

EN

EN

EN



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Brussels, 28.10.2009

COM(2009) 612 окончателен

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА

**Европейска инициатива за прозрачност: регистърът на представителите на
интереси, една година по-късно**

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА

Европейска инициатива за прозрачност: Регистър на представителите на интереси, една година по-късно

В съобщението си „Последващи мерки към Зелената книга „Европейска инициатива за прозрачност“¹ Комисията заяви, че Регистърът на представителите на интереси ще бъде отворен за вписване през пролетта на 2008 г., както и че една година по-късно ще бъде извършен преглед на системата.

След пускането на Регистъра в действие през юни 2008 г., гражданите имаха възможност да оценят изключително широкия диапазон от интереси, представявани на европейско равнище. Те разбраха, че европейските политически стратегии не работят в изолация от проблемите и интересите на гражданското общество, а взаимодействат с него по открит и всеобхватен начин, като създават равностойни условия за всички категории интереси. В резултат на това, днес Европейската комисия е една от относително малкия брой публични органи в света, които са въвели практическа рамка за прозрачност в тази сфера².

Комисията счита, че постигнатите до момента резултати, наблюдаваната в момента цялостна тенденция и основните забележки, формулирани в настоящото съобщение, са в подкрепа на основните елементи, избрани за системата, а именно: доброволен подход, разумно ниво на разкриване на финансова информация и декларации от организации, а не от отделни лица. Направеният брой регистрации показва, че регистърът осигурява солидна основа, върху която да се надгражда, както и че по-нататъшните подобрения биха спомогнали за нейното укрепване.

1. ПОДОБРЯВАНЕ НА ПРОЗРАЧНОСТТА: УСТОЙЧИВ ТЕМП НА РЕГИСТРАЦИЯ

1.1. Регистрация: Регистърът е успех, въпреки че все още е налице изоставане от страна на юридическите кантори и мозъчните тръстове

На този етап от процеса на финализиране на текста, общият брой на регистрации вече надмина цифрата 2 000. През изминалите 16 месеца Комисията забеляза непрекъснато нарастване на броя на регистрации, и той продължава да расте³. От това следва, че обхватът на Регистъра, макар и твърде значителен на този етап⁴, все още не е достигнал своя пълен потенциал.

¹ COM(2007) 127 окончателен.

² Вж. за справка: „Саморегулация и регулация на професионалните лобисти“ ОИСП – април 2009-07-16:
[http://www.olis.oecd.org/olis/2009doc.nsf/ENGDATCORPLOOK/NT00002A56/\\$FILE/JT03263523.PDF](http://www.olis.oecd.org/olis/2009doc.nsf/ENGDATCORPLOOK/NT00002A56/$FILE/JT03263523.PDF)

³ Вж. списъка в приложение 2.

⁴ Някои организации имат колебания относно регистрацията, загрижени за предполагаемите последствия, до които би довела евентуално една такава регистрация относно начина им на третиране от националните данъчни органи.

Получени бяха регистрации от много от основните професионални лобисти, които лобират в Брюксел от името на клиенти. Комисията настоя за декларирането на всички клиенти, за да се ползва процесът на регистриране с доверие, и в няколко случая изключи субекти, които не изпълняваха това изискване. С течение на времето бе постигнато съответствие.

Регистрирани са много търговски асоциации, които са активни в лобирането, и техният брой постоянно нараства, а така също и „вътрешни“, корпоративни лобисти, и за момента тази тенденция не проявява признак на насищане.

Въпреки че някои неправителствени организации биха предпочели задължителен регистър, подобна тенденция се забелязва и при неправителствените организации, и по-специално при онези, които са част от европейски мрежи. Това се отнася също така за голям брой неправителствени организации, които редовно си взаимодействат със службите на Комисията.

В контраст с тези благоприятни тенденции при всички категории, трябва да се отбележи, че за съжаление две подкатегории оператори, в голямата си част, продължават да са извън Регистъра:

- Съгласно посоченото от Комисията⁵, Голяма част от **юридическите кантори**, ангажирани с дейности по представляване на интереси в съответствие с посоченото от Комисията, продължават да не са регистрирани. Докато адвокатите и юридическите кантори заявяват съвсем основателно, че правилата за поверителност, които се отнасят до тяхната работа, им забраняват да декларират кого представляват в случаите, когато действат в качеството си на адвокати, т.е. съветват и представляват клиенти при съдебни производства и спорове, повечето — ако не всички — юридически кантори със седалище в Брюксел се ангажират и с лобиране от името на клиентите си по начин, подобен на този, осъществяван от други представители на интереси, които са обхванати от тази инициатива. Комисията продължава да бъде твърдо убедена, че е необходимо осигуряването на равностойни условия по отношение на Регистъра, както и че всички оператори, ангажирани с подобни дейности, трябва да бъдат третираны по подобен начин. Комисията предостави подробна информация за определянето на дейностите, които попадат във и извън обхвата на Регистъра в случая на адвокатите и юридическите кантори (вж. 2.1.2). Този подход вече спомогна за изясняването на въпросите и сега би трябвало да улесни регистрацията на попадащите в тази категория.
- Повечето **мозъчни тръстове** имат ценен принос за европейските институции, като изготвят висококачествени данни, основаващи се на научни и академични изследвания, и по тази причина не желаят да бъдат свързвани със специфични или лукративни интереси. Въпреки това техният принос може да има за цел да повлияе на избора и насоките на дейност на европейските институции. Редица мозъчни тръстове насърчават членството като предлагат на своите потенциални членове „неповторими възможности за създаване на контакти“, както и „шанса да установят пряк контакт с високопоставени личности“. Те също така предлагат „гарантирано участие в широк диапазон събития на високо равнище“ и дебати, за да позволят на

⁵ „...дейност, провеждана с цел да се повлияе на процесите на формулиране на политика и процесите на вземане на решения на европейските институции“, COM (2007) 127 окончателен.

своите членове да „изразят становището си по редица горещи теми“. Комисията напомня, че Регистърът обхваща всички представлявани интереси, били те специфични или общи, и следователно очаква от мозъчните тръстове да се регистрират (вж. 2.2).

Като цяло Комисията счита, че Регистърът измина дълъг път както в количествено, така и в качествено отношение през своята първа „пилотна“ година. Тъй като системата е все още във фаза на разгръщане, не е възможно да се направи окончателно заключение единствено въз основа на количествени данни. Самото общество на представителите на интереси е променливо и неограничено. Като цяло доброволният подход е успешен и следва да се запази.

1.2. Това развитие отразява факта, че регистрацията се превръща в естествен процес за все по-голям брой организации

Постоянно увеличаващият се брой регистрации е в потвърждение на това, че все повече организации възприемат регистрацията като нормална стъпка за онези, които възнамеряват да взаимодействат с европейските институции при пълно съответствие с принципите на добро управление и прозрачност. Сега темата на дискусиите се измести от етап „Защо ни е система за регистрация?“ на етап „Как може да бъде подобрена системата?“.

Значим елемент е фактът, че регистрираните оператори, които са се ангажирали доброволно с прозрачни отношения с европейските институции, сега се придържат към общ Кодекс за поведение, въведен от Комисията, или към други кодекси с подобно съдържание. По този начин взаимодействието между представителите на интереси, лицата, заемащи обществена длъжност, и служителите на ЕС (които от своя страна са обвързани със строги правила и етични кодекси) се поставя в по-категоричен етичен контекст. Фактът, че редица организации избират да отидат дори по-далеч, като се ангажират със специфични професионални кодекси, излизащи извън общия Кодекс⁶, или като предоставят информация за себе си извън онова, което се изисква, изпраща положителен сигнал относно етичната тенденция при връзките с обществеността в европейското пространство.

Вследствие на Европейската инициатива за прозрачност, въпросът за регулацията при представляването на интереси породил различни дебати и разработки в няколко страни на ЕС и няколко организации⁷. Инициативата на Комисията привлече интереса и на академичните среди.

1.3. Регистърът се превръща в източник за справка за службите на Комисията

Служителите на Комисията са уведомени за регистъра и им се предлагат сесии за обучение по него. Вътрешните указания приканват всички служители да използват регистъра и да го препоръчват при контактите си с представителите на интереси. Тези дейности за по-добра осведоменост и предоставяне на информация ще продължат.

⁶ Списък на професионалните кодекси за поведение, които са заявени от регистриралите се като съдържащи правила, сходни с тези от Кодекса за поведение на Комисията:

<https://webgate.ec.europa.eu/transparency/regrin/infos/codeofconduct.do?locale=en>

⁷ Франция, Ирландия, Италия, Обединеното кралство, както и дейност в рамките на ОИСР.

Службите на Комисията използват регистъра като източник за справка при контактите си с представителите на интереси. „Записването в регистъра е на доброволен принцип. Когато избират да извършват консултации в рамките на консултативни групи или консултативни комитети обаче, генералните дирекции имат възможност да въведат критерии, включващи минимално ниво на прозрачност спрямо обществеността“⁸, като записване в Регистъра.

Комисията счита, че увеличаването на регистрирания брой представители на интереси ще бъде естествено следствие от практическото използване на Регистъра от нейните служби. Това ще представлява предимство за всеки, който иска да участва във всякакъв диалог или процес, свързан с участие, който излиза извън основните публични консултации.

1.4. Подходът на саморегулация, подкрепен чрез указанията, издадени от някои организации, се запазва като основен елемент на системата

Саморегулацията следва да се запази като основен компонент на системата. В това отношение Комисията отбелязва, че няколко значими хоризонтални мрежи са препоръчали на своите членове да се регистрират. Комисията насърчава този подход.

Редица мрежи на представители на интереси са дали дори преки указания на своите членове относно осъществяването на самия процес на регистрация. Комисията получи информация за конкретни дейности в този контекст, включително за тези, които се осъществяват от Европейската асоциация на консултантите по връзки с обществеността (EPACA), и Организацията на професионалистите по европейските въпроси (SEAP) за професионално практикуващите, но също така и за дейностите на Групата за контакти на гражданското общество в ЕС в сътрудничество с Алианса за прозрачност в лобирането и етични правила в ЕС (AlterEU). Тези дейности са в диапазон от обикновен обяснителен документ до по-подробни насоки за елементите, които трябва да бъдат обхванати при разкриването на финансова информация, както и за начина на представяне на необходимата информация.

Комисията насърчава всички мрежи да следват тези добри практики, тъй като с времето това ще доведе до съгласувано прилагане на системата. Тя очаква авторите на такива насоки да ги направят публични, така че тази дейност също да се осъществява по съвсем прозрачен начин.

В някои случаи⁹, като част от активна кампания за разширяване на обхвата на изискването в регистъра да се включва такава информация, предоставените насоки внушават идеята регистрирането да не се ограничава до обикновеното въвеждане на необходимата минимална информация. Мнението на Комисията е, че такива практики са неразделна част от доброволното и саморегулиращо се измерение на системата. Празните полета във формулярите за регистрация осигуряват повече свобода и по-голяма гъвкавост за всеки, който желае да включи допълнителна информация.

⁸ Писмо от заместник-председателя Калас до Конфедерацията на европейската хартиена индустрия (CEPI aisbl) с дата 7 април 2009 г.

⁹ Групата за контакти с гражданското общество в ЕС в сътрудничество с Алианса за прозрачност в лобирането и етични правила в ЕС (AlterEU).

2. ПОДОБРЕНИЯ

От пускането на Регистъра в действие през юни 2008 г., Комисията ясно посочи, че той е отворен за конструктивна критика. Всяка такава критика е публикувана на уебсайта на Регистъра.

Техническите коментари по теми, които не са свързани с основните принципи (като леснотата на ползване на уебсайта, представянето на информацията, наличието на формуляри PDF за вътрешните процеси и др.), са включени като част от текущите подобрения на системата, извършвани от Комисията.

Някои забележки са от по-съществен характер като подчертават възможни подобрения или корекции на системата, които могат да бъдат направени, предвид натрупаният опит. Тези въпроси — както и насоките, дадени при работата за създаването на единен междуинституционален регистър — са изброени по-долу.

Следва да се отбележи, че корекциите, представени в настоящото съобщение, не влияят на съответствието на Регистъра с правилата за защита на личните данни.

2.1. Финансова информация: какъв е начинът за по-добро изясняване на очакванията на Комисията

2.1.1. Обхват на допустимите дейности

Онези, които се регистрират в категория II¹⁰, продължават да посочват трудностите, които срещат при даването на добросъвестна оценка на „разходите, свързани с пряко лобиране на институциите на ЕС“¹¹. Те искат по-конкретни насоки за това кои разходи трябва да бъдат взети предвид при определянето на „пряко лобиране“ и за тях настоящото положение е източник на значителна несигурност, тъй като се опасяват, че декларацията им може да бъде оспорена във всеки един момент.

В по-общ план, регистрираните в другите категории също отправят призив за по-конкретни насоки за дейностите и разходите, които трябва да бъдат взети предвид. Въз основа на този опит и насоките, разработени от някои асоциации, настоящите насоки, съдържащи се в тълкувателните документи на Комисията (като „Често задавани въпроси“, публикувани в Интернет), трябва да бъдат конкретизирани в следните аспекти:

- Регистриралите се трябва да представят информация за всички разходи, които покриват дейности, предприети с цел да се въздейства на процеса на формулиране на европейските политики или на процеса на вземане на решения, независимо от комуникационния канал или медия, който(която) се използва (пряко или непряко, като се използват външни източници, медии, договори с професионални посредници, мозъчни тръстове, „платформи“, форуми, кампании и т.н.). Социалните събития или конференции попадат в обхвата на Регистъра, ако са били изпратени покани на персонала или на членове на европейските институции.

¹⁰ Корпоративни лобисти и търговски сдружения/федерации.

¹¹ COM(2007) 127 окончателен.

- Дейностите, които трябва да бъдат декларирани в регистъра при разкриването на финансова информация, са тези, които са насочени към всички европейски институции и органи, техните членове и служби, както и към европейските агенции и техния персонал. Тези дейности включват и дейности, насочени към постоянните представителства на държавите-членки, включително към председателството на Съвета. Въпреки това, за дейностите, чрез които се цели да се повлияе на органите на държавите-членки в столиците или на всеки орган на поднационално равнище, се счита, че са извън обхвата на регистъра.
- Следователно, за да се определи дали една дейност попада в обхвата на декларацията, трябва да се отговори на два въпроса: Каква е целта на дейността и към кого е насочена тя? С оглед на представеното по-рано разяснение, съдържащо се в съобщение от 2008 г.¹², в което Комисията изключва от обхвата на Регистъра всички дейности, които са „отговор на пряко запитване на Комисията“, може да се добави трети въпрос, а именно: „Чия бе инициативата за започване на дейността?“

Предвид тези разяснения, думата „пряко“ ще бъде заличена от определението на разходите, които трябва да бъдат декларирани от регистрираните в категория II¹³, тъй като тази дума води до объркване. Категориите за освобождаване, посочени в предишните съобщения, остават непроменени.

2.1.2. Изясняване на обхвата на освобождаването за правен съвет и съдействие

Редица оператори, регистрирани в категория I¹⁴, отправиха призив за по-точно определяне на освобождаването, което се прилага за някои от техните дейности. Това се отнася по-специално за специфичните дейности на адвокатите, които попадат извън обхвата на регистъра.

Следният текст, който вече бе използван при обмен на писма със заинтересовано лице, съдържа необходимото обяснение и ще бъде включен в обяснителните документи (като „Често задавани въпроси“): *„В обхвата на Регистъра на представителите на интереси не влизат (независимо от вида на лобистите) консултантските дейности и контактите с публични институции, чиято цел е да разяснят на клиента специфично правно положение, неговата специфична юридическа ситуация, възможността за или приемливостта на инициатива с юридически или административен характер в рамките на действащото право, включително съветите, дадени на клиент, за да му се помогне да организира своите дейности в съответствие със закона. Същото се отнася за представянето в рамките на помирително производство или при посредничество за избягването на спор преди той да бъде отнесен към юридическа или административна институция. Този подход е добър за всички сектори на дейност на Комисията и не се ограничава до някои конкретни процедури (конкуренция)“*¹⁵.

¹² COM (2008) 323 окончателен

¹³ В съответствие с COM(2007) 127 окончателен, „вътрешни“ лобисти и търговски асоциации, активни в лобирането, трябва да представят „оценка на разходите, свързани с прякото лобиране пред институциите на ЕС“.

¹⁴ Професионални консултантски фирми и юридически кантори, участващи в лобирането пред институциите на ЕС.

¹⁵ Писмо от зам.-председателя Калас до Délégation des Barreaux de France (DBF) с дата 6 април 2009 г.

2.1.3. Прозрачност и двойно отчитане

„Двойното отчитане“, т.е. фактът, че същите разходи се заявяват няколко пъти от различни регистрирани¹⁶, порождает много въпроси. Трябва да се извърши следната промяна:

Двойното отчитане вече не се изключва. От регистрираните се очаква да гарантират прозрачност като описват такива ситуации в своите декларации, използвайки текстовите полета от декларациите, и по-специално представяйки конкретни обяснения, като: *„Нашиите очаквани разходи включват договорите ни с лобиращата фирма X, членските ни вноски към нашето търговско сдружение Y“* или *„Ние допринесохме в натура (персонал, услуги и др.) за лобистката дейност на нашата федерация Z“*.

Като че ли този подход е най-простият и най-добрият начин за разрешаване на въпроса с двойното отчитане: ако целта на регистъра бе да се осигури подробна информация за *общата* сума изразходвани средства за всички лобистки дейности пред европейските институции, двойното отчитане би представлявало проблем, тъй като то би довело до завишаване на тази сума. В действителност, целта на политиката на Комисията не е постигане на консолидиран анализ, а осигуряване на прозрачност на равнището на всеки отделен регистриран представител на интереси. Следователно включването на едни и същи разходи, заявени от различни субекти, не се отразява на основната цел на Регистъра, която е предоставяне на информация за това какви са разходите за лобиране на всеки отделен субект.

2.1.4. Разкриване на финансова информация: коригиране на изискванията за категория I

Онези, които се регистрират в първа категория, трябва да посочат оборота, който генерират като лобират пред европейските институции, а така също и пълния списък на своите клиенти.

Ако решат да посочат оборота като диапазон, второто по значимост ниво в настоящата таблица е със стойност „950 000 – 1 000 000 EUR“, а най-високото ниво със стойност „>1 000 000 EUR“. Следователно, на практика очакваното ниво на прозрачност от регистрираните с по-малък оборот е по-високо от това за регистрираните, които генерират по-голям оборот. С цел гарантиране на по-равностойни условия за всички регистрирани, списъкът на диапазоните трябва да се разшири извън настоящото ограничение от 1 000 000 EUR.

Освен това от регистрираните се изисква да заявят относителната тежест на своите клиенти в този оборот, като подредят всички свои клиенти по големина на приходите. Понастоящем приходите са изразени в диапазони от 50 000 EUR или 10 %-точки.

Тази система означава, че регистрираните, които избера да използват процентни точки за приходите, няма да бъдат третирани равностойно, проблем, който бе подчертан от голям брой по-малки консултанти за връзки с обществеността и НПО. *De facto* на

¹⁶ Едно дружество може да включи в своята декларация сумата, начислена от дружество за връзки с обществеността, на което то е предоставило указания. Дружеството за връзки с обществеността трябва да публикува списък на своите клиенти, включително относителната тежест на всеки клиент в оборота си. По този начин същата сума пари ще бъде публикувана два пъти.

регистрираните с много голям оборот и много клиенти, които избераат процентния вариант, се разрешава значително по-малко прозрачност от тази на регистрираните с по-малък оборот и само няколко клиента. Първите могат да предложат на своите клиенти много по-високо ниво на поверителност относно размера на своите договори спрямо по-малките фирми. За някои това е дискриминиращо, тъй като всъщност всички клиенти на най-големите регистрирани представители на интереси попадат в диапазона 0 %—10 %, докато тежестта на клиентите на по-малките регистрирани представители на интереси често ще се разпростира в по-голям диапазон на процентната таблица. С цел коригиране на този проблем Комисията възнамерява да премахне процентния вариант и вместо него да въведе диференцирани диапазони спрямо размера на заявления оборот. Таблицата ще бъде както следва:

Диапазон на оборота в EUR	Диапазон на прихода в EUR
0 – 500 000	50 000
500 000 – 1 000 000	100 000
> 1 000 000	250 000

2.2. Улесняване регистрацията на мозъчните тръстове

Регистрираните могат да избират измежду четири категории¹⁷. Очаква се, че мозъчните тръстове ще се регистрират в категория III („НПО и мозъчни тръстове“). В рамките на тази категория има отделна подкатегория „мозъчни тръстове“, така че да няма на практика объркване с НПО. С цел да се подчертае това разграничаване, категорията „НПО и мозъчни тръстове“ трябва да се раздели на две и да се създаде нова отделна категория за мозъчните тръстове.

2.3. Оценка на броя засегнати лица

Въпросът „Какъв брой лица са представители на интереси пред институциите на ЕС?“ продължава да привлича вниманието на обществеността. Също така, много заинтересовани лица твърдят, че броят на лицата, които могат да бъдат мобилизирани, е важен аспект на предлаганата чрез Регистъра прозрачност. В действителност много от регистриралите се представители на интереси разкриха доброволно отделни имена, както това се изисква за лобистите, акредитирани за достъп до Европейския парламент. По тази причина, въпреки че сегашният акцент върху организациите ще се запази, от регистрираните ще се изисква да направят оценка на броя на сътрудниците си, участващи в представяването на интереси, в съответствие с посоченото в Регистъра.

¹⁷ Три категории съответстват на оператори, за които се очаква че ще се регистрират; една допълнителна категория е за други субекти, които въпреки че не са споменати в съответните съобщения, имат възможност да се регистрират, ако желаят.

2.4. Механизъм за мониторинг и прилагане

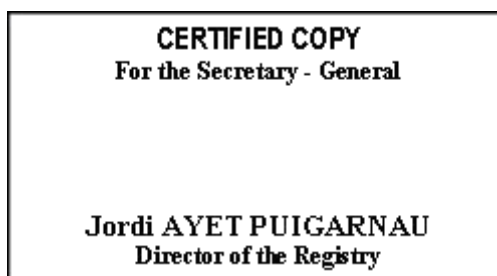
През изминалите месеци бяха подадени 10 жалби, четири от които бяха счетени за достатъчно основание за започване на административно разследване. В три от случаите не бе установено нарушаване на Кодекса за поведение. Един от регистрираните се съгласи да коригира своята декларация след кратко спиране; друг даде убедително обяснение, което позволи на Комисията да прекрати разследването без по-нататъшно действие.

Тъй като някои участници поискаха механизмът да бъде разяснен, Комисията възнамерява да издаде по-подробно описание на административния процес в обяснителна бележка.

3. МЕЖДУИНСТИТУЦИОНАЛНО СЪТРУДНИЧЕСТВО

Европейският парламент и Европейската комисия се ангажират да работят заедно за общ Регистър. През април 2009 г. съвместна работна група вече постигна съгласие за първа поредица от стъпки към постигане на тази цел, както и за набор от насоки¹⁸, плюс преработен проект на кодекса за поведение. В очакване на въвеждането на регистрацията „на едно гише“, двете институции вече поставиха началото на обща интернет страница¹⁹, която предлага на гражданите по-всеобхватен поглед към това кой се стреми да повлияе на вземането на решения на равнището на ЕС, предоставяйки достъп до двете съществуващи системи чрез единна интернет страница.

Като се опира на усвоените знания и натрупания опит през първата година на функциониране на Регистъра, както и на входящата информация, предоставена от голям брой регистрирани и ползватели, настоящото съобщение ще послужи за основа на общия подход, който трябва да бъде обсъден между двете институции в близко бъдеще.



¹⁸ Интернет връзка към http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/doc/joint_statement_register.pdf

насоките:

¹⁹ Интернет връзка към общата интернет страница:
http://europa.eu/lobbyists/interest_representative_registers/index_en.html

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

На 10/5/09 г., в Регистъра имаше вписани 2014 представители на интереси.

Професионални консултантски фирми / юридически кантори, участващи в лобирането пред институциите на ЕС	112
юридическа кантора	9
консултантска фирма за връзки с обществеността	61
независим консултант за връзки с обществеността	29
друга (подобна) организация	13
„вътрешни“ лобисти и търговски асоциации, активни в лобирането	1
	129
дружество	276
професионално сдружение	654
профсъюз	56
друга (подобна) организация	143
НПО / мозъчни тръстове	559
неправителствена организация / сдружение на НПО	434
мозъчни тръстове	51
друга (подобна) организация	74
други организации	214
академична организация / сдружение на академични организации	45
представители на религии, църкви и общности на базата на убеждения	8
сдружение на публични органи	37
друга (подобна) организация	124

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

ETI register 19.10.2009

