hárulnak:

- a) betartják a 9. cikk és e melléklet rendelkezéseit;
 - b) nyilatkoznak arról, hogy milyen érdeket vagy érdekeket képviselnek a parlamenti képviselőkkel, a képviselők alkalmazottaival vagy a Parlament tisztviselőivel fenntartott kapcsolatok során;
 - c) tartózkodnak a tisztességtelen információszerezésre irányuló tevékenységtől;
 - d) harmadik felekkel való kapcsolataikban nem hivatkoznak a Parlamenttel fennálló formális kapcsolatra;
 - e) nem adják át anyagi haszon fejében harmadik feleknek a Parlamentiől szerzett dokumentumok másolatait;
 - f) szigorúan betartják az I. melléklet 2. cikke második bekezdésének rendelkezéseit;
 - g) meggyőződnek arról, hogy az I. melléklet 2. cikke rendelkezései szerint nyújtott segítség a megfelelő nyilvántartásba bejegyzésre kerül;
 - h) betartják az intézmények volt tisztviselőinek alkalmazása során a személyzeti szabályzat rendelkezéseit;
 - i) betartják a volt képviselők jogairól és kötelezettségeiről szóló, a Parlament által megállapított szabályokat;
 - j) az esetleges érdekellentét elkerülése érdekében megszerzik az érintett képviselő vagy képviselő előzetes hozzájárulását a parlamenti képviselő asszisztensének szerződéses kapcsolata vagy alkalmazása tekintetében, és ezt követően megbizonyosodnak arról, hogy e hozzájárulás a 9. cikk (4) bekezdése szerinti nyilvántartásban bejegyzésre kerül.
2. E magatartási kódex bármely módon történő megsértése az érintett személyeknek – adott esetben cégüknek – kiadott belépőkártya visszavonásához vezethet.”

(⁴) COM(2002) 704 final. – 2002. december 11.

5.3 Visszajelzés a konzultáció alapvető követelményeiről. Minden főigazgatóságnak kötelessége hatásvizsgálatot végezni a konzultációról, amelyhez a résztvevők jegyzékét is csatolni kell, de csak az Európai Bizottság stratégiai javaslataival kapcsolatban. Az EGSZB úgy véli, hogy a vizsgálatot vagy visszajelzést minden olyan javaslat esetében el kell végezni, amelyről nyilvános konzultációt tartanak. A konzultációk lefolyásának javítása érdekében az Európai Bizottság át kellene, hogy gondoljon bizonyos nagyon fontos aspektusokat, például:

- a konzultációk során használt nyelveket,
- a kérdések semlegességét,
- a konzultációkon részt vevő szervezetek észrevételeinek és álláspontjának az adott szervezet reprezentativitásától függően változó jelentőségét.

5.3.1 Úgy gondoljuk, hogy nem elég általános tájékoztatást nyújtani a konzultációkról. Az is szükséges, hogy valamennyi szervezetet specifikus információkkal is ellássák ebben a tekintetben, és hogy elegendő idővel rendelkezzenek egy belső vita megszervezéséhez. Az interneten folytatott, túlságosan széles körű konzultációk során fennáll az a veszély, hogy ugyanolyan jelentőséget tulajdonítsanak az egyének vagy a nem reprezentatív csoportok véleményének, mint azon szervezetekének, amelyek álláspontja a különböző államokban lévő tagszervezetek közös elképzeléseit tükrözi.

Kelt Brüsszelben, 2006. október 26.

5.4 A közösségi alapok kedvezményezettjeinek közzététele. Az EGSZB azt javasolja, hogy az Európai Bizottsághoz hasonlóan az összes uniós intézmény tegye közzé az általa kezelt alapok kedvezményezettjeiről szóló információkat, és így járjon el az összes tagállam is a megosztott kezelésű alapok esetében, hiszen az alapok elosztásában ők illetékesek.

5.4.1 Míg bizonyos tagállamok példaértékűek a kedvezményezettekkel kapcsolatos információk közzétételének kötelezettségét illetően (mely többek között az EU agrártámogatásainak területén van érvényben), másokról ez kevésbé mondható el. Az EGSZB támogatja azt, hogy minden tagállam számára kötelező legyen az EU-val közösen kezelt közösségi alapok kedvezményezettjeivel kapcsolatos információk közzététele, valamint az adatok megjelenítése az interneten.

5.5 **Az EGSZB** azt szeretné, ha az Európai Bizottság fontolóra venné, nem kellene-e a konzultációs eljárások eredményének ellenőrzését végző tagjait is ugyanilyen ellenőrzésnek alávetni, amint arról az EKSz. 231. cikkének második bekezdése is rendelkezik, és a Személyzeti Szabályzat 11. és 16. cikkének szigorú betartása is ezt kívánja meg. Az átláthatósághoz és az intézmények megfelelő működéséhez a konzultációs és döntéshozatali folyamatokban részt vevő összes felet tekintetbe kell venni.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

elnöke

Dimitris DIMITRIADIS
