



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 11.12.2002
KOM(2002) 713 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

**OM KOMMISSIONENS INDDRAGELSE OG UDNYTTELSE AF EKSPERTISE:
PRINCIPPER OG RETNINGSLINJER**

“Større viden som grundlag for en bedre politik”

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

OM KOMMISSIONENS INDDRAGELSE OG UDNYTTELSE AF EKSPERTISE: PRINCIPPER OG RETNINGSLINJER

“Større viden som grundlag for en bedre politik”

Resumé

Denne meddelelse søger at sammenfatte og fremme god praksis i forbindelse med inddragelse og udnyttelse af ekspertise på alle stadier i Kommissionens politiske planlægningsarbejde. Den opfylder det tilsagn, der blev givet i hvidbogen om nye styreformer i EU¹ og gentaget i handlingsplanen for videnskab og samfund². Det første formål er at hjælpe Kommissionens tjenestegrene med at samle og udnytte den mest relevante ekspertise med henblik på at skabe et solidt videngrundlag for en bedre politik. Det andet formål er at virkeliggøre Kommissionens ønske om at sikre troværdighed omkring processen for inddragelse og udnyttelse af ekspertise.

*Der er tre bestanddele. **Grundprincipperne** kvalitet, åbenhed og effektivitet bør være grundlaget for alle Kommissionens aktiviteter på dette område. **Retningslinjerne** bør benyttes for at hjælpe tjenestegrenene med at følge disse principper. Endelig er der en række **praktiske spørgsmål**, som tjener til at hjælpe tjenestegrenene til at udarbejde metoder for inddragelse og udnyttelse af ekspertise, som passer til omstændighederne i de enkelte tilfælde.*

Efterlevelsen af principperne og retningslinjerne skal betragtes som en udviklingsproces. Der er derfor brug for et overvågnings- og vurderingssystem, som kan medvirke til en stadig forbedring af metoderne og vise, om målsætningerne bliver opfyldt.

¹ KOM(2001)428

² KOM(2001)714

1 INDLEDNING

Baggrund

Ekspertise er en integreret del af et dynamisk, videnbaseret samfund. Specialiseret viden og evner medvirker til at skabe nye muligheder, som kan fremme konkurrenceevnen og forbedre livskvaliteten.

Det er de politiske beslutningstageres opgave at skabe det lovgivningsmæssige grundlag for, at disse muligheder kan udnyttes bæredygtigt til alles gavn. Som forudsætning for succes er det nødvendigt, at politiske afgørelser bygger på den nyeste og bedste tilgængelige viden. Det kræver adgang til den rigtige ekspertise på det rigtige tidspunkt.

Europa-Kommissionen, som spiller en central rolle, når det drejer sig om at stille forslag til europæisk politik og overvåge dens udførelse, råder over intern ekspertise på et højt niveau, men henvender sig også i mange tilfælde til eksterne eksperter.

I nogle tilfælde bliver disse eksperter bedt om at give en "klassisk" videnskabelig vurdering³ på et natur- eller samfundsvidenskabeligt grundlag. Det er ofte en ganske regulær proces, hvor de spørgsmål, som tages op, de kendsgerninger, som tages i betragtning, og de fortolkninger, som gives, stort set alle er ukontroversielle.

I andre tilfælde er disse aspekter imidlertid yderst kontroversielle. Den seneste udvikling - fra BSE til GMO - har vist, at i tvivlstilfælde må vanskelige politiske afgørelser somme tider træffes på trods af stor usikkerhed. Den videnskabelige ekspertise går i så fald lige så meget ud på at vise, hvad der er ukendt, eller hvad der er usikkert, men med forskellig sandsynlighedsgrad, som på at fremsætte almindeligt vedtagne og accepterede synspunkter. Kommissionen kan stå over for et helt arsenal af modstridende ekspertudtalelser, der kommer fra universitetsfolk, fra folk med praktisk viden og fra personer, som berøres direkte af det politiske problem. Disse udtalelser kan have yderst forskellige udgangspunkter og yderst forskellige formål. De kan også være knyttet til spørgsmål, som ligger uden for det, der normalt betragtes som "videnskabeligt".

Men uanset hvad der ser ud til at være den "rigtige" afgørelse for dem, der deltager i rådgivningsprocessen, er det vigtigt, at de berørte parter⁴ og offentligheden som sådan selv er overbeviste om, at afgørelserne er forsvarlige.

Samspillet mellem de politiske beslutningstagere, eksperterne, de berørte parter og offentligheden som sådan bliver således et stadig vigtigere led i den politiske planlægning, og opmærksomheden må ikke blot rettes mod de *politiske beslutninger*, men også mod den *proces*, der følges.

Kommissionen har behandlet disse problemer i sin hvidbog om nye styreformer i EU, som blev vedtaget i juli 2001. Den bemærkede heri følgende:

³ En "videnskabelig vurdering" indebærer anvendelse af metoder og viden, der - uanset usikkerhedsmomenter - bygger på strenge metoder for afprøvning af hypotetiske forklaringer på naturlige eller samfundsmæssige fænomener og systemer.

⁴ En "berørt part" er en person eller gruppe, som berøres eller kan blive berørt - direkte eller indirekte - af resultatet af en politisk proces eller repræsenterer grupper i eller uden for EU, hvis almindelige interesser berøres af et sådant resultat.

"Det er ofte uklart, hvem der faktisk bestemmer - eksperterne eller dem med politisk myndighed. Samtidige sætter en bedre oplyst befolkning i stigende grad spørgsmålstegn ved indholdet og uafhængigheden af ekspertrådgivningen. Disse spørgsmål trænger sig endnu mere på, når EU skal anvende forsigtighedsprincippet og tage del i risikovurdering og risikostyring."

Det Europæiske Fællesskab har naturligvis allerede gjort meget for at klare tidligere vanskeligheder, ikke mindst da det i 1997 forbedrede rammerne for videnskabelige udvalg inden for områderne fødevarer sikkerhed og forbrugerbeskyttelse. Fællesskabet er på det seneste gået videre hermed og har oprettet den europæiske fødevarer sikkerhedsautoritet (EFSA).

Alligevel mener Kommissionen, at tiden nu er inde til at lade tidligere erfaringer fæstne sig. I hvidbogen fortsætter den derfor med at erklære, at den vil:

"...offentliggøre retningslinjer for indsamling og brug af ekspertrådgivning i Kommissionen som garanti for den anvendte ekspertises ansvarlighed, alsidighed og integritet. De afgivne udtalelser skal også offentliggøres. Med tiden kunne disse retningslinjer danne grundlag for en fælles fremgangsmåde for alle institutioner og medlemsstater."

Dette tilsagn blev gentaget i Kommissionens handlingsplan for videnskab og samfund, som blev offentliggjort i december 2001.

Den foreliggende meddelelse er en opfølgning af dette tilsagn. Det vigtigste formål er at hjælpe Kommissionens afdelinger⁵ til at inddrage og udnytte den mest hensigtsmæssige ekspertise med henblik på at opbygge en solid viden som grundlag for en bedre politik. Det andet formål er at fastholde Kommissionens ønske om, at gøre processen for inddragelse og udnyttelse af sagkundskab troværdig.

Meddelelsen vil som sådan bidrage til opfyldelse af målsætningerne i Kommissionens handlingsplan for bedre og enklere lovgivningsmæssige rammer⁶. Den supplerer navnlig:

- de generelle principper og minimumsstandarder for høring af interesserede parter⁷, som fastsætter de retningslinjer, hvorefter Kommissionen fører offentlige høringer. I den udstrækning, de berørte parter og offentligheden som sådan har brug for samspil med ekspertisen og selv kan levere den, vil der være nøje sammenhæng mellem minimumsstandarderne og disse retningslinjer,
- planerne om systematisk vurdering af politiske initiativers virkninger - fra initiativernes undfangelse til deres udførelse - ved at foretage en grundig analyse af de mulige økonomiske, sociale og miljømæssige virkninger samt en analyse af de forskellige lovgivningsmæssige muligheder. En vurdering af virkningerne kan indebære inddragelse af ekspertise⁸ og medvirke til at sikre, at fremtidig politik bygger på det bedste tilgængelige materiale.

⁵ "Afdeling" betyder en administrativ enhed i Europa-Kommissionen (f.eks. kontorer, direktorater, særtjenester, GD'er) som søger eller anvender ekspertise.

⁶ KOM(2002)275 og KOM(2002)278

⁷ KOM(2002)704

⁸ KOM(2002)276

Samtidig tager Fællesskabet skridt til at fremme den europæiske investering i forskning for at bringe den op i nærheden af 3% af BNP inden 2010⁹. Det vil få stor betydning for udvikling og bevarelse af videnskabelig ekspertise på et højt niveau, ikke mindst inden for banebrydende teknologier.

⁹ Konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Barcelona den 15.- 16. marts 2002 og Kommissionens første reaktion KOM(2002)499 af 11. september 2002.

Den nuværende praksis

Den Europæiske Union bliver hele tiden stillet over for politiske spørgsmål, der til en vis grad afhænger af vurderinger, som inddrager natur- eller samfundsvidenskaberne.

Mens traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab erkender betydningen af kendsgerninger og data i forbindelse med sundhed og sikkerhed, miljø og forbrugerbeskyttelse (artikel 95, stk. 3, og artikel 174, stk. 3, i traktaten)¹⁰, er en lang række forskellige spørgsmål i virkeligheden afhængige af ekspertvurderinger. Blandt eksemplerne er opstilling af målene for luftkvalitet, godkendelse af kosmetiske produkter, opstilling af standarder for motorkøretøjssikkerhed, fastlæggelse af bæredygtige fiskefangster, udarbejdelse af strategier for arbejdsløshedsbekæmpelse og opstilling af europæiske forskningsprogrammer. Problemerne går i stigende grad på tværs af fag- og ansvarsgrænser og kræver, at Kommissionen søger at samle viden fra forskellige kilder. Lignende behov kan opstå i forbindelse med EF's tilslutning til internationale aftaler.

Ekspertise kan antage mange former og omfatter både videnskabelig viden og praktiske erfaringer. Den kan også gælde bestemte nationale eller regionale forhold. Ekspertisen kan inddrages på et hvilket som helst tidspunkt i den politiske planlægning, selv om der kan være behov for forskellige former for ekspertise på forskellige stadier. Sommetider samles eksperterne og repræsentanter for de berørte parter i adskilte grupper. Sommetider påvirker de hinanden gennem workshops eller andre debatorganer. Desuden kan der skaffes supplerende ekspertise ved hjælp af offentlige høringer på grundlag af grøn- og hvidbøger.

At optræde på europæisk plan indebærer yderligere udfordringer. Europæiske fremgangsmåder skal tilpasses de forskelligartede nationale forhold. Spørgsmål om sammenligning, harmonisering, efterprøvning og samkøringsmulighed er ofte nøgleelementer i den politiske proces.

I forbindelse med Kommissionens anvendelse af forsigtighedsprincippet¹¹, er der et stadigt behov for at henvende sig til sagkundskaben for at ajourføre den valgte politik på grundlag af en mere omfattende risikovurdering som den videnskabelige og tekniske udvikling giver mulighed for.

Foranstaltningerne i denne meddelelse skal kunne fungere under de forskelligartede betingelser, Kommissionen er stillet over for. De skal ikke betragtes som et sæt regler, der "samler alt under en hat". Der er snarere tale om, at de opstiller principper, retningslinjer og praktiske problemer, som demonstrerer og fremmer god praksis og medvirker til at skabe en mere sammenhængende fremgangsmåde på tværs af Kommissionens generaldirektorater, men inden for rammerne af den nuværende lovgivning. Ved at opmuntre til at samle bestræbelserne og lægge grunden til en bedre politik skulle retningslinjerne føre til en netto-ressourcebesparelse på mellemlangt og langt sigt.

¹⁰ Spørgsmål i forbindelse med ioniserende stråling og bortskaffelse af radioaktivt affald omfattes også af EURATOM-traktaten (artikel 31 og 37).

¹¹ KOM(2000)1

2. HVORNÅR GÆLDER GRUNDPRINCIPPERNE OG RETNINGSLINJERNE?

Grundprincipperne og retningslinjerne gælder, når Kommissionens afdelinger inddrager og udnytter råd fra eksperter uden for den ansvarlige afdeling.

Principperne og retningslinjerne omfatter således inddragelse af rådgivning fra ad hoc- og permanente ekspertgrupper, eksterne konsulenter (enkeltpersoner, grupper eller virksomheder, eventuelt ved hjælp af undersøgelseskontrakter) og tilfælde, hvor disse organer benyttes sammen med intern ekspertise (som befinder sig i Kommissionens afdelinger og i Det Fælles Forskningscenter).

I den udstrækning det er hensigtsmæssigt, bør rådgivning fra en af Kommissionens afdelinger til en anden ske i overensstemmelse med principperne og retningslinjerne, især når denne rådgivning udgør et væsentligt bidrag til et følsomt politisk emne. Rådgivning fra EU's agenturer (f.eks. det europæiske miljøagentur eller den europæiske fødevarer sikkerhedsautoritet) bør, i den udstrækning det er hensigtsmæssigt, benyttes i overensstemmelse med principperne og retningslinjerne.

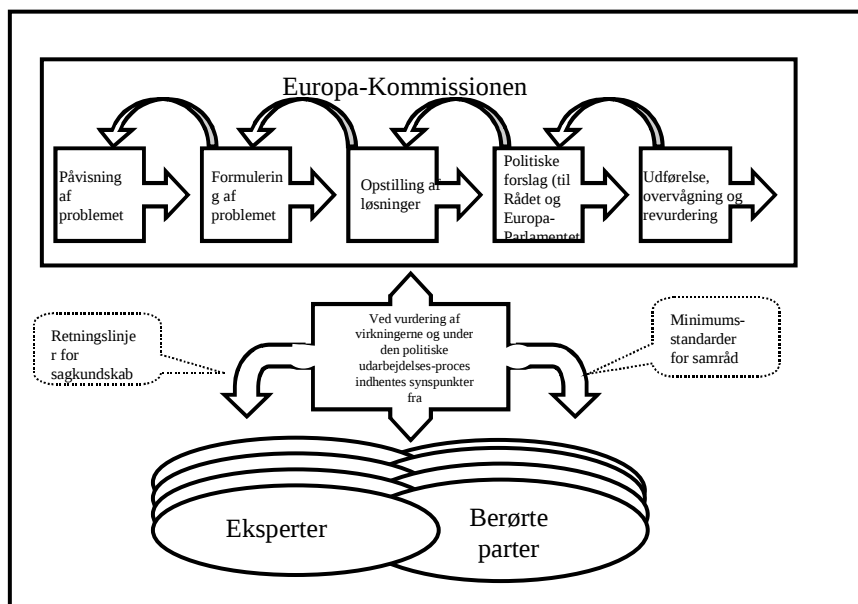
Principperne og retningslinjerne er relevante for inddragelse af ekspertise på alle stadier i den politiske planlægning og omfatter den første påvisning af behovet for politisk handling eller politisk reaktion (herunder fremsynsaktiviteter), udarbejdelse af politiske løsninger (herunder vurdering af virkningerne) og politiske forslag, udførelse af den pågældende politik og overvågning og revurdering af den.

Principperne og retningslinjerne er ikke juridisk bindende. De gælder heller ikke de formelle stadier i beslutningstagningen, som fastlagt i traktaten og anden fællesskabslovgivning. Derfor er hverken de formelle lovgivningsprocedurer eller Kommissionens formelle udøvelse af sine gennemførelsesbeføjelser ved hjælp af "udvalgsproceduren"¹² omfattede.

Kommissionens minimumsstandarder for offentlige høringer (nævnt i afsnit 1) gælder for samråd med offentligheden som sådan, også når Kommissionen søger at indhente bestemte samfundsgruppers eller andre berørte parter synspunkter på grund af de kredse, de repræsenterer, og ikke på grund af den ekspertise, de er besiddelse af. Når der kan være tvivl om, hvorvidt minimumsstandarderne for høringer eller retningslinjerne for ekspertise gælder, vil den ansvarlige afdeling i Kommissionen give de relevante eksterne parter detaljeret vejledning.

På nogle stadier i den politiske proces kan det være vigtigt at give eksperterne mulighed for samspil med de berørte parter, f.eks. på konferencer. Det vises ved hjælp af diagrammet i figur 1.

¹² Rådets beslutning 1999/468/EF



Figur 1: Kommissionen kan høre både eksperter og berørte parter. Høring af eksperter kan finde sted på et hvilket som helst stadium i den politiske proces. Minimumsstandarderne gælder for høringsprocesser, hvor Kommissionen ønsker at indhente bidrag til sin politiske planlægning fra de berørte parter, inden den samlede Kommission træffer sin beslutning.

De foreliggende retningslinjer gælder fra den 1. januar 2003.

3 GRUNDPRINCIPPER, SOM BØR FØLGES AF KOMMISSIONENS AFDELINGER

Hvidbogen om nye styreformer belyste principperne ansvarlighed, pluralisme og integritet, som skal følges, når ekspertrådgivning indhentes og udnyttes. De indgår i sammenhæng med en række andre generelle principper for bedre styreformer: åbenhed, deltagelse, effektivitet, proportionalitet og nærhed. I det følgende afsnit er disse principper blevet samlet i tre grundprincipper. De bør altid ligge bag Kommissionens afdelingers aktiviteter, når de indhenter og udnytter ekspertrådgivning i den betydning, der defineres i afsnit 2. Hvert grundprincip følges af en kort redegørelse, som omfatter beslægtede principper og andre bestemmende faktorer.

Kvalitet

Kommissionen bør søge rådgivning af tilstrækkelig høj kvalitet.

Der kan udskilles tre faktorer, som er afgørende for rådgivningens kvalitet: kompetence, uafhængighed og pluralisme.

I mange tilfælde kan den videnskabelige ekspertises kvalitet simpelthen baseres på videnskabsfolkenes kompetence, således som den bedømmes af deres ligestillede og fremgår af forhold som antallet af kritisk bedømte offentliggørelser og deres virkning. Når det skal sikres, at den samlede ekspertise er tilstrækkelig omfattende og relevant for de foreliggende opgaver, kan det imidlertid også være nyttigt at inddrage eksperter, hvis anseelse bygger på andre forhold. Det omfatter f.eks. dem, der er besiddelse af praktisk viden.

Det er en floskel, at ingen er fuldstændig "uafhængig": man kan aldrig se fuldstændig bort fra enhver personlig baggrund - familie, kultur, arbejdsgiver, sponsor osv. Alligevel bør det forventes, at eksperterne, i den udstrækning det er muligt, optræder uafhængigt. eksperter kan naturligvis altid fremlægge viden, de er besiddelse af på grund af deres tilhørsforhold eller nationalitet: sommetider er det faktisk derfor, eksperterne bliver udvalgt. Alligevel er det målet at gøre risikoen for, at særlige interesser fortegner rådgivningen, så lille som mulig ved at indføre en praksis, der beforder integriteten, ved at tydeliggøre afhængighed og ved at erkende, at nogle former for afhængighed - alt efter emne - kan farve den politiske proces mere end andre.

Den sidste af kvalitetens afgørende faktorer er pluralisme. Hvor det er muligt, bør der indhentes forskellige synspunkter. Forskelligartetheden kan bero på forskellige videnskabelige holdninger, forskellige typer ekspertise, forskellige institutionelle tilhørsforhold eller modstridende meninger om de grundlæggende forudsætninger bag problemet.

Afhængigt af emnet og stadiet i den politiske planlægning indebærer pluralisme også, at der indhentes ekspertise fra flere faggrene og sektorer, og at der tages hensyn til mindre tal og uortodokse synspunkter. Også andre forhold som geografiske, kulturelle og kønsbetonede sammenhænge kan være vigtige.

Åbenhed

Kommissionen bør være åben, når den søger og anvender ekspertrådgivning

Gennemsigtighed er en afgørende forudsætning for større ansvarlighed hos alle implicerede. Gennemsigtighed er nødvendig, ikke mindst når det gælder den måde, hvorpå emnerne formuleres, eksperterne udvælges, og resultaterne behandles. Det indebærer også en aktiv kommunikationsstrategi - hvormed Kommissionen bestandig forsøger at forbedre den måde, hvorpå den offentliggør sin anvendelse af ekspertise og forklarer den for de berørte parter og offentligheden som sådan. Som led heri bør både emnet og den modtagne rådgivning gøres forståelig for folk, der ikke er specialister. Almindelige principper for offentlighedens adgang til dokumenter er allerede blevet opstillet¹³.

13 Udlevering af oplysninger bør ske i overensstemmelse med forordning (EF) nr. 1049/2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter, og forordning (EF) nr. 45/2001 om databeskyttelse.

Inden for de institutionelle rammer er Kommissionen politisk ansvarlig for sine initiativer. Det må ikke se ud som om, den "gemmer sig" bag ekspertrådgivningen. I stedet for skal Kommissionen kunne begrunde og forklare, hvordan ekspertisen er blevet inddraget, og hvilke valg, Kommissionen har truffet på grundlag af rådgivningen. På samme måde gælder ansvarligheden også eksperterne selv. De bør f.eks. være rede til at begrunde deres råd ved at gøre rede for, hvilke kendsgerninger og slutninger rådgivningen bygger på.

At skabe åbenhed kræver imidlertid omhu. Der er tilfælde, hvor for megen åbenhed kan være uheldig for rådgivningens kvalitet eller til skade for lovlige interesser hos dem, der er berørt af processen. Åbenheden skal altså afpasses efter den foreliggende opgave (jf. det følgende). Alligevel er det under disse omstændigheder vigtigt, at *grunden til eventuelle begrænsninger for åbenhed er så gennemsigtig som muligt*.

Effektivitet

Kommissionen bør sikre sig, at dens metoder til inddragelse og udnyttelse af ekspertrådgivning er effektive.

Når afdelingerne følger de foranstaltninger, der beskrives i denne meddelelse, bør de søge at udnytte de begrænsede ressourcer effektivt ved at afveje kortsigtede udgifter (f.eks. arbejdstid) mod forventede langsigtede fordele (f.eks. en mere gnidningsløs gennemførelse af velforberedt politik).

Det betyder, at inddragelsen og udnyttelsen af ekspertise skal tilrettelægges i forhold til den foreliggende opgave, idet der tages hensyn til den berørte sektor, det pågældende emne og det relevante stadium i den politiske planlægning.

Det er f.eks. usandsynligt, at metoder, som er velegnede, når der på et tidligt tidspunkt skal skabes politisk opmærksomhed og reaktioner omkring et problem, kan benyttes i forbindelse med overvågning af eksisterende politik. Metoder, der kan benyttes til mindre tekniske ændringer, vil næppe være tilstrækkelige i følsomme tilfælde, hvor den bagvedliggende forskning kan være yderst usikker, og hvor der står meget på spil, når det gælder en eventuel politisk beslutnings politiske, sociale, økonomiske eller miljømæssige følger.

Under alle omstændigheder er der brug for en ordning med rutinemæssig overvågning, vurdering og revurdering for at medvirke til, at metoderne stadig kan forbedres. En sådan ordning skal lægge vægt på både proces og resultat. Afhængigt af emnets art skal det gøres ud fra Kommissionens afdelingers, eksperternes og de berørte parter synspunkt, idet det må holdes for øje, at disse forskellige interessegrupper ikke kan bedømme effektiviteten efter de samme kriterier.

Grundprincipperne

Kommissionen bør kort sagt altid:

- i) indhente rådgivning af tilstrækkelig høj kvalitet
- ii) være åben, når den søger og følger ekspertrådgivning
- iii) sikre sig, at metoderne til inddragelse og udnyttelse af ekspertrådgivning er effektive og tilpassede efter omstændighederne.

4. RETNINGSLINJER, SOM BØR FØLGES AF KOMMISSIONENS AFDELINGER

Følgende retningslinjer er en udmøntning af principperne i det foregående. Praktiske spørgsmål, som afdelingerne skal tage stilling til, når de følger disse retningslinjer, findes i bilaget.

Forudgående planlægning

1. Kommissionen bør råde over intern ekspertise i tilstrækkeligt omfang. Det sætter den i stand til at optræde som "intelligent kunde", når den indhenter og følger ekstern ekspertise. Hvis afdelingerne mangler den nødvendige ekspertise, bør de søge adgang til den i andre afdelinger.
2. Politiske spørgsmål, der kræver inddragelse af ekspertrådgivning, bør påvises så tidligt som muligt. Her kan fremsynsaktiviteter være nyttige.

Forberedelse af inddragelsen af ekspertise

3. Den måde, hvorpå eksperterne skal inddrages (interne eksperter, konsulenter, ekspertgrupper, konferencer osv.) bør afgøres af det politiske spørgsmåls hastende karakter, kompleksitet og følsomhed¹⁴.
4. Andre afdelinger, der kan tænkes at blive berørt af det politiske spørgsmål, bør opfordres til at medvirke.
5. Afdelingerne bør først vurdere, i hvilken grad deres behov kan opfyldes af eksisterende ordninger, som er i overensstemmelse med grundprincipperne. Der kan være tale om stående videnskabelige udvalg og intern ekspertise som den, der kan leveres af Det Fælles Forskningscenter (FFC). Egnede ordninger kan også findes i medlemsstaterne, i partnerlande eller hos internationale organisationer.
6. I hvilket omfang og til hvilket formål, der skal inddrages ekspertise, og de spørgsmål, den skal behandle, bør fastlægges klart. Afdelingerne vil muligvis rådføre sig med de berørte parter om spørgsmålenes udformning og om de bagved liggende forudsætninger, især når det drejer sig om følsomme spørgsmål¹⁵. Disse forudsætninger skal muligvis revurderes, efterhånden som den politiske proces skrider frem.
7. Der bør foretages en indkredsning af den ekspertise, der er brug for. Det pågældende emnes art er afgørende for den bedste sammensætning. Alligevel bør afdelingerne søge at sikre sig, at de forskellige berørte faggrene og/eller sektorer kommer til orde i den rådgivning, som indhentes. Det kan f.eks. indebære inddragelse af folk, som har praktisk erfaring fra deres daglige virke med en bestemt aktivitet.

Udpegning og udvælgelse af eksperter

¹⁴ Bortset fra de tilfælde, hvor samråd med bestemte videnskabelig udvalg kræves i den eksisterende lovgivning.

¹⁵ Det behøver dog ikke at gælde undersøgelseskontrakter, hvis de berørte parter senere kan afgive tilbud på arbejdet.

8. Afdelingerne bør have flere garn ude, når de leder efter formålstjenlig ekspertise. Der bør så vidt muligt søges nye ideer og ny indsigt ved at inddrage folk uden for afdelingens sædvanlige kontaktkreds. Afdelingerne bør også søge at sikre, at alle grupper sammensættes med en kønsfordeling på mindst 40% af hvert køn¹⁶.
9. Både fremherskende og afvigende synspunkter bør tages i betragtning. Det er imidlertid vigtigt at skelne mellem fortalere for teorier, som er blevet afvist i vide kredse, og personer, hvis ideer ser ud til at bygge på sandsynlige antagelser.

Tilrettelæggelse af inddragelsen af eksperter

10. Når afdelingerne anvender ekspertise, bør de føre protokol over processen, herunder opgaveramme og de vigtigste bidrag fra de forskellige eksperter eller ekspertgrupper.
11. Kommissionen bør i samråd med eksperterne afgøre, om den samlede ekspertise dækker de emner, der skal behandles, og om der er tilstrækkelig relevant baggrundsviden og oplysninger til rådighed, og sikre sig, at der er en klar forståelse af de stillede opgaver.
12. Eksperterne bør straks angive enhver direkte eller indirekte interesse i det foreliggende problem og oplyse om alle relevante ændringer af deres forhold efter arbejdets påbegyndelse. Kommissionen skal afgøre, om en eventuel interessekonflikt kan bringe rådgivningens kvalitet i fare.

Sikring af åbenhed

13. De vigtigste dokumenter i forbindelse med inddragelse af ekspertise i et politisk spørgsmål, ikke mindst selve rådgivningen, bør stilles til rådighed for offentligheden så hurtigt som muligt, forudsat ingen undtagelser fra adgangsretten kan gøres gældende¹⁷. Afdelingerne bør søge at levere oversættelser af dokumenterne - i det mindste i referatform - i den udstrækning det er praktisk muligt, især når det drejer sig om følsomme spørgsmål. Eventuelle forsinkelser eller praktiske vanskeligheder med at skaffe oversættelser bør ikke hindre, at dokumenterne stilles til rådighed på originalsproget.
14. Afdelingerne bør overveje at lade offentligheden overvære visse ekspertmøder, især om følsomme politiske spørgsmål.
15. Afdelingerne bør forlange, at eksperterne gør klart rede for det materiale (f.eks. kilder og referencer), de bygger deres rådgivning på, samt for alle usikkerhedsmomenter og afvigende synspunkter.
16. Afdelingerne bør overveje, hvordan de kan skabe en velfunderet og veltilrettelagt debat mellem de politiske beslutningstagere, eksperterne og de berørte parter (workshops, konsensuskonferencer), især når det drejer sig om følsomme spørgsmål.

¹⁶ I overensstemmelse med Kommissionens afgørelse af 19. juni 2000 (EFT L 154/34 af 27.6.2000) om ligelig deltagelse af mænd og kvinder i de udvalg, komiteer og ekspertgrupper, Kommissionen har nedsat.

¹⁷ Forordning (EF) nr. 1049/2001 af maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter.

17. I almindelighed bør ethvert forslag, som afdelingerne forelægger Kommissionen til vedtagelse, ledsages af en beskrivelse af den benyttede ekspertrådgivning, og hvordan forslaget tager hensyn til den. Det omfatter også de tilfælde, hvor rådgivningen ikke er blevet fulgt. De samme oplysninger bør så vidt muligt offentliggøres, når Kommissionens forslag er blevet formelt vedtaget.

5. EFTERLEVELSE, OVERVÅGNING OG REVURDERING AF PRINCIPPERNE OG RETNINGSLINJERNE

Princippernes og retningslinjernes efterlevelse bør betragtes som en udviklingsproces. Der bliver derfor brug for en overvågnings- og revurderingsordning, så metoderne stadig kan forbedres, og det kan lade sig gøre at bedømme, i hvilken udstrækning målsætningerne bliver opfyldt. Denne ordning skal gå ud på følgende:

- afdelingerne skal samarbejde, for at de kan samle erfaringerne og lære af hinanden, herunder udvikle uddannelsesaktioner efter behov. Der skal benyttes informationsværktøjer som hjælp til indsamling og deling af relevante oplysninger¹⁸,
- generaldirektoraterne skal opstille procedurer, hvorefter de bedømmer de erfaringer, de har opnået ved at følge retningslinjerne, herunder hvilken lære de har draget, og hvilke problemer de er stødt på,
- generaldirektoraterne skal aflægge rapport om deres erfaringer med at følge retningslinjerne som led i deres bidrag til den årlige rapport om udførelsen af Kommissionens handlingsplan for bedre og enklere lovgivningsmæssige rammer,
- i 2005 vil Kommissionen lade foretage en uafhængig vurdering af de foreliggende retningslinjers anvendelse, herunder benchmarking i forhold til god praksis i medlemsstaterne. I mellemtiden bliver det også nødvendigt at undersøge, i hvilken udstrækning Kommissionens retningslinjer kan danne grundlaget for en fælles fremgangsmåde, der kan finde almindelig anvendelse, således som det foreslås i hvidbogen om nye styreformer i EU.

18 Handlingsplanen for videnskab og samfund indeholder i denne forbindelse en række relevante initiativer, herunder pilotordningen "Videnskabelige oplysninger til støtte for politisk planlægning i Europa" (SINAPSE) og en enkelt netportal (direkte) som giver adgang til oplysninger om rådgivningsprocedurer i hele Kommissionen.

BILAG

PRAKTISKE SPØRGSMÅL

Dette afsnit supplerer grundprincipperne og retningslinjerne ved at stille praktiske spørgsmål og foreslå en bedste praksis, som afdelingerne kan overveje, når de skal inddrage og udnytte ekspertise. De er kun vejledende og skal hjælpe Kommissionens afdelinger til at træffe dispositioner, som passer til omstændighederne i de enkelte tilfælde.

Indholdet i dette afsnit vil blive ajourført efter behov på grundlag af erfaringerne med at følge principperne og retningslinjerne.

Planlægning

Afdelingens menneskelige ressourcer

Er der tilstrækkelig intern ekspertise til at opfylde afdelingens behov og til, at afdelingen kan optræde som "intelligent kunde" til ekstern rådgivning?

Hvordan er afdelingens personaleudvikling på længere sigt? Vil personalemobiliteten kunne styrke eller formindske den forhåndenværende interne ekspertise? Kan udstationerede nationale eksperter spille en rolle? Kan dette i givet fald påvirke afdelingens "korpssånd" og uafhængighedsfølelse?

Det egentlige behov for ekstern rådgivning

Er der blevet ordentlig undersøgt, hvad der allerede står til rådighed i og udenfor Kommissionen? Hvilke baggrundsoplysninger og hvilken bistand kan fås hos andre afdelinger? Har europæiske forskningsprogrammer opbygget relevant viden? Findes der relevante informationsværktøjer,¹⁹ der kan bidrage med oplysninger om f.eks. den seneste udvikling eller tidligere rådgivning osv.?

Kan der hentes relevant sagkundskab i andre afdelinger som FFC? Vil inddragelse af ekstern ekspertise give processen større troværdighed?

Hvordan processen gøres mere omkostningseffektiv

Bør andre afdelinger opfordres til at medvirke (f.eks. når der er en fælles interesse i at behandle tværgående spørgsmål)? Har der være udvekslet oplysninger om tidligere ekspertbidrag, som er relevante for det pågældende spørgsmål? Er der behov for, at afdelingerne samordner deres anvendelse af eksperter for at undgå unødvendigt dobbeltarbejde?

Kan midlerne udnyttes mere økonomisk ved at samle de spørgsmål, der skal behandles? Kan det ske under gennemgangen af den årlige politiske strategi (samtidig med, at de politiske initiativer, der kræver en vurdering af virkningerne, påvises)?

Er der sørget for, at afdelingens eget videngrundlag (intern ekspertise, undersøgelser, programmer osv.) er tilgængeligt i forståelig form?

19 F.eks. det åbne internetbaserede forsøgsnetværk 'SINAPSE' (se handlingsplanen for videnskab og samfund)

Hurtige varslingsordninger, der kan afsløre problemerne, når de er ved at opstå

Afsøger afdelingen aktivt horisonten for problemer, som kan dukke op? Ved afdelingen besked om aktiviteterne i forbindelse med videnskabeligt og teknologisk fremsyn?

☛ Praktisk vink:

De europæiske, nationale og regionale videnskabelige og teknologiske fremsyns- og vurderingsaktiviteter er en række analyser af den videnskabelig og teknologiske udvikling og dens socioøkonomiske følger²⁰.

Forberedelse af inddragelsen af ekspertise

Formulering af spørgsmålene

Er alle problemets facetter blevet korrekt analyseret og formuleret i de spørgsmål, der stilles eksperterne?

☛ Praktisk vink:

Er alle tænkelige risikomomenter blevet taget i betragtning ved risikobedømmelsen? Fremgår det af spørgsmålene til eksperterne? I praksis kan det være nødvendigt at afveje fordelene ved en bredt anlagt fremgangsmåde mod ressourcebegrænsningerne.

Bør forskellige grupper (f.eks. de berørte parter, andre repræsentanter for samfundet) inddrages i problemformuleringen - og hvordan?

Valg af den rigtige metode

Kan problemet få en tilfredsstillende behandling ved kontakt med en eller flere eksperter (herunder spørgeskemaer, ekspertkontrakter osv.) eller ville det være bedre tjent med indbyrdes diskussion blandt ligemænd i omhyggeligt sammensatte ekspertpaneler?

☛ Praktisk vink:

Uformelle kontakter kan give hurtige resultater og er ofte den rigtige fremgangsmåde på tidlige stadier i den politiske proces og i forbindelse med spørgsmål, som ikke er følsomme. På den anden side betyder tværfaglige grupper fra flere sektorer en frugtbar ideundfangelse, som fremmer debatten og fører til skærpet meningsudveksling. Det fører til rådgivning af bedre kvalitet og giver processen større troværdighed.

Bestemmelse af, hvilken ekspertise der kræves

Hvem skal inddrages i indkredsningen af, hvilken ekspertise der er behov for? Er interne drøftelser tilstrækkeligt? Er det formålstjenligt også at inddrage de berørte parter?

²⁰ Yderligere oplysninger om fremsynsaktiviteterne fås på <http://cordis.lu/rtd2002/foresight/home.html> og <http://www.jrc.es/welcome.html>

Kræver problemet ekspertise fra forskellige faggrene eller sektorer? Hvordan sørger man for den rigtige sammensætning?

Hvad bør være kriteriet for udvælgelse (f.eks. akademisk præstation) og eventuel udelukkelse (f.eks. ansatte i en virksomhed, der kan blive berørt af en politisk afgørelse)?

Hvordan skal der tages hensyn til afvigende synspunkter? I hvilket omfang er eventuelle nye synspunkter blevet repræsenteret?

☞ Praktisk vink:

En fremgangsmåde er at sikre, at repræsentanter for forskellige retninger er til stede blandt eksperterne. En anden er at afholde høringer, hvor folk med utraditionelle synspunkter kan komme i dialog med dem, der hylder den gængse opfattelse.

Kræver det politiske spørgsmål en eller flere eksperter fra hver medlemsstat? Det kan være tilfældet, når hovedvægten ligger på vurdering og sammenligning af nationale forhold.

Er det hensigtsmæssigt at hente eksperter uden for de videnskabelige kredse? Det kan f.eks. dreje sig om jurister, etikere eller folk med praktisk erfaring fra deres daglige virke med en bestemt aktivitet.

☞ Praktisk vink:

I nogle tilfælde kan det være hensigtsmæssigt at samle eksperter og videnskabsfolk i samme gruppe. I andre kan to eller flere grupper arbejde uafhængigt af hinanden, men få lejlighed til at udveksle synspunkter med passende mellemrum. Valget kan afhænge af stadiet i den politiske planlægning.

Er det relevant at hente eksperter uden for Europa?

☞ Praktisk vink:

Når følgerne af et politisk spørgsmål har større rækkevidde end Europa, kan det være hensigtsmæssigt at hente eksperter fra de relevante tredjelande. Sådanne eksperter kan også i andre tilfælde være et værdifuldt supplement til den europæiske ekspertise.

Identifikation og udvælgelse af eksperter

Bør der udsendes åben indkaldelse af ansøgere, når der søges ekspertise til ekspertgrupper? Er sådanne indkaldelser blevet offentliggjort i tilstrækkeligt omfang, herunder i de elektroniske medier? Åbne indkaldelser kan være særlig hensigtsmæssige, når det drejer sig om følsomme spørgsmål, og når grupperne skal bestå i et rimeligt tidsrum.

Bør ekspertisen indhentes i form af konsulentarbejde (undersøgelser på grundlag af åbne tilbudsindkaldelser efter de gældende regler for offentlige indkøb)?²¹

Kan eksisterende netværk som dem, der er oprettet ved hjælp af nationale og europæiske forskningsprogrammer, udnyttes med fordel?

21 Der kan gælde særlige regler for EU-agenturer.

Bør der til hjælp ved udvælgelsen af egnede eksperter nedsættes et udvælgelsesudvalg, eventuelt med deltagelse af tilsvarende eksterne eksperter?

Tilrettelæggelse af inddragelsen af eksperter

Hvordan skal ændringer af eksperternes arbejdsplan, som foreslås af dem selv (f.eks. på grund af den seneste videnskabelige udvikling eller andre uforudsete omstændigheder) behandles? Hvad skal der ske, hvis eksperterne mener, at de kun kan udføre en del af det foreslåede arbejde inden for den fastsatte frist? Hvis det er nødvendigt at ændre arbejdsplanen, kan det så ske inden for de grænser, der gælder for offentligt køb af ekspertise? Eller bør der træffes andre arrangementer for at undersøge spørgsmål, som ikke er omfattet?

Har eksperterne brug for yderligere data eller oplysninger? Kan afdelingen med en rimelig indsats levere det, der mangler? Kan andre afdelinger hjælpe (f.eks. ved at udnytte rammeprogrammernes forskningsnet)?

Praktisk vink:

Erfaringerne har vist, at afdelingerne undertiden skal gøre sig en vis anstrengelse for at skaffe de oplysninger og data, eksperterne bygger deres rådgivning på - man kan ikke uden videre gå ud fra, at eksperterne selv søger og indsamler oplysningerne. Det bør også tages i betragtning på planlægningsstadiet.

Under hvilke omstændigheder bør der knyttes yderligere eksperter permanent eller midlertidigt til gruppen? Kan huller i den forhåndenværende viden udfyldes ved hjælp af interne eksperter?

Bør der betales yderligere forskning for at udfylde betydelige huller i den forhåndenværende viden?

Er alle eksperter tilstrækkeligt inddraget i processen? Er opgaven blevet rigtigt forstået?

Praktisk vink:

Gruppens dynamik er vigtig, det gælder ikke mindst gruppelederens rolle. Nogle personer bidrager muligvis med mindre end forventet eller trækker sig måske endda helt ud, hvis de føler, at deres bidrag ikke bliver tilstrækkeligt anerkendt.

Bør det forlanges, at eksperterne underskriver en erklæring, som angiver eventuelle interessekonflikter? Har afdelingen overvejet, hvad den vil gøre, hvis der opstår interessekonflikter?

Praktisk vink:

En generel regel kunne være at udelukke eksperter, der angiver en interessekonflikt, fra at lede gruppen eller optræde som dens talsmand. Undertiden kan det også være nødvendigt at udskifte sådanne eksperter eller forlange af dem, at de ikke deltager i visse dele af diskussionen.

Sikring af åbenhed

Hvilke dokumenter bør gøres direkte tilgængelige?



Praktisk vink:

En checkliste for dokumenter, der kan gøres direkte tilgængelige, kunne omfatte:

- *en forklarende bemærkning om det politiske spørgsmål og inddragelsen af ekspertrådgivning, herunder tidsrammen og oplysninger om de eventuelle muligheder for offentlig høring*
- *opgaveramme*
- *kriterier for udvælgelse af eksperter*
- *eksperternes navne²²*
- *angivelse af interesser*
- *mødereferater*
- *rådgivning (herunder afvigende synspunkter).*



Praktisk vink:

Det kan i nogle tilfælde være berettiget at tilbageholde eksperternes identitet, f.eks. for at beskytte dem mod pres udefra eller for at beskytte lovlige interesser hos dem, der deltager i processen. Tilbageholdelse af eksperternes identitet bør normalt være tidsbegrænset og velbegrunderet.

Er der blevet sørget for, at der ikke gælder undtagelser til adgangsretten? Er forretningsmæssigt følsomme oplysninger blevet tilstrækkeligt beskyttet?

Er samtlige konsekvenser ved udlevering af oplysninger taget i betragtning? Kan der være utilsigtede negative virkninger (f.eks. panik i offentligheden)? Ville det alligevel være mere skadeligt at tilbageholde oplysningerne? Hvilke oplysninger skal der gives om grunden til tilbageholdelse? Er disse spørgsmål blevet overvejet som led i en plan for risikokommunikation?

Hvor bør oplysninger og dokumenter være direkte tilgængelige? Er det tilstrækkeligt at anbringe de relevante dokumenter på den ansvarlige afdelings Europa-netsted? Kan det ske uden forsinkelse, når de er blevet færdigbehandlet, eller der er truffet beslutning om at frigive dem i foreløbig form? Er netstedet tilstrækkelig brugervenligt? Kan oplysningerne stilles til rådighed gennem en enkelt netportal, som dækker alle tilfælde, hvor der benyttes ekspertise i Kommissionens afdelinger?²³

Er dokumenternes status tilstrækkelig klar (f.eks. foreløbig eller endelig udgave, revisionsnummer, på eksperternes ansvar eller godkendt af Kommissionens afdeling).

Er det, navnlig i følsomme tilfælde, hensigtsmæssigt til at begynde med at offentliggøre eksperternes rådgivning i foreløbig form med henblik på en høringsperiode? Er sådanne ordninger blevet klart angivet ved processens begyndelse? Findes der ordninger for eksperternes besvarelse af modtagne bemærkninger?

22 Opgivelse af eksperternes identitet bør være i overensstemmelse med forordning (EF) 45/2001 om databeskyttelse.

23 En sådan portal er blevet forudsat i handlingsplanen for videnskab og samfund. Den kunne realiseres i forbindelse med "videnskab og samfund" og supplerer "Your Voice in Europe" portalen for offentlig samråd.

Bør offentligheden kunne udtale sig på møderne?

☞ Praktisk vink:

En fremgangsmåde i forbindelse med stående ekspertgrupper kunne være at sørge for offentlig adgang til mindst et møde om året. Den offentlige adgang kan begrænses under de dele af mødet, der drejer sig om fortrolige oplysninger. Det kan også være nødvendigt at give eksperterne en periode, hvor de opbygger gensidig tillid uden for offentlighedens søgelys.

Er rådgivningen tilstrækkeligt underbygget og dokumenteret?

Bør rådgivningen forelægges andre til udtalelse eller efterprøvning? Skal der være tale om en videnskabelige ekspertbedømmelse? Er det hensigtsmæssigt at forelægge rådgivningen til gennemgang og udtalelse for en større kreds af eksperter og berørte parter (en proces, der undertiden kaldes "udvidet ekspertbedømmelse")? Findes der ordninger, hvorefter uopfordrede udtalelser kan registreres og bedømmes, når rådgivningen er blevet offentliggjort?

Kræver spørgsmålet et samspil mellem eksperterne, de berørte parter og de politiske beslutningstagere? Det kan være særlig vigtigt i følsomme tilfælde. Procedurer for inddragelse af offentligheden²⁴ er blevet udnyttet med held på nationalt og regionalt plan. Nogle spørgsmål kan drage fordel af debatter på europæisk plan.

Efterlevelse af den modtagne rådgivning

Hvornår er ekspertinddragelsen afsluttet?

☞ Praktisk vink:

På et tidspunkt må Kommissionen tage stilling til de råd og synspunkter, den har modtaget. Hvis der stadig hersker usikkerhed i følsomme spørgsmål, er en af mulighederne at søge yderligere rådgivning, at lade foretage yderligere forskning eller at fremsætte et foreløbigt forslag efter forsigtighedsprincippet.

Hvordan forklarer Kommissionens politiske forslag, hvorledes der er blevet taget hensyn til eksperternes bidrag? Kan dette beskrives i forslagets begrundelse eller i et bilag til det? Er eksperterne selv blevet underrettet herom og om resultatet af den proces, de har bidraget til?

Er der blevet truffet hensigtsmæssige dispositioner for at give de berørte parter og offentligheden som sådan meddelelse om resultatet af den politiske proces? Er der blevet opstillet en kommunikationsstrategi, som omfatter forbindelser til medierne? Dette er særlig vigtigt i følsomme tilfælde.

24 Kommissionens handlingsplan for videnskab og samfund vil fremme initiativer af denne art.