

Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė dėl Žaliosios knygos „Europos skaidrumo iniciatyva“

COM(2006) 194 final

(2006/C 324/25)

Komisija, vadovaudamasi Europos bendrijos steigimo sutarties 262 straipsniu, 2006 m. gegužės 12 d. nusprendė pasikonsultuoti su Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetu dėl Žaliosios knygos „Europos skaidrumo iniciatyva“

Komitetas, vadovaudamasis Darbo tvarkos taisyklių 19 straipsnio 1 dalimi, nusprendė įsteigti pakomitetį, kuriam pavedė organizuoti darbą šiuo klausimu.

Plenarinė asamblėja, atsižvelgdama į Komiteto sudėties atnaujinimą, nusprendė išsakyti pastabas dėl šios nuomonės spalio mėn. plenarinės sesijos metu ir, vadovaudamasi Darbo tvarkos taisyklių 20 straipsniu, pagrindine pranešėja paskyrė María Candela Sánchez Miguel.

430-ojoje plenarinėje sesijoje, įvykusioje 2006 m. spalio 25–26 d. (2006 m. spalio 26 d. posėdis), Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas priėmė šią nuomonę 132 narių balsavus už, 7 — prieš ir 12 susilaikius.

1. Kontekstas

1.1 Europos Komisija pripažįsta, kad būtini teisės aktai, užtikrinantys didesnę ES institucijų ir lobistinių organizacijų santykių skaidrumą, kartu siekiant geriau informuoti visuomenę apie ES fondų, kuriuos ji skirsto įgyvendindama įvairias Bendrijos politikos kryptis, lėšų gavėjus.

1.2 Todėl Komisija paskelbė „Europos skaidrumo iniciatyvą“, kurios siekiai anksčiau buvo apibrėžti baltojoje knygoje apie Europos valdymą, o po to pradėti konkrečiai įgyvendinti šiomis priemonėmis:

- Reglamentu Nr. 1049/2001 dėl galimybės visuomenei susipažinti su Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos dokumentais.
- Specializuotu dokumentų, susijusių su Komitetų darbu, registru.
- Duomenų bazėmis, kuriose sukaupia informacija apie Komisijai patarimą ekspertų grupes ir patariamąsias įstaigas.
- Komisijos tarnybinės etikos kodeksu, nustatančiu jos ryšių su visuomene standartus.

1.3 Žaliojoje knygoje apibrėžti trys elementai, į kuriuos būtina atsižvelgti viešai konsultuojantis su visuomene dėl ES institucijų veiklos skaidrumo:

- Būtinybė sukurti labiau struktūruotą interesų grupių veiklos pagrindą.
- Poreikis gauti grįžtamąją informaciją — nuomonės dėl minimalių standartų taikymo vykdant Komisijos pradėtas konsultacijas.
- Privalomas informacijos skelbimas apie ES lėšų gavėjus pagal pasidalijamojo valdymo principą.

2. Žaliosios knygos tikslų santrauka

2.1 Skaidrumas ir interesų atstovavimas

2.1.1 Komisijos nuomone, siekiant tinkamiau įvertinti nustatytų standartų taikymo rezultatus ir padidinti jos santykių su lobistinėmis organizacijomis arba bet kuriuo piliečiu, kuris kreipiasi į Europos institucijas, skaidrumą, būtina tiksliai apibrėžti „lobisto“ ir „lobizmo veiklos“ sąvokas.

2.1.2 Komisija mano, kad institucijų ir lobistinių organizacijų santykius reguliuojančiame teisiniame pagrinde turi būti numatytos nuostatos, kuriomis, pripažįstant šių organizacijų veiklos teisėtumą, būtų užtikrinamas santykių skaidrumas. Neleistina jokia abejotina įtaka nei joks ekonominis spaudimas priimamiems sprendimams ir jokiomis aplinkybėmis negalima finansinė, materialinė ar asmeninė parama. Būtina užkirsti kelią abejotinos, sąmoningai dviprasmiškos ar klaidingos informacijos sklaidai. Bendrijos bendras interesas visada turi būti svarbesnis už atskirų lobistinių organizacijų interesus.

2.1.3 Neteisėta turi būti laikoma pirmiausia tokia lobizmo praktika, kuri sukuria sąlygas sukčiavimui ir korupcijai, arba kai lobistai klaidina visuomenę tiek teikdami informaciją, tiek teigdami savo narių įgaliojimus esant teisėtais. Todėl labai svarbus aspektas yra šių organizacijų gebėjimas atstovauti.

2.1.4 Šiuo metu taikomomis priemonėmis, ypač susijusiomis su išorės analize, institucijų ir lobistinių organizacijų santykius galima padaryti skaidresnius. Ryšiams pagerinti buvo priimti „konsultavimosi su suinteresuotomis šalimis bendrieji principai ir minimalūs standartai“. Duomenų apie pilietinės visuomenės organizacijas bazėje CONECCS sukaupia informacija leidžia nustatyti, kam atstovauja šios organizacijos.

2.1.5 Bet kuriuo atveju būtina sustiprinti išorės analizę. Todėl jau dabar daugelyje valstybių narių yra taikomos tam tikros Komisijos rekomenduotos priemonės. Pirma pasiūlyta priemonė yra susijusi su lobistinių organizacijų teikiama informacija apie savo veiklą. Specialus klausimynas, skelbiamas Komisijos tinklalapyje, leistų sukaupti išsamesnę informaciją.

2.1.6 Pagrindinė priemonė yra savanoriška elektroninė registracijos sistema, kurioje būtų kaupiami duomenys, leidžiantys nustatyti siekiamus tikslus ir finansavimo šaltinius. Reikia pastebėti, kad daugelis Europos Komisijos generalinių direktoratų jau turi akredituotų organizacijų atpažinimo sistemą, kuri padeda sklandžiai bendrauti su jomis.

2.1.7 Kitas svarbus aspektas susijęs su elgesio kodeksais, kurių taisyklės būtų privalomos visoms lobistinėms organizacijoms bei visų kategorijų jų atstovams. Šiuose neprivalomuose kodeksuose, net kai juos rengs pačios lobistinės organizacijos, bus pateikti tam tikri bendri minimalūs reikalavimai.

2.2 Nuomonės apie minimalių konsultavimosi standartų taikymą

2.2.1 Reikia pabrėžti, kad Komisija, vykdydama metines darbo programas ir siekdama tobulinti teisės aktų projektus, nustatė konsultavimosi taikomus minimalius standartus. Todėl galutiniai konsultavimosi rezultatai labai svarbūs poveikio vertinimams. Tačiau tam tikri sprendimai priimami ir be šių konsultacijų; tai atvejai, kai taikoma komitologijos procedūra ir vyksta socialinis dialogas (EB steigimo sutarties 137 ir 139 straipsniai), kurie šiame dokumente bus aptarti toliau.

2.2.2 Įvedus šią tvarką, Komisija pripažino teigiamą jos poveikį ne tik todėl, kad buvo konsultuotasi (ypač internetu) dėl didesnio skaičiaus teisės aktų projektų, bet ir dėl to, kad konsultacijos leido patobulinti teisės aktų projektus.

2.3 Informacijos apie Bendrijos lėšų gavėjus paskelbimas

2.3.1 Jau šiandien dauguma valstybių narių turi informacijos skleidimo priemonės, kuriuos naudoja ES ir jų pačių bendrai finansuojamų fondų lėšų gavėjų sąrašams viešinti. Žinomiausias pavyzdys — BŽŪP lėšų gavėjų sąrašo paskelbimas. Tačiau skirtingų valstybių narių pateikti duomenys, kaip ir informacija apie fondų panaudojimą įgyvendinant ES tiesiogiai finansuojamas politikos kryptis, skiriasi tarpusavyje.

2.3.2 Todėl siūloma, kad Komisija užsiimtų centralizuotu šių duomenų kaupimu ir jų teikimu. Tačiau lieka neišspręstas sudėtingas skirtingų lėšų gavėjų klasifikavimo pagal kategorijas ir šios operacijos administravimo sąnaudų klausimas. Viena iš sprendimo galimybių galėtų būti minimalių reikalavimų pateikiamai informacijai nustatymas nepažeidžiant duomenų apsaugos reikalavimų.

3. Pagrindiniai klausimai, užduoti žaliajoje knygoje

3.1 Dėl pirmojo aptariamo punkto, t. y., dėl skaidrumo ir interesų atstovavimo, užduoti šie klausimai:

3.1.1 Kokiomis priemonėmis galima padidinti lobistinių organizacijų veiklos skaidrumą?

3.1.2 Ar būtina automatiškai konsultuotis su visomis užsiregistravusiomis lobistinėmis organizacijomis?

3.1.3 Ar registras turi būti viešai prieinamas be jokių apribojimų? Kas turėtų tvarkyti šį registrą?

3.1.4 Ar reikalingi pakeitimai šiuo metu galiojančiuose elgesio kodeksuose?

3.1.5 Ar būtina kontroliuoti, kaip laikomasi elgesio kodeksų, ir ar reikėtų taikyti nuobaudas už kiekvieną jų pažeidimą?

3.2 Dėl nuomonių apie minimalių konsultavimosi standartų taikymą užduotas tik vienas klausimas:

3.2.1 Ar Komisija patenkinamai laikosi bendrųjų konsultavimosi principų ir minimalių standartų?

3.3 Dėl informacijos apie Bendrijos lėšų gavėjus viešinio užduoti šie klausimai:

3.3.1 Ar valstybės nares reikia įpareigoti pateikti informaciją apie lėšų gavėjus?

3.3.2 Jei taip, ar šią informaciją reikia pateikti nacionaliniu lygiu ir ji turi būti tam tikro turinio?

4. Bendros pastabos

4.1 EESRK palankiai vertina Europos Komisijos pristatytą žaliąją knygą dėl skaidrumo. Kadangi interesų, kurie bando daryti įtaką Bendrijos politikai, yra labai daug, Komisija privalo nustatyti normas, reguliuojančias tiek sąlygas, kuriomis galima daryti šią įtaką, tiek ir reikalavimus, kurių privalo laikytis šiems interesams atstovaujantys asmenys ir institucijos.

4.2 Vis dėlto reiktų iš anksto ir tiksliai apibrėžti „lobistinių organizacijų“ sąvoką ir kokie turėtų būti šių organizacijų santykiai su Komisija.

4.2.1 Žaliajoje knygoje pateiktas „lobistinių organizacijų narių“ sąvokos apibrėžimas ⁽¹⁾ nepakankamai aiškus, nes į jį patenka profesinių sąjungų, NVO, profesinių susivienijimų ir kt. atstovai, kurių veikla „siekiama daryti įtaką Europos institucijų politikos formavimo ir sprendimų priėmimo procesams“. EESRK jau yra apibrėžęs „pilietinės visuomenės organizacijų“ sąvoką ⁽²⁾, siekdamas, kad jos būtų skiriamos nuo lobistinių organizacijų. Be to, Europos bendrijos steigimo sutarties 137 — 139 straipsniuose yra nustatytos dialogo su „socialiniais partneriais“ sąlygos ⁽³⁾. Organizacijų, vykdančių lobizmą ES, tikslai, struktūros ir interesų grupės, kurioms jie atstovauja, yra labai skirtingi. Taigi, organizacijos, pavyzdžiui, pramonės federacijos,

⁽¹⁾ Žalioji knyga, II.1., 4 p.

⁽²⁾ Žr. 1999 m. rugsėjo 23 d. Komiteto nuomonę dėl Organizuotos pilietinės visuomenės vaidmens ir įnašo kuriant Europos Sąjungą (1999 m. lapkričio 17 d. OL C 329), 2001 m. balandžio 26 d. Komiteto nuomonę dėl Organizuotos pilietinės visuomenės ir Europos valdymo (2001 m. liepos 10 d. OL C 193), 2002 m. kovo 21 d. Komiteto nuomonę dėl Europos valdymo 2002 m. gegužės 27 d. OL C 125), 2006 m. vasario 14 d. Komiteto nuomonę dėl Europos pilietinės visuomenės organizacijų gebėjimo atstovauti pilietiniame dialoge (2006 m. balandžio 11 d. OL C 88).

⁽³⁾ Reikėtų atsižvelgti į Sutarties dėl Konstitucijos Europai I-48 straipsnį, kuriame apibrėžtas socialinių partnerių vaidmuo ir savarankiškas socialinis dialogas atskiriant jį nuo konsultacijų su suinteresuotomis šalimis, apie kurias kalbama ankstesniuose straipsniuose.

darbdavių arba profesinės sąjungos, kurios atstovauja tūkstančių ar net milijonų Europos įmonių arba darbuotojų interesams, neturėtų būti priskiriamos lobistinėms organizacijoms, turinčioms savų grynai komercinių ar kitokių interesų, nes jos atstovauja įvairiems, kolektyviniams ir viešiesiems visuomenės interesams bei skatina pramonės ir verslo plėtrą, ekonominę ir socialinę pažangą. Šios organizacijos nesiekia pelno. Jų veiklą, skirtą bendram labui, palankiai vertina plačioji visuomenė, apie ją plačiai informuojama spaudoje, ir jos pačios siekia, kad apie jų veiklą būtų pateikiama kuo daugiau informacijos. Minėtos organizacijos yra socialiniai partneriai, kurie kartu su valdžios institucijomis dalyvauja socialiniame dialoge Europos lygiu.

4.2.2 Todėl reikėtų tiksliai apibrėžti, kokias organizacijas galima laikyti lobistinėmis ir (o tai ypatingai svarbu) pripažinti, kad jos egzistuoja kaip ES dalyvaujamosios demokratijos elementas.

4.2.3 Sutarties dėl Konstitucijos Europai projekto I-46 straipsnio 3 dalyje nurodyta, kad, siekiant užtikrinti atstovaujamosios demokratijos principą, „kiekvienas pilietis turi teisę dalyvauti demokratiname Sąjungos gyvenime. Priimant sprendimus, siekiama kuo didesnio viešumo ir artimesnio bendravimo su piliečiais“. O I-47 straipsnio 3 dalyje teigiama, kad, „siekdama užtikrinti Sąjungos veiksmų nuoseklumą ir skaidrumą, Komisija plačiai konsultuojasi su suinteresuotomis šalimis“.

4.2.4 Kalbant apie „lobistinių organizacijų“ veiklą, galimybės susipažinti su informacija reikėtų nepainioti su konsultavimusi. Gauti informaciją yra kiekvieno ES piliečio teisė, atitinkanti skaidrumo reikalavimą ir taikoma visoms Bendrijos institucijoms. O konsultuojamasi tik su tais, kurie turi teisėtų interesų, susijusių su Bendrijos vykdoma politika.

4.2.5 Komisija priėmė „konsultavimosi su suinteresuotomis šalimis minimalius standartus“⁽⁴⁾, siekdama sukurti bendrą skaidrią, suderintą ir lankstią sistemą, užtikrinančią galimybę konsultuotis dėl politikos, vykdomos konkrečiose srityse, ypač tose, kur reikalingas poveikio įvertinimas. Žaliojoje knygoje persvarstomos ir patikslinamos kai kurios suinteresuotųjų šalių dalyvavimo ir konsultavimosi su jomis sąlygos taip suteikiant šiam procesui daugiau skaidrumo.

5. Konkretios pastabos dėl Žaliojoje knygoje pateiktų klausimų

5.1 **Registras.** Suinteresuotųjų šalių įrašymas į registrą turėtų būti privalomas, kad jos įgytų teisę konsultuoti su jomis susijusiu

siais klausimais. Todėl EESRK mano, kad privaloma registracija yra būtina sąlyga siekiant užtikrinti konsultacijų, vykdomų įgyvendinant Bendrijos politiką, skaidrumą ir ypač stebėti, kad jų tikslas nebūtų siekti naudoti, nesuderinamos su bendru interesu.

5.1.1 Neginčijamai visi registrai turi būti vieši. Be to, ši registrą turėtų valdyti Komisija, kadangi jo viešas pobūdis yra nesuderinamas su bet kokia kita valdymo forma. Galiausiai, nepriklausomai nuo pasirinktos privalomos registracijos sistemos, duomenų, kuriuos privalės pateikti suinteresuotosios šalys, apimtis turės atitikti siekiamą tikslą, tai yra, suteikti Europos piliečiams galimybę gauti informaciją apie lobistines organizacijas, kurios siekia daryti įtaką Europos Sąjungos politikai ir sprendimams.

5.1.2 Todėl turėtų būti aiškiai nurodyta, koks yra lobistinių organizacijų indėlis į ES institucijų ir įstaigų veiklą, kam jos atstovauja, kokių tikslų siekia ir kaip yra finansuojamos. Be organizacijos pavadinimo ir būstinės adreso, turi būti pateikta informacija apie jos veiklos sritį, kadangi tai leidžia spręsti apie šios organizacijos siekiamus tikslus, apie įgaliotus jai atstovauti ir jos vardu pareikšti nuomonę narius bei kita būtina informacija, leidžianti susipažinti su jos įstatais ir audituota finansine atskaitomybe.

5.2 **Elgesio kodeksas.** Elgesio kodekse turėtų būti pateikti minimalūs reikalavimai, kuriuos būtina atitikti norint gauti tam tikrą profesinį arba politinį statusą. Ši sąlyga turėtų būti susieta su privaloma registracija. Šio kodekso besilaikančios lobistinės organizacijos, kurios pageidauja būti įrašytos į registrą, būtų užtikrintos, kad su jomis konsultuosis Komisija ir kitos Bendrijos institucijos.

5.2.1 EESRK mano, kad Komisijai reikėtų priimti privalomą elgesio kodeksą, **toku būdu teisiskai ir faktiškai užtikrinant vienodas sąlygas visoms suinteresuotoms šalims.** Šis kodeksas būtų susietas su privalomos registracijos sistema ir būtų analogiškas nustatytam Europos Parlamento⁽⁵⁾, pritaikant jo nuostatas konsultavimo veiklai ir numatant galimas jo nesilaikymo pasekmes.

(⁵) EP Darbo tvarkos taisyklės. IX priedas, 3 straipsnis: Elgesio kodeksas

1. Asmenys, įtraukti į 9 straipsnio 4 dalyje numatytą registrą, santykiuose su Parlamentu privalo:
 - a) laikytis 9 straipsnyje ir šiame priede numatytų nuostatų,
 - b) Parlamento nariams, jų personalui ar Parlamento pareigūnams nurodyti interesus, kuriems jie atstovauja,
 - c) susilaikyti nuo nesąžiningų informacijos išgavimo būdų,
 - d) bet kokiuose santykiuose su trečiaisiais asmenimis nesiremti savo formaliais ryšiais su Parlamentu,
 - e) pasipelnymo tikslais neperduoti trečiosioms šalims Parlamente gautų dokumentų kopijų,
 - f) griežtai laikytis I priedo 2 straipsnio antroje pastraipoje numatytų nuostatų,
 - g) užtikrinti, kad bet kokia pagalba, suteikta remiantis I priedo 2 straipsnio nuostatomis, būtų tinkamai deklaruota atitinkamame registre,
 - h) laikytis Europos Bendrijų pareigūnų tarnybos nuostatų įdarbinant buvusius institucijų pareigūnus,
 - i) laikytis visų Parlamento priimtų nuostatų dėl buvusių narių teisių ir įsipareigojimų,
 - j) siekiant išvengti interesų konflikto, gauti išankstinį atitinkamo(-ų) parlamento nario(-ių) sutikimą dėl bet kokių sutartinių santykių su Parlamento nario asistentu sukūrimo ar bet kokie padėjėjo įdarbinimo bei užtikrinti, kad tai būtų tinkamai deklaruota 9 straipsnio 4 dalyje numatytame registre,
2. Dėl bet kokie nusizengimo šiam elgesio kodeksui gali būti atimtas asmeniui arba įmonei išduotas leidimas lankytis Parlamente patalpose.

(⁴) 2002 m. gruodžio 11 d.– COM(2002) 704 final.

5.3 Informacija apie nuomones dėl minimalių konsultavimo standartų. Kiekvienas GD privalo atlikti konsultavimo poveikio vertinimą ir pridėti asmenų, su kuriais buvo konsultuojamasi, sąrašą. Šiuo metu šis reikalavimas taikomas tik strateginiams Komisijos pasiūlymams. EESRK mano, kad visi pasiūlymai, dėl kurių vyksta viešos konsultacijos, turi būti vertinami ir kaupiama informacija apie nuomones. Kad konsultacijos vyktų kuo sklandžiau, Komisija turėtų atsižvelgti į kai kuriuos labai svarbius aspektus:

- vartojamas kalbas,
- klausimų neutralumą,
- skirtingą pozicijų ir pastabų, kurias išdėsto konsultacijose dalyvaujančios organizacijos, svarbą, atsižvelgiant į tai, kas atstovauja šioms organizacijoms.

5.3.1 Mūsų nuomone, konsultuojantis nepakanka pateikti bendro pobūdžio informaciją. Kiekviena organizacija, su kuria konsultuojamasi, turi gauti konkrečią informaciją tam tikru klausimu ir turėti pakankamai laiko diskusijoms organizacijos viduje. Jei pernelyg didelė konsultacijų dalis bus vykdoma internetu, kils pavojus, kad vienodai reikšmingomis bus laikomos nuomonės tiek negebančių atstovauti asmenų bei struktūrų, tiek ir organizacijų, kurių pozicija atitinka bendrą organizacijų narių iš įvairių valstybių požiūrį.

2006 m. spalio 26 d., Briuselis

5.4 Informacijos apie Bendrijos lėšų gavėjus paskelbimas. EESRK siūlo reikalavimą skelbti informaciją apie Bendrijos lėšų gavėjus, kuris dabar taikomas tik Komisijos valdomiems fondams, taikyti visiems Europos institucijų fondams ir visiems valstybių narių fondams, kurių lėšos skirstomos vadovaujantis pasidalijamojo valdymo principu, kadangi šiuos fondus finansuojančios valstybės narės pačios turi pakankamai informacijos šiuo klausimu.

5.4.1 Vienos valstybės narės pavyzdinai laikosi įsipareigojimo skelbti informaciją apie lėšų gavėjus (galioja ir ES pagalbos žemės ūkiui srityje), kitos — mažiau. EESRK pritaria, kad visoms valstybėms narėms turi būti privaloma teikti informaciją apie Bendrijos lėšų gavėjus skirstant lėšas pasidalijamojo valdymo principu ir skelbti tuos duomenis internete.

5.5 EESRK pageidauja, kad Komisija apsvaistytų galimybę konsultavimo procedūros rezultatų kontrolės metodus taikyti tiems Komisijos nariams, kuriems pavesta eiti šias pareigas pagal ESS 231 straipsnio 2 dalį; ji taip pat ragina griežtai taikyti Europos Bendrijų pareigūnų tarnybos nuostatų 11 ir 16 straipsnius. Siekiant užtikrinti skaidrumą ir sklandžią institucijų veiklą, būtina atsižvelgti į visas šalis, dalyvaujančias konsultavimo procedūroje ir priimančias sprendimą.

Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto
pirmininkas
Dimitris DIMITRIADIS