BG 2019 № 14

Специален доклад

„Споделете мнението си!“: Обществените консултации на Комисията ангажират гражданите, но информационните дейности, насочени към обществеността, не са достатъчни

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА

Съдържание

	Точки
Кратко изложение	I—VI
Въведение	01—16
Ангажиментът на Комисията за съвместна работа с гражданите	03—09
Обществените консултации на Комисията	10—16
Обхват и подход на одита	17—23
Констатации и оценки	24—110
Рамка на Комисията за обществени консултации	24—32
Общо удовлетворение на участниците от процеса на консултации	24—26
Висок стандарт на рамката на Комисията, но недостатъчен фокус върху наблюдението и оценката	27—32
Подготовка и участие в подбрани обществени консултации	33—75
Стратегиите за консултации невинаги са добре подготвени и публикувани	35—50
Обществени консултации с вариращи равнища на участие	51—60
Необходимост от преводи на повече езици и по—лесни за четене въпросници	61—72
Периодът от време за консултация е отговарял на изискуемите стандарти	73—75
Предоставяне на информация за работата по консултацията и за резултатите от нея	76—110
Слабости при обработването на лични данни	78—86
Недостатъци при анализа на данните	87—95
Недостатъчна обратна информация към участниците и ограничена публичност на резултатите	96—110
Заключения и препоръки	111—118

Приложения

Приложение I – Разгледаните от Сметната палата обществени консултации на Комисията

Приложение II – Експертна група

Приложение III – Проучване на нагласите

Приложение IV – Превод на отговорите на граждани

Приложение V – Брой участници по държава на пребиваване

Акроними и съкращения

Речник на термините

Отговор на Комисията

Одитен екип

График

Кратко изложение

I Съгласно член 11 от Договора за Европейския съюз Комисията има задължение да консултира гражданите и представителните сдружения във всички области на действие на Съюза. При консултациите със заинтересованите страни — и по-конкретно обществените консултации — се събират информация и мнения от гражданите и други заинтересовани страни, когато Комисията подготвя инициативи в различните области на политика или оценява съществуващите интервенции.

II След публикуването на своята Бяла книга за европейско управление от 2001 г. Комисията е поела сериозен ангажимент за съвместна работа със заинтересованите страни и гражданите през целия цикъл на политиката, с цел да се повишат демократичната легитимност и отговорността за отчитане на ЕС в процеса на законотворчество в ЕС. Комисията провежда средно над 100 обществени консултации годишно.

III В своя одит Сметната палата изготви оценка на това дали обществените консултации на Комисията ефективно достигат до гражданите и заинтересованите страни и използват техните мнения. Сметната палата провери как е разработена рамката на Комисията в тази област, начина, по който Комисията подготвя и извършва подбор на обществените консултации, и по какъв начин тя предоставя информация и използва консултациите. Беше прегледана извадка от 26 обществени консултации на Комисията, проведени от пет генерални дирекции в периода 2016 – 2018 г. Сметната палата извърши проучване на нагласите, за да установи доколко удовлетворени всъщност са участниците от обществените консултации. За да подобри своя анализ, тя сформира и експертна група, която да помогне за фокусирането върху области от особено значение, които биха могли да бъдат подобрени.

IV Сметната палата установи, че като цяло както изпълнението на извадката от обществени консултации на Комисията, така и нагласата на участниците към тях са задоволителни. Заключението е, че рамката на Комисията за обществени консултации е с висок стандарт, но че информационните дейности, насочени към обществеността, се нуждаят от подобрения.

V При одита на Сметната палата бяха установени допълнителни области, в които процесът на обществени консултации може да бъде подобрен: фокусът върху наблюдението и оценката; съдържанието и популяризирането на стратегиите на

Комисията за обществени консултации; информационните дейности, насочени към обществеността; критериите за категоризиране на инициативите; езиците, на които са достъпни документите за консултации; качеството на въпросниците, обработването на данните и сигурността; обратната информация от респондентите относно резултатите от консултациите.

VI Сметната палата препоръча на Комисията да подобри наблюдението на публичните консултации; да подобри стратегиите за обществени консултации; да преведе на всички официални езици ключовите документи за консултации, свързани с приоритетните инициативи и инициативите от широк обществен интерес; да подготви общи въпросници за обществеността и конкретни въпроси за специалистите; да прилага високи стандарти за обработване на данни и за сигурност и да предоставя на участниците навременна обратна информация относно резултатите от консултациите.

Въведение

01 Резултатите от обществените консултации могат да оформят създаването на политики в ЕС. Като характерен пример за това на 12 септември 2018 г. в своята реч за състоянието на Съюза за 2018 г., озаглавена „Да изпълним обещанията си“, председателят на Комисията Юнкер посочва, че „няма аплодисменти, когато правото на ЕС повелява, че европейците трябва да сменят времето два пъти годишно. Днес Комисията предлага това да се промени. Смяната на времето трябва да бъде преустановена“[1]. Европейската комисия предлага през 2019 г. да се сложи край на сезонната смяна на часа в Европа, като предоставя на държавите членки свободата да решат дали желаят да прилагат за постоянно лятното или зимното часово време.

02 Няколко месеца преди това, между 4 юли и 6 август 2018 г., Комисията провежда обществена консултация, получила 4,6 млн. отговора — най-големият брой отговори, получаван някога в организирана от нея обществена консултация.

Ангажиментът на Комисията за съвместна работа с гражданите

03 В член 11 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) се изисква Комисията да провежда широки консултации, като дава възможност на гражданите и другите заинтересовани страни да участват в създаването на политики[2]. На 25 юли 2001 г. Комисията приема Бялата книга за европейско управление[3], чиято цел е да се отвори процесът на създаване на политики с цел ангажиране на повече хора и организации с формирането и изпълнението на политиката на ЕС, като по този начин се повишат демократичната легитимност и отчетността на ЕС. С цел изпълнение на тези ангажименти Комисията подготвя документ относно

---

[1] Стр. 6 от речта на председателя на Комисията Жан-Клод Юнкер за състоянието на Съюза за 2018 г. 12 септември 2018 г.

[2] Член 11 от Договора за Европейския съюз относно демокрацията на участието: (3) С цел да осигури съгласуваност и прозрачност на дейността на Съюза, Европейската комисия провежда широки консултации със заинтересованите страни.

[3] COM(2001) 428 окончателен.

консултиране със заинтересованите страни[4], който допринася и за плана за действие за по-добро регулиране[5].

04 В насоките за по-добро регулиране се дава определение за консултация със заинтересованите страни (гражданите също се включват в тази категория) като „официален процес, чрез който Комисията събира информация и мнения от заинтересованите страни относно своите политики“[6]. Това е основна част от политиката на Комисията за по-добро регулиране. „По-добро регулиране“ не е свързано с регулиране или дерегулиране: това е начин на работа, който има за цел да гарантира, че политическите решения се подготвят по открит и прозрачен начин, черпят информация от най-добрите налични доказателства и се подкрепят чрез широкото участие на гражданите и други заинтересовани страни, като например организациите на гражданското общество и представителните сдружения[7]. Когато в доклада на Сметната палата се говори за „граждани“, това понятие включва и „други заинтересовани страни“.

05 Сегашната програма на ЕС за по-добро регулиране на Комисията „Юнкер“ е публикувана през 2015 г.[8] и се придружава от насоки, включително инструментариум. През 2017 г. Комисията извършва основна актуализация на своите вътрешни насоки и инструменти за по-добро регулиране, с оглед да увеличи легитимността на това, което прави[9].

06 През октомври 2017 г. Комисията подчертава, че е поела сериозен ангажимент за съвместна работа с гражданите[10]. Тя стартира уебсайта „Участие в изготвянето на законодателството“, чиято цел е да позволи на гражданите да

---

4 COM(2002) 704 окончателен.

5 COM(2001) 726 окончателен и COM(2002) 278 окончателен.

6 SWD(2017) 350 final: Насоки за по-добро регулиране, стр. 69. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf

7 Насоки за по-добро регулиране, стр. 4.

8 SWD(2015) 111 final.

9 Насоки за по-добро регулиране, SWD(2017) 350 final: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf

10 Приключване на програмата за по-добро регулиране: по-добри решения за по-добри резултати. SWD(2017) 675 final.

участват в нейната работа през целия цикъл на политиката[11]. Гражданите могат да споделят своите мнения от инициирането до оценката на политиките на ЕС чрез интернет портала „Споделете мнението си“[12] (***фигура 1***).

Фигура 1 — Възможности за участие на гражданите в цикъла на политиката на ЕС

Източник: Работен документ на службите на Комисията, COM(2019) 178.

07 През 2018 г. Комисията осъвременява уебсайта „Участие в изготвянето на законодателството“ и прави няколко подобрения в интернет портала „Споделете мнението си“. Основните подобрения са: хронологично представяне на възможностите за обратна информация; включване на всички отворени и приключени обществени консултации; публикуване на предстоящи инициативи и превод на всички езици на ЕС на обща информация във връзка с всички обществени консултации.

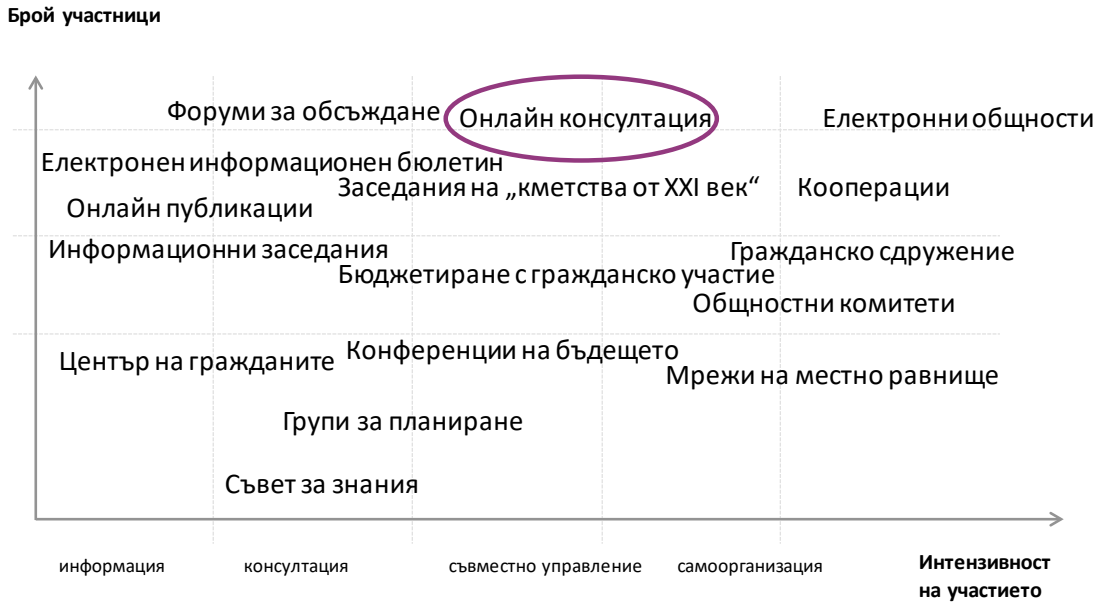
---

[11] Уебсайт „Участие в изготвянето на законодателството“: https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_bg

[12] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_bg

08 Ангажиментът на Комисията за по-добра съвместна работа с гражданите е международно признат. В своя доклад „Перспективи относно регулаторната политика през 2018 г.“ Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) класира Комисията на първо място измежду всички държави от ОИСР за „ангажираност на заинтересованите страни“, която включва гражданите като „обществеността“ при разработването както на първично, така и на вторично законодателство[13]. Според доклада държавите продължават да използват разнообразни инструменти за консултации както с обществеността, така и по-целенасочено с подбрани заинтересовани страни[14]. Това разнообразие от инструменти за консултация се разглежда в редица други доклади на тази тема. Например в проучване за Съвета на Европа и други се анализира връзката между участниците и интензивността на участието (***фигура 2***). Счита се, че при (обществената) онлайн консултация, върху която се акцентира в доклада на Сметната палата, има голям брой участници.

Фигура 2 — Спектър на процедурите за информация и обществено участие



Източник: https://rm.coe.int/public-participation-and-democratic-innovations-assessing-democratic-i/168075f47b, като „Онлайн консултацията“ е подчертана от ЕСП.

[13] ОИСР (2018), Перспективи на ОИСР относно регулаторната политика през 2018 г., OECD Publishing, Париж, стр. 48.

[14] ОИСР (2018), Перспективи на ОИСР относно регулаторната политика през 2018 г., OECD Publishing, Париж, стр. 55.

09 По своята същност изборният процес на гласуване за представители на хората е най-основният демократичен инструмент, чрез който гражданите участват в законотворчеството. Освен демократичните избори, инструментите за демократично участие, които допринасят за изготвянето на законодателството през целия цикъл на политиката, варират от плебисцити и референдуми, през други форми на консултации (напр. проучвания на Евробарометър, фокусни групи и обществени изслушвания) до граждански диалози[15] и избрани на случаен принцип събрания на граждани[16]. Комисията провежда обществени консултации онлайн, за да събере информация и мнения от заинтересованите страни относно нейните политики. Според доклада на ОИСР най-популярните форми на ангажиране на заинтересованите страни са уеб-базираните обществени консултации („онлайн консултацията“, показана на ***фигура 2***), при които гражданите имат възможност да коментират, и консултантските групи или подготвителните комитети, при които заинтересованите страни са подбрани предварително[17].

Обществените консултации на Комисията

10 Консултациите на Комисията имат за цел да допълват нейното по-широко взаимодействие с гражданите и другите заинтересовани страни[18]. В насоките за по-добро регулиране са обяснени двата начина, по които Комисията провежда тези консултации[19]:

- обществената консултация осигурява достъп на всеки, който желае да даде своя принос. Комисията провежда обществени консултации чрез използване на онлайн въпросници. Гражданите изразяват своето мнение по дадена

---

[15] Гражданските диалози са обществени дебати с членовете на Европейската комисия и други лица, отговорни за вземането на решения в ЕС, като например членове на Европейския парламент и политици на национално, регионално и местно равнище. https://ec.europa.eu/info/events/citizens-dialogues_bg

[16] Вж. „Citizens’ Participation Using Sortition“ („Участие на гражданите чрез жребий“), Bertelsmann Stiftung, октомври 2018 г.

[17] ОИСР (2018), Перспективи на ОИСР относно регулаторната политика през 2018 г., OECD Publishing, Париж, стр. 55.

[18] Насоки за по-добро регулиране от 2017 г., стр. 69 (2015 г., стр. 64).

[19] Насоки за по-добро регулиране от 2017 г., стр. 79 (2015 г., стр. 76).

тема, като отговарят на въпросник в EU Survey[20] — официалният инструмент на Комисията за управление на анкети;

- специализираната консултация е предназначена за конкретни добре определени групи заинтересовани страни. При специализирана консултация заинтересованите страни се подбират предварително и само изрично поканени групи заинтересовани страни или лица могат да участват в консултацията.

11 Комисията счита, че от всички извършвани от нея дейности, свързани с консултациите[21], обществените консултации са в най-голяма степен прозрачни и достъпни[22]. Освен това съгласно резултатите от обществената консултация относно „Преглед на резултатите от програмата на Комисията за по-добро регулиране“ най-добре известният и най-ценният начин за принос към създаването на политики е посредством обществени консултации[23].

12 Обществената консултация може да достигне до широк спектър от респонденти, които доброволно предоставят обратна информация. В насоките на Комисията за по-добро регулиране се пояснява, че събраните посредством обществени консултации данни не са представително мнение на населението на ЕС[24]. Това се дължи на самоподбора на респондентите, което означава, че отговорите не са получени за представителна извадка[25].

13 Според насоките на Комисията за по-добро регулиране обществените консултации са задължителни за: инициативи с оценки на въздействието; оценки; проверки за пригодност; съобщения за консултация на Комисията и зелени

---

[20] https://ec.europa.eu/eusurvey/?language=bg

[21] Инструментариум за по-добро регулиране от 2017 г., стр. 395 (2015 г., стр. 317): конференции, обществени изслушвания и прояви; проучвания на Евробарометър; експертни групи; фокусни групи; интервюта; обществени консултации; консултации, насочени към МСП, дискусионни групи на МСП; семинари, срещи и семинари.

[22] Инструментариум за по-добро регулиране от 2017 г., стр. 396 (2015 г., стр. 319). Предимства на отворената обществена онлайн консултация: достига до широк кръг и до голям брой заинтересовани страни).

[23] COM(2019) 178, стр. 15.

[24] Инструментариум за по-добро регулиране от 2017 г., стр. 424 (2015 г., стр. 319).

[25] Инструментариум за по-добро регулиране от 2017 г., стр. 423 (2015 г., стр. 319).

книги[26]. Някои от новите инициативи ще доведат до законодателни предложения, но други (основно оценки) ще бъдат незаконодателни инициативи (напр. доклади до Европейския парламент и Съвета и препоръки за преговори по международни споразумения).

14 В насоките на Комисията за по-добро регулиране процесът на консултации е разделен на три взаимодействащи си етапа: 1) създаване на стратегията за консултации; 2) провеждане на консултациите; и 3) предоставяне на информация за създаването на политики. Всеки един етап включва няколко поредни стъпки, които следва да осигурят рамката за висококачествена прозрачна консултация със заинтересованите страни[27] (***фигура 3***).

Фигура 3 — Процесът на консултации

Източник: ЕСП, въз основа на насоките на Комисията за по-добро регулиране.

[26] Насоки за по-добро регулиране от 2017 г., стр. 71 (2015 г., стр. 66).

[27] Насоки за по-добро регулиране от 2017 г., стр. 73 (2015 г., стр. 69).

15 От 2015 г. до края на 2018 г. Комисията е провеждала средно над 100 обществени консултации годишно (общо 417)[28]. Степента на участие е варирала значително. Най-голямото участие за всяка година е както следва:

- през 2018 г. при обществената консултация относно лятното часово време са получени 4,6 млн. отговора — най-големият брой отговори, получаван някога в провеждана от Комисията обществена консултация;
- през 2017 г. при обществената консултация относно модернизирането и опростяването на общата селскостопанска политика са получени 63 000 отговора (без да се включва голяма кампания от 260 000 отговора);
- през 2016 г. при обществената консултация относно европейския стълб на социалните права са получени 16 500 отговора; и
- през 2015 г. при обществената консултация относно законодателството на ЕС в областта на природата (Директивата за птиците, Директивата за местообитанията) са получени 550 000 отговора.

16 Средногодишният брой на участниците във всички обществени консултации, без да се включва най-голямата консултация за въпросната година, е бил приблизително 500 участници през 2015 г. и 2016 г. и приблизително 2 000 участници през 2017 г. и 2018 г.

[28] COM(2019) 178, стр. 5.

Обхват и подход на одита

17 В стратегията на Сметната палата за периода 2018 – 2020 г.[29] усещането за дистанция между гражданите и институциите на ЕС е определено като заплаха за ЕС. През февруари 2018 г. Европейският парламент поиска от Сметната палата да оцени как гражданите могат да участват пряко в процеса на законотворчество в ЕС и да дават своя принос за него, и да прецени ефективността, целесъобразността, прозрачността и откритостта на използваните инструменти. В одита на Сметната палата се акцентира върху обществените консултации, тъй като участието на гражданите в процеса на обществени консултации е ключово за насърчаването на доверието в ЕС и за постигането на законодателство с високо качество.

18 Сметната палата оцени дали обществените консултации на Комисията са ефективни при достигането до гражданите и използването на техните мнения. Сметната палата провери по-конкретно дали:

а) структурата на рамката на Комисията за обществени консултации отразява добрите практики;

б) Комисията е подготвила и провела подбраните обществени консултации по такъв начин, че гражданите да могат да участват лесно и ефективно (етапи 1 и 2 от процеса на консултации на ***фигура 3***);

в) Комисията е анализирала в добра степен данните от въпросниците и дали е представила прозрачна и подробна информация относно работата по консултациите и резултатите от нея (етап 3 на ***фигура 3***).

19 Сметната палата провери извадка от 26 обществени консултации, проведени от Комисията в периода 2016 – 2018 г. В извадката бяха включени пет генерални дирекции (ГД) въз основа на броя проведени консултации, обхвата на инициативите, степента на участие и значението на темите за гражданите. Извадката включи две консултации, проведени от генералния секретариат, две от ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ (AGRI), пет от ГД „Образование, младеж, спорт и култура“ (EAC), седем от ГД „Миграция и вътрешни работи“ (HOME) и 10 от ГД „Мобилност и транспорт“ (MOVE) (***приложение I***)[30].

---

[29] https://www.eca.europa.eu/bg/Pages/Strategy.aspx

[30] Прегледаните обществени консултации са наречени ОК (вж. препратки ОК-1 — ОК-26).

20 Одитната дейност на Сметната палата включи също:

а) събеседване със служителите от всички генерални дирекции от извадката и осъществяване на контакт с редица други съответни генерални дирекции, институции и органи на ЕС[31];

б) посещение на две държави членки[32] и на ОИСР, за да се разбере по-добре рамката на Комисията в международен контекст;

в) Сметната палата прегледа и анализира ключови документи относно участието на заинтересованите страни, рамката за консултации на Комисията и осъществяването на избраните обществени консултации;

г) консултиране с група експерти за подобряване на анализа, което помогна на одиторите да акцентират върху области от особено значение, които биха могли да бъдат подобрени (***приложение II***).

21 Сметната палата извърши и проучване на нагласите на 16 007 граждани, които са участвали в извадката от обществени консултации, и получи 2 224 отговора. Одиторите анализираха отговорите и ги използваха, за да допълнят своите одитни констатации. Участниците оцениха своята удовлетвореност от всеки един от етапите от процеса на консултации и доколко са съгласни с общите твърдения на Комисията (***приложение III***). Те предоставиха също така своите мнения и предложения относно процеса на обществени консултации (***каре 1*** — ***8***)[33]. Разделите от доклада на Сметната палата, които представят мненията на респондентите, са обозначени с този символ:

[31] ГД „Комуникации“, ГД „Информатика“, ГД „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“ от Комисията; Европейския парламент; Европейския комитет на регионите; Европейския омбудсман и Комитета за регулаторен контрол (в рамките на Комисията).

[32] Естония и Германия.

[33] В каретата са преведени на езика на доклада подбрани становища и мнения, получени от гражданите. Оригиналните версии на всички избрани коментари са на разположение в ***приложение IV***.

22 Одитните критерии на Сметната палата бяха основани на:

а) ръководните принципи на ОИСР за открито и приобщаващо създаване на политики[34];

б) препоръката на ОИСР относно регулаторната политика[35];

в) собствените насоки и инструментариум на Комисията за по-добро регулиране.

23 Въпреки че не е необходимо ЕСП да получи съгласието или одобрението на Комисията, за да обработва лични данни[36], Комисията не предостави някои от поисканите по време на одита данни, като се позова на правилата за защита на данните. За да изпълнят целите на одита, одиторите намериха алтернативни решения в сътрудничество с Комисията с цената на значителна инвестиция от време и ресурси, което забави процеса на докладване.

[34] http://www.oecd.org/gov/46560128.pdf

[35] https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf

[36] Член 287, параграф 3 от ДФЕС: „Останалите институции на Съюза, всички органи, служби или агенции, осъществяващи управление на приходи от името на Съюза, всяко физическо или юридическо лице, което получава плащания от бюджета… изпращат на Сметната палата по нейно искане всички документи или информация, които са необходими за изпълнението на нейната задача“.

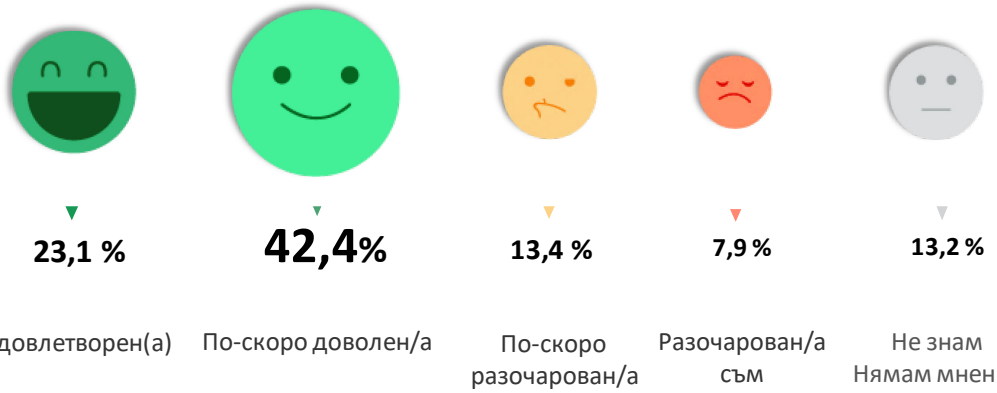
Констатации и оценки

Рамка на Комисията за обществени консултации

Общо удовлетворение на участниците от процеса на консултации

24 Проучването на нагласите на Сметната палата показа, че общо 65,5 % от участниците, които потвърждават, че са участвали в една от обществените консултации в извадката на Сметната палата, считат процеса на консултации за задоволителен или за задоволителен до известна степен (***фигура 4***).

Фигура 4 — Общо удовлетворение от процеса на обществени консултации на Комисията



Източник: Проучване на ЕСП.

25 Резултатите от проучването на Сметната палата показаха, че участниците признават общата цел на процеса на обществени консултации, т.е. предоставянето на възможност на гражданите да допринасят за създаването на политики (точка ***03***). На въпроса на Сметната палата защо са участвали в обществена консултация на Комисията респондентите посочват, че трите най-важни причини са, че:

- са искали да повлияят на законодателния резултат (58 %);
- се интересуват от темата (56 %); и
- считат участието си за гражданска отговорност (49 %).

Респондентите са оценили възможността за участие в законотворчеството на ЕС и в един демократичен процес, насърчаващ активното гражданство на ЕС

26 Трите аспекта, които респондентите са оценили в най-голяма степен по отношение на обществената консултация, в която са участвали, са, че тя (***каре 1***):

- дава възможност на гражданите да участват в законотворчеството на ЕС;
- помага за засилването на демократичната легитимност на ЕС; и
- допринася за развитието на европейското гражданство.

Каре 1

Примери за отговори на граждани: Те харесват факта, че имат възможност за участие в публичните консултации

Гражданин 1: „Възможността да споделя моето мнение не само по време на избори и така да помогна за оформянето на Европа.“ (оригиналният текст е на немски език)

Гражданин 2: „Възможността за пряко изразяване на мнение без посредници.“ (оригиналният текст е на италиански език)

Гражданин 3: „Възможността да изразя своите мисли и желания като земеделски стопанин.“ (оригиналният текст е на латвийски език)

Примери за отговори на граждани: Те харесват факта, че обществените консултации са демократични

Гражданин 4: „Освен гласуването за Европейски парламент съществуват съвсем малко възможности за споделяне на мнение за начина, по който ЕС се справя с проблемите, така че участието в обществена консултация на ЕС помага за запълването на демократичните пропуски.“ (оригиналният текст е на английски език)

Гражданин 5: „… Това, че това изобщо се случва. Важен етап по пътя към демократизирането на ЕС.“ (оригиналният текст е на немски език)

Гражданин 6: „Според мен този начин за провеждане на консултация е интересен, при условие че резултатите се използват за вземане на решения и гражданите не участват в тях само когато има избори. Трябва да преминем към форми на пряка демокрация. Заради представителната демокрация ние губим интерес: всеки път, когато се очаква да гласуваме, все повече хора не отиват до урните. Мисля, че това е сериозен проблем.“ (оригиналният текст е на испански език)

Примери за отговори на граждани: Те харесват факта, че обществените консултации насърчават активното европейско гражданство

Гражданин 7: „Възможността да бъда изслушан като европейски гражданин.“ (оригиналният текст е на английски език)

Гражданин 8: „Фактът, че най-накрая съм се почувствал като европейски гражданин.“ (оригиналният текст е на английски език)

Гражданин 9: „Трябва да се потърси мнението на обикновените граждани и на малкия бизнес.“ (оригиналният текст е на хърватски език)

Източник: Проучване на ЕСП.

Висок стандарт на рамката на Комисията, но недостатъчен фокус върху наблюдението и оценката

27 Рамката за консултации на Комисията е определена в нейните насоки и инструментариум за по-добро регулиране. Те са приети през май 2015 г. През юли 2017 г. Комисията е одобрила актуализиран набор от насоки, които потвърждават и поясняват общите правила за това как Комисията следва да се консултира с гражданите.

28 В съответствие с насоките на Комисията за по-добро регулиране консултациите следва да се ръководят от четири общи принципа[37]:

1) **Участие:** приемане на приобщаващ подход посредством възможно най-широки консултации;

2) **Откритост и отчетност:** осигуряване на прозрачност на процеса на консултации и на начина, по който той влияе върху създаването на политиките за участващите и за обществеността;

3) **Ефективност:** консултиране в момент, когато мненията на гражданите все още могат да доведат до промяна, спазване на пропорционалността и на специфичните ограничения;

4) **Съгласуваност:** гарантиране на съгласуваност на процесите на консултации във всички служби, както и на оценката, прегледа и контрола на качеството.

[37] Насоки за по-добро регулиране от 2017 г., стр. 70 (2015 г., стр. 65).

29 Тези четири общи принципа се допълват от стандарти[38], които са приложими за трите етапа на процеса на консултации (***фигура 3***). Въз основа на тези принципи и стандарти Комисията е класирана на първо място от ОИСР за ангажираност на заинтересованите страни (точка ***08***).

30 Одиторите съпоставиха рамката на Комисията с ръководните принципи на ОИСР за открито и приобщаващо създаване на политики и с препоръката на ОИСР относно регулаторната политика. Те установиха, че като цяло структурата на рамката на Комисията за обществени консултации допринася за приобщаващ законодателен процес и за прозрачни консултации, за ранно ангажиране с гражданите и за последователност в нейните процеси на консултации. Има обаче възможност за подобрение при наблюдението и оценката. В насоките на Комисията за по-добро регулиране не са предвидени:

а) специфични показатели, които да се наблюдават и отчитат за отделните обществени консултации на равнището на генералните дирекции и на равнището на Комисията като цяло;

б) методология за оценка на разходите, свързани с обществените консултации; и

в) систематична оценка на това дали обществените консултации постигат всички свои цели.

31 Съгласно насоките на Комисията „е добра практика да се извършва пропорционална вътрешна оценка на качеството на процеса на консултации“[39]. Събирането на информация за качеството на обществените консултации допринася за по-добрата информираност за изпълнението на стратегията за консултации и на нейните цели. Освен това систематичните оценки, които акцентират върху постигането на целите, помагат за установяването на най-добрите практики и формирането на изводи от натрупания опит с цел подобряване на бъдещите консултации.

32 Одиторите установиха, че в едва два от прегледаните 26 случая е извършена вътрешна оценка за изготвяне на заключения от натрупания опит, при която са използвани някои показатели. Като примери за добри практики по отношение на показателите, използвани от една от посетените държави членки, могат да се

---

[38] Насоки за по-добро регулиране от 2017 г., стр. 70 и 71 (2015 г., стр. 65 и 66).

[39] Насоки за по-добро регулиране от 2017 г., стр. 88 (2015 г., стр. 85).

посочат брой участия, многообразие от участници (напр. различни категории заинтересовани страни, място на произход или местопребиваване, използвани езици), необходимо време за подготовка, провеждане и докладване относно консултацията и степен на удовлетвореност на участниците.

Подготовка и участие в подбрани обществени консултации

33 Сметната палата провери следните аспекти на подготовката от Комисията, включително нейната стратегия за консултации и осъществяването на подбраните обществени консултации (етапи 1 и 2 на ***фигура 3***):

а) информацията, която се дава на гражданите за обосновка на консултацията;

б) използваните дейности и канали за комуникация, които целят да гарантират, че гражданите са осведомени за консултацията;

в) езикът, използван за консултацията, и достъпността на въпросниците за читателите;

г) графикът и продължителността на консултацията.

34 Като цяло одиторите установиха, че подготовката и осъществяването на прегледаните обществени консултации на Комисията са задоволителни, но установиха няколко области, които се нуждаят от подобрение, за да се гарантира, че гражданите могат да участват лесно и ефективно.

Стратегиите за консултации невинаги са добре подготвени и публикувани

Предварителна и обратна информация за предстоящи дейности в рамките на консултацията

35 Документ, познат като пътна карта или първоначална оценка на въздействието, е първата стъпка при обясняването на гражданите защо Комисията подготвя дадена инициатива и какво цели да постигне. Съгласно насоките на Комисията в пътната карта или в първоначалната оценка на въздействието следва да бъдат формулирани предвидените дейности в рамките

на консултацията и да бъдат публикувани на ранен етап на интернет портала на Комисията „Споделете мнението си“[40].

36 Публикуването на пътната карта или на първоначалната оценка на въздействието има за цел да информира гражданите за планираните инициативи и дейности в рамките на консултацията на Комисията и да подготви предварително тяхното участие[41].

37 Съгласно Инструментариума за по-добро регулиране на Комисията от юли 2017 г. обществена консултация не следва да стартира преди да бъде публикувана съответната пътна карта или първоначална оценка на въздействието[42]. В насоките и инструментариума на Комисията не се посочва колко време преди стартирането на обществената консултация следва да бъде извършено публикуването. В тях се посочва единствено, че пътните карти или първоначалните оценки на въздействието трябва да бъдат завършени и публикувани възможно най-бързо и да включват описание на планираната стратегия за консултации[43].

---

[40] Насоки за по-добро регулиране за 2017 г., стр. 91 (2015 г., стр. 91) и инструментариум за 2017 г., стр. 38.

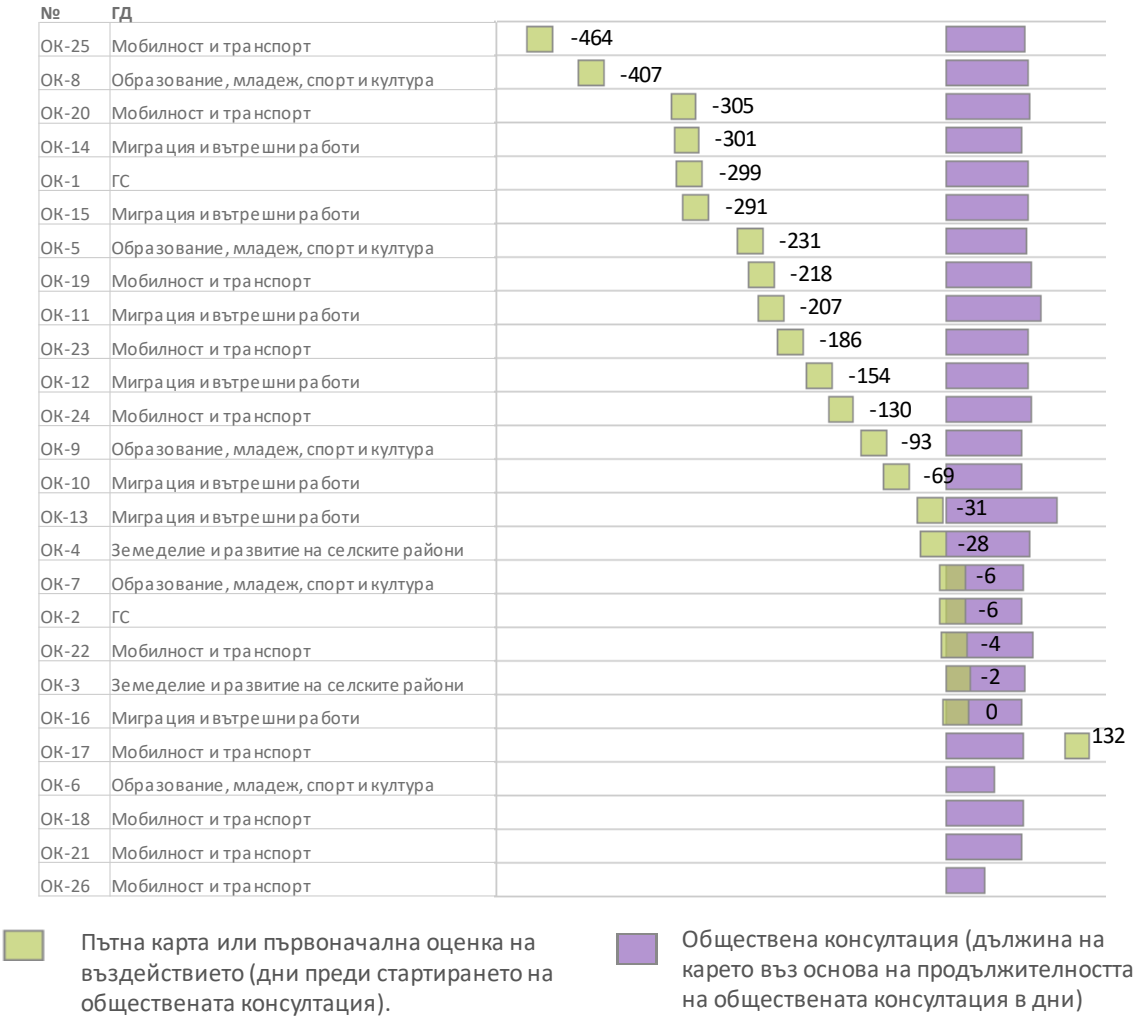
[41] Насоки за по-добро регулиране от 2017 г., стр. 91 (2015 г., стр. 91).

[42] Инструментариум за по-добро регулиране от 2017 г., стр. 37.

[43] Насоки за по-добро регулиране от 2017 г., стр. 7 и 67).

38 Изискването за предварително публикуване на пътната карта не е било в сила към момента на изготвяне и стартиране на няколко от обществените консултации, включени в извадката. Комисията е изготвила пътните карти или първоначалните оценки на въздействието, включително описание на стратегията за консултации, в 22 от 26-те обществени консултации в извадката на Сметната палата и е публикувала едва 16 най-малко четири седмици преди започването на обществената консултация, за да се избегне припокриване между периода на представяне на обратната информация (точка ***39***) и стартирането на обществената консултация. Когато пътните карти или първоначалните оценки на въздействието са били на разположение преди стартирането на обществената консултация, те са били публикувани средно половин година предварително (***фигура 5***).

Фигура 5 — Наличната предварителна информация относно бъдещите дейности в рамките на консултациите се различава значително



Източник: ЕСП въз основа на данни на Комисията.

39 Когато се публикуват пътните карти или първоначалните оценки на въздействието, гражданите могат да предоставят обратна информация за период от четири седмици[44]. Сметната палата установи, че четири от публикуваните през 2017 г.[45] шест пътни карти или първоначални оценки на въздействието са получили обратна информация (средно 22 становища).

40 В три от четирите случая броят на получените становища е много малък в сравнение с броя на становищата, получени по време на обществената консултация. Например за първоначалната оценка на въздействието относно консултацията за модернизиране и опростяване на общата селскостопанска политика са получени 10 становища, докато при обществената консултация са получени 63 000 отговора[46]. Комисията признава, че ограниченият брой становища показва очевидна възможност за допълнително подобряване на осведомеността относно инструментите на ЕС и на тяхното въздействие[47].

Основни елементи на стратегията за консултации

41 След пътните карти или първоначалните оценки на въздействието се разработва стратегия за консултации. Целта на тази стратегия е да бъде разработен ефективен и ефикасен подход за консултации.

42 Стратегията за консултации трябва да бъде завършена и актуализирана въз основа на получените по време на срока за получаване на обратна информация коментари. Одиторите не откриха никакви доказателства, че становищата са били взети предвид за стратегиите за консултации (напр. при вземането на решение за дейностите в рамките на консултацията или при изготвянето на въпросниците).

---

[44] Инструментариум за по-добро регулиране от 2017 г., стр. 37, 38 и 438 (2015 г., стр. 264, 280 и 305).

[45] Пътните карти и първоначалните оценки на въздействието са публикувани през 2017 г. първо на портала „Споделете мнението си“.

[46] Освен това е проведена голяма кампания, довела до 260 000 отговора.

[47] COM(2019) 178, стр. 12.

43 Стратегията за консултации следва да бъде публикувана или описана на уебсайта на консултацията за съответната инициатива на отговарящата за нея генерална дирекция[48]. Тя следва да обхваща следните ключови елементи[49]:

- обхват и цели на консултацията;
- идентификация на заинтересованите страни;
- предвидените дейности в рамките на консултацията; и
- графика и езиковия режим.

44 Одиторите установиха, че едва 12 от 22-те стратегии за консултации, които са били подготвени, са публикувани на уебсайта на Комисията за съответната инициатива. Според одиторите чрез предоставяне на навременна информация на подготвителния етап за целта на обществената консултация и планираното използване на резултатите от нея е по-вероятно гражданите да се чувстват ангажирани, като тя е ползотворна и за качеството на отговорите.

45 Например, с изключение на последващите действия във връзка с резолюция на Европейския парламент, Комисията не е предоставила на обществеността стратегия за консултации или друга предварителна информация преди началото на обществената консултация относно лятното часово време. Като се има предвид, че е необходимо гражданите да бъдат информирани на подготвителния етап за целта на консултацията и за планираното използване на резултатите от нея, много е вероятно липсата на такава информация да се отрази на резултата не само по отношение на процента на общо и регионално участие, но и по отношение на същността. Сметната палата отбелязва, че Комисията е предоставила информация относно целта на консултацията едва при започването на обществената консултация.

46 Всички налични 22 стратегии съдържат раздели, посветени на „обхват и цели“. Комисията обаче е определила само общи цели за всички свои дейности в рамките на консултациите. Що се отнася до обществените консултации, най-често използваните цели са „предоставяне на широката общественост и на заинтересованите страни на възможност за изразяване на мнения по всички елементи, свързани с оценката на сферата, която е предмет на консултация със

---

[48] Инструментариум за по-добро регулиране от 2017 г., стр. 380 (2015 г., стр. 303).

[49] Инструментариум за по-добро регулиране от 2017 г, стр. 379 (2015 г., стр. 61 и 301).

заинтересованите страни“, „събиране на мнения и становища“, и „събиране на мнения от неспециализирани по-големи групи заинтересовани страни“. В други случаи целта е описана в общите условия: „целенасочените обществени консултации ще бъдат основен източник на входяща информация“.

47 В насоките на Комисията се посочва, че определянето на заинтересованите страни е предпоставка за успешното събиране на информация и за предоставянето на подходящи възможности на заинтересованите страни за принос за създаването на политиките на ЕС. Впоследствие те следва да бъдат сортирани (или подредени по приоритет) според степента на интереса и влиянието посредством „матрица за определяне на заинтересованите страни“[50]. Комисията е изготвила „матрица за определяне“ на заинтересованите страни в 18 от 26 обществени консултации. От останалите осем случая пет съдържат неструктурирана информация относно заинтересованите страни, а три случая не съдържат тази важна информация (нито в структурирана, нито в неструктурирана форма), необходима за следващата стъпка, а именно подборът на подходящи консултативни дейности[51].

48 Когато е целесъобразно, обществените консултации може да бъдат допълнени от други дейности в рамките на консултацията с цел да се ангажират всички съответни заинтересовани страни и да се обхванат възможните информационни пропуски[52]. Това е важно, за да се адаптират каналите за комуникация към потребностите на всички целеви аудитории и да се гарантира, че всички съответни страни имат възможност за изразяване на своите становища[53]. Важно е също в края на процеса на консултации да се сравнят резултатите на различните дейности в рамките на консултацията с цел да се определят взаимозависимостите, съответствията или противоречията в становищата и основните категории заинтересовани страни. В нито една от стратегиите за консултации, които одиторите прегледаха, не се обяснява как обществената консултация ще допълва другите дейности в рамките на консултациите.

---

[50] Инструментариум за по-добро регулиране от 2017 г., стр. 385 (2015 г., стр. 313).

[51] Инструментариум за по-добро регулиране от 2017 г., стр. 391 (2015 г., стр. 7).

[52] Инструментариум за по-добро регулиране от 2017 г., стр. 391 и 394 (2015 г., стр. 59 и 280).

[53] Инструментариум за по-добро регулиране от 2017 г., стр. 7 и 376 (2015 г., стр. 7).

49 Що се отнася до езика, в четири стратегии за консултации не се посочват никакви планирани езикови режими. В тези четири случая преводите са закъснели и не са били на разположение на обществеността, когато е стартирала консултацията. В други три случая стратегиите само частично отразяват езиковия режим, като се посочват единствено езиците, използвани за въпросниците или обратната информация.

Респондентите смятат, че целите на обществените консултации са неясни

50 Резултатите от проучването на Сметната палата потвърждават, че съществува възможност за подобрение, когато Комисията представя и разпространява своите цели и определя заинтересованите страни за обществените консултации. Общото впечатление на респондентите е, че целите на обществените консултации са неясни (***каре 2***).

Каре 2

Примери за отговори на граждани: Според тях целта на обществените консултации е неясна

Гражданин 10: „Трудно е да се прецени как те ще бъдат използвани ПО СЪЩЕСТВО.“ (оригиналният текст е на френски език)

Гражданин 11: „Това създава впечатление, че проучването е символично.“ (оригиналният текст е на немски език)

Гражданин 12: „… това е ПРОСТО една символична консултация, която изглежда формална и за съжаление все още не представлява реално упражняване на демокрацията на участието…. И все пак тя е възможност за подновяване на мечтата и на европейския проект, нали? В противен случай дистанцията между гражданите и еврократите ще продължи да нараства, което ще бъде от полза единствено за евроскептиците и популистите“. (оригиналният текст е на английски език)

Гражданин 13: „… При това положение какъв е смисълът да си губим времето, като участваме в тези консултации?“ (оригиналният текст е на български език)

Гражданин 14: „… [Аз] не видях ползата от това, че участвах.“ (оригиналният текст е на португалски език)

Гражданин 15: „Невинаги е ясно дали „редовите“ гражданите се допускат/насърчават да участват. Комуникацията следва да се коригира в тази връзка.“ (оригиналният текст е на английски език)

Гражданин 16: „Обикновените граждани силно се съмняват, че в начина, по който се правят тези консултации, има някаква стойност, защото те нито разбират правилно, нито считат, че техният принос ще бъде прочетен, а още по-малко оценен. Също така те са напълно убедени, че желанията на международния бизнес са единствените, които ще бъдат чути“. (оригиналният текст е на английски език)

Гражданин 17: „…ЕС не съществува за обикновените европейски граждани.“ (оригиналният текст е на нидерландски език)

Източник: Проучване на ЕСП.

Обществени консултации с вариращи равнища на участие

51 Консултациите онлайн са подходящи за широко консултиране. В Насоките на Комисията се посочва, че най-добре работи съчетанието от различни комуникационни канали. За целите на осъществяването на връзка с гражданите в отдалечените и селските райони с по-ниски равнища на достъп до интернет в Насоките на Комисията се препоръчва единствено да се работи с „представителствата на Комисията и Europe Direct[54] по определяне на подходящите инструменти и канали“[55].

52 Генералните дирекции, които Сметната палата разгледа, са взели под внимание разнообразие от комуникационни канали в над половината (16) от 26-те случая в извадката. Като цяло изборът и обхватът на използваните комуникационни методи и канали (в това число социални мрежи) са се различавали значително между отделните генерални дирекции и обществени консултации. Сметната палата забеляза, че равнището на участие е варирало в значителна степен.

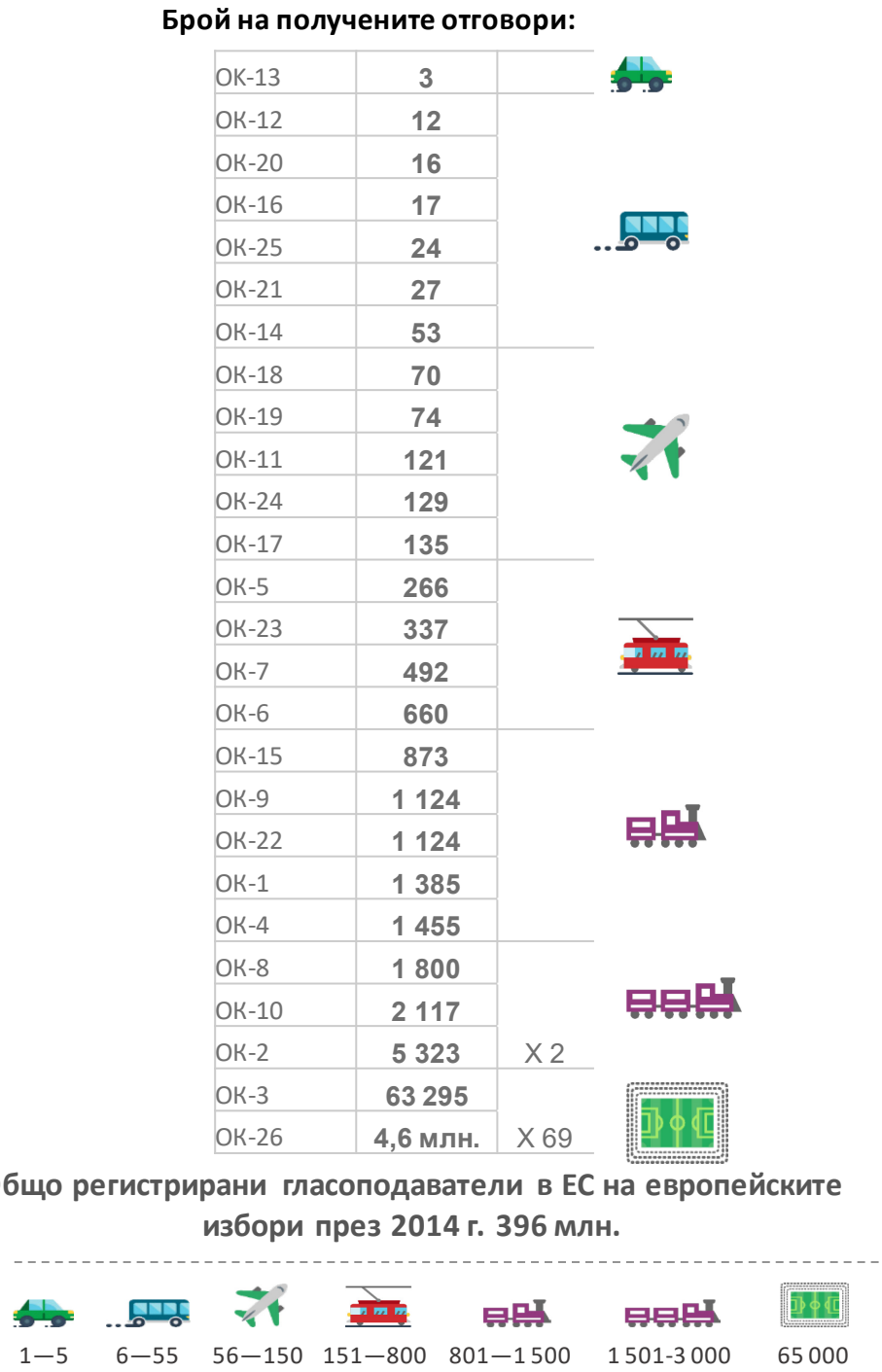
53 Във всички десет консултации с най-голям брой отговори е използвано разнообразие от комуникационни канали. В други два случая обаче (оценка и в нова инициатива по много техническа тема) са получени съответно едва 24 и 17 отговора, въпреки разнообразието от използвани комуникационни канали. Трите случая с най-малък брой отговори са три оценки, при които ГД не са използвали разнообразие от комуникационни канали. На ***фигура 6*** е показан

[54] Информационни центрове във всяка държава от ЕС: https://europa.eu/european-union/contact/meet-us_bg

[55] Инструментариум за по-добро регулиране 2017 г., стр. 399 и 400.

броят на участниците в 26-те обществени консултации, които Сметната палата разгледа.

Фигура 6 — Брой отговори, получени за избраните обществени консултации



Източник: ЕСП въз основа на данни на Комисията.

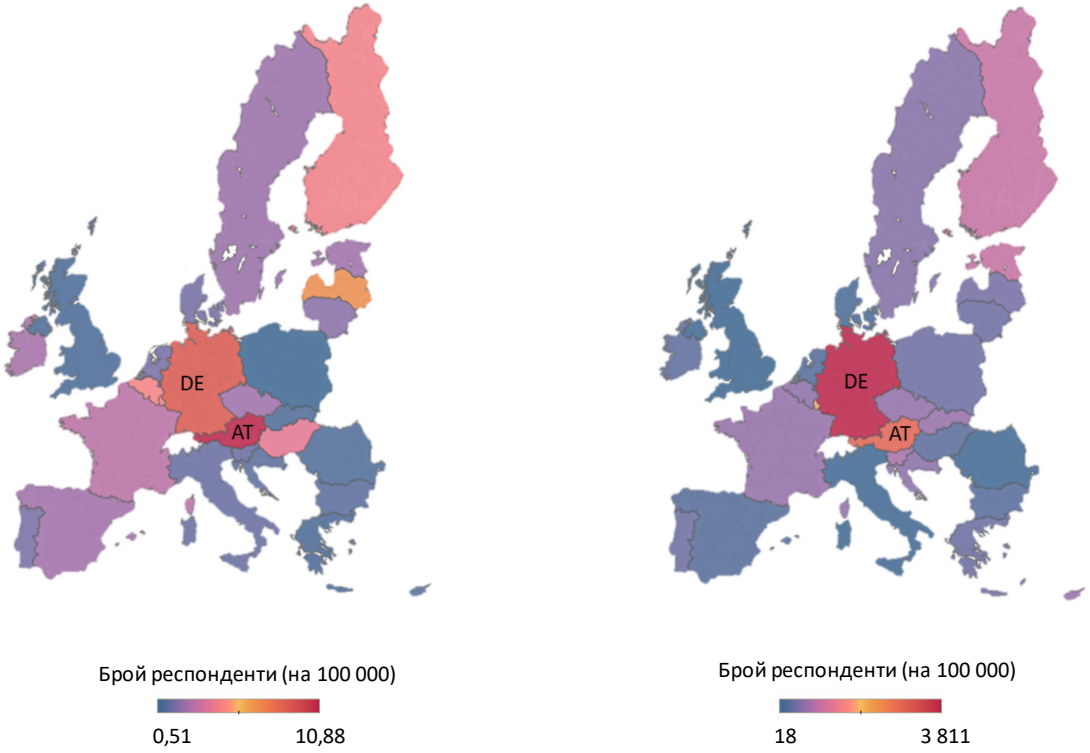
54 Макар да са налице редица инструменти за ангажиране на гражданите, според Комисията „ангажираността не е достигнала пълния си потенциал“. Тя отбелязва също така, че „някои заинтересовани страни все още не желаят или не са в състояние да участват“, и признава ниското равнище на участие като проблем[56]. Фактът, че проблемът продължава да съществува, е потвърден в съобщението на Комисията „По-добро регулиране: преглед и запазване на ангажимента ни“[57].

55 Сметната палата анализира разпределението на участниците по държави както в абсолютни стойности, така и в относителен план спрямо националното население в своята извадка от ОК (***приложение V***). В абсолютни стойности мнозинството от отговорите са дошли от Германия. В относителен план спрямо националното население Австрия е на първо място, а Германия на второ. Ако погледнем обществената консултация за лятното часово време, в която бяха получени 4,6 милиона отговора, разпределението е сходно (70 % от отговорите са от Германия, а 6 % от Австрия), като тези две държави са съответно първа и втора в относителен план спрямо националното население (съответно 3,8 % и 2,9 %) (***фигура 7***).

[56] COM(2017) 651 final.

[57] COM(2019) 178, стр. 16.

Фигура 7 — Голямо участие от лицата, пребиваващи в Австрия и Германия



Източник: ЕСП въз основа на данни на Комисията.

56 В случая на обществената консултация за лятното часово време комуникационните мерки на Комисията и съобщенията, публикувани от нея в социалните мрежи, са предизвикали голямо внимание в различни медии и държави. В хода на самата консултация Комисията се опитва да стимулира участието от държави, различни от Германия, и пуска платени популяризиращи съобщения в ЕС-26 (с изключение на Германия и Обединеното кралство) с насоченост върху деветте държави, които са особено слабо представени (в това число съобщения на местните езици). Освен това представителствата на Комисията в държавите членки са допринесли активно с публикации във Facebook и Twitter. В процентно изражение отговорите от ЕС-26 са се увеличили с около 30 %. Въпреки това географското разпределение на отговорите остава небалансирано през целия период на консултацията. В доклада на Комисията относно резултатите от тази обществена консултация е пояснена разликата в разпределението на отговорите между държавите членки.

Често участниците научават за обществените консултации посредством групи на гражданското общество

57 В проучването на Сметната палата на участниците е зададен въпросът как са били информирани за обществените консултации на Комисията. Много участници подчертават, че са научили за консултациите посредством организации на гражданското общество (ОГО) или неправителствени организации (НПО) и в противен случай е нямало да участват (*каре 3*).

Каре 3

Примери за отговори на граждани: някои граждани е нямало да участват без информация от ОГО или НПО

Гражданин 18: „Чух за нея посредством група на гражданското общество, в която членувам; никъде не видях друга информация за нея, нито за останалите изброени от вас консултации. Няма смисъл да се провежда консултация, ако хората не знаят за нея.“ (оригиналният текст е на английски език)

Гражданин 19: „Може би консултациите следва да се популяризират в по-голяма степен сред широката общественост. Ако не сте член на НПО или на друга организация, често не сте запознати с тях.“ (оригиналният текст е на нидерландски език)

Гражданин 20: „…ако ги нямаше организациите и фондациите, никога нямаше да коментирам който и да е въпрос, тъй като нищо не достига до мен, например въпросниците.“ (оригиналният текст е на полски език)

Източник: Проучване на ЕСП.

58 Сметната палата запита участниците откъде са получили информация за стартирането на обществените консултации (с възможност за множество отговори). От всички заинтересовани страни и медии с най-голям капацитет за повишаване на осведомеността на гражданите се открояват организациите на гражданското общество с 48 %. Други важни източници на информация са новините и статиите (29 %), уебсайтът на Комисията (17 %) и социалните мрежи на Комисията (13 %).

Участниците искат по-голяма публичност с цел повишаване на осведомеността за обществените консултации

59 Участниците са запитани как биха подобрили подхода на Комисията за достигане до гражданите и заинтересованите страни. От 2224-те участници 1184

(53 %) са предоставили предложения за това как по-ефективно да се повишава осведомеността.

60 Според участниците в проучването дейностите по консултиране трябва да се популяризират широко, за да се постигне по-голяма видимост и публичност на процеса, както и да се даде възможност на повече хора да участват. Освен това те смятат, че е трябвало да има повече реклами в социалните мрежи, телевизията, пресата (например вестници) и дори по електронната поща. Участниците подчертават също така, че националните и регионалните органи на управление следва да участват по-активно в популяризирането на провежданите от Комисията обществени консултации. Освен това се е очаквало да има по-добра комуникация и сътрудничество между държавите членки и ЕС във всички области (*каре 4*).

Каре 4

Примери за отговори на граждани: Те искат повече видимост и публичност

Гражданин 21: „Бих искал да мога да прочета в моя ежедневник кои са актуалните теми, по които работи Европейската комисия. Също така ми се иска текущите проучвания да бъдат отразявани в радиото, телевизията и пресата. (оригиналният текст е на немски език)

Гражданин 22: „Открих информация за обществените консултации на ЕС във Facebook, а съм на 31 години. Според мен е жалко, че не научаваме за тях в училище или другаде. Необходима е повече комуникация относно ЕС и законодателството, което предстои да бъде прието.“ (оригиналният текст е на френски език)

Гражданин 23: „Хората, които са заявили интереса си към съответните политики, трябва да получават бюлетини в тази връзка по електронна поща.“ (оригиналният текст е на гръцки език)

Гражданин 24: „Разбира се, да се достигне до гражданите по електронен път е важно, но и обществената кампания е от значение за привличане на тези от тях, които са най-заинтересовани по съответния въпрос.“ (оригиналният текст е на чешки)

Гражданин 25: „Повече информация за тези проучвания на различни места! Например би било добре, ако тези проучвания, наред с общоевропейските граждански инициативи, бъдат видими на същия уебсайт, на който се оповестяват финландските граждански и общински инициативи.“ (оригиналният текст е на финландски език)

Гражданин 26: „Мисля, че ЕС трябва да работи (в още по-голяма степен) тясно с правителството на всяка държава членка, за да се увери, че тези проучвания достигат до по-широка група от населението. В момента, според мен, само хората, които вече проявяват активен интерес към политиката на ЕС, ще бъдат осведомени за консултациите. Необходимо е по-голямо усилие за ангажиране на широката общественост.“ (оригиналният текст е на английски език)

Гражданин 27: „Слаб ентусиазъм и участие в тези процеси от страна на правителствата.“ (оригиналният текст е на испански език)

Гражданин 28: „Мисля, че националните парламенти не са ангажирани в достатъчна степен.“ (оригиналният текст е на нидерландски език)

Източник: Проучване на ЕСП.

Необходимост от преводи на повече езици и по-лесни за четене въпросници

Езиково покритие

61 Езиците, използвани за консултация, са ключов аспект на достъпността. В Насоките на Комисията за по-добро регулиране от 2015 г. се препоръчва изискванията за писмен превод да се основават на обхвата и разпространението на въпросния метод за консултация[58]. През април 2017 г. генералният секретариат на Комисията публикува допълнителни указания[59], в които са включени следните мерки:

- обществените консултации (въпросниците и придружаващите документи, ако има такива) по приоритетни инициативи, включени в годишната работна програма на Комисията (приложение I), трябва да бъдат преведени на всички официални езици на ЕС;
- въпросниците и придружаващите документи, ако има такива, за всички останали обществени консултации трябва да са налични поне на английски, френски и немски език.

62 В актуализираните насоки от 2017 г. се препоръчва като цяло документите, свързани с консултация, да се превеждат на възможно най-много езици според това, което е постижимо и целесъобразно в зависимост от обхвата и целевата

[58] Инструментариум за по-добро регулиране 2015 г., стр. 314.

[59] „Езиково покритие на обществените консултации, стартирани от Комисията“, 28 април 2017 г.

аудитория на консултацията[60]. В насоките се пояснява, че документите по обществени консултации за инициативи, включени в приложение I към работната програма на Комисията, трябва да се преведат на всички официални езици на ЕС[61]. Освен това генералният секретариат ще преглежда системно стратегиите на консултациите, за да определи дейности по консултиране, по-специално тези с широк обществен интерес, които следва да бъдат преведени на всички или на няколко езика. На последно място, в насоките се изисква езиковият режим за дейностите по консултиране да се разяснява и обосновава в стратегията на консултацията.

63 Сметната палата установи, че няма критерии за причисляване на инициативите към категориите „С широк обществен интерес“ или „Други“, което следва да послужи като основа за определяне дали дадена инициатива следва да се преведе и ако е така, на колко езика. Сметната палата установи, че това до голяма степен е зависило от подхода, възприет от отговорната ГД или нейното политическо звено, или от времеви ограничения. Сметната палата също така отбеляза, че за целите на валидирането Комисията класифицира инициативите като „Основни“ и „Други“. Липсата на точни критерии за категоризиране на инициативите възпрепятства ясното определяне на езиковия режим, който да бъде използван по време на процеса на консултация.

64 В извадката на Сметната палата седем обществени консултации са стартирани след влизането в сила на новата езикова политика на Комисията през април 2017 г. От тези седем шест въпросника са преведени на всички официални езици на ЕС, докато само три са били включени в работната програма на Комисията[62]. Седмият е преведен на три езика.

65 Сред 19-те обществени консултации, стартирани преди влизането в сила на новата езикова политика на Комисията, Сметната палата откри шест случая на инициативи, категоризирани като „Основни“ от Комисията, при които въпросниците, уебстраниците на обществените консултации и фоновите документи са налични само на английски език. От останалите 13 случая седем са преведени на всички официални езици на ЕС, един — на шест езика, а пет са били само на английски език.

---

[60] Инструментариум за по-добро регулиране от 2017 г., стр. 397.

[61] Инструментариум за по-добро регулиране от 2017 г., стр. 397 и 398.

[62] Един, споменат в приложение I, и два — в основния текст.

66 Сметната палата установи, че в случаите, в които въпросниците са преведени на всички езици на ЕС, средният брой на получените отговори е по-висок, отколкото в случаите, в които въпросникът е наличен само на английски език. От извадката на Сметната палата от 26 обществени консултации въпросниците за 11 от 12-те обществени консултации с най-голям брой отговори са преведени на всички езици на ЕС. От останалите 14 случая с най-малък брой отговори само два са преведени на всички езици на ЕС.

Изготвяне на въпросниците и придружаващите документи

67 В Насоките на Комисията за по-добро регулиране се изисква въпросите във въпросниците да бъдат по същество, кратки и прости, да бъдат формулирани неутрално и да е налице правилен баланс между отворени и затворени въпроси[63]. Комисията предостави доказателства, че въпросниците са тествани преди използването им в 22 от 26-те обществени консултации, които Сметната палата разгледа. Като цяло Сметната палата установи, че разгледаните от нея въпросници са изготвени добре и са в съответствие с предоставените от Комисията насоки.

68 Сметната палата установи обаче, че няколко въпросника са твърде дълги или сложни. Например три въпросника са имали повече от 50 въпроса общо или за някои категории участници. Вследствие на това в един от тези случаи от общо 4786 участници, които са се опитали да отговорят, отговорите само на 1800 са били годни за използване за анализа на Комисията, тъй като не всички участници са попълнили изцяло въпросника. В един от случаите темата е била техническа в областта на ИТ, но въпросникът не е бил насочен отделно към специалисти и неспециалисти. Различни набори от въпроси за тези два вида участници е можело да способстват за събирането на повече отговори (общо са постъпили отговори от едва 17 участници).

69 Сметната палата установи, че в 15 случая посетените от нея ГД не са обмисляли разработването на различни въпросници за неспециалисти и за специалисти. Въпреки че това не се изисква съгласно Насоките на Комисията, според Сметната палата 11-те случая с не толкова специфични въпросници за неспециалисти представляват примери за добра практика.

70 Въпросникът и документацията, които са били предоставени на разположение на гражданите за обществената консултация относно лятното

[63] Инструментариум за по-добро регулиране от 2017 г., стр. 402.

часово време, не подчертават последиците от индивидуалния избор на съответната държава членка (особено в случай, че съседните държави вземат друго решение). Освен това Комисията не е заявила намерението си да използва резултатите от консултацията като важна основа за изготвянето на законодателното си предложение незабавно след това[64]. Сметната палата счита, че е важно евентуалните участници да бъдат информирани точно за такива последици. Липсата на такава информация може да се отрази на резултатите от обществена консултация.

Участниците харесват въпросници на всички езици на ЕС, които са пригодени спрямо гражданите и съдържат отворени въпроси

71 В проучването ни повечето участници (82 %) посочват, че са удовлетворени от езика, използван по време на процеса на консултация. Показана е и висока степен на съгласие (92 %) с твърдението, че е важно обществените консултации да се провеждат на всички 24 официални езика на ЕС, за да се достига по-добре до хората.

72 Що се отнася до лекотата на четене на въпросниците, 31 % от участниците изразяват неудовлетворение, тъй като въпросите са неясни или твърде технически. Участниците оценяват особено високо (76 %) факта, че им е дадена възможност да отговарят на отворени въпроси (***каре 5***).

[64] На 31 август 2018 г. комисар Булц заяви: „Милиони европейци използваха нашата обществена консултация, за да бъде чут гласът им. Посланието е много ясно: 84 % от тях не желаят повече часовото време да бъде променяно. Ние ще предприемем съответните действия и ще изготвим законодателно предложение до Европейския парламент и до Съвета, които след това заедно ще вземат решение“ (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5302_bg.htm).

Каре 5

Примери за отговори на граждани: Те искат обществени консултации на всички езици на ЕС, но не искат да се използва технически език

Гражданин 29: „Непосредствено след публикуването на обществените консултации те трябва да бъдат на разположение на всички 24 езика на ЕС, за да се гарантира, че всички граждани имат възможност да предоставят отговори на собствения си език.“ (оригиналният текст е на английски език)

Гражданин 30: „Повечето от документите, посочени по-горе, бяха достъпни само на чужди езици. Този бюрократичен език вече е достатъчно сложен на немски, а на чужд език е направо невъзможно!. (оригиналният текст е на немски език)

Гражданин 31: Сложен език и административен жаргон: такива документи следва да бъдат написани по-ясно и преведени, така че и хората с обикновено образование да могат да ги разберат.“ (оригиналният текст е на румънски език)

Гражданин 32: „Ако трябва да участвам в ново проучване, въпросите следва да бъдат на родния ми език, т.е. на датски. Формулировката следва да е и по-лесна за разбиране, тъй като не всички имат висше образование.“ (оригиналният текст е на датски език)

Примери за отговори на граждани: въпросниците трябва да бъдат по-добре пригодени спрямо гражданите

Гражданин 33: „Някои от въпросите с избираем отговор не отразяваха моята гледна точка, сложни теми бяха представени опростенчески, някои въпроси бяха насочващи.“ (оригиналният текст е на английски език)

Гражданин 34: „Някои въпроси са трудни за хората, които не са специалисти в съответната област на политиката — въпросите невинаги са достъпни.“ (оригиналният текст е на френски език)

Гражданин 35: „… Мерките трябва да бъдат съобразени с хората, за които са предназначени.“ (оригиналният текст е на португалски език)

Гражданин 36: „Достъпни са за младите хора, но не и за възрастните хора, които са по-малко запознати с технологиите.“ (оригиналният текст е на словенски език)

Примери за отговори на граждани: харесва им да имат възможност да се изразяват свободно

Гражданин 37: „Отворените въпроси са полезен начин да се изрази по-подробно мнение.“ (оригиналният текст е на английски език)

Гражданин 38: „Имах чувството, че целта на въпросите невинаги е ясна, поради което беше изключително важно да има допълнително място за коментари в случаите, в които отговорът може да бъде обяснен по-подробно.“ (оригиналният текст е на немски език)

Гражданин 39: „… възможността да се изразят свободни коментари и да се приложат материали.“ (оригиналният текст е на шведски език)

Източник: Проучване на ЕСП.

Периодът от време за консултация е отговарял на изискуемите стандарти

73 В Насоките на Комисията за по-добро регулиране се посочва, че минималният период за обществена консултация е 12 седмици, и силно се препоръчва удължаването му, ако се припокрива с неработни дни[65].

74 От 26-те обществени консултации в извадката ни препоръчителният минимален период от 12 седмици за получаване на отговори е спазен в 24. В осемте случая, в които периодът за даване на отговори е включвал (част от) летните почивки, този фактор не е бил взет под внимание. Сметната палата отбеляза, че в обществената консултация за лятното часово време Комисията е получила извънредно голям брой отговори, въпреки че консултацията е била проведена в много кратък (шестседмичен) период през лятото.

Участниците смятат, че са разполагали с достатъчно време да участват

75 79 % от участниците в проучването ни са удовлетворени от броя седмици, в които въпросниците са били достъпни на уебсайта на Комисията.

[65] Инструментариум за по-добро регулиране 2017 г., стр. 400 (2015 г., стр. 315 и 318).

Предоставяне на информация за работата по консултацията и за резултатите от нея

76 Сметната палата проучи следните аспекти от осъществявания от Комисията анализ на данните и начина, по който тя е представяла информация относно работата си по дадена консултация и резултатите от нея (фаза 3 във ***фигура 3***):

а) защитено събиране и обработване на данни;

б) надлежен анализ на събраните отговори, по-специално в случаите, в които отговорите са малко или кампаниите са големи;

в) прозрачна и всеобхватна информация относно работата по консултацията и резултатите от нея.

77 Като цяло Сметната палата установи, че анализите и информацията за разгледаните от нея обществени консултации на Комисията са удовлетворителни, но тя определи някои области, които биха могли да се подобрят по отношение на прозрачността и отчетността.

Слабости при обработването на лични данни

Информация относно обработването на лични данни

78 Съгласно Насоките на Комисията за по-добро регулиране декларацията за поверителност следва да информира ясно участниците относно начините за събиране и обработване на личните данни[66]. На практика до въвеждането на декларацията за личната поверителност през май 2018 г. за всяка обществена консултация, включваща събиране на лични данни, е следвало да се изготви специална декларация за поверителност, която да се публикува на уебстраницата на консултацията за инициативата.

79 При 22 от 26-те консултации, които Сметната палата разгледа, уебстраницата на консултацията съдържа отказ от отговорност с препратки към страницата на Комисията, посветена на защитата на личните данни, и към Регламент № 45/2001 относно защита на личните данни. Уебстраниците обаче не съдържат декларации за поверителност, които да информират участниците относно начините за събиране и обработване на личните данни, нито е посочен периода за съхранение на личните данни. При останалите седем консултации на

[66] Инструментариум на Комисията 2017 г., стр. 411 (2015 г., стр. 321).

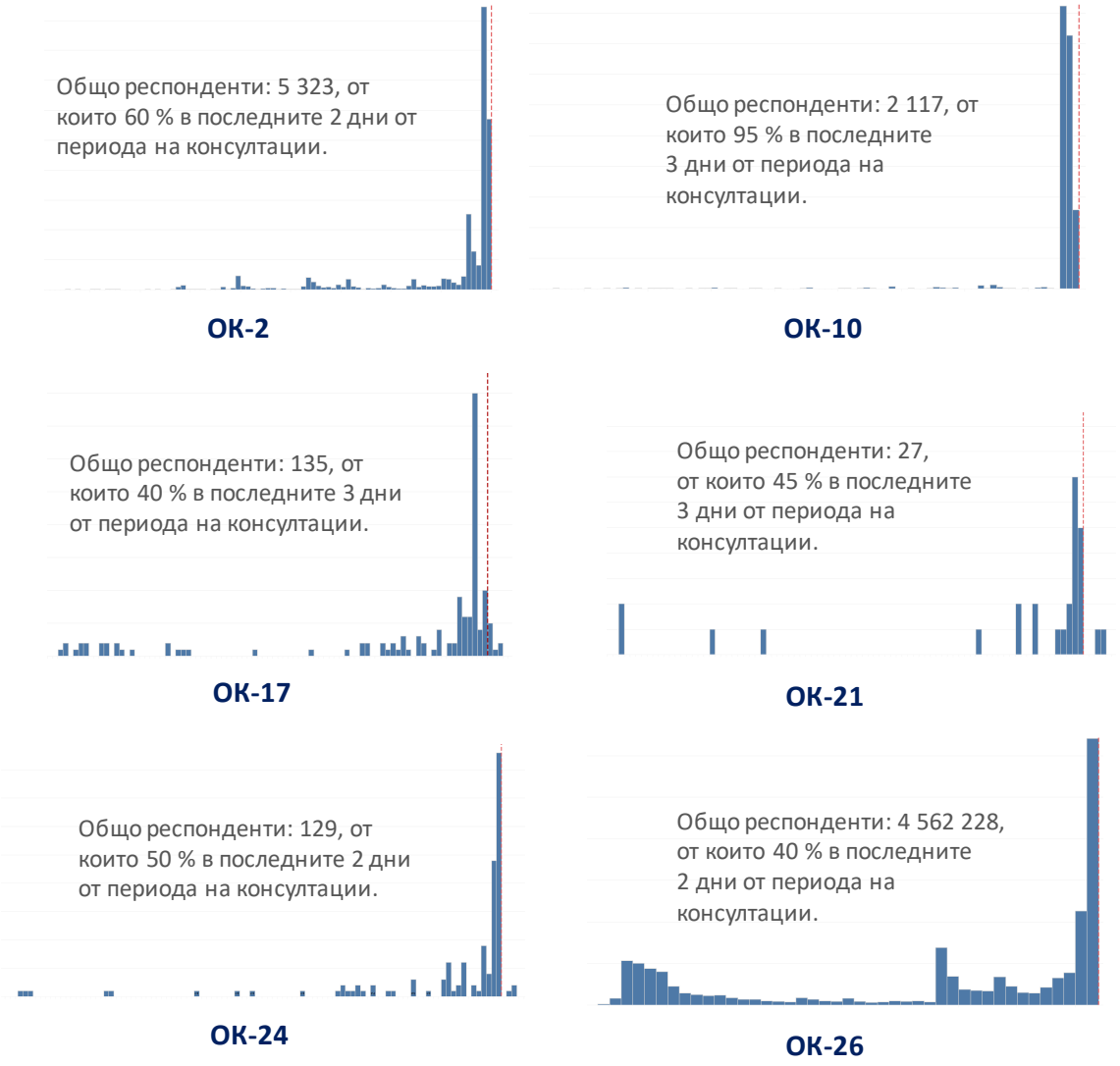
уебстраниците липсват както декларация за поверителност, така и отказ от отговорност.

Рискове, свързани с технологията

80 Свързаните с информацията и технологията проверки са особено важни при консултациите онлайн, за да се гарантира, че процесът е защитен и че получените отговори са валидни. Сметната палата проучи проверките, извършени от разгледаните ГД, за да оцени дали са предприети надлежни мерки за смекчаване на рисковете, свързани с технологията.

81 Комисията предостави информация за времевия печат, която показва кога участниците са подали отговорите си. В шест от тези 24 случая броят на отговорите, получени в последните дни на периода на консултацията, е бил много висок, като стойността варира от 40 % до 95 %. При обществената консултация за лятното часово време 1,3 милиона отговора (40 %) са подадени в последния ден (***фигура 8***).

Фигура 8 — Някои случаи с голям брой отговори в последния момент



Източник: ЕСП въз основа на данни на Комисията.

82 Сметната палата счита, че високото равнище на масиран трафик води до значителен риск (например координирана кибератака). В тази връзка тя поиска информация за проверките на Комисията относно географското позициониране на IP адресите на източника, основните проблеми, свързани с неналичие на сървъра (претоварване на сървъра), потенциалното използване на каквито и да било средства за анонимен достъп до интернет услуги (мрежа TOR[67]), защитата от интернет роботи (уеб роботи) и всякакви други проверки за валидиране на отговорите на участниците.

[67] Браузърът TOR (съкращение от „the onion routing“) представлява уеб браузър, предназначен за анонимно сърфиране в мрежата и защита от анализ на трафика.

83 По отношение на анализа и третирането на данните обичайното определение на Комисията за понятието „дубликат“ е повече от един отговор с един и същ имейл адрес. Такъв е случаят например с обществената консултация за лятното часово време[68]. Един участник обаче може да участва няколко пъти, като използва различни имейл адреси. В този случай различните отговори може да имат един и същ IP адрес на източника, което може да е сигнал за дублиране. Сметната палата счита, че такива отговори трябва да се проверяват, за да се прецени дали са уникални и/или не са изкуствено създадени.

84 Сметната палата поиска IP адресите на източника за една обществена консултация. Комисията ограничи достъпа ни до тази информация, като за целта се позова на своето тълкуване на правилата за защита на личните данни. Вместо това ГД „Информатика“ потвърди, че е имало пет дублиращи се IP адреса. За останалите обществени консултации нито ГД „Информатика“, нито останалите ГД са извършвали подобни проверки преди публикуването на резултатите от обществените консултации.

85 Комисията не е предоставила информация за начина, по който е осъществявано географско позициониране на IP адреси на източника, нито за потенциален анонимен достъп посредством мрежата TOR.

86 CAPTCHA е програма, използвана за проверяване дали данните се въвеждат от човек, а не от робот. Комисията е използвала CAPTCHA като мярка за противодействие на роботи с цел да защити участието в обществени консултации от злоупотреба, тъй като програмата възпрепятства автоматичното въвеждане на данни. По време на обществената консултация за лятното часово време обаче CAPTCHA е трябвало да бъде заменена с друг механизъм поради опасения във връзка с използването на лични данни от страна на Google.

Недостатъци при анализа на данните

Тълкуване на данните

87 Обществената консултация може да достигне до широк кръг от участници, които предоставят отзиви на доброволни начала; отговори ще предоставят главно активните и заинтересуваните граждани на ЕС. В Насоките на Комисията за по-добро регулиране се посочва ясно, че данните, събрани посредством обществени

[68] SWD(2018) 406 final, стр. 3.

консултации, не предоставят представително мнение на населението на ЕС[69]. Това се дължи на факта, че участниците извършват самоподбор, което означава, че отговорите не са извлечени от представителна извадка[70].

88 Обществената консултация за лятното часово време е проведена от 4 юли до 16 август 2018 г. и е получила 4,6 милиона отговора от всички 28 държави членки. Комисията третира тези резултати като важно основание за формулиране на законодателно предложение. На 31 август 2018 г. комисар Булц заяви: „Милиони европейци използваха нашата обществена консултация, за да бъде чут гласът им. Посланието е много ясно: 84 % от тях не желаят повече часовото време да бъде променяно. Ние ще предприемем съответните действия и ще изготвим законодателно предложение до Европейския парламент и до Съвета, които след това заедно ще вземат решение“[71].

89 Според Сметната палата Комисията е трябвало да постави в контекст факта, че 84 % от участниците в консултацията за лятното часово време са изразили съгласие с преустановяването на смяната на часа два пъти годишно. Общо по-малко от 1 % от всички граждани на ЕС са участвали, а в абсолютни стойности 70 % от отговорите са постъпили от една държава членка. Освен това Комисията е изготвила своето предложение за премахване на смяната на часа в Европа, без първо да е извършила надлежна оценка на положителните и отрицателните страни на различните варианти.

„Кампанийни“ отговори

90 Когато няколко участници дадат един и същ отговор на обществена консултация, това е или съвпадение, или част от координирана кампания. Кампаниите могат да бъдат много ефективни за създаване на интерес сред гражданите и открояване на ключовите послания за лицата, разработващи политиката. Те обаче представляват и предизвикателство за онези, които анализират отговорите. В тази връзка съгласно Насоките на Комисията за по-добро регулиране е от съществено значение кампаниите да бъдат идентифицирани надлежно, да бъдат анализирани отделно и резултатите да

[69] Инструментариум за по-добро регулиране от 2017 г., стр. 424 (2015 г., стр. 319).

[70] Инструментариум за по-добро регулиране от 2017 г., стр. 423 (2015 г., стр. 319).

[71] http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5302_bg.htm

бъдат представени по подходящ начин. Ако кампаниите са идентифицирани, в обзорния доклад следва да има изрично позоваване на тях[72].

91 От 26-те случая, разгледани от Сметната палата, в пет се докладва за конкретни кампании. Сметната палата установи обаче, че една от кампаниите не е обяснена по подходящ начин в обзорния доклад. Освен това тя откри още два случая, в които за кампаниите не е докладвано.

Организации, регистрирани в регистъра за прозрачност

92 Организациите и предприятията, които искат да участват в дейностите по консултиране, трябва да се абонират за регистъра за прозрачност, където да предоставят информация кои интереси представляват и доколко приобщаваща е тяхната представителност. Отговорите от регистрирани организации и предприятия следва да се обработват в категория „Заинтересовани страни“, различна от тази на нерегистрираните: онези, които не се регистрират, се обработват като отделна категория „Нерегистрирани организации/предприятия“[73].

93 При анализа и представянето на резултатите от консултация следва да се прави разграничение между различните категории заинтересовани страни, които са дали отговори на консултацията[74]. От 26-те случая, които Сметната палата разгледа, само осем съдържат информация за регистрираните и нерегистрираните организации/стопански дейности.

Участниците изразяват загриженост относно това как се използва техният принос

94 Участниците в проучването ни изразяват опасения дали и как Комисията взема под внимание отговорите им. (***каре 6***).

---

[72] Инструментариум на Комисията, стр. 417 и 419 (2015 г., стр. 333).

[73] Инструментариум на Комисията, стр. 412 (2015 г., стр. 314).

[74] Инструментариум на Комисията, стр. 424 (2015 г., стр. 314).

Каре 6

Примери за отговори на граждани: Те изразяват опасения относно начина, по който Комисията анализира отговорите

Гражданин 40: „Един голям проблем за Комисията очевидно е да приеме различни гледни точки, изразени в отворените въпроси – те не се вземат под внимание в по-нататъшните обсъждания и в изготвянето на текстове; просто се пренебрегват.“ (оригиналният текст е на английски език)

Гражданин 41: „За една конкретна консултация с високо участие (кампания *Living Land* и селскостопански обединения) Европейската комисия предостави много малко информация относно методите, използвани за обработването на тези данни поотделно.“ (оригиналният текст е на френски език)

Гражданин 42: „Няма достатъчно място хората да поставят под въпрос валидността на дадена интервенция на Комисията; текстовите полета са полезни, но често не се вземат под внимание, когато Комисията прави обобщение на отзивите.“ (оригиналният текст е на английски език)

Гражданин 43: „Не знаем как ще бъдат използвани резултатите: как се анализират и претеглят отговорите? Как се използват резултатите впоследствие при изготвянето на законодателни предложения (ако това е всъщност целта, за която служат)?“ (оригиналният текст е на френски език)

Източник: Проучване на ЕСП.

95 За всички участници в проучването на Сметната палата бяха включени поредица от твърдения, които се съдържат в официалните съобщения, публикувани от Комисията. Участниците изразяват ниска степен на съгласие с твърденията „Европейската комисия взема под внимание мнението на гражданите“ и „Политиките и законодателството на ЕС се изготвят въз основа на доказателства и са подкрепени от гледните точки на гражданите“ (и двете с по 33 %). Твърденията „Политиките и законодателството на ЕС се разработват по прозрачен начин“ (37 %) и „Гражданите могат да допринасят в хода на процеса на създаване на политиките и законодателството“ (40 %) са получили по-високи оценки, но степента на съгласие при тях също е ниска.

Недостатъчна обратна информация към участниците и ограничена публичност на резултатите

96 Комисията отчита резултатите от обществените консултации под формата на обобщени фактологични доклади и обзорни доклади. При законодателните

предложения в обяснителния меморандум следва да се разяснява как отговорите са взети под внимание или причините, поради които това не е направено.

Обобщени фактологични доклади

97 В Насоките на Комисията за по-добро регулиране се препоръчва обобщените фактологични доклади относно отговорите, получени от гражданите, да се публикуват като добра практика, за да се гарантира прозрачност. Докладите следва да се публикуват скоро след приключване на обществената консултация и да предоставят основна статистическа информация пред обществеността (например видове групи заинтересовани страни, брой участници, географско разпределение и други важни основни числови данни)[75].

98 В съответствие с тази препоръка в Насоките за по-добро регулиране Комисията публикува обобщени фактологични доклади за 20 от 26-те проверени консултации. Някои от тези доклади са представени дълго време след края на консултацията. В 20-те случая докладите са публикувани средно шест месеца след края на обществената консултация (***фигура 9***).

99 От 20-те публикувани обобщени фактологични доклада само два са преведени на всички официални езици на ЕС. Останалите 18 доклада са налични само на английски език.

100 В 20-те публикувани доклада е възприет непредубеден, неутрален подход и е предоставена фактологична информация, както се изисква в Насоките на Комисията. Считаме обаче, че подобрение е било възможно по отношение на визуалното представяне (например диаграми, фигури и графики). В пет от 20-те доклада не са използвани никакви визуални материали, а в случаите, в които са били включени такива, те често са били трудни за четене.

Обзорни доклади

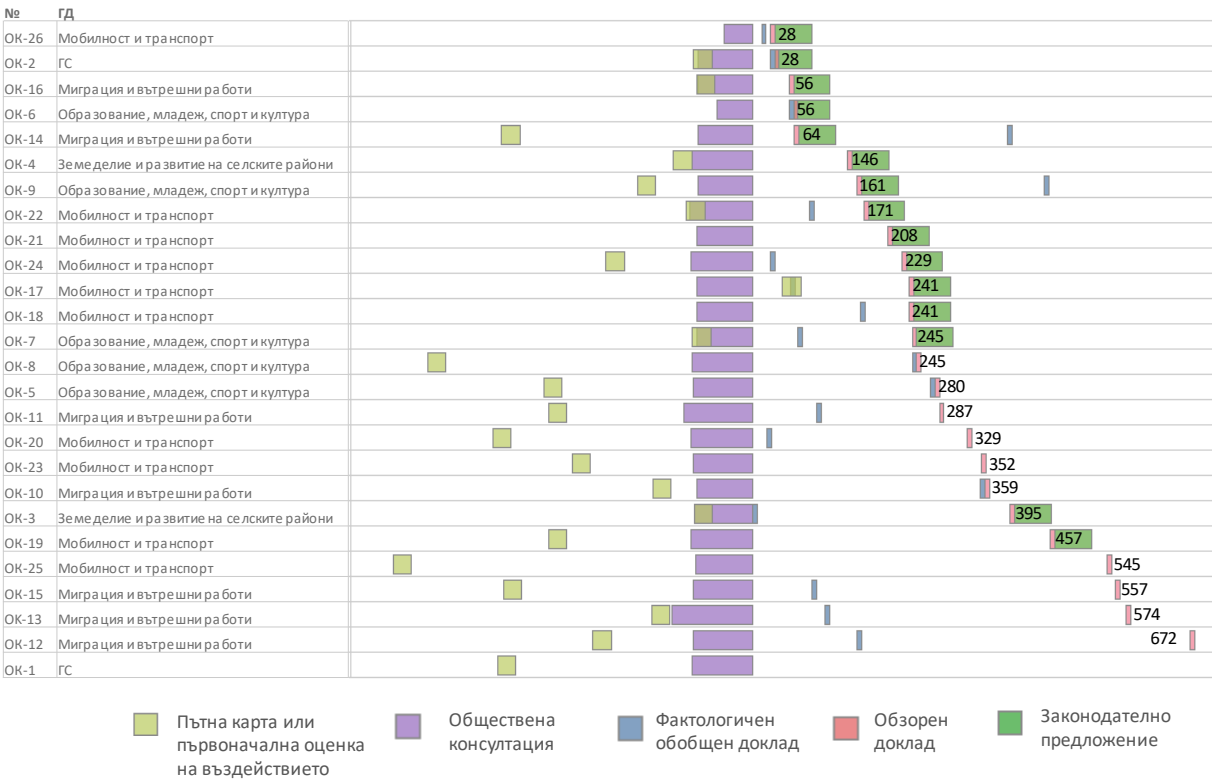
101 В Насоките на Комисията за по-добро регулиране се изисква обзорните доклади – независимо дали самостоятелни, или приложени към оценката на въздействието или към оценка – да предоставят по-подробен обзор на всички получени отзиви и отговори. Те следва да информират гражданите по какъв начин техните отговори са взети под внимание и да разяснят защо не е имало

[75] Насоки на Комисията 2017 г., стр. 84 (2015 г., стр. 81).

възможност за възприемане на някои предложения[76]. Освен това в Насоките на Комисията от 2015 г. се посочва, че обзорният доклад не следва да надвишава десет страници и следва да се предостави на разположение на всички езици, на които е била публикувана консултацията на нейния уебсайт[77]. Съгласно преразгледаните правила от юли 2017 г. не е необходим превод на обзорния доклад. Най-добрата практика обаче е това да се направи за основните инициативи в приложение I към работната програма на Комисията или за инициативите с широк обществен интерес.

102 Комисията е изготвила обзорен доклад за 25 от 26-те обществени консултации, които Сметната палата разгледа. Тези доклади са публикувани средно девет месеца след края на периода на консултацията (***фигура 9***).

Фигура 9 — Брой дни, необходими за докладване на резултатите от обществените консултации под формата на обзорен доклад



Източник: ЕСП въз основа на данни на Комисията.

103 От 23-те публикувани обзорни доклада 19 са налични само на английски език, въпреки че в пет от тези 19 случая съответната обществена консултация е

[76] Насоки на Комисията 2017 г., стр. 87 (2015 г., стр. 84).

[77] Насоки на Комисията 2015 г., стр. 84.

публикувана на всички езици на ЕС на своята уебстраница, а в един случай — на шест езика на ЕС. В съответствие с Насоките на Комисията от 2015 г. тези шест обзорни доклади е трябвало да бъдат преведени на езиците на ЕС, на които е била публикувана консултацията на съответния ѝ уебсайт.

104 Що се отнася до съдържанието на 23-те обзорни доклада, само седем предоставят данни за методологията и инструментите, които са използвани за обработване на данните. Във всички се предоставя информация за разпределението на участниците по държава на пребиваване или произход.

105 Въпреки че няма изискване в обзорните доклади да се разяснява въпросът за представителността на резултатите, в девет от 23-те обзорни доклада се съдържа информация за обществени консултации, които не са статистически представителни. Един от тези девет случая е обществената консултация за лятното часово време, за която в доклада на Комисията се посочва, че обществените консултации не са представителни[78]. Считаме, че подобна информация може да насочи очакванията на участниците.

Обяснителен меморандум

106 Всички предложения и делегирани актове на Комисията следва да включват обяснителен меморандум, чиято цел е да разясни мотивите и контекста на предложението на Комисията въз основа на различните етапи на подготвителния процес. Меморандумът служи също така като основа за разглеждането на предложението от националните парламенти в рамките на механизма за контрол на субсидиарността (Протокол № 2 към Договорите).

107 При инициативите, които водят до законодателни предложения, в обяснителния меморандум следва да се разяснява в каква степен основните отговори от обществена консултация са взети под внимание в проекта на политическа инициатива или защо не са могли (всичките) да бъдат взети под внимание[79].

---

[78] SWD(2018) 406 final, Методически съображения, стр. 2: за разлика от проучванията, обществените консултации не са статистически представителни. Обществените консултации онлайн се характеризират и с ограничения поради самоподбора на участниците, т.е. разглеждат се мненията на онези, които са избрали да отговорят на консултацията, но не и на тези, които не са го направили. Тези елементи трябва да се вземат под внимание при тълкуването на резултатите.

[79] Инструментариум на Комисията 2017 г., стр. 436 (2015 г., стр. 239 и 242).

108 Във всички 17 случая в извадката на Сметната палата, които са включвали законодателни предложения, е бил изготвен обяснителен меморандум. Сметната палата отбеляза недостатъци в три от 17-те случая: те съдържат само няколко описателни абзаца и не разясняват връзката между отговорите на участниците и предложените варианти. За разлика от това, в четири случая се изброяват всички видове дейности по консултиране, които са били извършени, ясно е посочена връзката между отговорите на участниците и законодателното предложение, съдържа се разяснение на позициите на различните заинтересовани страни за всеки вариант, както и причините, поради които определени варианти не са били взети под внимание.

Участниците смятат, че следва да бъдат информирани в по-добра степен относно изхода от обществените консултации

109 Участниците в проучването на Сметната палата са посочили, че са неудовлетворени или по-скоро неудовлетворени от обобщения фактологичен доклад (степен на удовлетвореност 41 %) и от обзорния доклад (степен на удовлетвореност 38 %). В коментарите си те често заявяват, че не са получили никаква обратна информация от анкетата, не са знаели къде да търсят резултатите или не са били в състояние да прочетат доклада, тъй като е бил публикуван само на един език или на много ограничен брой езици. Участниците посочват, че биха предпочели да получат имейл от Комисията с връзка към резултатите от проучването или повече информация за тях (***каре 7***).

Каре 7

Примери за отговори на граждани: те нямат представа какво се случва след участието им

Гражданин 44: „Не получих никаква информация за резултатите от обществената консултация.“ (оригиналният текст е на английски език)

Гражданин 45: „ЕС се влияе от корпоративните лобита. Неговата цел не е благосъстоянието на обикновените хора.“ (оригиналният текст е на испански език)

Гражданин 46: „Начинът, по който понастоящем функционира ЕС, изобщо не е демократичен и лобистките групи изглежда имат повече власт от хората — нещо, което е лошо за всички. Комисията, която не се избира пряко от хората, взема всички решения, а самият ти наистина се чудиш каква работа вършат избраните длъжностни лица, освен това, че ни струват прескъпо. Социалната политика е големият губещ, тъй като ЕС само обслужва интересите на големите

корпорации и банките за сметка на хората.“ (оригиналният текст е на италиански език)

Гражданин 47: „Не знам какъв е резултатът, не знам нищо за него.“ (оригиналният текст е на полски език)

Гражданин 48: „Не получавам резюме на мненията. Резултатът от консултацията не е известен.“ (оригиналният текст е на унгарски език)

Гражданин 49: „Бих очаквал да получа актуална информация по електронна поща, така че да мога да проследя статуса и резултатите.“ (оригиналният текст е на немски език)

Гражданин 50: „Имейл, в който се посочва, че резултатите са обработени и могат да бъдат прегледани, може да помогне за подобряване на усещането сред участниците, че изследователите наистина са оценили получените отговори.“ (оригиналният текст е на английски език)

Гражданин 51: „…Липсата на информация и на последващи действия след вземането на участие в проучването: нямаше публични групи, които да обсъдят значението на нашите идеи и предложения или да представят и обяснят нашите идеи и предложения.“ (оригиналният текст е на френски език)

Гражданин 52: „Нямаше преки последващи действия. Трябва да разполагате с много време, за да търсите новините, които ви интересуват. Би било добре да има възможност за информация по електронна поща след участието в консултация, евентуално с възможност за отказ от тази услуга.“ (оригиналният текст е на италиански език)

Гражданин 53: „Не получих обратна информация за процедурата на проучването.“ (оригиналният текст е на чешки език)

Източник: Проучване на ЕСП.

Участниците смятат, че на Комисията ѝ липсва отчетност и близост до гражданите

110 Участниците смятат, че Комисията трябва да има по-добра отчетност и че това би могло да се постигне с по-добра комуникация, по-голяма прозрачност и публичност по темите, засягащи гражданите на ЕС (***каре 8***).

Каре 8

Примери за отговори на граждани: Те искат отчетност и по-голяма близост на Комисията до гражданите

Гражданин 54: „Законодателни отпечатъци, които правят кръстосани препратки към данните от регистъра за прозрачност и обществените програми на Комисията, посредством визуално ефективно и ясно картографиране на влиянията и позициите на заинтересованите страни, с доклади за отчетност, в които се разяснява обосновката на окончателните решения.“ (оригиналният текст е на английски език)

Гражданин 55: „Чрез увеличаване на броя на обществените консултации с цел запълване на дистанцията между „експертите“ в Брюксел и обикновените граждани, както и чрез докладване на резултатите по опростен начин и без изкривяване. В тази връзка разрешаването на учени и университети да използват наборите от данни от обществените консултации би подобрило в голяма степен надеждността и прозрачността на такъв демократичен инструмент. В противен случай хората ще продължат да нямат доверие в обществените консултации и в начина, по който Комисията използва окончателните резултати.“ (оригиналният текст е на английски език)

Гражданин 56: „Европейската комисия трябва да приложи балансиран подход при решаването на проблемите, като положи усилия гражданите да дадат не само положителен, оптимистичен отговор на нейните въпроси, но да споделят и опасения и критики.“ (оригиналният текст е на румънски език)

Гражданин 57: „Мисля, че ЕС трябва да бъде по-видим по улиците, в големите и малките градове, гражданите да бъдат попитани за мнението им и да им се даде възможност да оформят Съюза. Без това няма реален начин да се достигне до онези, които не се интересуват непременно от консултациите. Ползата от това би била, че можем пряко да противодействаме на евроскептицизма, който сега се популяризира от много национални медии (например в Полша/Унгария), които имат по-добър достъп до гражданите, отколкото ЕС, което означава, че влиянието също е много по-голямо.“ (оригиналният текст е на английски език)

Гражданин 58: „Поканите за участие в консултациите следва да бъдат изпращани по електронна поща директно на сдруженията, организациите и физическите лица, като същевременно бъдат започнати кампании в медиите. За съжаление, тъй като понастоящем ЕС се възприема като по-отдалечен от италианските граждани, представата за него и съответно за неговите институции трябва да бъде обновена. (оригиналният текст е на италиански език)

Гражданин 59: „Разбирането какво върши Комисията, какви споразумения сключва и как те се отразяват на гражданите и т.н., е въпрос от ключово

значение, който все още е далеч от повечето хора.“ (оригиналният текст е на испански език)

Източник: Проучване на ЕСП.

Заключения и препоръки

111 Като цяло Сметната палата установи, че рамката на Комисията в областта на обществените консултации отговаря на висок стандарт и в повечето случаи участниците в проучването ни са удовлетворени от процеса на консултация. Тя обаче установи някои области, в които тази рамка би могла да се подобри по отношение на наблюдението и оценката на обществените консултации.
В Насоките на Комисията за по-добро регулиране не се предвиждат конкретни показатели и систематична оценка на това дали обществените консултации постигат всички свои цели (точки ***24***—***32***).

Препоръка 1 — Рамката на Комисията

С цел наблюдение на обществените консултации Комисията следва да подобри Насоките за по-добро регулиране, като:

- определи конкретни показатели, които да се измерват и докладват за отделните обществени консултации и на равнището на Комисията; и
- да оценява систематично това дали обществените консултации постигат всички свои цели.

Срок за изпълнение — юли 2020 г.

112 Участниците смятат, че Комисията трябва да има по-добра отчетност и че това би могло да се постигне с по-добра комуникация, по-голяма прозрачност и публичност по темите, засягащи гражданите на ЕС (точки ***33***—***34***).

113 При разгледаните от Сметната палата обществени консултации Комисията невинаги е предоставяла предварителна информация, за да даде възможност на гражданите да подготвят участието си. В някои случаи Комисията не е изготвила стратегии за консултациите или не ги е публикувала на уебстраниците на обществените консултации. В случаите, в които са били изготвени стратегии за консултациите, в тях са посочени само общите цели и не е разяснено как обществената консултация ще допълни други дейности по консултиране. В някои стратегии за консултации не са идентифицирани всички заинтересовани страни, които са свързани със съответната област или са потенциално заинтересувани да участват, и не е посочен планираният езиков режим (точки ***35***—***50***).

Препоръка 2 — Стратегия за консултация

Комисията следва да постигне целта за обществено участие в разработването на законодателството на ЕС, като се стреми да достигне в най-голяма възможна степен до гражданите на ЕС. За целта Комисията следва да изготвя и публикува стратегии за консултация, в които се разяснява:

- кои дейности по консултиране (например обществена консултация, консултации със социалните партньори, експерти, лобисти, проучвания на Евробарометър, фокусни групи, избрани на случаен принцип извадки от граждани, публични изслушвания, „граждански диалози“ и други) ще бъдат използвани и как избраните дейности ще се допълват взаимно; и

- конкретната цел на обществените консултации, тяхното предназначение и официалните езици на ЕС, на които ще бъдат преведени въпросниците и останалите документи за консултацията (например фонова информация, пътна карта, доклади за резултатите и т.н.).

Срок за изпълнение — юли 2020 г.

114 Като цяло изборът и обхватът на използваните комуникационни методи и канали (в това число социални мрежи) са се различавали значително между отделните генерални дирекции и обществени консултации. В случаите с най-малък брой отговори не е използвано разнообразие от комуникационни канали. Комисията признава, че някои заинтересовани страни все още не желаят или не са в състояние да участват и че ниското равнище на участие е проблем. Подходът на Комисията за достигане до гражданите е от ключово значение за тяхното ангажиране, а оттам и за повишено участие (точки ***51***—***60***).

Препоръка 3 — Дейности, насочени към обществеността

С цел подобряване на разпространението на обществените си консултации Комисията следва:

- да засили дейностите си за достигане до гражданите и да приспособи комуникационните си мерки с цел насърчаване на по-голямо участие и по-специално разширяване на кръга на потенциалните участници; и

- да подобри взаимодействието на представителствата на Комисията в държавите членки с организации като Европейския икономически и социален комитет или Комитета на регионите и с националните органи

с оглед разпространение на повече информация за обществените консултации.

Срок за изпълнение — юли 2020 г.

115 Сметната палата не откри ясни критерии за причисляване на инициативите към категориите „С широк обществен интерес“ или „Други“, което следва да послужи като основа за определяне на езиците, на които Комисията следва да преведе въпросниците и други ключови документи за консултацията. В случаите, в които въпросниците за разгледаните от Сметната палата обществени консултации са преведени на всички езици на ЕС, средният брой на получените отговори е по-висок, отколкото в случаите, в които въпросниците са налични само на английски език. Сметната палата установи, че въпросниците за разгледаните от нея обществени консултации невинаги са насочени към обществеността, а по-скоро са адресирани към специалисти, както и че някои въпросници са твърде дълги или сложни (точки ***61***—***72***).

Препоръка 4 — Езиков режим и въпросници

За да даде възможност на всички граждани да участват лесно и ефективно, Комисията следва:

- да поясни критериите за причисляване на инициативите към категориите „С широк обществен интерес“ или „Други“;
- да гарантира, че въпросниците и другите ключови документи за консултацията (като пътни карти, стратегии за консултация, обобщени фактологични доклади и обзорни доклади) са преведени на всички официални езици за всички приоритетни инициативи и инициативи с широк обществен интерес; и
- да гарантира, че всяка обществена консултация се основава на общ въпросник за обществеността в съответствие със стандартите, определени в Насоките за по-добро регулиране (относим, кратък, опростен и т.н.), а когато е необходимо, да включи и допълнителен набор въпроси за специалисти.

Срок за изпълнение — юли 2020 г.

116 Като цяло Сметната палата установи, че анализите и информацията за разгледаните от нея обществени консултации на Комисията са удовлетворителни,

но определи някои области, в които може да се постигне подобряване с оглед гарантиране на прозрачност и отчетност (точки ***76***—***77***).

117 Комисията е извършила ограничени проверки на валидността на отговорите и невинаги е включвала декларации за поверителност относно начините за събиране и обработване на личните данни. Сметната палата установи също така, че анализите и тълкуването на данните от страна на Комисията невинаги са ясни, по-специално по отношение на непредставителното естество на отговорите, информацията относно участниците по категории заинтересовани страни и „кампанийните“ отговори (точки ***78***—***95***).

Препоръка 5 — Обработване на данните и сигурност

Комисията следва да защитава процеса на обществената консултация от манипулиране на резултатите. В тази връзка Комисията следва да приложи високи стандарти за обработване на данните и сигурност. По-специално за всички обществени консултации Комисията следва:

- да проверява систематично дали представените мнения са уникални, а не са изкуствено създадени, и да докладва за такива проверки (например в обзорния доклад); и
- да гарантира последователност в третирането на отговорите в обществените консултации (например информация за категориите участници и описания на кампаниите).

Срок за изпълнение — юли 2020 г.

118 Сметната палата установи, че при разгледаните от нея обществени консултации Комисията невинаги е изготвяла изискуемите доклади, съдържащи резултатите от консултациите, или ги е предоставяла много след края на консултациите. Публикуването на обобщения фактологичен доклад за обществените консултации е отнело средно шест месеца, а на обзорния доклад с резултатите от всички дейности по консултиране и обяснение на начините, по които отговорите на участниците са взети под внимание – девет месеца (точки ***96***—***110***).

Препоръка 6 — Обратна информация към участниците

За да гарантира, че процесът на обществена консултация е възможно най-прозрачен, Комисията следва да предоставя на участниците своевременна обратна информация относно резултатите от консултацията.

Срок за изпълнение — юли 2020 г.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав V с ръководител Lazaros S. Lazarou — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 16 юли 2019 г.

За Сметната палата

Klaus-Heiner Lehne
Председател

Приложения

Приложение I – Разгледаните от Сметната палата обществени консултации на Комисията

№	ГД	Заглавие	Година	Вид на обществената консултация	Законодателно предложение
ОК-1	**ГС**	**Предложение за задължителен регистър за прозрачност**	2016	Преглед/преразглеждане на междуинституционално споразумение	-
ОК-2	**ГС**	**Европейска гражданска инициатива**	2017	Преглед/преразглеждане на инициатива	Предложение за РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА
ОК-3	**Земеделие и развитие на селските райони**	**Модернизиране и опростяване на Общата селскостопанска политика**	2017	Нова инициатива	Предложение за РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА
ОК-4	**Земеделие и развитие на селските райони**	**Инициатива за подобряване на веригата за доставки на храни**	2017	Нова инициатива	Предложение за ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА
ОК-5	**Образование, младеж, спорт и култура**	**Оценка на сътрудничеството в областта на политиката за младежта в ЕС**	2016	Междинна оценка	-
ОК-6	**Образование, младеж, спорт и култура**	**Европейския корпус за солидарност**	2017	Нова инициатива	Предложение за РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА
ОК-7	**Образование, младеж, спорт и култура**	**Преглед на Препоръката относно ключовите компетентности за учене през целия живот от 2006 г.**	2017	Преглед/преразглеждане на инициатива	Предложение за ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

ОК-8	**Образование, младеж, спорт и култура**	**Междинна оценка на програмата „Еразъм+“**	2017	Междинна оценка	-
ОК-9	**Образование, младеж, спорт и култура**	**Препоръка относно насърчаването на социалното приобщаване и споделените ценности посредством формално и неформално учене**	2017	Нова инициатива	Предложение за ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА
ОК-10	**Миграция и вътрешни работи**	**Борба с контрабандата на мигранти: законодателството на ЕС пригодно ли е за целта?**	2016	Refit	-
ОК-11	**Миграция и вътрешни работи**	**Оценка от 2016 г. на Стратегията на ЕС за борба с наркотиците и на Плана за действие на ЕС относно наркотиците**	2016	Оценка	-
ОК-12	**Миграция и вътрешни работи**	**Действия по Европейския бежански фонд за периода 2011 – 2013 г.**	2016	Оценка	-
ОК-13	**Миграция и вътрешни работи**	**Предотвратяване и борба с престъпността (ISEC) 2007 – 2013 г.**	2016	Оценка	-
ОК-14	**Миграция и вътрешни работи**	**Борба с измамата и подправянето на непарични платежни средства**	2017	Нова инициатива	Предложение за ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА
ОК-15	**Миграция и вътрешни работи**	**Законна миграция на граждани на държави извън ЕС**	2017	Refit	-

ОК-16	**Миграция и вътрешни работи**	**Оперативна съвместимост на информационните системи на ЕС в областта на границите и сигурността**	2017	Нова инициатива	Предложение за РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА
ОК-17	**Мобилност и транспорт**	**Преглед на Директива 1999/62/ЕО (относно „Евровинетката“), както е изменена, относно заплащането на такси от тежкотоварни автомобили за използване на определени пътища**	2016	Преглед/преразглеждане на инициатива + оценка	Предложение за ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА
ОК-18	**Мобилност и транспорт**	**Преглед на Директива 2004/52/ЕО и Решение 2009/750/ЕО относно Европейската услуга за електронно събиране на такса за изминато разстояние**	2016	Оценка	Предложение за ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА и Проект на решение на Комисията
ОК-19	**Мобилност и транспорт**	**Преразглеждане на Директива 2000/59/ЕО относно пристанищните приемни съоръжения**	2016	Преглед/преразглеждане на инициатива	Предложение за ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА
ОК-20	**Мобилност и транспорт**	**Оценка на Регламент 392/2009 относно отговорността на превозвачите на пътници по море в случай на произшествия**	2016	Оценка	-

ОК-21	**Мобилност и транспорт**	**Преглед на Директива 2006/1/ЕО относно използването на наети превозни средства за автомобилен превоз на товари**	2016	Преглед/преразглеждане на инициатива	Предложение за ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА
ОК-22	**Мобилност и транспорт**	**Подобряване на социалното законодателство в сектора на автомобилния транспорт**	2016	Преглед/преразглеждане на инициатива и оценка	Предложение за РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА Предложение за ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА
ОК-23	**Мобилност и транспорт**	**Междинна оценка на Механизма за свързване на Европа**	2016	Оценка	-
ОК-24	**Мобилност и транспорт**	**Преглед на директивата за чистите превозни средства**	2016	Преглед/преразглеждане на инициатива	Предложение за ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА
ОК-25	**Мобилност и транспорт**	**Регламент относно списък на авиокомпаниите, забранени във въздушното пространство на ЕС („Черен списък на авиокомпании“)**	2017	Оценка	-
ОК-26	**Мобилност и транспорт**	**Разпоредби за лятното часово време**	2018	Преглед/преразглеждане на инициатива	Предложение за ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

Източник: ЕСП въз основа на данни на Комисията.

Приложение II – Експертна група

Име	Длъжност	Организация
Christiane Arndt-Bascle	Ръководител на програма в дирекция „Публично управление“	**ОИСР**
Galina Biedenbach	Доцент по стопанско управление	**Факултет по бизнес, икономика и статистика към Университета на Умео**
Luis Bouza	Асистент по политология и гостуващ преподавател в Колежа на Европа и Университета Пантеон-Сорбона (Париж 1)	**Автономен университет на Мадрид**
Emanuela Bozzini	Лектор във факултета по социология и социални изследвания	**Университет на Тренто**
Yves Dejaeghere	Гостуващ преподавател и координатор, Организация G1000	**Университет на Антверпен**
Raphaël Kies	Научен сътрудник по политология	**Университет на Люксембург**
Elisa Lironi	Старши ръководител „Европейска демокрация“	**Европейска служба за граждански действия (ECAS)**
Beatriz Pérez de las Heras	Преподавател по право на Европейския съюз. Катедра по европейска интеграция „Жан Моне“	**Правен факултет, Университет на Дойцо**
Anna Renkamp	Старши ръководител на проект. Програма „Бъдещето на демокрацията“	**Bertelsmann Stiftung**

Източник: ЕСП.

Приложение III – Проучване на нагласите

Подход

От 26-те обществени консултации в извадката на Сметната палата са анкетирани 16 007 граждани и заинтересовани страни, които са участвали в 15 от тях, и са получени 2 224 отговора. Останалите 11 обществени консултации в извадката не са включени в проучването на Сметната палата поради оперативни и/или практически съображения, например декларации за поверителност с кратък период на съхранение на лични данни от само една година, отсъствие на валидни имейл адреси за връзка с участниците и времеви ограничения.

За 15-те обществени консултации, включени в проучването на Сметната палата, бяха поканени само онези участници, които са дали съгласието си имената и отговорите им да бъдат оповестени на уебстраницата на Комисията. Сметната палата изготви проучването и съдържанието му (в това число въпросника), но техническата обработка се осъществи в Комисията, тъй като тя не ни предостави никакви лични данни, като се позова на своето тълкуване на правилата за защита на личните данни.

От 15-те обществени консултации, включени в проучването на ЕСП, четири са проведени през 2017 г., а 11 — през 2016 г. В случаите, когато участниците са заявили, че не си спомнят да са участвали в която и да е от изброените 15 обществени консултации, въпреки че са направили предложения за подобрения, те не бяха помолени да оценят степента си на удовлетвореност. От 2 224-те участници 809 (36 %) са заявили „Не, не си спомням да съм участвал/а в която и да е от тези [изброени] обществени консултации“. Следователно общата степен на удовлетвореност е изчислена въз основа на 1 415 отговора.

Одитният екип анализира различните резултати, които не са статистически представителни, като взе под внимание броя на участниците в проучването, възможните разминавания между обществените консултации през 2016 г. и през 2017 г. и евентуалните различия в нагласите между обществените консултации с голям брой участници и тези с малък брой. Във всички случаи степента на удовлетвореност е сходна (между 64,8 % и 69,4 %).

Резултати от проучването на нагласите на участниците в обществените консултации на Европейската комисия

Подготовка на обществената консултация:	Удовлетвореност
Езикът, използван по време на процеса на консултация	82 %
Информацията за обхвата и целта на обществената консултация	75 %
Пояснителните документи, връзки и други документи за справка, които са налични	60 %

Участие в обществената консултация:	Удовлетвореност
Времетраенето на обществената консултация (брой седмици, в които въпросникът е бил достъпен за отговори на уебсайта на Европейската комисия)	79 %
Дължината на въпросника за обществената консултация	80 %
Яснотата и простотата на въпросите в обществената консултация	69 %
Броят на отворените въпроси с полета за свободен текст, в които може да се изрази гледна точка и да се предоставят подробни коментари	76 %

Информация за резултатите от обществената консултация:	Удовлетвореност
„Фактологичният доклад“, включващ резюме на всички получени данни	41 %
„Обзорният доклад“, включващ информация как получените отговори са взети под внимание	38 %
Наличната информация за свързаното законодателно предложение	38 %

До каква степен сте съгласен/съгласна със следните твърдения?	Съгласие
Политиките и законодателството на ЕС се разработват по прозрачен начин	37 %
Политиките и законодателството на ЕС се изготвят въз основа на доказателства и са подкрепени от гледните точки на гражданите и други заинтересовани страни	33 %
Гражданите и други заинтересовани страни могат да допринасят в хода на процеса на създаване на политиките и законодателството	40 %
Европейската комисия взема под внимание мнението на гражданите и други заинтересовани страни	33 %
Важно е обществените консултации да се провеждат на всички 24 официални езика на ЕС	92 %

Източник: Проучване на ЕСП.

Подробни статистически данни

1. Колко пъти сте участвали в обществени консултации, организирани от Европейската комисия, през последните три години (2016 г., 2017 г. и 2018 г.)?

	Отговори	Съотношение
веднъж	1 318	59,26 %
2 или 3 пъти	695	31,25 %
повече от 3 пъти	211	9,49 %

2. В какво качество отговаряхте?

	Отговори	Съотношение
като физическо лице в личното си качество	1 505	67,67 %
в професионалното си качество или от името на организация	372	16,73 %
и двете	347	15,6 %

3. Как бяхте информирани за обществените консултации на Европейската комисия?

	Отговори	Съотношение
от уебстраницата на Европейската комисия	374	16,82 %
от каналите на Европейската комисия в социалните мрежи	295	13,26 %
от организация на гражданското общество (неправителствена организация, синдикални организации, сдружения на земеделски стопани или други)	1 058	47,57 %
от национални органи	85	3,82 %
от регионални или местни органи	59	2,65 %
от колега/приятел	200	8,99 %
от работодателя си	39	1,75 %
от новини или статии (независимо дали са онлайн или офлайн)	655	29,45 %
друго	143	6,43 %

4. Защо участвахте?

	Отговори	Съотношение
интересували сте се от темата	1 237	55,62 %
искали сте да повлияете на законодателния резултат	1 295	58,23 %
счели сте, че участието Ви е отговорност като гражданин	1 085	48,79 %
искали сте да споделите експертните си знания	392	17,63 %
били сте засегнати пряко от законодателния резултат	295	13,26 %
били сте помолени да участвате в професионалното си качество	158	7,1 %
друго	31	1,39 %

5. Сред тези обществени консултации на Европейската комисия, проведени през 2016 г. и 2017 г. и сортирани по дата, моля изберете тази (последната), в която сте участвали

	Отговори	Съотношение
Верига за доставки на храни (16.8.2017 г. – 7.11.2017 г.)	159	7,15 %
Регламент относно списък на авиокомпаниите, забранени във въздушното пространство на ЕС („Черен списък на авиокомпании“) (11.8.2017 г. – 7.11.2017 г.)	7	0,31 %
Европейска гражданска инициатива (24.5.2017 г. – 16.8.2017 г.)	372	16,73 %
Модернизиране и опростяване на Общата селскостопанска политика (ОСП) (2.2.2017 г. – 2.5.2017 г.)	661	29,72 %
Преглед на директивата за чистите превозни средства (19.12.2016 г. – 24.3.2017 г.)	19	0,85 %
Междинна оценка на Механизма за свързване на Европа (МСЕ) (28.11.2016 г. – 27.2.2017 г.)	11	0,49 %
Подобряване на социалното законодателство в сектора на автомобилния транспорт (5.9.2016 г. – 11.12.2016 г.)	32	1,44 %
Отговорност на превозвачите на пътници по море в случай на произшествия (29.7.2016 г. – 31.10.2016 г.)	0	0 %
Оценка на сътрудничеството в областта на политиката за младежта в ЕС (18.7.2016 г. – 16.10.2016 г.)	14	0,63 %
Преразглеждане на Директива 2000/59/ЕО относно пристанищните приемни съоръжения (13.7.2016 г. – 16.10.2016 г.)	3	0,13 %
Европейска услуга за електронно събиране на такса за изминато разстояние (8.7.2016 г. – 2.10.2016 г.)	6	0,27 %
Преглед на Директива 1999/62/ЕО (относно „Евровинетката“) (8.7.2016 г. – 2.10.2016 г.)	5	0,22 %
Действия по Европейския бежански фонд за периода 2011 – 2013 г. (10.5.2016 г. – 9.8.2016 г.)	25	1,12 %
Предложение за задължителен регистър за прозрачност (1.3.2016 г. – 1.6.2016 г.)	86	3,87 %
Оценка на Стратегията на ЕС за борба с наркотиците и на Плана за действие на ЕС относно наркотиците (15.2.2016 г. – 31.5.2016 г.)	15	0,67 %
Не, не си спомням да съм участвал(а) в която и да е от тези обществени консултации.	809	36,38 %

6. Каква беше като цяло степента Ви на удовлетвореност от процеса на тази обществена консултация?

	Отговори	Съотношение
Удовлетворен(а)	327	23,11 %
По-скоро удовлетворен(а)	600	42,4 %
По-скоро неудовлетворен(а)	190	13,43 %
Неудовлетворен(а)	112	7,92 %
Не зная/нямам мнение	186	13,14 %

8.1. Подготовка на обществената консултация: (1) Езикът, използван по време на процеса на консултация

	Отговори	Съотношение
Удовлетворен(а)	754	53,29 %
По-скоро удовлетворен(а)	410	28,98 %
По-скоро неудовлетворен(а)	124	8,76 %
Неудовлетворен(а)	50	3,53 %
Не зная/нямам мнение/не е приложимо	77	5,44 %

8.1. Подготовка на обществената консултация: (2) Информацията, която е налична за обхвата и целта на обществената консултация

	Отговори	Съотношение
Удовлетворен(а)	456	32,23 %
По-скоро удовлетворен(а)	600	42,4 %
По-скоро неудовлетворен(а)	193	13,64 %
Неудовлетворен(а)	79	5,58 %
Не зная/нямам мнение/не е приложимо	87	6,15 %

8.1. Подготовка на обществената консултация: (3) Пояснителните документи, връзки и други документи за справка, които са налични

	Отговори	Съотношение
Удовлетворен(а)	330	23,32 %
По-скоро удовлетворен(а)	520	36,75 %
По-скоро неудовлетворен(а)	252	17,81 %
Неудовлетворен(а)	90	6,36 %
Не зная/нямам мнение/не е приложимо	223	15,76 %

8.2. Участие в обществената консултация: (1) Времетраенето на обществената консултация (брой седмици, в които въпросникът е бил достъпен за отговори на уебсайта на Европейската комисия)

	Отговори	Съотношение
Удовлетворен(а)	620	43,82 %
По-скоро удовлетворен(а)	495	34,98 %
По-скоро неудовлетворен(а)	85	6,01 %
Неудовлетворен(а)	43	3,04 %
Не зная/нямам мнение/не е приложимо	172	12,16 %

8.2. Участие в обществената консултация: (2) Дължината на въпросника

	Отговори	Съотношение
Удовлетворен(а)	482	34,06 %
По-скоро удовлетворен(а)	646	45,65 %
По-скоро неудовлетворен(а)	170	12,01 %
Неудовлетворен(а)	42	2,97 %
Не зная/нямам мнение/не е приложимо	75	5,3 %

8.2. Участие в обществената консултация: (3) Яснотата и простотата на въпросите в обществената консултация

	Отговори	Съотношение
Удовлетворен(а)	403	28,48 %
По-скоро удовлетворен(а)	577	40,78 %
По-скоро неудовлетворен(а)	261	18,45 %
Неудовлетворен(а)	118	8,34 %
Не зная/нямам мнение/не е приложимо	56	3,96 %

8.2. Участие в обществената консултация: (4) Броят на отворените въпроси с полета за свободен текст, в които може да се изрази гледна точка и да се предоставят подробни коментари

	Отговори	Съотношение
Удовлетворен(а)	465	32,86 %
По-скоро удовлетворен(а)	606	42,83 %
По-скоро неудовлетворен(а)	137	9,68 %
Неудовлетворен(а)	55	3,89 %
Не зная/нямам мнение/не е приложимо	152	10,74 %

8.3. Информация за резултатите от обществената консултация: (1) „Фактологичният доклад“, включващ резюме на всички получени данни

	Отговори	Съотношение
Удовлетворен(а)	220	15,55 %
По-скоро удовлетворен(а)	359	25,37 %
По-скоро неудовлетворен(а)	239	16,89 %
Неудовлетворен(а)	197	13,92 %
Не зная/нямам мнение/не е приложимо	400	28,27 %

8.3. Информация за резултатите от обществената консултация: (2) „Обзорният доклад“, включващ информация как получените отговори са взети под внимание

	Отговори	Съотношение
Удовлетворен(а)	205	14,49 %
По-скоро удовлетворен(а)	328	23,18 %
По-скоро неудовлетворен(а)	248	17,53 %
Неудовлетворен(а)	231	16,33 %
Не зная/нямам мнение/не е приложимо	403	28,48 %

8.3. Информация за резултатите от обществената консултация: (3) Наличната информация за свързаното законодателно предложение

	Отговори	Съотношение
Удовлетворен(а)	193	13,64 %
По-скоро удовлетворен(а)	342	24,17 %
По-скоро неудовлетворен(а)	286	20,21 %
Неудовлетворен(а)	226	15,97 %
Не зная/нямам мнение/не е приложимо	368	26,01 %

9. До каква степен сте съгласен/съгласна със следните твърдения? (1) Политиките и законодателството на ЕС се разработват по прозрачен начин

	Отговори	Съотношение
Съгласен/съгласна съм	176	7,91 %
По-скоро съм съгласен/съгласна	589	26,48 %
По-скоро не съм съгласен/съгласна	749	33,68 %
Не съм съгласен/съгласна	617	27,74 %
Не зная/нямам мнение	93	4,18 %

9. До каква степен сте съгласен/съгласна със следните твърдения? (2) Политиките и законодателството на ЕС се изготвят въз основа на доказателства и са подкрепени от гледните точки на гражданите и други заинтересовани страни

	Отговори	Съотношение
Съгласен/съгласна съм	157	7,06 %
По-скоро съм съгласен/съгласна	568	25,54 %
По-скоро не съм съгласен/съгласна	727	32,69 %
Не съм съгласен/съгласна	648	29,14 %
Не зная/нямам мнение	124	5,58 %

9. До каква степен сте съгласен/съгласна със следните твърдения? (3) Гражданите и други заинтересовани страни могат да допринасят в хода на процеса на създаване на политиките и законодателството

	Отговори	Съотношение
Съгласен/съгласна съм	246	11,06 %
По-скоро съм съгласен/съгласна	619	27,83 %
По-скоро не съм съгласен/съгласна	735	33,05 %
Не съм съгласен/съгласна	498	22,39 %
Не зная/нямам мнение	126	5,67 %

9. До каква степен сте съгласен/съгласна със следните твърдения? (4) Европейската комисия взема под внимание мнението на гражданите и други заинтересовани страни

	Отговори	Съотношение
Съгласен/а съм	175	7,87 %
По-скоро съм съгласен/съгласна	540	24,28 %
По-скоро не съм съгласен/съгласна	720	32,37 %
Не съм съгласен/съгласна	619	27,83 %
Не зная/нямам мнение	170	7,64 %

9. До каква степен сте съгласен/съгласна със следните твърдения? (5) Важно е обществените консултации да се провеждат на всички 24 официални езика на ЕС

	Отговори	Съотношение
Съгласен/а съм	1 648	74,1 %
По-скоро съм съгласен/съгласна	381	17,13 %
По-скоро не съм съгласен/съгласна	72	3,24 %
Не съм съгласен/съгласна	56	2,52 %
Не зная/нямам мнение	67	3,01 %

Приложение IV – Превод на отговорите на граждани

Гражданин 1: „Die Möglichkeit, außerhalb von Wahlen meine Meinung mitzuteilen und diese in die Gestaltung Europas einzubringen.“ (DE) „Възможността да споделя моето мнение не само по време на избори и така да помогна за оформянето на Европа.“ (BG)

Гражданин 2: „La possibilità di poter esprimere un'opinione direttamente senza intermediari.“ (IT) „Възможността за пряко изразяване на мнение без посредници.“ (BG)

Гражданин 3: „Iespēja izteikt savas domas un vēlmes kā ražojošam lauksaimniekam.“ (LV) „Възможността да изразя своите мисли и желания като земеделски стопанин.“ (BG)

Гражданин 5: „… Dass er überhaupt stattfindet. Ein wichtiger Meilenstein auf dem Weg zur Demokratisierung der EU.“ (DE) „… Това, че това изобщо се случва. Важен етап по пътя към демократизирането на ЕС.“ (BG)

Гражданин 6: „Me parece interesante este tipo de consultas siempre que su resultado se utilice para tomar decisiones. Para que al ciudadano no se le deje solamente para las consultas electorales. Es necesario avanzar hacia formas de democracia directa. La democracia representativa nos está llevando al desinterés, cada vez que se nos convoca aumenta la abstención. Me parece grave.“ (ES) „Според мен този начин за провеждане на консултация е интересен, при условие че резултатите се използват за вземане на решения и гражданите не участват в тях само когато има избори. Трябва да преминем към форми на пряка демокрация. Заради представителната демокрация ние губим интерес: всеки път, когато се очаква да гласуваме, все повече хора не отиват до урните. Мисля, че това е сериозен проблем.“ (BG)

Гражданин 9: „To da se traži mišljenje i nas 'običnih' građana i malih subjekata.“ (HR) „Трябва да се потърси мнението на обикновените граждани и на малкия бизнес.“ (BG)

Гражданин 10: „Difficulté à savoir à quoi elle va servir CONCRÈTEMENT.“ (FR) „Трудно е да се прецени как те ще бъдат използвани ПО СЪЩЕСТВО.“ (BG)

Гражданин 11: „Es hat den Eindruck einer reinen Alibibefragung hinterlassen.“ (DE) „Това създава впечатление, че проучването е символично.“ (BG)

Гражданин 12: „… c'est JUSTE une consultation qui semble pro forma et pas encore un réel exercice de démocratie participative, hélas… Pourtant, voilà une occasion de réenchanter le rêve et le projet européen, non? Sinon, le fossé entre citoyen et

eurocrate ne cessera de s'agrandir, ce qui sera tout bénéfice pour les eurosceptiques et autres national-populistes.“ (FR) „… това е ПРОСТО една символична консултация, която изглежда формална и за съжаление все още не представлява реално упражняване на демокрацията на участието…. И все пак тя е възможност за подновяване на мечтата и на европейския проект, нали? В противен случай дистанцията между гражданите и еврократите ще продължи да нараства, което ще бъде от полза единствено за евроскептиците и популистите“. (BG)

Гражданин 13: „… При това положение, какъв е смисълът да си губим времето да участваме с тези консултации?“ (BG).

Гражданин 14: „… não tive perceção da utilidade da participação.“ (PT) „… [Аз] не видях ползата от това, че участвах.“ (BG)

Гражданин 17: „…De EU is er niet voor de gewone Europese burger.“ (NL) „…ЕС не съществува за обикновените европейски граждани.“ (BG)

Гражданин 19: „Misschien is het wenselijk dat de raadplegingen beter bekend zouden zijn bij het grote publiek. Indien men geen lid is van een ngo of andere organisatie heeft men er dikwijls geen weet van.“ (NL) „Може би консултациите следва да се популяризират в по-голяма степен сред широката общественост. Ако не сте член на НПО или на друга организация, често не сте запознати с тях.“ (BG)

Гражданин 20: „… gdyby nie organizacje i fundacje to nigdy bym sie nie wypowiedziala na zaden temat bo nic do mnie nie dociera, zaadna ankieta.“ (PL) „…ако ги нямаше организациите и фондациите, никога нямаше да коментирам който и да е въпрос, тъй като нищо не достига до мен, например въпросниците.“ (BG)

Гражданин 21: „Ich würde mir wünschen in meiner Tageszeitung über aktuelle Themen der Europäischen Kommission lesen zu können. Auch Hinweise in Funk, Fernsehen und Presse auf aktuelle Umfragen fände ich gut.“ (DE) „Бих искал да мога да прочета в моя ежедневник кои са актуалните теми, по които работи Европейската комисия. Също така ми се иска текущите проучвания да бъдат отразявани в радиото, телевизията и пресата. (BG)

Гражданин 22: „J'ai découvert les consultations publiques UE par Facebook alors que j'ai 31 ans. Je trouve ça dommage qu'à l'école ou par un autre moyen on ne nous parle pas de son fonctionnement. Il faudrait plus de communication sur l'UE et ses lois à venir.“ (FR) „Открих информация за обществените консултации на ЕС във Facebook, а съм на 31 години. Според мен е жалко, че не научаваме за тях в училище или другаде. Необходима е повече комуникация относно ЕС и законодателството, което предстои да бъде прието.“ (BG)

Гражданин 23: „Αποστολή newsletter σε emails των πολιτών για τις πολιτικές που οι πολίτες δηλώνουν ότι τους ενδιαφέρουν.“ (GR) „Хората, които са заявили интереса си към съответните политики, трябва да получават бюлетини в тази връзка по електронна поща.“ (BG)

Гражданин 24: „Určitě, je kromě elektronického oslovení občanů důležitá i veřejná kampaň, aby se zúčastnilo maximum zainteresovaných občanů.“ (CZ) „Разбира се, да се достигне до гражданите по електронен път е важно, но и обществената кампания е от значение за привличане на тези от тях, които са най-заинтересовани по съответния въпрос.“ (BG)

Гражданин 25: „Enemmän tietoa näistä kyselyistä eri paikkoihin! Olisi esimerkiksi hyvä, jos nämä kyselyt ja Eu:n laajuiset kansalaisaloitteet olisivat nähtävissä samalla sivustolla, jossa Suomen kansalais- ja kuntalaisaloitteet ovat.“ (FI) „Повече информация за тези проучвания на различни места! Например би било добре, ако тези проучвания, наред с общоевропейските граждански инициативи, бъдат видими на същия уебсайт, на който се оповестяват финландските граждански и общински инициативи.“ (BG)

Гражданин 27: „… escaso entusiasmo e implicación de los Gobiernos en estos procesos.“ (ES) „Слаб ентусиазъм и участие в тези процеси от страна на правителствата.“ (BG)

Гражданин 28: „De betrokkenheid met nationale parlementen is naar mijn idee te gering.“ (NL) / „Мисля, че националните парламенти не са ангажирани в достатъчна степен.“ (BG)

Гражданин 30: „Obige Dokumente lagen meist nur fremdsprachlich vor. Da solch bürokratische Sprache schon auf Deutsch oft sehr kompliziert ist, ist es dann völlig vorbei!“ (DE) „Повечето от документите, посочени по-горе, бяха достъпни само на чужди езици. Този бюрократичен език вече е достатъчно сложен на немски, а на чужд език е направо невъзможно!. (BG)

Гражданин 31: „Limbajul greoi, jargonul administrativ, textele trebuie curăţate şi traduse în limbajul uzual al unei populaţii mediu educate.“ (RO) Сложен език и административен жаргон: такива документи следва да бъдат написани по-ясно и преведени, така че и хората с обикновено образование да могат да ги разберат.“ (BG)

Гражданин 32: „I en ny undersøgelse som jeg skal besvare bør spørgsmålene stilles på mit modersmål: dansk. Og formuleringen bør være lettere at forstå, da det ikke er alle som er uddannet på universitets niveau.“ (DK) „Ако трябва да участвам в ново проучване, въпросите следва да бъдат на родния ми език, т.е. на датски.

Формулировката следва да е и по-лесна за разбиране, тъй като не всички имат висше образование.“ (BG)

Гражданин 34: „Certaines questions difficiles pour des citoyens qui ne sont pas spécialistes de la politique en question - accessibilité des questions pas toujours bonne.“ (FR) „Някои въпроси са трудни за хората, които не са специалисти в съответната област на политиката — въпросите невинаги са достъпни.“ (BG)

Гражданин 35: „… As medidas necessitam ser ajustadas aos povos a que são dirigidas“ (PT) / “… Мерките трябва да бъдат адаптирани към хората, за които са предназначени.“ (BG)

Гражданин 36: „e-Dostopnost za mlade NAJBOLJNAJMANJ - izključenost starejših, ki niso digitalizirani.“ (SL) „Достъпни са за младите хора, но не и за възрастните хора, които са по-малко запознати с технологиите.“ (BG)

Гражданин 38: „Empfand ich die Zielsetzung der Fragen nicht immer eindeutig, insofern war es extrem wichtig daß es zusätzliche Kommentarfelder gab, bei denen man die eigene Antwort ausführlicher erläutern konnte.“ (DE) „Имах чувството, че целта на въпросите невинаги е ясна, поради което беше изключително важно да има допълнително място за коментари в случаите, в които отговорът може да бъде обяснен по-подробно.“ (BG)

Гражданин 39: „…möjligheten att lämna fria synpunkter och bifoga material“ (SE) / “…възможността да се изразят свободни коментари и да се приложат материали.“ (BG)

Гражданин 41: “Une consultation particulière avec la forte participation de campagnes de réponses (living land et syndicats agricoles), la Commission européenne a peu communiqué sur les méthodes utilisées pour traiter ces données à part.“ (FR) „За една конкретна консултация с високо участие (кампания *Living Land* и селскостопански обединения) Европейската комисия предостави много малко информация относно методите, използвани за обработването на тези данни поотделно.“ (BG)

Гражданин 43: „On ne sait pas comment les résultats seront exploités: Comment sont analysées les réponses, quelle pondération leur donne t on? Comment les résultats sont ils ensuite utilisés pour construire des propositions politiques (si ils doivent servir à cela)?“ (FR) „Не знаем как ще бъдат използвани резултатите: как се анализират и претеглят отговорите? Как се използват резултатите впоследствие при изготвянето на законодателни предложения (ако това е всъщност целта, за която служат)?“ (BG)

Гражданин 45: „La U E está mediatizada por lobbys empresariales. No busca el bienestar de la población.“ (ES) „ЕС се влияе от корпоративните лобита. Неговата цел не е благосъстоянието на обикновените хора.“ (BG)

Гражданин 46: „Le fonctionnement actuel n'est pas du tout démocratique et les lobbys semblent faire la loi, pas les peuples, ce qui est absolument néfaste. La Commission non élue décide de tout, on peut se demander à quoi servent nos élus à part nous coûter très cher. Le social est le grand oublié, cette Union européenne n'est là que pour servir les intérêts des grands groupes et de la Finance au détriment des peuples.“ (FR) „Начинът, по който понастоящем функционира ЕС, изобщо не е демократичен и лобистките групи изглежда имат повече власт от хората — нещо, което е лошо за всички. Комисията, която не се избира пряко от хората, взема всички решения, а самият ти наистина се чудиш каква работа вършат избраните длъжностни лица, освен това, че ни струват прескъпо. Социалната политика е големият губещ, тъй като ЕС само обслужва интересите на големите корпорации и банките за сметка на хората.“ (BG)

Гражданин 47: „niewiem jaki wynik bo nic niewiadomo.“ (PL) „Не знам какъв е резултатът, не знам нищо за него“. (BG)

Гражданин 48: „Nem tapasztaltam, hogy a véleményeket összegezték volna. A konzultáció eredményéről semmit nem tudni.“ (HU) „Не получавам резюме на мненията. Резултатът от консултацията не е известен.“ (BG)

Гражданин 49: „Ich hätte erwartet mal ein Update per email zu bekommen, wo ich Status und Ergebnisse denn verfolgen könnte.“ (DE) „Бих очаквал да получа актуална информация по електронна поща, така че да мога да проследя статуса и резултатите.“ (BG)

Гражданин 51: „… l'absence d'infos, accompagnements, suites… données après la participation à l'enquête: pas de panels citoyens pour débattre de la pertinence de nos idées et propositions et surtout de pouvoir exposer et expliciter nos idées et propositions.“ (FR) „…Липсата на информация и на последващи действия след вземането на участие в проучването: нямаше публични групи, които да обсъдят значението на нашите идеи и предложения или да представят и обяснят нашите идеи и предложения.“ (BG)

Гражданин 52: „Non vi è stato un seguito comunicato direttamente. Occorre avere molto tempo per cercare sempre le notizie di proprio interesse. Sarebbe bello restare informati via mail dopo la partecipazione, eventualmente con un opzione per non esserlo più (opt-out).“ (IT) „Нямаше преки последващи действия. Трябва да разполагате с много време, за да търсите новините, които ви интересуват. Би

било добре да има възможност за информация по електронна поща след участието в консултация, евентуално с възможност за отказ от тази услуга.“ (BG)

Гражданин 53: „Nemám zpětnou vazbu k prováděnému šetření.“ (CZ) „Не получих обратна информация за процедурата на проучването.“ (BG)

Гражданин 56: „Comisia Europeană trebuie să fie echilibrată în abordarea problematicilor, încercând să afle de la cetăţeni şi îngrijorările sau criticile, nu numai o perspectivă pozitivă, optimistă, indusă de întrebările provenite de la CE.“ (RO) „Европейската комисия трябва да приложи балансиран подход при решаването на проблемите, като положи усилия гражданите да дадат не само положителен, оптимистичен отговор на нейните въпроси, но да споделят и опасения и критики.“ (BG)

***Гражданин* 58:** „Bisognerebbe inviare tramite e-mail gli inviti alla partecipazione alle consultazioni direttamente alle associazioni, organizzazioni e ai privati, e contemporaneamente attivare delle campagne sui media. Purtroppo mai come in questo momento la UE è sentita molto lontana dai cittadini italiani, bisogna rilanciare l'immagine della UE e delle sue istituzioni.“ (IT) „Поканите за участие в консултациите следва да бъдат изпращани по електронна поща директно на сдруженията, организациите и физическите лица, като същевременно бъдат започнати кампании в медиите. За съжаление, тъй като понастоящем ЕС се възприема като по-отдалечен от италианските граждани, представата за него и съответно за неговите институции трябва да бъде обновена.“ (BG)

Гражданин 59: „Saber qué hace la Comisión, qué acuerdos adopta, cómo afectan a sus ciudadanos, etc., etc., es una cuestión esencial y que, actualmente, queda muy alejada de la gente.“ (ES) „Разбирането какво върши Комисията, какви споразумения сключва и как те се отразяват на гражданите и т.н., е въпрос от ключово значение, който все още е далеч от повечето хора.“ (BG)

Приложение V – Брой участници по държава на пребиваване[80]

№	Общо	AT	BE	BG	HR	CY	CZ	DK	EE	FI	FR	DE	EL	HU	IE	IT	LV	LT	LU	MT	NL	PL	PT	RO	SK	SI	ES	SE	UK	Други
ОК-1	1 385	52	227	10	9	4	10	29	3	9	163	248	23	3	25	107	4	3	9	1	81	29	23	21	4	9	85	23	131	40
ОК-2	5 481	97	303	13	20	10	19	24	5	21	1 601	1 286	51	15	91	213	29	4	11	14	117	42	66	73	10	17	354	39	620	158
ОК-3	63 295	4 259	1 517	228	116	13	892	306	93	1 026	6 816	34 880	122	1 788	304	2 666	601	100	86	10	728	435	345	294	128	55	3870	307	1 184	126
ОК-4	1 455	198	84	13	1	2	24	3	8	46	103	418	4	17	78	49	8	5	1	4	30	20	71	92	9	5	99	31	25	7
ОК-5	266	14	14	2	21	3	12	0	2	7	22	33	8	3	2	33	2	0	1	1	1	3	23	13	2	3	20	3	3	15
ОК-6	660	17	68	28	13	7	5	3	5	7	48	43	16	12	6	79	1	5	6	1	15	14	32	28	16	11	92	7	34	41
ОК-7	492	4	60	4	5	1	2	5	5	9	25	18	6	2	24	119	1	3	4	6	7	13	22	8	1	2	118	11	7	0
ОК-8	1 800	30	92	11	9	4	10	11	14	44	148	245	24	5	17	110	14	62	3	16	48	61	68	156	3	11	189	29	78	288
ОК-9	1 124	8	13	10	5	2	1	3	0	3	66	84	40	12	10	141	5	3	1	8	11	16	73	28	10	1	241	1	16	312
ОК-12	12	1	0	2	0	4	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
ОК-13	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ОК-14	53	3	3	0	0	0	1	1	0	1	3	2	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	7	1	0	27
ОК-15	873	37	85	6	0	3	17	0	1	10	33	131	29	7	7	26	6	10	5	4	191	24	18	2	2	4	40	56	11	108
ОК-16	17	1	3	0	0	0	0	1	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	7
ОК-17	135	11	24	0	0	0	3	1	1	2	7	21	0	8	0	7	1	2	0	1	2	4	7	0	0	1	19	5	2	6
ОК-18	82	6	7	0	0	0	4	1	1	1	6	6	0	1	0	4	0	0	0	0	3	3	3	0	0	1	8	2	1	12
ОК-19	74	0	6	5	0	0	0	3	1	10	6	4	11	0	0	2	1	0	0	0	4	2	0	0	0	0	6	2	8	3
ОК-21	32	2	4	0	0	0	2	0	1	0	1	2	0	0	0	2	1	0	0	1	1	2	0	0	0	0	1	1	1	5
ОК-22	1 232	84	9	1	0	0	163	4	0	6	32	164	2	0	4	9	2	62	3	0	3	64	8	7	7	2	58	517	5	8
ОК-23	337	18	44	4	4	3	6	6	6	10	34	23	10	10	3	36	3	2	2	1	10	7	10	13	3	4	30	18	10	7
ОК-24	134	3	34	0	1	0	4	8	0	6	19	16	0	1	2	5	1	0	0	0	2	4	1	0	1	1	5	3	5	6
ОК-25	24	1	2	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	2	4	0	5	0	1	0	1	2	2	0
ОК-26	4,56	0,26	0,06	0,01	0,02	0,01	0,06	0,01	0,01	0,05	0,39	3,14	0,04	0,02	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,00	0,03	0,13	0,03	0,01	0,03	0,02	0,09	0,05	0,01	0,00

[80] За ОК-1 броят на участниците е свързан с държавата на гражданство. За ОК-10, 11 и 20 Комисията не е искала тези данни. Всички числови данни са в брой лица с изключение на ОК-26, където числовите данни са в милиони.

Акроними и съкращения

ГД „Земеделие и развитие на селските райони“: Генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ на Европейската комисия

ГД „Информатика“: Генерална дирекция „Информатика“ на Европейската комисия

ГД „Миграция и вътрешни работи“: Генерална дирекция „Миграция и вътрешни работи“ на Европейската комисия

ГД „Мобилност и транспорт“: Генерална дирекция „Мобилност и транспорт“ на Европейската комисия

ГД „Образование, младеж, спорт и култура“: Генерална дирекция „Образование, младеж, спорт и култура“ на Европейската комисия

ГД: Генерална дирекция на Европейската комисия

ГС: Генералният секретариат на Европейската комисия

МРГ: Междуведомствена ръководна група

ОГО: Организации на гражданското общество

ОИСР: Организация за икономическо сътрудничество и развитие

ОК: Обществена консултация

ПОВ: Първоначална оценка на въздействието

Работен документ на службите на Комисията: Работен документ на службите на Европейската комисия

Речник на термините

Заинтересована страна: Заинтересованата страна е всяко физическо или юридическо лице, които са засегнати, обхванати или свързани по друг начин с интервенция на ЕС.

Комитет за регулаторен контрол: Независим орган на Комисията, който съветва комисарите. Той играе главна роля при контрола на качеството и има помощна функция в работата на Комисията по оценка на въздействието и на работата. Комитетът разглежда и изготвя становища и препоръки по всички проекти на оценки на въздействието на Комисията, както и във връзка с важни оценки и проверки за пригодност на съществуващото законодателство. (Източник: Уебсайт Europa.)

Консултация със заинтересованите страни: Консултацията със заинтересованите страни е официален процес за събиране на информация и становища от гражданите и заинтересованите страни относно нови инициативи или оценки/проверки за пригодност въз основа на конкретни въпроси и/или поясняващи документи за консултация, документи на Комисията за стартиране на процес на консултация или зелени книги. Когато провежда консултация, Комисията активно търси доказателства (факти, гледни точки, становища) по конкретен въпрос.

Междуведомствена ръководна група: В състава на дадена междуведомствена ръководна група влизат представители на различни генерални дирекции, чиято област на работа съвпада или е свързана с предмета на оценката, както и представител на отдела за оценка към генералната дирекция, която провежда оценката. Тази група следва да участва във всички ключови аспекти на оценката, по-специално от първоначалната организация (пътна карта), през изготвянето на работен документ на службите на Комисията, до пускането му за междуведомствена консултация. (Източник: Инструментариум за по-добро регулиране).

Мрежа TOR: Tor е безплатен софтуер с отворен код, който дава възможност за анонимна комуникация. Името произтича от акронима на името на първоначалния проект за софтуера „The Onion Router“.

Оценка на въздействието: Интегриран процес за оценяване и сравняване на ползите от различни варианти на политиката, предназначени да решат ясно определен проблем. Оценката на въздействието подпомага вземането на решения в рамките на Комисията и се представя на законодателя след

приемането на съответната инициатива от колегиума на членовете на Комисията. (Източник: Инструментариум за по-добро регулиране).

Оценка: Основана на факти преценка на степента, до която дадена интервенция е била ефективна и ефикасна, целесъобразна, предвид потребностите и целите си, съгласувана както вътрешно, така и с други интервенции на политиките на ЕС и постигнала добавена стойност за ЕС. (Източник: Инструментариум за по-добро регулиране).

По-добро регулиране: Разработването на политики и закони така, че да постигнат целите си с минимални разходи. По-доброто регулиране не е свързано с въпроса дали да се регулират или не определени области. То е начин на работа за гарантиране, че политическите решения се изготвят по открит и прозрачен начин, основават се на най-добрите налични доказателства и са подкрепени с всеобхватното участие на заинтересованите страни. (Източник: Инструментариум за по-добро регулиране).

Проверка за пригодност: Цялостна оценка на област на политиката, при която обикновено се разглежда как няколко свързани законодателни акта са допринесли (или не) за постигането на целите на политиката. (Източник: Инструментариум за по-добро регулиране).

Първоначална оценка на въздействието Първоначалната оценка на въздействието, първоначалното описание на проблема, неговите основни двигатели, целите на политиката, вариантите на политиката и тяхното икономическо, социално и екологично въздействие. Тази оценка осигурява всеобхватна основа за предоставяне на отзиви, информация и становища от заинтересованите страни. (Източник: Инструментариум за по-добро регулиране).

Пътна карта: Инструмент за обосноваване на политическото валидиране на инициатива, която се подготвя от Комисията, и за информиране на заинтересованите страни за планирана работа по консултиране, оценки на въздействието, оценки, проверки за пригодност. Пътната карта се публикува от Генералния секретариат на ранен етап на уебсайта на Комисията и помага на заинтересованите страни да подготвят своевременна и ефективна информация, която да бъде включена в процеса на създаване на политиката. (Източник: Инструментариум за по-добро регулиране).

Стратегия за консултация: Един или повече подходи за установяване на гледните точки на заинтересованите страни по даден въпрос. В стратегията се определят съответните заинтересовани страни за нова инициатива, която е в процес на подготовка от Комисията, и се посочват подходящите методи, инструменти

и период от време за дейностите по консултиране. (Източник: Инструментариум за по-добро регулиране).

REFIT: Програмата на Комисията за пригодност и резултатност на регулаторната рамка, създадена през 2012 г. с цел да гарантира, че правото на ЕС е пригодно за поставените цели. Това е процес, при който съществуващото законодателство и мерки се анализират, за да се гарантира, че ползите от законодателството на ЕС се постигат при минимални разходи за заинтересованите страни, гражданите и публичните администрации и че регулаторните разходи са намалени, когато е възможно, без да се засягат политическите цели на въпросната инициатива. (Източник: Инструментариум за по-добро регулиране).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА

„СПОДЕЛЕТЕ МНЕНИЕТО СИ!“: ОБЩЕСТВЕНИТЕ КОНСУЛТАЦИИ НА КОМИСИЯТА АНГАЖИРАТ ГРАЖДАНИТЕ, НО ОБХВАТЪТ И ВЪЗДЕЙСТВИЕТО ИМ НЕ СА ДОСТАТЪЧНИ“

ВЪВЕДЕНИЕ

1. Консултациите са част от по-широка програма за подобряване на прозрачността и отчетността на дейностите на Съюза.

Интересът към всяка консултация е различен. Присъщият интерес за по-широките категории заинтересовани страни се различава съществено в зависимост от темата на политиката. Консултацията за Директивата за лятното часово време привлече голям брой отговори, който силно се различава от нормалното, поради което тя не може да се използва, за да се направят заключения.

Освен това резултатът от обществената консултация беше само един от няколкото елемента, разгледани от Комисията при вземането на решение да представи свое предложение.

2. Вж. отговора на Комисията по точка 1.

9. Съществува значителна разлика между вземането на решения въз основа на участие и използването на обществени консултации в системата на ЕС за създаване на политики. Обществените консултации са различни от плебисцитите, референдумите и обширните комуникационни дейности.

ОБХВАТ И ПОДХОД НА ОДИТА

23. Комисията е ангажирана със защитата на личните данни, която е основно право. В сътрудничество с ЕСП Комисията приложи алтернативно решение, което гарантира защитата на личните данни в съответствие с действащото законодателство на ЕС.

Намереното решение ограничи обработването на лични данни на респондентите в обществените консултации до това, което беше строго необходимо, и беше избегнато обработване, за което респондентите на са били уведомени. Освен това Комисията отдели значителни ресурси, за да подкрепи този процес и да гарантира, че проучването на нагласите може да бъде проведено.

На 20 юни 2019 г. на портала „Споделете мнението си“ беше качена преработена декларация за поверителност. Респондентите в обществената консултация са уведомени предварително за възможността за предаване на техни лични данни на ЕСП в рамките на нейни одити. Това допълнително ще улесни такива случаи на предаване в бъдеще.

Вж. отговора на Комисията по точка 84.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

30.

а) Обществените консултации са средство за подкрепа на конкретни инициативи (както във връзка със законодателство, така и с оценки), а не на по-широки цели на отделни служби на Комисията. Обществените консултации служат за целите на прозрачността и отчетността и допълват по-широкото взаимодействие на Комисията със заинтересованите страни.

б) Обществените консултации са провеждат онлайн, с което свързаните с тях разходи се ограничават максимално. Обществените консултации се превърнаха в правило в процеса на подготовка на законодателни и други инициативи. Това е избор на политиката, основан на прозрачността и отчетността.

в) В Насоките за по-добро регулиране се предвижда вътрешна оценка на качеството на процеса на консултации.

31. Вж. отговора на Комисията по точка 30.

38. Насоките за по-добро регулиране следва да се прилагат гъвкаво и по пропорционален начин, като отразяват обстоятелствата на всяка отделна инициатива. Съществуват случаи, в които е необходимо някои процедурни стъпки или процеси да бъдат съкратени и опростени. Като цяло повечето от обществените консултации бяха публикувани 4 седмици след пътните карти/първоначалните оценки на въздействието.

45. Комисията обяви намерението си да проведе обществена консултация в своята официална последваща реакция по отношение на резолюцията на Европейския парламент, гласувана на 8 февруари 2018 г. Обществената консултация беше един от факторите, разгледани в оценката на Комисията и решението да представи законодателно предложение. При започването на консултацията на уебстраницата на консултацията[1] беше обяснено ясно, че целта на консултацията е да се проучи функционирането на действащите разпоредби на ЕС за лятното часово време и да се прецени дали те следва да бъдат променени.

На уебстраницата на обществената консултация беше предоставена фактологична информация относно действащия режим, консултацията на Комисията и възможните алтернативи за политика. Уебстраницата на Комисията също така съдържаше интернет връзки към съществуващи проучвания.

Комуникационните дейности, предприети от Комисията за гарантиране на широко участие, също са подчертани от ЕСП в точка 56.

Рекорден брой участници отговориха в консултацията, като към момента на предоставянето на отговорите участниците разполагаха с цялата съответна информация. Следователно няма доказателства, поради които да се допусне, че ако е била предоставена повече информация на по-ранен етап, това би се отразило на консултацията от гледна точка на участие и резултати.

Вж. отговора на Комисията по точка 70.

46. Целите, определени от Комисията за организираните от нея обществени консултации, са в съответствие с предвиденото предназначение на този инструмент.

[1] https://ec.europa.eu/info/consultations/2018-summertime-arrangements_bg

Предназначението на 12-седмичната обществена консултация е на всички заинтересовани страни да се предостави възможността да дадат своите мнения в процеса на създаване на политика, без техните отговори да се ограничават до конкретен аспект.

47. Обществената консултация е достъпна за широката общественост. Според инструментариума за по-добро регулиране определянето на заинтересованите страни може да се извършван по неструктуриран и/или по структуриран начин. Методите, избрани за определяне на заинтересованите страни, зависят от конкретните нужди на определен сектор на политиката.

50. Вж. отговора на Комисията по точка 46.

51. През 2018 г. представителствата на Комисията осъществиха почти 9000 дейности и събития за достигане до обществеността, насочени пряко към гражданите. Тези дейности обикновено са действия от общ характер за популяризиране на европейския проект сред гражданите. В някои случаи обаче те са свързани с конкретна обществена консултация, какъвто именно беше случаят с консултацията за лятното часово време. Представителствата работят в тясно партньорство с бюрата за връзка на Европейския парламент, националните, регионалните и местните правителства, както и други заинтересовани страни. Сред техните партньори са информационните центрове Europe Direct, които изпълняват важна роля в обсъжданията с гражданите относно бъдещето на ЕС, като им предоставят възможност да разберат по-добре как ЕС засяга техния живот и им помагат да създават истинска европейска публична среда.

54. Средният брой на отговорите в обществени консултации нараства непрекъснато — от 416 отговора през 2015 г. до 2091 отговора през 2018 г., като се изключат силно се различаващите се от нормалното стойности.

56. Респондентите в обществените консултации сами избират в кои консултации да участват. Отговорите в обществени консултации зависят главно от интереса към дадена тема. Те не са свързани пряко с финансовите и човешките ресурси, използвани от службите на Комисията.

61. Популяризирането на онлайн консултациите е част от комуникационните дейности на представителствата и информационните центрове Europe Direct, когато консултацията е достъпна на съответния език на държавата.

63. Обществените консултации, свързани с приоритетни инициативи от работната програма на Комисията (приложение I), трябва да бъдат превеждани на всички официални езици на ЕС. Всички други обществени консултации трябва да бъдат достъпни на английски, френски и немски езици. Допълнителни преводи трябва да се осигуряват за обществени консултации с широк обществен интерес. За да се оцени дали дадена инициатива е с широк обществен интерес, могат да се прилагат същите критерии, използвани за класифициране на инициативите като съществени съгласно инструмент 6 от Насоките за по-добро регулиране. Тези критерии са: естеството на предвидения акт, съдържанието на политиката, очакваните въздействия, политическата значимост на инициативата и нейният предмет. Комисията обаче счита, че при тази оценка винаги е необходима известна степен на гъвкавост. Комисията осигурява прозрачност по отношение на езиковия режим, който да се използва при обществените консултации.

65. Според Насоките за по-добро регулиране съществуват случаи, в които са възможни дерогации по отношение на езика.

66. Не съществува доказана строга взаимовръзка между наличието на няколко езика и броя на получените отговори. Редица консултации във връзка с техническо законодателство или оценки привлякоха малък брой отговори, въпреки че бяха преведени на всички езици.

70. По отношение на обществената консултация за лятното часово време на респондентите беше предоставена информация, включително на уебстраницата на обществената консултация. Например Комисията беше обяснила, че решението на държавите — членки на ЕС, относно тяхното стандартно време не се засяга от правилата на ЕС за лятното часово време, и беше описала съществуващите различни часови зони в държавите — членки на ЕС, при настоящия режим.

Резултатът от обществената консултация беше само един от няколкото елемента, разгледани от Комисията при вземането на решение да представи свое предложение. Факторите, на които се основава предложението на Комисията, са представени в обяснителния меморандум на предложението.

Вж. отговора на Комисията по точка 45.

78. От 2018 г. насам Комисията използва една единствена декларация за поверителност, която се прилага за всички обществени консултации и механизми за обратна информация, публикувани на портала „Споделете мнението си“. В декларацията за поверителност на респондентите се предоставя общ имейл адрес за контакт, както и конкретен имейл адрес на уебстраницата на консултацията.

80. Комисията признава значението на проверките, свързани с информацията и технологиите при онлайн консултации, и непрекъснато подобрява предприетите мерки за смекчаване на рисковете, свързани с технологиите. В тази посока са насочени непрекъснато подобряващите се мерки за управление на уязвимостта, свързаният със сигурността мониторинг на присъствието на Комисията в интернет, както и условията, въведени по отношение на обществените консултации чрез платформата „Споделете мнението си“.

81. Ролята на медиите и организациите за повишаването на осведомеността на гражданското общество относно обществените консултации, съчетана с естествената склонност на респондентите да изчакват до края на периода на консултацията, за да предоставят своята обратна информация, обикновено води до концентрация на отговорите в заключителния етап на консултацията.

Комисията отново посочва, че процесът на обществена консултация не е представително статистическо проучване, а събиране на мнения, като целта е да се гарантира, че всеки е изразил становището си. Въздействието, което обществените консултации оказват върху основаното на доказателства създаване на политики зависи в по-голяма степен от качеството на отговорите, отколкото от техния брой.

82. Комисията непрекъснато наблюдава присъствието си в интернет (включително платформата „Споделете мнението си“) за кибератаки. Целта на работата, извършвана от CERT-EU (екип за незабавно реагиране при компютърни инциденти за

институциите, органите и агенциите на ЕС) и генерална дирекция „Информатика“ (присъствие и сигурност в интернет), е да се установяват кибератаки и подозрителни дейности, насочени към уебстраниците на Европейската комисия. Специално внимание се обръща на случаи на DOS (отказ на услуга) като първи ориентиращ сигнал за потенциална кибератака, както и на средствата за достъп до интернет услуги (мрежата TOR). Механизмът, въведен на 24 юли 2018 г. в процеса на обществените консултации чрез платформата „Споделете мнението си“ (автентификация чрез EULogin по подразбиране, съчетана с използването на код за сигурност (Captcha), има за цел да възпрепятства уеб роботите. Тези превантивни действия се осъществяват чрез мерки за анализ, които позволяват установяването на необичайни ситуации и поведения (например кампании).

83. Със стартирането на обществените консултации чрез платформата „Споделете мнението си“ Комисията въведе набор от услуги за анализ на отговорите, предоставени от заинтересованите страни, за да установява необичайни или подозрителни участия. Установяването на участие от един и същ респондент с различни имейл адреси не е лесно. Проверката на IP адресите за потвърждаване дали са налице дублирания може да не доведе до категорични заключения. Един и същ IP адрес може да е предоставен на няколко потребители в различно време от доставчици на интернет услуги или IP адресът може да бъде фирмен IP адрес на рутера, което означава, че всички потребители от дружеството/организацията имат един и същ IP адрес. От друга страна едно и също лице безпроблемно може да има повече от един IP адрес.

Предварителното прочистване на данни от обществената консултация за Директивата за лятното часово време беше извършено от Комисията чрез специален инструмент (DORIS), използван по принцип за обществените консултации на Комисията с цел отстраняване на дублиращи се отговори от един(ни) и същ(и) респондент(и) въз основа на имейл адреса на респондента. Комисията използва и механизма Captcha, за да блокира автоматичното въвеждане на изкуствени данни[2].

84. Комисията е ангажирана със защитата на личните данни, която е основно право. Генерална дирекция „Информатика“ извърши техническа оценка на 5000 IP адреса, както беше поискано от ЕСП, и предаде анонимизираните резултати от проверката на ЕСП. Информацията за дублирането на IP адреси би могла евентуално да се обобщи, за да се представи резюме на случаите на дублиране (подлежащо на оценка за защита на данните); тази информация би могла да се използва в съчетание с анализа на резултата от консултацията, за да се посочат специфични поведения по отношение на консултацията.

Вж. отговора на Комисията по точка 23.

85. Достъпът до обществени консултации чрез уебстраници на Комисията подлежи на мерки за сигурност в интернет, въведени от CERT-EU (екип за незабавно реагиране при компютърни инциденти за институциите, органите и агенциите на ЕС) и генерална дирекция „Информатика“ (присъствие и сигурност в интернет). Тези мерки включват, наред с другото, наблюдение на достъпа от подозрителни мрежи (например TOR) и анализ на географското позициониране на IP адреси с подозрително поведение.

[2] Допълнителни проверки и прочиствания на данни бяха извършени от независимия изпълнител, както се посочва в приложение A-A.2 към окончателния доклад (https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/64e670c5-fcf9-11e8-a96d-01aa75ed71a1).

Достъпът до тази информация подлежи на правила и процеси във връзка със сигурността.

86. От 24 юли 2018 г. насам при обществените консултации чрез платформата „Споделете мнението си“ на портала за по-добро регулиране се разчита по подразбиране на автентификацията EULogin, в която е вграден механизъм Captcha. Captcha е типична мярка за противодействие на интернет роботи. Механизмите Captcha могат да възпрепятстват участието в публични консултации, поради което трябва да се намери баланс между защитата срещу злоупотреби и лесния достъп.

По време на консултацията за Директивата за лятното часово време първоначално беше използван механизмът Google Captcha, но по-късно той беше заменен с Captcha по подразбиране за EULogin поради опасения във връзка с използването на лични данни от гледна точка на защитата на данните.

Европейската комисия работи по EUCaptcha с цел преодоляване на опасенията относно защитата на данните и същевременно гарантиране на съответствие с Директивата относно достъпността на уебсайтовете (Насоките за достъпност на уебсъдържанието — правилата НДУС).

Общ отговор на Комисията по точки 88 и 89.

Комисията гарантира прозрачност във всички свои комуникационни дейности и докладва, че резултатът от обществената консултация е бил сред няколкото фактора, формирали основата на нейното предложение.

По отношение на обществената консултация за лятното часово време Комисията открито представи отговорите и тяхната разбивка по категории респонденти и държави членки.

Вж. отговора на Комисията по точки 45 и 70.

92. Регистърът за прозрачност показва какви интереси се преследват, от кого и с какво равнище на ресурси. По този начин инструментът позволява публичен контрол, като предоставя на гражданите възможност да проследяват дейностите и потенциалното влияние на заинтересованите представители.

Регистрираните организации се уведомяват автоматично за консултации и пътни карти в областите, които са посочили.

98. Що се отнася до ОК-3 „Модернизиране и опростяване на Общата селскостопанска политика“, фактологичният доклад беше публикуван един ден след края на обществената консултация, като освен това през юли 2017 г. Комисията публикува разширено резюме на отговорите в обществената консултация, съпътствано от голяма публична конференция.

102. В Насоките за по-добро регулиране се предвижда одобреният доклад да придружава инициативата, като се провежда консултация между службите до приемането му и той се публикува заедно с инициативата.

103. От 2017 г. насам преводът на обзорните доклади не е задължително изискване. Става въпрос единствено за добра практика обзорните доклади да се публикуват на

всички езици на консултацията, ако тя е свързана с инициатива от приложение I към работната програма на Комисията.

105. Обзорните доклади се изготвят, след като приключат всички дейности във връзка с консултацията. Поради това в тях може само допълнително да се посочи, че обществената консултация не е представителна.

109. Комисията е ангажирана с пълна прозрачност по отношение на респондентите в обществени консултации и механизми за обратна информация. Техните отговори се публикуват на съответните уебстраници. Препоръчва се фактологичен доклад. Обзорният доклад, приложен към доклада за оценката на въздействието или към доклада на службите на Комисията за оценка, предлага задълбочен анализ на всички дейности по консултацията, извършени в процеса на създаване на политика. Предоставянето на индивидуална обратна информация на респондентите в обществената консултация обаче би създало значителна тежест за настоящите човешки и финансови ресурси на Комисията.

110. В материалите на Комисията за неформалната среща на ръководителите на ЕС-27 в Сибиу се представят петте препоръки на Комисията за комуникацията относно ЕС от полза за гражданите и демокрацията, по-специално „съвместната отговорност на държавите — членки на ЕС, на правителствата на всички равнища и на институциите на ЕС“ в комуникационните дейности относно Европа, както и необходимостта от увеличаване на ангажираността с гражданите относно политиките и въпросите на Европейския съюз.

Вместо фрагментирана комуникация относно отделните политики и програми, единният подход дава възможност на хората да разбират по-ясно целесъобразността на политиките. Това е целта на стратегията на Комисията относно институционалната комуникация — да информира гражданите за ценностите и действията на ЕС, за предизвикателствата и възможностите и за това как те заедно могат да бъдат посрещнати и използвани.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

111. Обществените консултации са средство за подкрепа на конкретни инициативи (както във връзка със законодателство, така и с оценки), а не на по-широки цели на отделни служби на Комисията. Обществените консултации служат за целите на прозрачността и отчетността и допълват по-широкото взаимодействие на Комисията със заинтересованите страни.

Резултатите от обществените консултации се използват при вземането на решения и се отчитат изцяло в обзорния доклад. В настоящия документ се представя преглед на резултатите от дейностите във връзка с консултацията. Освен това резултатите от обществените консултации се използват в процеса на оценките и в докладите за оценката на въздействието.

Препоръка 1 — Рамката на Комисията

Първа точка: **Комисията приема тази препоръка.**

Обществените консултации са едно от средствата, използвани от Комисията за подкрепа на конкретни инициативи за политика (както във връзка със законодателство, така и с оценки) и те сами по себе си не представляват отделна дейност, която следва да бъде оценявана и отчитана. Те трябва винаги да се разглеждат в контекста на конкретните предложения, за които се отнасят. Обществените консултации служат за целите на прозрачността и отчетността и представляват принос за създаването на политики. Обществените консултации допълват по-широкото взаимодействие на Комисията със заинтересованите страни.

Втора точка: **Комисията приема тази препоръка.**

В Насоките за по-добро регулиране се предвижда вътрешна оценка на качеството на процеса на консултации.

113. Насоките за по-добро регулиране следва да се прилагат гъвкаво и по пропорционален начин, като отразяват обстоятелствата на всяка отделна инициатива. Съществуват случаи, в които е необходимо някои процедурни стъпки или процеси да бъдат съкратени и опростени. Целите, определени от Комисията за организираните от нея обществени консултации, са в съответствие с предвиденото предназначение на този инструмент. През юли 2018 г. Комисията усъвършенства портала „Споделете мнението си“ с включването на график, с който се съобщават различните възможности за участие на заинтересованите страни в създаването на политики и законодателство. Информация се предоставя от началото на подготовката на съответните инициативи, като се представят кратки заглавия и описания на всички езици на ЕС.

Препоръка 2 — Стратегия за консултация

Първа точка: **Комисията приема тази препоръка.**

Изборът на дейности за достигане до гражданите, включително тяхното изпълнение, се извършва според принципа на пропорционалност от гледна точка на финансови и човешки ресурси. Комисията вече изготвя стратегии за консултации, в които се описват дейностите по консултиране, които ще бъдат изпълнявани, и е изцяло ангажирана да доразвие сътрудничеството с местни, регионални и национални органи. Освен това в препоръката на Комисията към държавните и правителствените ръководители за неформалната среща на високо равнище в Сибиу се призовава за повишена ангажираност и взаимодействие с гражданите по отношение на европейските политики.

Втора точка: **Комисията приема тази препоръка.**

В пътните карти и в първоначалните оценки на въздействието Комисията вече посочва конкретната цел на обществените консултации, тяхното предназначение и официалните езици на ЕС, на които ще бъдат преведени въпросниците.

114. Комисията ще продължи да съсредоточава съществуващите дейности за достигане до гражданите на портала „Споделете мнението си“, което е най-добрият начин за повишаване на осведомеността за възможностите на гражданите техните мнения да бъдат взети предвид в процеса на създаване на политики. Въпреки това дейностите за

достигане до гражданите, свързани с конкретни инициативи, ще трябва да постигат правилния баланс между съответните ресурси и реалистичните шансове за привличане на вниманието на гражданите. Комисията вече се е ангажирала да взаимодейства по-активно със заинтересованите страни и да подобри достигането до гражданите, по-специално с националните, местните и регионалните органи (както е обявено в съобщението относно принципите на субсидиарност и пропорционалност, публикувано през октомври 2018 г.)

Не съществува доказана причинно-следствена връзка в подкрепа на твърдението на ЕСП, че в случаите с най-малък брой отговори не е използвано разнообразие от комуникационни канали.

Препоръка 3 — Достигане до гражданите

Първа точка: **Комисията приема тази препоръка.**

Комисията е ангажирана да увеличи дейностите за достигане до гражданите, по-специално Комисията е готова да взаимодейства по-активно с националните, местните и регионалните органи (както е обявено в съобщението относно принципите на субсидиарност и пропорционалност, публикувано през октомври 2018 г.) Тези усилия обаче изискват значителни ресурси и могат да доведат до умора от консултациите сред заинтересованите страни. Винаги ще бъде необходимо дейностите за достигане до гражданите да бъдат съобразени със значимостта на инициативата и съответните ресурси.

Втора точка: **Комисията приема тази препоръка.**

Представителствата на Комисията в държавите членки предоставят на гражданите и заинтересованите страни услуги за достигане до гражданите и разпространение на информация, като управляват информационни мрежи и обясняват политиките на ЕС в местен контекст. Винаги обаче ще бъде необходимо дейностите за достигане до гражданите да бъдат съобразени със значимостта на инициативата и съответните ресурси.

Освен това Комисията вече поддържа тесни връзки с двата консултативни комитета в контекста на междуинституционалната рамка.

115. Обществените консултации, свързани с приоритетни инициативи от работната програма на Комисията (приложение I), трябва да бъдат превеждани на всички официални езици на ЕС. Всички други обществени консултации трябва да бъдат достъпни на английски, френски и немски езици. Допълнителни преводи трябва да се осигуряват за обществени консултации с широк обществен интерес. За да се оцени дали дадена инициатива е с широк обществен интерес, могат да се прилагат същите критерии, използвани за класифициране на инициативите като съществени съгласно инструмент 6 от Насоките за по-добро регулиране. Тези критерии са: естеството на предвидения акт, съдържанието на политиката, очакваните въздействия, политическата значимост на инициативата и нейният предмет. Комисията обаче счита, че при тази оценка винаги е необходима известна степен на гъвкавост. Комисията осигурява прозрачност по отношение на езиковия режим, който да се използва при обществените консултации.

Комисията счита, че не съществува доказана строга взаимовръзка между наличието на няколко езика и броя на получените отговори.

Препоръка 4 — Езиков режим и въпросници

Първа точка: **Комисията приема тази препоръка.**

Обществените консултации, свързани с приоритетни инициативи от работната програма на Комисията (приложение I), трябва да бъдат превеждани на всички официални езици на ЕС. Всички други обществени консултации трябва да бъдат достъпни на английски, френски и немски езици. Допълнителни преводи трябва да се осигуряват за обществени консултации с широк обществен интерес. За да се оцени дали дадена инициатива е с широк обществен интерес, могат да се прилагат същите критерии, използвани за класифициране на инициативите като съществени съгласно инструмент 6 от Насоките за по-добро регулиране. Тези критерии са: естеството на предвидения акт, съдържанието на политиката, очакваните въздействия, политическата значимост на инициативата и нейният предмет. Комисията обаче счита, че при тази оценка винаги е необходима известна степен на гъвкавост. Комисията осигурява прозрачност по отношение на езиковия режим, който да се използва при обществените консултации.

Втора точка: **Комисията приема отчасти тази препоръка.**

Комисията вече превежда въпросниците за обществените консултации за съществени инициативи и уебстраниците на консултациите на всички езици на ЕС. Превеждането на всички официални езици на ключовите документи за консултацията за всички приоритетни инициативи и инициативи с широк обществен интерес обаче би създало значителна тежест за ресурсите на Комисията, не би отговаряло на принципа за икономичност и би забавило допълнително процеса на създаване на политика. Когато това е пропорционално или целесъобразно, Комисията би могла да обмисли превеждането на други придружаващи документи.

Трета точка: **Комисията приема тази препоръка.**

Комисията вече препоръчва като най-добра практика включването на специализиран набор от въпроси за целеви заинтересовани страни.

117. Комисията признава значението на проверките, свързани с информацията и технологиите при онлайн консултации, и непрекъснато подобрява предприетите мерки за смекчаване на рисковете, свързани с технологиите. В тази посока са насочени непрекъснато подобряващите се мерки за управление на уязвимостта, свързаният със сигурността мониторинг на присъствието на Комисията в интернет, както и условията, въведени по отношение на обществените консултации чрез платформата „Споделете мнението си“.

Комисията е ангажирана със защитата на личните данни, която е основно право.

Препоръка 5 — Обработване на данните и сигурност

Комисията е наясно със значението на защитата на процеса на обществената консултация от манипулиране на резултатите и прилага високи стандарти за обработване на данни и сигурност в тази област.

Първа точка: **Комисията приема тази препоръка.**

Комисията систематично ще извършва проверки на отговорите в обществените консултации, за да докладва за необичайни ситуации и поведения (установяване на кибератаки, дублиране на IP адреси, идентифициране на кампании), като прилага мерки за сигурност в интернет и действия за анализ по отношение на консултацията. За необичайните ситуации и поведения ще бъде съобщено във фактологичния доклад, свързан с консултацията. Комисията въведе система в подкрепа на високите стандарти за обработване на данни и сигурност.

От 24 юли 2018 г. насам се изисква респондентите в обществените консултации, публикувани на портала „Споделете мнението си“, да използват механизъм за автентификация (EULogin).

Механизмът за автентификация на Комисията, както и Captcha, представляват важни мерки за защита на консултациите срещу манипулации. Технологичният напредък обаче създава възможности за заобикаляне на тези мерки.

Комисията подчертава значението на поддържането на баланс между високите стандарти за сигурност и лесното участие в консултациите.

Втора точка: **Комисията приема тази препоръка.**

Европейската комисията въведе мерки за анализ, свързани с обществените консултации, провеждани чрез портала „Споделете мнението си“, които включват, наред с другото, идентифициране на кампании, групиране по националност, идентифицирани категории и елементи, в рамките на ограниченията на техническата информация, която е налична и използваема за тези цели, в съответствие с рамките за защита на личните данни и сигурност. Тези мерки се актуализират постоянно, за да се извлече полза от технологичния напредък и да се изготвят въпросници, съобразени с целта.

118. Комисията подчертава, че съгласно Насоките за по-добро регулиране обобщеният фактологичен доклад не е задължително изискване.

Препоръка 6 — Обратна информация към участниците

Комисията приема тази препоръка.

Комисията вече препоръчва публикуването на фактологична информация (обобщени фактологични доклади, отговори в консултацията) относно получените мнения от заинтересованите страни с цел гарантиране на прозрачност. Публикуват се и обзорните доклади, в които се обобщават резултатите от всички дейности по консултацията във връзка с конкретна инициатива.

Освен това Комисията проучва технически решения за подобряване на прозрачността относно резултата от обществените консултации в контекста на по-нататъшното развитие на портала „Споделете мнението си“. Тази обратна информация ще бъде предоставена на разположение на участниците на уебсайта на Комисията.

Одитен екип

Специалните доклади на Европейската сметна палата представят резултатите от нейните одити на политиките и програмите на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществения интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав V „Финансиране и административно управление на ЕС“, с ръководител Lazaros S. Lazarou – член на ЕСП. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Annemie Turtelboom, с подкрепата на Dennis Wernerus — ръководител на нейния кабинет, и Diane Tinnemans и Carmen Schnell — асистенти в нейния кабинет; Margit Spindelegger — главен ръководител; Rogelio Abarquero Grossi — ръководител на одитната задача; Michael Spang — главен одитор; Bernadett Soos-Petek, Attia Horvay-Kovacs, Anzela Poliulianaite и Vesna Ogriz — одитори. В одита участва и Borja Cruselles De Muller, стажант. Езикова подкрепа предостави Mark Smith. Emanuele Fossati и Zsolt Varga предоставиха ИТ подкрепа. Paul Haschka и Богомил Ковачев предоставиха подкрепа при статистическата дейност. Elisa Gómez, Horst Fischer, Jesús Nieto Muñoz и Ivo Koppelmaa предоставиха подкрепа за осигуряване на необходимото качество. Valérie Tempez-Erasmi и Manuela Magliocca предоставиха секретарска подкрепа.

От ляво на дясно: Jesús Nieto Muñoz, Zsolt Varga, Rogelio Abarquero Grossi, Carmen Schnell, Annemie Turtelboom, Manuela Magliocca, Margit Spindelegger, Dennis Wernerus, Anzela Poliulianaite.

График

Събитие	Дата
Приемане на Меморандум за планиране на одита (МПО)/Начало на одита	10.4.2018 г.
Официално изпращане на проектодоклада до Комисията (или до друга одитирана институция)	6.6.2019 г.
Приемане на окончателния доклад след съгласувателната процедура	16.7.2019 г.
Получаване на официалните отговори на Комисията (или на друга одитирана институция) на всички езици	29.8.2019 г.

© Европейски съюз, 2019 г.
Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.

За всяко използване или възпроизвеждане на снимките или на другите материали, чиито авторски права не са притежание на Европейския съюз, трябва да бъде поискано разрешение пряко от притежателите на авторските права.

PDF	ISBN 978-92-847-3418-4	doi:10.2865/107662	QJ-AB-19-012-BG-N
HTML	ISBN 978-92-847-3396-5	doi:10.2865/98177	QJ-AB-19-012-BG-Q

В настоящия специален доклад Сметната палата разглежда дали обществените консултации на Комисията ефективно достигат до гражданите и използват техните мнения. Сметната палата провери как е разработена рамката на Комисията в тази област, начина, по който Комисията подготвя и извършва подбор на обществените консултации, и как тя предоставя информация и използва консултациите. Сметната палата анализира ключови документи, направи преглед на извадка от обществени консултации на Комисията и извърши проучване на нагласите, за да установи колко удовлетворени всъщност са участниците от обществените консултации.
Беше установено, че като цяло както изпълнението на извадката от обществени консултации на Комисията, така и нагласата на участниците към тях са задоволителни. Сметната палата заключи, че рамката на Комисията за обществени консултации е с висок стандарт, но че информационните дейности, насочени към обществеността, се нуждаят от подобрения.
Специален доклад на ЕСП съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС.

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА

Служба за публикации на Европейския съюз

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx
Уебсайт: eca.europa.eu
Туитър: @EUAuditors