

**SENATO DELLA REPUBBLICA**  
XVII LEGISLATURA

---

Doc. **XII-bis**  
N. 31

**ASSEMBLEA PARLAMENTARE  
DEL CONSIGLIO D'EUROPA**

Risoluzione n. 2125 (2016)

---

Trasparenza e apertura nelle istituzioni europee

---

*Trasmessa il 1° luglio 2016*

---

# PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

## RESOLUTION 2125 (2016)<sup>(1)</sup>

Provisional version

### Transparency and openness in European institutions

PARLIAMENTARY ASSEMBLY,

1. The Parliamentary Assembly recalls its Resolution 1744 (2010) on extra-institutional actors in the democratic system, Recommendation 1908 (2010) « Lobbying in a democratic society (European code of good conduct) » and its Resolution 1943 (2013) and Recommendation 2019 (2013) on corruption as a threat to the rule of law.

2. The Assembly recalls that extra-institutional actors, including interest and pressure groups, trade unions and consumer organisations, are a part of a democratic society. Their lobbying activities are not illegitimate per se and can be beneficial for the functioning of a democratic political system. However, unregulated and non-transparent lobbying may undermine democratic principles and good governance. Citizens should know which actors influence the making of political decisions.

3. The Assembly recalls the Council of Europe's acquis in the area of promoting good governance and transparency of democratic institutions, in particular the Convention on Access to Official Documents (ETS No. 205), and welcomes the work of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) and of the Group of States against Corruption (GRECO) in this field. Moreover, principles on good conduct on lobbying are included in paragraph 11 of Assembly Recommendation 1908 (2010) and may serve as guidelines for elaborating regulations on lobbying.

4. The Assembly notes that the European Union and its institutions – the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission – are particularly targeted by various lobbying groups, in view of their legislative and decision-making functions in implementing the European Union internal market. This has an impact on European Union citizens and on consumers in Europe and worldwide.

5. The Assembly notes with concern cases of secret and unbalanced lobbying, reports on conflicts of interest and the practice of limited access to official documents within some of the European Union institutions. Some of these cases have been investigated by the European Ombudsman, who has found « maladministration » and

---

(1) *Assembly debate* on 23 June 2016 (26th Sitting) (see Doc. 14075, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Ms Nataša Vučković; and Doc. 14096, opinion of the Committee on Rules of Procedure, Immunities and Institutional Affairs, rapporteur: Ms Chiora Taktakishvili). *Text adopted by the Assembly* on 23 June 2016 (26th Sitting).

See also Recommendation 2094 (2016).

has subsequently addressed specific recommendations to those institutions.

6. The Assembly welcomes the measures recently taken by the European Union institutions to improve its transparency and avoid conflicts of interest of its officials, in particular the revamped Joint Transparency Register set up in the European Parliament and the European Commission and the adoption, in 2011, of the Code of Conduct for Commissioners. It stresses that the values of democracy and good governance, enshrined in European Union law and on which the European Union is grounded, inspire many nations, citizens and democratic movements in Europe and worldwide. It notes, however, that additional measures need to be introduced in order to ensure fair and balanced access to the European Union institutions by all interested actors, including non-economic interest groups, as well as full and unimpeded access to their documents.

7. The Assembly also notes that very few Council of Europe member States have a regulatory framework on lobbying activities, including a transparency register. It therefore calls on national parliaments to ensure that such frameworks are set up and to reinforce legal and institutional guarantees for civil society and the media related to the monitoring of lobbyist activities, including the possibility to verify the accuracy of data contained in a register.

8. The Assembly calls on member States to do their utmost to promote the principles of transparency, accountability, integrity and primacy of the public interest and to implement the existing international instruments in this field, including the relevant Council of Europe conventions and recommendations as well as the recommendations of GRECO.

9. The Assembly also calls on the European Union and on those member States of the Council of Europe which have not yet done so to sign and/or ratify the Convention on Access to Official Documents and to take into account Assembly Recommendation 1908 (2010).

10. The Assembly calls on the European Union to step up its co-operation with the

Council of Europe in the fight against corruption, in particular by speeding up the negotiations on European Union participation in GRECO. It also calls on the European Union institutions to take their decisions as openly as possible. For this purpose, the Assembly recommends that the European Union institutions:

10.1. implement the European Ombudsman's recommendations on transparency, avoiding conflicts of interest and ensuring access to documents;

10.2. further improve the Joint Transparency Register, by expanding it to all institutions of the European Union, making registration of lobbyists obligatory and introducing sanctions for non-registration and providing inaccurate data;

10.3. publish legislative footprints in order to track any input received from third parties aimed at influencing European Union legislation and policies;

10.4. amend the European Parliament's Code of Conduct by introducing « cooling-off » periods for departing members in order to avoid conflicts of interest;

10.5. revise Regulation (EC) No. 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents in order to expand it to other European Union institutions, bodies, offices and agencies.

11. The Assembly values the relevant contributions by (I)NGOs to its own work, as well as to the work of standard-setting and monitoring bodies. (I)NGOs bring expertise, identify new issues to be addressed, share information and advocate for Council of Europe standards, at European and national level. The Assembly welcomes the decision of the Secretary General of the Council of Europe to revise, in consultation with the INGO conference, the guidelines on the participatory status for INGOs within the Council of Europe. In the framework of the forthcoming revision, the Assembly invites the Secretary General to ensure that (I)NGOs involved in the Council of Europe's work are the most varied, representative and relevant possible and ensure a fair geographical representa-

tion. Special steps should also be taken to ensure that the relevant secretariats have enough time and resources to reach out to new relevant (I)NGOs, including youth organisations, and to create new partnerships.

12. The Assembly welcomes the gradual consolidation of the Council of Europe integrity system for staff and the one set up by the Parliamentary Assembly for its members. The Assembly undertakes to take further steps to improve the Assembly's efficiency and effectiveness in

dealing with conflict of interest situations through, notably, organising information seminars for both members of the Assembly and Council of Europe staff in order to deal effectively with situations relating to allegations of conflicts of interests, and reflecting on the need to widen the definition of conflict of interests. The Assembly invites its Bureau to continue reflecting on the best possible ways of ensuring transparency of the interactions between interest group representatives and Assembly members.

# ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

## RÉSOLUTION 2125 (2016) <sup>(1)</sup>

Version provisoire

### Transparence et ouverture dans les institutions européennes

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE,

1. L'Assemblée parlementaire rappelle sa Résolution 1744 (2010) sur les acteurs extra-institutionnels dans un régime démocratique », sa Recommandation 1908 (2010) « Le lobbying dans une société démocratique (Code européen de bonne conduite en matière de lobbying) » et ses Résolution 1943 (2013) et Recommandation 2019 (2013) « La corruption: une menace à la prééminence du droit ».

2. L'Assemblée rappelle que les acteurs extra-institutionnels – y compris les groupes d'intérêts et de pression, les syndicats et les organisations de consommateurs – font partie de toute société démocratique. Leurs activités de lobbying ne sont pas intrinsèquement illégitimes et peuvent même s'avérer bénéfiques au fonctionnement d'un système politique démocratique. Pourtant, les activités de lobbying, lorsqu'elles ne sont ni réglementées ni transparentes, peuvent saper les principes de la

démocratie et de la bonne gouvernance. Les citoyens doivent savoir quels sont les acteurs ayant une influence sur la prise de décisions politiques.

3. L'Assemblée rappelle l'acquis du Conseil de l'Europe dans le domaine de la promotion de la bonne gouvernance et de la transparence des institutions démocratiques, notamment la Convention sur l'accès aux documents publics (STCE no 205), et salue les travaux de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) en la matière. De plus, des principes relatifs à la bonne conduite en matière de lobbying sont énoncés au paragraphe 11 de la Recommandation 1908 (2010) de l'Assemblée et pourraient servir de lignes directrices en cas d'élaboration d'une réglementation visant cette activité.

4. L'Assemblée note que l'Union européenne et ses institutions – le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne – sont particulièrement ciblées par divers groupes de pression, compte tenu des fonctions législatives et décisionnelles dont elles disposent pour mettre en œuvre le marché intérieur de l'Union européenne. Cela a des effets sur les citoyens de l'Union et les consommateurs en Europe et dans le monde entier.

5. L'Assemblée prend note avec préoccupation des cas de lobbying secret et disproportionné, de conflits d'intérêts si-

(1) *Discussion par l'Assemblée* le 23 juin 2016 (26<sup>e</sup> séance) (voir Doc. 14075, rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteure: Mme Nataša Vučković; et Doc. 14096, avis de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, rapporteure: Mme Chiora Taktakishvili). *Texte adopté par l'Assemblée* le 23 juin 2016 (26<sup>e</sup> séance).

Voir également la Recommandation 2094 (2016).

gnalés et de pratiques d'accès limité aux documents officiels au sein de certaines institutions de l'Union européenne. Certaines de ces affaires ont fait l'objet d'une enquête du Médiateur européen, qui a conclu à « une mauvaise administration » avant d'adresser des recommandations spécifiques aux institutions concernées.

6. L'Assemblée se félicite des mesures récemment adoptées par les institutions de l'Union européenne afin d'améliorer sa transparence et d'éviter les conflits d'intérêts chez ses agents, notamment la version rénovée du Registre de transparence commun établi au sein du Parlement européen et de la Commission européenne et l'adoption, en 2011, du Code de conduite des commissaires. Elle souligne que les valeurs de la démocratie et de la bonne gouvernance, qui sont inscrites dans le droit de l'Union européenne et sur lesquelles elle se fonde, inspirent plusieurs nations, citoyens et mouvements démocratiques en Europe et dans le monde entier. Elle relève cependant que des mesures supplémentaires doivent être adoptées pour assurer un accès équitable et équilibré de toutes les parties intéressées – y compris les groupes d'intérêts non économiques – aux institutions de l'Union européenne et pour garantir un accès complet et sans entraves à leurs documents.

7. L'Assemblée note également le très faible nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe qui se sont dotés d'un cadre réglementaire relatif aux activités de lobbying, y compris un registre de transparence. Elle appelle par conséquent les parlements nationaux à établir de tels cadres et à renforcer les garanties juridiques et institutionnelles de la société civile et des médias en matière de surveillance des activités des lobbyistes, y compris la possibilité de vérifier l'exactitude des données figurant dans un registre.

8. L'Assemblée appelle les Etats membres à faire tout leur possible pour promouvoir les principes de transparence, de responsabilité, d'intégrité et de primauté de l'intérêt public et mettre en œuvre les instruments internationaux qui existent

dans ce domaine, notamment les conventions et recommandations pertinentes du Conseil de l'Europe, dont les recommandations du GRECO.

9. L'Assemblée appelle aussi l'Union européenne et les Etats membres du Conseil de l'Europe ne l'ayant pas encore fait à signer et/ou à ratifier la Convention sur l'accès aux documents publics, ainsi qu'à tenir compte de la Recommandation 1908 (2010) de l'Assemblée.

10. L'Assemblée appelle l'Union européenne à accentuer sa coopération avec le Conseil de l'Europe en matière de lutte contre la corruption, en particulier en accélérant les négociations sur la participation de l'Union européenne au GRECO. Elle appelle en outre les institutions de l'Union européenne à prendre leurs décisions aussi ouvertement que possible. A cette fin, elle leur recommande:

10.1. de mettre en œuvre les recommandations du Médiateur européen relatives à la transparence, à l'évitement des conflits d'intérêts et à la garantie d'un accès aux documents;

10.2. d'améliorer encore le Registre de transparence commun en l'élargissant à toutes les institutions de l'Union européenne, en rendant l'inscription des lobbyistes obligatoire et en introduisant des sanctions en cas de défaut d'enregistrement ou de communication de données inexactes;

10.3. de publier des empreintes législatives répertoriant toutes les contributions connues ayant été apportées par des tierces parties dans le but d'influer sur la législation et la politique de l'Union européenne;

10.4. de modifier le code de conduite du Parlement européen en imposant une « période d'attente » aux députés sortants, de manière à éviter les conflits d'intérêts;

10.5. de réviser le Règlement (CE) no 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, de manière à étendre ses dispositions aux autres institutions, organes, bureaux et agences de l'Union européenne.

11. L'Assemblée apprécie les contributions pertinentes que les O(I)NG apportent à ses propres activités, ainsi qu'au travail des organismes normatifs et de suivi. Les O(I)NG apportent leur expertise, identifient de nouveaux problèmes, échangent des informations et font la promotion des normes du Conseil de l'Europe, au niveau européen et national. L'Assemblée salue la décision du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe de réviser, en consultation avec la conférence des OING, les lignes directrices sur le statut participatif des OING au sein du Conseil de l'Europe. Dans la perspective de la prochaine révision, l'Assemblée invite le Secrétaire Général à veiller à ce que les O(I)NG participant aux travaux du Conseil de l'Europe soient aussi diversifiées, représentatives et pertinentes que possible et à garantir une représentation géographique équitable. Des dispositions spéciales devraient également être prises pour veiller à ce que les secrétariats concernés disposent du temps et des moyens nécessaires pour contacter de nouvelles

O(I)NG pertinentes, y compris des organisations de jeunesse, et créer de nouveaux partenariats.

12. L'Assemblée salue la consolidation graduelle du dispositif mis en place par le Conseil de l'Europe pour assurer l'intégrité des agents, et de celui que l'Assemblée parlementaire a élaboré pour ses membres. L'Assemblée s'engage à prendre de nouvelles mesures pour améliorer sa pertinence et son efficacité dans le traitement des situations de conflit d'intérêts grâce, notamment, à l'organisation de séminaires d'information tant pour les membres de l'Assemblée que pour les agents du Conseil de l'Europe pour traiter de manière efficace les allégations relatives à des situations de conflit d'intérêts et pour réfléchir à la nécessité d'élargir la définition du conflit d'intérêts. L'Assemblée invite son Bureau à poursuivre sa réflexion sur les meilleurs moyens d'assurer la transparence des interactions entre les représentants de groupes d'intérêts et les membres de l'Assemblée.

## ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

### RISOLUZIONE 2125 (2016) <sup>(1)</sup>

#### Trasparenza e apertura nelle istituzioni europee

ASSEMBLEA PARLAMENTARE,

1. L'Assemblea parlamentare richiama la sua Risoluzione 1744 (2010) sugli attori extra-istituzionali in un regime democratico, la Raccomandazione 1908 (2010) « Il lobbismo in una società democratica (Codice europeo di buona condotta) » e la Risoluzione 1943 (2013) e la Raccomandazione 2019 (2013) « La corruzione: una minaccia per lo stato di diritto ».

2. L'Assemblea rammenta che gli attori extra-istituzionali, compresi i gruppi di interesse e di pressione, i sindacati e le organizzazioni dei consumatori, sono parte integrante di una società democratica. Le loro attività di lobbismo non sono di per sé illegittime e possono rivelarsi vantaggiose per il funzionamento di un sistema politico democratico. Le attività di lobbismo, tuttavia, se non sono regolamentate né trasparenti possono minare i principi della democrazia e della buona governance. I cittadini devono sapere quali sono gli attori che influenzano il processo decisionale.

3. L'Assemblea richiama l'*acquis* del Consiglio d'Europa in materia di promozione della buona governance e della trasparenza delle istituzioni democratiche, segnatamente la Convenzione sull'accesso ai documenti ufficiali (STE N. 205), e saluta con favore il lavoro della Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia) e del Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) in questo ambito. Inoltre, i principi relativi alla buona condotta in materia di lobbismo sono enunciati al paragrafo 11 della Raccomandazione 1908 (2010) dell'Assemblea e potrebbero servire da linee guida per l'elaborazione di norme in materia.

4. L'Assemblea rileva che l'Unione europea e le sue istituzioni – il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea – sono particolarmente prese di mira da diversi gruppi di pressione, tenuto conto delle funzioni legislative e decisionali di cui dispongono per realizzare il mercato interno dell'Unione europea. Ciò si ripercuote sui cittadini dell'Unione e sui consumatori in Europa e nel mondo.

5. L'Assemblea nota con preoccupazione i casi di pressioni segrete e squilibrate, le segnalazioni di conflitti di interessi e le pratiche di accesso limitato ai documenti ufficiali in seno ad alcune istituzioni dell'Unione europea. Alcuni di questi casi sono stati oggetto di inchiesta da

(1) *Dibattito in Assemblea* del 23 giugno 2016 (26° seduta). (V. Doc. 14075 della Commissione questioni giuridiche e diritti umani, Relatrice: On. Nataša Vučković; e Doc. 14096, parere della Commissione regolamento, immunità e affari istituzionali, Relatrice: On. Chiora Taktakishvili). *Testo adottato dall'Assemblea* il 23 giugno 2016 (26° seduta).

V. anche Raccomandazione 2094 (2016).



parte del Mediatore europeo, che ha rilevato la presenza di una « cattiva amministrazione » e ha successivamente rivolto specifiche raccomandazioni alle istituzioni interessate.

6. L'Assemblea accoglie con favore le misure adottate recentemente dalle istituzioni dell'Unione europea al fine di migliorarne la trasparenza e evitare i conflitti di interessi dei suoi funzionari, in particolare la rinnovata versione del Registro comune per la trasparenza istituito in seno al Parlamento europeo e alla Commissione europea e l'adozione nel 2011 del Codice di condotta dei Commissari. Sottolinea che i valori della democrazia e della buona governance, sanciti dal diritto dell'Unione europea e sui quali essa si fonda, sono fonte di ispirazione per diverse nazioni, cittadini e movimenti democratici in Europa e nel mondo. Nota, tuttavia, che occorre introdurre misure supplementari al fine di assicurare un accesso equo ed equilibrato alle istituzioni dell'Unione europea da parte di tutti gli attori interessati, compresi i gruppi di interesse non economici, nonché un accesso completo e incondizionato ai loro documenti.

7. L'Assemblea rileva, inoltre, che un esiguo numero di Stati membri del Consiglio d'Europa dispone di un quadro normativo in materia di attività di lobbismo, compreso un registro per la trasparenza. Invita, pertanto, i parlamenti nazionali a predisporre questi quadri e a rafforzare le garanzie giuridiche e istituzionali della società civile e dei media in materia di controllo sulle attività di lobbismo, compresa la possibilità di verificare l'esattezza dei dati che figurano in un registro.

8. L'Assemblea invita gli Stati membri a fare il possibile per promuovere i principi di trasparenza, responsabilità, integrità e prevalenza dell'interesse pubblico e ad applicare gli strumenti internazionali esistenti in questo settore, in particolare le convenzioni e le raccomandazioni in materia del Consiglio d'Europa, nonché le raccomandazioni del GRECO.

9. L'Assemblea invita, inoltre, l'Unione europea e gli Stati membri del Consiglio d'Europa che non l'hanno ancora fatto a

firmare e/o ratificare la Convenzione sull'accesso ai documenti ufficiali e a tenere conto della Raccomandazione 1908 (2010) dell'Assemblea.

10. L'Assemblea invita l'Unione europea a intensificare la cooperazione con il Consiglio d'Europa in materia di lotta alla corruzione, in particolare accelerando i negoziati sulla partecipazione dell'Unione europea al GRECO. Invita, inoltre, le istituzioni dell'Unione europea ad adottare le loro decisioni nel modo più trasparente possibile. A tal fine, l'Assemblea raccomanda alle stesse di:

10.1. attuare le raccomandazioni del Mediatore europeo in materia di trasparenza, conflitti di interesse e garanzia di accesso ai documenti;

10.2. migliorare ulteriormente il Registro comune per la trasparenza, estendendolo a tutte le istituzioni dell'Unione europea, rendendo la registrazione dei lobbisti obbligatoria e introducendo sanzioni in caso di mancata registrazione o di comunicazione di dati inesatti;

10.3. pubblicare le impronte legislative al fine di individuare tutti i contributi ricevuti da terzi volti a influenzare le leggi e le politiche dell'Unione europea;

10.4. modificare il Codice di condotta del Parlamento europeo, introducendo un « periodo di attesa » per gli eurodeputati uscenti, al fine di evitare i conflitti di interesse;

10.5. rivedere il Regolamento (CE) n° 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, al fine di estenderne le disposizioni alle altre istituzioni, organi, uffici e agenzie dell'Unione europea.

11. L'Assemblea esprime apprezzamento per i contributi pertinenti che le O(I)NG offrono alle sue attività e al lavoro degli organismi normativi e di controllo. Le O(I)NG offrono la loro competenza, individuano nuovi problemi, favoriscono lo scambio di informazioni e promuovono le regole del Consiglio d'Europa, a livello locale e nazionale. L'Assemblea saluta la de-

cisione del Segretario Generale del Consiglio d'Europa di rivedere, di concerto con la conferenza delle OING, le linee guida sullo status partecipativo delle OING nel Consiglio d'Europa. In vista della prossima revisione, l'Assemblea invita il Segretario Generale a vigilare affinché le O(I)NG che parteciperanno ai lavori del Consiglio d'Europa siano il più diversificate, rappresentative e competenti possibile e a garantire una rappresentanza geografica equa. Dovranno anche essere adottate disposizioni speciali affinché i segretariati coinvolti dispongano del tempo e dei mezzi necessari per contattare nuove O(I)NG competenti in materia, comprese le organizzazioni per la gioventù, e creare nuovi partenariati.

12. L'Assemblea saluta il graduale consolidamento del dispositivo introdotto dal

Consiglio d'Europa per assicurare l'integrità dei dipendenti pubblici e di quello elaborato dall'Assemblea parlamentare per i suoi membri. L'Assemblea si impegna ad adottare nuove misure per migliorarne la pertinenza e l'efficacia nelle situazioni di conflitto di interesse grazie, in particolare, all'organizzazione di seminari informativi, rivolti ai membri dell'Assemblea e ai dipendenti del Consiglio d'Europa, per affrontare efficacemente supposte situazioni di conflitto di interesse e riflettere sulla necessità di ampliare la definizione di conflitto di interesse. L'Assemblea invita l'Ufficio di Presidenza a proseguire la riflessione sui mezzi più idonei per assicurare la trasparenza delle interazioni tra rappresentanti di gruppi di interesse e i membri dell'Assemblea.

PAGINA BIANCA



\*170122016810\*