



Evropski varuh
človekovih pravic

Prevod te strani je bil narejen s strojnim prevajanjem [Povezava]. Strojni prevodi lahko vsebujejo napake, ki bi lahko zmanjšale jasnost in natančnost, zato varuhinja človekovih pravic ne prevzema odgovornosti za kakršna koli odstopanja. Za najzanesljivejše informacije in pravno varnost glejte zgornjo povezavo z izvirno različico v jeziku angleščina. Za več informacij si oglejte našo [jezikovno in prevajalsko politiko](#) [Povezava].

Odločba o tem, kako je Evropska komisija izvedla javno posvetovanje o „pobudi trajnostnega upravljanja podjetij“ (zadeva 1956/2021/VB)

Odločba

Primer 1956/2021/VB - **Preiskava uvedena dne** 08/12/2021 - **Odločba z dne** 12/12/2022 - **Zadevna institucija ali organ** Evropska komisija (Nadaljna preiskava ni utemeljena) |

Pritožniki, tj. skupina organizacij civilne družbe, so bili zaskrbljeni nad tem, kako je Evropska komisija izvedla javno posvetovanje o „pobudi trajnostnega upravljanja podjetij“, ki je namenjena spodbujanju podjetij k boljšemu upravljanju vprašanj v zvezi s trajnostnostjo, ki se pojavljajo pri njihovem poslovanju. Pritožniki so zlasti trdili, da Komisija v zbirnem poročilu o dejanskem stanju, objavljenem kmalu po zaključku javnega posvetovanja, ni ustrezno predstavila stališč državljanov, ki so se odzvali prek spletnih platform za kampanje.

Varuhinja je obžalovala, da Komisija ni ubrala državljanom prijaznejšega pristopa k temu, kako je v poročilu poročala o posvetovanju, zlasti z zagotovitvijo več informacij o odzivih, ki jih je prejela od udeležencev v kampanjah. Pristop Komisije, da v zbirnem poročilu o dejanskem stanju sploh ne poroča o vsebini odzivov v kampanjah, predstavlja tveganje, da organizacije v prihodnje kampanj ne bodo več hotele izvajati. To bi bilo škodljivo za možnost, da se v javnih posvetovanjih zbirajo stališča javnosti, in za sodelovanje državljanov v postopku odločanja.

Ker je Komisija od tedaj sprejela predlog direktive o primerni skrbnosti podjetij glede trajnostnosti, nadaljnje preiskave te zadeve niso upravičene. Varuhinja je sicer Komisiji predlagala izboljšavo, da bi ta v prihodnje v svojih poročilih o rezultatih javnih posvetovanj zagotovila boljše informacije o odzivih državljanov, ki jih prejme prek platform za kampanje. Predlagala je še, naj Komisija organizacijam zagotovi jasne informacije o tem, kako je v kampanjah prejete odzive mogoče kar najbolje upoštevati v okviru posvetovanj.



Ozadje pritožbe

1. Komisija je od oktobra 2020 do februarja 2021 organizirala javno posvetovanje, da bi zbrala mnenja deležnikov in državljanov o pobudi za trajnostno upravljanje podjetij [1] .

2. Pritožniki, več organizacij [2] , ki jih zastopa organizacija Friends of the Earth Europe (FoEE), so organizirali spletna orodja, ki so državljanom omogočila sodelovanje v posvetovanju s predložitvijo standardiziranega odgovora in zagotavljanjem lastnih posebnih prispevkov. Prispevki so bili zbrani v dveh ločenih kampanjah. Odgovori, zbrani v prvi kampanji [3] , so bili predloženi neposredno prek spletnega portala Komisije za posvetovanje. Podatki, zbrani v drugi kampanji [4] , so bili delno poslani prek spletnega portala za posvetovanje in delno zbrani kot spletna peticija. Obe kampanji sta skupaj mobilizirali 595390 odzivov.

3. Januarja in februarja 2021 je FoEE opravil več izmenjav s Komisijo, da bi se dogovoril o najboljšem načinu, kako Komisiji zagotoviti podpise v podporo odgovoru druge kampanje, ki so bili zbrani kot spletna peticija. FoEE in Komisija sta se strinjala, da se lahko dokument PDF z imeni vseh, ki so peticijo podpisali (122785), predloži po elektronski pošti. FoEE je Komisijo pozval, naj „*sporoči skupno število odgovorov državljanov, namesto da bi to obravnavala kot en odgovor na posvetovanje*“, in jih omenila v oceni učinka. Komisija se je strinjala, da *bo „navedla sklic na odgovor z navedbo števila anketirancev, ki jih [...] predstavlja*“, in dodala, da „*bi bilo v oceni učinka navedeno število podpisov*“.

4. Februarja 2021 je FoEE Komisiji poslal dva dokumenta PDF, ki sta vsebovala 122785 podpisov.

5. Maja 2021 je FoEE stopil v stik s Komisijo in izrazil pomisleke glede dejstva, da v zbirnem poročilu o dejstvih [5] , objavljenem na spletni strani posvetovanja [6] po zaključku posvetovanja, ni bilo navedenih 122785 podpisov. Trdila je, da to ni v skladu s tem, kar se je dogovorila s Komisijo, in sicer da se podpisi obravnavajo enako resno kot odgovori, poslani prek posvetovalnega orodja.

6. Komisija je julija 2021 obvestila skupino FoEE, da je posodobila zbirno poročilo o dejstvih, tako da vključuje sklic na podpise. Dodala je, da so odgovori, predloženi v okviru kampanj, ločeni in analizirani ločeno od odgovorov, ki niso bili sprejeti v okviru kampanje, ter da bodo vsi prispevki zainteresiranih strani navedeni, analizirani in vključeni v zbirno poročilo [7] , ki je priloženo oceni učinka in objavljeno skupaj s predlogom.

7. Skupina FoEE je avgusta 2021 pozdravila spremembo zbirnega poročila o dejstvih in Komisijo pozvala, naj poleg sklicevanja na število prejetih prispevkov vključi tudi njihova ključna sporočila. Komisijo je tudi pozval, naj spremeni tortni diagram na spletni strani posvetovanja, da bo vključevala 122785 podpisov.

8. Komisija je septembra 2021 navedla, da zbirno poročilo o dejstvih ne vključuje podrobnega opisa prispevkov javnosti, temveč zagotavlja pregled. Zato je menila, da ga ni treba dodatno



spremeniti.

9. Nezadovoljni z odgovori Komisije so se novembra 2021 obrnili na varuhinjo človekovih pravic.

Preiskava

10. Varuhinja človekovih pravic je začela preiskavo o tem, kako je Komisija (i) poročala o vsebini prispevkov, zbranih v okviru obeh kampanj v zbirnem poročilu o dejstvih, in (ii) odražala število prispevkov, prejetih na spletišču javnega posvetovanja.

11. Med preiskavo je varuh človekovih pravic prejel odgovor Komisije in nato pripombe pritožnikov v odgovor na odgovor Komisije.

Kako je Komisija poročala o prispevkih kampanje v zbirnem poročilu o dejstvih

Argumenti, predstavljeni varuhu človekovih pravic

12. Komisija meni, da je vse prispevke obravnavala enako in ustrezno predstavila rezultate kampanje v skladu s smernicami za boljše pravno urejanje [8] (smernice).

13. Komisija je menila, da je ravnala v skladu s tem, o čemer se je strinjala v svoji korespondenci z družbo FoEE. Sklicevala se je na prispevke z navedbo števila anketirancev, ki so jih zastopali, se nanje sklicevala v oceni učinka in upoštevala vse prispevke v okviru posvetovalnih dejavnosti za pripravo pobude. Komisija je navedla, da so bili prispevki, zbrani s kampanjami, v celoti upoštevani v zbirnem poročilu, priloženem oceni učinka.

14. Komisija je ugotovila, da zbirno poročilo o dejstvih vključuje število prejetih prispevkov, vključno z odgovori na kampanjo. Po spremembi se nanaša tudi na 122785 podpisov.

15. Dodala je, da smernice sicer priznavajo, da so kampanje zelo učinkovite pri ustvarjanju zanimanja med zainteresiranimi stranmi in poudarjanju ključnih sporočil za oblikovalce politik, vendar omenjajo tudi, da so kampanje izziv za tiste, ki analizirajo odzive. V tem smislu „zbirka orodij za boljše pravno urejanje“ [9] (zbirka orodij) meni, da je bistveno opredeliti kampanje, jih analizirati ločeno in ustrezno predstaviti rezultate.

16. V zvezi z zbirnim poročilom o dejstvih je v zbirki orodij določeno, da bi morala Komisija zagotoviti jedrnat in uravnotežen pregled prispevkov, prejetih med določeno posvetovalno dejavnostjo. Komisija je zato trdila, da poročilo ni namenjeno podrobnemu opisu vsebine prispevkov, temveč le njihovem pregledu. Vendar so bili vsi odzivi kampanje ločeni in analizirani ločeno v Prilogi II k oceni učinka, kot je določeno v zbirki orodij, in objavljeni v registru dokumentov Komisije [10]. Zato je Komisija menila, da je upravičeno, da zbirno poročilo



o dejstvih vsebuje le pregled teh odgovorov.

17. Pritožniki se ne strinjajo s Komisijo. Opozorili so, da je zbirno poročilo o dejstvih jednat dokument z osmimi stranmi, ki ga je Komisija predstavila kot povzetek izida posvetovanja. Prav tako je bil javno dostopen v ključni fazi razvoja predloga. Komisija je v zbirnem poročilu o dejstvih razčlenila 855 odgovorov zainteresiranih strani, 473461 odzivov kampanje pa *je* bilo predstavljenih šele po začetku predloga v oddelku 247 strani priloge k oceni učinka. Po mnenju pritožnikov ni verjetno, da bi ljudje, ki sodelujejo pri pripravi predloga in postopku odločanja, enako pozornost namenili prilogi in zbirnemu poročilu o dejstvih.

18. Pritožniki so tudi trdili, da Komisija z izključitvijo vsebine odgovorov kampanje iz zbirnega poročila o dejstvih ni ravnala v skladu s smernicami in naborom orodij niti ni ukrepala na podlagi dogovora s skupino FoEE. Komisija je z ločevanjem prispevkov za kampanjo od prispevkov podjetij in združenj vzpostavila dvotirni sistem, ki je kaznoval državljane ter privedel do neuravnoteženega in nepoštenega poročanja. Po mnenju pritožnikov se to ne more šteti za enako obravnavanje.

19. Pritožniki so dejali, da so javna posvetovanja eden redkih načinov, da morajo državljani sodelovati pri oblikovanju politik na ravni EU. Po njihovem mnenju bi bilo treba odzive državljanov analizirati in o njih poročati na enak način kot vse druge odzive na javna posvetovanja.

Ocena varuha človekovih pravic

20. Pogodba o Evropski uniji določa, da je treba odločitve sprejemati čim bolj odprto in v kar najtesnejši povezavi z državljani. [11] Prav tako določa, da imajo državljani pravico sodelovati v demokratičnem življenju EU [12] in da bi morale institucije EU državljanom in predstavniškim združenjem omogočiti, da izrazijo in javno izmenjajo svoja stališča na vseh področjih delovanja EU [13]. Javna posvetovanja so ključno orodje za zagotovitev udeležbe državljanov v demokratičnem življenju EU in v procesu odločanja.

21. Komisija pri načrtovanju, pripravi ali predlaganju novih zakonov in politik EU sledi svoji agendi za boljše pravno urejanje, da bi zagotovila pregledno pripravo zakonodaje, ki temelji na dokazih, in upoštevala mnenja tistih, ki bi lahko bili prizadeti [14]. Komisija je leta 2021 po reviziji obstoječih orodij in smernic objavila posodobljene različice smernic in nabora orodij za boljše pravno urejanje.

22. Smernice in zbirka orodij določajo načela, ki jih Komisija upošteva pri pripravi novih pobud in predlogov ter pri upravljanju in ocenjevanju obstoječe zakonodaje. Določajo tudi postopek in pravila, ki bi jih morala Komisija upoštevati pri izvajanju javnih posvetovanj. [15] Varuh človekovih pravic je dosledno zastopal stališče, da bi morale institucije in organi EU uporabljati pravila, ki so jih same določile. To zagotavlja doslednost in preglednost ter preprečuje občutek samovoljnosti pri delovanju uprave EU.



23. Hkrati bi bilo treba vedno uporabljati smernice in z njimi povezan nabor orodij, da bi dosegli zastavljeni namen, in sicer zagotoviti pregleden, na dokazih temelječ in vključujoč postopek politike in priprave zakonodaje. V nasprotnem primeru se lahko ta pravila spremenijo v zgolj vajo klopi. Lahko se zahteva prožnost pri uporabi smernic, Komisija pa ima pri ocenjevanju, kaj pravila pomenijo v posameznem primeru, polje proste presoje.

24. V tem primeru je Komisija menila, da je v skladu z določbami smernic in nabora orodij, da se v zbirno poročilo o dejstvih ne vključi pregled vsebine odgovorov, predloženih s kampanjami.

25. Kar zadeva zbirno poročilo o dejstvih, smernice navajajo, da bi morale vključevati „*ključna vprašanja, ki so bila izpostavljena v javnem posvetovanju*“ **[16]** . Zbirka orodij dodaja, da „so oglaševalske akcije opredeljene, zato bi jih bilo treba navesti v zbirnem poročilu o dejstvih in v zbirnem poročilu. Poročanje o kampanjah bi morale vključevati število anketirancev, ki podpirajo kampanjo, in povzetek njihovih stališč [...]“ (poudarek dodan) **[17]** .

26. Varuhinja človekovih pravic priznava, da je v zbirki orodij navedeno, da bi bilo treba odgovore kampanje ločiti in analizirati ločeno od odgovorov brez kampanje **[18]** . Vendar se zdi, da se to nanaša na analizo odgovorov in ne na poročanje o njihovi vsebini.

27. Varuhinja človekovih pravic ugotavlja, da se zdi, da smernice za boljše pravno urejanje in nabor orodij puščajo nekaj prostora za razlago, ali bi morala Komisija v zbirnem poročilu o dejstvih predstaviti vsebino rezultatov kampanje. Vendar so smernice in zbirka orodij izraz načel boljšega pravnega urejanja, katerih cilj je med drugim vključiti državljane v postopek odločanja. Pri njihovi razlagi bi morala Komisija to upoštevati in se odločiti za razlago, ki je za državljane ugodnejša.

28. Varuhinja človekovih pravic meni, da je sicer pomembno omogočiti javnosti, da z organizacijo javnih posvetovanj predstavi svoja stališča v zvezi s predlaganimi politikami in odločitvami, vendar je enako pomembno, da se vsa stališča predstavijo na uravnotežen in pošten način. Obstaja jasna razlika med odgovori, ki jih je treba opisati samo v zbirnem poročilu o dejstvih ali v prilogi k oceni učinka. Zbirno poročilo o dejstvih je na voljo v zgodnejši fazi kot ocena učinka in je neposredno in lahko dostopno na spletišču posvetovanja. Poleg tega, kot je navedel pritožnik, gre za bistveno bolj jedrnat dokument. Jasno je, da so odgovori, vključeni v zbirno poročilo o dejstvih, bolj poudarjeni kot odgovori iz priloge k oceni učinka.

29. Organizacije vlagajo čas in vire v začetek kampanj in zbiranje odgovorov državljanov v okviru javnih posvetovanj. Pristop Komisije, da sploh ne poroča o vsebini odzivov kampanje v zbirnem poročilu o dejstvih, bi lahko organizacije odvrnil od tega, da bi v prihodnosti začele izvajati kampanje. To bi škodilo zmožnosti javnih posvetovanj za zbiranje mnenj javnosti in udeležbi državljanov v postopku odločanja.

30. Glede na navedeno varuhinja človekovih pravic meni, da je primerno in pošteno, da se v zbirno poročilo o dejstvih vključi pregled vsebine odgovorov državljanov, predloženih s kampanjami. Čeprav je lahko obseg odzivov kampanje izziv za Komisijo, je vsebina teh odgovorov v veliki meri enaka. Število odgovorov, prejetih v okviru kampanj, zato ne bi smelo



predstavljati velike ovire za njihovo vključitev v zbirno poročilo o dejstvih. Nasprotno, ker odzivi kampanje večinoma vključujejo ista ključna sporočila, so dovolj homogena skupina, ki jo je mogoče povzeti v zbirnem poročilu o dejstvih.

31. Obžalovanja vredno je, da Komisija smernic in nabora orodij za boljše pravno urejanje ni uporabila na državljanom prijaznejši način, zlasti z zagotavljanjem več informacij o odzivih, prejetih s kampanjami, v svojem zbirnem poročilu o dejstvih. Ker pa je Komisija od takrat sprejela predlog direktive o skrbnem pregledu podjetij glede trajnostnosti [19], nadaljnje preiskave v zvezi s tem vprašanjem niso upravičene.

32. Za izboljšanje splošne pravičnosti poročanja Komisije o javnih posvetovanjih varuhinja človekovih pravic meni, da bi morala Komisija v prihodnosti v zbirno poročilo o dejstvih skupaj z odgovori zainteresiranih strani vključiti kratek pregled stališč, izraženih v odgovorih, zbranih s kampanjami. Varuh človekovih pravic bo Komisiji v ta namen predlagal izboljšave.

Kako je Komisija predstavila podpise po elektronski pošti na spletni strani posvetovanja

Argumenti, predstavljeni varuhu človekovih pravic

33. Pritožniki so trdili, da je Komisija štela 122785 podpisov, predloženih po elektronski pošti, kot en sam prispevek in o njih poročala na spletni strani posvetovanja. Dejali so, da Komisija kljub njihovi zahtevi, da se jih vključi na spletno stran, tega ni storila.

34. Komisija je navedla, da 122785 podpisov ni štela kot en sam prispevek, prav tako pa jih na spletni strani posvetovanja ne manjka. Ustrezni dokumenti za pripravo ocene učinka so zbirno poročilo o dejstvih in, kar je še pomembneje, Priloga II k oceni učinka, v kateri so navedeni podpisi. Tortni grafikon na spletni strani posvetovanja je statistična predstavitev veljavnih primerov povratnih informacij in zato tehnično ne more vključevati podpisov, zagotovljenih po elektronski pošti. Je preprost vizualni pripomoček in ne predstavlja popolnega prikaza vseh prejetih vnosov.

Ocena varuha človekovih pravic

35. Varuhinja človekovih pravic ugotavlja, da informacije v tortnem diagramu sicer niso popoln prikaz prejetih prispevkov, vendar so zelo koristen vizualni pripomoček in omogočajo hitro opredelitev vrste prejetih odgovorov. Varuh človekovih pravic v tem smislu razume, da pritožnik želi, da se podpisi, zagotovljeni po elektronski pošti, vključijo v tortni grafikon.

36. Vendar je varuhinja človekovih pravic seznanjena z razlago Komisije, da jih s tehničnega vidika ni bilo mogoče vključiti v tortni diagram na spletni strani posvetovanja.



37. Varuh človekovih pravic obžaluje, da pritožniki v svojih izmenjavah s Komisijo niso bili obveščeni, da podpisov, predloženih po elektronski pošti, ne bi bilo mogoče vključiti v tortni diagram. Pritožniki so jasno navedli, da so pričakovali, da se bodo podpisi obravnavali enako kot drugi odzivi posvetovanja in da se bo skupno število odgovorov kampanje odražalo v sporočilu Komisije o posvetovanju.

38. Kljub tehničnim omejitvam bi lahko Komisija na spletni strani posvetovanja navedla, da je poleg povratnih informacij, navedenih v tortnem diagramu, prejela tudi odgovore, ki jih je podpisalo 122785 posameznikov. Ker pa je predlog Komisije zdaj sprejet, nadaljnje preiskave v zvezi s tem vprašanjem niso upravičene.

39. V prihodnosti bi morala Komisija organizacijam zagotoviti jasne informacije o tem, kako je mogoče odzive, ki jih zberejo s kampanjami, najbolje upoštevati v okviru posvetovanj. Varuh človekovih pravic bo v nadaljevanju podal ustrezen predlog.

Zaključek

Varuh človekovih pravic na podlagi preiskave zaključi ta primer z naslednjo ugotovitvijo:

Nadaljnje preiskave niso upravičene.

Pritožnik in Komisija bosta obveščena o tej odločitvi .

Predlogi za izboljšanje

V prihodnjih javnih posvetovanjih bi morala Komisija v zbirno poročilo o dejstvih vključiti pregled odgovorov, zbranih s kampanjami.

Komisija bi morala organizacijam zagotoviti jasne informacije o tem, kako je mogoče odzive, ki jih zberejo s kampanjami, najbolje upoštevati v okviru posvetovanj.

Emily O'Reilly evropska varuhinja človekovih pravic

Strasbourg, 12. 12. 2022

[1] Cilj pobude je izboljšati regulativni okvir EU za pravo družb in upravljanje podjetij. Več informacij o pobudi je na voljo na

https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12548-Sustainable-corporate-governance_en [Povezava]. Komisija je 23. februarja 2022 sprejela predlog direktive o potrebni skrbnosti



podjetij glede trajnosti, ki je na voljo na spletni strani

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52022PC0071> [Povezava].

[2] Friends of the Earth Europe (FoEE), Anti-Slavery International, Avstrijska delavska zbornica (AK), Avstrijska sindikalna zveza (ÖGB), Evropska koalicija za korporativno pravosodje (ECCJ), Evropska konfederacija sindikatov (ETUC), kampanja Clean Clothes – International Office, Global Witness, SumOfUs, WeMove.

[3] Prvo kampanjo so vodili Global Witness, Anti-Slavery International in Clean Clothes Campaign v sodelovanju z Avaazom.

[4] Drugo kampanjo so vodili FoEE, Evropska konfederacija sindikatov, Evropska koalicija za korporativno pravosodje, avstrijska delavska zbornica in avstrijska sindikalna zveza v partnerstvu z WeMoveEurope in SumOfU, podprlo pa jo je več kot 150 skupin civilne družbe.

[5] Na spletni strani posvetovanja je kmalu po zaključku javnega posvetovanja objavljeno zbirno poročilo o dejstvih, ki vsebuje kratek povzetek dejstev o ključnih vprašanjih, izpostavljenih v javnem posvetovanju.

[6]

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

[7] Ob koncu posvetovalne dejavnosti se pripravi zbirno poročilo, ki je priloženo oceni učinka kot priloga in je priloženo pobudi po postopku, ki vodi do sprejetja s strani Komisije.

[8] Smernice za boljše pravno urejanje,

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

[9] Zbirka orodij za boljše pravno urejanje,

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

[10] Delovni dokument služb Komisije – poročilo o oceni učinka, priložen dokumentu k predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o potrebni skrbnosti v zvezi s trajnostnostjo podjetij,

[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)
[Povezava].

[11] Pogodbe o Evropski uniji, člena 1 in 10(3),

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

[12] Pogodbe o Evropski uniji, člen 10(3).

[13] Pogodbe o Evropski uniji, člen 11(1).



[14] Več informacij o agendi za boljše pravno urejanje je na voljo na

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

[Povezava].

[15] Ustrezna poglavja za javna posvetovanja so poglavje 2 smernic za boljše pravno urejanje in poglavje 7 v zbirki orodij za boljše pravno urejanje.

[16] Smernice za boljše pravno urejanje, stran 21.

[17] Zbirka orodij za boljše pravno urejanje, stran 478.

[18] Zbirka orodij za boljše pravno urejanje, strani 476 in 478.

[19]

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

[Povezava]