



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 3.5.2006
KOM(2006) 194 slutlig

GRÖNBOK

EUROPEISKA ÖPPENHETSINITIATIVET

(framlagt av kommissionen)

GRÖNBOK

EUROPEISKA ÖPPENHETSINITIATIVET

I. INLEDNING

Med de strategiska målen 2005–2009, av vilka ett är att möjligheterna skall utvidgas för berörda parter att delta aktivt i utformningen av EU:s politik, lanserade kommissionen ”Ett partnerskap för Europas förnyelse”¹. Kommissionen betonade i detta sammanhang särskilt att *”en naturlig del av partnerskapsidén är samråd och deltagande”*.

Även betydelsen av en *”hög grad av öppenhet och insyn”* betonades, för att Europeiska unionen skall *”vara öppen för offentlig granskning och kunna ställas till svars för sitt arbete”*.

Kommissionen anser att legitimiteten för varje modern administration delvis vilar på att den håller en hög standard när det gäller öppenhet. Den europeiska allmänheten har rätt att kunna förvänta sig effektiva, ansvarstagande och serviceinriktade offentliga institutioner och att politiska och offentliga organ umgås varsamt med den makt och de resurser som har anförtrotts dem och aldrig missbrukar dem för personlig vinning.

Det var mot denna bakgrund som kommissionen lanserade ”Europeiska initiativet för att främja öppenhet” i november 2005².

Avsikten med initiativet är att bygga vidare på en serie åtgärder med inriktning på öppenhet som redan har vidtagits av kommissionen, särskilt de som ingår i de övergripande reformer som har genomförts sedan 1999 och genom vitboken om styrelseformerna i EU. Följande viktiga framgångar på detta område kan lyftas fram:

- Lagstiftningen om tillgång till handlingar (förordning (EG) nr 1049/2001), som ger en ram för rätten att få tillgång till icke-offentliggjorda handlingar från EU:s institutioner och organ genom register över handlingar eller på enskild begäran. Kommissionen har också upprättat ett register över handlingar (i enlighet med vad som krävs i förordningen), samt ett särskilt register över handlingar med anknytning till kommittéernas arbete inom ramen för kommittéförfarandet.
- Upprättandet av databaser med information om de rådgivande organ och expertgrupper som bistår kommissionen.
- Omfattande samråd med berörda parter och detaljerade konsekvensbedömningar innan förslag till rättsakter läggs fram. Det är bl.a. tack vare dessa som det kan säkerställas att vederbörlig hänsyn tas till medborgarnas och alla berörda parter synpunkter. De utgör ett viktigt bidrag till genomförandet av kommissionens politik för bättre lagstiftning.

¹ KOM(2005) 12.

² SEK(2005) 1300.

- Kommissionens ”regler om god förvaltningssed” som fastställer standarden för Europeiska kommissionens anställda när det gäller deras förhållande till allmänheten. De etiska reglerna för kommissionens anställda är fastställda i tjänsteföreskrifterna och genomförandebestämmelserna för dessa. På den politiska nivån innehåller EG-fördraget tydliga regler om de etiska standarder som måste iaktas av kommissionsledamöterna. Dessa har omsatts i praktiken genom ”kommissionsledamöternas uppförandekodex”.

Med det europeiska initiativet för att främja öppenhet har kommissionen inlett en översyn av sin övergripande hållning i öppenhetsfrågan. Syftet är att fastställa områden där det krävs förbättringar och uppmuntra till debatt om dessa frågor. Initiativet omfattar således ett brett spektrum av olika frågor. Ämnen som berörs är exempelvis mer fullständig information om förvaltningen och användningen av gemenskapsmedel, yrkesetik inom EU:s institutioner och hur lobbygrupperna och det civila samhällets företrädarorganisationer arbetar.

När initiativet först lanserades den 9 november 2005 gjorde kommissionen åtskillnad mellan tre olika handlingsområden.

På det första området avgjorde kommissionen att följande åtgärder skulle vidtas direkt:

- En särskild webbplats håller på att byggas upp i syfte att göra det lättare att granska hur de EU-medel som förvaltas centralt används, tack vare tillgång till befintlig information om vilka som tar emot stöd inom ramen för olika projekt och program. Webbplatsen kommer även att länkas till webbplatser i medlemsstaterna med uppgifter om vilka som får stöd genom EU-medel med delad förvaltning.
- Kommissionen kommer att utöka registret över sina handlingar, främst i syfte att göra fler handlingar direkt tillgängliga via Internet.

Det andra området kommer att bestå i förhandlingar med de andra EU-institutionerna om bl.a. följande:

- Yrkesetiska regler och standarder för politiskt tillsatta personer i EU:s institutioner.
- Översyn av reglerna om tillgång till handlingar. Det interinstitutionella samarbetet på detta område kommer att få mer substans genom ett samråd med berörda parter i slutet av 2006 eller i början av 2007 och utmytna i ett förslag från kommissionen.
- En översyn av den rättsliga ramen för EU:s bedrägeribekämpningsbyrå, OLAF, i syfte att säkerställa att medlemsstaterna systematiskt till byrån anmäler slutresultaten av bedrägeriärenden som har hänskjutits till de nationella myndigheterna.

Slutligen fastställde kommissionen tre vägledande aspekter av det europeiska initiativet för att främja öppenhet som skall bli föremål för offentliga samråd och som behandlas i denna grönbok.

- **Behovet av en mer strukturerad ram för den verksamhet som drivs av företrädare för olika intressegrupper (lobbyverksamheten)**

Öppenhet har alltid varit den vägledande principen för kommissionens kontakter med företrädare för olika intressegrupper. På senare tid har kommissionen förstärkt och vidareutvecklat sin politik i fråga om deltagande av organisationer som företräder det civila samhället och andra berörda parter, särskilt genom antagandet av vitboken om styrelseformerna i EU och meddelandet om allmänna principer och miniminormer för kommissionens samråd med berörda parter³.

Samtidigt har kommissionen betonat principen att *”större engagemang innebär ökat ansvar”*⁴. Relationerna mellan kommissionen och intressegruppernas företrädare måste vara öppna för granskning utifrån. Det ansågs därför vara dags att se över ramen för den verksamhet som drivs av intressegruppernas företrädare och samla in synpunkter om huruvida det eventuellt behövs några nya initiativ.

- **Feedback på kommissionens miniminormer för samråd**

Kommissionens normer för samråd bidrar till ett öppet samspel mellan företrädare för intressegrupper och kommissionen. Det är nu tre år sedan dessa normer började tillämpas.

Kommissionen vill komplettera sin egen interna kontroll av tillämpningen av hur normerna tillämpas med att få in extern feedback.

- **Obligatorisk redovisning av information om vilka som tar emot stöd från EU-medel med delad förvaltning**

Utöver den Internetportal som hänvisas till ovan har det diskuterats om medlemsstaterna bör vara rättsligt bundna att öppet redovisa vilka som tar emot stöd från EU-medel med delad förvaltning.

Berörda parter uppmanas lämna in sina synpunkter i dessa frågor genom att svara på frågorna i de särskilda kapitlen om varje fråga.

Samrådet inleds den 3 maj och avslutas den 31 augusti 2006.

Inlagor skall sändas till kommissionen via en särskild webbplats som har skapats för ändamålet, där det finns mer information om samrådsförfarandet. Kommissionen kommer även att samråda med berörda parter genom sina representationskontor i medlemsstaterna.

Alla inlägg kommer att offentliggöras på webbplatsen.

³ KOM(2002) 704.

⁴ Kommissionens vitbok om styrelseformerna i EU.

II. ÖPPENHET OCH FÖRETRÄDANDE AV INTRESSEN (LOBBYING)

1. Definitioner och grundläggande ram

I denna grönbok avser ”lobbying” all verksamhet som drivs med målet att påverka utformningen av politiken och den politiska beslutsgången inom EU:s institutioner.

”Lobbyister” definieras följaktligen som personer som driver sådan verksamhet och som arbetar i olika typer av organisationer t.ex. konsultföretag, advokatbyråer, icke-statliga organisationer, tankesmedjor, lobbyavdelningar inom företag (”in-house representatives”) eller branschorganisationer.

För att diskussionen om organisationen av lobbyverksamheten vid EU skall bli meningsfull är det nödvändigt att de grundläggande principerna för förhållandet mellan EU:s institutioner och lobbyisterna fastställs. Kommissionen anser att följande aspekter är särskilt viktiga att beakta:

1. Lobbying är ett legitimt inslag i det demokratiska systemet, oavsett om den drivs av enskilda, företag, organisationer som företräder det civila samhället eller andra intressegrupper eller företag som arbetar för andra parter räkning (PR-firmor, tankesmedjor och jurister).
2. Lobbyister kan bidra till att rikta EU-institutionernas uppmärksamhet på viktiga frågor. I vissa fall erbjuder gemenskapen finansiellt stöd för att se till att vissa grupper intressen får effektiv genomslagskraft på EU-nivå (t.ex. konsumenter, funktionshindrade medborgare eller miljöintressen).
3. Samtidigt måste det undvikas att oseriös lobbying används för att utöva olämpliga påtryckningar på EU-institutionerna.
4. När lobbygrupper vill bidra till EU:s politiska beslutsprocess måste det klart framgå för allmänheten vilken information och vilka synpunkter de har lämnat till EU:s institutioner. Det måste också klart framgå vem de företräder, vad deras uppdrag är och hur de finansieras.
5. Det ingår i EU-institutionernas skyldighet att fastställa och slå vakt om ”gemenskapens allmänna intresse”⁵ att föra interna förhandlingar utan inflytande från intressen utifrån.
6. Åtgärder på öppenhetsområdet skall vara effektiva och proportionella.

2. Potentiella problemområden

Det har kommit varningssignaler från både media, forskare och företrädare för intressegrupper om vissa lobbymetoder som anses gå utöver ett legitimt tillvaratagande av intressen. Detta gäller inte bara metoder som är klart olagliga (bedrägeri och korruption) utan även andra oseriösa lobbymetoder som missbrukar EU-institutionernas öppenhetspolitik eller är klart missledande.

⁵ Se artikel 213 i EG-fördraget.

Följande exempel förs ofta fram i sammanhanget:

- EU-institutionerna får manipulerade uppgifter om de möjliga ekonomiska, sociala eller miljömässiga konsekvenserna av lagförslag.
- Modern kommunikationsteknik (Internet och e-post) gör det lätt att organisera masskampanjer för eller emot ett visst förslag, utan att EU-institutionerna har möjlighet att kontrollera i vilken utsträckning dessa upprop verkligen speglar EU-medborgarnas äkta åsikter i frågan.
- Ibland ifrågasätts europeiska icke-statliga organisationers legitimitet när det gäller att tillvarata intressen, eftersom en del av dessa utöver det politiska och ekonomiska stödet från sina medlemmar tycks vara beroende av finansiellt stöd från EU:s budget.
- I gengäld finns det många icke-statliga organisationer som hävdar att förutsättningarna för lobbyverksamhet är orättvisa eftersom näringslivssektorn har större resurser att investera i lobbying.
- I allmänhet finns det kritik om bristen på information om de lobbyister som är verksamma på EU-nivå, samt om de finansiella resurser som dessa har till sitt förfogande.

3. Befintliga åtgärder och alternativ

Kommissionens befintliga politik för öppenhet på lobbyingområdet bygger på två olika åtgärds-kategorier. Dels ges det information till allmänheten om kommissionens förhållande till företrädarna för intressegrupper för att tillåta granskning utifrån. Dels finns det bestämmelser om integritet som reglerar vad som är korrekt tillvägagångssätt både för dem som är föremål för lobbying och för lobbyisterna själva.

3.1. Granskning utifrån

Granskning utifrån kan fungera avskräckande mot olämpliga lobbyingformer. Öppenhetsåtgärder kan ge information om vilka som ägnar sig åt lobbyverksamhet och vilka åsikter dessa företrädare när de driver lobbyverksamhet gentemot EU:s institutioner.

Europeiska kommissionen är i kontakt med ett brett spektrum av intressenter, experter och lobbyister. I detta avsnitt undersöks deltagandet av företrädare för intressegrupper i öppna samrådsförfaranden.

På det området tillämpar kommissionen redan en väletablerad öppenhetspolitik, som är fastställd i *”De allmänna principerna och miniminormer för samråd med berörda parter”*.

Enligt *miniminormerna* skall inlagorna från alla som deltar i offentliga samråd offentliggöras via Internet (se även avsnitt III). Samrådsnormerna innehåller även krav på öppenhet när det gäller typen av intressegrupper.

Allmänna principer och miniminormer för samråd

Öppenhet och tydlig ansvarsfördelning är viktiga principer för förvaltningen av organisationer när de vill bidra till utvecklingen av EU:s politik. Det måste vara tydligt

- *vilka intressen de representerar,*
- *hur representativa de är.*

Berörda parter som vill lämna synpunkter på ett politiskt förslag från kommissionen måste därför kunna lämna den information som beskrivs ovan till kommissionen och till allmänheten. Informationen bör göras tillgänglig antingen genom databasen Coneccs (om organisationerna har rätt att få tillgång till denna databas och önskar finnas med på frivillig basis) eller på annat sätt, t.ex. med hjälp av särskilda informationsblad. Om denna information inte lämnas kommer synpunkterna att betraktas som enskilda bidrag.”⁶

Coneccs⁷ är kommissionens frivilliga databas för det europeiska civila samhällets organisationer. ”Det civila samhällets organisationer” är ett omfattande begrepp och inbegriper fackförbund och arbetsgivarorganisationer, icke-statliga organisationer, organisationer som företräder sociala och ekonomiska aktörer, valgörenhetsorganisationer och organisationer inom gemenskapen⁸. Coneccs kan därför betraktas som en databas över europeiska intressegrupper (lobbygrupper).

Coneccs används som informationskälla för kommissionen och allmänheten. Det finns emellertid inte något krav på eller något incitament för att en organisation som företräder det civila samhället skall registrera sig i databasen. Det finns dock heller inget som avskräcker dem från att inte registrera sig.

Europeiska kommissionen har vare sig något ackrediteringssystem eller något obligatoriskt register över organisationer som arbetar gentemot kommissionen.

Europaparlamentet har däremot ett ackrediteringssystem för alla som behöver ha tillgång till institutionen ofta (vilket har definierats som minst fem dagar om året). Tack vare detta system kan de berörda organisationerna skaffa sig fysiskt tillträde till parlamentet. Det finns särskilda passerkort som utfärdas av kvestorerna och gäller i ett år. De innehåller uppgifter om den enskilda kortinnehavaren, namnet på det företag kortinnehavaren arbetar för och vilken organisation kortinnehavaren företräder. På Europaparlamentets webbplats finns det ett register över ackrediterade lobbyister. Det är helt enkelt en förteckning i alfabetisk ordning med uppgifter om passerkortinnehavarnas namn och vilka organisationer de företräder. I registret finns inga uppgifter om vilka intressen lobbyisterna arbetar för att tillvarata.

Inom EU är för närvarande tyska *Bundestag* det enda parlament som har antagit särskilda formella regler för registrering av lobbyister⁹. Varje år upprättas en offentlig förteckning över alla grupper som vill uttrycka eller försvara sina ståndpunkter. De uppgifter som

⁶ KOM(2002) 704.

⁷ CONECCS – Consultation, the European Commission and Civil Society
http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index_en.htm.

⁸ Kommissionen har främst använt sig av den definition som används av Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK).

⁹ Obligatoriska system övervägs för närvarande i några av de nya medlemsstaterna i EU.

intressegrupperna måste tillhandahålla för att registrera sig är namn och säte, uppgifter om styrelsens och ledningens sammansättning, intresseområde, antal medlemmar, namnen på gruppens företrädare och adressen till dess kontor. Ingen finansiell information behöver uppges. Registret är tillgängligt via Internet.

I princip är det inte möjligt för lobbyister att tala inför parlamentsutskott eller få tillträde till parlamentets byggnader om de inte finns med i registret. *Bundestag* kan dock även bjuda in organisationer som inte finns med i registret för att informera om olika frågor i enstaka fall.

Några länder utanför EU (USA och Kanada) har upprättat obligatoriska register över lobbyister, dvs. de har gjort det obligatoriskt för PR-företag och lobbygrupper att öppet redovisa vilka kunder de arbetar för, vilka frågor de driver och hur mycket de får betalt av varje kund för att utföra sina uppgifter. Lobbyister skall också lägga fram regelbundna rapporter. Uppgifterna är tillgängliga för allmänheten via Internet.

Förstärkning av granskningen utifrån

Det finns ett antal alternativ som kan övervägas för att förstärka granskningen utifrån av lobbyverksamheten. De lösningar som lämpar sig bäst för Europeiska kommissionen är att ge mer omfattande information om vem som har deltagit i utformningen av en rättsakt eller ett regelverk och att utveckla ett registreringssystem som bygger på incitament.

Bättre information

För det första bör man lägga vikt vid att de befintliga reglerna för öppna offentliga samråd tillämpas på ett enhetligt sätt. Detta innebär att kommissionen kommer att se till att intressegrupper vid denna typ av samrådsförfaranden systematiskt anmodas att lämna upplysningar om sina mål och sina finansieringskällor samt vilka intressen de företräder.

Tillämpningen av dessa befintliga öppenhetskrav kan förbättras om ett elektroniskt hjälpmedel utvecklas (i form av ett frågeformulär), genom vilket kommissionen kan samla in mer information om dem som deltar i öppna offentliga samråd via Internet.

Ett sådant hjälpmedel skulle användas av alla kommissionens avdelningar när de organiserar samråd via Internet.

Registrering – ett frivilligt system med incitament att delta

Kommissionen kan utveckla och driva ett Internet-baserat frivilligt registreringssystem för alla intressegrupper och lobbyister som vill bli tillfrågade om nya EU-initiativ. Grupper och lobbyister som registrerar vissa upplysningar om sig själva skulle ges möjlighet att ange sina särskilda intressen och i gengäld bli varslade när det anordnas samråd inom dessa särskilda områden. Därmed skulle endast de lobbyister som har registrerat sig bli automatiskt förvarnade av kommissionen. För att ha rätt att ingå i registret skulle de sökande behöva lämna information om vem de företräder, vilket deras uppdrag är och hur de finansierar sin verksamhet. De sökande skulle också behöva skriva under en uppförandekodex (se avsnitt 3.2.), som skulle tillämpas på ett trovärdigt och öppet sätt. Ur allmänhetens synvinkel skulle registret ge en allmän överblick över vilka grupper som deltar i lobbyverksamheten gentemot kommissionen och uppgifterna skulle vara tillgängliga för offentlig granskning.

3.2. *Integritetsregler: Uppföranderegler för lobbyister*

Parallellt med granskning utifrån av kontakterna med lobbyister är integritetsreglerna ett annat avgörande inslag i öppenheten inom lobbyverksamheten.

Den aktuella situationen

Det traditionella tillvägagångssättet på EU-nivå har varit att snarare lägga tonvikten vid att företrädarna för institutionerna själva skall uppföra sig etiskt korrekt än att utfärda ytterligare rättsligt bindande regler för lobbyisternas uppförande. Kommissionsledamöterna och tjänstemännen vid EU:s institutioner är således bundna av stränga regler om att de skall vara opartiska. De bestämmelser som är relevanta i sammanhanget finns i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och i tjänsteföreskrifterna (se bilaga).

Dessa regler genomdrivs med hjälp av särskilda övervaknings- och sanktionsmekanismer.

Kommissionen har kommit fram till att frivilliga uppförandekodexar för lobbyister kan utgöra ett användbart komplement till dessa regler. Hittills har kommissionen valt att driva en självregleringspolicy på detta område. I 1992 års kommunikation om särskilda intressegrupper anmodades lobbyisterna att anpassa sina egna uppförandekodexar på grundval av minimikriterier som föreslogs av kommissionen. Huvuddragen i dessa kriterier kan sammanfattas på följande sätt:

- Lobbyister bör agera på ett ärligt sätt och alltid öppet redovisa vilka intressen de företräder.
- De skall inte sprida någon vilseledande information.
- De skall inte använda några former av påtryckningsmedel i syfte att skaffa information eller att bli förmånligt behandlade.

Som en följd av det självregleringssystem som har uppmuntrats av kommissionen har en rad paraplyorganisationer för europeiska lobbyister (konsulter och PR-företag) antagit frivilliga uppförandekodexar. Dessa bygger på de miniminormer som kommissionen har lagt fram och ligger mycket nära dessa till både utformning och innehåll. Organisationerna utvidgade under 2005 sina kodexar med mekanismer för interna påföljder, som kan vara alltifrån en reprimand till utestängning på begränsad eller obegränsad tid.

Hittills har inga fall av överträdelser anmälts inom ramen för dessa frivilliga uppförandekodexar. Det bör även påpekas att det bara är konsulter som är anslutna till sådana kodexar. Varken lobbyister som är fast anställda av intressegrupper eller andra företrädare för intressegrupper som vid enstaka tillfällen ägnar sig åt lobbyverksamhet (t.ex. advokatbyråer eller tankesmedjor) faller inom tillämpningsområdet för sådana frivilliga uppförandekodexar. Om man ser till all lobbyverksamhet som drivs i Bryssel sammantaget, har de frivilliga kodexarna således bara täckt en begränsad del. Eftersom det nuvarande systemet bygger på självdisciplin förefaller det dessutom nödvändigt att konsolidera befintliga kodexar och införa ett gemensamt system för genomdrivande och påföljder som alla har förtroende för. Detta skulle kunna inbegripa en gemensam uppförandekodex, tillämplig på alla lobbyister, övervakad av en särskild paraplyorganisation och om möjligt kopplad till ett registreringssystem som hanteras av kommissionen. Det har även föreslagits att EU:s institutioner bör vara beredda att utdöma formella sanktioner för lobbyister som bryter mot uppförandekodexen.

Europaparlamentet har en obligatorisk uppförandekodex¹⁰ för alla som vill bli ackrediterade (se ovan). Eventuella överträdelser kan leda till att ackrediteringen dras tillbaka, dvs. att tillträde till Europaparlamentets lokaler förvägras.

Det finns för närvarande inga obligatoriska uppförandekodexar i EU:s medlemsstater¹¹. Kanada förefaller vara det enda land utanför EU som tillämpar ett sådant system. När det gäller innehåll täcker den kanadensiska kodexen samma områden som de minimikriterier för en frivillig kodex som har föreslagits av kommissionen. Enligt kanadensisk lag skall den registeransvarige för lobbyister, ”the Registrar of Lobbyists”, om denne har skälig grund att misstänka ett brott mot lobbyisternas uppförandekodex, utreda detta brott och anmäla händelsen till parlamentet. Resultaten av dessa utredningar är tillgängliga för allmänheten. (Under 2003-2004 undersöktes fyra klagomål och alla fyra befanns vara ogrundade.) Brott mot lagen kan leda till fängelsestraff eller böter på upp till 66 000 euro.

En strategi för framtiden

Mot denna bakgrund anser kommissionen att det behövs större öppenhet omkring lobbyverksamheten. Den anser att ett trovärdigt system bör innehålla följande inslag:

- Ett frivilligt registreringsystem, hanterat av kommissionen, med tydliga incitament för lobbyister att registrera sig. Incitamenten skulle bl.a. bestå i att lobbyisterna automatiskt skulle varslas om samråd i de frågor som de har uppgivit att de har intresse av.
- En gemensam uppförandekodex för alla lobbyister, eller åtminstone gemensamma minimikrav. Kodexen skulle utarbetas av lobbybranschen själv, eventuellt genom att befintliga kodexar konsolideras och utvidgas.
- Ett system för övervakning och sanktioner som skall utdömas vid fall av felaktig registrering eller brott mot uppförandekodexen.

Kommissionen anser inte att det vore lämpligt att införa ett obligatoriskt registreringsystem, utan att det i stället vore bättre att styra upp systemet för självreglering. Efter en viss tid bör man emellertid se över systemet för att konstatera om självregleringen har fungerat. Om så inte är fallet bör man vid den tidpunkten överväga att införa ett system av obligatoriska åtgärder – en obligatorisk uppförandekodex samt obligatorisk registrering.

Frågor:

- *Håller ni med om att det krävs insatser för att öka insynen och öppenheten i lobbyverksamheten?*
- *Håller ni med om att lobbyister som automatiskt vill bli förvarnade när EU:s institutioner skall hålla samråd bör registrera sig och lämna upplysningar om sig själva, bl.a. om sina mål, sin finansiella ställning och om vilka intressen de företräder? Håller ni med om att denna information bör vara tillgänglig för allmänheten? Vem anser ni bör ansvara för ett sådant register?*

¹⁰ Artikel 3 i bilaga IX till Europaparlamentets arbetsordning.

¹¹ I Slovakien och Ungern överväger man just nu obligatoriska tillvägagångssätt.

- Är ni införstådd med att de befintliga uppförandekodexarna konsolideras med ett antal gemensamma minimikrav? Vem anser ni bör utarbeta denna kodex?
- Håller ni med om att det behövs ett nytt, omfattande externt övervakningssystem för att kontrollera att reglerna följs och att påföljder bör tillämpas för eventuella brott mot kodexen?

III. FEEDBACK OM TILLÄMPNINGEN AV MINIMINORMERNA FÖR SAMRÅD

Brett samråd gör att berörda parter kan vara med och utforma politiken. Det är ett viktigt instrument för att förbättra kvaliteten på kommissionens lagstiftningsförslag. Kommissionens *minimistandarder* utgör ett centralt inslag i handlingsplanen för *bättre lagstiftning*, vars främsta mål är att förbättra kvaliteten på EU:s lagstiftning.

Kommissionen antog i december 2002 ett meddelande om miniminormer för samråd¹². Syftet var att skapa ett öppet och omfattande allmänt regelverk för samråd, som samtidigt var tillräckligt flexibelt för att kommissionens avdelningar skulle kunna anpassa sina samrådsmetoder till olika politikområden. Det övergripande syftet var att säkerställa att berörda parter skulle kunna komma till tals i tillräcklig omfattning i kommissionens politiska beslutsförfarande.

Miniminormerna är tillämpliga på samråd om kommissionens viktigaste lagstiftningsförslag för vilka det krävs en konsekvensanalys. Vilka dessa är anges i kommissionens årliga arbetsprogram¹³. Miniminormerna är också tillämpliga på samråd om grönböcker¹⁴. Kommissionens avdelningar uppmuntras att tillämpa dessa standarder på andra samrådsrundor också. Det finns dock vissa samrådsinstrument som är undantagna från tillämpningen av miniminormerna. Detta gäller bl.a. beslut som fattas enligt ett förfarande som kräver formellt samråd med medlemsstaterna (det s.k. kommittéförfarandet), samråd inom den ”sociala dialogen” (artiklarna 137–139 i EG-fördraget) och samråd som krävs enligt internationella avtal. De allmänna principerna och miniminormerna är inte rättsligt bindande.

I meddelandet definieras ”**samråd**” som de förfaranden med hjälp av vilka kommissionen önskar få berörda parter att bidra till utformningen av politiken innan kommissionsledamöterna fattar beslut. Med ”**berörda parter**” avses alla som önskar delta i samråd som hålls av kommissionen, antingen dessa är organisationer eller privatpersoner.

Miniminormerna har varit i kraft sedan början av 2003. I slutet av 2005 hade kommissionen fullbordat fler än hundra större förslag¹⁵ som hade omfattats av miniminormerna. Dessutom

¹² KOM(2002) 704.

¹³ Webbplatsen om arbetsprogrammet: http://europa.eu.int/comm/atwork/programmes/index_sv.htm.
Webbplatsen om konsekvensanalyser:
http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/index_en.htm.

¹⁴ Webbplatsen om grönböcker: http://europa.eu.int/comm/off/green/index_sv.htm

¹⁵ Dessa förslag finns tillgängliga på webbplatsen om konsekvensanalys:
http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/index_en.htm.

hade kommissionen under dessa tre år offentliggjort 26 grönböcker¹⁶, som också omfattades av samma normer.

Den allmänna bedömningen över denna tidsperiod var att normerna i stort sett uppfylls väl. I rapporterna om bättre lagstiftning¹⁷ konstateras att kommissionens avdelningar har tillämpat de flesta miniminormer på ett korrekt sätt. Framförallt används den gemensamma samrådsportalen ”Din röst i Europa”¹⁸ allmänt för att offentliggöra nya öppna allmänna samråd. Minimitidsfristerna för svar verkar ha hållits i de flesta fall. I konsekvensanalysrapporterna redovisas samrådsförfarandena och resultaten av dessa öppet och klart. Inlagorna i de öppna allmänna samråden offentliggjordes dock inte alltid via Internet. Det förekom även fall av otillräcklig feedback om huruvida synpunkter som hade lämnats i samband med samråd hade beaktats i det slutliga politiska förslaget från kommissionen.

Det är viktigt för kommissionen att få in feedback från dem som deltar i samrådsförfarandena – berörda parter som har egen erfarenhet av samråd och av tillämpningen av samrådsnormer, varvid det bör påpekas att dessa normer endast gäller i) viktigare lagstiftningsförslag för vilka det krävs en konsekvensanalys och ii) grönböcker. Tack vare sådan feedback kan kommissionen avgöra var det kan finnas utrymme för förbättringar vid tillämpningen av dessa normer och överväga ytterligare åtgärder för att styra upp tillämpningen av normerna.

Fråga:

Anser ni att kommissionen har tillämpat de allmänna principerna och miniminormerna för samråd på ett godtagbart sätt? Ni kan hänvisa till enskilda normer (som för att underlätta era svar har bifogats i bilaga 2).

Motivera ert svar och lämna gärna exempel.

IV. FULL INSYN I VILKA SOM TAR EMOT GEMENSKAPSMEDEL

Europeiska kommissionen har åtagit sig att öka kunskapen om hur EU:s medel används, framförallt genom att bättre förklara vad EU gör och varför det betyder något. Kommissionen ansvarar för förvaltningen av EU:s budget. Den är ansvarig inför skattebetalarna och anser det vara i allmänhetens intresse att informera om hur EU:s medel används.

Trots att modern masskommunikation har skapat helt nya möjligheter när det gäller att sprida information till allmänheten, anser sig EU-medborgarna tyvärr ha relativt begränsad kunskap om Europeiska unionen. Samtidigt har medborgarna allt större förväntningar på ökad öppenhet från de offentliga institutionernas sida. Allmänheten förväntar sig att på ett användarvänligt sätt direkt kunna skaffa sig tillträde till den information de vill ha, precis som

¹⁶ Grönböckerna är tillgängliga på följande webbplats: http://europa.eu.int/comm/off/green/index_sv.htm.

¹⁷ Rapporterna om bättre lagstiftning innehåller en uppföljning av tillämpningen av miniminormerna för samråd: Rapporten om 2003: http://europa.eu.int/eur-lex/sv/com/rpt/2003/com2003_0770sv01.pdf
Rapporten om 2004: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/sv/com/2005/com2005_0098sv01.pdf

och bilagan på http://europa.eu.int/comm/civil_society/docs/SEC_2005_0364_1_EN.pdf.

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

de i allt högre utsträckning kan göra på andra områden. EU vill vara en motor för förändring och modernisering och därför ha en framträdande plats i denna utveckling.

Att bearbeta information för att offentliggöra den för allmänheten associeras ofta med en ytterligare administrativ börda. Kommissionen anser att detta är en nödvändig investering för att få allmänhetens stöd.

Kommissionen offentliggör redan sådan information för de politiska åtgärder som den driver centralt och direkt, och har aviserat att denna information i framtiden kommer att bli mer användarvänlig. Huvuddelen av EU:s budget förvaltas dock inte centralt och direkt av kommissionen utan i partnerskap med medlemsstaterna, s.k. delad förvaltning. Den gemensamma jordbruks- och fiskeripolitiken, strukturfonderna, sammanhållningsfonden och Europeiska flyktingfonden genomförs med delad förvaltning. Sammanlagt står dessa politikområden, som drivs i partnerskap med medlemsstaternas myndigheter, för 75,7 % av EU:s budget, dvs. 86,6 miljarder euro om året.

Det bör framhållas att innebörden av ”stödmottagare” varierar betydligt från ett politikområde till ett annat och dessa kan vara allt från enskilda lantbrukare, fiskare etc. till icke-statliga organisationer, utbildningsinstitut eller nationella ministerier som initierar eller genomför vissa åtgärder.

Det är för närvarande de enskilda medlemsstaterna som beslutar om i vilken utsträckning de vill offentliggöra information om vilka som får stöd genom de gemenskapsmedel som betalas ut i partnerskap med medlemsstaterna. Graden av offentliggörande är mycket varierande.

Eftersom det saknas en övergripande skyldighet på EU-nivå, är det förstås svårt att skapa en fullständig bild av hur situationen ser ut för varje program eller projekt i varje medlemsstat. När det gäller den gemensamma jordbrukspolitikerna finns det t.ex. för närvarande information om stödmottagare i elva medlemsstater (Belgien, Danmark, Estland, Frankrike, Irland, Nederländerna, Portugal, Spanien, Slovenien, Sverige och Förenade kungariket)¹⁹, men med stora skillnader i hur detaljerad den tillgängliga informationen är och vilka förfaranden som tillämpas för att tillhandahålla informationen (från att den är direkt tillgänglig i sin helhet, till att den är delvis tillgänglig på begäran). För strukturfonderna samlas basuppgifter om stödmottagarna in av medlemsstaterna men uppgifterna varken centraliseras eller offentliggörs. Information om stödmottagare som får medel från Fonden för fiskets utveckling är tillgänglig i vissa medlemsstater (t.ex. information via Internet i Danmark, Irland, Litauen, Spanien och Sverige).

Medborgare vänder sig ofta till Europeiska kommissionen för information om hur EU:s budget används med avseende på stödmottagarna, om denna information inte offentliggörs på regional eller nationell nivå. Detta gör att kommissionen hamnar i en svår situation, antingen den saknar den information som efterfrågas eller inte har befogenhet att lämna ut den utan tillstånd från den berörda medlemsstaten. Enligt befintlig lagstiftning är kommissionen uttryckligen förbjuden att offentliggöra information om stödmottagare.

Den restriktiva inställning som vissa medlemsstater har till att offentliggöra dessa uppgifter bygger dessutom ofta på nationell lag eller praxis beträffande uppgiftsskydd, som utöver de

¹⁹ Se exempelvis den information som är tillgänglig på: <http://www.farmsubsidy.org/60.html>.

minimikrav som har fastställts på EU-nivå²⁰ varierar från ett land till ett annat och ofta avgörs av olika nationella traditioner, kulturella värderingar och särskilt känsliga områden.

Om medlemsstaterna skulle åläggas en enhetlig övergripande skyldighet skulle denna således behöva baseras på en ny rättslig grund, direkt tillämplig i alla medlemsstater, för att ett konsekvent tillvägagångssätt skulle kunna tillämpas för alla mottagare av stöd från EU-medel.

Frågor:

- *Håller ni med om att det är önskvärt att införa en skyldighet på EU-nivå för medlemsstaterna att offentliggöra information om mottagare av stöd från EU-medel som hanteras med delad förvaltning?*
- *Om så är fallet, vilken information bör krävas på nationell nivå? På vilket sätt skulle det vara bäst att offentliggöra denna information (vilken omfattning bör krävas, under vilken tidsperiod och genom vilket medium)?*

²⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (EGT L 281, 23.11.1995, s. 31).

Bilaga 1

Integritet EG-fördraget och tjänsteföreskrifterna

Artikel 213.2 i EG-fördraget

”Ledamöterna av kommissionen skall i gemenskapens allmänna intresse fullgöra sina skyldigheter under full oavhängighet.

Vid fullgörandet av dessa skyldigheter skall de inte vare sig begära eller ta emot instruktioner från någon regering eller något annat organ. De skall avhålla sig från varje handling som är oförenlig med deras skyldigheter. [...]

Ledamöterna av kommissionen får inte under sin ämbets tid utöva någon annan avlönad eller oavlönad yrkesverksamhet. De skall när de tillträder avge en högtidlig försäkran att såväl under som efter sin ämbets tid respektera de förpliktelser som följer av ämbetet, särskilt deras skyldighet att iaktta redbarhet och visa omdöme vid mottagande av vissa uppdrag eller förmåner efter ämbets tiden.”

Tjänsteföreskrifterna

Artikel 11: *”En tjänsteman skall fullgöra sina uppgifter och uppträda med enbart gemenskapens bästa för ögonen; han får varken be om eller ta emot instruktioner från någon [...] organisation eller person utanför sin institution. Tjänstemannen skall fullgöra sina uppgifter på ett opartiskt och objektivt sätt[...].”*

Artikel 16: *”En tjänsteman skall även efter att ha lämnat tjänsten vara skyldig att uppträda med heder och omdöme när det gäller att acceptera vissa uppgifter eller ta emot vissa förmåner.*

Tjänstemän som har för avsikt att utöva yrkesverksamhet, med eller utan förvärvssyfte, inom två år efter det att de har avslutat sin tjänstgöring skall meddela sin institution om detta. Om verksamheten har något samband med det arbete som tjänstemannen utförde under de tre senaste årens tjänsteutövning och riskerar att vara oförenlig med institutionens legitima intressen kan tillsättningsmyndigheten [...] antingen förbjuda tjänstemannen att utöva verksamheten eller föreskriva lämpliga villkor för att godkänna den.”

Bilaga 2

De allmänna principerna och miniminormerna i detalj²¹

De **allmänna principerna för samråd** är deltagande, öppenhet, tydlig ansvarsfördelning, effektivitet och konsekvens. I praktiken innebär detta att kommissionen hämtar in synpunkter från en så bred bas som möjligt och att dess samrådsförfaranden genomförs på ett öppet, effektivt och konsekvent sätt.

De fem **miniminormerna** är fokuserade på olika aspekter av samrådsförfarandet:

A. Tydligt innehåll i samrådet

”Alla meddelanden rörande samrådet skall vara tydliga och koncisa och innehålla alla de uppgifter som krävs för att underlätta svaren.”

B. Målgrupper för samråd

”När kommissionen definierar målgrupperna för ett samrådsförfarande bör den se till att berörda parter har möjlighet att yttra sig.”

C. Offentliggörande

”Kommissionen skall sörja för lämplig publicitet och anpassa sina kommunikationskanaler för att tillgodose behoven hos alla målgrupper. Offentliga samråd med allmänheten skall alltid offentliggöras på en gemensam portal på Internet, utan att andra kommunikationskanaler utesluts.”²²

D. Tidsfrister för deltagande

”Kommissionen bör se till att det finns tillräckligt med tid för planering och svar på inbjudningar och skriftliga bidrag. Kommissionen bör sträva efter att ge parterna minst åtta veckor på sig att svara i samband med skriftliga offentliga samråd och att informera om möten senast 20 arbetsdagar i förväg.”

E. Bekräftelse och feedback

”Inkomna bidrag bör bekräftas genom mottagningsbevis. Resultatet av det offentliga samrådet skall presenteras på webbsidor som är länkade till den gemensamma portalen på Internet. [...] Bidrag i offentliga samrådsförfaranden kommer att offentliggöras på den gemensamma portalen. Resultaten av andra former av samråd bör så långt det är möjligt också vara tillgängliga för allmänhetens granskning på den gemensamma portalen på Internet.

²¹ För hela innehållet i principerna och normerna se KOM(2002) 704, avsnitt V.
http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/consultation/index_en.htm.

²² Portalen ”Din röst i Europa” (http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_sv.htm) inrättades därefter som kommissionens gemensamma portal för samråd. Den består av två olika delar: På startsidan har kommissionens avdelningar möjlighet att ge särskild publicitet för sina samråd. De flesta samråd offentliggörs emellertid bara på sidorna för enskilda politiska åtgärder, som uppdateras av de berörda enheterna på kommissionen och som även är länkade till ingångsportalen.

Kommissionen kommer att ge lämplig feedback till de parter som svarar och till allmänheten.”²³

²³ Feedback bör ges i motiveringar till lagstiftningsförslag, i meddelanden som offentliggörs efter samrådsförfaranden och i konsekvensanalysrapporter. För att konsultera dessa handlingar för 2003–2005, se webbplatsen om konsekvensanalyser:
http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/index_en.htm.