ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 3.5.2006
COM(2006) 194 τελικό

ΠΡΑΣΙΝΗ ΒΙΒΛΟΣ

"ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑ ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ"

(υποβληθείσα από την Επιτροπή)

ΠΡΑΣΙΝΗ ΒΙΒΛΟΣ

"ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑ ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ"

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η δέσμευση να παρασχεθούν περισσότερες δυνατότητες στους ενδιαφερόμενους φορείς για να συμμετάσχουν ενεργά στη διαμόρφωση της πολιτικής της ΕΕ είναι ένας από τους «στρατηγικούς στόχους 2005–2009» με τους οποίους η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έθεσε σε εφαρμογή μια «εταιρική σχέση για την ανανέωση της Ευρώπης»[1]. Στο πλαίσιο αυτό η Επιτροπή επεσήμανε ιδίως ότι *«η διαβούλευση και η συμμετοχή είναι σύμφυτες με την έννοια της εταιρικής σχέσης»*.

Η Επιτροπή τόνισε εξάλλου τη σημασία ενός «*υψηλού βαθμού διαφάνειας»* προκειμένου να διασφαλιστεί ότι η Ένωση είναι *«ανοικτή στο δημόσιο έλεγχο και λογοδοτεί για το έργο της»*.

Η Επιτροπή πιστεύει ότι ο υψηλός βαθμός διαφάνειας είναι ένα από τα στοιχεία νομιμοποίησης κάθε σύγχρονης διοικητικής αρχής. Το ευρωπαϊκό κοινό δικαίως αναμένει ότι τα κρατικά όργανα θα είναι αποτελεσματικά, υπεύθυνα και προσανατολισμένα στην παροχή υπηρεσιών καθώς και ότι η διαχείριση των εξουσιών και των πόρων που ανατίθενται σε πολιτικούς και κρατικούς φορείς θα γίνεται με προσοχή και δεν θα γίνονται ποτέ καταχρήσεις για προσωπικό όφελος.

Με βάση τα προαναφερόμενα, η Επιτροπή έθεσε σε εφαρμογή την «Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία για τη Διαφάνεια» (ΕΠΔ) τον Νοέμβριο του 2005[2].

Η πρωτοβουλία αυτή προβλέπεται να βασιστεί σε σειρά μέτρων σχετικών με τη διαφάνεια που έχουν ήδη τεθεί σε εφαρμογή από την Επιτροπή, ιδίως εκείνων που ελήφθησαν στο πλαίσιο των γενικών μεταρρυθμίσεων που έχουν ξεκινήσει να εφαρμόζονται από το 1999 και της Λευκής Βίβλου για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση. Τα πιο σημαντικά μέτρα στον τομέα αυτό είναι:

– η νομοθετική ρύθμιση για την «πρόσβαση στα έγγραφα» (κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1049/2001), η οποία παρέχει το πλαίσιο για την πρόσβαση στα μη δημοσιευθέντα έγγραφα των οργάνων και οργανισμών της ΕΕ μέσω μητρώου εγγράφων ή μετά από υποβολή αιτήσεως. Η Επιτροπή κατήρτισε επίσης μητρώο εγγράφων (σύμφωνα με τον κανονισμό) καθώς και ειδικό μητρώο εγγράφων που αφορούν το έργο των επιτροπών «επιτροπολογίας»,

– η έναρξη λειτουργίας βάσεων δεδομένων που παρέχουν πληροφορίες σχετικά με συμβουλευτικούς φορείς και ομάδες εμπειρογνωμόνων που συμβουλεύουν την Επιτροπή,

– η ευρεία διαβούλευση με τους ενδιαφερόμενους φορείς και η εμπεριστατωμένη αξιολόγηση των επιπτώσεων πριν από την εκπόνηση των νομοθετικών προτάσεων.

---

[1] COM(2005) 12.
[2] SEC(2005) 1300.

Με τις πρακτικές αυτές διασφαλίζεται ότι οι ανησυχίες των πολιτών και όλων των ενδιαφερομένων μερών λαμβάνονται δεόντως υπόψη. Εξάλλου, οι εν λόγω πρακτικές συμβάλλουν σημαντικά στην εφαρμογή της πολιτικής της Επιτροπής για τη «βελτίωση της νομοθεσίας»,

– ο «Κώδικας ορθής διοικητικής συμπεριφοράς» της Επιτροπής, ο οποίος αποτελεί το σημείο αναφοράς για την παροχή υπηρεσιών ποιότητας στις σχέσεις της με το κοινό. Οι κανόνες δεοντολογίας που εφαρμόζονται στο προσωπικό της Επιτροπής διατυπώνονται στον κανονισμό υπηρεσιακής κατάστασης και στους κανόνες εφαρμογής του. Εξάλλου, στο πολιτικό επίπεδο, η συνθήκη ΕΚ περιλαμβάνει σαφείς διατάξεις σχετικά με τα δεοντολογικά πρότυπα που πρέπει να τηρούν τα μέλη της Επιτροπής. Τα πρότυπα αυτά έχουν τεθεί σε εφαρμογή μέσω του «Κώδικα συμπεριφοράς για τους επιτρόπους».

Με την ευρωπαϊκή πρωτοβουλία για τη διαφάνεια η Επιτροπή ξεκίνησε την επανεξέταση της γενικής της προσέγγισης όσον αφορά τη διαφάνεια. Ο στόχος είναι να προσδιοριστούν οι τομείς προς βελτίωση και να οργανωθεί συζήτηση επ' αυτών. Η εν λόγω πρωτοβουλία καλύπτει συνεπώς ευρύ φάσμα θεμάτων, από την πληρέστερη πληροφόρηση σχετικά με τη διαχείριση και τη χρησιμοποίηση των κοινοτικών κονδυλίων μέχρι την επαγγελματική δεοντολογία στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα και το πλαίσιο στο οποίο λειτουργούν οι ομάδες ειδικών συμφερόντων (λόμπυ) και οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών.

Με την έναρξη εφαρμογής της πρωτοβουλίας στις 9 Νοεμβρίου 2005 η Επιτροπή προέβη σε διάκριση μεταξύ τριών τομέων δράσης.

Στον πρώτο τομέα, αποφάσισε την ανάληψη των ακόλουθων άμεσων ενεργειών:

– για τον καλύτερο έλεγχο της χρησιμοποίησης των κονδυλίων της ΕΕ υπό κεντρική διαχείριση, δημιουργείται ειδικός δικτυακός τόπος που παρέχει εύκολη πρόσβαση στις υπάρχουσες πληροφορίες σχετικά με τους δικαιούχους των σχεδίων και προγραμμάτων. Ο εν λόγω τόπος θα περιλαμβάνει επίσης συνδέσεις με δικτυακούς τόπους των κρατών μελών όπου οι ενδιαφερόμενοι θα μπορούν να βρουν στοιχεία για τους δικαιούχους των υπό κοινή διαχείριση κονδυλίων της ΕΕ.

– Η Επιτροπή θα διευρύνει το μητρώο των εγγράφων της, κατά τρόπον ώστε να παρέχεται άμεση επιγραμμική σύνδεση σε περισσότερα έγγραφα.

Η δεύτερη σειρά ενεργειών συνίσταται σε διάλογο με τα υπόλοιπα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα σχετικά με:

– τους κανόνες και τα πρότυπα επαγγελματικής δεοντολογίας που πρέπει να τηρούν οι ασκούντες δημόσια λειτουργήματα στα ευρωπαϊκά όργανα,

– την επανεξέταση της νομοθεσίας για την «πρόσβαση στα έγγραφα». Η διοργανική συνεργασία επί του θέματος αυτού θα υποστηριχθεί μέσω της διαβούλευσης με τα ενδιαφερόμενα μέρη προς τα τέλη του 2006 ή στις αρχές του 2007, και θα ακολουθήσει πρόταση από την Επιτροπή,

– την αναθεώρηση του νομικού πλαισίου ούτως ώστε η Υπηρεσία της ΕΕ για την καταπολέμηση της απάτης (OLAF) να εξασφαλίσει ότι τα κράτη μέλη κοινοποιούν

συστηματικά στην εν λόγω υπηρεσία την τελική έκβαση των υποθέσεων απάτης που έχουν κοινοποιηθεί στις εθνικές αρχές.

Τέλος, η Επιτροπή επεσήμανε τρεις σημαντικές πτυχές της Ευρωπαϊκής πρωτοβουλίας για τη διαφάνεια οι οποίες πρέπει να προωθηθούν βάσει μιας μελλοντικής ανοιχτής διαβούλευσης και οι οποίες αποτελούν το αντικείμενο της παρούσας Πράσινης Βίβλου.

- **Η ανάγκη για ένα πιο διαρθρωμένο πλαίσιο των δραστηριοτήτων των εκπροσώπων ομάδων ειδικών συμφερόντων (lobby)**

  Οι επαφές της Επιτροπής με τους εκπροσώπους των ομάδων ειδικών συμφερόντων διέπονταν πάντα από την αρχή ης διαφάνειας. Κατά τα τελευταία έτη, η Επιτροπή ενίσχυσε και επεξεργάστηκε περαιτέρω την πολιτική της όσον αφορά τη συμμετοχή των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών και άλλων ενδιαφερόμενων μερών, ιδίως με την έκδοση της «Λευκής Βίβλου για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση» και τις «Γενικές αρχές και ελάχιστες προδιαγραφές για τη διαβούλευση των ενδιαφερομένων μερών από την Επιτροπή»[3].

  Παράλληλα, η Επιτροπή υπογράμμισε την αρχή σύμφωνα με την οποία *«η πιο ενεργός συμμετοχή συνεπάγεται αυξημένη ευθύνη»*[4]. Οι σχέσεις μεταξύ της Επιτροπής και των εκπροσώπων των ομάδων ειδικών συμφερόντων πρέπει να υπόκεινται σε εξωτερικό έλεγχο. Για το λόγο αυτό κρίθηκε σκόπιμο να επανεξεταστεί το πλαίσιο που αφορά τις δραστηριότητες των εκπροσώπων των ομάδων ειδικών συμφερόντων και να πραγματοποιηθεί διαβούλευση σχετικά με την ανάγκη ανάληψης νέων πρωτοβουλιών.

- **Ανάδραση όσον αφορά τις ελάχιστες προδιαγραφές που εφαρμόζει η Επιτροπή στις διαβουλεύσεις**

  Οι προδιαγραφές που εφαρμόζει η Επιτροπή στις διαβουλεύσεις εξασφαλίζουν διαφάνεια στην αλληλεπίδραση μεταξύ των εκπροσώπων των ομάδων ειδικών συμφερόντων και της Επιτροπής. Έχουν παρέλθει ήδη τρία έτη από την αρχική εφαρμογή των προδιαγραφών.

  Η Επιτροπή θα επιθυμούσε να βελτιώσει τον εσωτερικό έλεγχο που ασκεί στην εφαρμογή των εν λόγω προδιαγραφών λαμβάνοντας υπόψη την εξωτερική ανάδραση.

- **Υποχρέωση κοινοποίησης πληροφοριών σχετικά με τους δικαιούχους κονδυλίων της ΕΕ υπό κοινή διαχείριση**

  Εκτός από την προανααφερθείσα δικτυακή πύλη, εξετάστηκε εάν τα κράτη μέλη πρέπει να δεσμεύονται νομικά να κοινοποιούν την ταυτότητα των δικαιούχων των κονδυλίων της ΕΕ υπό κοινή διαχείριση.

Τα ενδιαφερόμενα μέρη καλούνται να υποβάλουν τις απόψεις τους επί των θεμάτων αυτών απαντώντας στις ερωτήσεις που περιλαμβάνονται στα επιμέρους κεφάλαια για την καθεμία από τις τρεις αυτές πτυχές.

Η διαβούλευση θα ξεκινήσει στις 3 Μαΐου και θα ολοκληρωθεί στις 11 Αυγούστου 2006.

---

[3] COM(2002) 704.

[4] Λευκή Βίβλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση.

Οι συνεισφορές πρέπει να υποβληθούν στην Επιτροπή μέσω του δικτυακού τόπου που θα δημιουργηθεί για τον σκοπό αυτό και στον οποίο θα παρέχονται περαιτέρω πληροφορίες σχετικά με τη διαδικασία διαβούλευσης. Η Επιτροπή θα συμβουλευθεί επίσης τα ενδιαφερόμενα μέρη μέσω των γραφείων της στα κράτη μέλη.

Όλες οι συνεισφορές θα δημοσιευθούν στον εν λόγω δικτυακό τόπο.

II. ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΚΑΙ ΕΚΠΡΟΣΩΠΗΣΗ ΤΩΝ ΟΜΑΔΩΝ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΩΝ (LOBBYING)

1. Ορισμοί και βασικό πλαίσιο

Για τους σκοπούς της παρούσας Πράσινης Βίβλου, ως «δραστηριότητες των ομάδων συμφερόντων» νοούνται όλες οι δραστηριότητες που αναπτύσσονται με στόχο να επηρεάσουν τη διαμόρφωση της πολιτικής και τη διαδικασία λήψεως αποφάσεων των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων.

Αντίστοιχα, ως «εκπρόσωποι των ομάδων συμφερόντων» ορίζονται τα άτομα που αναπτύσσουν τέτοιες δραστηριότητες, εργαζόμενα σε διάφορους οργανισμούς όπως γραφεία μελετών για δημόσιες υποθέσεις, δικηγορικά γραφεία, ΜΚΟ, ομάδες προβληματισμού, ομάδες άσκησης πίεσης εντός των επιχειρήσεων («in-house representatives») ή επαγγελματικές ενώσεις.

Για μια αποδοτική συζήτηση στην οποία θα προσδιοριστούν οι δραστηριότητες των ομάδων συμφερόντων σε επίπεδο ΕΕ, είναι αναγκαίο να καθοριστεί το βασικό πλαίσιο επί του οποίου θα οικοδομηθούν οι σχέσεις μεταξύ των οργάνων της ΕΕ και των εκπροσώπων των ομάδων συμφερόντων. Η Επιτροπή θεωρεί ουσιαστικές τις ακόλουθες πτυχές:

1. Οι δραστηριότητες των ομάδων συμφερόντων είναι νόμιμες στο πλαίσιο ενός δημοκρατικού συστήματος, είτε ασκούνται από πολίτες είτε από επιχειρήσεις, οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και άλλες ομάδες συμφερόντων ή από επιχειρήσεις που εργάζονται για τρίτα μέρη (ειδικοί επί δημοσίων υποθέσεων, ομάδες προβληματισμού και δικηγόροι).

2. Οι εκπρόσωποι των ομάδων συμφερόντων μπορούν να συμβάλουν ώστε να τεθούν υπόψη των ευρωπαϊκών οργάνων σημαντικά θέματα. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η Κοινότητα χορηγεί οικονομική ενίσχυση προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι οι γνώμες ορισμένων ομάδων συμφερόντων θα εκφραστούν αποτελεσματικά σε ευρωπαϊκό επίπεδο (π.χ. τα συμφέροντα των καταναλωτών, των πολιτών με ειδικές ανάγκες, τα περιβαλλοντικά συμφέροντα κ.λ.π.).

3. Ταυτόχρονα, δεν πρέπει να ασκείται αθέμιτη επιρροή στα ευρωπαϊκά όργανα μέσω ακατάλληλων μεθόδων προώθησης συμφερόντων.

4. Όταν οι ομάδες συμφερόντων επιδιώκουν να συμβάλλουν στη διαμόρφωση της πολιτικής της ΕΕ, πρέπει να καθίσταται σαφές στο ευρύ κοινό ποια είναι η συνεισφορά τους στα ευρωπαϊκά όργανα. Πρέπει ακόμη να διευκρινίζεται ποιους εκπροσωπούν, ποια είναι η αποστολή τους και πώς χρηματοδοτούνται.

5. Η υποχρέωση των ευρωπαϊκών οργάνων να καθορίζουν και να διαφυλάττουν το «γενικό συμφέρον της Κοινότητας»[5] είναι σύμφυτη με το δικαίωμά τους να διενεργούν εσωτερικές διαβουλεύσεις χωρίς παρεμβάσεις από εξωτερικά συμφέροντα.

6. Τα μέτρα στον τομέα της διαφάνειας πρέπει να έχουν αποτελεσματικό και αναλογικό χαρακτήρα.

2. Τομείς όπου ενδέχεται να ανακύψουν προβλήματα

Τα μέσα ενημέρωσης, οι ακαδημαϊκοί κύκλοι και εκπρόσωποι των ομάδων συμφερόντων έχουν διατυπώσει ανησυχίες σχετικά με πρακτικές των ομάδων συμφερόντων που θεωρεί ότι υπερβαίνουν το πλαίσιο της θεμιτής εκπροσώπησης των ομάδων ειδικών συμφερόντων. Αυτό ισχύει όχι μόνον για πρακτικές που είναι σαφώς παράνομες (απάτη και διαφθορά) αλλά και για άλλες παράτυπες μεθόδους των εν λόγω ομάδων μέσω των οποίων κάνουν κατάχρηση της πολιτικής της ΕΕ για θέματα διαφάνειας ή οι οποίες είναι καθαρά παραπλανητικές.

Στο πλαίσιο αυτό αναφέρονται συχνά τα ακόλουθα παραδείγματα:

- Παροχή διαστρεβλωμένων πληροφοριών στα όργανα της ΕΕ σχετικά με ενδεχόμενη οικονομική, κοινωνική ή περιβαλλοντική επίπτωση των σχεδίων νομοθετικών προτάσεων.

- Οι σύγχρονες τεχνολογίες επικοινωνίας (Διαδίκτυο και ηλεκτρονικό ταχυδρομείο) διευκολύνουν την οργάνωση μαζικών εκστρατειών υπέρ ή κατά συγκεκριμένου σκοπού, χωρίς να είναι τα όργανα της ΕΕ σε θέση να επαληθεύσουν το βαθμό στον οποίο οι εν λόγω εκστρατείες αντικατοπτρίζουν τις πραγματικές ανησυχίες των πολιτών της ΕΕ.

- Η νομιμότητα της εκπροσώπησης συμφερόντων από ευρωπαϊκές ΜΚΟ ενίοτε αμφισβητείται διότι ορισμένες ΜΚΟ φαίνεται να εξαρτώνται από τη χρηματοδότησή τους από τον προϋπολογισμό της ΕΕ καθώς και από την πολιτική και οικονομική υποστήριξη των κρατών τους.

- Αντίθετα, πολλές ΜΚΟ υποστηρίζουν ότι οι όροι όσον αφορά την εκπροσώπηση συμφερόντων δεν είναι ίδιοι για όλους δεδομένου ότι ο τομέας των επιχειρήσεων δύναται να επενδύσει περισσότερους οικονομικούς πόρους στις εν λόγω δραστηριότητες.

- Σε γενικές γραμμές ασκείται κριτική σχετικά με την έλλειψη πληροφόρησης για τις ομάδες συμφερόντων που ενεργοποιούνται σε επίπεδο ΕΕ, περιλαμβανομένων των οικονομικών πόρων που έχουν στη διάθεσή τους.

3. Υφιστάμενα μέτρα και επιλογές

Η πολιτική που εφαρμόζει η Επιτροπή όσον αφορά τη διαφάνεια στις δραστηριότητες των ομάδων συμφερόντων βασίζεται σε δύο διαφορετικές κατηγορίες μέτρων. Αφενός, υπάρχουν οι πληροφορίες που παρέχονται στο ευρύ κοινό σχετικά με τις σχέσεις μεταξύ των εκπροσώπων των ομάδων συμφερόντων και της Επιτροπής, ώστε να είναι δυνατός ο εξωτερικός έλεγχος. Αφετέρου, υπάρχουν οι κανόνες περί ακεραιότητας που διέπουν τη συμπεριφορά των ατόμων που έχουν επαφές με την ομάδα συμφερόντων και τους εκπροσώπους της ομάδας αυτής.

---

[5] Βλέπε άρθρο 213 της συνθήκης ΕΚ.

3.1. Εξωτερικός έλεγχος

Ο εξωτερικός έλεγχος δύναται να λειτουργήσει αποτρεπτικά για παράτυπες δραστηριότητες των ομάδων συμφερόντων. Χάρη στα μέτρα που έχουν ληφθεί για τη διαφάνεια είναι δυνατή η συγκέντρωση πληροφοριών σχετικά με τα άτομα που ασκούν δραστηριότητες εκπροσώπησης συμφερόντων και τις θέσεις που προβάλουν κατά την άσκηση των δραστηριοτήτων αυτών ενώπιον των ευρωπαϊκών οργάνων.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι σε επαφή με ευρύ φάσμα παραγόντων, εμπειρογνωμόνων και εκπροσώπων συμφερόντων. Το τμήμα αυτό αφορά τη συμμετοχή των εκπροσώπων των ομάδων συμφερόντων στις διαδικασίες δημόσιας διαβούλευσης.

Στον εν λόγω τομέα, η Επιτροπή διαθέτει ήδη θεμελιωμένη πολιτική για τη διαφάνεια η οποία διατυπώνεται στις *«Γενικές αρχές και ελάχιστες προδιαγραφές για τη διαβούλευση των ενδιαφερομένων μερών»*.

Δυνάμει των ελάχιστων προδιαγραφών απαιτείται η δημοσίευση στο Διαδίκτυο των συνεισφορών των συμμετεχόντων στις δημόσιες διαβουλεύσεις (βλέπε επίσης κεφάλαιο III). Στις προδιαγραφές όσον αφορά τη διαβούλευση περιλαμβάνονται επίσης απαιτήσεις σε σχέση με τη διαφάνεια που πρέπει να χαρακτηρίζει τη φύση των ομάδων ειδικών συμφερόντων.

Γενικές αρχές και ελάχιστες προδιαγραφές για τη διαβούλευση

«Η διαφάνεια και η λογοδότηση αποτελούν σημαντικές αρχές που πρέπει να διέπουν τη συμπεριφορά των οργανώσεων όταν επιδιώκουν να συμβάλουν στην εκπόνηση των πολιτικών της ΕΕ. Πρέπει να καθίσταται σαφές:

- *ποια συμφέροντα εκπροσωπούν*
- *σε ποιο βαθμό γίνεται η εν λόγω εκπροσώπηση.*

Τα ενδιαφερόμενα μέρη που επιθυμούν να υποβάλουν σχόλια για μια πρόταση της Επιτροπής πρέπει συνεπώς να είναι σε θέση να παράσχουν στην Επιτροπή και στο ευρύ κοινό τις πληροφορίες που περιγράφονται ανωτέρω. Οι πληροφορίες αυτές πρέπει να παρέχονται είτε μέσω της βάσης δεδομένων CONECCS (όταν οι οργανώσεις είναι επιλέξιμες για την εν λόγω βάση και επιθυμούν να περιληφθούν σε εθελοντική βάση) ή μέσω άλλων μέτρων, π.χ. ειδικών ενημερωτικών δελτίων. Εάν οι εν λόγω πληροφορίες δεν παρέχονται, τα υποβαλλόμενα στοιχεία θα θεωρούνται ως ατομικές συνεισφορές»[6].

Η CONECCS[7] είναι η τροφοδοτούμενη εθελοντικά βάση δεδομένων της Επιτροπής για τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών. Η έννοια των «οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών» είναι ευρεία και περιλαμβάνει τις συνδικαλιστικές οργανώσεις και τις ομοσπονδίες των εργοδοτών, τις ΜΚΟ, τις ενώσεις καταναλωτών, τις οργανώσεις που αντιπροσωπεύουν κοινωνικούς και οικονομικούς φορείς, τις φιλανθρωπικές οργανώσεις και τις κοινοτικές

---

6 COM(2002) 704.

7 CONECCS – **Con**sultation, the **E**uropean **C**ommission and **C**ivil **S**ociety (Διαβούλευση, Ευρωπαϊκή Επιτροπή και Κοινωνία των Πολιτών) http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index_en.htm.

οργανώσεις[8]. Συνεπώς, η CONECCS μπορεί να θεωρηθεί ως βάση δεδομένων των ευρωπαϊκών ομάδων ειδικών συμφερόντων (lobby).

Η CONECCS χρησιμοποιείται ως πηγή πληροφοριών για τις υπηρεσίες της Επιτροπής και το ευρύ κοινό. Ωστόσο, δεν προβλέπεται υποχρέωση ή κίνητρα για να εγγραφεί μια οργάνωση της κοινωνίας των πολιτών στην εν λόγω βάση, αλλά ούτε και αντικίνητρα για τις οργανώσεις που δεν εγγράφονται.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεν τηρεί ούτε σύστημα διαπίστευσης ούτε μητρώο υποχρεωτικής εγγραφής των οργανώσεων με τις οποίες διατηρεί σχέσεις.

Αντίθετα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (ΕΚ) διαθέτει σύστημα διαπίστευσης για όλους όσοι επιθυμούν να έχουν συχνή πρόσβαση στο εν λόγω όργανο (η συχνότητα αυτή έχει οριστεί ότι αντιστοιχεί σε πέντε ή περισσότερες ημέρες ετησίως). Το σύστημα αυτό επιτρέπει την πρόσβαση των ίδιων των ενδιαφερομένων στο Κοινοβούλιο. Οι κοσμήτορες εκδίδουν ειδικές άδειες εισόδου που ισχύουν για ένα έτος. Στις άδειες αυτές αναφέρεται το ονοματεπώνυμο του κατόχου, η επωνυμία της επιχείρησης για την οποία εργάζεται, και η οργάνωση την οποία εκπροσωπεί. Μητρώο των διαπιστευμένων εκπροσώπων των ομάδων συμφερόντων δημοσιεύεται στο δικτυακό τόπο του ΕΚ. Πρόκειται απλά για έναν αλφαβητικό κατάλογο στον οποίο αναφέρονται μόνο τα ονόματα των κατόχων αδειών εισόδου και οι επωνυμίες των οργανώσεων που εκπροσωπούν. Στον κατάλογο αυτό δεν διευκρινίζονται τα συμφέροντα που υπερασπίζεται ο κάτοχος της άδειας.

Εντός της ΕΕ, το γερμανικό Bundestag είναι προς το παρόν[9] το μόνο κοινοβούλιο που έχει εκδώσει επίσημους ειδικούς κανόνες όσον αφορά την εγγραφή των εκπροσώπων των ομάδων ειδικών συμφερόντων. Κάθε έτος καταρτίζεται δημόσιος κατάλογος με όλες τις ομάδες που επιθυμούν να διατυπώσουν ή να υπερασπίσουν τις απόψεις τους. Από τις ομάδες συμφερόντων ζητείται να παράσχουν τις ακόλουθες πληροφορίες προκειμένου να εγγραφούν: την επωνυμία και την έδρα τους, τη σύνθεση του διοικητικού συμβουλίου και του συμβουλίου διευθυντών, τον τομέα ενδιαφέροντος, τον αριθμό των μελών, τα ονόματα των εκπροσώπων τους και τη διεύθυνση των γραφείων τους. Δεν προβλέπεται υποχρέωση κοινοποίησης χρηματοοικονομικών πληροφοριών. Η πρόσβαση στον εν λόγω κατάλογο είναι δυνατή μέσω του Διαδικτύου.

Κατά κανόνα, αν εκπρόσωποι των ομάδων ειδικών συμφερόντων δεν περιλαμβάνονται στον κατάλογο, δεν είναι δυνατή η ακρόασή τους από τις κοινοβουλευτικές επιτροπές ή η έκδοση άδειας εισόδου για την πρόσβασή τους στα κτίρια του Κοινοβουλίου. Ωστόσο, το *Bundestag* δύναται να καλέσει κατ' εξαίρεση οργανώσεις που δεν περιλαμβάνονται στον κατάλογο προκειμένου να καταθέσουν πληροφορίες.

Ορισμένες τρίτες χώρες (οι ΗΠΑ και ο Καναδάς) έχουν θεσπίσει την υποχρέωση εγγραφής των εκπροσώπων των ομάδων συμφερόντων, δηλαδή επιβάλουν στις εταιρείες δημοσίων σχέσεων και στις ομάδες συμφερόντων να τηρούν καταλόγους των πελατών τους, να γνωστοποιούν τα θέματα με τα οποία ασχολούνται και τα χρηματικά ποσά που λαμβάνουν από κάθε πελάτη για την εκτέλεση των καθηκόντων τους. Οι εκπρόσωποι των ομάδων συμφερόντων πρέπει επίσης να υποβάλουν σε τακτά διαστήματα έκθεση. Το κοινό δύναται να έχει πρόσβαση στα εν λόγω δεδομένα μέσω του Διαδικτύου.

---

8 Η Επιτροπή έχει βασιστεί σε σημαντικό βαθμό στον ορισμό που χρησιμοποιήθηκε από την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΕΟΚΑ).

9 Σε ορισμένα από τα νέα κράτη μέλη της ΕΕ εξετάζονται επί του παρόντος υποχρεωτικά συστήματα.

Ενίσχυση του εξωτερικού ελέγχου

Για να ενισχυθεί ο εξωτερικός έλεγχος των ομάδων συμφερόντων, εξετάζεται σειρά από επιλογές. Η παροχή αναλυτικότερων πληροφοριών σχετικά με τα άτομα που έχουν συμβάλει στην εκπόνηση μιας πολιτικής ή με το νομικό πλαίσιο και με την ανάπτυξη ενός συστήματος εγγραφής που βασίζεται στην παροχή κινήτρων, αποτελούν τις επιλογές που σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, φαίνεται να είναι οι πλέον κατάλληλες.

Βελτίωση της παροχής πληροφοριών

Κατά πρώτο λόγο, πρέπει να δοθεί έμφαση στην συνεπή εφαρμογή των υφιστάμενων κανόνων στον τομέα των ανοικτών δημόσιων διαβουλεύσεων. Αυτό σημαίνει ότι η Επιτροπή θα διασφαλίσει ότι στο είδος αυτό διαβουλεύσεων θα ζητείται συστηματικά από τις ομάδες συμφερόντων να παρέχουν πληροφορίες σχετικά με τους στόχους τους, τις πηγές χρηματοδότησης και τα συμφέροντα που εκπροσωπούν.

Η εφαρμογή των υφιστάμενων απαιτήσεων όσον αφορά τη διαφάνεια θα μπορούσε να ενισχυθεί με την επεξεργασία ενός ηλεκτρονικού εργαλείου (ερωτηματολόγιο) το οποίο θα παρείχε στην Επιτροπή τη δυνατότητα να συγκεντρώσει περισσότερες πληροφορίες σχετικά με τους συμμετέχοντες σε ανοικτές δημόσιες διαβουλεύσεις που πραγματοποιούνται μέσω του Διαδικτύου.

Ένα τέτοιο έτοιμο τυποποιημένο εργαλείο θα χρησιμοποιήσουν όλες οι υπηρεσίες της Επιτροπής για τις διαβουλεύσεις τους μέσω του Διαδικτύου.

Εγγραφή – Εθελοντικό σύστημα με κίνητρα για εγγραφή

Η Επιτροπή θα μπορούσε να αναπτύξει και να διαχειριστεί ένα εθελοντικό σύστημα εγγραφής με βάση το Διαδίκτυο για όλες τις ομάδες ειδικών συμφερόντων και τους εκπροσώπους τους που επιθυμούν να διατυπώσουν τις απόψεις τους επί των πρωτοβουλιών της ΕΕ. Στις ομάδες ειδικών συμφερόντων και τους εκπροσώπους τους που έχουν καταχωρήσει ορισμένα στοιχεία τους, θα παρασχεθεί η δυνατότητα να επισημάνουν τα επιμέρους ενδιαφέροντά τους και αντίστοιχα, θα ειδοποιηθούν για τις διαβουλεύσεις που οργανώνονται στους εν λόγω επιμέρους τομείς. Συνεπώς, μόνο οι εκπρόσωποι ομάδων συμφερόντων που έχουν εγγραφεί θα ειδοποιούνται αυτόματα από την Επιτροπή για τη διενέργεια της διαβούλευσης. Προκειμένου να εγγραφούν στο εν λόγω μητρώο, οι αιτούντες χρειάζεται να υποβάλουν πληροφορίες σχετικά με το ποιον εκπροσωπούν, ποια είναι η αποστολή τους και πως χρηματοδοτούνται. Οι αιτούντες πρέπει επίσης να προσυπογράψουν κώδικα συμπεριφοράς (βλέπε τμήμα 3.2.), ο οποίος θα εφαρμοστεί με αξιόπιστο και διαφανή τρόπο. Από τη σκοπιά του κοινού, το εν λόγω μητρώο θα αποτελεί μια γενική επισκόπηση των ομάδων που υπερασπίζονται συμφέροντα στην Επιτροπή, υποκείμενη σε δημόσιο έλεγχο.

3.2. Κανόνες όσον αφορά την ακεραιότητα: Κώδικες συμπεριφοράς για εκπροσώπους ομάδων συμφερόντων

Παράλληλα με τον εξωτερικό έλεγχο των επαφών με τους εκπροσώπους των ομάδων συμφερόντων, οι κανόνες όσον αφορά την ακεραιότητα συνιστούν μια ακόμη σημαντική συμβολή στη διαφάνεια στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων των ομάδων συμφερόντων.

Τρέχουσα κατάσταση

Σύμφωνα με την παραδοσιακή αντίληψη που επικρατεί στο ευρωπαϊκό επίπεδο, το βάρος της απόδειξης εστιάζεται στη δεοντολογική συμπεριφορά των εκπροσώπων των θεσμικών οργάνων αντί να προβλέπονται πρόσθετοι δεσμευτικοί κανόνες για τη συμπεριφορά των εκπροσώπων των ομάδων ειδικών συμφερόντων. Συνεπώς, τα μέλη της Επιτροπής και το προσωπικό των ευρωπαϊκών οργάνων δεσμεύονται από αυστηρούς κανόνες που διασφαλίζουν την αμεροληψία τους. Οι σχετικές διατάξεις περιλαμβάνονται στη συνθήκη περί ιδρύσεως των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και στον κανονισμό υπηρεσιακής κατάστασης (βλέπε παράρτημα).

Η εφαρμογή των εν λόγω κανόνων διασφαλίζεται από ειδικούς μηχανισμούς ελέγχου και επιβολής κυρώσεων.

Η Επιτροπή εκτιμά ότι οι εκούσιοι κώδικες συμπεριφοράς για τους εκπροσώπους ομάδων συμφερόντων μπορούν να διαδραματίσουν χρήσιμο επικουρικό ρόλο. Η Επιτροπή έχει μέχρι σήμερα επιλέξει να εφαρμόσει στον τομέα αυτό μια πολιτική αυτορρύθμισης. Με την ανακοίνωση του 1992 για τις ομάδες συμφερόντων, οι εκπρόσωποι τους κλήθηκαν να υιοθετήσουν τους δικούς τους κανόνες συμπεριφοράς με βάση τα ελάχιστα κριτήρια που προτείνονται από την Επιτροπή. Τα κύρια χαρακτηριστικά των εν λόγω κριτηρίων μπορούν να συνοψιστούν ως ακολούθως:

- οι εκπρόσωποι των ομάδων συμφερόντων πρέπει να ενεργούν με εντιμότητα και να δηλώνουν πάντα τα συμφέροντα που εκπροσωπούν.

- Δεν πρέπει να διαδίδουν παραπλανητικές πληροφορίες.

- Δεν πρέπει να προσφέρουν καμία μορφή κινήτρων προκειμένου να εξασφαλίσουν πληροφορίες ή να τύχουν προτιμησιακής μεταχείρισης.

Λόγω του προωθούμενου από την Επιτροπή συστήματος αυτορρύθμισης, διάφορες κεντρικές οργανώσεις ειδικών σε θέματα ευρωπαϊκών δημοσίων υποθέσεων (σύμβουλοι και εταιρείες συμβούλων) υιοθέτησαν εκούσιους κώδικες συμπεριφοράς. Οι κώδικες αυτοί βασίζονται στις ελάχιστες προδιαγραφές που προτάθηκαν από την Επιτροπή και παρουσιάζουν ιδιαίτερες ομοιότητες ως προς το πνεύμα και το περιεχόμενό τους. Το 2005, οι εν λόγω οργανισμοί προσέθεσαν στους κώδικές τους μηχανισμούς για την επιβολή εσωτερικών κυρώσεων που κυμαίνονται από την επίπληξη έως την πρόσκαιρη ή επ' αόριστον απομάκρυνση.

Μέχρι σήμερα δεν έχουν αναφερθεί περιπτώσεις παράβασης στο πλαίσιο των εν λόγω εκούσιων κωδίκων συμπεριφοράς. Ένα άλλο σημαντικό σημείο που πρέπει να τονιστεί είναι ότι μόνο οι σύμβουλοι δεσμεύονται να εφαρμόσουν τέτοιους κώδικες. Ούτε οι εκπρόσωποι ομάδων συμφερόντων που είναι μόνιμοι υπάλληλοι τέτοιων ομάδων ούτε άλλοι εκπρόσωποι ομάδων συμφερόντων που ασχολούνται περιστασιακά με σχετικές δραστηριότητες (π.χ δικηγορικά γραφεία και ομάδες προβληματισμού) υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής τέτοιων εκούσιων κωδίκων συμπεριφοράς. Λαμβάνοντας υπόψη το συνολικό μέγεθος της κοινότητας των ομάδων συμφερόντων στις Βρυξέλλες, η εφαρμογή των εν λόγω εκούσιων κωδίκων έχει συνεπώς περιοριστεί. Επιπλέον, καθώς το τρέχον σύστημα βασίζεται στην αυτοπειθαρχία, κρίνεται απαραίτητο να ενοποιηθούν οι υπάρχοντες κώδικες και να θεσπιστεί ένα κοινό σύστημα εφαρμογής και επιβολής κυρώσεων που θα είναι αποδεκτό από όλους. Το σύστημα αυτό θα μπορούσε να περιλαμβάνει ένα κοινό κώδικα συμπεριφοράς, που θα εφαρμόζεται σε όλους τους εκπροσώπους ομάδων συμφερόντων, θα ελέγχεται από ειδική κεντρική οργάνωση

και θα συνδυάζεται ενδεχομένως με σύστημα εγγραφής που θα διαχειρίζεται η Επιτροπή. Προτάθηκε επίσης για τα όργανα της ΕΕ να είναι έτοιμα να επιβάλουν επίσημες κυρώσεις σε κάθε εκπρόσωπο ομάδων συμφερόντων που παραβαίνει τον κώδικα συμπεριφοράς.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διαθέτει υποχρεωτικό κώδικα συμπεριφοράς[10] για όλους όσοι ζητούν διαπίστευση (βλέπε ανωτέρω). Κάθε παράβαση δύναται να οδηγήσει στην αφαίρεση της διαπίστευσης, δηλαδή της δυνατότητας πρόσβασης των ίδιων των ατόμων στις εγκαταστάσεις τους ΕΚ.

Δεν υπάρχουν επί του παρόντος υποχρεωτικοί κώδικες συμπεριφοράς στα κράτη μέλη της ΕΕ[11]. Ο Καναδάς φαίνεται να είναι η μόνη χώρα εκτός της ΕΕ που εφαρμόζει ένα τέτοιο σύστημα. Επί της ουσίας, ο καναδικός κώδικας καλύπτει τους ίδιους τομείς με τα ελάχιστα κριτήρια του εκούσιου κώδικα που προτείνει η Επιτροπή. Η καναδική νομοθεσία προβλέπει ότι όταν ο «γραμματέας των εκπροσώπων των ομάδων συμφερόντων» έχει βάσιμες υπόνοιες για παράβαση του κώδικα συμπεριφοράς των εκπροσώπων των ομάδων συμφερόντων, οφείλει να ερευνήσει την παράβαση αυτή και να υποβάλει έκθεση στο Κοινοβούλιο. Τα αποτελέσματα των εν λόγω ερευνών γίνονται γνωστά στο κοινό. (Κατά την περίοδο 2003-2004 ερευνήθηκαν τέσσερις καταγγελίες αλλά όλες κρίθηκαν αβάσιμες). Η παράβαση του νόμου μπορεί να τιμωρηθεί με φυλάκιση ή με πρόστιμο έως 66 000 ευρώ.

Προοπτικές

Λαμβάνοντας υπόψη τα προαναφερόμενα, η Επιτροπή εκτιμά ότι είναι απαραίτητο να ενισχυθεί η διαφάνεια στις δραστηριότητες των ομάδων συμφερόντων. Κατά την άποψή της, ένα αξιόπιστο σύστημα θα περιλάμβανε τα εξής:

– Ένα εκούσιο σύστημα εγγραφής στο μητρώο, διαχειριζόμενο από την Επιτροπή, που θα παρέχει σαφή κίνητρα στους εκπροσώπους των ομάδων συμφερόντων να εγγραφούν. Μεταξύ των κινήτρων θα περιλαμβάνεται η αυτόματη ειδοποίηση για διαβουλεύσεις που οργανώνονται σε θέματα που παρουσιάζουν ενδιαφέρον για τους εκπροσώπους.

– Κοινό κώδικα συμπεριφοράς για όλους τους εκπροσώπους ομάδων συμφερόντων ή τουλάχιστον προσδιορισμό των ελάχιστων κοινών προδιαγραφών. Ο κώδικας θα μπορούσε να εκπονηθεί από τους επαγγελματίες του εν λόγω τομέα, ενδεχομένως ενοποιώντας και βελτιώνοντας τους υπάρχοντες κώδικες.

– Σύστημα ελέγχου και επιβολής κυρώσεων που θα εφαρμόζεται σε περίπτωση εσφαλμένης εγγραφής ή/και παράβασης του κώδικα συμπεριφοράς.

Η Επιτροπή δεν θεωρεί το σύστημα υποχρεωτικής εγγραφής ως κατάλληλη επιλογή. Ένα αυστηρότερο σύστημα αυτορρύθμισης φαίνεται ως καταλληλότερη λύση. Ωστόσο, μετά από μια ορισμένη περίοδο, πρέπει να γίνει έλεγχος για να εξεταστεί εάν η αυτορρύθμιση έχει λειτουργήσει ικανοποιητικά. Εάν όχι, θα μπορούσε να εξεταστεί ένα σύστημα υποχρεωτικών μέτρων (υποχρεωτικός κώδικας συμπεριφοράς) σε συνδυασμό με υποχρεωτική εγγραφή.

---

[10] Άρθρο 3 του παραρτήματος IX των διαδικαστικών κανόνων του ΕΚ.

[11] Σε δύο από τα νέα κράτη μέλη εξετάζονται προσεγγίσεις που προβλέπουν υποχρεωτικό κώδικα.

Ερωτήσεις

- *Συμφωνείτε ότι πρέπει να καταβληθούν προσπάθειες για να ενισχυθεί η διαφάνεια στις δραστηριότητες των ομάδων συμφερόντων;*

- *Συμφωνείτε ότι οι εκπρόσωποι των εν λόγω ομάδων που επιθυμούν να ειδοποιούνται αυτόματα για διαβουλεύσεις από τα όργανα της ΕΕ πρέπει να εγγράφονται σε μητρώα και να παρέχουν πληροφορίες που αφορούν ειδικότερα τους στόχους τους, την οικονομική τους κατάσταση και τα συμφέροντα που εκπροσωπούν; Συμφωνείτε ότι το κοινό πρέπει να έχει πρόσβαση στις πληροφορίες αυτές; Ποιος κατά τη γνώμη σας πρέπει να χειρίζεται τον εν λόγω κατάλογο;*

- *Συμφωνείτε να ενοποιηθούν οι υπάρχοντες κώδικες συμπεριφοράς σε μια σειρά κοινών ελάχιστων προδιαγραφών; Ποιος κατά τη γνώμη σας πρέπει να συντάξει τον κώδικα;*

- *Συμφωνείτε ότι χρειάζεται ένας νέος, γενικός φορέας εξωτερικής εποπτείας για τον έλεγχο της συμμόρφωσης και ότι θα έπρεπε να επιβάλλονται ποινές για κάθε παράβαση του εν λόγω κώδικα;*

III. ΑΝΑΔΡΑΣΗ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΩΝ ΕΛΑΧΙΣΤΩΝ ΠΡΟΔΙΑΓΡΑΦΩΝ ΣΕ ΘΕΜΑΤΑ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ

Η ευρεία διαβούλευση επιτρέπει τη συμμετοχή των ενδιαφερομένων μερών στη διαδικασία χάραξης πολιτικής και συνιστά ουσιαστικό εργαλείο για τη βελτίωση της ποιότητας των νομοθετικών προτάσεων της Επιτροπής. Οι *ελάχιστες προδιαγραφές* που έχει διατυπώσει η Επιτροπή αποτελούν ουσιαστικό στοιχείο του σχεδίου δράσης για τη *βελτίωση της νομοθεσίας*, πρωταρχικός στόχος του οποίου είναι η βελτίωση της ποιότητας της νομοθεσίας της ΕΕ.

Η Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τη διαβούλευση τον Δεκέμβριο 2002[12]. Ο στόχος ήταν να δημιουργηθεί ένα γενικό πλαίσιο για τη διαβούλευση που θα χαρακτηρίζεται από διαφάνεια και συνοχή και το οποίο θα είναι αρκετά ευέλικτο ώστε να επιτρέπει στις υπηρεσίες της Επιτροπής να προσαρμόζουν τις μεθόδους τους όσον αφορά τη διαβούλευση στους επιμέρους τομείς πολιτικής. Ο γενικότερος στόχος ήταν να διασφαλιστεί ότι τα ενδιαφερόμενα μέρη θα είναι σε θέση να διατυπώσουν ορθά τις απόψεις τους στις διαδικασίες λήψεως αποφάσεων της Επιτροπής.

Οι ελάχιστες προδιαγραφές εφαρμόζονται στις διαβουλεύσεις για τις σημαντικές στρατηγικές προτάσεις της Επιτροπής για τις οποίες απαιτείται μελέτη σκοπιμότητας οι προτάσεις αυτές περιλαμβάνονται στο ετήσιο πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής[13]. Οι ελάχιστε προδιαγραφές εφαρμόζονται επίσης στις διαβουλεύσεις που οργανώνονται για τις Πράσινες Βίβλους[14]. Οι υπηρεσίες της Επιτροπής ενθαρρύνονται να εφαρμόσουν τις εν λόγω προδιαγραφές και σε άλλες μορφές διαβούλευσης. Ωστόσο, ορισμένα εργαλεία διαβούλευσης απαλλάσσονται από την εφαρμογή των ελάχιστων προδιαγραφών. Αυτά είναι συγκεκριμένα οι αποφάσεις που λαμβάνονται με διαδικασία που προβλέπει την επίσημη διαβούλευση των

---

12 COM(2002) 704.

13 «Πρόγραμμα Εργασίας» δικτυακός τόπος http://europa.eu.int/comm/atwork/programmes/index_en.htm; "Impact Assessment" website http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/index_en.htm.

14 Πράσινες Βίβλοι δικτυακό τόπος: http://europa.eu.int/comm/off/green/index_en.htm.

κρατών μελών (βλ. επιτροπολογία), οι διαβουλεύσεις στα πλαίσια του «κοινωνικού διαλόγου» (άρθρο 137 έως 139 της συνθήκης ΕΚ) και οι διαβουλεύσεις που προβλέπονται από διεθνείς συμφωνίες. Οι γενικές αρχές και οι ελάχιστες προδιαγραφές δεν είναι νομικά δεσμευτικές.

Στην ανακοίνωση προσδιορίζονται ως «**διαβουλεύσεις**» οι διαδικασίες εκείνες μέσω των οποίων η Επιτροπή επιθυμεί να συγκεντρώσει τις συνεισφορές των εξωτερικών ενδιαφερομένων μερών για τη διαμόρφωση της πολιτικής πριν ληφθεί απόφαση από την Επιτροπή. Ως **«ενδιαφερόμενα μέρη»** λογίζονται όλοι όσοι επιθυμούν να συμμετέχουν στις διαβουλεύσεις που διενεργεί η Επιτροπή, είτε είναι οργανώσεις είτε ιδιώτες.

Οι ελάχιστες προδιαγραφές έχουν τεθεί σε εφαρμογή από τις αρχές του 2003. Μέχρι τα τέλη του 2005, η Επιτροπή είχε ολοκληρώσει τη διαδικασία για περισσότερες από εκατό κύριες προτάσεις[15] στις οποίες εφαρμόστηκαν οι ελάχιστες προδιαγραφές. Επιπλέον, η Επιτροπή εξέδωσε κατά τα τρία αυτά έτη 26 Πράσινες Βίβλους[16] στις οποίες εφαρμόστηκαν επίσης οι εν λόγω προδιαγραφές.

Κατά την περίοδο αυτή, η γενική εκτίμηση ήταν ότι η συμμόρφωση κυμάνθηκε γενικά σε ικανοποιητικά επίπεδα. Οι εκθέσεις για τη βελτίωση της νομοθεσίας[17] αναφέρουν ότι οι περισσότερες από τις ελάχιστες προδιαγραφές εφαρμόστηκαν ορθά από τις υπηρεσίες της Επιτροπής. Ειδικότερα, το ενιαίο σημείο πρόσβασης για τη διαβούλευση, η δικτυακή πύλη «η φωνή σας στην Ευρώπη»,[18] χρησιμοποιείται ευρέως για τη γνωστοποίηση νέων διαβουλεύσεων στις οποίες μπορεί να συμμετάσχει ελεύθερα το κοινό. Φαίνεται ότι στις περισσότερες περιπτώσεις τηρήθηκαν οι προθεσμίες όσον αφορά τις απαντήσεις. Στις εκθέσεις για την αξιολόγηση των επιπτώσεων έγινε με διαφανή τρόπο αναφορά στις διαδικασίες και στα αποτελέσματα της διαβούλευσης. Ωστόσο, οι συνεισφορές στις ανοικτές δημόσιες διαβουλεύσεις δεν δημοσιεύθηκαν σε όλες τις περιπτώσεις στο Διαδίκτυο. Σε ορισμένες εξάλλου περιπτώσεις δεν υπήρξε επαρκής ανάδραση σχετικά με το εάν λήφθηκαν ή όχι υπόψη στην τελική πρόταση πολιτικής της Επιτροπής τα σχόλια που παραλήφθηκαν στο πλαίσιο των διαβουλεύσεων.

Είναι σημαντικό για την Επιτροπή να επιδιώκει την ανάδραση από τους συμμετέχοντες στη διαδικασία διαβούλευσης (τα ενδιαφερόμενα μέρη που διαθέτουν πρωτογενή εμπειρία διαβούλευσης και εφαρμογής των προδιαγραφών διαβούλευσης), έχοντας πάντα υπόψη ότι οι εν λόγω προδιαγραφές εφαρμόζονται μόνο σε (i) κύριες προτάσεις πολιτικής για τις οποίες είναι απαραίτητη η αξιολόγηση των επιπτώσεων και (ii) στις Πράσινες Βίβλους. Η ανάδραση αυτή θα επιτρέψει στην Επιτροπή να επισημάνει ενδεχόμενες δυνατότητες βελτίωσης της εφαρμογής των εν λόγω προδιαγραφών και να εξετάσει πιθανά περαιτέρω βήματα για την αυστηρότερη εφαρμογή τους.

---

15 Οι προτάσεις αυτές είναι καταχωρημένες στο δικτυακό τόπο για την αξιολόγηση των επιπτώσεων: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/practice_en.htm.

16 Οι Πράσινες Βίβλοι είναι καταχωρημένες στον ακόλουθο δικτυακό τόπο: http://europa.eu.int/comm/off/green/index_en.htm.

17 Στις εκθέσεις για τη «Βελτίωση της νομοθεσίας» γίνεται αναφορά στην εφαρμογή των ελάχιστων προδιαγραφών για τη διαβούλευση:
έκθεση 2003 http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/rpt/2003/com2003_0770en01.pdf.
έκθεση 2004 http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0098en01.pdf.
και παράρτημα http://europa.eu.int/comm/civil_society/docs/SEC_2005_0364_1_EN.pdf.

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

Ερώτηση:

Πιστεύετε ότι η Επιτροπή έχει εφαρμόσει ικανοποιητικά τις γενικές αρχές και τις ελάχιστες προδιαγραφές για τη διαβούλευση; Μπορείτε να απαντήσετε κάνοντας αναφορά στις επιμέρους προδιαγραφές (οι οποίες υπενθυμίζονται προς διευκόλυνσή σας στο παράρτημα 2).

Παρακαλείσθε να αιτιολογήστε την απάντησή σας και, όπου χρειάζεται, να αναφέρετε παραδείγματα.

IV. ΓΝΩΣΤΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΤΑΥΤΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΔΙΚΑΙΟΥΧΩΝ ΚΟΙΝΟΤΙΚΩΝ ΚΟΝΔΥΛΙΩΝ

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προσπαθεί να βελτιώσει την ευαισθητοποίηση όσον αφορά τη χρησιμοποίηση των χρημάτων της ΕΕ, ιδίως εξηγώντας καλύτερα ποιο είναι το έργο της Ευρώπης και γιατί είναι σημαντικό. Η Επιτροπή είναι αρμόδια για την εφαρμογή του προϋπολογισμού της ΕΕ και είναι υπόλογη σχετικά στον ευρωπαίο φορολογούμενο. Θεωρεί λοιπόν ότι η παροχή πληροφοριών σχετικά με το πως δαπανώνται τα κονδύλια της ΕΕ είναι θέμα γενικού ενδιαφέροντος για τους πολίτες.

Παρόλο που τα σύγχρονα εργαλεία μαζικής επικοινωνίας παρέχουν πρωτόγνωρες δυνατότητες για την πρόσβαση του κοινού στην πληροφόρηση, η αίσθηση που έχουν δυστυχώς οι ευρωπαίοι πολίτες είναι ότι οι γνώσεις τους για την Ευρωπαϊκή Ένωση είναι σχετικά περιορισμένες. Ταυτόχρονα, έχουν όλο και μεγαλύτερες προσδοκίες για περισσότερη διαφάνεια στα δημόσια θεσμικά όργανα. Όπως συμβαίνει όλο και περισσότερο σε άλλους τομείς της ζωής, οι πολίτες αναμένουν να έχουν δυνατότητα πρόσβασης στις επιθυμητές πληροφορίες «με υποβολή αίτησης» και με τρόπο φιλικό για τον χρήστη. Η ΕΕ, ως κινητήρια δύναμη για τις αλλαγές και τον εκσυγχρονισμό, επιθυμεί να βρίσκεται στην πρωτοπορία των εξελίξεων αυτών.

Η προετοιμασία πληροφοριών για τη γνωστοποίηση τους στο κοινό αντιμετωπίζεται συχνά ως ένα επιπλέον διοικητικό βάρος. Η Επιτροπή θεωρεί ότι πρόκειται για αναγκαία επένδυση ώστε να εξασφαλιστεί η υποστήριξη του κοινού.

Η Επιτροπή παρέχει ήδη τις πληροφορίες αυτές για τις πολιτικές που χρηματοδοτούνται από την ΕΕ τις οποίες διαχειρίζεται κεντρικά και άμεσα και έχει δεσμευτεί ότι αυτό θα γίνεται κατά τρόπο πιο φιλικό για το χρήστη. Ωστόσο, το μεγαλύτερο μέρος των κονδυλίων του προϋπολογισμού της ΕΕ δεν δαπανάται κεντρικά και άμεσα από την Επιτροπή αλλά σε εταιρική σχέση με τα κράτη μέλη («από κοινού διαχείριση»). Οι δαπάνες για την κοινή γεωργική πολιτική και την αλιεία, τα διαρθρωτικά ταμεία, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες εκτελούνται στο πλαίσιο της εν λόγω από κοινού διαχείρισης. Συνολικά, οι πολιτικές αυτές των οποίων η διαχείριση γίνεται από κοινού με τις αρχές των κρατών μελών, αντιπροσωπεύουν το 75,7% του προϋπολογισμού της ΕΕ, δηλαδή 86,6 δισεκατ. ευρώ ετησίως.

Δεν πρέπει να ξεχνούμε ότι η έννοια του όρου «δικαιούχος διαφέρει σημαντικά ανάλογα με τον τομέα πολιτικής και μπορεί να αφορά από γεωργούς, αλιείς κ.λ.π. έως ΜΚΟ, οργανισμούς κατάρτισης ή εθνικά υπουργεία που κινούν τις διαδικασίες ή εφαρμόζουν ορισμένες ενέργειες.

Η παροχή πληροφοριών για τους δικαιούχους των κοινοτικών κονδυλίων που δαπανώνται στο πλαίσιο της από κοινού διαχείρισης με τα κράτη μέλη υπάγεται στην αρμοδιότητα του

κάθε κράτους μέλους και η γνωστοποίηση στοιχείων για το θέμα αυτό επαφίεται στη διακριτική τους ευχέρεια. Διαφέρει σημαντικά ο βαθμός στον οποίο γνωστοποιούνται οι πληροφορίες στο κοινό.

Ελλείψει συνολικής υποχρέωσης σε επίπεδο ΕΕ, είναι βέβαια δύσκολο να σχηματιστεί πλήρης εικόνα για την ακριβή κατάσταση του κάθε προγράμματος ή σχεδίου σε κάθε κράτος μέλος. Στην περίπτωση της κοινής γεωργικής πολιτικής, για παράδειγμα, επί του παρόντος παρέχονται πληροφορίες για τους δικαιούχους σε έντεκα κράτη μέλη (Βέλγιο, Δανία, Εσθονία, Γαλλία, Ιρλανδία, Κάτω Χώρες, Πορτογαλία, Ισπανία, Σλοβενία, Σουηδία και ΗΒ)[19], με μεγάλες όμως διακυμάνσεις ως προς τις λεπτομέρειες που κοινοποιούνται και τις διαδικασίες για την παροχή των εν λόγω πληροφοριών (κυμαίνονται από την πλήρη και άμεση πρόσβαση έως τη μερική πρόσβαση μετά από σχετικό αίτημα). Για τα διαρθρωτικά ταμεία, τα βασικά στοιχεία για τους δικαιούχους συλλέγονται από τα κράτη μέλη αλλά δεν καταχωρούνται κεντρικά ούτε διατίθενται στο κοινό. Πληροφορίες για τους δικαιούχους του Χρηματοδοτικού Μέσου Προσανατολισμού της Αλιείας μπορούν να ληφθούν σε ορισμένα κράτη μέλη (π.χ. πληροφορίες μέσω του Διαδικτύου στη Δανία, Ιρλανδία, Λιθουανία, Ισπανία και Σουηδία).

Οι πολίτες στρέφονται συχνά προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για πληροφορίες σχετικά με τη χρησιμοποίηση των κονδυλίων του προϋπολογισμού της ΕΕ από τους δικαιούχους, όταν οι πληροφορίες αυτές δεν παρέχονται σε περιφερειακό ή εθνικό επίπεδο, γεγονός που τη θέτει σε δύσκολη θέση, δεδομένου ότι είτε δεν διαθέτει τις πληροφορίες, είτε δεν έχει το δικαίωμα να τις κοινοποιήσει χωρίς την προηγούμενη συγκατάθεση του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους. Βάσει του ισχύοντος νομικού πλαισίου απαγορεύεται ρητά στην Επιτροπή να δημοσιεύει πληροφορίες για τους δικαιούχους.

Επιπλέον, η περιοριστική προσέγγιση που υιοθετούν ορισμένα κράτη μέλη όσον αφορά τη γνωστοποίηση στοιχείων βασίζεται συχνά στη νομοθεσία ή σε πρακτικές του κράτους για την προστασία των δεδομένων οι οποίες διαφέρουν από τη μια χώρα στην άλλη πέραν των ελάχιστων προδιαγραφών που έχουν τεθεί σε επίπεδο ΕΕ[20] ενώ συχνά προσδιορίζονται από διαφορετικές εθνικές παραδόσεις και πολιτιστικές θεωρήσεις και ευαισθησίες.

Συνεπώς, κάθε γενική υποχρέωση που επιβάλλεται στα κράτη μέλη θα έπρεπε να βασίζεται σε ένα νέο νομικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, άμεσα εφαρμοστέο σε όλα τα κράτη μέλη, κατά τρόπο που να εξασφαλίζεται μια ενιαία προσέγγιση έναντι όλων των δικαιούχων κονδυλίων της ΕΕ.

---

19 Βλέπε για παράδειγμα τις διαθέσιμες πληροφορίες στη διεύθυνση: http://www.farmsubsidy.org/60.html.

20 Οδηγία 95/46/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 24ης Οκτωβρίου 1995 για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών (Επίσημη Εφημερίδα L 281, 23.11.1995, σ. 31).

Ερωτήσεις:

- *Είναι κατά την άποψή σας επιθυμητή η θέσπιση, σε κοινοτικό επίπεδο, της υποχρέωσης των κρατών μελών να παρέχουν πληροφορίες για τους δικαιούχους των κονδυλίων της ΕΕ που αποτελούν το αντικείμενο από κοινού διαχείρισης;*

- *Εάν ναι, ποιες πληροφορίες θα έπρεπε να απαιτούνται σε εθνικό επίπεδο; Ποια θα ήταν τα καλύτερα μέσα για τη γνωστοποίηση των εν λόγω πληροφοριών (βαθμός των απαιτούμενων πληροφοριών, καλυπτόμενη περίοδος και προτιμώμενο μέσο);*

Παράρτημα 1

Ακεραιότητα: η συνθήκη ΕΚ και οι κανονισμοί υπηρεσιακής κατάστασης

Άρθρο 213 παράγραφος 2 της συνθήκης ΕΚ

«Τα μέλη της Επιτροπής ασκούν τα καθήκοντά τους με πλήρη ανεξαρτησία προς το γενικό συμφέρον της Κοινότητας.

Κατά την εκπλήρωση των καθηκόντων τους δεν ζητούν ούτε δέχονται υποδείξεις από καμία κυβέρνηση ή άλλο οργανισμό. Απέχουν από κάθε πράξη ασυμβίβαστη προς το χαρακτήρα των καθηκόντων τους. […]

Τα μέλη της Επιτροπής δεν δύνανται κατά τη διάρκεια της θητείας τους να ασκούν οποιαδήποτε άλλη επαγγελματική δραστηριότητα, αμειβόμενη ή μη. Αναλαμβάνουν επισήμως την υποχρέωση, κατά την ανάληψη των καθηκόντων τους, να τηρούν κατά τη διάρκεια της θητείας τους και μετά τη λήξη αυτής τις υποχρεώσεις που απορρέουν εκ της θέσεως τους, και ιδίως τα καθήκοντα εντιμότητας και διακριτικότητας ως προς την αποδοχή, μετά τη λήξη της θητείας τους, ορισμένων θέσεων ή ορισμένων πλεονεκτημάτων.»

Κανονισμοί υπηρεσιακής κατάστασης

Άρθρο 11: *«Ο υπάλληλος οφείλει να ασκεί τα καθήκοντά του και να ρυθμίζει τη συμπεριφορά του λαμβάνοντας αποκλειστικά υπόψη του τα συμφέροντα των Κοινοτήτων, χωρίς να ζητεί ή να δέχεται οδηγίες από […] οργάνωση ή πρόσωπο ξένο προς το όργανο στο οποίο ανήκει. Εκτελεί τις εργασίες που του ανατίθενται κατά τρόπο αντικειμενικό και αμερόληπτο […].”*

Άρθρο 16: *«Ο υπάλληλος έχει την υποχρέωση, μετά τη λήξη των καθηκόντων του, να σεβαστεί την υποχρέωση εντιμότητας και διακριτικότητας, όσον αφορά την αποδοχή ορισμένων θέσεων ή ορισμένων πλεονεκτημάτων.*

Ο υπάλληλος ο οποίος προτίθεται να ασκήσει επαγγελματική δραστηριότητα αμειβόμενη ή μη, εντός των δύο ετών που έπονται της λήξεως των καθηκόντων του, οφείλει να το δηλώσει στο όργανό του. Εάν η δραστηριότητα αυτή συνδέεται με την πραγματοποιηθείσα από τον ενδιαφερόμενο εργασία κατά τα τρία τελευταία έτη της υπηρεσίας του, και αν ενδέχεται να είναι ασυμβίβαστη με τα νόμιμα συμφέροντα του οργάνου, η αρμόδια για τους διορισμούς αρχή δύναται […]είτε να απαγορεύσει στον υπάλληλο την αύξηση της δραστηριότητας αυτής είτε να την εγκρίνει υπό τους όρους που η ίδια κρίνει ενδεδειγμένους»

Παράρτημα 2

Αναλυτική παρουσίαση των γενικών αρχών και των ελάχιστων προδιαγραφών[21]

Οι **γενικές αρχές για τη διαβούλευση** είναι η συμμετοχή, η διαφάνεια, η λογοδότηση, η αποτελεσματικότητα και η συνοχή. Αυτό στην πράξη σημαίνει ότι πρέπει να διασφαλιστεί η διενέργεια από την Επιτροπή ευρέων διαβουλεύσεων και ότι αυτές οι διαδικασίες διαβούλευσης είναι διαφανείς, αποτελεσματικές και έχουν συνοχή.

Οι πέντε **ελάχιστες προδιαγραφές** εστιάζονται σε διαφορετικές πτυχές της διαδικασίας διαβούλευσης:

Α. Σαφής προσδιορισμός του περιεχομένου της διαδικασίας διαβούλευσης

«Κάθε ανακοίνωση στο πλαίσιο της διαβούλευσης θα πρέπει να είναι σαφής και περιεκτική και να περιλαμβάνει όλες τις απαιτούμενες πληροφορίες που διευκολύνουν τις απαντήσεις.»

Β. Ομάδες στόχοι για τη διαβούλευση

«Όταν η Επιτροπή ορίζει την (τις) ομάδα (-ες) στόχο (-ους) σε μια διαδικασία διαβούλευσης πρέπει να φροντίζει ώστε τα ενδιαφερόμενα μέρη να έχουν τη δυνατότητα να εκφράζουν τις απόψεις τους.»

Γ. Δημοσιότητα

«Η Επιτροπή θα πρέπει να διασφαλίζει επαρκή δημοσιότητα με στόχο την ευαισθητοποίηση και να προσαρμόζει τα μέσα επικοινωνίας της στις ανάγκες του κοινού στο οποίο απευθύνεται. Χωρίς να αποκλείονται άλλα μέσα επικοινωνίας, οι ανοικτές δημόσιες διαβουλεύσεις πρέπει να φιλοξενούνται πάντα στο Διαδίκτυο και να προαναγγέλλονται στο «ενιαίο σημείο πρόσβασης»[22].

Δ. Προθεσμίες για τη συμμετοχή

«Η Επιτροπή θα πρέπει πάντα να προβλέπει επαρκή χρόνο για το χρονικό προγραμματισμό και την παραλαβή των απαντήσεων στις προσκλήσεις καθώς και των γραπτών συνεισφορών. Η Επιτροπή πρέπει να φροντίζει ώστε να παρέχεται προθεσμία τουλάχιστον οκτώ εβδομάδων για την παραλαβή των απαντήσεων στις γραπτές δημόσιες διαβουλεύσεις ενώ να δίδεται προειδοποίηση είκοσι εργάσιμων ημερών για τις συνεδριάσεις.»

---

21 Για το πλήρες περιεχόμενο των αρχών και των προδιαγραφών, βλέπε COM(2002) 704, Κεφάλαιο V. http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/consultation/index_en.htm.

22 Η δικτυακή πύλη «Η φωνή σας στην Ευρώπη» (http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm) θεσπίστηκε στη συνέχεια ως ενιαίο σημείο πρόσβασης της Επιτροπής για τις διαβουλεύσεις. Αποτελείται από δύο μέρη: στην αρχική της σελίδα οι υπηρεσίες της Επιτροπής έχουν τη δυνατότητα να προβάλλουν τις διαβουλεύσεις που διενεργούν. Οι περισσότερες διαβουλεύσεις ανακοινώνονται μόνο στις σελίδες για τις δραστηριότητες του κάθε τομέα πολιτικής που διαχειρίζονται οι αντίστοιχες υπηρεσίες της Επιτροπής, ενώ συνδέονται επίσης με το ενιαίο σημείο πρόσβασης.

Ε. Βεβαίωση παραλαβής και ανάδραση

«Θα πρέπει να παρέχεται βεβαίωση για την παραλαβή των συνεισφορών. Τα αποτελέσματα της ανοικτής δημόσιας διαβούλευσης πρέπει να παρουσιάζονται σε ιστοσελίδες που συνδέονται με το ενιαίο σημείο πρόσβασης στο Διαδίκτυο […]. Οι συνεισφορές στο πλαίσιο διαβουλεύσεων με το κοινό δημοσιεύονται στο ενιαίο σημείο πρόσβασης. Τα αποτελέσματα άλλων μορφών διαβουλεύσεων θα πρέπει, στο μέτρο του δυνατού, να μπορούν να εξεταστούν από το κοινό στο ορισθέν σημείο ενιαίας πρόσβασης στο Διαδίκτυο. Η Επιτροπή ενθαρρύνει την παροχή επαρκούς ανάδρασης προς τα μέρη που έχουν απαντήσει και προς το ευρύ κοινό»[23].

[23] Η ανάδραση πρέπει να παρέχεται με επεξηγηματικά μνημόνια που συνοδεύουν τις νομοθετικές προτάσεις της Επιτροπής, με τις ανακοινώσεις που εκδίδονται μετά από τη διαδικασία διαβούλευσης και με τις εκθέσεις για την αξιολόγηση των επιπτώσεων. Τα έγγραφα αυτά για την περίοδο 2003-2005, μπορείτε να τα συμβουλευθείτε στο δικτυακό τόπο για την αξιολόγηση των επιπτώσεων: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/practice_en.htm.