

Prijevod ove stranice generiran je strojnim prevođenjem [Poveznica]. Strojno prevedeni tekstovi mogu sadržavati pogreške koje mogu narušiti jasnoću i točnost. Europski ombudsman ne prihvaća nikakvu odgovornost za bilo kakve nepodudarnosti. Najpouzdanije informacije i pravnu sigurnost jamči izvorna inačica na engleski jeziku koja je dostupna putem gornje poveznice. Više informacija potražite u našem odjeljku o [jezičnoj politici i prevođenju](#) [Poveznica].

Odluka o načinu na koji je Europska komisija provela javno savjetovanje u vezi s inicijativom za održivo korporativno upravljanje (predmet 1956/2021/VB)

Odluka

Slučaj 1956/2021/VB - Otvoren 08/12/2021 - Odluka donesena 12/12/2022 - Predmetna institucija Europska komisija (Nisu opravdani daljnji upiti) |

Podnositelji pritužbe, skupina organizacija civilnog društva, bili su zabrinuti oko načina na koji je Europska komisija provela javno savjetovanje o inicijativi za održivo korporativno upravljanje, čiji je cilj potaknuti poduzeća da u svojem poslovanju bolje upravljaju pitanjima povezanim s održivošću. Konkretno, podnositelji pritužbe tvrdili su da u sažetom činjeničnom izvješću objavljenom nedugo nakon završetka javnog savjetovanja Komisija nije pravilno iznijela stajališta građana koji su dostavili odgovore putem internetskih platformi kampanje.

Ombudsmanica je izrazila žaljenje zbog toga što Komisija nije primijenila pristup koji je prilagođeniji građanima u pogledu načina na koji je u izvješću izvještavala o savjetovanju, posebice pružanjem više informacija o odgovorima koje je primila od onih koji su sudjelovali u kampanjama. Komisijin pristup da uopće ne izvješćuje o sadržaju odgovora kampanje u sažetom činjeničnom izvješću mogao bi obeshrabriti organizacije da ubuduće pokreću kampanje. To bi ugrozilo sposobnost javnih savjetovanja da prikupe stajališta javnosti i uključenost građana u postupku donošenja odluka.

Budući da je Komisija u međuvremenu donijela prijedlog Direktive o dužnoj pažnji za održivo poslovanje, daljnja ispitivanja tog pitanja nisu opravdana. Međutim, Ombudsmanica je Komisiji predložila poboljšanja kako bi se osiguralo da ona u svojim izvješćima o ishodima javnih savjetovanja ubuduće pruža bolje informacije o odgovorima građana putem platformi kampanje. Predložila je i da Komisija organizacijama pruži jasne informacije o tome kako se odgovori prikupljeni u okviru kampanja mogu najbolje uzeti u obzir u kontekstu savjetovanja.



Kontekst pritužbe

1. Od listopada 2020. do veljače 2021. Komisija je organizirala javno savjetovanje kako bi prikupila stajališta dionika i građana o inicijativi za održivo korporativno upravljanje [1] .
2. Podnositelji pritužbe, nekoliko organizacija [2] koje zastupa Friends of the Earth Europe (FoEE), organizirali su internetske alate koji su građanima omogućili sudjelovanje u savjetovanju podnošenjem standardiziranog odgovora i davanjem vlastitih posebnih doprinosa. Doprinosi su prikupljeni u dvije odvojene kampanje. Odgovori prikupljeni u okviru prve kampanje [3] izravno su dostavljeni putem Komisijina internetskog portala za savjetovanje. One prikupljene u okviru druge kampanje [4] djelomično su poslane putem internetskog portala za savjetovanje, a djelomično su prikupljene kao internetska predstavka. U okviru tih dviju kampanja ukupno je mobilizirano 595390 odgovora.
3. Tijekom siječnja i veljače 2021. FoEE je održao nekoliko razmjena s Komisijom kako bi se postigao dogovor o najboljem načinu da se Komisiji dostave potpisi kojima se podupire odgovor druge kampanje koji su prikupljeni u obliku internetske predstavke. FoEE i Komisija složili su se da se dokument u PDF-u koji uključuje imena svih osoba koje su potpisale predstavku (122785) može dostaviti elektroničkom poštom. FoEE je zatražio od Komisije da „*priopćuje ukupan broj odgovora građana, umjesto da to smatra jednim odgovorom na savjetovanje*” i da ih navede u procjeni učinka. Komisija se složila s „*upućivanjem na odgovor navođenjem broja ispitanika koje [...] predstavlja*” i dodala da se „*u procjeni učinka navodi broj potpisa*”.
4. U veljači 2021. FoEE je Komisiji poslao dva dokumenta u PDF formatu s 122785 potpisa.
5. U svibnju 2021. FoEE se obratio Komisiji i izrazio zabrinutost zbog činjenice da se u sažetom činjeničnom izvješću [5] objavljenom na internetskoj stranici za savjetovanje [6] nakon završetka savjetovanja nije navelo 122785 potpisa. Tvrdila je da to nije u skladu s onim što je dogovorila s Komisijom, odnosno da će se potpisi smatrati jednako ozbiljnim kao i odgovori poslani putem alata za savjetovanje.
6. **Komisija** je u srpnju 2021. obavijestila FoEE da je ažurirala činjenično sažeto izvješće kako bi uključila upućivanje na potpise. Dodala je da se odgovori dostavljeni u okviru kampanja odvajaju i analiziraju odvojeno od odgovora koji nisu povezani s kampanjom te da će se svi doprinosi dionika uputiti, analizirati i uključiti u sažeto izvješće [7] koje je priloženo procjeni učinka i objavljeno zajedno s prijedlogom.
7. U kolovozu 2021. FoEE je pozdravio izmjenu sažetog činjeničnog izvješća, ali je zatražio od Komisije da uključi ne samo upućivanje na broj primljenih doprinosa nego i njihove ključne poruke. Također je zatražilo od Komisije da izmijeni tortu na internetskim stranicama za savjetovanje kako bi se uključilo 122785 potpisa.
8. **Komisija je** u rujnu 2021. izjavila da sažeto činjenično izvješće ne treba sadržavati detaljan opis doprinosa javnosti, već dati pregled. Stoga je smatrala da ga nije potrebno dodatno



izmijeniti.

9. Nezadovoljni odgovorima Komisije, podnositelji pritužbe obratili su se Ombudsmanu u studenome 2021.

Istraga

10. Ombudsmanica je pokrenula istragu o tome kako je Komisija i. izvijestila o sadržaju doprinosa prikupljenih u okviru dviju kampanja u sažetom činjeničnom izvješću i ii. odražavala broj odgovora primljenih na internetskim stranicama za javno savjetovanje.

11. Tijekom istrage Ombudsman je primio odgovor Komisije, a zatim i primjedbe podnositelja pritužbe kao odgovor na odgovor Komisije.

Kako je Komisija izvijestila o doprinosima kampanje u sažetom činjeničnom izvješću

Argumenti izneseni Europskom ombudsmanu

12. **Stajalište je Komisije** da je sa svim doprinosima postupala jednako i na odgovarajući način predstavila rezultate kampanje u skladu sa „Smjernicama za bolju regulativu” [8] (Smjernice).

13. **Komisija** je smatrala da je postupila u skladu s onim što je dogovorila u svojoj korespondenciji s FoEE-om. U njemu su navedeni doprinosi navodeći broj ispitanika koje su zastupali, koji su ih uputili u procjeni učinka i razmotrili sve doprinose u kontekstu savjetodavnih aktivnosti koje su pripremale svoju inicijativu. Komisija je navela da su doprinosi prikupljeni u okviru kampanja u potpunosti uzeti u obzir u sažetom izvješću priloženom procjeni učinka.

14. **Komisija** je napomenula da sažeto činjenično izvješće uključuje broj primljenih doprinosa, uključujući odgovore na kampanju. Nakon izmjene odnosi se i na 122785 potpisa.

15. Dodao je da, iako se u Smjernicama prepoznaje da su kampanje vrlo učinkovite za stvaranje interesa među dionicima i isticanje ključnih poruka za tvorce politika, u njima se također navodi da su kampanje izazov za one koji analiziraju odgovore. U tom smislu u „Paketu instrumenata za bolju regulativu” [9] (paket instrumenata) smatra se ključnim utvrditi kampanje, zasebno ih analizirati i na odgovarajući način predstaviti rezultate.

16. **Kad je** riječ o sažetom činjeničnom izvješću, paketom instrumenata predviđa se da bi Komisija trebala dati sažet i uravnotežen pregled doprinosa primljenih tijekom određene aktivnosti savjetovanja. Komisija je stoga tvrdila da se izvješćem ne želi pružiti detaljan opis sadržaja doprinosa, nego samo njegov pregled. Međutim, svi odgovori na kampanju odvojeni su i analizirani zasebno u Prilogu II. procjeni učinka, kako je predviđeno u paketu instrumenata, i



objavljeni su u registru dokumenata Komisije. [10] Stoga je Komisija smatrala da je opravdano da sažeto činjenično izvješće sadržava samo pregled tih odgovora.

17. Podnositelji **pritužbe** ne slažu se s Komisijom. Napomenuli su da je sažeto činjenično izvješće sažeti dokument od osam stranica, koji je Komisija predstavila kao sažetak ishoda savjetovanja. Bila je javno dostupna i tijekom ključne faze izrade prijedloga. Komisija je u sažetom činjeničnom izvješću navela 855 odgovora dionika, a 473461 odgovora na kampanju predstavljeno je tek nakon pokretanja prijedloga u odjeljku od 247 stranica priloga procjeni učinka. Podnositelji pritužbe smatraju da nije vjerojatno da bi osobe uključene u pripremu prijedloga i postupak donošenja odluka posvetile istu pozornost prilogu i sažetom činjeničnom izvješću.

18. Podnositelji pritužbe tvrdili su i da isključivanjem sadržaja odgovora na kampanju iz sažetog činjeničnog izvješća Komisija nije postupila u skladu sa Smjernicama i paketom instrumenata niti je poduzela daljnje mjere u pogledu dogovora s FoEE-om. Odvajanjem doprinosa kampanje od doprinosa poduzeća i udruženja Komisija je uspostavila dvoslojni sustav kojim se kažnjavaju građani i dovodi do neuravnoteženog i nepravednog izvješćivanja. Prema mišljenju podnositelja pritužbe, to se ne može smatrati jednakim postupanjem.

19. Podnositelji pritužbe izjavili su da su javna savjetovanja jedan od rijetkih načina na koje građani moraju sudjelovati u donošenju politika na razini EU-a. Prema njihovom mišljenju, odgovore građana trebalo bi analizirati i o njima izvješćivati na isti način kao i o svim drugim odgovorima na javna savjetovanja.

Procjena Europskog ombudsmana

20. U Ugovoru o Europskoj uniji navodi se da bi odluke trebalo donositi na što otvoreniji način i na razini što je moguće bližoj građanima. [11] Također se navodi da građani imaju pravo sudjelovati u demokratskom životu EU-a [12] te da bi institucije EU-a trebale građanima i predstavničkim udrugama omogućiti da objave i javno razmijene svoja stajališta u svim područjima djelovanja EU-a [13]. Javna savjetovanja ključni su alat za osiguravanje sudjelovanja građana u demokratskom životu EU-a i u postupku donošenja odluka.

21. Pri planiranju, pripremi ili predlaganju novih zakona i politika EU-a Komisija slijedi svoj „plan za bolju regulativu” kako bi osigurala transparentno donošenje zakonodavstva utemeljeno na dokazima i uzela u obzir stajališta onih koji bi mogli biti pogođeni [14]. Nakon revizije postojećih alata i smjernica Komisija je 2021. objavila ažurirane verzije Smjernica i paketa instrumenata za bolju regulativu.

22. U Smjernicama i paketu instrumenata utvrđena su načela koja Komisija slijedi pri pripremi novih inicijativa i prijedloga te pri upravljanju i evaluaciji postojećeg zakonodavstva. U njima se utvrđuju i postupak i pravila koje bi Komisija trebala slijediti pri provođenju javnih savjetovanja. [15] Ombudsman dosljedno smatra da bi institucije i tijela EU-a trebala primjenjivati pravila koja su sami uspostavili. Time se osigurava dosljednost, transparentnost i izbjegava svaki osjećaj



proizvoljnosti u načinu rada uprave EU-a.

23. Istodobno bi se Smjernice i s njima povezani paket instrumenata uvijek trebali primjenjivati kako bi se postigla njihova navedena svrha, odnosno kako bi se osigurao transparentan i uključiv postupak donošenja politika i zakonodavstva koji se temelji na dokazima. U protivnom postoji rizik da se ta pravila pretvore u puko polje za označavanje. Može biti potrebna fleksibilnost u primjeni smjernica, a Komisija uživa marginu prosudbe kada ocjenjuje što pravila podrazumijevaju u pojedinačnom slučaju.

24. U tom je slučaju Komisija zauzela stajalište da je u skladu s odredbama Smjernica i paketa instrumenata ne uključiti pregled sadržaja odgovora dostavljenih u okviru kampanja u sažeto činjenično izvješće.

25. Kad je riječ o sažetom činjeničnom izvješću, u Smjernicama se navodi da bi ono trebalo uključivati „*ključna pitanja postavljena tijekom javnog savjetovanja*“ **[16]** . U paketu alata dodaje se sljedeće: „*[a]ko se utvrde kampanje, na njih bi trebalo upućivati u sažetom činjeničnom izvješću i u sažetom izvješću. Izvješćivanje o kampanjama trebalo bi uključivati broj ispitanika koji podupiru kampanju , kao i sažetak njihovih stajališta [...]*“ (naknadno istaknuto) **[17]** .

26. Ombudsmanica potvrđuje da se u paketu instrumenata navodi da bi odgovore na kampanju trebalo odvojiti i analizirati odvojeno od odgovora koji nisu povezani s kampanjom **[18]** . Međutim, čini se da se to odnosi na analizu odgovora, a ne na izvješćivanje o njihovom sadržaju.

27. Ombudsmanica napominje da se čini da Smjernice za bolju regulativu i paket instrumenata ostavljaju prostora za tumačenje kada je riječ o tome treba li Komisija u sažetom činjeničnom izvješću predstaviti sadržaj rezultata kampanje. Međutim, smjernice i paket instrumenata izraz su načela bolje regulative, čiji je cilj, među ostalim, uključiti građane u postupak donošenja odluka. Pri njihovom tumačenju Komisija bi to trebala uzeti u obzir i odlučiti se za tumačenje koje je povoljnije za građane.

28. Ombudsmanica smatra da je, iako je važno omogućiti javnosti da iznese svoja stajališta o predloženim politikama i odlukama organiziranjem javnih savjetovanja, jednako važno iznijeti sva stajališta na uravnotežen i pravedan način. Postoji jasna razlika u pogledu odgovora koje treba opisati u sažetom činjeničnom izvješću ili samo u prilogu procjeni učinka. Sažeto činjenično izvješće dostupno je u ranijoj fazi od procjene učinka te je izravno i lako dostupno na internetskim stranicama za savjetovanje. Osim toga, kao što je napomenuo podnositelj pritužbe, riječ je o znatno sažetijem dokumentu. Jasno je da su odgovori uključeni u sažeto činjenično izvješće istaknutiji od onih iz priloga procjeni učinka.

29. Organizacije ulažu vrijeme i resurse u pokretanje kampanja i prikupljanje odgovora građana u kontekstu javnih savjetovanja. Pristup Komisije da uopće ne izvješćuje o sadržaju odgovora na kampanju u sažetom činjeničnom izvješću mogao bi obeshrabriti organizacije od pokretanja kampanja u budućnosti. To bi štetilo kapacitetu javnih savjetovanja za prikupljanje mišljenja javnosti i sudjelovanju građana u postupku donošenja odluka.



30. S obzirom na navedeno, ombudsmanica smatra primjerenim i pravednim da se pregled sadržaja odgovora građana podnesenih u okviru kampanja uključi u sažeto činjenično izvješće. Iako broj odgovora na kampanju može biti izazov za Komisiju, sadržaj tih odgovora u velikoj je mjeri identičan. Broj odgovora primljenih u okviru kampanja stoga ne bi trebao predstavljati veliku prepreku njihovu uključivanju u sažeto činjenično izvješće. Naprotiv, s obzirom na to da odgovori kampanje u velikoj mjeri uključuju iste ključne poruke, oni su dovoljno homogena skupina koja se može sažeti u sažetom činjeničnom izvješću.

31. Žalosno je što Komisija nije primijenila Smjernice i paket instrumenata za bolju regulativu na način koji je prilagođeniji građanima, posebno pružanjem više informacija o odgovorima primljenima u okviru kampanja u svojem sažetom činjeničnom izvješću. Međutim, budući da je Komisija u međuvremenu donijela prijedlog Direktive o dužnoj pažnji za održivost poduzeća [19], daljnje istrage tog pitanja nisu opravdane.

32. Kako bi se poboljšala opća pravednost načina na koji Komisija izvješćuje o javnim savjetovanjima, ombudsmanica smatra da bi u budućnosti Komisija trebala uključiti kratak pregled stajališta izraženih u odgovorima prikupljenima u okviru kampanja u sažetom činjeničnom izvješću zajedno s odgovorima dionika. Ombudsman će u tu svrhu Komisiji predložiti poboljšanje.

Kako je Komisija predstavila potpise dobivene e-poštom na internetskim stranicama za savjetovanje

Argumenti izneseni Europskom ombudsmanu

33. Podnositelji pritužbe tvrdili su da je Komisija brojila 122785 potpisa dostavljenih e-poštom kao jedinstveni doprinos i kao takva izvijestila na internetskim stranicama za savjetovanje. Izjavili su da, unatoč njihovu zahtjevu da ih se uvrsti na internetsku stranicu, Komisija to nije učinila.

34. Komisija je izjavila da ne broji 122785 potpisa kao jedinstveni doprinos te da ne nedostaju ni na web-mjestu za savjetovanje. Relevantni dokumenti za pripremu procjene učinka jesu sažeto činjenično izvješće i, što je još važnije, Prilog II. procjeni učinka, u kojem se navode potpisi. Tortni grafikon na internetskoj stranici za savjetovanje statistički je prikaz valjanih povratnih informacija i kao takav ne može tehnički uključivati potpise dobivene e-poštom. Riječ je o jednostavnoj vizualnoj pomoći i ne predstavlja potpuni prikaz svih primljenih informacija.

Procjena Europskog ombudsmana

35. Ombudsmanica napominje da, iako informacije u tortnom grafikonu nisu potpuni prikaz primljenih informacija, to je vrlo korisna vizualna pomoć i omogućuje brzo utvrđivanje vrste primljenih odgovora. U tom smislu Ombudsman razumije da podnositelj pritužbe želi da se



potpisi dostavljeni e-poštom uključe u tortni grafikon.

36. Međutim, ombudsmanica prima na znanje objašnjenje Komisije da ih s tehničkog stajališta nije bilo moguće uključiti u tortni grafikon na internetskim stranicama za savjetovanje.

37. Ombudsmanica izražava žaljenje zbog toga što podnositelji pritužbe u svojim razmjenama s Komisijom nisu bili obaviješteni da potpise dostavljene e-poštom ne bi bilo moguće uključiti u tortni grafikon. Podnositelji pritužbe jasno su dali do znanja da očekuju da će se potpisi tretirati jednako kao i drugi odgovori u okviru savjetovanja te da će se ukupan broj odgovora na kampanju odražavati u Komunikaciji Komisije o savjetovanju.

38. Unatoč tehničkim ograničenjima, Komisija je na internetskoj stranici za savjetovanje mogla navesti da je, uz povratne informacije navedene u tortnom grafikonu, primila i odgovore koje je potpisalo 122785 pojedinaca. Međutim, s obzirom na to da je prijedlog Komisije donesen, daljnje istrage o tom pitanju nisu opravdane.

39. U budućnosti bi Komisija organizacijama trebala pružiti jasne informacije o tome kako se odgovori koje prikupljaju u okviru kampanja mogu najbolje uzeti u obzir u kontekstu savjetovanja. Ombudsman će u nastavku iznijeti odgovarajući prijedlog.

Zaključak

Na temelju istrage ombudsmanica zaključuje ovaj predmet sljedećim zaključkom:

Daljnje istrage nisu opravdane.

Podnositelj pritužbe i Komisija bit će obaviješteni o toj odluci .

Prijedlozi za poboljšanje

U budućim javnim savjetovanjima Komisija bi u sažeto činjenično izvješće trebala uključiti pregled odgovora prikupljenih u okviru kampanja.

Komisija bi organizacijama trebala pružiti jasne informacije o tome kako se odgovori koje prikupljaju u okviru kampanja mogu najbolje uzeti u obzir u kontekstu savjetovanja.

Europska ombudsmanica Emily O'Reilly

Strasbourg, 12. prosinca 2022.



[1] Cilj je inicijative poboljšati regulatorni okvir EU-a o pravu trgovačkih društava i korporativnom upravljanju. Više informacija o inicijativi dostupno je na https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12548-Sustainable-corporate-governance_en [Poveznica]. Komisija je 23. veljače 2022. donijela Prijedlog direktive o dužnoj pažnji za održivost poduzeća, dostupan na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52022PC0071> [Poveznica].

[2] Prijatelji Zemlje Europe (FoEE), Anti-Slavery International, Austrijska radnička komora (AK), Austrijska sindikalna federacija (ÖGB), Europska koalicija za korporativnu pravdu (ECCJ), Europska konfederacija sindikata (ETUC), kampanja Čista odjeća – Međunarodni ured, Global Witness, SumOfUs, WeMove.

[3] Prvu kampanju vodili su Global Witness, Anti-Slavery International i Clean Clothes Campaign, u partnerstvu s Avaazom.

[4] Drugu kampanju vodili su FoEE, Europska konfederacija sindikata, Europska koalicija za korporativnu pravdu, Austrijska radnička komora i Austrijska federacija sindikata, u partnerstvu s WeMoveEurope i SumOfUsom, uz potporu više od 150 skupina civilnog društva.

[5] Sažeto činjenično izvješće objavljeno je na internetskim stranicama za savjetovanje ubrzo nakon završetka javnog savjetovanja kako bi se dao kratak činjenični sažetak ključnih pitanja postavljenih tijekom javnog savjetovanja.

[6] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12548-Sustainable-corporate-governance_en [Poveznica].

[7] Na kraju aktivnosti savjetovanja priprema se sažeto izvješće koje je priloženo procjeni učinka i prilaže se inicijativi u okviru postupka koji je doveo do njezina donošenja.

[8] Smjernice za bolju regulativu, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/swd2021_305_en.pdf [Poveznica].

[9] Paket instrumenata za bolju regulativu, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br_toolbox-nov_2021_en_0.pdf [Poveznica].

[10] Radni dokument službi Komisije – Izvješće o procjeni učinka priložen dokumentu Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o dužnoj pažnji za održivo poslovanje,

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

[11] Ugovor o Europskoj uniji, članak 1. i članak 10. stavak 3., https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF



[Poveznica].

[12] Ugovor o Europskoj uniji, članak 10. stavak 3.

[13] Ugovor o Europskoj uniji, članak 11. stavak 1.

[14] Više informacija o agendi za bolju regulativu dostupno je na https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en#re
[Poveznica].

[15] relevantna poglavlja za javna savjetovanja jesu poglavlje 2. Smjernica za bolju regulativu i poglavlje 7. paketa instrumenata za bolju regulativu.

[16] Smjernice za bolju regulativu, str. 21.

[17] Paket instrumenata za bolju regulativu, str. 478.

[18] Paket instrumenata za bolju regulativu, str. 476. i 478.

[19]
https://ec.europa.eu/info/publications/proposal-directive-corporate-sustainable-due-diligence-and-annex_en
[Poveznica]