



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 3.5.2006
KOM(2006) 194 endelig

GRØNBOG OM
ET EUROPÆISK ÅBENHEDSINITIATIV

(forelagt af Kommissionen)

DA

DA

GRØNBOG OM

ET EUROPÆISK ÅBENHEDSINITIATIV

I. INDLEDNING

Forpligtelsen til at øge interesserede parters muligheder for at deltage aktivt i formuleringen af EU-politikker er et af de ”Strategiske mål for 2005-2009”, i forbindelse med hvilke Europa-Kommissionen lancerede et ”partnerskab for fornyelse i EU”¹. Kommissionen understregede i den forbindelse bl.a., at ”en vigtig del af partnerskabstanken er høring og medbestemmelse”.

Kommissionen understregede ved den lejlighed også betydningen af en ”høj grad af åbenhed” for at sikre, at Den Europæiske Union er åben over for offentligheden og kan drages til ansvar for det arbejde, den udfører.

Efter Kommissionens opfattelse udgør en høj grad af åbenhed en del af enhver moderne administrations legitimitet. Offentligheden i EU kan med fuld ret forvente, at de offentlige institutioner er effektive, ansvarlige og forvaltes med omhu og aldrig misbruges med henblik på personlig vinding.

Kommissionen lancerede på den baggrund ”Det Europæiske Åbenhedsinitiativ” i november 2005².

Dette initiativ bygger videre på en række åbenhedsfremmende foranstaltninger, Kommissionen allerede har iværksat, navnlig dem, der indgår i de generelle reformer, der er gennemført siden 1999, og dem, som er omhandlet i hvidbogen om styreform i EU. De vigtigste resultater på dette område er:

- ”aktindsigt”-lovgivningen (forordning (EF) nr. 1049/2001), som fastlægger rammerne for adgang til ikke-offentliggjorte dokumenter fra EU's institutioner og organer gennem et dokumentregister eller på individuel anmodning. Kommissionen har også oprettet et register over dokumenter (som krævet i forordningen) og et særligt register over dokumenter, der vedrører arbejdet i komitologiudvalgene
- etablering af databaser med information om rådgivende organer og ekspertgrupper, der rådgiver Kommissionen
- bred høring af interesserede parter og grundige konsekvensanalyser forud for lovforslag. Denne fremgangsmåde bidrager til at sikre, at der tages passende hensyn til borgernes og alle interesserede parters interesser. Den er et væsentligt led i gennemførelsen af Kommissionens politik til fremme af bedre lovgivning
- Kommissionens kodeks for god administrativ adfærd, som udgør dens reference for god service i forhold til offentligheden. Fagetikken for Kommissionens personale er

¹ KOM(2005) 12.

² SEK(2005) 1300.

omhandlet i vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber og gennemførelsesbestemmelserne hertil. Hvad angår det politiske plan, indeholder EF-traktaten klare bestemmelser om de etiske standarder, der skal efterleves af Kommissionens medlemmer. De er udmøntet i adfærdskodeksen for kommissærerne.

Kommissionen har med det europæiske åbenhedsinitiativ iværksat en revision af sin generelle politik for åbenhed. Formålet er at afgrænse og fremme en debat på områder, hvor der skal ske forbedringer. Initiativet dækker derfor en lang række forskellige spørgsmål gående lige fra øget information om forvaltning og anvendelse af EU-midler til fagetik i EU's institutioner og rammerne for lobbygruppers og civilsamfundsorganisationers aktiviteter.

Kommissionen skelnede ved lanceringen af sit initiativ den 9. november 2005 mellem tre forskellige indsatsområder.

På det første område traf den beslutning om omgående iværksættelse af følgende foranstaltninger:

- For at muliggøre bedre kontrol med anvendelsen af EU-midler under centraliseret forvaltning er der ved at blive oprettet et særligt websted, der giver nem adgang til eksisterende oplysninger om støttemodtagere under forskellige projekter og programmer. På webstedet vil der også være link til medlemsstaternes websteder, hvor der kan findes oplysninger om modtagere af EU-støttemidler i forbindelse med delt forvaltning.
- Kommissionen vil udbygge sit register over dokumenter, navnlig med henblik på at gøre flere dokumenter direkte tilgængelige online.

På det andet indsatsområde bliver der igangsat en debat med de andre EU-institutioner om:

- fagetsiske regler og standarder vedrørende politiske embeder i EU's institutioner
- en revision af lovgivningen om aktindsigt. Tværinstitutionelt samarbejde om dette emne vil blive understøttet af en høring af interesserede parter ved udgangen af 2006 eller i starten af 2007 og efterfulgt af et forslag fra Kommissionen
- en revision af lovgivningsrammerne for EU's kontor for bekæmpelse af svig, OLAF, for at sikre, at medlemsstaterne systematisk informerer kontoret om de endelige resultater af behandlingen af sager om svindel, der indberettes til de nationale myndigheder.

Kommissionen afgrænsede endelig tre centrale områder under EU's åbenhedsinitiativ, hvor der skal gøres en indsats på grundlag af en kommende åben offentlig høring, og de behandles i denne grønbog.

- **Behovet for mere strukturerede rammer for interesserepræsentanters (lobbyisters) aktiviteter**

Åbenhed har altid været Kommissionens ledende princip for kontakter med interesserepræsentanter. Kommissionen har i de seneste år styrket og videreudviklet sin politik vedrørende civilsamfundsorganisationernes og andre interesserede parter medindflydelse, navnlig gennem vedtagelse af hvidbogen om styreformer i EU og de generelle principper og minimumsstandarderne for høring af interesserede parter³.

Samtidigt har Kommissionen understreget det princip, at større medindflydelse også medfører et større ansvar⁴. Det skal være muligt for udenforstående at undersøge forbindelserne mellem Kommissionen og interesserepræsentanter. Man fandt derfor, at det var på tide at revidere rammerne for interesserepræsentanters aktiviteter og indhente meningstilkendegivelser om behovet for nye initiativer.

- **Feedback om Kommissionens minimumsstandarder for høring**

Kommissionens høringsstandarder bidrager til at sikre et gennemsigtigt samspil mellem interesserepræsentanter og Kommissionen. Det er nu tre år siden, at standarderne blev taget i anvendelse.

Kommissionen ønsker at supplere sin egen interne kontrol med anvendelsen af standarderne med eksternt feedback.

- **Obligatoriske oplysninger om modtagere af EU-støtte i forbindelse med delt forvaltning**

Ud over den ovennævnte internetportal har man også rejst spørgsmålet om, hvorvidt medlemsstaterne skal være retligt forpligtede til at oplyse, hvem der modtager EU-støtte i forbindelse med delt forvaltning.

De interesserede parter opfordres til at give deres mening til kende ved besvarelse af de spørgsmål, der findes i kapitlerne om hvert af disse tre emner.

Høringen indledes den 3. maj og afsluttes den 31. august 2006.

Besvarelserne skal sendes til Kommissionen via et særligt websted, hvor der kan findes yderligere oplysninger om høringen. Kommissionen vil også høre interesserede parter via sine repræsentationer i medlemsstaterne.

Alle besvarelser vil blive offentliggjort på dette websted.

³ KOM(2002) 704.

⁴ Europa-Kommissionens hvidbog om styreformer i EU.

II. ÅBENHED OG INTERESSEREPRÆSENTATION (LOBBYVIRKSOMHED)

1. Definitioner og grundlæggende rammer

I denne grønbog forstås ved "lobbyvirksomhed" alle aktiviteter, der gennemføres med det formål at øve indflydelse på formulering af politikker og beslutningstagning i EU's institutioner.

Ifølge denne definition er "lobbyister" derfor personer, der udøver sådanne aktiviteter via deres arbejde i forskellige organisationer som public affairs-rådgivningsvirksomheder, advokatfirmaer, ngo'er, tænketanke, den private sektors lobbyorganer (internt ansatte repræsentanter) eller handelsorganisationer.

For at sikre en meningsfuld diskussion om, hvordan der kan fastlægges rammer for lobbyvirksomhed på EU-plan, er det nødvendigt at definere de grundlæggende rammer for forbindelserne mellem EU-institutionerne og lobbyisterne. Kommissionen har følgende grundholdning:

1. Lobbyvirksomhed er et legitimt element i det demokratiske system, uanset om den gennemføres af individuelle borgere eller virksomheder, civilsamfundsorganisationer og andre interessegrupper eller virksomheder, der arbejder på andres vegne (public affairs-virksomheder, tænketanke og advokater).
2. Lobbyister kan hjælpe med at henlede EU-institutionernes opmærksomhed på vigtige spørgsmål. I nogle tilfælde yder EU finansiel støtte for at sikre, at visse interessegrupper effektivt kan give udtryk for deres synspunkter på EU-plan (f. eks. forbrugere, handicappede, miljøorganisationer m.fl.).
3. Samtidigt må der ikke øves uberettiget indflydelse på EU's institutioner gennem uretmæssig lobbyvirksomhed.
4. Når lobbygrupper søger at få medindflydelse på EU's formulering af politikker, skal det være klart for offentligheden, hvilket bidrag de yder i forhold til EU's institutioner. Det skal også tydeligt fremgå, hvem de repræsenterer, hvad deres formål er, og hvordan de finansieres.
5. I EU-institutionernes forpligtelse til at identificere og sikre "Fællesskabets almene interesse"⁵ indgår en ret til, at de kan gøre sig interne overvejelser uden hensyn til eksterne interesser.
6. Foranstaltninger vedrørende åbenhed skal være effektive og rimelige.

2. Mulige problemområder

Medier, universitetsfolk og interesserepræsentanter har udtrykt bekymring angående lobby-metoder, der anses for at være mere vidtgående end en legitim repræsentation af interesser. Dette gælder ikke blot metoder, der er klart ulovlige (svig og korrupsion), men også andre uretmæssige lobby-metoder, som misbruger EU-institutionernes åbenhedspolitik eller er klart vildledende.

⁵ Jf. artikel 213 i EF-traktaten.

I den forbindelse nævnes ofte:

- At der gives fordrejede oplysninger til EU's institutioner om de mulige økonomiske, sociale eller miljømæssige konsekvenser af udkast til lovgivningsforslag.
- Moderne kommunikationsteknologi (internet og e-mail) gør det nemt at organisere storstilede kampagner til fordel for eller imod en given sag, uden at EU-institutionerne er i stand til at kontrollere, i hvilket omfang disse kampagner har reel opbakning blandt EU's borgere.
- Der sættes af og til spørgsmålstegn ved legitimiteten af europæiske ngo'ers interesserepræsentation, fordi visse ngo'er synes at være afhængige af finansiel støtte fra EU-budgettet og af politisk og finansiel støtte fra deres medlemmer.
- I henhold til mange ngo'er er der ikke ens vilkår mht. lobbyvirksomhed, fordi den private sektor er i stand til at investere flere finansielle ressourcer i en sådan virksomhed.
- Generelt kritiseres manglen på information om de lobbyister, der er aktive på EU-plan, herunder om de finansielle ressourcer, som de har til rådighed.

3. Eksisterende foranstaltninger og valgmuligheder

Kommissionens eksisterende politik for åbenhed om lobbyvirksomhed er baseret på to forskellige kategorier af foranstaltninger. På den ene side har man de oplysninger, der gives til den brede offentlighed om forbindelserne mellem interesserepræsentanter og Kommissionen med henblik på at tillade ekstern kontrol. På den anden side findes der integritetsregler med hensyn til korrekt adfærd for de personer, der er genstand for lobbyvirksomhed, og for lobbyisterne selv.

3.1. Ekstern kontrol

Ekstern kontrol kan tjene til at forebygge uretmæssig lobbyvirksomhed. Der kan med åbenhedsforanstaltninger tilvejebringes information om, hvem der deltager i lobbyvirksomhed og om de holdninger, lobbyisterne repræsenterer i forhold til EU's institutioner.

Europa-Kommissionen har kontakter til mange forskellige interesserede parter, eksperter og lobbyister. Dette afsnit omhandler interesserepræsentanters deltagelse i offentlige høringer.

Kommissionen har på det område allerede en veletableret åbenhedspolitik, som er fastlagt i de "*generelle principper og minimumsstandarderne for høring af interesserede parter*".

Minimumsstandarderne kræver, at deltagernes bidrag til offentlige høringer offentliggøres på internet (jf. også kapitel III). Høringsstandarderne omfatter også krav med hensyn til åbenhed omkring interessegruppernes art.

Generelle principper og minimumsstandarder for høring

“Åbenhed og ansvarlighed er altså vigtige principper for organisationernes adfærd, når de søger at bidrage til udformningen af EU's politikker. Det bør være klart:

- *hvilke interesser de repræsenterer*
- *hvor omfattende denne repræsentation er.*

Interesserede parter, som ønsker at indgive bemærkninger til et af Kommissionens politiske forslag, skal derfor være rede til for Kommissionen og den brede offentlighed at fremlægge de oplysninger, som er beskrevet ovenfor. Disse oplysninger skal stilles til rådighed enten gennem CONECCS-databasen (når organisationerne er berettigede til at indgå i denne database og frivilligt melder sig) eller gennem andre foranstaltninger, f.eks. særlige oplysningsark. Hvis disse oplysninger ikke afgives, vil indlæggene blive betragtet som individuelle bidrag”⁶.

CONECCS⁷ er Kommissionens frivillige database vedrørende europæiske civilsamfundsorganisationer. "Civilsamfundsorganisationer" er et vidtfavnende begreb og omfatter fagforeninger og arbejdsgiversammenslutninger, ngo'er, forbrugergupper, organisationer, der repræsenterer sociale og økonomiske aktører, velgørenhed og lokalt baserede organisationer⁸. CONECCS kan derfor betragtes som en database vedrørende europæiske interesse(lobby-)grupper.

CONECCS anvendes som en informationskilde for Kommissionens tjenestegrene og den brede offentlighed. For civilsamfundsorganisationer er der imidlertid ikke noget krav om eller incitament til at blive registreret. Tilsvarende er der heller ingen ulemper ved ikke at være registreret.

Europa-Kommissionen har hverken en akkrediteringsordning eller et obligatorisk register for organisationer, der har forbindelser til Kommissionen.

Europa-Parlamentet derimod har en akkrediteringsordning for alle, som har brug for hyppig adgang til denne institution (defineret som mindst fem dage om året). Denne ordning giver mulighed for at få fysisk adgang til Parlamentet. Der udstedes særlige adgangspas af kvæstorerne med en gyldighed på et år. Heri angives indehaverens navn, navnet på den virksomhed, indehaveren arbejder for, og den organisation, som vedkommende repræsenterer. På Europa-Parlamentets websted offentliggøres der et register over akkrediterede lobbyister. Der er blot tale om en alfabetisk liste over navnene på pasindehavere og de organisationer, de repræsenterer. Der angives ingen oplysninger om de interesser, som lobbyisterne repræsenterer.

I EU er den tyske forbundsdag på nuværende tidspunkt⁹ det eneste parlament, som har vedtaget særlige formelle regler for registrering af lobbyister. Der opstilles hvert år en

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 i vid udstrækning trukket på den definition, der anvendes af Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU).

⁹ Visse af de nye medlemsstater overvejer i øjeblikket obligatoriske ordninger.

offentligt tilgængelig liste over alle grupper, der ønsker at give udtryk for eller forsvare deres synspunkter. Interessegrupper skal fremlægge følgende oplysninger for at kunne blive registreret: deres navn og adresse, sammensætning af bestyrelse og ledelse, interessesfære, antal medlemmer, navne på deres repræsentanter og kontoradresse. Der kræves ingen oplysninger af finansiell karakter. Registeret er tilgængeligt på internet.

Lobbyister kan i princippet ikke høres af parlamentsudvalg eller udstyres med et pas, der giver dem adgang til parlamentsbygninger, medmindre de er registreret. Forbundsdagen kan imidlertid også invitere organisationer, der ikke er registreret, med henblik på fremlægning af oplysninger på *ad hoc*-basis.

Visse tredjelande (USA og Canada) har indført tvungen registrering af lobbyister, som indebærer, at PR-firmaer og lobbygrupper skal registrere deres klienter, de spørgsmål, de beskæftiger sig med, og den betaling, de modtager fra hver klient for at udføre deres arbejde. Lobbyister skal også jævnligt indsende en rapport. Oplysningerne gøres tilgængelige for offentligheden på internet.

Styrkelse af ekstern kontrol

Der kan overvejes en række måder til styrkelse af den eksterne kontrol med lobbyvirksomhed. Fremlæggelse af flere oplysninger om, hvem der har bidraget til formuleringen af en politik eller fastlæggelse af lovgivningsrammer, og indførelse af incitament til registrering er de måder, Europa-Kommissionen anser for at være mest velegnede.

Forbedret information

Der bør for det første lægges vægt på konsekvent anvendelse af de eksisterende regler for åbne offentlige høringer. Det betyder, at Kommissionen i forbindelse med denne type høringer vil sikre, at interessegrupperne systematisk anmodes om at give oplysninger om deres mål og finansieringskilder og de interesser, de repræsenterer.

Anvendelsen af de eksisterende åbenhedskrav kan forbedres gennem udvikling af et elektronisk redskab (spørgeskema), som giver Kommissionen mulighed for at indsamle flere oplysninger om deltagere i webbaserede åbne offentlige høringer.

Et sådant redskab kan anvendes af alle Kommissionens tjenestegrene til deres internethøringer.

Registrering – en frivillig ordning med incitament til registrering

Kommissionen kan udvikle og forvalte et webbaseret system til frivillig registrering for alle interessegrupper og lobbyister, der ønsker at blive hørt om EU-initiativer. Grupper og lobbyister, der registrerer bestemte oplysninger om sig selv, kan få mulighed for at angive deres særlige interesser og til gengæld blive informeret om høringer på disse særlige områder. Følgelig er det kun registrerede lobbyister, der underrettes automatisk af Kommissionen. For at kunne blive registreret skal de interesserede parter fremlægge oplysninger om, hvem de repræsenterer, hvad deres opgave er, og hvordan de finansieres. De interesserede parter vil også skulle underkaste sig en adfærdskodeks (jf. afsnit 3.2), som skal håndhæves på en troværdig og gennemsigtig måde. For offentlighedens vedkommende vil registeret kunne give generelle oplysninger (som vil kunne uddybes) om grupper, der udøver lobbyvirksomhed i Kommissionen.

3.2. *Integritetsregler: adfærdskodeks for lobbyister*

Ud over ekstern kontrol med kontakter til lobbyister udgør integritetsreglerne et andet vigtigt bidrag til åbenhed omkring lobbyvirksomhed.

Den nuværende situation

På EU-plan har man generelt lagt vægt på en etisk adfærd hos institutionernes egne repræsentanter snarere end på at fastlægge yderligere juridisk bindende regler for lobbyisternes adfærd. Medlemmerne af Kommissionen og EU-institutionernes ansatte er derfor underlagt strenge regler, der sikrer deres upartiskhed. De pågældende bestemmelser findes i traktaten om oprettelsen af Det Europæiske Fællesskab og vedtægten for tjenestemænd (se bilag).

Disse regler håndhæves via særlige overvågnings- og sanktionsmekanismer.

Kommissionen har den holdning, at frivillige adfærdskodekser for lobbyister kan spille en vigtig supplerende rolle. Kommissionen har indtil videre valgt at lade det være op til de interesserede parter selv at fastlægge regler på dette område. I meddelelsen fra 1992 om særlige interessegrupper blev lobbyisterne opfordret til selv at fastlægge adfærdskodekser på grundlag af minimumskriterier foreslået af Kommissionen. De vigtigste elementer i disse kriterier er følgende:

- Lobbyisternes skal handle ærligt og altid oplyse, hvilke interesser de repræsenterer.
- De må ikke give vildledende oplysninger.
- De må ikke tilbyde nogen form for incitamenter med henblik på at opnå oplysninger eller særbehandling.

Som følge af den ordning med fastlæggelse af egne regler, som Kommissionen har tilskyndet til, har forskellige paraplyorganisationer for public affairs-rådgivere og -rådgivningsvirksomheder i EU frivilligt vedtaget adfærdskodekser. De er baseret på de minimumsstandarder, der er foreslået af Kommissionen, og er meget ensartede, hvad angår tone og indhold. I 2005 indførte organisationerne som et supplement til deres adfærdskodekser interne sanktionsmekanismer gående fra en reprimande til tidsbegrænset udelukkelse eller udelukkelse på ubestemt tid.

Indtil nu er der ikke indberettet forseelser inden for rammerne af disse frivilligt fastlagte adfærdskodekser. Det skal også fremhæves, at det kun er rådgivere, der er omfattet af denne slags adfærdskodekser. Hverken lobbyister, der arbejder på permanent basis for interessegrupper, eller andre grupper af interesserepræsentanter, som lejlighedsvist udøver lobbyvirksomhed (f.eks. advokatfirmaer og tænketanke), er omfattet af sådanne frivilligt fastlagte adfærdskodekser. Hvis man ser på hele lobbysektoren i Bruxelles, har anvendelsen af frivilligt fastlagte adfærdskodekser derfor været begrænset. Da det nuværende system er baseret på selvdisciplin, synes det nødvendigt at konsolidere de eksisterende kodekser og indføre en fælles ordning for håndhævelse og sanktion, som alle har tillid til. Der kunne være tale om en fælles adfærdskodeks for alle lobbyister, som en særlig paraplyorganisation fører tilsyn med, og som eventuelt kobles sammen med en registreringsordning, der forvaltes af Kommissionen. Det har også været foreslået, at EU-institutionerne skal være parate til at gennemføre formelle sanktioner over for enhver lobbyist, der overtræder adfærdskodeksen.

Europa-Parlamentet anvender en obligatorisk adfærdskodeks¹⁰ for alle, som ønsker at blive akkrediteret (se ovenfor). Enhver overtrædelse kan føre til annullering af en akkreditering, dvs. af muligheden for at få fysisk adgang til Europa-Parlamentets bygninger.

Der findes på indeværende tidspunkt ingen obligatoriske adfærdskodekser i EU-medlemsstaterne¹¹. Canada er tilsyneladende det eneste tredjeland, der anvender en sådan ordning. Den canadiske ordning dækker de samme områder som Kommissionens minimumskriterier for en frivillig kodeks. Den canadiske lov fastsætter, at når "the Registrar of Lobbyists" (tilsynet med lobbyister) har rimelig grund til at tro, at der er sket overtrædelse af adfærdskodeksen for lobbyister, skal det undersøge overtrædelsen og underrette parlamentet. Resultaterne af disse undersøgelser er tilgængelige for offentligheden (i 2003-2004 gav fire klager anledning til undersøgelser, og det blev i alle tilfælde konkluderet, at klagerne var uberettigede). Overtrædelse af loven kan medføre fængselsstraf eller bøde på op til 66 000 EUR.

Vejen frem

Kommissionen mener på baggrund af ovenstående, at der er behov for større gennemsigtighed i forbindelse med lobbyvirksomhed. Den mener, at en troværdig ordning skal omfatte:

- En frivillig registreringsordning, der forvaltes af Kommissionen, og som giver lobbyisterne klare incitamenters til at blive registreret. Incitamenterne kan omfatte automatisk informering om høringer vedrørende spørgsmål, som vides at have interesse for lobbyisterne.
- En fælles adfærdskodeks for alle lobbyister eller i det mindste fælles minimumskrav. Denne kodeks skal fastlægges af lobbyisterne, som eventuelt konsoliderer og forbedrer de eksisterende kodekser.
- En ordning med tilsyn og sanktioner, der skal anvendes ved ukorrekt registrering og/eller overtrædelse af adfærdskodeksen.

Kommissionen mener ikke, at en ordning med obligatorisk registrering er en god løsning. Det vil være mere hensigtsmæssigt med en opstrammet ordning, hvor man selv fastlægger sine regler. Efter en vis periode skal det imidlertid evalueres, om ordningen med egne regler har virket efter hensigten. I modsat fald kan det overvejes at indføre obligatoriske foranstaltninger - en obligatorisk adfærdskodeks og obligatorisk registrering.

Spørgsmål:

- *Er du enig i, at der bør gøres en indsats for at gøre lobbyvirksomhed mere gennemsigtig?*
- *Er du enig i, at lobbyister, der ønsker at blive underrettet automatisk om høringer af EU-institutionerne, skal registreres og give oplysninger om bl.a. deres mål, finansielle situation og de interesser, som de repræsenterer? Er du enig i, at disse oplysninger skal være tilgængelige for den brede offentlighed? Hvem skal forvalte registeret?*

¹⁰ Artikel 3 i bilag IX til Europa-Parlamentets forretningsorden.

¹¹ Slovakiet og Ungarn overvejer en obligatorisk ordning.

- *Er du enig i at konsolidere de eksisterende adfærdskodekser med et sæt fælles minimumskrav? Hvem skal formulere kodeksen?*
- *Er du enig i, at der er behov for en ny, ekstern "vagthund", der kan føre tilsyn med overholdelse af regler, og at der skal anvendes sanktioner ved enhver overtrædelse af kodeksen?*

III. FEEDBACK OM GENNEMFØRELSE AF MINIMUMSSTANDARDE FOR HØRING

Brede høringer gør det muligt at inddrage interesserede parter i formuleringen af politikker. De er et vigtigt værktøj til forbedring af kvaliteten af Kommissionens lovgivningsforslag. Kommissionens minimumsstandarde er en central del af handlingsplanen til forbedring af lovgivningen, hvis hovedformål er at forbedre EU-lovgivningens kvalitet.

Kommissionen vedtog i december 2002 en meddelelse om minimumsstandarde for høring¹². Den havde til formål at fastlægge gennemsigtige og sammenhængende generelle rammer for høring, som var tilstrækkeligt fleksible til, at Kommissionens tjenestegrene kunne tilpasse deres høringsmetoder til særlige politikområder. Det overordnede sigte var at sikre, at de interesserede parter høres på rette måde i forbindelse med Kommissionens formulering af politikker.

Minimumsstandarde anvendes på høringer om Kommissionens vigtigste politikforslag, til hvilke der kræves en konsekvensanalyse. Disse forslag er angivet i Kommissionens årlige arbejdsprogram¹³. Minimumsstandarde anvendes også på høringer om grønbøger¹⁴. Kommissionens tjenestegrene tilskyndes til også at anvende disse standarde på andre høringsøvelser. Visse høringsredskaber er imidlertid fritaget for anvendelse af minimumsstandarde, herunder beslutninger, der træffes efter en fremgangsmåde med formel høring af medlemsstater (dvs. efter udvalgsproceduren), høring under arbejdsmarkedsdialogen (artikel 137 til 139 i EF-traktaten) og høringer i henhold til internationale aftaler. De generelle principper og minimumsstandarde er ikke juridisk bindende.

I meddelelsen defineres "**høringer**" som den fremgangsmåde, Kommissionen anvender til at få input fra interesserede parter til formulering af politikker forud for Kommissionens beslutning. "**Interesserede parter**" er alle, som ønsker at deltage i høringer, der arrangeres af Kommissionen, hvad enten der er tale om organisationer eller private borgere.

Minimumsstandarde har været i kraft siden begyndelsen af 2003. Ved udgangen af 2005 havde Kommissionen udarbejdet mere end hundrede vigtige forslag¹⁵, som minimumsstandarde fandt anvendelse på. Herudover offentliggjorde Kommissionen i denne treårsperiode 26 grønbøger¹⁶, som standarde også fandt anvendelse på.

¹² KOM (2002) 704.

¹³ Webservice om arbejdsprogrammer: http://europa.eu.int/comm/atwork/programmes/index_en.htm;

Webservice om konsekvensanalyser: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/index_en.htm.

¹⁴ Webservice om grønbøger: http://europa.eu.int/comm/off/green/index_en.htm.

¹⁵ Disse forslag er tilgængelige på webstedet vedrørende konsekvensanalyser: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/practice_en.htm.

¹⁶ Der er adgang til grønbøgerne på: http://europa.eu.int/comm/off/green/index_en.htm.

Den generelle vurdering var, at overholdelsesgraden alt i alt var stor. I rapporterne om bedre lovgivning¹⁷ fastslås det, at de fleste af minimumsstandarderne er anvendt korrekt af Kommissionens tjenestegrene. Bl.a. anvendes den fælles indgangsportal, ”Kom til orde”¹⁸, i vid udstrækning til at offentliggøre nye åbne offentlige høringer. Besvarelsesfristerne synes at være blevet overholdt i de fleste tilfælde. I konsekvensanalyserapporterne blev der redegjort for høringerne og resultaterne heraf på en gennemsigtig måde. Bidragene til åbne offentlige høringer blev imidlertid ikke offentliggjort på internet i alle tilfælde. Der var også tilfælde med utilstrækkeligt feedback om, hvordan der blev eller ikke blev taget hensyn til kommentarer, der indkom via høringer, i Kommissionens endelige politikforslag.

Det er vigtigt for Kommissionen at få feedback fra deltagerne i høringerne – interesserede parter, der har et førstehåndskendskab til høringer og anvendelse af høringsstandarderne under hensyn til, at disse standarder kun anvendes på (i) vigtige politikforslag, som kræver en konsekvensanalyse, og (ii) grønbøger. Dette feedback vil gøre det muligt for Kommissionen at forbedre anvendelsen af disse standarder og at overveje mulige yderligere skridt til opstramning af anvendelsen af standarderne.

Spørgsmål:

Har Kommissionen efter din mening anvendt de generelle principper og minimumsstandarderne for høring på en tilfredsstillende måde? Du kan henvise til individuelle standarder (af nemheds hensyn angivet i bilag 2)

Begrund venligst svaret og giv eventuelt eksempler.

IV. OPLYSNING OM NAVNE PÅ STØTTEMODTAGERE OG EU-MIDLER

EU-Kommissionen ønsker at kendskabet til anvendelsen af EU-midler forbedres, bl.a. ved at informere bedre om, hvad Den Europæiske Union gør, og hvorfor det er vigtigt, hvad den gør. Kommissionen er ansvarlig for gennemførelsen af EU-budgettet. Den er ansvarlig over for skatteyderne og anser det for at være i den brede offentligheds interesse at informere om, hvordan EU’ midler anvendes.

Selv om de moderne massekommunikationsredskaber giver hidtil ukendte muligheder for offentlig adgang til oplysninger, føler EU's borgere desværre, at de har relativt begrænset viden om Den Europæiske Union. Samtidigt har borgerne voksende forventninger om større åbenhed i de offentlige institutioner. Som det i stigende grad er tilfældet inden for andre sfærer, forventer offentligheden at være i stand til på anmodning at få adgang til den ønskede information i et brugervenligt format. EU ønsker at være på forkant med denne udvikling – som et lokomotiv for forandring og modernitet.

Forberedelse af information til offentligheden forbindes ofte med yderligere administrative byrder. Kommissionen mener, at der er tale om en nødvendig investering for at opnå støtte fra offentligheden.

¹⁷ Rapporterne om bedre lovgivning omhandler anvendelse af minimumsstandarderne for høring: 2003-rapport http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/rpt/2003/com2003_0770en01.pdf. 2004-rapport http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0098en01.pdf og bilag http://europa.eu.int/comm/civil_society/docs/SEC_2005_0364_1_EN.pdf.

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

Kommissionen fremlægger allerede denne information i forbindelse med de EU-finansierede politikker, som den forvalter centralt og direkte, og den har forpligtet sig til at gøre dette på en mere forbrugervenlig måde. Hovedparten af EU-budgettet anvendes imidlertid ikke centralt og direkte af Kommissionen, men derimod i partnerskaber med medlemsstaterne ("delt forvaltning"). Midlerne under de fælles landbrugs- og fiskeripolitikker, strukturfondene, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Flygtningefond er omfattet af denne delte forvaltning. Disse politikker, som forvaltes i partnerskaber med medlemsstaternes myndigheder, tegner sig i alt for 75,7 % af EU's budget (86,6 mia. EU om året).

Det skal erindres, at betydningen af udtrykket "støttemodtager" varierer betydeligt fra den ene politik til den anden og går lige fra enkelte landmænd, fiskere m.m. til ngo'er, uddannelsesinstitutioner eller nationale ministerier, som igangsætter eller gennemfører foranstaltninger af forskellig art.

Informering om modtagere af EU-midler, der anvendes i partnerskaber med medlemsstaterne, påhviler på nuværende tidspunkt de enkelte medlemsstater, og det er op til dem at give oplysninger herom. Der er stor forskel på, hvor mange oplysninger der lægges frem for offentligheden.

I mangel af en generel forpligtelse på EU-niveau er det naturligvis vanskeligt at danne sig et fuldstændigt billede af den nøjagtige situation for hvert program eller projekt i hver enkelt medlemsstat. I forbindelse med den fælles landbrugspolitik foreligger der f. eks. oplysninger om støttemodtagere i elleve medlemsstater (Belgien, Danmark, Estland, Frankrig, Irland, Nederlandene, Portugal, Spanien, Slovenien, Sverige og Det Forenede Kongerige)¹⁹, men der er stor forskel på, hvor detaljerede de er, og på de procedurer, der anvendes til at indhente oplysninger (gående lige fra ubegrænset direkte adgang til delvis adgang på anmodning). For strukturfondenes vedkommende indsamles de basale oplysninger om støttemodtagerne af medlemsstaterne, men de hverken centraliseres eller gøres tilgængelige for offentligheden. I visse medlemsstater er der adgang til oplysninger om støttemodtagere under det finansielle instrument til udvikling af fiskeriet (f.eks. online-information i Danmark, Irland, Litauen, Spanien og Sverige).

Borgerne henvender sig ofte til Europa-Kommissionen for at få oplysninger om anvendelse af EU-budgettet frem til støttemodtagerne, hvis denne information ikke gives på regionalt eller nationalt plan. Det sætter Kommissionen i en vanskelig situation, da den enten ikke er i besiddelse af de pågældende oplysninger eller ikke har ret til at udlevere oplysninger uden forudgående godkendelse fra den pågældende medlemsstat. I henhold til den eksisterende lovgivning kan Kommissionen ikke offentliggøre oplysninger om støttemodtagere.

Hertil kommer at medlemsstaternes restriktive tilgang til offentliggørelse ofte er baseret på national lovgivning eller praksis vedrørende databeskyttelse, der varierer fra det ene land til det andet i et omfang, der går ud over EU's minimumskrav²⁰, og som ofte skyldes forskellige nationale traditioner og kulturelle opfattelser og holdninger.

¹⁹ Se eksempelvis tilgængelige oplysninger på: <http://www.farmsubsidy.org/60.html>.

²⁰ Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EFT L 281 af 23.11.1995, s. 31).

Enhver kohærent generel forpligtelse for medlemsstaterne vil derfor skulle baseres på ny EU-lovgivning, der er direkte anvendelig i alle medlemsstater, for at sikre en ensartet fremgangsmåde i forhold til alle modtagere af EU-midler.

Spørgsmål:

- *Er du enig i, at der på EU-plan bør indføres en forpligtelse for medlemsstaterne til at fremlægge oplysninger om modtagere af EU-støttemidler i forbindelse med delt forvaltning?*
- *Hvilke oplysninger skal der i bekræftende fald fremlægges på nationalt plan? Hvordan kan disse oplysninger bedst gøres tilgængelige (omfang af krævede oplysninger, dækket periode og foretrukne medier)?*

Bilag 1

Integritet: EF-traktaten og personalevedtægten

Artikel 213, stk. 2, i EF-traktaten

“Kommissionens medlemmer udfører deres hverv i fuldkommen uafhængighed og i Fællesskabets almene interesse.

Ved udførelsen af deres pligter må de hverken søge eller modtage instruktioner fra nogen regering eller noget andet organ. De afholder sig fra enhver handling, som er uforenelig med karakteren af deres hverv. [...]

Kommissionens medlemmer må ikke, så længe deres tjeneste varer, udøve nogen anden – lønnet eller ulønnet – erhvervsmæssig virksomhed. Ved indsættelsen i hvervet afgiver de en højtidelig forsikring, hvorefter de, såvel i deres tjenesteperiode som efter at denne er afsluttet, vil overholde de forpligtelser, der følger med deres hverv, i særdeleshed pligten til efter tjenesteperiodens ophør at udvise hæderlighed og tilbageholdenhed med hensyn til overtagelse af visse hverv eller opnåelse af visse fordele.”

Vedtægten for tjenestemænd

Artikel 11: *“Tjenestemanden skal i udøvelsen af sin tjeneste og i sin adfærd udelukkende lade sig lede af Fællesskabernes interesser; han må hverken søge eller modtage instruktioner fra nogen [...] organisation eller person uden for sin institution. Han udfører de opgaver, han har fået tildelt, objektivt og upartisk [...].”*

Artikel 16: *“En tjenestemand skal efter tjenesteperiodens ophør overholde pligten til at udvise hæderlighed og tilbageholdenhed med hensyn til overtagelse af visse hverv eller opnåelse af visse fordele.*

En tjenestemand, som ønsker at udøve erhvervsvirksomhed, uanset om den er indtægtsgivende eller ej, inden for to år efter udtrædelsen af tjenesten, er forpligtet til at meddele det til den institution, han har arbejdet for. Hvis denne virksomhed har forbindelse med det arbejde, den pågældende har udført i de tre sidste tjenesteår og risikerer at være i modstrid med institutionens legitime interesser, kan ansættelsesmyndigheden, [...] enten forbyde tjenestemanden at udføre denne virksomhed eller stille de betingelser herfor, som den måtte anse for nødvendige.”

Bilag 2

De generelle principper og minimumsstandarderne i detaljer²¹

De **generelle principper for høring** er deltagelse, åbenhed, ansvarlighed, effektivitet og sammenhæng. Det betyder i praksis, at det sikres, at Kommissionen gennemfører brede høringer, og at dens høringer er gennemsigtige, effektive og konsekvente.

Der fokuseres med de fem **minimumsstandarder** på forskellige aspekter i forbindelse med høringerne:

A. Klart indhold i høringsprocessen

“Al information vedrørende høringen bør være klar og præcis og indeholde alle de oplysninger, som er nødvendige for at finde frem til svarene.”

B. Målgrupper for høringer

“Når Kommissionens fastsætter målgruppen/målgrupperne for en høring, sikrer den, at de relevante parter har mulighed for at udtrykke deres synspunkter.”

C. Offentliggørelse

“Kommissionen bør sørge for relevant og opmærksomhedsskabende PR samt tilpasse sine kommunikationskanaler til samtlige målgruppers behov. Uden dog at udelukke andre kommunikationsmidler skal åbne offentlige høringer altid offentliggøres på internettet og bekendtgøres på indgangsportalen”.²²

D. Tidsfrister for deltagelse

“Kommissionen skal altid afsætte nok tid til planlægning og besvarelse af invitationer og skriftlige bidrag. Kommissionen bør tilstræbe at afsætte mindst 8 uger til besvarelser i forbindelse med skriftlige offentlige høringer og 20 hverdage for mundtlige høringer.”

E. Kvittering og feedback

“Der kvitteres for modtagelse af bidragene. Resultaterne af åbne offentlige høringer bør være at finde på websteder, som man kan klikke sig ind på fra indgangsportalen på internettet. [...] Bidrag til åbne offentlige høringer offentliggøres på indgangsportalen. Resultater af andre former for høringer bør i videst muligt omfang også gøres offentligt tilgængelige via

²¹ Princippernes og standardernes fulde ordlyd findes i KOM(2002) 704, kapitel V.
http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/consultation/index_en.htm.

²² Internetportalen “Kom til orde” (http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm) blev oprettet som Kommissionens fælles indgangsportal for høringer. Den omfatter to dele: på hjemmesiden kan Kommissionens tjenestegrene omtale deres høringer, men de fleste høringer offentliggøres kun på sider for de individuelle politikker, som ajourføres af de pågældende kommissionstjenestegrene, og her kan man finde link til den fælles indgangsportal.

internettet. Kommissionen vil give relevant feedback til de parter, der har svaret, og til offentligheden.”²³

²³ Der bør redegøres for feedback i begrundelser i tilknytning til lovgivningsforslag, i meddelelser i forlængelse af høringer og i konsekvensanalyserapporter. Dokumenter af denne type fra perioden 2003-2005 findes på webstedet for konsekvensanalyser:
http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/practice_en.htm.