Европейски омбудсман

Преводът на страницата е генериран чрез машинен превод [Връзка]. *Машинните преводи могат да съдържат грешки, които да водят до нарушаване на яснотата и точността. Омбудсманът не поема отговорност за евентуални несъответствия. За най-надеждна и правно издържана информация направете справка с: изходната версия в английски препратката по-горе. За повече информация вижте нашата* езикова политика и политика за превода [Връзка].

Решение на Европейския омбудсман за приключване на разследването по жалба 640/2011/AN срещу Европейската комисия

Решение
Случай 640/2011/AN - **Открит на** 14/04/2011 - **Препоръка за** 24/11/2011 - **Решение от** 04/10/2012 - **Засегната институция** Европейска комисия (Критична забележка) |

Жалбоподателят, испански адвокат, се е оплакал на Европейския омбудсман във връзка с факта, че Европейската комисия е публикувала обществена консултация само на английски език.

Омбудсманът започна проверка не само на въпроса за липсата на конкретна консултация, посочена от жалбоподателя на езици, различни от английски, но и на общия въпрос за езиковата политика на Комисията в процедурите за обществени консултации. Проверката на Омбудсмана показа, че са проведени много малко обществени консултации на всички официални езици на ЕС. Освен това не е имало предвидим езиков модел, тъй като няколко консултации, насочени към широката общественост, са били проведени на един или на много ограничен брой езици. Това са случаи на лошо управление.

Омбудсманът отправи проектопрепоръка до Комисията, според която тя следва да публикува всички свои консултации на всички официални езици на ЕС или да предоставя на гражданите превод при поискване. Той също така препоръча на Комисията да изготви ясни, обективни и разумни насоки относно използването на езиците на Договора в своите обществени консултации, които следва да бъдат оповестени на гражданите.

Комисията отхвърли първата проектопрепоръка на Омбудсмана. Що се отнася до втория, той взе под внимание забележките на Омбудсмана относно несъответствията при използването на официалните езици и се ангажира да работи за по-последователна езикова политика по отношение на обществените консултации. Омбудсманът счита, че

Комисията не е изпълнила правилно своите проектопрепоръки. Като се има предвид, че Европейският парламент току-що прие резолюция относно *„Обществените консултации и тяхната наличност на всички езици на ЕС“* , която обхвана обхвата на проектопрепоръките на Омбудсмана, омбудсманът не счете за целесъобразно да представи специален доклад на Парламента. По този начин той приключи разследването с критична забележка. Омбудсманът информира Парламента за своето решение, така че то да може да бъде взето предвид, когато Парламентът оценява отговора на Комисията на своята резолюция.

Въведение

1. Настоящото разследване е резултат от индивидуална жалба във връзка с конкретна обществена консултация, която Комисията е започнала само на английски език. Жалбата обаче привлече вниманието на Омбудсмана към общите въпроси, свързани с нея, а именно езиковата политика на Комисията при обществените консултации. Този въпрос е предмет на резолюция, приета от Европейския парламент на 14 юни 2012 г.

Обстоятелства, предхождащи жалбата

2. На 7 октомври 2010 г. Европейската комисия публикува съобщение [1] , в което излага идеи за бъдещото данъчно облагане на финансовия сектор. Впоследствие, на 22 февруари 2011 г., Комисията започна обществена консултация относно данъчното облагане на финансовия сектор („консултацията“). Съобщението за консултация [2] беше публикувано на френски, английски и немски език, докато документът за консултация („хартията“) беше достъпен само на английски език [3] . Обществеността беше приканена да представи коментари по документа до 19 април 2011 г.

3. На 9 март 2011 г. жалбоподателят, испански адвокат, изпрати писмо до Комисията с въпрос кога ще бъде наличен преводът на документа на испански език.

4. На 11 март 2011 г. Комисията отговори, като заяви, че документът е публикуван само на английски език поради „ *въпрос на време* “ и поради техническия му характер. Комисията обясни, че Парламентът, Съветът и самият той са поискали оценката на въздействието на данъчното облагане на финансовия сектор да бъде готова преди лятото на 2011 г. и следователно консултацията е започнала веднага след като версията на английски език е била налична. Според Комисията преводът на документите на другите езици би забавил консултацията и би направил невъзможно оценяването на обратната информация, получена преди лятото.

5. Освен това Комисията посочи, че поради техническия си характер консултацията е била насочена главно към заинтересованите страни във финансовия сектор. Поради тези причини Комисията определи публикуването ѝ на английски език като „ *просто*

практическо решение предвид обстоятелствата", но поясни, че заинтересованите страни могат да представят своите мнения на всеки език на ЕС.

6. Жалбоподателят не е удовлетворен от позицията на Комисията и се обръща към омбудсмана на 11 март 2011 г.

Предмет на разследването

7. Омбудсманът започна проверка на следните твърдения и искания, посочени в жалбата.

Твърдение:

Комисията не успя да осигури публикуването на документа за консултация относно данъчното облагане на финансовия сектор на всички официални езици на Съюза.

Претенция:

По принцип Комисията следва да публикува своите документи за консултации на всички официални езици на Съюза или да предоставя на гражданите превод при поискване.

8. Омбудсманът също така поиска от Комисията да разгледа следните въпроси в своето становище:

I) Разгледала ли е Комисията възможността след публикуването текстът на консултацията да бъде преведен на други езици на Договора? При утвърдителен отговор, защо не го направи?

II) Разгледала ли е Комисията възможността за превод на документа за консултация по искане на гражданите? Получавали ли са такива искания?

(III) Обмисляла ли е Комисията да информира гражданите, че ще приеме предложения на който и да е от езиците на Договора? Защо това не е посочено в консултативния документ?

IV) Получавала ли е Комисията информация за консултацията си от широката общественост? При утвърдителен отговор, на кой(и) език(ци) са били изготвени?

9. Накрая Омбудсманът информира Комисията, че ще бъде благодарен, ако в становището на Комисията може да се направи конкретно позоваване на принципите на равенство и пропорционалност и да се коментира значението на член 10, параграф 3 [4] и член 11, параграф 3 [5] от Договора за Европейския съюз (ДЕС).

10. В допълнителна кореспонденция, изпратена на Омбудсмана на 18 май 2011 г.,

жалбоподателят изрази становището, че омбудсманът следва да поиска от Комисията да предостави информация относно общата си политика в областта на обществените консултации и дали съществуват общи насоки в това отношение, особено от езикова гледна точка. Омбудсманът счете, че тези въпроси попадат в обхвата на проверката, както вече беше съобщено на жалбоподателя и на Комисията.

Запитването

11. На 14 април 2011 г. омбудсманът поиска от Комисията да представи становище по горепосочените въпроси.

12. На 19 април, 13, 18 и 27 май, 17, 20 и 23 юни 2011 г. жалбоподателят изпрати допълнителна кореспонденция до омбудсмана, като му предостави примери за други обществени консултации, започнати междувременно от Комисията, в различни езикови комбинации.

13. Комисията представи становището си на английски език на 15 юли 2011 г., а на 1 август 2011 г. предостави на омбудсмана превод на езика на жалбата, т.е. испанския. На 2 август омбудсманът препрати превода на испански език на жалбоподателя, като го прикани да представи забележки по него. Жалбоподателят е направил това в същия ден.

14. На 24 ноември 2011 г. омбудсманът представи проектопрепоръка до Комисията. На 27 март 2012 г. Комисията представи подробно становище относно проектопрепоръката на Омбудсмана. На 3 април 2012 г. жалбоподателят представи коментари относно подробното становище на Комисията.

Анализ и заключения на Омбудсмана

А. Обявяване за непубликуване на консултационния документ на всички официални езици на Съюза и твърдение, че Комисията следва, като общо правило, да публикува своите документи за консултации на всички тези езици или да предоставя преводи на гражданите при поискване

Аргументи, представени на омбудсмана

15. Според жалбоподателя, като е публикувала документа само на английски език, Комисията е нарушила собствената си Декларация за управление от 2007 г. [6] , и по-специално четвъртата си точка, която гласи: " *Комисията се ангажира да работи по открит начин. Тя се стреми да комуникира активно за това, което прави и за*

решенията, които взема. Преди да инициира законодателство и политики, Комисията трябва да проведе широки консултации: качеството на политиката на ЕС зависи от осигуряването на широко участие на гражданите, организациите на гражданското общество и всички заинтересовани страни по цялата верига на политиката. Комисията се ангажира с приобщаващ подход при разработването и прилагането на политики и одобри набор от вътрешни минимални стандарти за консултации със заинтересованите страни. "В светлината на това изявление на Комисията жалбоподателят счита, че политиките, които засягат всички граждани, следва да бъдат предмет на консултации, насочени към всички граждани и на всички официални езици на ЕС.

16. Жалбоподателят също така счита, че Комисията е нарушила принципите на откритост, прозрачност, добра администрация и недискриминация и че е ограничила участието на гражданите. Жалбоподателят даде пример за друга обществена консултация от страна на Комисията относно Зелената книга относно ДДС [7] [7] . Последната консултация имаше за цел практически същата целева група като консултацията. Документите за него обаче бяха предоставени на всички езици на Договора.

17. Освен това жалбоподателят счита, че изтъкнатите от Комисията причини за публикуването на консултацията изключително на английски език не са основателни. Оценките на въздействието следва да бъдат планирани достатъчно рано, за да бъдат възможно най-широки, открити и прозрачни. Не е приемливо Комисията да се позовава на „ *практически решения* “, които противоречат на принципите на откритост и прозрачност. Накрая, фактът, че консултацията има „ *технически характер* “ също не е валидна обосновка, тъй като целта на консултацията всъщност е политическа (преглед на данъчното облагане на финансовите сделки) и в крайна сметка ще засегне потребителите на финансови продукти.

18. В допълнителна кореспонденция жалбоподателят информира Омбудсмана за няколко нови обществени консултации, започнати от Комисията по различни теми. По-специално жалбоподателят се позова на обществените консултации относно: I) преразглеждането на Насоките относно публичното финансиране на широколентовите мрежи [8] ; II) реформа на корпоративното управление [9] ; III) най-добри практики за сътрудничество между националните органи за защита на конкуренцията в ЕС в областта на сливанията [10] ; IV) намаляване на използването на найлонови торбички [11] ; V) малки и средни предприятия [12] ; VII) възможности за риболов [13] ; VII) задължения за докладване на държавна помощ [14] ; VIII) свободно движение на работници [15] ; IX) оценка на държавната помощ за аудио-визуални произведения [16] ; и x) Директивата за професионалните квалификации [17] .

19. Жалбоподателят обърна особено внимание на факта, че езикът или езиците, използвани от Комисията, не са едни и същи във всички случаи [18] . Той заяви, че примерите, дадени на Омбудсмана, „ *показват неправилната и произволна политика, следвана от Комисията по отношение на обществените консултации, което поставя*

под въпрос и застрашава принципите на откритост, прозрачност, добра администрация и недискриминация “. Според жалбоподателя това показва, че Комисията няма нито политика, нито ясни насоки по езикови въпроси в процедурите за консултации.

20. Жалбоподателят твърди: i) че всички граждани на ЕС имат право да участват в публичните политики, предвидени от Комисията, и ii) че гражданите не могат да се възползват от това право, освен ако не са „ *ефективно запознати с консултацията* “. Това не е възможно, ако консултациите са достъпни само на един език или на няколко езика. Изключенията от общия принцип, че всички консултации следва да се публикуват на всички езици на ЕС, следва да се тълкуват и прилагат стриктно. Противоречиво е да се твърди, че обществената консултация е *насочена към „обществеността* “ и същевременно я предоставя само на един език.

21. В становището си Комисията признава, че „ *езиковата бариера може да представлява пречка за гражданите да участват в нейните обществени консултации* “. „Комисията се ангажира с многоезичието по отношение на обществените консултации и непрекъснато работи за подобряване на положението в това отношение. Тази цел обаче може да бъде постигната само „ *в рамките на наличните ресурси* „и в някои случаи „в *рамките на определени времеви ограничения* “. Комисията се позова на своето съобщение относно обществените консултации [19] и заяви, че според нея то отразява в достатъчна степен както принципите на равенство и пропорционалност, така и член 10, параграф 3 и член 11, параграф 3 от ДЕС. Това съобщение не съдържа изискване документите за консултация да бъдат преведени на всички официални езици на ЕС.

22. Що се отнася до консултацията, темата ѝ беше обявена на *уебсайта „Вашият глас в Европа* “ [20] на всички официални езици на ЕС. Поканата за представяне на мнения беше направена и на всички официални езици на ЕС. Това беше счетено за достатъчно, за да покаже, че са добре дошли заявления на всички официални езици на ЕС. Освен това страницата за консултации е достъпна на английски, френски и немски език.

23. Самият документ за консултация обаче е публикуван само на английски език поради ограничения във времето. Въпросът за данъчното облагане на финансовия сектор е много важен приоритет в дневния ред на европейските институции. В своето съобщение относно данъчното облагане на финансовия сектор Комисията пое ангажимент да извърши цялостна оценка на въздействието до лятото на 2011 г., в рамките на която започна консултацията. Поради осемседмичния период на консултации, той беше публикуван веднага след постигането на съгласие по текста на английски език.

24. Преводът на документа на всички официални езици на Съюза би забавил значително публикуването му и би направил невъзможно финализирането на оценката на въздействието до лятото. Това е и причината, поради която документът не е преведен при поискване от отделни граждани.

25. В този контекст публикуването само на английски език беше счетено за практическо решение, като се има предвид, че заинтересованите страни могат да представят мненията си на съответния им език на ЕС. Комисията получи мнения на други езици, като испански, френски, немски и португалски. Всички мнения бяха обработени на равна основа и бяха отразени в еднаква степен в анализа на консултацията. Няма дискриминация на езикова основа.

26. В становището си жалбоподателят заяви, че поддържа първоначалната си позиция и изтъкна, че изтъкнатите от Комисията причини са неприемливи. Жалбоподателят е на мнение, че е абсурдно да се очаква от гражданите да отговарят на обществени консултации на който и да е от официалните езици на ЕС, ако преди това не са били в състояние да прочетат или разберат съответния документ за консултация на собствения си език. Жалбоподателят също така изрази несъгласие с гледната точка на Комисията, че Договорът не налага задължение за превод на документите за консултация на всички езици на ЕС. Според него това е погрешно тълкуване, което не отчита основното право на участие на обществеността в делата на Съюза.

27. Освен това жалбоподателят посочи, че становището на Комисията се отнася само до конкретната консултация относно данъчното облагане на финансовите сделки, но не отговаря на „ *въпросите на омбудсмана относно обществените консултации като цяло".* Той заяви, че както е видно от примерите, дадени на омбудсмана в по-нататъшната му кореспонденция, езиковата политика на Комисията е много ограничителна, ограничава основното право на гражданите да участват в обществените дела на Съюза и е явно дискриминационна. Жалбоподателят счита, че политиката на Комисията представлява системно лошо администриране.

Оценка на Омбудсмана, довела до проектопрепоръките

а) по отношение на консултацията

28. Дългогодишната позиция на Омбудсмана е, че що се отнася до външната комуникация на европейските институции с гражданите, би било идеално материалите, предназначени за такива цели, да бъдат публикувани на всички официални езици. За да бъде тази външна комуникация ефективна, е необходимо гражданите да разберат информацията, която им е предоставена от институциите [21] .

29. Когато обаче „ *външната комуникация* " е средство, което дава възможност на европейските граждани да участват в процеса на вземане на решения, многоезичието се превръща в съществена предпоставка за ефективното упражняване на демократичното право на гражданите да бъдат информирани по въпроси и въпроси, които могат да доведат до законодателни действия. Както правилно посочва жалбоподателят, не е разумно да се очаква европейските граждани да участват в консултация, чието съдържание на първо място може да не бъде разбрано.

30. С оглед на факта, че, както посочва Комисията, данъчното облагане на финансовия сектор е от първостепенно значение за всички институции на ЕС, би било желателно да се осигури възможно най-широко участие на обществеността, за да се узакони процесът на консултация. Освен това, както посочва жалбоподателят, въпреки своя „ *технически* “ характер, темата е била от пряк интерес за големи сектори на обществото, тъй като потенциалните данъци върху финансовите сделки най-вероятно ще бъдат прехвърлени на потребителите от финансовите субекти под формата на банкови разходи или други такси.

31. В настоящия случай всички граждани на Съюза действително са могли да се уверят, че Комисията е започнала консултация относно данъчното облагане на финансовия сектор, чийто краен срок е 19 април 2011 г. Както Комисията и омбудсманът могат да проверят, уебсайтът *„Вашият глас в Европа* “ действително съдържа на 23-те официални езика на Съюза списък на заглавията на всички започнати консултации, включително този, свързан с предмета на настоящата жалба. Като се има предвид обаче, че страницата за консултации е достъпна само на тези три езика, само граждани на ЕС, които говорят английски, френски или немски език, могат да получат допълнителни подробности, например относно начина на подаване на мненията си. Освен това, тъй като консултационният документ е изготвен само на английски език, само гражданите на ЕС, които говорят английски, могат ефективно да се запознаят с действителното съдържание на консултацията, обосновката ѝ, повдигнатите проблеми и предвидените мерки.

32. Поради това е безспорно, че само ограничен брой граждани на ЕС всъщност биха могли да упражнят правото си „ *да участват в демократичния живот на Съюза* “, както е предвидено в член 10, параграф 3 от ДЕС. В резултат на това „ *общите консултации* „, изисквани съгласно член 11, параграф 3 от ДЕС, бяха ограничени до англоговорящите *„съответните страни* “. По този начин неанглоговорящите граждани бяха изключени *ab initio* от това демократично упражнение.

33. В становището си Комисията посочва, че е получила становища на езици, различни от английски, а именно испански, френски, немски и португалски. Макар това изявление да не отговаря точно на втората част на въпроса на Омбудсмана (iv), а именно на кои езици на Договора Комисията е получила мнения от широката общественост , също така не е достатъчно да се установи, че отделните граждани действително са допринесли за консултацията, независимо от факта, че тя не е публикувана на техния собствен език.

34. От една страна, не е възможно да се установи колко граждани всъщност са били разубедени да представят мнения поради факта, че документът не е бил наличен на техния език. От друга страна, според собственото проучване на Омбудсмана [22] от общо 16 мнения на граждани в тази консултация 11 са на английски език (приблизително 70 %), а останалите са на френски или немски език, т.е. на езиците, на които е предоставена допълнителна информация на уебстраницата на консултацията. Нито един от мненията, получени от широката общественост, не изглежда да е на другите езици,

цитирани от Комисията. Нещо повече, омбудсманът прочете няколко приноса към консултацията и би могъл да се увери, че някои от участниците са изразили несъгласие с решението на Комисията да публикува консултативния документ само на английски език.

35. Според омбудсмана това показва, че дори когато гражданите на ЕС могат ефективно да участват в консултацията, езиковите ограничения все още се възприемат като неравно третиране на лицата, които не говорят езика, избран от Комисията за нейната консултация. Самата Комисия признава в своето становище, че езиковата бариера действително може да представлява пречка за правото на гражданите да участват в нейните обществени консултации.

36. В точка 82 от решение *Kik* [23] Първоинстанционният съд (понастоящем Общият съд) постановява, че позоваванията в Договора относно използването на езици не могат да се считат за доказателство за общ принцип на правото на Съюза, който предоставя на всеки гражданин право при всички обстоятелства да има версия на всичко, което би могло да засегне неговите интереси, изготвена на неговия език [24] . От това следва, че може да са налице обстоятелства, при които това право не може да бъде приложено. Те обаче следва да бъдат ограничени и обосновани във всеки един случай [25] . С други думи, неравно третиране е допустимо, когато е налице разумно и обективно основание за това. В настоящия случай Комисията се позовава на а) техническия характер на консултацията; и б) неговата спешност като причина за публикуване на документа само на английски език. Ето защо възниква въпросът дали изложените от Комисията мотиви са достатъчни, за да обосноват езиковите ограничения в настоящия случай.

37. Що се отнася до техническия характер на консултацията, омбудсманът отбеляза, че Комисията споменава този аспект в отговора си до жалбоподателя от 11 март 2011 г., но не го повтаря в становището си. Поради това омбудсманът счете, че Комисията се е отказала от този аргумент и не е изразил позиция по него.

38. В становището си Комисията намеква за „ *налични ресурси* “, които ограничават усилията ѝ за подобряване на многоезичието в обществените консултации. Омбудсманът не счита, че тези неясни термини са достатъчни, за да оправдаят евентуалните финансови ограничения на Комисията при прилагането на принципа на многоезичието в настоящия случай.

39. Доколкото Комисията се позовава на съображения за неотложност, за да подкрепи позицията си, омбудсманът счита, че такива съображения не могат да бъдат достатъчни, за да се даде право на Комисията да не зачита изцяло целите за участие и прозрачност, залегнали в член 10, параграф 3 ДЕС във връзка с член 11, параграф 3 ДЕС, освен ако трудностите, с които би се сблъскала при пълното прилагане на тези разпоредби, не са непреодолими. Според омбудсмана не е установено, че това е така. Във всеки случай, дори да се предположи, че това е така, причината Комисията да не превежда нищо на какъвто и да е език на нито един етап от процеса на консултация очевидно е непропорционална.

40. Всъщност, въпреки че публикуването на документа беше спешно и трябваше да приключи веднага след постигането на споразумение по текста на английски език, аргумент, който омбудсманът не оспорва, Комисията все пак би могла да гарантира, че в него могат да участват неанглоговорящи граждани. По-специално, Комисията би могла поне да предостави на гражданите, дори и след публикуването, но все пак в рамките на достатъчен срок, който им позволява да изпращат отговори, превод на основните части от консултативния документ на всички езици на Договора. Най-малкото Комисията би могла да предостави основната информация , налична на уебстраницата за консултации на английски, френски и немски език, на всички езици на Договора. Друго решение би било да се предостави превод на гражданите при поискване .

41. Ако се беше възползвала от някое от тези средства, Комисията би могла да избегне забавянето при започването на консултацията, тъй като преводът щеше да бъде предоставен *a posteriori* . Освен това преводите при поискване биха свели до минимум необходимите усилия по отношение на разходите и човешките ресурси, тъй като те биха били предоставени само на езиците, за които е отправено искане. От становището на Комисията изглежда, че тя не е взела предвид нито една от тези алтернативи. Напротив, в отговор на първата част от въпроса на Омбудсмана ii) Комисията посочва, че „обследването *[* С] *не е преведено при поискване* “, поради посочените по-горе времеви ограничения. За съжаление Комисията не изясни, както е поискал омбудсманът, дали действително е получила искания за превод.

42. Освен това Омбудсманът не се съмняваше, че публикуването на документа на английски език само автоматично изключва значителен брой потенциални участници от действително участие в консултацията, тъй като те не са го разбрали. Това би могло да бъде дискриминационно. Омбудсманът отбеляза, че в становището си Комисията не е разгледала аргумента на жалбоподателя в това отношение. Вместо това Комисията се ограничава до това да посочи, че не е налице дискриминация между вноските на езикова основа. Предметът на тази жалба обаче не е предполагаема дискриминация на мненията , а на потенциални участници , на много ранен етап от процеса на консултации.

43. Според омбудсмана горепосоченият обхват показва, че Комисията i) необосновано и ii) ограничава непропорционално правото на неанглоговорящи граждани да бъдат консултирани. Това е случай на лошо управление.

44. Като се има предвид, че към момента на приключване на проверката по тази жалба консултацията вече е приключила, омбудсманът вече не е бил в състояние да търси решение, което би премахнало горепосочения случай на лошо администриране и би удовлетворило жалбоподателя в съответствие с член 3, параграф 5 от Статута на омбудсмана [26] . Тъй като обаче общият въпрос, който стои в основата на разглежданата жалба, има ясни общи последици и като такъв може да бъде поправен в бъдеще, омбудсманът направи първата проектопрепоръка, възпроизведена по-долу.

б) по отношение на общата езикова практика в процедурите за

консултации

45. В самото начало омбудсманът припомни, че Договорът от Лисабон укрепва правото на гражданите и сдруженията да участват в демократичния живот на Съюза [27] . Освен това се изисква институциите на Съюза да поддържат открит, прозрачен и редовен диалог с представителните организации и гражданското общество. Според Омбудсмана провеждането на „ *редовен диалог* “ предполага провеждането на истински дебат относно политиката с гражданското общество. Първата стъпка за тази цел е да се информират и консултират последните относно потенциални инициативи. Именно на този етап Комисията е призована да играе съществена роля чрез своите обществени консултации.

46. От само себе си се разбира, че многоезичието в същото време е средството, което позволява на Комисията да включи възможно най-много граждани в своите обществени консултации, както и гаранцията, че гражданското общество като цяло може да упражнява контрол върху съгласуваността и прозрачността на дейностите на Съюза.

47. Въпреки че Комисията не даде ясен и точен отговор на твърдението, включено в проверката на Омбудсмана, въз основа на цялостното съдържание на становището на Комисията омбудсманът заключи, че според него принципът на многоезичието в обществените консултации се прилага в зависимост от „ *наличните ресурси* „и „ *ограниченията във времето* “. Въпреки това нито съдържанието на становището на Комисията, нито примерите за обществени консултации, анализирани от омбудсмана в хода на това разследване, изясняват i) обстоятелствата, при които тези предполагаеми изключения могат да се прилагат; и, което е по-важно, ii) наличните гаранции за гражданите.

48. Първо, омбудсманът счете, че изявлението на Комисията, че съобщението относно консултациите а) „ *отразява* в *достатъчна степен както принципите на равенство и пропорционалност, така и съответните членове 10, параграф 3 и член 11, параграф 3 от Договора за Европейския съюз* “, и б) не изисква консултативните документи да бъдат публикувани на всички езици на Договора, е напълно разочароващо.

49. От една страна, трудно е да се разбере как посочените по-горе принципи и членове могат да се считат за спазени във връзка с въпрос, който дори не е споменат в съобщението.

50. От друга страна, фактът, че съобщението не съдържа разпоредби относно езиците, използвани в обществените консултации, със сигурност не прави въпроса излишен. Последицата от това положение е по-скоро, че съществените аспекти на процедурата на консултация не са надлежно взети предвид в това съобщение, въпреки че те следва да бъдат взети предвид.

51. Второ, Омбудсманът би могъл да се увери, че порталът „ *Вашият глас в Европа* „, който е „ *единната точка за достъп на Европейската комисия* „ *до широк спектър от консултации, дискусии и други инструменти* , позволяващ на гражданите „да *играят*

активна роля в процеса на изготвяне на европейските политики“ не съдържа никакви пълноправни обяснения защо документите за консултация не са налични на всички официални езици на ЕС.

52. Макар да е вярно, че началната страница съдържа раздел, озаглавен „ Защо част от информацията не е на моя език? [Връзка]„, единствената препратка към консултациите гласи, че“[i] *по-специално, документите за консултации, насочени към специализирани аудитории, не се публикуват непременно на всички езици. Отговорите обаче са приемливи на всички езици на ЕС, освен ако в самите документи за консултация изрично не е посочено друго.* " Останалите обяснения, достъпни чрез връзка към често задаваните въпроси относно портала Europa [28] , са общи и се отнасят главно до езика на информацията на този уебсайт. Не е предоставена обаче конкретна информация по отношение на консултациите.

53. Поради това омбудсманът изрази съмнения дали Комисията има ясна езикова политика по отношение на обществените консултации. Това съмнение беше подкрепено от примерите за консултации, предоставени от жалбоподателя в по-нататъшната му кореспонденция с омбудсмана. Тези примери показват, че Комисията използва различни езикови комбинации в своите обществени консултации, които не следват непременно предвидим модел.

54. Действително, въпреки че темата (т.е. заглавието) на консултацията винаги е достъпна на всички езици на ЕС на *„Вашият глас в Европа* “, само една от 11-те уебстраници за консултации, предоставени от жалбоподателя, е достъпна на всички езици на Договора (а именно тази относно корпоративното управление). Що се отнася до останалите, три са на английски, френски и немски език (а именно консултации относно бъдещето на ДДС, свободното движение на работници и професионалните квалификации), а седем — само на английски език. Тази ситуация очевидно не е в съответствие с установената позиция на Омбудсмана [29] , че добрата администрация изисква, доколкото е възможно , институциите, органите, службите и агенциите на ЕС да предоставят информация на гражданите на техните собствени езици.

55. Освен това не е ясно дали на ограничен брой езици на ЕС се публикуват само специално насочени консултации, както се посочва на портала *„Вашият глас в Европа* “. Например документът за консултация относно свободното движение на работници е достъпен само на английски език, въпреки че се отнася до основен аспект на гражданството на ЕС, като по този начин засяга по своята същност всички граждани на ЕС. По същия начин консултацията относно намаляването на употребата на пластмасови пликове, специално насочена към „ *обществото* „и за която е очевидно, че много граждани биха допринесли поради разглежданата тема „ *здрав разум* “, е публикувана само на английски език. Същото се случи и с консултацията относно малките и средните предприятия, докато документът за консултацията относно публичното финансиране на широколентови мрежи, чиято целева група се състои от „[м] *държави, публични органи, оператори на електронни съобщителни услуги, инвеститори на широколентови мрежи* “, беше публикуван на всички езици на ЕС.

56. Поради това омбудсманът заключи, че критериите, използвани от Комисията за намаляване на броя на езиците на ЕС, на които тя публикува своите обществени консултации, не са ясни.

57. От това следва, че що се отнася до политиката на Комисията за обществени консултации, повтаряните изключения от принципите на демократично участие на гражданите в процеса на вземане на решения и на широки консултации от страна на Комисията, закрепени в член 10, параграф 3 ДЕС и член 11, параграф 3 ДЕС, не са или не са доказани като обективни, обосновани и пропорционални. Това е случай на лошо управление.

58. Като се има предвид, че отговорност на Комисията е да сложи край на случай на лошо администриране, установен от Омбудсмана, който засяга гражданите като цяло, омбудсманът направи втората проектопрепоръка, възпроизведена по-долу.

Проектопрепоръките на Омбудсмана са следните:

" *1. По принцип Комисията следва да публикува своите документи за консултации на всички официални езици на Съюза или да предоставя на гражданите превод при поискване. По този начин Комисията следва да вземе предвид факта, че Договорът от Лисабон поставя специален акцент върху правото на гражданското общество да участва в демократичния живот на Съюза.*

2. Освен това Комисията следва да изготви ясни, обективни и разумни насоки относно използването на езиците на Договора при своите обществени консултации, като има предвид, че всяко ограничение на принципите на демократично участие на гражданите в процеса на вземане на решения и на широки консултации от страна на Комисията, залегнало в член 10, параграф 3 и член 11, параграф 3 от ДЕС, трябва да бъде обосновано и пропорционално. Тези насоки следва да бъдат публични и лесно достъпни. Комисията би могла да ги включи сред своите отлични общи принципи и минимални стандарти за консултации със заинтересованите страни или поне на уебсайта „Вашият глас в Европа “.

Аргументите, представени на омбудсмана след проектопрепоръките му

Подробно становище на Комисията

59. В своето подробно становище относно проектопрепоръките Комисията заяви, че трябва да даде приоритет на своята дейност по превод с оглед на значението и неотложността на различните си дейности, както и на наличните бюджетни и човешки ресурси. Бюджетът за превод е замразен и вероятно ще остане такъв. След като

правните задължения, като например превода на законодателни текстове, бъдат изпълнени, Комисията продължава да отдава приоритет на своята дейност по превод сред конкуриращите се нужди, така че да използва по най-добрия начин наличните ресурси. Въпреки че нито Договорите, нито Регламент (ЕО) № 1/1958 [30] за определяне на езиците, които да се използват от Европейската икономическа общност, установяват правно задължение за превод на всички официални документи, Комисията направи политически избор за повишаване на прозрачността и засилване на изготвянето на политики, като преведе „ *голяма част от своята работа над законодателната сфера и извън нея* “.

60. В съобщението на Комисията относно обществените консултации се прави разграничение между консултациите, започнати от Комисията преди приемането на законодателно предложение, и последващия формализиран и задължителен процес на вземане на решения съгласно Договорите. Самият Съд е постановил, че не съществува общ принцип на правото на Съюза, съгласно който всеки гражданин следва да разполага с версия на всеки документ, който може да го засегне, при всички обстоятелства. Освен това публикуването на консултация не означава „ *изпращане* “ на документ на гражданите по смисъла на член 3 от Регламент (ЕО) № 1/1958. Въпреки това гражданите имат право да представят своите становища на всеки официален език.

61. Подобна ситуация възниква във връзка с информацията, публикувана на уебсайта на Комисията. Комисията се опитва да предостави тази информация на възможно най-много езици, като същевременно намери баланс между разходите и ползите от такива преводи, чието предоставяне надхвърля правните ѝ задължения. Изборът на език зависи от различни фактори, като например естеството на информацията, спешността, уместността и целевата аудитория. В съобщението на Комисията относно обществените консултации вече се предвижда, че използваният метод и обхватът на консултацията следва да бъдат пропорционални на нейното въздействие и специфични ограничения.

62. Що се отнася до предложението на Омбудсмана да се предоставят преводи при поискване, Комисията счита, че не би било ефикасно или икономично да се превеждат документи за консултации, насочени към широка аудитория, по искане на един-единствен гражданин. Освен това това би означавало да се даде приоритет на един конкретен език пред друг. Изборът на език принадлежи на институцията и се определя въз основа на редица фактори, свързани с консултацията. Тя не може да зависи от индивидуални искания. Освен това Комисията работи по нова услуга за машинен превод, която от края на 2013 г. би могла да допринесе за услугите, предлагани или подкрепяни от Комисията на гражданите и държавите членки.

63. Накратко, Комисията счита, че настоящата ѝ политика за превод по никакъв начин не ограничава правото на гражданите, основани на Договора, да участват в демократичния живот на Съюза. Гражданите имат равен достъп до процеса на вземане на решения, тъй като предложенията на Комисията се публикуват в Официален вестник на всички официални езици. Вътрешните подготвителни документи се предоставят на Европейския парламент и на националните парламенти на езика, използван от Комисията. Що се

отнася до правото на широки консултации, ДЕС се позовава *на „засегнатите страни* “, което е умишлено ограничителен израз, който позволява на Комисията да не отправя всички свои консултации към всички граждани. Накрая, прозрачността по отношение на публичния достъп до документи функционира по същия начин, т.е. винаги се предоставя достъп до съществуващите езикови версии на исканите документи.

64. Въпреки това Комисията взе под внимание забележките на Омбудсмана относно несъответствията при използването на официалните езици при обществените консултации. За да коригира тази ситуация, Комисията се ангажира да работи за по-съгласувана езикова политика в съответствие с приоритетите, определени в съобщението относно преводите [31] .

Забележки на жалбоподателя

65. В становището си относно подробното становище на Комисията жалбоподателят припомни демократичните принципи, залегнали в член 9 [32] , член 10, параграф 3 и член 11, параграф 3 от ДЕС, и заяви, че само икономически причини не могат да дадат право на Комисията да дерогира от тях. Ако проблемът е свързан с парите, Комисията би могла да обмисли премахването на потенциалните излишни разходи.

Оценка на Омбудсмана след неговите проектопрепоръки

66. Омбудсманът внимателно прочете подробното становище на Комисията, но остава неубедителен от неговите аргументи. Омбудсманът е съгласен с Комисията, че публикуването на законодателни предложения на всички езици е необходимо, за да се даде възможност на гражданите да упражняват „ *правото си да участват в демократичния живот на Съюза* “ (член 10, параграф 3 от ДЕС). Омбудсманът обаче не може да приеме, че такова публикуване е достатъчно, за да се гарантира това право. Напротив, именно на предходния етап, т.е. когато мнението на Комисията все още не е направено и предложенията ѝ все още не са приети като такива, гражданите следва да бъдат призовани да участват и да изразят мнението си относно бъдещото законодателство и по този начин да окажат въздействие върху процеса на вземане на решения в Съюза. Правото на ЕС и правата, които то предоставя на гражданите на ЕС, не са предназначени да останат мъртво писмо. Трудно е да си представим как гражданите биха могли действително да се ползват от право, гарантирано от Договора, и да имат пряко участие в делата на Съюза, ако са наясно с позицията на Комисията едва след като тя бъде установена и официалният законодателен процес е започнал. Това може да е възможно до известна степен за лобистките организации с достатъчно ресурси, представляващи специфични групи по интереси, но не и за по-голямата част от обикновените граждани.

67. Омбудсманът също така не е убеден от позоваванията на Комисията на нейните правни задължения в този контекст. Омбудсманът признава, че член 11, параграф 3 от

ДЕС действително се отнася до консултации с „ *заинтересовани страни* “ и че в някои случаи този израз се отнася по-скоро до конкретни групи, отколкото до всички граждани. Както обаче е посочено в проектопрепоръките на Омбудсмана (вж. точка 55 по-горе), при някои обществени консултации „заинтересованите страни“ по мнение на Комисията са европейски граждани като цяло. Дори такива консултации обаче понякога се публикуват само на един официален език или само на няколко официални езика.

68. Освен това според омбудсмана специфичните изисквания на член 11, параграф 3 не следва да се тълкуват като ограничаващи по-общите разпоредби на дял II от ДЕС, по-специално член 9, член 10, параграф 3 и член 11, параграф 1, в които ясно се изразява намерението за засилване на демокрацията и участието на обществеността в делата на Съюза. Задължението на Комисията да даде възможност на всички граждани да се информират относно предмета на своите обществени консултации произтича пряко от демократичните принципи, на които се основава Съюзът.

69. Освен това от тази гледна точка ограниченията по отношение на ресурсите и бюджета не могат да оправдаят *систематичното налагане на* тежестта върху самите граждани да плащат за документите за консултация, които трябва да бъдат преведени, ако желаят да участват в демократичния живот на Съюза чрез обществените консултации на Комисията. Поради това омбудсманът поддържа становището си, изразено в проектопрепоръките, че „ **Комисията следва да гарантира, че всички европейски граждани са в състояние да разберат нейните обществени консултации, които по принцип следва да бъдат публикувани на всички официални езици** “.

70. С оглед на гореизложеното Омбудсманът заключава със съжаление, че Комисията i) не е показала реална готовност да гарантира, че всички **европейски граждани са в състояние да разберат нейните обществени консултации, които по принцип следва да бъдат публикувани на всички езици на Договора,** нито ii) да представи убедителна и приемлива обосновка за ограничаване на използването на езиците на Договора в своите процедури за консултации. По този начин Комисията увековечава случаите на лошо администриране, посочени в точки 43 и 57 от проектопредложението за препоръка на Омбудсмана.

71. Като се има предвид, че правото на гражданите да участват в въпросите на Европейския съюз е съществен аспект на демократичното функциониране на Съюза, на неговата откритост и прозрачност и в крайна сметка на европейското гражданство като такова, омбудсманът би приел, че настоящият случай заслужава специален доклад до Европейския парламент съгласно член 3, параграф 6 от неговия статут [33] . Въпреки това Омбудсманът отбелязва, че на 14 юни 2012 г. Европейският парламент прие резолюция относно „ *Обществените консултации и тяхната наличност на всички езици на ЕС* „ [34] точка 2, от която „[u] призовава *Комисията да гарантира, че правото на всеки гражданин на ЕС да се обръща към институциите на ЕС на всеки от официалните езици на ЕС се зачита и прилага в пълна степен, като гарантира, че обществените консултации са достъпни на всички официални езици на ЕС, че всички консултации се третират еднакво и че няма дискриминация, основана на езика между*

консултациите. “ Поради това Парламентът наскоро прие резолюция, която обхваща обхвата на проектите на препоръки на Омбудсмана към Комисията. При тези обстоятелства специалният доклад по настоящото дело изглежда ненужен.

74. По този начин омбудсманът приключва разследването си по настоящата жалба с критичната забележка по-долу.

Б. Критична забележка на омбудсмана

Омбудсманът приключва разследването си по настоящата жалба със следната критична забележка:

Комисията следва да гарантира, че всички европейски граждани са в състояние да разберат нейните обществени консултации, които по принцип следва да бъдат публикувани на всички официални езици. Неспособността му да направи това е случай на лошо управление.

Жалбоподателят и Комисията ще бъдат информирани за това решение. Омбудсманът също така ще изпрати копие от решението на председателя на Европейския парламент, за да може Парламентът да го вземе предвид при разглеждането на отговора на Комисията на нейната резолюция от 14 юни 2012 г. Той също така ще информира Парламента за последващите действия на Комисията във връзка с критичната забележка.

П. Никифорос Диамандурос

Съставено в Страсбург на 4 октомври 2012 година.

[1] Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно данъчното облагане на финансовия сектор (COM/2010/549), достъпно на адрес: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/com_2010_0549_en.pdf [Връзка]

[2] http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/consultations/tax/2011_02_financial_sector_taxation_en.htm [Връзка]

[3] http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/consultations/tax/financial_sector/consultation_

[Връзка]

Всеки гражданин *има право да участва в демократичния живот на Съюза. Решенията се вземат възможно най-открито и възможно най-близо до гражданите* .

[5] *„ Европейската комисия провежда широки консултации със заинтересованите страни, за да гарантира, че действията на Съюза са съгласувани и прозрачни".*

[6] Декларация за управлението на Европейската комисия от 30 май 2007 г., достъпна на адрес: http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/doc/governance_statement_en.pdf [Връзка]

[7] Зелена книга относно бъдещето на ДДС — Към по-опростена, по-стабилна и ефикасна система на ДДС, достъпна на адрес: http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/consultations/tax/2010_11_future_vat_en.html [Връзка]

[8] http://ec.europa.eu/competition/consultations/2011_broadband_guidelines/index_en.html [Връзка]

[9] http://ec.europa.eu/news/business/110427_en.html [Връзка]

[10] http://ec.europa.eu/competition/consultations/2011_merger_best_practices/index_en.html [Връзка]

[11] Консултация относно вариантите за намаляване на използването на пластмасови пликове за покупки и вариантите за подобряване на изискванията за биоразградимост в Директива 94/62/ЕО относно опаковките и отпадъците от опаковки и видимостта на биоразградимите опаковъчни продукти за потребителите. На разположение на адрес: http://ec.europa.eu/environment/consultations/plasticbags_en.html [Връзка]

[12] Обществена консултация: Малък бизнес, голям свят — ново партньорство за подпомагане на МСП да се възползват от глобалните възможности. На разположение на адрес: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/international/listening-stakeholders/public-consultation-sme-support/index_en [Връзка]

[13] http://ec.europa.eu/fisheries/partners/consultations/fishing_opportunities/index_en.html [Връзка]

[14] Консултация относно изменението на задълженията за докладване на държавна помощ, достъпна на адрес: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2011_reporting_obligations/index_en.html [Връзка]

[15] Консултация относно инициативите на ЕС за прилагане на правилата на ЕС относно

свободното движение на работници, достъпна на адрес:
http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=699&consultId=8&visib=0&furtherConsult=yes&langId=en [Връзка]

[16] http://ec.europa.eu/competition/consultations/2011_state_aid_films/index_en.html [Връзка]

[17] Консултация: Модернизиране на Директивата за професионалните квалификации, достъпно на адрес:
http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2011/professional_qualifications_directive [Връзка]

[18] Използваните от Комисията езици са следните: и) обявление на английски език, документ за консултация на всички езици на ЕС; II) документ за обявление и консултация на всички езици на ЕС; III) документ за обявление и консултация на английски език; IV) документ за обявление и консултация на английски език; V) документ за обявление и консултация на английски език; (VI) обявление на английски език, документ за консултация на всички езици на ЕС; VII) обявление на английски език, документ за консултация на всички езици на ЕС; VIII) обявление на английски, френски и немски език, документ за консултация на английски език; (IX) обявление на английски език, документ за консултация на всички езици на ЕС; X) обявление на английски, френски и немски език, документ за консултация на всички езици на ЕС.

[19] Съобщение на Комисията: Към засилена култура на консултации и диалог- Общи принципи и минимални стандарти за консултации със заинтересованите страни от Комисията (COM(2002)704), 11 декември 2002 г.

[20] http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/2011/index_en.html [Връзка]

[21] Вж. решението на Европейския омбудсман по жалба 871/2006/(BB)MHZ, точка 2.9.

[22] http://circa.europa.eu/Public/irc/taxud/consultation_taxation/library [Връзка]

[23] Дело T-120/99 *Kik/СХВП* [2001] ECR II-2235, точка 64. Съдът на Европейския съюз потвърди това решение в производството по обжалване: Дело C-361/01, *Kik/СХВП* [2003] ECR-I-8283, параграф 83.

[24] Общият съд повтори горното становище в последните си решения по дело *Италия/Комисия* , T-205/07, решение от 3 февруари 2011 г., все още непубликувано в Сборника, точка 50, и Решение на Общия съд от 13 септември 2010 г. по *дело Испания/Комисия* , T-156/07 и T-232/07, все още непубликувано в Сборника, точка 53 (на оригиналния френски език): „ *...ainsi qu„il a déjà été jugé par la Cour, les nombreuses références dans le traité CE à l'emploi des langues ne peuvent être considérées comme étant la manifestation d'un principe général de droit communautaire assurant à chaque citoyen le droit à ce que tout ce quiqui Serait чувствителен d'affecter ses intérêts soit rédigé dans sa langue en toutes circonstances.* "

[25] Заключение на генералния адвокат Poiares Maduro по дело C-160/03, точка 38.

[26] *„Доколкото е възможно, омбудсманът търси решение със съответната институция или орган за отстраняване на случаите на лошо администриране и удовлетворяване на жалбата“.*

[27] По тази тема вж. презентацията на Омбудсмана на информационната сесия на Центъра за европейска политика, проведена в Брюксел на 23 май 2011 г. На разположение на адрес: http://www.ombudsman.europa.eu [Връзка]

[28] http://europa.eu/abouteuropa/faq/index_en.html [Връзка]

[29] Вж. решенията на Омбудсмана по дела 939/99/ME, 1146/2001/IP и неговия специален доклад до Европейския парламент след проектопрепоръката до Съвета на Европейския съюз по дело 1487/2005/GG, достъпни на www.ombudsman.europa.eu.

[30] Регламент № 1 за определяне на езиковия режим на Европейската икономическа общност, ОВ 17, 6.10.1958 г., стр. 385.

[31] Съобщение до Комисията: Превод в Комисията — отговор на предизвикателствата от 2007 г. и след това (SEC(2006)1489).

[32] *„Във всички свои дейности Съюзът спазва принципа на равенство на своите граждани, които получават еднакво внимание от страна на своите институции, органи, служби и агенции* [...]“.

[33] Решение на Европейския парламент от 9 март 1994 година относно правилата и общите условия за изпълнението на функциите на Омбудсмана (94/262/ЕОВС, ЕО, Евратом), ОВ L 113, 1994 г., стр. 15; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 1, стр. 15. Член 3, параграф 6 гласи следното: *„Ако омбудсманът установи, че е налице лошо администриране, той информира съответната институция или орган, като при необходимост изготвя проектопрепоръки. Информираната институция или орган изпраща на Омбудсмана подробно становище в срок от три месеца* .

[34] Резолюция на Европейския парламент от 14 юни 2012 г. относно обществените консултации и тяхната достъпност на всички езици на ЕС (2012/2676(RSP)) http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2012-0256&language=EN [Връзка]