

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Zielonej księgi w sprawie europejskiej inicjatywy na rzecz przejrzystości

COM(2006) 194 wersja ostateczna

(2006/C 324/25)

Dnia 12 maja 2006 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie *Zielonej księgi w sprawie europejskiej inicjatywy na rzecz przejrzystości*

Zgodnie z art. 19, ust. 1 regulaminu wewnętrznego Komitet postanowił ustanowić podkomitet w celu prowadzenia prac w tej sprawie.

Mając na względzie odnowienie kadencji Komitetu, Zgromadzenie Plenarne postanowiło wypowiedzieć się na temat niniejszej opinii podczas sesji plenarnej w październiku i wyznaczyło Marię Candelas SÁNCHEZ MIGUEL na sprawozdawcę generalnego, zgodnie z art. 20 regulaminu wewnętrznego.

Na 430. sesji plenarnej w dniach 25-26 października 2006 r. (posiedzenie z 26 października 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 132 do 7 — 12 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię.

### 1. Kontekst

1.1 Komisja Europejska jest świadoma potrzeby ustanowienia ram mających na celu zwiększenie przejrzystości między instytucjami UE i lobbystami, a jednocześnie poprawienia jakości informacji przekazywanych społeczeństwu na temat beneficjentów funduszy, które UE rozdysponowuje w ramach swych różnych obszarów polityki.

1.2 W tym kontekście Komisja uruchomiła „europejską inicjatywę na rzecz przejrzystości”, chociaż troska o tę kwestię została już wyrażona w Białej księdze na temat sprawowania rządów w Europie, a następnie znalazła swój konkretny wyraz w:

- rozporządzeniu nr 1049/2001 z 30 maja 2001 r. w sprawie dostępu do niepublikowanych dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji;
- specjalnym rejestrze dokumentów związanych z pracami komitetów;
- bazach danych dostarczających informacji na temat organów doradczych i grup ekspertów doradzających Komisji;
- wprowadzonym przez Komisję „Kodeksie dobrej praktyki administracyjnej”, który ustanawia normy regulujące jej kontakty z obywatelami.

1.3 Zielona księga przedstawia zatem trzy aspekty, które należy wziąć pod uwagę w debacie publicznej na temat przejrzystości działania instytucji UE:

- konieczność ustanowienia konkretniejszych ram działalności grup interesu;
- informację zwrotną na temat zastosowania minimalnych standardów Komisji na potrzeby konsultacji;
- obowiązkowe ujawnianie informacji na temat beneficjentów funduszy unijnych przyznanych w ramach zarządzania dzielonego.

### 2. Podsumowanie celów zielonej księgi

#### 2.1 Przejrzystość a lobbing

2.1.1 Komisja uważa, że do lepszej oceny rezultatów związanych z ustanowionymi standardami oraz do zapewnienia więk-

szej przejrzystości w kontaktach z grupami nacisku lub z jakimkolwiek innym obywatelem, który zwraca się do instytucji europejskich, konieczna jest jasna definicja pojęcia „lobbysta” i „działalność lobbystyczna”.

2.1.2 Zdaniem Komisji podstawowe ramy kontaktów między instytucjami i lobbystami powinny zawierać pewne niezbędne elementy, które — na podstawie legitymizacji lobbingu — sprzyjałyby przejrzystości kontaktów. Pod żadnym pozorem nie może być zatem dozwolone wywieranie jakiegokolwiek problematycznego wpływu lub presji ekonomicznej na podejmowanie decyzji czy też oferowanie jakiegokolwiek pomocy finansowej, materialnej bądź osobistej. Należy wprowadzić zakaz rozpowszechniania wątpliwych, celowo niejasnych bądź fałszywych informacji. W każdym razie należy chronić ogólny interes Wspólnoty, a nie partykularne interesy lobbystów.

2.1.3 Przede wszystkim za nielegalne należy uznać jakiekolwiek działania lobbingowe, które mogłyby prowadzić do oszustwa lub korupcji albo wprowadzać w błąd z powodu przekazywanych informacji bądź ze względu na prawowitość lobbystów. Istotną kwestią jest reprezentatywność tych grup.

2.1.4 Obecnie istniejące środki, szczególnie te związane z kontrolą zewnętrzną, mogą zwiększyć przejrzystość w kontaktach między instytucjami i lobbystami. Z tego względu ustalono „ogólne zasady i minimalne standardy na potrzeby konsultacji”, które ułatwiają komunikację poprzez bazę danych CONECCS, dotyczącą organizacji europejskiego społeczeństwa obywatelskiego i zawierającą dane potrzebne do ustalenia ich reprezentatywności.

2.1.5 W każdym razie konieczne wydaje się zaplanowanie wzmocnienia kontroli zewnętrznej, chociaż niektóre ze środków zaproponowanych przez Komisję dla osiągnięcia tego celu obowiązują już w wielu państwach członkowskich. Po pierwsze, proponuje się działania w zakresie informacji dostarczanych przez lobbystów, które zostałyby wzmocnione poprzez kwestionariusz znajdujący się na stronie internetowej Komisji.

2.1.6 Najważniejszym narzędziem jest internetowy system dobrowolnej rejestracji, który dostarczałby informacji koniecznych do dokonania oceny realizowanych celów i źródeł finansowania. Należy w tym miejscu podkreślić, że wiele dyrekcji generalnych Komisji Europejskiej posiada system uznawania zatwierdzonych organizacji, ułatwiający kontakty z nimi.

2.1.7 Należy również zaakcentować kwestię kodeksów postępowania, które stosowałyby się na równi do wszystkich lobbystów i ich przedstawicieli niezależnie od ich kategorii. Polegałoby to na tym, że kodeksy te — przyjmowane dobrowolnie — zawierałyby pewne wspólne wymogi minimalne bez względu na to, że byłyby one opracowane przez wspomniane grupy.

## 2.2 Informacje zwrotne na temat stosowania minimalnych standardów na potrzeby konsultacji

2.2.1 Należy zasygnalizować, że w ramach swych rocznych programów pracy Komisja ustanowiła pewne minimalne standardy na potrzeby konsultacji w celu ulepszenia jakości wniosków legislacyjnych. Z tego względu wyniki końcowe mają znaczenie dla oceny oddziaływania. Niemniej jednak zakres tych konsultacji nie obejmuje szeregu decyzji, takich jak procedura komitologii i dialog społeczny, o których mowa w art. 137-139 traktatu WE i które wspominamy poniżej.

2.2.2 Procedura ta działa od czasu ustanowienia w sposób satysfakcjonujący dla Komisji nie tylko pod względem liczby wniosków będących przedmiotem konsultacji przeprowadzonych szczególnie za pośrednictwem portalu internetowego, lecz także pod względem ich wyników.

## 2.3 Ujawnienie beneficjentów funduszy wspólnotowych

2.3.1 Dotychczas większość państw członkowskich opracowała kanały informacyjne służące publikowaniu list beneficjentów funduszy wspólnotowych, które są przez nie współfinansowane. Najbardziej dobitnym przykładem jest publikowanie listy beneficjentów WPR. Niemniej jednak otrzymywane dane, a także informacje dotyczące wykorzystania funduszy w obszarach polityki finansowanych bezpośrednio przez UE, różnią się w zależności od kraju.

2.3.2 Proponuje się, by Komisja dostarczała tych informacji w sposób zcentralizowany. Pojawia się pytanie o złożony charakter kategoryzacji różnych beneficjentów, jak również o koszty administracyjne, jakie mogą się z tym wiązać. Wydaje się, że jednym z rozwiązań mogłoby być ustalenie minimalnych wymogów informacyjnych zgodnie ze standardami ochrony danych.

## 3. Najistotniejsze pytania zawarte w zielonej księdze

3.1 W związku z pierwszym z przedstawionych zagadnień — przejrzystość a lobbging — pojawiają się następujące pytania.

3.1.1 Środki zmierzające do zwiększenia przejrzystości lobbgingu.

3.1.2 Czy z lobbystami należy się konsultować automatycznie, jeżeli figurują w rejestrze?

3.1.3 Czy rejestr powinien być powszechnie dostępny bez ograniczeń? Kto zajmowałby się prowadzeniem tego rejestru?

3.1.4 Czy obecnie obowiązujące kodeksy postępowania powinny ulec zmianom?

3.1.5 Czy należy kontrolować przestrzeganie kodeksów postępowania i czy możliwe być powinno nawet nakładanie sankcji?

3.2 Tylko jedno pytanie pojawia się w odniesieniu do informacji zwrotnych otrzymywanych w czasie konsultacji.

3.2.1 Czy Komisja zastosowała ogólne zasady i minimalne standardy konsultacji w satysfakcjonujący sposób?

3.3 Z ujawnieniem tożsamości beneficjentów funduszy wspólnotowych wiążą się następujące pytania.

3.3.1 Czy należy zobowiązać wszystkie państwa członkowskie do dostarczania informacji na temat beneficjentów funduszy?

3.3.2 Jeżeli tak, czy należy tego dokonać na szczeblu krajowym i ustandaryzować treść tych informacji?

## 4. Uwagi ogólne

4.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje przedstawienie przez Komisję Europejską zielonej księgi w sprawie przejrzystości. Ze względu na dużą liczbę interesów zmierzających do wywarcia wpływu na politykę wspólnotową, Komisja musi ustanowić standardy, które regulowałyby z jednej strony warunki, w jakich wpływ taki może zostać wywarty, a z drugiej strony wymogi, które muszą spełnić osoby indywidualne i instytucje reprezentujące te interesy.

4.2 Niemniej jednak z wyprzedzeniem należy zdefiniować jednoznacznie termin „lobbysty” i charakter ich kontaktu z Komisją.

4.2.1 Definicja „lobbystów” zawarta w zielonej księdze<sup>(1)</sup> jest co najmniej niejasna, gdyż wymienione zostały organizacje zawodowe i pozarządowe, a także stowarzyszenia branżowe itp., które prowadzą „działania mające na celu wywarcie wpływu na procesy kształtowania polityki i podejmowania decyzji przez instytucje europejskie”. Komitet zdefiniował już pojęcie „organizacji społeczeństwa obywatelskiego”<sup>(2)</sup> w celu odróżnienia ich od lobbystów. Co więcej, artykuły 137-139 TWE ustanawiają warunki, w jakich „partnerzy społeczni” mogą nawiązać dialog społeczny<sup>(3)</sup>. Organizacje prowadzące działania lobbystyczne w Unii Europejskiej różnią się między sobą pod względem swoich

<sup>(1)</sup> Zielona księga II. 1. s. 5

<sup>(2)</sup> Por. w szczególności opinie Komitetu: „Rola i wkład zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w integrację europejską” z 23 września 1999 r. (DzU C 329 z 17.11.1999), „Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie a sprawowanie rządów w Europie — wkład Komitetu w tworzenie białej księgi” z 26 kwietnia 2001 r. (DzU C 193 z 10.7.2001), „Biała księga w sprawie sprawowania rządów w Europie” z 21 marca 2002 r. (DzU C 125 z 27.5.2002), „Reprezentatywność europejskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego w ramach dialogu obywatelskiego” z 14 lutego 2006 r. (DzU C 88 z 11.4.2006).

<sup>(3)</sup> Należy wziąć pod uwagę konstytucję europejską, jako że art. 1 ust. 48 ustanawia funkcję partnerów społecznych i autonomicznego dialogu społecznego, odróżniając go od konsultacji z tzw. zainteresowanymi stronami omówionymi w poprzednich artykułach.

celów, struktur oraz względem reprezentowanych przez siebie grup interesów. Stowarzyszenia przedsiębiorców, pracodawców lub związki zawodowe, reprezentujące interesy tysięcy lub milionów europejskich przedsiębiorstw lub pracowników, nie powinny być zaliczane do organizacji lobbystycznych lub grup interesów realizujących wąskie cele komercyjne lub inne podobne cele, ponieważ reprezentują one szerokie, powszechne i publiczne interesy społeczeństwa i dążą do rozwoju przemysłu i gospodarki oraz postępu gospodarczego i społecznego. Ich działalność nie jest nastawiona na zysk; służy ona ogólnemu dobru i spotyka się z pozytywnym odbiorem społecznym. Zamieszcza się o niej w prasie obszernie sprawozdania. Organizacje te są także zainteresowane tym, aby o ich działalności informowano możliwie szeroko. W przypadku tych organizacji chodzi o partnerów społecznych, którzy z instytucjami państwowymi uczestniczą w dialogu społecznym na poziomie europejskim.

4.2.2 Wskazane byłoby zatem precyzyjne wyjaśnienie pojęcia „lobbysty”, a przede wszystkim uznanie, że ich istnienie jest częścią demokracji uczestniczącej UE.

4.2.3 Projekt traktatu konstytucyjnego w art. 1-46 ust. 3, dotyczącym zagwarantowania zasady demokracji uczestniczącej, stanowi: „Każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii. Decyzje są przyjmowane w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela”. Art. 1-47 ust. 3 stanowi: „Komisja prowadzi szerokie konsultacje z zainteresowanymi stronami w celu zapewnienia spójności i przejrzystości działań Unii”.

4.2.4 W kwestii działań „lobbystów” należy wprowadzić rozróżnienie między dostępem do informacji a konsultacją. Wszyscy obywatele UE mają prawo do informacji, stanowi ona przejaw przejrzystości, którą charakteryzować się muszą wszystkie instytucje wspólnotowe. Konsultacja ogranicza się do tych podmiotów, których zainteresowanie obszarami polityki wspólnotowej jest uprawnione.

4.2.5 Komisja przyjęła „minimalne standardy na potrzeby konsultacji”<sup>(4)</sup>, starając się stworzyć ogólne, przejrzyste, spójne i zarazem elastyczne ramy, które umożliwiłyby konsultację w zakresie konkretnych obszarów polityki, szczególnie tych wymagających oceny oddziaływania. Zielona księga ponownie przedstawia i ulepsza niektóre z warunków udziału i konsultacji zainteresowanych stron, tak by zwiększyć przejrzystość tego procesu.

## 5. Uwagi szczegółowe dotyczące pytań zawartych w zielonej księdze

5.1 **Rejestr.** Wymóg wpisania do rejestru należy uznać za warunek uzyskania przez zainteresowane strony prawa do konsultacji obowiązkowych w zakresie dotyczących ich kwestii. W tym względzie Komitet jest zdania, że obowiązkowy rejestr jest minimalnym wymogiem służącym przejrzystości, jaka powinna cechować konsultacje w obszarach polityki wspólnotowej, a przede wszystkim gwarantującym, że konsultacje nie

będą zmierzały do osiągania korzyści przeciwnych interesowi publicznemu.

5.1.1 Charakter publiczny jakiegokolwiek rejestru jest kwestią bezsporną. Ponadto prowadzeniem rejestru winna zajmować się Komisja, jako że jego publiczny charakter wyklucza jakikolwiek inny sposób zarządzania. Wreszcie niezależnie od tego, jaki wybrano by obowiązkowy system rejestracji, zakres informacji, które musiałyby podawać zainteresowane strony, powinien być proporcjonalny do zamierzonego celu, tj. powinien umożliwiać obywatelom na uzyskanie wiedzy na temat grup interesu starających się wpływać na politykę i decyzje Unii.

5.1.2 W związku z tym powinno być jasne, jaki wkład wnoszą lobbysty do organów i instytucji UE, kogo reprezentują, do jakich celów dążą oraz jak finansują swą działalność. Informacje owe powinny obejmować przynajmniej, poza nazwą i adresem organizacji, jej cel społeczny, tj. realizowane przez nią cele, nazwiska osób upoważnionych do jej reprezentowania i wypowiadania się w jej imieniu oraz wszelkie istotne informacje umożliwiające zapoznanie się z jej statutem i zbadanymi przez biegłego rewidenta sprawozdaniami finansowymi.

5.2 **Kodeks postępowania** Istnienie kodeksu postępowania musi wiązać się ze spełnieniem pewnych minimalnych warunków w celu uzyskania określonego statusu zawodowego bądź politycznego. Warunek ten musi być postrzegany jako instrument związany z obowiązkiem rejestracji, tak by jego spełnienie przez grupy interesu zabiegające o zarejestrowanie gwarantowało przeprowadzenie z nimi konsultacji przez Komisję i inne organy wspólnotowe.

5.2.1 Komitet uważa, że Komisja powinna przyjąć obowiązujący kodeks postępowania, zapewniając w ten sposób równe traktowanie, pod względem prawnym i faktycznym, wszystkich zainteresowanych stron, połączony z systemem obowiązkowego rejestru, podobny do tego, który został ustanowiony przez Parlament Europejski<sup>(5)</sup>, i dostosować jego treść do funkcji prowadzonej konsultacji, a w szczególności do kar nakładanych w wypadku jego nieprzebrzegania.

<sup>(5)</sup> Regulamin Parlamentu Europejskiego, załącznik IX, art. 3: Kodeks postępowania:

- „1. Osoby wymienione w rejestrze, o którym mowa w art. 9 ust. 4, w kontaktach z Parlamentem obowiązane są:
  - a) przestrzegać postanowień art. 9 Regulaminu oraz niniejszego załącznika,
  - b) przedstawić posłom, ich pracownikom oraz urzędnikom Parlamentu interesy, jakie reprezentują,
  - c) wystrzegać się wszelkich kroków mających na celu nieuczciwe pozyskanie informacji,
  - d) nie powoływać się na oficjalne stosunki z Parlamentem w swoich kontaktach osobami trzecimi,
  - e) nie rozprowadzać w celach zarobkowych wśród osób trzecich kopii dokumentów otrzymanych w Parlamencie,
  - f) ściśle stosować się do postanowień załącznika I art. 2 akapit drugi,
  - g) upewniać się, iż wszelka pomoc objęta postanowieniami załącznika I art. 2 jest zgłaszana do przewidzianego w tym celu rejestru,
  - h) stosować się do postanowień regulaminu pracowniczego w przypadku zatrudniania byłych urzędników instytucji,
  - i) stosować się do ustanowionych przez Parlament zasad, dotyczących praw i obowiązków byłych posłów,
  - j) dla wykluczenia ewentualnego konfliktu interesów uzyskać wcześniejszą zgodę zainteresowanego/ych posła/ów co do wszelkich stosunków umownych z asystentami lub co do zatrudnienia asystentów oraz upewnić się, że fakty te zostały zgłoszone do rejestru, o którym mowa w art. 9 ust. 4 Regulaminu.
2. Jakikolwiek uchybienie postanowieniom niniejszego kodeksu postępowania może skutkować odebraniem identyfikatora zainteresowanym osobom oraz, w razie potrzeby, także ich przedsiębiorstwu”.

<sup>(4)</sup> COM(2002) 704 wersja ostateczna z 11 grudnia 2002 r.

**5.3 Informacje zwrotne na temat stosowania minimalnych standardów na potrzeby konsultacji:** każda dyrekcja generalna ma obowiązek przeprowadzić ocenę oddziaływania dotyczącą konsultacji, do której dołączona byłaby lista osób uczestniczących w konsultacji, lecz jedynie w odniesieniu do propozycji strategicznych Komisji. Komitet uważa, że ocena ta bądź informacje zwrotne powinny być dostarczane w wypadku wszystkich propozycji będących przedmiotem konsultacji publicznej. By ulepszyć przebieg konsultacji, Komisja powinna stawić czoło niektórym kwestiom o dużym znaczeniu, takim jak:

- języki, w których prowadzone są konsultacje,
- neutralność pytań,
- waga poszczególnych stanowisk i uwag organizacji biorących udział w konsultacjach, odpowiednio do ich reprezentatywności.

5.3.1 Uważamy, że ogólne informacje na temat konsultacji są niewystarczające, lecz że każda organizacja, z którą przeprowadzono konsultacje, powinna otrzymać konkretne informacje na ich temat oraz że należy ustalić wystarczająco odległe terminy, które pozwoliłyby na debatę wewnątrz tych organizacji. Zbyt otwarte konsultacje internetowe mogą doprowadzić do tego, że taką samą wagę przyłoży się do poglądów pojedynczych osób lub niereprezentatywnych organizacji jak do poglądów organizacji, których stanowisko odzwierciedla przekonania podzielane przez organizacje członkowskie z różnych państw.

5.4 W kwestii **ujawnienia beneficjentów funduszy wspólnotowych** Komitet proponuje, by podobnie jak w wypadku ujawniania beneficjentów funduszy zarządzanych przez Komisję, ujawniać również beneficjentów funduszy zarządzanych przez wszystkie instytucje europejskie, a także beneficjentów funduszy przyznanych w ramach zarządzania dzielonego we wszystkich państwach członkowskich, gdyż są one odpowiedzialne za ich rozdysponowanie.

5.4.1 Niektóre państwa członkowskie stanowią wzór pod względem obowiązku publikowania informacji na temat beneficjentów, istniejącego między innymi w dziedzinie pomocy rolnej UE, inne zaś w mniejszym stopniu dają dobry przykład. Komitet popiera nałożenie na wszystkie państwa członkowskie obowiązku ujawniania wszystkich informacji dotyczących beneficjentów funduszy przyznanych w ramach zarządzania dzielonego z UE i publikowania tych danych również w Internecie.

5.5 Komitet pragnąłby, by Komisja rozważyła stosowność objęcia wszelką kontrolą dotyczącą wyniku procesu konsultacji, również członków Komisji sprawujących te funkcje zgodnie z art. 213 ust. 2 TWE. Komitet wzywa również o ścisłe przestrzeganie artykułów 11 i 16 regulaminu pracowniczego. Uwzględnienie wszystkich stron uczestniczących w procedurze konsultacji i podejmowania decyzji jest konieczne dla przejrzystości i prawidłowego funkcjonowania instytucji.

Bruksela, 26 października 2006 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS