



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 3.5.2006
COM(2006) 194 wersja ostateczna

ZIELONA KSIĘGA

EUROPEJSKA INICJATYWA NA RZECZ PRZEJRZYSTOŚCI

(przedstawiona przez Komisję)

ZIELONA KSIĘGA

EUROPEJSKA INICJATYWA NA RZECZ PRZEJRZYSTOŚCI

I. WPROWADZENIE

W ramach „Strategicznych celów na lata 2005-2009”, które zainicjowały „Partnerstwo dla odnowy europejskiej”, Komisja Europejska zobowiązała się do poszerzenia możliwości aktywnego uczestnictwa zainteresowanych stron w kształtowaniu polityki unijnej¹. W tym kontekście Komisja podkreśliła w szczególności, że „partnerstwo zakłada konsultacje i uczestnictwo”.

Komisja położyła również nacisk na znaczenie „wysokiego poziomu (...) przejrzystości”, aby zagwarantować, że Unia będzie „otwarta na publiczną kontrolę i (...) rozliczana ze swej działalności”.

Komisja jest zdania, że wysokie standardy w zakresie przejrzystości przyczyniają się do uwiarygodnienia każdej nowoczesnej administracji. Społeczeństwo europejskie ma prawo oczekiwać tego, że instytucje publiczne będą skuteczne, odpowiedzialne i usłuzne, oraz że organy polityczne i publiczne będą ostrożnie korzystać z powierzonych im uprawnień i środków, których nie będą nigdy nadużywać dla osobistych korzyści.

W związku z tym w listopadzie 2005 r. Komisja zapoczątkowała „Europejską inicjatywę na rzecz przejrzystości”².

Inicjatywa ta ma opierać się na szeregu ustanowionych już przez Komisję środków związanych z przejrzystością, w szczególności tych, które zostały przygotowane jako część ogólnych reform wdrażanych od 1999 r. oraz które zostały przewidziane w Białej księdze na temat zarządzania Europą. Główne osiągnięcia na tym polu przedstawiają się następująco:

- przepisy dotyczące dostępu do dokumentów (rozporządzenie (WE) nr 1049/2001), które określają ramy dostępu do nieopublikowanych dokumentów instytucji i organów unijnych poprzez rejestr dokumentów lub na wniosek zainteresowanej osoby. Komisja utworzyła również rejestr dokumentów (zgodnie z rozporządzeniem) oraz specjalny rejestr dokumentów związanych z pracami komitetów prowadzonymi w ramach procedury „komitologii”;
- stworzenie baz danych dostarczających informacji na temat organów doradczych i grup ekspertów doradzających Komisji;
- szerokie konsultacje z zainteresowanymi stronami oraz pogłębiona ocena wpływu poprzedzająca wnioski legislacyjne. Takie praktyki pomagają zapewnić właściwe uwzględnienie interesów obywateli i wszystkich zainteresowanych stron. Stanowią one istotny wkład w realizację prowadzonej przez Komisję polityki służącej lepszemu stanowiению prawa;

¹ COM(2005) 12.

² SEC(2005) 1300.

- wprowadzony przez Komisję „Kodeks dobrego postępowania administracyjnego”, który w kontaktach ze społeczeństwem ma stanowić wzór służby na wysokim poziomie. Kwestia etyki zawodowej pracowników Komisji została uregulowana w regulaminie pracowniczym i przepisach wykonawczych do niego. Na szczeblu politycznym traktat WE wprowadza jasne postanowienia w zakresie norm etycznych, których muszą przestrzegać członkowie Komisji. Wprowadzeniu w życie tych postanowień służy „Kodeks postępowania komisarzy”.

Poprzez Europejską inicjatywę na rzecz przejrzystości Komisja zapoczątkowała proces poddania przeglądowi swojej koncepcji przejrzystości, który ma służyć określeniu obszarów wymagających udoskonalenia oraz wywołaniu dyskusji na ich temat. W rezultacie inicjatywa obejmuje szeroki wachlarz zagadnień, począwszy od pełniejszego informowania na temat zarządzania środkami wspólnotowymi i ich wykorzystania, aż po etykę zawodową w instytucjach europejskich oraz ramy funkcjonowania grup lobbystycznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

W zapoczątkowanej dnia 9 listopada 2005 r. inicjatywie Komisja wyróżniła trzy obszary działania.

W pierwszym obszarze Komisja postanowiła przeprowadzić następujące natychmiastowe działania:

- Aby umożliwić lepszą kontrolę wykorzystania zarządzanych centralnie środków unijnych, tworzone są specjalne strony internetowe, umożliwiające łatwy dostęp do informacji na temat beneficjentów projektów i programów. Strony te będą również zawierać odsyłacze do stron internetowych państw członkowskich, na których można znaleźć dane na temat beneficjentów funduszy unijnych przyznanych w ramach zarządzania dzielonego.
- Komisja rozszerzy zakres swojego rejestru dokumentów, w szczególności w celu bezpośredniego udostępnienia przez Internet większej liczby dokumentów.

Drugi obszar stanowić będzie dyskusja z innymi instytucjami europejskimi na temat:

- zasad i norm etyki zawodowej osób sprawujących urząd publiczny w instytucjach europejskich;
- przeglądu przepisów z zakresu dostępu do dokumentów. Współpracy międzyinstytucjonalnej w tym temacie towarzyszyć będą na przełomie roku 2006/2007 konsultacje z zainteresowanymi stronami, po których Komisja przedstawi odpowiedni wniosek;
- przeglądu ram prawnych przewidzianych dla unijnego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) celem zapewnienia, aby państwa członkowskie systematycznie powiadamiały urząd o ostatecznym rozstrzygnięciu postępowań dotyczących przypadków nadużyć zgłoszonych organom krajowym.

Ponadto Komisja określiła trzy priorytety Europejskiej inicjatywy na rzecz przejrzystości, które powinny być realizowane w oparciu o przyszłe otwarte konsultacje społeczne, i które są przedmiotem niniejszej zielonej księgi.

- **Konieczność konkretniejszych ram dla działalności grup interesów (lobbystów)**

W kontaktach z grupami interesów Komisja zawsze kierowała się zasadą otwartości. W ostatnich latach Komisja umocniła i dopracowała swoją politykę w zakresie udzielania się organizacji społeczeństwa obywatelskiego i innych zainteresowanych stron, w szczególności przyjmując „Białą księgę na temat zarządzania Europą” oraz „Ogólne zasady i minimalne standardy na potrzeby konsultacji wśród zainteresowanych stron”³.

Jednocześnie Komisja podkreśliła wagę zasady, że „z większego zaangażowania wynika większa odpowiedzialność”⁴. Stosunki między Komisją a stronami zainteresowanymi muszą dopuszczać możliwość zewnętrznej kontroli. W związku z tym uznano, że nadszedł czas na poddanie przeglądowi ram działalności grup interesów i zapoznanie się z opiniami na temat konieczności nowych inicjatyw.

- **Informacje na temat minimalnych standardów Komisji na potrzeby konsultacji**

Standardy Komisji na potrzeby konsultacji przyczyniają się do zapewnienia przejrzystych stosunków między grupami interesów a Komisją. Mijają właśnie trzy lata od wprowadzenia tych standardów.

Komisja pragnie uzupełnić przeprowadzany przez siebie monitoring stosowania standardów o informacje zwrotne uzyskane z zewnątrz.

- **Obowiązkowe ujawnianie informacji na temat beneficjentów funduszy unijnych przyznanych w ramach zarządzania dzielonego**

Pojawiło się pytanie, czy oprócz publikacji na wyżej wspomnianych stronach internetowych państwa członkowskie powinny być również prawnie zobowiązane do ujawnienia beneficjentów funduszy unijnych przyznanych w ramach zarządzania dzielonego.

Zainteresowane strony proszone są o przedstawienie swoich poglądów na powyższe tematy poprzez udzielenie odpowiedzi na pytania zawarte w poszczególnych rozdziałach, w których poruszono każde z tych trzech zagadnień.

Konsultacje trwają od dnia 3 maja do dnia 31 sierpnia 2006 r.

Odpowiedzi należy wysłać do Komisji, korzystając z odpowiednich stron internetowych, gdzie można znaleźć dalsze informacje na temat procesu konsultacji. Komisja zasięgnie również opinii zainteresowanych stron za pośrednictwem swoich reprezentacji w państwach członkowskich.

Wszystkie odpowiedzi zostaną opublikowane na stronach internetowych.

³ COM(2002) 704.

⁴ Biała księga Komisji Europejskiej na temat zarządzania Europą.

II. PRZEJRZYSTOŚĆ A GRUPY INTERESÓW (LOBBING)

1. Definicje i podstawowe ramy

Do celów niniejszej zielonej księgi „lobbing” oznacza wszystkie działania mające na celu wywarcie wpływu na procesy kształtowania polityki i podejmowania decyzji przez instytucje europejskie.

W związku z tym termin „lobbyści” oznacza osoby prowadzące tego rodzaju działania, pracujące w różnych organizacjach, takich jak firmy doradcze w zakresie spraw publicznych, kancelarie prawne, organizacje pozarządowe, niezależne ośrodki badawcze, jednostki lobbystyczne w przedsiębiorstwach („*in-house representatives*”) czy stowarzyszenia branżowe.

Celem konstruktywnej dyskusji na temat lobbingu na poziomie unijnym, należy najpierw określić podstawowe ramy ukształtowania stosunków między instytucjami unijnymi a lobbystami. Zdaniem Komisji istotne są następujące elementy:

1. Lobbing ma prawo istnienia w systemie demokratycznym, bez względu na to, czy prowadzą go poszczególni obywatele lub przedsiębiorstwa, organizacje społeczeństwa obywatelskiego i inne grupy interesów, czy też podmioty działające w imieniu stron trzecich (firmy doradcze w zakresie spraw publicznych, kancelarie prawne, niezależne ośrodki badawcze i prawnicy).
2. Lobbyści mogą przyczynić się do zwrócenia uwagi instytucji europejskich na ważne zagadnienia. W niektórych przypadkach Wspólnota oferuje wsparcie finansowe, aby zapewnić skuteczne wyrażenie opinii na poziomie europejskim przez określone grupy interesów (reprezentujące np. konsumentów, niepełnosprawnych obywateli, interesy związane z ochroną środowiska itp.).
3. Zarazem na instytucje europejskie nie powinno się wywierać nieuzasadnionego wpływu poprzez niewłaściwy lobbing.
4. W przypadku gdy grupy lobbystyczne starają się współkształtować politykę europejską, ogół społeczeństwa musi wiedzieć, jakiego rodzaju wkład oferują one instytucjom europejskim. Musi być również jasne, kogo te grupy reprezentują, jakie są ich zadania oraz z jakich środków są finansowane.
5. Nieodłącznym elementem obowiązku instytucji europejskich w zakresie określania i chronienia „ogólnego interesu Wspólnoty”⁵ jest ich prawo do prowadzenia wewnętrznych obrad bez ingerencji ze strony wszelkich interesów zewnętrznych.
6. Środki z zakresu przejrzystości muszą być skuteczne i proporcjonalne.

2. Potencjalne obszary problemowe

Media, środowisko akademickie i grupy interesów wyraziły obawy co do praktyk lobbystycznych uznanych za wykraczające poza uzasadnione reprezentowanie interesów. Obawy te nie dotyczą wyłącznie praktyk, które są wyraźnie bezprawne (nadużyć i korupcji),

⁵ Porównaj art. 213 traktatu WE.

ale także niewłaściwych metod lobbystycznych, które wykorzystują politykę otwartości instytucji europejskich lub które wyraźnie służą wprowadzeniu w błąd.

Poniżej podano przykłady często przytaczane w tym kontekście:

- Instytucjom unijnym przedstawiane są zafałszowane informacje na temat wpływu gospodarczego, społecznego lub wpływu na środowisko, jaki mogą wywołać projekty wniosków legislacyjnych.
- Nowoczesne środki łączności (Internet i poczta elektroniczna) ułatwiają zorganizowanie masowych kampanii na rzecz lub przeciwko danej sprawie, instytucje europejskie natomiast nie są w stanie sprawdzić, w jakim stopniu te kampanie odzwierciedlają rzeczywiste obawy obywateli.
- Kwestionuje się czasem prawo reprezentowania interesów przez europejskie organizacje pozarządowe, gdyż niektóre z nich wydają się zależne od wsparcia finansowego z budżetu unijnego, jak również od wsparcia politycznego i finansowego ze strony swoich członków.
- Natomiast zdaniem wielu organizacji pozarządowych w lobbingu panują nierówne warunki, gdyż sektor przedsiębiorstw jest w stanie zainwestować w lobbing więcej środków finansowych.
- Ogólnie krytykowany jest brak informacji na temat lobbystów aktywnych na szczeblu unijnym, a także środków finansowych, którymi oni dysponują.

3. Istniejące środki i możliwości

Obecna polityka Komisji w zakresie przejrzystości w lobbingu oparta jest na dwóch różnych kategoriach środków. Pierwsza kategoria to informacje dostarczane ogółowi społeczeństwa na temat stosunków między grupami interesów a Komisją w celu umożliwienia kontroli zewnętrznej. Druga kategoria to zasady w zakresie uczciwości, które regulują właściwe zachowanie osób poddanych lobbingowi oraz samych lobbystów.

3.1. Kontrola zewnętrzna

Kontrola zewnętrzna może działać jak środek odstrasżający, zapobiegający niewłaściwym formom lobbingu. Środki w zakresie przejrzystości mogą skutkować informacjami o tym, kto jest zaangażowany w działalność lobbystyczną, oraz o stanowisku przyjętym podczas poddawania lobbingowi instytucji europejskich.

Komisja Europejska utrzymuje kontakt z różnymi zainteresowanymi stronami, ekspertami i lobbystami. W niniejszym rozdziale omówiono udział grup interesów w konsultacjach społecznych.

W tej dziedzinie Komisja ma już wypracowaną politykę w zakresie przejrzystości, która została określona w „*Ogólnych zasadach i minimalnych standardach Komisji na potrzeby konsultacji wśród zainteresowanych stron*”.

Zgodnie z *minimalnymi standardami* odpowiedzi uczestników udzielone w ramach konsultacji społecznych zostaną zamieszczone na stronach internetowych (patrz również rozdział III). Standardy w zakresie konsultacji zawierają również odnoszące się do przejrzystości wymogi co do charakteru grup interesów.

Ogólne zasady i minimalne standardy na potrzeby konsultacji

„Otwartość i odpowiedzialność to ważne zasady postępowania organizacji, gdy starają się one wnieść swój wkład w rozwój polityki europejskiej. Należy wyraźnie zaznaczyć:

- *czyje interesy one reprezentują*
- *w jakim stopniu reprezentują te interesy.*

Zainteresowane strony, które pragną przedstawić swoje uwagi na temat strategicznych wniosków przedstawionych przez Komisję, muszą w związku z tym być gotowe udzielić Komisji i ogółowi społeczeństwa informacji opisanych powyżej. Informacje te powinny zostać udostępnione albo poprzez bazę danych CONECCS (w przypadku gdy organizacje spełniają wymogi konieczne do umieszczenia ich danych w tej bazie i gdy zgadzają się na ich umieszczenie na zasadzie dobrowolności), albo za pomocą innych środków, np. specjalnych formularzy informacyjnych. Jeśli informacje te nie zostaną dostarczone, przedstawione uwagi będą traktowane jako osobiste wypowiedzi”⁶.

CONECCS⁷ to prowadzona przez Komisję baza danych na temat europejskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w której informacje zamieszczane są na zasadzie dobrowolności. „Organizacje społeczeństwa obywatelskiego” to pojęcie o szerokim zakresie, które obejmuje związki zawodowe i federacje pracodawców, organizacje pozarządowe, grupy konsumentów, organizacje reprezentujące podmioty społeczne i gospodarcze, organizacje charytatywne i lokalne⁸. Można zatem uznać CONECCS za bazę danych dotyczących europejskich grup interesów (lobbystycznych).

Służby Komisji i ogół społeczeństwa używają bazy danych CONECCS jako źródła informacji. Niemniej jednak organizacje społeczeństwa obywatelskiego nie muszą rejestrować się w tej bazie ani nie są do tego zachęcane; brak rejestracji nie ma dla nich również żadnych negatywnych skutków.

Komisja Europejska nie prowadzi ani systemu akredytacji, ani obowiązkowego rejestru organizacji, które pozostają w kontaktach z Komisją.

Natomiast Parlament Europejski (PE) posiada system akredytacji dla wszystkich potrzebujących częstego dostępu do tej instytucji (zdefiniowanego jako co najmniej pięć dni na rok). System ten umożliwia fizyczny dostęp do budynków Parlamentu. Kwestorzy wydają specjalne karty wstępu, które są ważne przez rok. Podane jest w nich nazwisko posiadacza karty, nazwa podmiotu, dla którego posiadacz karty pracuje, oraz reprezentowanej przez niego organizacji. Rejestr akredytowanych lobbystów umieszczony jest na stronach internetowych PE. Ma on formę alfabetycznej listy i zawiera wyłącznie nazwiska posiadaczy kart wstępu i nazwy reprezentowanych przez nich organizacji. Nie zawiera natomiast żadnych wzmianek na temat interesów, na których rzecz działają lobbysci.

⁶ COM(2002) 704.

⁷ CONECCS – Consultation, the European Commission and Civil Society (konsultacje, Komisja Europejska i społeczeństwo obywatelskie)
http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index_en.htm.

⁸ Komisja oparła się w dużym stopniu na definicji, jaką posługuje się Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES).

Na obszarze UE, niemiecki Bundestag to jak na razie⁹ jedyny parlament, który przyjął szczególne przepisy formalne w zakresie rejestracji lobbystów. Co roku sporządzana jest podawana do publicznej wiadomości lista wszystkich grup, które pragną wyrazić swoje poglądy lub ich bronić. Od grup interesów wymaga się dostarczenia następujących informacji celem ich zarejestrowania: nazwy i siedziby, składu zarządu, zakresu interesów, liczby członków, nazwisk przedstawicieli i adresu ich biura. Nie ma natomiast wymogu dostarczenia jakichkolwiek informacji finansowych. Rejestr jest dostępny na stronach internetowych.

Zasadniczo lobbyści nie mają dostępu do komisji parlamentarnych ani nie mogą uzyskać karty przyznającej im dostęp do budynków parlamentarnych, jeśli nie figurują w rejestrze. Jednakże *Bundestag* może również poprosić organizacje, które nie figurują w rejestrze, o przedstawienie informacji *ad hoc*.

Niektóre państwa spoza UE (Stany Zjednoczone i Kanada) utworzyły obowiązkowy rejestr lobbystów, tj. nakładają one na firmy *public relations* i grupy lobbystyczne obowiązek sporządzenia wykazu swoich klientów, zagadnień, którymi się zajmują, oraz kwot płaconych przez każdego klienta w zamian za wykonywane przez nie zadania. Lobbyści muszą również składać regularne sprawozdania. Dane te są podawane do publicznej wiadomości poprzez zamieszczenie ich na stronach internetowych.

Wzmocnienie kontroli zewnętrznej

Do celu wzmocnienia zewnętrznej kontroli lobbingu można rozważyć kilka możliwości. Komisja Europejska za najodpowiedniejsze uważa dostarczanie bardziej wyczerpujących informacji na temat tego, kto przyczynił się do rozwoju danego obszaru polityki lub ram prawnych, oraz opracowanie motywacyjnego systemu rejestracji.

Poprawa informacji

W pierwszym rzędzie powinno się położyć nacisk na spójne stosowanie przepisów obowiązujących w dziedzinie otwartych konsultacji społecznych. Oznacza to, że Komisja zadba o to, aby w przypadku tego rodzaju konsultacji zainteresowane strony były regularnie proszone o dostarczenie informacji na temat swoich celów, źródeł finansowania i reprezentowanych przez nie interesów.

Stosowanie obowiązujących wymogów dotyczących przejrzystości można by usprawnić poprzez opracowanie elektronicznego kwestionariusza, który pozwoliłby Komisji na zebranie większej ilości informacji na temat uczestników organizowanych za pośrednictwem Internetu otwartych konsultacji społecznych.

Wszystkie służby Komisji posługiwałyby się takim gotowym narzędziem przy przeprowadzaniu konsultacji za pośrednictwem Internetu.

Rejestracja – Motywacyjny system dobrowolnego rejestrowania się

Komisja mogłaby opracować – a potem również nim zarządzać – internetowy system dobrowolnego rejestrowania się, przeznaczony dla wszystkich grup interesów i lobbystów, którzy pragną, aby konsultowano się z nimi w kwestii inicjatyw unijnych. Grupom i

⁹ W niektórych nowych państwach członkowskich UE rozważa się obecnie wprowadzenie obowiązkowych systemów rejestracji.

lobbystom, którzy umieściliby w rejestrze określone informacje na swój temat, przyznano by możliwość wskazania konkretnych obszarów interesów, w zamian zaś byliby oni powiadamiani o konsultacjach w tych szczególnych obszarach. W rezultacie tylko lobbyści, którzy dokonali rejestracji, byliby automatycznie powiadamiani przez Komisję o przyszłych konsultacjach. Aby móc figurować w rejestrze, grupy interesów i lobbyści powinni dostarczyć informacji na temat podmiotów, które reprezentują, swoich zadań i źródeł finansowania. Musieliby również uznać kodeks postępowania (patrz rozdział 3.2.), którego przestrzeganie byłoby kontrolowane w sposób wiarygodny i przejrzysty. Z punktu widzenia ogółu rejestr ten dostarczyłby podstawowych informacji, które społeczeństwo mogłoby kontrolować, na temat grup zaangażowanych w poddawanie Komisji lobbingu.

3.2. Zasady w zakresie uczciwości: Kodeks postępowania lobbyistów

Obok zewnętrznej kontroli kontaktów z lobbyistami, zasady w zakresie uczciwości są kolejnym istotnym wkładem w przejrzystość lobbingu.

Obecna sytuacja

W Europie zwyczajowo to pracowników instytucji zobowiązuje się do etycznego postępowania, nie obejmuje się natomiast dodatkowymi wiążącymi prawnie przepisami postępowania lobbyistów. W związku z tym członków Komisji i pracowników instytucji europejskich obowiązują ściśle przepisy zapewniające ich bezstronność. Odpowiednie przepisy zostały zawarte w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską oraz w regulaminie pracowniczym (patrz załącznik).

Przepisy te są egzekwowane poprzez specjalne mechanizmy kontroli i sankcji.

Komisja jest zdania, że dobrowolne kodeksy postępowania lobbyistów mogą okazać się użytecznym wsparciem. Komisja jak dotąd opowiadała się za polityką samoregulacji w tym obszarze. W komunikacie z 1992 r. w sprawie grup interesów, lobbyistów poproszono o przyjęcie własnych kodeksów postępowania w oparciu o minimalne kryteria zaproponowane przez Komisję. Kryteria te można podsumować w następujący sposób:

- Lobbyści powinni działać uczciwie i zawsze deklarować, jakie interesy reprezentują.
- Nie powinni rozpowszechniać wprowadzających w błąd informacji.
- Nie powinni oferować żadnych korzyści finansowych w celu uzyskania informacji lub uprzywilejowanego traktowania.

W wyniku wspieranej przez Komisję samoregulacji, liczne organizacje patronackie stowarzyszające podmioty zawodowo związane z europejskimi sprawami publicznymi (konsultantów i firmy doradcze) przyjęły dobrowolne kodeksy postępowania. Opierają się one na minimalnych standardach zaproponowanych przez Komisję i są bardzo do siebie podobne pod względem tonu i treści. W 2005 r. organizacje te uzupełniły swoje kodeksy o wewnętrzne mechanizmy sankcji, sięgających od nagany aż po wydalenie na czas określony lub nieokreślony.

Jak dotąd nie zgłoszono żadnych przypadków wykroczeń w kontekście tych dobrowolnych kodeksów postępowania. Inną istotną kwestią zasługującą na uwagę jest fakt, że tylko konsultanci stosują tego rodzaju kodeksy. Ani lobbyści, którzy są etatowymi pracownikami

grup interesów, ani inni przedstawiciele grup interesów, którzy tylko niekiedy angażują się w działalność lobbystyczną (np. kancelarie prawne i niezależne ośrodki badawcze), nie są objęci zakresem tego rodzaju dobrowolnych kodeksów postępowania. Biorąc pod uwagę rozmiary lobbingu w Brukseli, stosowanie dobrowolnych kodeksów jest więc ograniczone. Ponadto z uwagi na fakt, że obecny system opiera się na samodyscyplinie, konieczna wydaje się konsolidacja obowiązujących kodeksów i wprowadzenie wspólnego systemu egzekwowania i sankcji, który cieszyłby się zaufaniem wszystkich zainteresowanych stron. System ten mógłby obejmować wspólny kodeks postępowania, stosowany przez wszystkich lobbystów, monitorowany przez szczególną organizację patronacką i ewentualnie połączony z prowadzonym przez Komisję systemem rejestracji. Zaproponowano również, że instytucje unijne powinny zgodzić się na nałożenie formalnych sankcji na lobbystów naruszających zasady kodeksu postępowania.

Parlament Europejski sformułował obowiązkowy kodeks postępowania¹⁰ obowiązujący wszystkie osoby ubiegające się o akredytację (patrz powyżej). Każde naruszenie zasad może skończyć się cofnięciem akredytacji, tj. możliwości fizycznego dostępu do budynków PE.

W państwach członkowskich UE nie istnieją obecnie żadne obowiązkowe kodeksy postępowania¹¹. Kanada wydaje się jedynym państwem spoza UE, które stosuje tego rodzaju system. Pod względem merytorycznym kanadyjski kodeks postępowania obejmuje te same obszary, co zaproponowane przez Komisję minimalne standardy dla dobrowolnych kodeksów. Kanadyjskie prawo przewiduje, że w przypadku gdy urzędnik prowadzący rejestr lobbystów ma uzasadnione powody by podejrzewać, że naruszono zasady kodeksu postępowania lobbystów, musi on przeprowadzić dochodzenie w tej sprawie i przedstawić sprawozdanie parlamentowi. Wyniki takiego dochodzenia podawane są do publicznej wiadomości. (W latach 2003-2004 przeprowadzono dochodzenie w sprawie czterech skarg; wszystkie cztery zostały uznane za nieuzasadnione.) Naruszenie prawa może prowadzić do kary więzienia lub kary grzywny w wysokości do 66 000 EUR.

Przyszłe działania

W tym kontekście Komisja uważa, że konieczna jest większa przejrzystość lobbingu. Zdaniem Komisji wiarygodny system składałby się z następujących elementów:

- Dobrowolnego systemu rejestracji, prowadzonego przez Komisję, wyraźnie motywującego lobbystów do zarejestrowania się. Zachęty do rejestracji obejmowałyby automatyczne powiadamianie o konsultacjach w kwestiach, którymi lobbyści są zainteresowani.
- Wspólnego kodeksu postępowania dla wszystkich lobbystów, lub przynajmniej wspólnych wymogów minimalnych. Kodeks powinien zostać opracowany przez samych lobbystów, w miarę możliwości w drodze konsolidacji i udoskonalenia istniejących kodeksów.
- Systemu kontroli i sankcji stosowanych w przypadku niewłaściwej rejestracji lub naruszenia zasad kodeksu postępowania.

Komisja jest zdania, że obowiązkowy system rejestracji nie byłby właściwym rozwiązaniem. Ścisłejszy system samoregulacji wydaje się odpowiedniejszy. Niemniej jednak po upływie pewnego okresu należy dokonać przeglądu w celu zbadania, czy samoregulacja okazała się

¹⁰ Artykuł 3 załącznika IX do regulaminu Parlamentu Europejskiego.

¹¹ Słowacja i Węgry rozważają wprowadzenie obowiązkowych systemów.

właściwym rozwiązaniem. Jeśli nie, można rozważyć wprowadzenie systemu środków obowiązkowych – obowiązkowego kodeksu postępowania i obowiązkowej rejestracji.

Pytania:

- Czy zgadzają się Państwo z opinią, że należy podjąć wysiłki w celu zapewnienia większej przejrzystości lobbingu?
- Czy podzielają Państwo zdanie, że lobbyści, którzy pragną być automatycznie powiadamiani o konsultacjach przez instytucje unijne, powinni rejestrować się i dostarczać informacji na swój temat, łącznie z informacjami dotyczącymi swoich celów, sytuacji finansowej i reprezentowanych przez siebie interesów? Czy zgadzają się Państwo z opinią, że informacje te powinny zostać udostępnione ogółowi społeczeństwa? Kto Państwa zdaniem powinien zarządzać rejestrem?
- Czy zgadzają się Państwo na konsolidację istniejących kodeksów postępowania ze wspólnymi wymogami minimalnymi? Kto Państwa zdaniem powinien zredagować kodeks?
- Czy podzielają Państwo opinię, że konieczny jest nowy, wspólny zewnętrzny organ nadzorujący, i że należy stosować sankcje w przypadku naruszenia zasad kodeksu?

III. INFORMACJE NA TEMAT STOSOWANIA MINIMALNYCH STANDARDÓW NA POTRZEBY KONSULTACJI

Szerokie konsultacje umożliwiają uczestnictwo zainteresowanych stron w procesie kształtowania polityki. Są one istotnym narzędziem służącym poprawie jakości wniosków legislacyjnych Komisji. *Minimalne standardy* Komisji tworzą zasadniczą część planu działania „Lepsze stanowienie prawa”, którego głównym celem jest poprawa jakości prawodawstwa unijnego.

W grudniu 2002 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie *minimalnych standardów na potrzeby konsultacji*¹². Komunikat ten miał na celu stworzenie przejrzystych i spójnych ogólnych ram na potrzeby konsultacji, które byłyby zarazem wystarczająco elastyczne, aby umożliwić służbom Komisji dostosowanie swoich metod przeprowadzania konsultacji do poszczególnych obszarów polityki. Ogólnym założeniem było zapewnienie właściwego wysłuchania zainteresowanych stron podczas procesu podejmowania decyzji przez Komisję.

Minimalne standardy mają zastosowanie do konsultacji dotyczących strategicznych wniosków Komisji, dla których wymagana jest ocena wpływu; wykaz takich wniosków został zawarty w rocznym programie pracy Komisji¹³. Minimalne standardy stosują się również do konsultacji w sprawie zielonych ksiąg¹⁴. Poszczególne służby zachęca się do stosowania tych standardów również w przypadku innego rodzaju konsultacji. Niemniej jednak niektóre rodzaje konsultacji są zwolnione z wymogu stosowania minimalnych standardów. Jest tak w

¹² COM(2002) 704.

¹³ Strony internetowe poświęcone programowi pracy:
http://europa.eu.int/comm/atwork/programmes/index_en.htm.

Strony internetowe poświęcone ocenie wpływu:
http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/index_en.htm.

¹⁴ Strony internetowe poświęcone zielonym księgom: http://europa.eu.int/comm/off/green/index_en.htm.

przypadku decyzji podejmowanych w procesie obejmującym oficjalne konsultacje z państwami członkowskimi (tj. w przypadku procedury komitetowej), konsultacji w ramach „dialogu społecznego” (art. 137-139 traktatu WE) oraz konsultacji wymaganych na mocy umów międzynarodowych. Ogólne zasady i minimalne standardy nie są prawnie wiążące.

W komunikacie zdefiniowano „konsultacje” jako procesy, za pomocą których Komisja przed podjęciem decyzji pragnie zapewnić sobie wkład zainteresowanych stron w kształtowanie polityki. „Zainteresowane strony” oznaczają wszystkich, którzy pragną uczestniczyć w konsultacjach prowadzonych przez Komisję, bez względu na to, czy są to organizacje czy osoby prywatne.

Minimalne standardy obowiązują od początku roku 2003. Do końca 2005 roku Komisja przygotowała ponad sto wniosków których dużym znaczeniu¹⁵, do których stosowały się minimalne standardy. Ponadto w ciągu ostatnich trzech lat Komisja opublikowała 26 zielonych ksiąg¹⁶, do których również stosowały się minimalne standardy.

Ogólnie przestrzeganie standardów w tym okresie uznano za zadowalające. W sprawozdaniach zatytułowanych „Lepsze stanowienie prawa”¹⁷ stwierdzono, że służby Komisji stosowały w sposób właściwy większość minimalnych standardów. W szczególności odnotowano częste korzystanie z centralnego punktu dostępu do konsultacji, jakim jest portal „Your Voice in Europe” (Twój głos w Europie)¹⁸, w celu ogłaszania nowych otwartych konsultacji społecznych. W większości przypadków przestrzegano terminów na udzielenie odpowiedzi. W sprawozdaniach z oceny wpływu w przejrzysty sposób opisano procesy konsultacji i ich wyniki. Jednakże odpowiedzi na otwarte konsultacje społeczne nie zawsze były umieszczane na stronach internetowych. W niektórych przypadkach niewystarczające okazały się również informacje o tym, czy i w jakim stopniu uwagi otrzymane podczas konsultacji zostały uwzględnione w ostatecznym strategicznym wniosku Komisji.

Dla Komisji duże znaczenie ma uzyskanie informacji zwrotnych od uczestników konsultacji – zainteresowanych stron, które same uczestniczyły w konsultacjach i które znają sposób stosowania standardów na potrzeby konsultacji, przy uwzględnieniu że standardy te mają zastosowanie wyłącznie do (i) głównych strategicznych wniosków Komisji, dla których wymagana jest ocena wpływu, oraz (ii) zielonych ksiąg. Informacje te pozwolą również Komisji określić, jakie elementy stosowania tych standardów mogą wymagać udoskonalenia, oraz rozważyć, jakie kroki należy ewentualnie podjąć w przyszłości w celu zapewnienia ściślejszego stosowania tych standardów.

¹⁵ Wnioski te można znaleźć na stronach internetowych poświęconych ocenie wpływu:
http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/practice_en.htm.

¹⁶ Zielone księgi można znaleźć na następujących stronach internetowych:
http://europa.eu.int/comm/off/green/index_en.htm.

¹⁷ Sprawozdania zatytułowane „Lepsze stanowienie prawa” dotyczą stosowania minimalnych standardów na potrzeby konsultacji: sprawozdanie za rok 2003
http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/rpt/2003/com2003_0770en01.pdf.
sprawozdanie za rok 2004
http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0098en01.pdf.

¹⁸ wraz z Załącznikiem http://europa.eu.int/comm/civil_society/docs/SEC_2005_0364_1_EN.pdf.
http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm.

Pytanie:

Czy Państwa zdaniem Komisja stosowała ogólne zasady i minimalne standardy na potrzeby konsultacji w sposób zadowalający? Mogą się Państwo odnieść do poszczególnych standardów (przedstawionych dla ułatwienia w załączniku 2).

Proszę uzasadnić swoją odpowiedź, a w stosownym przypadku podać przykłady.

IV. UJAWNIEŃ BENEFICJENTÓW FUNDUSZY WSPÓLNOTOWYCH

Komisja Europejska zaangażowała się w upowszechnianie informacji dotyczących wykorzystania środków unijnych, w szczególności poprzez bardziej zrozumiałe wyjaśnianie, co robią instytucje europejskie i dlaczego jest to ważne. Komisja jest odpowiedzialna za wykonanie budżetu unijnego. Komisja odpowiada przed podatnikami i uważa, że w ogólnym interesie publicznym jest informowanie o tym, jak zostały wydane środki unijne.

Chociaż nowoczesne narzędzia komunikacji masowej otwierają zupełnie nowe możliwości w zakresie publicznego dostępu do informacji, obywatele europejscy mają niestety poczucie, że ich wiedza o Unii Europejskiej jest stosunkowo ograniczona. Zarazem obywatele ci mają rosnące oczekiwania w stosunku do większej przejrzystości w instytucjach publicznych. Podobnie jak ma to miejsce w innych obszarach życia, społeczeństwo oczekuje udostępnienia mu poszukiwanych informacji „na życzenie” i w sposób przyjazny użytkownikowi. Unia, jako siła napędowa nowoczesnych rozwiązań, pragnie stać na czele tego rodzaju zmian.

Przygotowywanie informacji przeznaczonych do upublicznienia jest często związane z dodatkowym obciążeniem administracyjnym. Komisja jest zdania, że tego rodzaju zaangażowanie jest konieczne dla zdobycia społecznego poparcia.

Komisja udostępnia już takie informacje w odniesieniu do tych finansowanych przez UE obszarów polityki, którymi zarządza w sposób scentralizowany i bezpośredni, oraz zobowiązała się do udostępniania ich w przyjaźniejszy użytkownikowi sposób. Niemniej jednak większość środków z budżetu unijnego nie jest wydawana w sposób scentralizowany i bezpośredni przez Komisję, ale we współdziałaniu z państwami członkowskimi („zarządzanie dzielone”). Wydatków w ramach wspólnej polityki rolnej i rybołówstwa, funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców dokonuje się właśnie poprzez zarządzanie dzielone. Razem wzięte, obszary polityki zarządzane we współdziałaniu z organami państw członkowskich stanowią 75,7 % budżetu unijnego, tj. 86,6 mld EUR rocznie.

Należy pamiętać o tym, że znaczenie pojęcia „beneficjent” różni się w dużym stopniu w zależności od obszaru polityki, obejmując swym zakresem poszczególnych rolników, rybaków itp., aż po organizacje pozarządowe, podmioty świadczące usługi szkoleniowe czy krajowe ministerstwa, które są inicjatorami określonych działań lub które działania te realizują.

Informacje na temat beneficjentów funduszy wspólnotowych przyznanych we współdziałaniu z państwami członkowskimi znajdują się obecnie w posiadaniu poszczególnych państw członkowskich, zatem to w ich gestii leży wszelkie ujawnianie tych informacji. Zakres, w jakim informacje podawane są do publicznej wiadomości, znacznie się różni.

Wobec braku ogólnego obowiązku na poziomie unijnym trudno jest oczywiście otrzymać pełny obraz sytuacji w odniesieniu do każdego programu lub projektu w każdym państwie członkowskim. Na przykład w przypadku wspólnej polityki rolnej informacje na temat beneficjentów udostępnia obecnie jedenaście państw członkowskich (Belgia, Dania, Estonia, Francja, Irlandia, Holandia, Portugalia, Hiszpania, Słowenia, Szwecja i Zjednoczone Królestwo)¹⁹, jednak istnieje duże zróżnicowanie w zakresie stopnia ich szczegółowości, jak również w zakresie procedur dotyczących dostarczania tych informacji (począwszy od całkowitego i bezpośredniego dostępu aż do częściowego dostępu na żądanie). W przypadku funduszy strukturalnych podstawowe dane dotyczące beneficjentów są gromadzone przez państwa członkowskie, jednakże nie są gromadzone w sposób scentralizowany ani podawane do publicznej wiadomości. Informacje na temat beneficjentów Instrumentu Finansowego Orientacji Rybołówstwa są w niektórych państwach członkowskich udostępniane (np. informacje na stronach internetowych w przypadku Danii, Hiszpanii, Irlandii, Litwy i Szwecji).

Obywatele często zwracają się do Komisji Europejskiej z prośbą o informacje na temat wykorzystania środków z budżetu unijnego, które zostały przekazane beneficjentom, jeśli informacje te nie zostały ujawnione na szczeblu lokalnym lub krajowym. Stawia to Komisję w delikatnej sytuacji, gdyż ani nie dysponuje ona tymi informacjami, ani nie ma prawa przekazywać ich bez uzyskania uprzedniej zgody zainteresowanego państwa członkowskiego. Obowiązujące ramy prawne wyraźnie zabraniają Komisji publikowania informacji na temat beneficjentów.

Ponadto źródłem restrykcyjnego stanowiska niektórych państw członkowskich wobec publikowania tych informacji są często krajowe przepisy lub praktyki w zakresie ochrony danych, które, poza minimalnymi wymogami określonymi na poziomie unijnym²⁰, różnią się w poszczególnych państwach i które często są uwarunkowane tradycją, podejściem kulturowym i wrażliwością danego kraju.

Każdy spójny, ogólny obowiązek nałożony na państwa członkowskie musiałby zatem opierać się na nowych ramach prawnych UE, bezpośrednio stosowanych we wszystkich państwach członkowskich, w celu zapewnienia spójnego podejścia w stosunku do wszystkich beneficjentów funduszy unijnych.

Pytania:

- *Czy zgadzają się Państwo z opinią, że powinno się wprowadzić dla państw członkowskich, na poziomie Wspólnoty, obowiązek udostępniania informacji na temat beneficjentów funduszy unijnych przyznanych na zasadzie zarządzania dzielonego?*
- *Jeśli tak, jakie informacje powinny zostać udostępnione na poziomie krajowym? Jaki byłby najlepszy sposób udostępnienia tych informacji (zakres wymaganych informacji, uwzględniony okres i preferowany nośnik informacji)?*

¹⁹ Patrz np. informacje dostępne na stronie internetowej <http://www.farmsubsidy.org/60.html>.

²⁰ Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dziennik Urzędowy L 281 z 23.11.1995, str. 31).

Załącznik 1

Uczciwość: traktat WE i regulamin pracowniczy

Artykuł 213 ust. 2 traktatu WE

„Członkowie Komisji są w pełni niezależni w wykonywaniu swych funkcji, w ogólnym interesie Wspólnoty.

W wykonywaniu swych obowiązków nie zwracają się o instrukcje ani ich nie przyjmują od żadnego rządu lub jakiegokolwiek organu. Powstrzymują się od wszelkich czynności niezgodnych z charakterem ich funkcji. (...)

Członkowie Komisji nie mogą, podczas pełnienia swych funkcji, wykonywać żadnej innej zarobkowej lub niezarobkowej działalności zawodowej. Obejmując swoje stanowiska, uroczyście zobowiązują się szanować, w trakcie pełnienia funkcji i po ich zakończeniu, zobowiązania z nich wynikające, zwłaszcza obowiązki uczciwości i roztropności przy obejmowaniu pewnych stanowisk lub przyjmowaniu pewnych korzyści po zakończeniu funkcji.”

Regulamin pracowniczy

Artykuł 11: *„Urzędnik przy wykonywaniu swoich obowiązków i w swoim postępowaniu kieruje się wyłącznie interesem Wspólnot; nie może on zwracać się o instrukcje ani ich przyjmować od jakiejkolwiek (...) organizacji lub osoby spoza jego instytucji. Pełni powierzone mu obowiązki w sposób obiektywny, bezstronny (...).”*

Artykuł 16: *„Po zakończeniu służby urzędnik jest nadal zobowiązany do godziwego i rozsądnego zachowania w odniesieniu do przyjmowania niektórych stanowisk lub pewnych korzyści.*

Urzednicy zamierzający podjąć działalność zawodową, zarobkową lub niezarobkową w okresie dwóch lat od zakończenia służby informują o tym instytucję. Jeżeli taka działalność jest związana z pracą, którą urzędnik wykonywał w ciągu ostatnich trzech lat służby i może prowadzić do konfliktu z uzasadnionymi interesami instytucji, organ powołujący (...) może albo zabronić mu podjęcia tej działalności lub wydać pozwolenie na warunkach, jakie uzna za odpowiednie.”

Załącznik 2

Ogólne zasady i minimalne standardy – szczegóły²¹

Ogólne zasady na potrzeby konsultacji to zasady uczestnictwa, otwartości, odpowiedzialności, skuteczności i spójności. W praktyce oznacza to, że Komisja powinna przeprowadzać szerokie konsultacje, zaś sam proces konsultacji powinien cechować się przejrzystością, skutecznością i spójnością.

Pięć **minimalnych standardów** dotyczy różnych aspektów procesu konsultacji:

A. Jasne określenie przedmiotu konsultacji

„Wszystkie informacje dotyczące konsultacji powinny być jasne i zwięzłe oraz na tyle pełne, aby ułatwić udzielenie odpowiedzi.”

B. Grupy docelowe konsultacji

„Podczas określania grup docelowych na potrzeby procesu konsultacji Komisja powinna zapewnić właściwym stronom możliwość wyrażenia swoich poglądów.”

C. Publikacja

„Komisja powinna stosownie do sytuacji nagłośnić proces konsultacji, podnosząc świadomość społeczną, oraz dostosować swoje kanały komunikacji do potrzeb wszystkich grup docelowych. Informacja o otwartych konsultacjach społecznych powinna zostać zamieszczona na stronach internetowych oraz ogłoszona w „centralnym punkcie dostępu”²², co nie wyklucza wykorzystania innych środków przekazu.”

D. Terminy udzielania odpowiedzi

„Komisja powinna zapewnić wystarczający czas na zorganizowanie konsultacji, uzyskanie zgłoszeń i pisemne odpowiedzi. Komisja powinna starać się przyznać co najmniej osiem tygodni na uzyskanie odpowiedzi na pisemne konsultacje społeczne oraz 20 dni roboczych na zebrania.”

E. Potwierdzenie wpłynięcia odpowiedzi i informacje zwrotne

„Otrzymanie odpowiedzi powinno zostać potwierdzone. Wyniki otwartych konsultacji społecznych powinny zostać zamieszczone na stronach internetowych połączonych z centralnym punktem dostępu. (...) Odpowiedzi na otwarte konsultacje społeczne zostaną podane do publicznej wiadomości poprzez centralny punkt dostępu. Wyniki innych rodzajów

²¹ Pełny opis zasad i standardów można znaleźć w rozdziale V dokumentu COM(2002) 704.

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/consultation/index_en.htm.

²² Jako centralny punkt dostępu na potrzeby konsultacji Komisji został z czasem wybrany portal „Your Voice in Europe” (http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm). Składa się on z dwóch części: na jego stronie głównej służby Komisji mają możliwość szczególnego nagłaśniania otwartych przez nie konsultacji. Jednak większość konsultacji jest ogłaszana tylko na stronach odpowiadających poszczególnym obszarom działalności politycznej, prowadzonych przez odpowiednie służby Komisji i połączonych jednocześnie z centralnym punktem dostępu.

konsultacji powinny, o ile to możliwe, również być przedmiotem publicznej kontroli poprzez centralny punkt dostępu w Internecie. Komisja dostarczy odpowiednich informacji na temat wyniku konsultacji stronom, które udzieliły odpowiedzi, oraz ogółowi społeczeństwa.”²³

²³ Informacje na temat wyniku konsultacji powinny być zamieszczane w uzasadnieniach towarzyszących wnioskowi legislacyjnemu, w komunikatach wydawanych po zakończeniu procesu konsultacji oraz w sprawozdaniach z oceny wpływu. W odniesieniu do lat 2003-2005 dokumenty te można znaleźć na stronach internetowych poświęconych ocenie wpływu:
http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/practice_en.htm.