

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 относно начина, по който Европейската комисия проведе обществена консултация относно инициативата за устойчиво корпоративно управление (дело 1956/2021/VB)

Решение

Случай 1956/2021/VB - Открит на 08/12/2021 - Решение от 12/12/2022 - Засегната институция Европейска комисия (Няма основания за допълнителни проверки) |

Жалбоподателите, група от организации на гражданското общество, бяха загрижени за начина, по който Европейската комисия проведе обществена консултация относно „Инициативата за устойчиво корпоративно управление“, която има за цел да насърчи дружествата да управляват по-добре въпросите на устойчивостта в своите дейности. По-специално жалбоподателите твърдят, че в обобщения фактологичен доклад, публикуван скоро след приключването на обществената консултация, Комисията не е представила правилно мненията на гражданите, които са представили отговори чрез платформите на онлайн кампаниите.

Омбудсманът изрази съжаление, че Комисията не е възприела по-благоприятен за гражданите подход към начина, по който е докладвала за консултацията в доклада, по-специално като е предоставила повече информация относно отговорите, получени от участниците в кампаниите. Подходът на Комисията изобщо да не докладва за съдържанието на отговорите на кампаниите в обобщаващия доклад на фактите рискува да обезкуражи организациите да започнат кампании в бъдеще. Това би навредило на способността на обществените консултации да събират мнения от обществеността и на участието на гражданите в процеса на вземане на решения.

Тъй като оттогава Комисията прие произтичащото от това предложение за директива относно надлежната проверка във връзка с устойчивостта на предприятията, не са обосновани по-нататъшни проучвания по този въпрос. Омбудсманът обаче направи предложение за подобрене на Комисията, за да се гарантира, че в своите доклади



относно резултатите от обществените консултации в бъдеще тя предоставя по-добра информация относно отговорите, получени от гражданите чрез платформите на кампаниите. Тя също така предложи Комисията да предостави ясна информация на организациите за това как отговорите, които събират чрез кампании, могат най-добре да бъдат взети предвид в контекста на консултациите.

Контекст на жалбата

1. От октомври 2020 г. до февруари 2021 г. Комисията организира обществена консултация, за да събере мненията на заинтересованите страни и гражданите относно инициативата за устойчиво корпоративно управление [1] .
2. Жалбоподателите, няколко организации [2] , представлявани от Friends of the Earth Europe (FoEE), организираха онлайн инструменти, които позволиха на гражданите да участват в консултацията, като представят стандартизиран отговор и предоставят свои собствени конкретни мнения. Мненията бяха събрани от две отделни кампании. Отговорите, събрани по време на първата кампания [3] , бяха изпратени директно чрез онлайн портала за консултации на Комисията. Събраните по време на втората кампания [4] бяха отчасти изпратени чрез онлайн портала за консултации и отчасти събрани като онлайн петиция. Двете кампании мобилизираха общо 595390 отговора.
3. През януари и февруари 2021 г. FoEE проведе няколко обмена с Комисията, за да постигне съгласие относно най-добрия начин за предоставяне на Комисията на подписи в подкрепа на отговора на втората кампания, които бяха събрани като онлайн петиция. FoEE и Комисията се съгласиха, че документ в PDF формат, съдържащ имената на всички, подписали петицията (122785), може да бъде предоставен по електронна поща. FoEE поиска от Комисията „да съобщи общия брой отговори на гражданите, вместо да го разглежда като един отговор на консултацията “ и да ги спомене в оценката на въздействието. Комисията се съгласи „да се позове на отговора, като посочи броя на респондентите, които [...] представлява „и добави, че „ броят на подписите [ще] бъде посочен в оценката на въздействието “.
4. През февруари 2021 г. FoEE изпрати на Комисията два документа в PDF формат, съдържащи 122785 подписа.
5. През май 2021 г. FoEE се свърза с Комисията, като изрази загриженост относно факта, че в обобщения доклад [5] , публикуван на уебсайта за консултации [6] след приключването на консултацията, не са посочени 122785 подписа. Тя заяви, че това не е в съответствие с договореното с Комисията, а именно, че подписите ще бъдат третираны толкова сериозно, колкото отговорите, изпратени чрез инструмента за консултации.
6. През юли 2021 г. Комисията информира FoEE, че е актуализирала обобщаващия доклад на фактите, за да включи позоваване на подписите. Той добави, че отговорите,



подадени чрез кампании, са отделени и анализирани отделно от отговорите, които не са от кампанията, и че целият принос на заинтересованите страни ще бъде посочен, анализиран и включен в обобщаващия доклад [7], придружаващ оценката на въздействието и публикуван заедно с предложението.

7. През август 2021 г. FoEE приветства изменението на обобщаващия доклад на фактите, но поиска от Комисията да включи не само позоваване на броя на получените мнения, но и основните им послания. Той също така поиска от Комисията да промени кръговата диаграма на уебсайта за консултации, за да включи 122785 подписа.

8. През септември 2021 г. Комисията заяви, че обобщаващият доклад на фактите няма за цел да включва подробно описание на приноса на обществеността, а да предостави общ преглед. Поради това тя счита, че не е необходимо да се изменя допълнително.

9. Недоволни от отговорите на Комисията, жалбоподателите се обърнаха към омбудсмана през ноември 2021 г.

Запитването

10. Омбудсманът започна проверка на начина, по който Комисията i) докладва по същество на мненията, събрани чрез двете кампании в обобщаващия доклад на фактите, и ii) отразява броя на мненията, получени на уебсайта за обществени консултации.

11. В хода на разследването омбудсманът получи отговора на Комисията и впоследствие коментарите на жалбоподателите в отговор на отговора на Комисията.

Как Комисията е докладвала за приноса на кампанията в обобщаващия доклад на фактите

Аргументи, представени на омбудсмана

12. Становището на **Комисията** е, че тя е третираше всички мнения еднакво и адекватно е представила резултатите от кампанията, както се изисква от „Насоките за по-добро регулиране“ [8] (Насоки).

13. Комисията счита, че е спазила договореното в кореспонденцията си с FoEE. Тя се позовава на мненията, като посочва броя на представяваните от тях респонденти, посочва ги в оценката на въздействието и разглежда всички мнения в контекста на консултативните дейности, подготвящи инициативата. Комисията заяви, че информацията, събрана чрез кампании, е била изцяло взета предвид в обобщаващия доклад, придружаващ оценката на въздействието.



14. Комисията отбеляза, че обобщаващият доклад на фактите включва броя на получените отговори, включително отговорите на кампанията. След изменението то се позовава и на 122785 подписа.

15. Той добави, че макар в Насоките да се признава, че кампаниите са много ефективни за генериране на интерес сред заинтересованите страни и за подчертаване на ключови послания за създателите на политики, те посочват също, че кампаниите са предизвикателство за тези, които анализират отговорите. В този смисъл „инструментариумът за по-добро регулиране“ [9] (Инструментариум) счита, че е от съществено значение кампаниите да се идентифицират, анализират поотделно и да се представят по подходящ начин резултатите.

16. Във връзка с обобщаващия доклад на фактите в инструментариума се предвижда, че Комисията следва да направи кратък и балансиран преглед на мненията, получени по време на конкретна консултативна дейност. Поради това Комисията заяви, че докладът няма за цел да предостави подробно описание на съдържанието на мненията, а само общ преглед в него. Въпреки това всички отговори на кампаниите бяха разделени и анализирани отделно в приложение II към оценката на въздействието, както е предвидено в инструментариума, и бяха публикувани в регистъра на документи на Комисията [10]. По този начин Комисията счете, че е обосновано обобщеният фактологичен доклад да включва само преглед на тези отговори.

17. Жалбоподателите не са съгласни с Комисията. Те отбелязаха, че обобщаващият доклад на фактите е кратък документ от осем страници, който Комисията представи като обобщение на резултата от консултацията. Той също така беше публично достъпен по време на решаващия етап от разработването на предложението. В обобщения фактологичен доклад Комисията разби 855 отговора на заинтересованите страни, а 473461 отговора на кампанията бяха представени едва след стартирането на предложението в раздел от 247-странично приложение към оценката на въздействието. Според жалбоподателите е малко вероятно хората, участващи в изготвянето на предложението и в процеса на вземане на решения, да обърнат същото внимание на приложението и на обобщения фактологичен доклад.

18. Жалбоподателите също така заявиха, че като е изключила съдържанието на отговорите на кампанията от обобщаващия доклад на фактите, Комисията не е спазила насоките и инструментариума, нито е предприела последващи действия във връзка с договореното с FoEE. Като отдели приноса за кампанията от приноса на предприятията и сдруженията, Комисията създаде двустепенна система, която санкционира гражданите и доведе до небалансирано и несправедливо докладване. Според жалбоподателите това не може да се счита за равно третиране.

19. Жалбоподателите заявиха, че обществените консултации са едно от малкото средства, които гражданите трябва да участват в изготвянето на политики на равнище ЕС. Според тях отговорите на гражданите следва да бъдат анализирани и докладвани по същия начин, както всеки друг отговор на обществени консултации.



Оценка на Омбудсмана

20. В Договора за Европейския съюз се посочва, че решенията следва да се вземат възможно най-открито и възможно най-близо до гражданите. [11] В него се посочва също, че гражданите имат право да участват в демократичния живот на ЕС [12] и че институциите на ЕС следва да предоставят на гражданите и представителните организации възможност да изразяват и обменят публично своите мнения във всички области на действие на ЕС [13]. Обществените консултации са ключов инструмент за гарантиране на участието на гражданите в демократичния живот на ЕС и в процеса на вземане на решения.

21. При планирането, подготовката или предлагането на нови закони и политики на ЕС Комисията следва своята програма за по-добро регулиране с оглед осигуряване на основано на факти и прозрачно законотворчество и да вземе предвид становищата на лицата, които могат да бъдат засегнати [14]. През 2021 г., след преразглеждане на съществуващите инструменти и насоки, Комисията публикува актуализирани версии на насоките и инструментариума за по-добро регулиране.

22. Насоките и инструментариумът определят принципите, следвани от Комисията при изготвянето на нови инициативи и предложения и при управлението и оценката на съществуващото законодателство. Те също така определят процедурата и правилата, които Комисията следва да следва при провеждането на обществени консултации. [15] Омбудсманът последователно е застъпвал становището, че институциите и органите на ЕС следва да прилагат правилата, които са установили за себе си. По този начин се гарантира последователност, прозрачност и се избягва всякакво чувство за произвол в начина, по който работи администрацията на ЕС.

23. Същевременно насоките и свързаният с тях инструментариум следва винаги да се прилагат с оглед на постигането на заявената им цел, а именно да се гарантира прозрачна, основана на доказателства и приобщаваща политика и законодателен процес. В противен случай тези правила рискуват да се превърнат в просто упражнение с отметка. Може да се изисква гъвкавост при прилагането на насоките и Комисията разполага със свобода на преценка, когато преценява какво предполагат правилата в конкретния случай.

24. В този случай Комисията е на мнение, че е в съответствие с разпоредбите на насоките и инструментариума да не се включва преглед на съдържанието на отговорите, подадени чрез кампании, в обобщаващия доклад на фактите.

25. Що се отнася до обобщаващия доклад на фактите, в насоките се посочва, че той следва да включва *„основните въпроси, повдигнати в рамките на обществената консултация“* [16]. В инструментариума се добавя, че *„ако кампаниите са идентифицирани, те следва да бъдат посочени в обобщаващия доклад на фактите,*



както и в обобщаващия доклад. Докладването относно кампаниите следва да включва броя на респондентите, подкрепящи кампанията, **както и обобщението на техните гледни точки** [...]“ (подчертаването е добавено) [17] .

26. Омбудсманът признава, че в инструментариума се посочва, че отговорите на кампаниите следва да бъдат отделени и анализирани отделно от отговорите, които не са от кампании [18] . Това обаче изглежда се отнася по-скоро до анализа на отговорите, отколкото до докладването на тяхното съдържание.

27. Омбудсманът отбелязва, че насоките за по-добро регулиране и инструментариумът изглежда оставят известна възможност за тълкуване, когато става въпрос за това дали Комисията следва да представи съдържанието на резултатите от кампанията в обобщаващия доклад на фактите. Насоките и инструментариумът обаче са израз на принципите за по-добро регулиране, чиято цел, наред с другото, е да се включат гражданите в процеса на вземане на решения. При тълкуването им Комисията следва да вземе това предвид и да избере по-благоприятното за гражданите тълкуване.

28. Омбудсманът счита, че макар да е важно да се даде възможност на обществеността да изрази своите виждания във връзка с предложените политики и решения чрез организиране на обществени консултации, е също толкова важно да се представят всички мнения по балансиран и справедлив начин. Има ясна разлика между отговорите, които трябва да бъдат описани в обобщаващия доклад на фактите или само в приложение към оценката на въздействието. Обобщаващият доклад за фактите е достъпен на по-ранен етап от оценката на въздействието и е пряко и лесно достъпен на уебсайта за консултации. Освен това, както отбелязва жалбоподателят, това е значително по-кратък документ. Ясно е, че отговорите, включени в обобщаващия доклад на фактите, имат по-голямо значение от тези, включени в приложение към оценката на въздействието.

29. Организациите инвестират време и ресурси в стартирането на кампании и събирането на отговори на гражданите в контекста на обществените консултации. Подходът на Комисията изобщо да не докладва за съдържанието на отговорите на кампаниите в обобщаващия доклад на фактите рискува да обезкуражи организациите да започнат кампании в бъдеще. Това би навредило на способността на обществените консултации да събират мнения от обществеността и на участието на гражданите в процеса на вземане на решения.

30. С оглед на гореизложеното Омбудсманът счита, че е целесъобразно и справедливо в обобщаващия доклад на фактите да бъде включен преглед на съдържанието на отговорите на гражданите, подадени чрез кампании. Въпреки че обемът на отговорите на кампаниите може да бъде предизвикателство за Комисията, съдържанието на тези отговори е до голяма степен идентично. Поради това броят на отговорите, получени чрез кампании, не следва да представлява основна пречка за включването им в обобщаващия доклад на фактите. Напротив, тъй като отговорите на кампаниите до голяма степен включват едни и същи ключови послания, те са достатъчно хомогенна група, за да бъдат обобщени в обобщаващия доклад на фактите.



31. Изразява съжаление, че Комисията не е приложила насоките и инструментариума за по-добро регулиране по по-лесен за гражданите начин, по-специално като е предоставила повече информация относно отговорите, получени чрез кампаниите, в своя обобщаващ доклад за фактите. Въпреки това, тъй като оттогава Комисията прие произтичащото от това предложение за директива относно надлежната проверка във връзка с корпоративната устойчивост [19] , не са обосновани по-нататъшни проучвания по този въпрос.

32. За да се подобри цялостната справедливост на начина, по който Комисията докладва относно обществените консултации, омбудсманът счита, че в бъдеще Комисията следва да включи кратък преглед на позициите, изразени в отговорите, събрани чрез кампании, в обобщаващия доклад на фактите, заедно с отговорите на заинтересованите страни. Омбудсманът ще направи предложение за подобряване на Комисията за тази цел.

Как Комисията е представила подписите, предоставени по електронна поща на уебсайта за консултации

Аргументи, представени на омбудсмана

33. Жалбоподателите твърдят, че Комисията е преброила 122785 подписа, подадени по електронна поща, като един-единствен коментар и е докладвала като такава на уебсайта за консултации. Те заявиха, че въпреки искането им да ги включат в уебсайта, Комисията не е направила това.

34. Комисията заяви, че не отчита 122785 подписа като един-единствен принос и те също не липсват на уебсайта за консултации. Съответните документи за изготвянето на оценката на въздействието са обобщеният фактологичен доклад и, което е по-важно, приложение II към оценката на въздействието, в което се посочват подписите. Кръговата диаграма на уебсайта за консултации представлява статистическо представяне на валидните инстанции за обратна връзка и като такива технически не може да включва подписите, предоставени по електронната поща. Това е просто визуално средство и не представлява пълно представяне на всички получени материали.

Оценка на Омбудсмана

35. Омбудсманът отбелязва, че макар информацията в кръговата диаграма да не представлява пълно представяне на получената информация, тя е много полезна визуална помощ и позволява бързо да се определи видът на получените отговори. В този смисъл омбудсманът разбира, че жалбоподателят желае подписите, предоставени по електронна поща, да бъдат включени в кръговата диаграма.



36. Омбудсманът обаче взема под внимание обяснението на Комисията, че от техническа гледна точка е невъзможно те да бъдат включени в кръговата диаграма на уебсайта за консултации.

37. Омбудсманът изразява съжаление, че жалбоподателите не са били информирани в кореспонденцията си с Комисията, че не е било възможно подписите, подадени по електронна поща, да бъдат включени в кръговата диаграма. Жалбоподателите са заявили ясно, че очакват подписите да бъдат третирани еднакво с другите отговори на консултацията и общият брой отговори на кампаниите да бъдат отразени в съобщението на Комисията относно консултацията.

38. Въпреки техническите ограничения Комисията би могла да посочи на уебсайта за консултации, че в допълнение към обратната информация, посочена в кръговата диаграма, тя е получила и отговори, подписани от 122785 лица. Тъй като обаче предложението на Комисията вече е прието, не са обосновани по-нататъшни проучвания по този въпрос.

39. В бъдеще Комисията следва да предоставя ясна информация на организациите за това как отговорите, които събират чрез кампании, могат най-добре да бъдат взети предвид в контекста на консултациите. Омбудсманът ще направи съответно предложение по-долу.

Извод

Въз основа на проверката омбудсманът приключва този случай със следното заключение:

Никакви по-нататъшни проучвания не са оправдани.

Жалбоподателят и Комисията ще бъдат информирани за това решение .

Предложения за подобрене

В бъдещите обществени консултации Комисията следва да включи преглед на отговорите, събрани чрез кампании, в обобщаващия доклад на фактите.

Комисията следва да предоставя ясна информация на организациите за това как отговорите, които събират чрез кампании, могат най-добре да бъдат взети предвид в контекста на консултациите.



Емили О'Райли Европейски омбудсман

Страсбург, 12.12.2022 г.

[1] Инициативата има за цел да подобри регулаторната рамка на ЕС в областта на дружественото право и корпоративното управление. Повече информация за инициативата можете да намерите на

https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12548-Sustainable-corporate-governance_en [Връзка]. На 23 февруари 2022 г. Комисията прие предложението за директива относно надлежната проверка във връзка с устойчивостта на предприятията, достъпно на <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52022PC0071> [Връзка].

[2] Приятели на Земята Европа (FoEE), Anti-Slavery International, Австрийска камара на труда (AK), Австрийска федерация на профсъюзите (ÖGB), Европейска коалиция за корпоративно правосъдие (ECCJ), Европейска конфедерация на профсъюзите (ETUC), кампания за чисти дрехи — международно бюро, Global Witness, SumOfUs, WeMove.

[3] Първата кампания бе ръководена от Global Witness, Anti-Slavery International и Clean Clothes Campaign, в партньорство с Avaaz.

[4] Втората кампания беше водена от FoEE, Европейската конфедерация на профсъюзите, Европейската коалиция за корпоративно правосъдие, Австрийската камара на труда и Австрийската синдикална федерация, в партньорство с WeMoveEurope и SumOfUs и подкрепена от над 150 групи от гражданското общество.

[5] Скоро след приключването на обществената консултация на уебсайта на консултацията се публикува обобщен доклад за фактите, за да се даде кратко фактическо обобщение на основните въпроси, повдигнати в рамките на обществената консултация.

[6]

<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12548-Sustainable-corporate-governance/en> [Връзка].

[7] В края на консултативната дейност се изготвя обзорен доклад, който е приложен към оценката на въздействието и придружава инициативата чрез процедурата, водеща до приемането от Комисията.

[8] Насоки за по-добро регулиране,

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/swd2021_305_en.pdf [Връзка].

[9] Инструментариум за по-добро регулиране,

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br_toolbox-nov_2021_en_0.pdf [Връзка].



[10] Работен документ на службите на Комисията — доклад за оценка на въздействието, придружаващ предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета относно надлежната проверка във връзка с корпоративната устойчивост,

[https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD\(2022\)42 &lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD(2022)42 &lang=en)
[Връзка].

[11] Договор за Европейския съюз, член 1 и член 10, параграф 3,

https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=HTML
[Връзка].

[12] Договор за Европейския съюз, член 10, параграф 3.

[13] Договор за Европейския съюз, член 11, параграф 1.

[14] Повече информация относно програмата за по-добро регулиране можете да намерите на

https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en#re
[Връзка].

[15] Съответните глави за обществените консултации са глава 2 от Насоките за по-добро регулиране и глава 7 от инструментариума за по-добро регулиране.

[16] Насоки за по-добро регулиране, стр. 21.

[17] Набор от инструменти за по-добро регулиране, стр. 478.

[18] Набор от инструменти за по-добро регулиране, стр. 476 и 478.

[19]

https://ec.europa.eu/info/publications/proposal-directive-corporate-sustainable-due-diligence-and-annex_en
[Връзка]