

Särskild rapport

**"Kom med synpunkter!":
kommissionens
offentliga samråd
engagerar medborgarna,
men insatserna för att nå
ut är otillräckliga**



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

Innehållsförteckning

	Punkt
Sammanfattning	I–VI
Inledning	01–16
Kommissionens åtagande att samarbeta med medborgarna	03–09
Kommissionens offentliga samråd	10–16
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod	17–23
Iakttagelser	24–110
Kommissionens ram för offentliga samråd	24–32
Deltagarnas övergripande tillfredsställelse med samrådsprocessen	24–26
Kommissionens ram håller en hög standard, men har otillräckligt fokus på övervakning och bedömning	27–32
Utarbetandet av och deltagandet i de offentliga samråden i urvalet	33–75
Samrådsstrategierna är inte alltid väl utarbetade och offentliggjorda	35–50
Offentliga samråd med olika hög grad av deltagande	51–60
Behov av fler språk och mer läsarvänliga frågeformulär	61–72
Tidsramarna för samråden följer de föreskrivna standarderna	73–75
Information om arbetet med och utfallet av samråden	76–110
Svagheter i uppgiftsbehandlingen	78–86
Brister i uppgiftsanalyserna	87–95
Deltagarna får otillräcklig återkoppling och resultatens publicitet är begränsad	96–110
Slutsatser och rekommendationer	111–118
Bilagor	
Bilaga I – Kommissionens offentliga samråd i vårt granskningsurval	

Bilaga II – Expertpanel

Bilaga III – Enkät om hur deltagare uppfattar samråden

Bilaga IV – Översättning av svaren från medborgarna

Bilaga V – Antalet deltagare fördelat utifrån bosättningsland

Akronymer och förkortningar

Ordlista

Kommissionens svar

Granskningsteam

Tidslinje

Sammanfattning

I Enligt artikel 11 i fördraget om Europeiska unionen ska kommissionen samråda med medborgare och representativa sammanslutningar på alla unionens åtgärdsområden. Genom samråd med berörda parter – i synnerhet offentliga samråd – samlar kommissionen in information och synpunkter från medborgare och andra berörda parter när den utarbetar ett politiskt initiativ eller utvärderar befintliga insatser.

II Sedan vitboken om styrelseformerna i EU från 2001 har kommissionen varit fast besluten att samarbeta med berörda parter och medborgare under hela den politiska processen i syfte att öka EU:s demokratiska legitimitet och ansvarsskyldigheten i EU:s lagstiftningsprocess. I genomsnitt genomför kommissionen fler än 100 offentliga samråd per år.

III Under vår revision bedömde vi huruvida kommissionens offentliga samråd är ändamålsenliga när det gäller att nå ut till medborgare och berörda parter och dra nytta av deras synpunkter. Vi undersökte utformningen av kommissionens ram, hur kommissionen utarbetade och genomförde ett urval av offentliga samråd samt hur den informerade om och använde sig av samrådsarbetet. Vi granskade ett urval bestående av 26 av kommissionens offentliga samråd som genomfördes mellan 2016 och 2018 av fem generaldirektorat. Vi genomförde en enkät för att ta reda på hur nöjda deltagarna i offentliga samråd faktiskt var. Vi upprättade också en expertpanel för att förbättra vår analys och hjälpa oss att fokusera på särskilt relevanta områden som skulle kunna förbättras.

IV Vi fann att både resultatet av kommissionens offentliga samråd i vårt urval och deltagarnas uppfattning om dessa överlag var tillfredsställande. Vi drog slutsatsen att kommissionens ram för offentliga samråd håller en hög standard, men att insatserna för att nå ut behöver förbättras.

V Under vår revision identifierade vi ytterligare områden med förbättringspotential i processen för offentliga samråd: fokus på övervakning och bedömning, innehållet i och informationen om strategierna för offentliga samråd, insatserna för att nå ut, kriterierna för att kategorisera initiativen, de språk som samrådsdokumenten är tillgängliga på, kvaliteten på frågeformulären, databehandling och säkerhet samt återkoppling till deltagarna om utfallet av samråden.

VI Vi rekommenderade kommissionen att övervaka de offentliga samråden bättre, förbättra strategierna för offentliga samråd, översätta viktiga samrådsdokument för prioriterade initiativ och initiativ av brett allmänt intresse till alla officiella språk, utarbeta allmänna frågeformulär för allmänheten och särskilda frågor för specialister, tillämpa höga databehandlings- och säkerhetsstandarder samt ge deltagarna snabb återkoppling om utfallet av samråden.

Inledning

01 Resultatet av ett offentligt samråd kan forma EU:s beslutsfattande. Ett framträdande exempel är att kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker i sitt tal om tillståndet i unionen 2018, med titeln "Infria våra löften", som hölls den 12 september 2018 sa att "väljarna [inte] kommer att applådera [...] om vi fortfarande två gånger om året på grund av en EU-lag måste ställa om klockorna. Kommissionen föreslår i dag att det ska bli ändring på det. Tidsomställningen bör avskaffas."¹ Europeiska kommissionen föreslog att avskaffa säsongsbaserade tidsomställningar i Europa 2019 och ge medlemsstaterna friheten att bestämma om de vill använda sommar- eller vintertid permanent.

02 Ett par månader tidigare, mellan den 4 juli och den 16 augusti 2018 hade kommissionen genomfört ett offentligt samråd som fick 4,6 miljoner svar, det största antalet någonsin i ett offentligt samråd.

Kommissionens åtagande att samarbeta med medborgarna

03 Enligt artikel 11 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) ska kommissionen genomföra omfattande samråd och ge medborgarna och andra berörda parter möjlighet att bidra till beslutsfattandet². Den 25 juli 2001 antog kommissionen vitboken om styrelseformerna i EU³ som syftade till att öppna upp beslutsprocessen så att fler människor och organisationer kan delta i att utforma och genomföra EU:s politik och på så sätt öka EU:s demokratiska legitimitet och ansvarsskyldighet. För att fullfölja dessa åtaganden utarbetade kommissionen ett meddelande om samråd med berörda parter⁴, som också bidrog till handlingsplanen för bättre lagstiftning⁵.

¹ Sidan 6 i 2018 års tal om tillståndet i unionen av kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker. 12 september 2018.

² Artikel 11 i fördraget om Europeiska unionen, om deltagandedemokrati: 3. Europeiska kommissionen ska ha ett omfattande samråd med alla berörda parter i syfte att säkerställa att unionens åtgärder blir enhetliga och öppna.

³ KOM(2001) 428 slutlig.

⁴ KOM(2002) 704 slutlig.

⁵ KOM(2001) 726 slutlig och KOM(2002) 278 slutlig.

04 I riktlinjerna för bättre lagstiftning definieras samråd med berörda parter, där även medborgare ses som "berörda parter", som en formell process där kommissionen samlar in information och synpunkter från berörda parter om sin politik⁶. Det här är en viktig del av kommissionens politik för bättre lagstiftning. Bättre lagstiftning handlar inte om att reglera eller avreglera: det är ett sätt att arbeta för att säkerställa att politiska beslut utarbetas på ett öppet och tydligt sätt, baserat på bästa tillgängliga rön och ett omfattande deltagande från medborgarna och andra berörda parter, såsom det civila samhällets organisationer och representativa sammanslutningar⁷. När vi skriver "medborgare" i vår rapport menar vi också "andra berörda parter".

05 Junckerkommissionens nuvarande agenda för bättre EU-lagstiftning offentliggjordes 2015⁸ och åtföljdes av riktlinjer samt en verktygslåda. År 2017 slutförde kommissionen en betydande uppdatering av sina interna riktlinjer och verktyg för bättre lagstiftning i syfte att öka verksamhetens legitimitet⁹.

06 I oktober 2017 betonade kommissionen att den var fast besluten att samarbeta med medborgarna¹⁰. Den införde webbplatsen "Bidra till lagstiftningsarbetet" som är tänkt att göra det möjligt för medborgarna att delta i kommissionens arbete under hela den politiska processen¹¹. Medborgarna kan dela med sig av sina synpunkter om EU:s politik, från initiativ till utvärdering, genom webbportalen "Kom med synpunkter"¹² (*Bild 1*).

⁶ SWD(2017) 350 final: *Better Regulation Guidelines* (riktlinjer för bättre lagstiftning), s. 69.
<https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf>

⁷ Riktlinjerna för bättre lagstiftning, s. 4.

⁸ SWD(2015) 111 final.

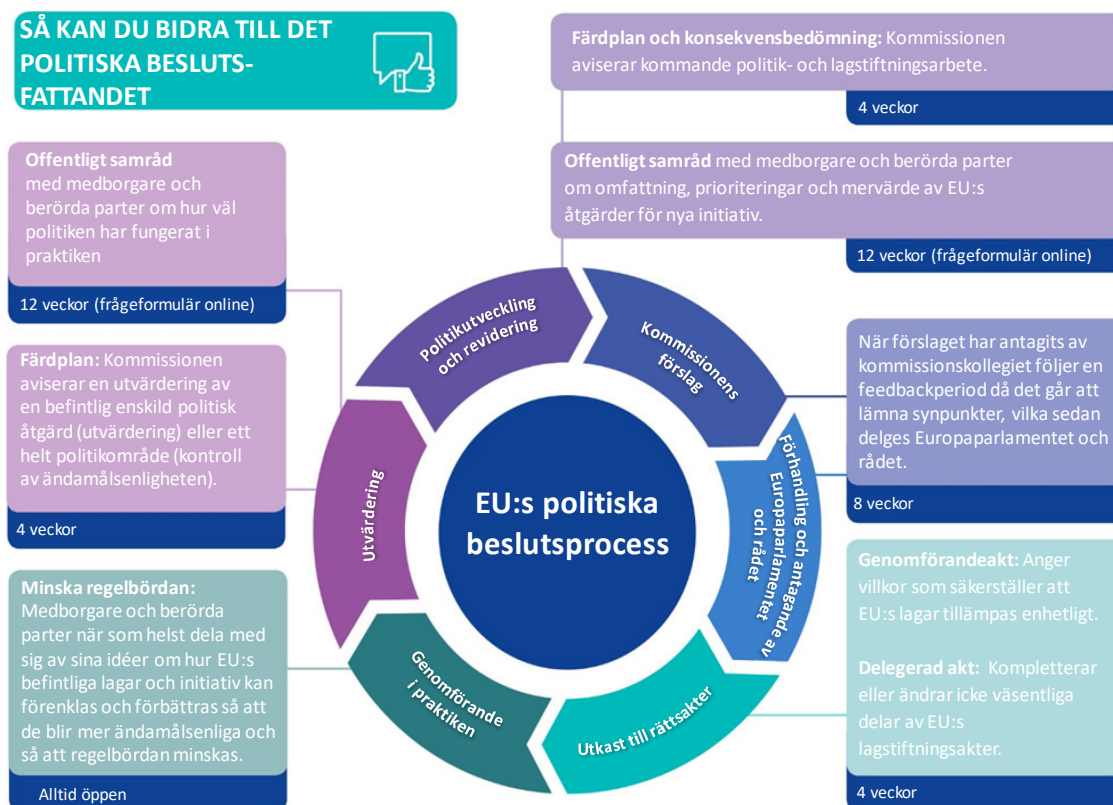
⁹ Riktlinjerna för bättre lagstiftning, SWD(2017) 350 final:
<https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf>

¹⁰ Genomförandet av agendan för bättre lagstiftning: Bättre lösningar för bättre resultat.
SWD(2017) 675 final.

¹¹ Webbplatsen "Bidra till lagstiftningsarbetet": https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_sv

¹² https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_sv

Bild 1 – Möjligheter för medborgarna att delta i EU:s politiska process



Källa: Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, COM(2019) 178.

07 Under 2018 uppdaterade kommissionen webbplatsen "Bidra till lagstiftningsarbetet" och gjorde flera förbättringar av webbportalen "Kom med synpunkter". De främsta förbättringarna var att visa möjligheterna att lämna synpunkter på en tidslinje, införliva alla öppna och avslutade offentliga samråd, offentliggöra kommande initiativ och översätta allmän information som är relevant för alla offentliga samråd till samtliga EU-språk.

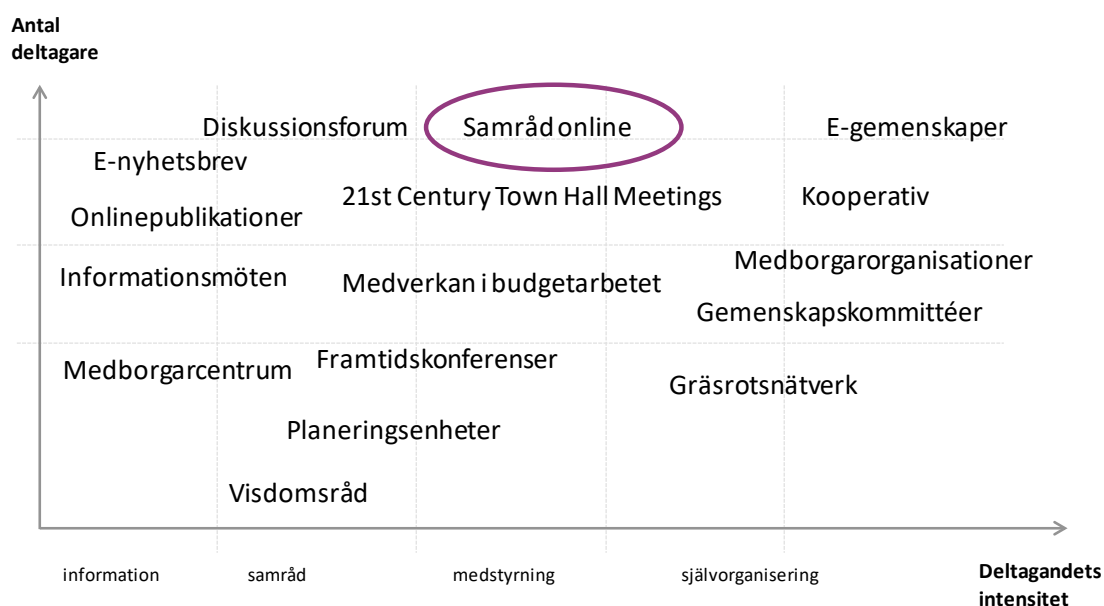
08 Kommissionens åtagande att samarbeta bättre med medborgarna erkändes internationellt. I 2018 års rapport om regleringspolitik från Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) rankades kommissionen som etta före alla OECD-länder när det gäller involvering av berörda parter, inbegripet medborgarna eller "allmänheten", vid utarbetandet av både primära och underordnande lagar¹³. Enligt rapporten använder länderna kontinuerligt en rad olika verktyg för samråd med både allmänheten och – på ett mer riktat sätt – utvalda berörda parter¹⁴. Det stora antalet olika samrådsverktyg diskuteras i ett flertal andra rapporter om ämnet. I en

¹³ OECD (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, s. 48.

¹⁴ OECD (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, s. 55.

studie som gjordes för Europarådet med flera analyserades till exempel förhållandet mellan antalet deltagare och deltagandets intensitet (*bild 2*). (Offentliga) samråd online, som vår rapport fokuserar på, tros ge ett stort antal deltagare.

Bild 2 – Spektrum av förfaranden för information och allmänhetens deltagande



Källa: <https://rm.coe.int/public-participation-and-democratic-innovations-assessing-democratic-i/168075f47b>, med "samråd online" markerat av revisionsrätten.

09 Till sin natur är allmänna val där folkets representanter utses det mest grundläggande demokratiska verktyget som medborgarna har för att delta i lagstiftningsarbetet. Utöver demokratiska val finns andra verktyg för demokratiskt deltagande som bidrar till lagstiftningsarbetet under hela den politiska processen. Det kan röra sig om allt från folkomröstningar och andra slags samråd (t.ex. Eurobarometerundersökningar, fokusgrupper och offentliga utfrågningar) till medborgardialoger¹⁵ och slumpmässigt utvalda medborgarförsamlingar¹⁶. Kommissionen genomför offentliga samråd online för att samla in information och synpunkter från berörda parter om sin politik. Enligt OECD-rapporten är de populäraste sätten att involvera berörda parter dels webbaserade offentliga samråd ("samråd online" i *bild 2*) där medborgarna ges möjlighet att kommentera, dels

¹⁵ Medborgardialoger är offentliga debatter med kommissionsledamöter och andra EU-beslutsfattare, såsom Europaparlamentets ledamöter samt nationella, regionala och lokala politiker. https://ec.europa.eu/info/events/citizens-dialogues_sv

¹⁶ Se *Citizens' Participation Using Sortition* (medborgardeltagande genom slumpmässigt urval), Bertelsmann Stiftung, oktober 2018.

rådgivande grupper eller förberedande kommittéer där berörda parter väljs ut i förväg¹⁷.

Kommissionens offentliga samråd

10 Kommissionens samråd är avsedda att komplettera dess bredare interaktion med medborgarna och andra berörda parter¹⁸. I riktlinjerna för bättre lagstiftning förklaras de två sätt som kommissionen genomför dessa samråd på¹⁹:

- o I offentliga samråd kan alla som vill delta. Kommissionen genomför offentliga samråd online. Medborgarna uttrycker sina åsikter om ett visst ämne genom att fylla i ett frågeformulär i EU Survey²⁰, kommissionens officiella undersökningsverktyg.
- o Riktade samråd vänder sig till särskilda, väldefinierade grupper av berörda parter. I ett riktat samråd väljs de berörda parterna ut i förväg och endast uttryckligen inbjudna berörda parter (grupper eller enskilda) kan delta i samrådet.

11 Kommissionen anser att av alla samrådsaktiviteter som den genomför²¹ är offentliga samråd den mest öppna och tillgängliga formen²². Enligt resultatet av det offentliga samrådet om utvärdering av kommissionens bättre lagstiftning är offentliga samråd dessutom det mest välkända och mest uppskattade sättet att bidra till beslutsfattandet²³.

12 Offentliga samråd kan nå ut till ett brett spektrum av deltagare som frivilligt lämnar synpunkter. I kommissionens riktlinjer om bättre lagstiftning klargörs att uppgifter som samlas in genom offentliga samråd inte utgör representativa synpunkter

¹⁷ OECD (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, s. 55.

¹⁸ Riktlinjerna för bättre lagstiftning 2017, s. 69 (2015, s. 64).

¹⁹ Riktlinjerna för bättre lagstiftning 2017, s. 79 (2015, s. 76).

²⁰ <https://ec.europa.eu/eusurvey/>

²¹ Verktyslådan för bättre lagstiftning 2017, s. 395 (2015, s. 317): konferenser, offentliga utfrågningar och evenemang, Eurobarometerundersökningar, expertgrupper, fokusgrupper, intervjuer, offentliga samråd, samråd riktade mot små och medelstora företag, paneler för små och medelstora företag, workshoppar, möten och seminarier.

²² Verktyslådan för bättre lagstiftning 2017, s. 396 (2015, s. 319). Styrkorna med öppet offentligt samråd online: når ut till många olika och ett stort antal berörda aktörer).

²³ COM(2019) 178, s. 15.

från EU:s befolkning²⁴. Det beror på att deltagarna själva väljer att delta, vilket innebär att svaren inte kommer från ett representativt urval²⁵.

13 Enligt kommissionens riktlinjer för bättre lagstiftning är offentliga samråd obligatoriska för initiativ med konsekvensbedömningar, utvärderingar, kontroller av ändamålsenligheten, kommissionens samrådsmeddelanden och grönböcker²⁶. Några av de nya initiativen leder till lagstiftningsförslag, medan andra (främst utvärderingar) blir icke lagstiftande initiativ (t.ex. rapporter till Europaparlamentet och rådet och rekommendationer för förhandlingar om internationella avtal).

14 I kommissionens riktlinjer för bättre lagstiftning delas samrådsprocessen upp i tre interaktionsfaser: 1) fastställa samrådsstrategin, 2) utföra samrådsarbetet och 3) ge underlag för beslutsfattandet. Varje fas består av flera på varandra följande steg som bör bilda en ram för öppna samråd av hög kvalitet med berörda parter²⁷ (*bild 3*).

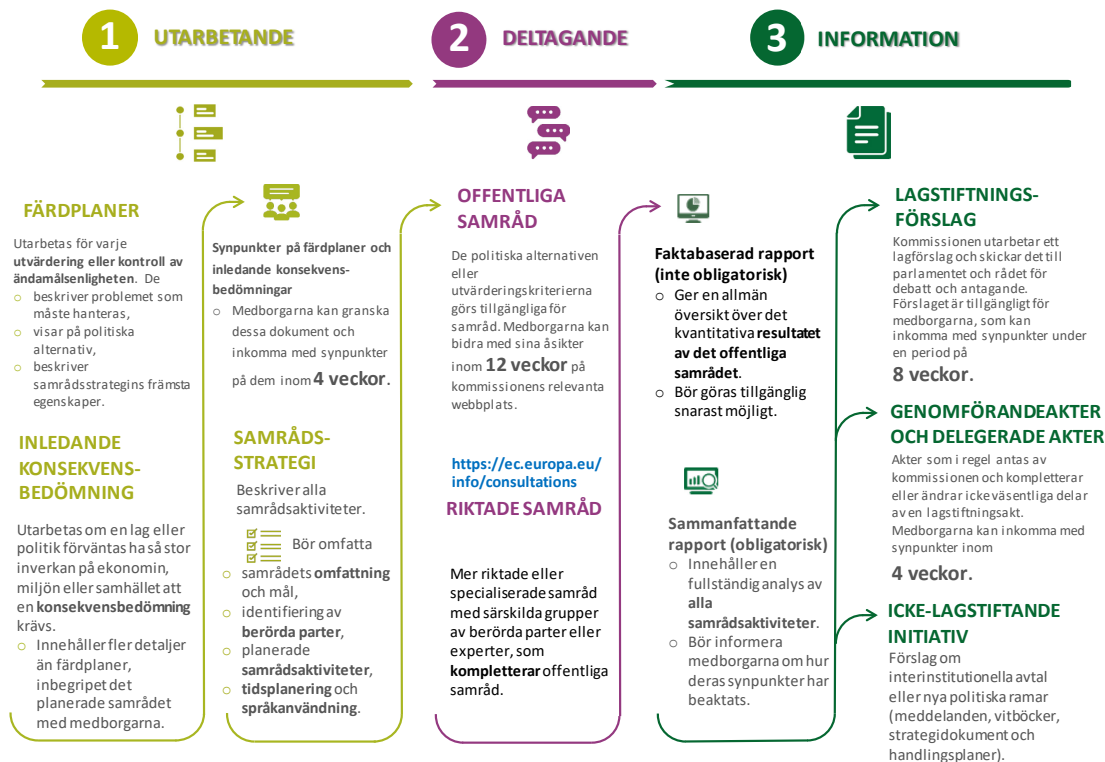
²⁴ Verktygslådan för bättre lagstiftning 2017, s. 424 (2015, s. 319).

²⁵ Verktygslådan för bättre lagstiftning 2017, s. 423 (2015, s. 319).

²⁶ Riktlinjerna för bättre lagstiftning 2017, s. 71 (2015, s. 66).

²⁷ Riktlinjerna för bättre lagstiftning 2017, s. 73 (2015, s. 69).

Bild 3 – Samrådsprocessen



Källa: Revisionsrätten, baserat på kommissionens riktlinjer för bättre lagstiftning.

15 Från 2015 till slutet av 2018 genomförde kommissionen i genomsnitt mer än 100 offentliga samråd per år (sammanlagt 417)²⁸. Deltagandet varierade avsevärt. Följande samråd fick flest deltagare respektive år:

- År 2018 fick det offentliga samrådet om sommartid 4,6 miljoner svar, det högsta antalet någonsin i ett offentligt samråd som kommissionen har genomfört.
- År 2017 fick det offentliga samrådet om att modernisera och förenkla den gemensamma jordbrukspolitiken 63 000 svar (inbegriper inte en stor kampanj med 260 000 svar).
- År 2016 fick det offentliga samrådet om den europeiska pelaren för sociala rättigheter 16 500 svar.
- År 2015 fick det offentliga samrådet om EU:s naturlagstiftning (fågeldirektivet och habitatdirektivet) 550 000 svar.

²⁸ COM(2019) 178, s. 5.

16 Det genomsnittliga antalet deltagare per år i alla offentliga samråd, exklusive respektive års populäraste samråd, var cirka 500 deltagare 2015 och 2016 och cirka 2 000 deltagare 2017 och 2018.

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

17 I vår strategi för 2018–2020²⁹ identifierades det upplevda avståndet mellan medborgarna och EU:s institutioner som ett hot mot EU. I februari 2018 bad Europaparlamentet oss att utvärdera hur medborgarna direkt kan delta och bidra under EU:s lagstiftningsprocess och att bedöma de använda verktygens ändamålsenlighet, lämplighet, transparens och öppenhet. I vår revision ligger fokus på offentliga samråd eftersom medborgarnas engagemang i den offentliga samrådsprocessen är avgörande för att främja tillit till EU och uppnå lagstiftning av hög kvalitet.

18 Vi bedömde huruvida kommissionens offentliga samråd är ändamålsenliga när det gäller att nå ut till medborgare och dra nytta av deras synpunkter. Vi undersökte framför allt huruvida

- a) utformningen av kommissionens ram för offentliga samråd återspeglar god praxis,
- b) kommissionen utarbetade och genomförde de offentliga samråden i urvalet så att medborgarna kunde delta på ett enkelt och ändamålsenligt sätt (faserna 1 och 2 i samrådsprocessen i *bild 3*),
- c) kommissionen analyserade uppgifterna från frågeformulären på ett rimligt sätt och presenterade öppen och omfattande information om samrådsarbetet och dess utfall (fas 3 i *bild 3*).

19 Vi undersökte ett urval av 26 offentliga samråd som genomfördes av kommissionen mellan 2016 och 2018. Vi gjorde ett urval av samråd från fem generaldirektorat (GD) baserat på antalet utförda samråd, initiativens bredd, deltagandenivån och ämnenas relevans för medborgarna. I urvalet ingick två samråd som genomfördes av generalsekretariatet, två som genomfördes av GD Jordbruk och landsbygdsutveckling (AGRI), fem som genomfördes av GD Utbildning, ungdom, idrott och kultur (EAC), sju som genomfördes av GD Migration och inrikes frågor (HOME) och tio som genomfördes av GD Transport och rörlighet (MOVE) (*Bilaga I*)³⁰.

²⁹ <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/Strategy.aspx>

³⁰ De granskade offentliga samråden hänvisas till som offentliga samråd 1–26.

20 I revisionsarbetet ingick följande:

- a) Intervjuer med personal från alla generaldirektorat som ingick i vårt urval samt kontakt med ett antal andra relevanta generaldirektorat, EU-institutioner och EU-organ³¹.
- b) Besök i två medlemsstater³² samt vid OECD för att få en bättre förståelse för kommissionens ram i ett internationellt sammanhang.
- c) Granskning och analys av viktiga dokument om berörda parter involvering, kommissionens samrådsram och resultaten av de offentliga samråden i vårt urval.
- d) Samråd med en expertgrupp för att förbättra vår analys och på så sätt hjälpa oss att fokusera på särskilt relevanta områden som skulle kunna förbättras (*Bilaga II*).

21 Vi genomförde också en enkät bland 16 007 medborgare som hade deltagit i de offentliga samråden i vårt urval och fick 2 224 svar. Vi analyserade svaren och lät dem komplettera våra egna granskningsresultat. Deltagarna rankade hur nöjda de var med respektive fas i samrådsprocessen och i vilken utsträckning de instämde i kommissionens allmänna uttalanden (*Bilaga III*). De gav oss också sina synpunkter och förslag angående den offentliga samrådsprocessen (*ruta 1–ruta 8*)³³. De avsnitt i vår rapport som återger de svarandes synpunkter markeras med den här symbolen:



22 Våra granskningskriterier utgick från

- a) OECD:s vägledande principer för öppet och inkluderande beslutsfattande³⁴,
- b) OECD:s rekommendation om regleringspolitik³⁵,

³¹ Kommissionens GD Kommunikation, GD Informationsteknik, GD Kommunikationsnät, innehåll och teknik, Europaparlamentet, Europeiska regionkommittén, Europeiska ombudsmannen samt nämnden för lagstiftningskontroll (inom kommissionen).

³² Estland och Tyskland.

³³ I rutorna har vi översatt ett urval av medborgarnas åsikter och synpunkter till rapportens språk. Originalversionerna av alla kommentarer i urvalet finns i *bilaga IV*.

³⁴ <http://www.oecd.org/gov/46560128.pdf>

³⁵ <https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf>

- c) kommissionens egna riktlinjer och verktygslåda för bättre lagstiftning.

23 Trots att revisionsrätten inte behöver kommissionens samtycke eller godkännande för att behandla personuppgifter³⁶, tillhandahöll kommissionen inte vissa uppgifter som vi begärde under revisionen med hänvisning till sin tolkning av bestämmelserna om uppgiftsskydd. För att uppfylla revisionsmålen hittade vi alternativa lösningar i samarbete med kommissionen, vilket förde med sig avsevärda kostnader i tid och resurser och fördröjde rapporteringsprocessen.

³⁶ Artikel 287.3 i EUF-fördraget: "Unionens övriga institutioner, alla organ eller byråer som förvaltar inkomster eller utgifter för unionens räkning, alla fysiska eller juridiska personer som erhåller betalningar från budgeten [...] ska på revisionsrättens begäran till denna överlämna de handlingar eller den information som revisionsrätten behöver för att kunna fullgöra sin uppgift."

Iakttagelser

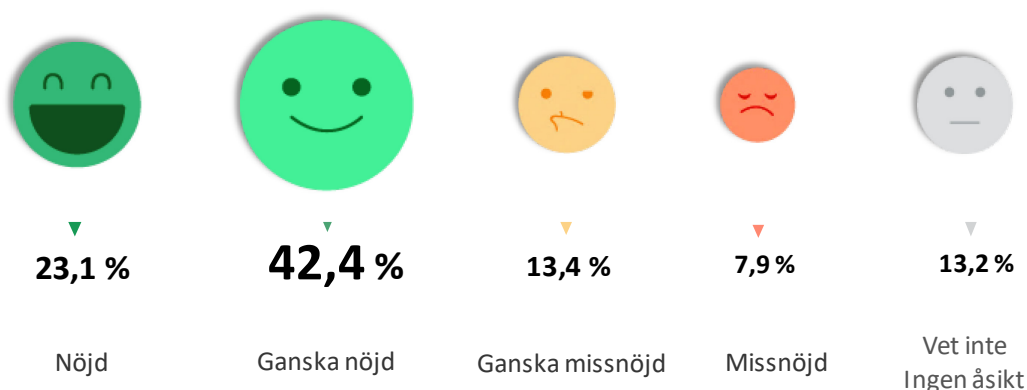
Kommissionens ram för offentliga samråd



Deltagarnas övergripande tillfredsställelse med samrådsprocessen

24 Vår enkät visade att 65,5 % av deltagarna som bekräftade att de hade deltagit i ett av de offentliga samråden i urvalet i allmänhet ansåg att samrådsprocessen hade varit tillfredsställande eller relativt tillfredsställande (**bild 4**).

Bild 4 – Övergripande tillfredsställelse med kommissionens offentliga samrådsprocess



Källa: Revisionsrättens enkät.

25 Resultatet av vår enkät visar att deltagarna hade identifierat det övergripande målet med den offentliga samrådsprocessen, det vill säga att ge medborgarna en möjlighet att bidra till beslutsfattandet (punkt **03**). På vår fråga om varför de hade deltagit i ett av kommissionens offentliga samråd svarade deltagarna att de tre viktigaste skälen var att

- de ville påverka den resulterande lagstiftningen (58 %),
- de var intresserade av ämnet (56 %),
- de såg det som sin medborgerliga plikt att delta (49 %).



De svarande uppskattade möjligheten att delta i EU:s lagstiftningsarbete och en demokratisk process som främjar aktivt EU-medborgarskap

26 De tre aspekter som de svarande uppskattade mest med det eller de offentliga samråd som de hade deltagit i var att (*ruta 1*)

- o det gav medborgarna en möjlighet att delta i EU:s lagstiftningsarbete,
- o det bidrog till att stärka EU:s demokratiska legitimitet,
- o det bidrog till att utveckla ett europeiskt medborgarskap.

Ruta 1

Exempel på svar från medborgarna: de gillade att få möjlighet att delta i offentliga samråd

Medborgare 1: "Möjligheten att dela med mig av mina åsikter förutom genom att rösta i valet och på så sätt hjälpa till att forma Europa." (original DE)

Medborgare 2: "Möjligheten att uttrycka en åsikt direkt utan mellanhänder." (original IT)

Medborgare 3: "Möjligheten att uttrycka sina tankar och önskemål som jordbrukare." (original LV)

Exempel på svar från medborgarna: de gillade det faktum att offentliga samråd är demokratiska

Medborgare 4: "Bortsett från att rösta i valen till Europaparlamentet finns det få möjligheter att påverka hur EU hanterar olika frågor, så att få delta i EU:s offentliga samråd bidrar till att överbrygga det demokratiska gapet." (original EN)

Medborgare 5: "... Att det här händer över huvud taget. En viktig milstolpe på vägen mot att demokratisera EU." (original DE)

Medborgare 6: "Jag tycker att den här typen av samråd är intressanta, i den mån resultatet används i beslutsfattandet och medborgarna inte bara rådfrågas i samband med valen. Vi behöver röra oss i riktning mot former för direkt demokrati. Representativ demokrati får oss att tappa intresset: varje gång vi ombeds att rösta är det fler och fler som avstår. Jag tycker att det är allvarligt." (original ES)

Exempel på svar från medborgarna: de gillade det faktum att offentliga samråd främjar aktivt europeiskt medborgarskap

Medborgare 7: "Chansen att bli lyssnad på som en europeisk medborgare." (original EN)

Medborgare 8: "Att jag äntligen kände mig som en europeisk medborgare." (original EN)

Medborgare 9: "Att man frågar vad "vanliga" medborgare och små företag tycker." (original HR)

Källa: Revisionsrättens enkät.

Kommissionens ram håller en hög standard, men har otillräckligt fokus på övervakning och bedömning

27 Kommissionens ram för samråd definieras i dess riktlinjer och verktygslåda för bättre lagstiftning. De antogs i maj 2015. I juli 2017 godkände kommissionen uppdaterade riktlinjer som bekräftade och klargjorde de allmänna bestämmelserna om hur kommissionen bör samråda med medborgarna.

28 I linje med kommissionens riktlinjer för bättre lagstiftning bör samråd följa fyra allmänna principer³⁷:

1. **Delaktighet:** Tillämpa en bred förankring genom att genomföra ett så brett samråd som möjligt.
2. **Öppenhet och ansvarsskyldighet:** Se till att samrådsprocessen och hur den har påverkat beslutsfattandet synliggörs för de inblandade och för allmänheten.
3. **Ändamålsenlighet:** Genomföra samråd vid en tidpunkt då medborgarnas synpunkter fortfarande kan göra skillnad, med respekt för proportionalitet och särskilda begränsningar.
4. **Samstämmighet:** Säkerställa konsekvens mellan olika avdelningars samrådsprocesser samt utvärdering, granskning och kvalitetskontroll.

³⁷ Riktlinjerna för bättre lagstiftning 2017, s. 70 (2015, s. 65).

29 De här fyra allmänna principerna kompletteras av standarder³⁸ som gäller samrådsprocessens tre faser (*bild 3*). Baserat på dessa principer och standarder placerade OECD kommissionen på första plats när det gäller berörda parter involvering (punkt *08*).

30 Vi jämförde kommissionens ram med OECD:s vägledande principer för öppet och inkluderande beslutsfattande samt OECD:s rekommendation om regleringspolitik. Vi fann att utformningen av kommissionens ram för offentliga samråd i allmänhet bidrar till en inkluderande lagstiftningsprocess och transparenta offentliga samråd, tidig involvering av medborgarna och konsekvens i samrådsprocesserna. Dock finns det utrymme för förbättring när det gäller övervakning och bedömning. I kommissionens riktlinjer för bättre lagstiftning fastställs inte

- a) särskilda indikatorer som ska övervakas och rapporteras för enskilda offentliga samråd på GD-nivå och övergripande kommissionsnivå,
- b) en metod för att bedöma kostnaderna för offentliga samråd,
- c) en systematisk bedömning av om offentliga samråd uppnår alla sina mål.

31 Enligt kommissionens riktlinjer hör det till god praxis att genomföra en proportionerlig intern kvalitetsbedömning av samrådsprocessen³⁹. Insamling av information om de offentliga samrådets kvalitet bidrar till att man får information om i vilken mån samrådsstrategin har fullföljts och dess mål har uppnåtts. Dessutom bidrar systematiska bedömningar som fokuserar på måluppfyllelse till att identifiera bästa praxis och till att man lär sig av tidigare erfarenheter i syfte att förbättra framtida samråd.

32 Vi fann att man bara i två av de 26 fall som vi granskade genomförde en intern utvärdering för att dra slutsatser från lärdomar och använde vissa indikatorer. Exempel på god praxis för indikatorer som användes i en av medlemsstaterna som vi besökte omfattade antalet bidrag, deltagarnas mångfald (t.ex. kategorier av berörda parter, ursprungsort eller bostadsort, använda språk), tidsåtgång för att utarbeta, genomföra och rapportera om samrådet samt hur nöjda deltagarna var.

³⁸ Riktlinjerna för bättre lagstiftning 2017, s. 70 och 71 (2015, s. 65 och 66).

³⁹ Riktlinjerna för bättre lagstiftning 2017, s. 88 (2015, s. 85).

Utarbetandet av och deltagandet i de offentliga samråden i urvalet

33 Vi undersökte följande aspekter av kommissionens utarbetande, inbegripet dess samrådsstrategi, och genomförande av de offentliga samråden i urvalet (fas 1 och 2 i *bild 3*):

- a) Den information som medborgarna får om bakgrunden till samrådet.
- b) De insatser och kommunikationskanaler som används för att säkerställa att medborgarna känner till samrådet.
- c) De språk som används för samrådet och frågeformulärens läsbarhet.
- d) Val av tidpunkt för samrådet och dess längd.

34 Vi konstaterade att kommissionens offentliga samråd i vårt granskningsurval överlag hade utarbetats och genomförts på ett tillfredsställande sätt, men vi identifierade några områden som kan förbättras för att medborgarna ska kunna delta på ett enkelt och ändamålsenligt sätt.

Samrådsstrategierna är inte alltid väl utarbetade och offentliggjorda

Förhandsinformation och återkoppling om kommande samrådsaktiviteter

35 Ett dokument som kallas färdplan eller inledande konsekvensbedömning är det första steget för att förklara för medborgarna varför kommissionen utarbetar ett visst initiativ och vad syftet är. Enligt kommissionens riktlinjer bör färdplanen eller den inledande konsekvensbedömningen innehålla information om planerade samrådsaktiviteter och tidigt offentliggöras på kommissionens webbportal ”Kom med synpunkter”⁴⁰.

36 Tanken är att offentliggörandet av färdplanen eller den inledande konsekvensbedömningen ska informera medborgarna om kommissionens planerade initiativ och samrådsaktiviteter och förbereda för deras deltagande⁴¹.

⁴⁰ Riktlinjerna för bättre lagstiftning 2017, s. 91 (2015, s. 91) och verktygslådan för bättre lagstiftning 2017, s. 38.

⁴¹ Riktlinjerna för bättre lagstiftning 2017, s. 91 (2015, s. 91).

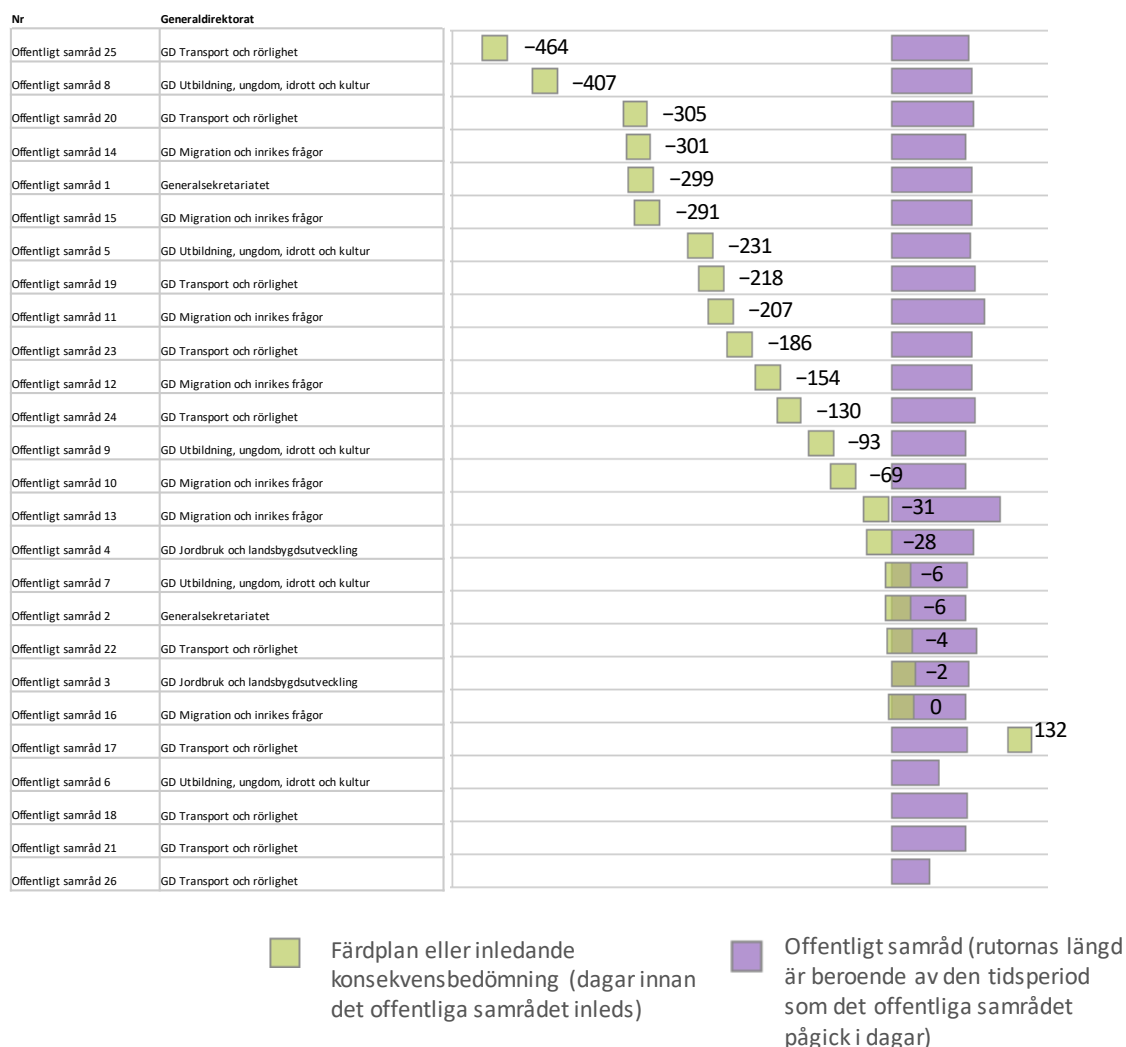
37 Enligt kommissionens verktygslåda för bättre lagstiftning från juli 2017 bör inga offentliga samråd inledas innan tillhörande färdplan eller inledande konsekvensbedömning har offentliggjorts⁴². I kommissionens riktlinjer och verktygslåda anges inte hur långt före det offentliga samrådet som offentliggörandet ska ske. Det anges bara att färdplaner eller inledande konsekvensbedömningar ska färdigställas och offentliggöras så snart som möjligt och inbegripa en plan för samrådsstrategin⁴³.

38 Kravet att färdplanen måste offentliggöras i förväg var inte i kraft när flera av de offentliga samråden i urvalet utarbetades och inleddes. Kommissionen hade utarbetat färdplanerna eller de inledande konsekvensbedömningarna, inbegripet en plan för samrådsstrategin, i 22 av de 26 offentliga samråden i urvalet, men bara 16 hade offentliggjorts minst fyra veckor innan det offentliga samrådet inleddes så att feedbackperioden (punkt 39) och det offentliga samrådets start inte skulle överlappa. I de fall färdplaner eller inledande konsekvensbedömningar var tillgängliga innan det offentliga samrådet inleddes offentliggjordes de i genomsnitt ett halvår i förväg (*bild 5*).

⁴² Verktygslådan för bättre lagstiftning 2017, s. 37.

⁴³ Riktlinjerna för bättre lagstiftning 2017, s. 7 och 67.

Bild 5 – Den tillgängliga förhandsinformationen om framtida samrådsaktiviteter varierade stort



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från kommissionen.

39 När färdplaner och inledande konsekvensbedömningar offentliggörs har medborgarna en feedbackperiod på fyra veckor på sig för att inkomma med synpunkter⁴⁴. Vi fann att av de sex färdplaner och inledande konsekvensbedömningar som offentliggjordes 2017⁴⁵ inkom synpunkter på fyra av dem (i genomsnitt 22 inlägg).

40 I tre av de fyra fallen var antalet inlägg som gjordes väldigt lågt jämfört med antalet svar som kom in i det offentliga samrådet. För den inledande konsekvensbedömningen inför samrådet om hur EU:s jordbrukspolitik kan

⁴⁴ Verktygslådan för bättre lagstiftning 2017, s. 37, 38 och 438 (2015, s. 264, 280 och 305).

⁴⁵ Färdplaner och inledande konsekvensbedömningar läggs upp på portalen *Kom med synpunkter* sedan 2017.

moderniseras och förenklas gjordes till exempel tio inlägg under feedbackperioden medan det kom in 63 000 svar i det offentliga samrådet⁴⁶. Kommissionen medger att det låga antalet inlägg med synpunkter tydligt visar att det finns utrymme för att öka kännedomen om EU:s verktyg liksom verktygens räckvidd⁴⁷.

De viktigaste delarna i samrådsstrategin

41 Samrådsstrategier tas fram med utgångspunkt i färdplanerna och de inledande konsekvensbedömningarna. Syftet med strategierna är att utforma en ändamålsenlig och effektiv arbetsgång i samråden.

42 Samrådsstrategierna måste färdigställas och uppdateras utifrån de synpunkter som kommer in under feedbackperioden. Vi fann inget som tydde på att man i samrådsstrategierna hade tagit hänsyn till de inkomna synpunkterna (till exempel när man bestämde hur samråden skulle gå till eller när frågeformulär utformades).

43 Samrådsstrategierna ska offentliggöras eller beskrivas på det ansvariga generaldirektoratets samrådswebbplats för respektive initiativ⁴⁸. Följande information ska uppges⁴⁹:

- Samrådets omfattning och mål.
- Identifiering av berörda parter.
- Vilka samrådsaktiviteter som planeras.
- Tidsplanering och språkanvändning.

44 Vi fann att endast tolv av de 22 samrådsstrategierna som hade utarbetats hade offentliggjorts på kommissionens webbplats för de initiativ som samråden gällde. Enligt vår mening är det mer sannolikt att medborgarna engageras om det redan i utarbetandefasen finns information om syfte och mål med de offentliga samråden och om hur man planerar att använda resultaten. Vi tror även att det ger bättre kvalitet på svaren.

⁴⁶ Dessutom genomfördes en stor kampanj som ledde till att 260 000 svar kom in.

⁴⁷ COM(2019) 178, s. 12.

⁴⁸ Verktygslådan för bättre lagstiftning 2017, s. 380 (2015, s. 303).

⁴⁹ Verktygslådan för bättre lagstiftning 2017, s. 379 (2015, s. 61 och 301).

45 Förutom en uppföljning av en resolution från Europaparlamentet tillhandahöll kommissionen till exempel ingen samrådsstrategi eller någon annan förhandsinformation innan den inledde det offentliga samrådet om sommartid. Medborgarna behöver informeras i utarbetandefasen om syfte och mål med samrådet och om hur man avser att använda resultaten, och sannolikheten är därför stor att avsaknaden av sådan information påverkar utfallet, inte bara när det gäller antalet inkomna bidrag totalt och från olika regioner, utan även i sakfrågan. Vi konstaterade att det var först när detta offentliga samråd inleddes som kommissionen gjorde information tillgänglig om syfte och mål med samrådet.

46 I alla 22 strategier fanns det ett avsnitt om omfattning och mål. Kommissionen hade dock bara satt upp allmänna mål för alla sina samrådsaktiviteter. För offentliga samråd var de vanligaste målen att ge allmänheten och berörda parter tillfälle att uttrycka sina åsikter om alla aspekter av den fråga som samrådet gällde, att samla in åsikter och ståndpunkter och att samla in åsikter från större grupper av berörda parter som inte är specialister inom ämnet i fråga. I andra fall beskrevs målen i allmänna ordalag. Man skrev till exempel att offentliga och riktade samråd skulle tjäna som viktiga utgångspunkter.

47 Att fastställa vilka parter som är berörda är enligt kommissionens riktlinjer en förutsättning för att man ska få in information och ge parterna lämpliga möjligheter att bidra till utformningen av EU:s politik. Därför bör parterna sorteras (i prioriteringsordning) efter hur berörda de är och vilket inflytande de har i en matris för kartläggning av berörda parter⁵⁰. Kommissionen utarbetade en kartläggningsmatris för berörda parter i 18 av 26 offentliga samråd. Bland de återstående åtta fallen innehöll fem ostrukturerad information om berörda parter medan tre inte innehöll denna viktiga information (vare sig strukturerad eller ostrukturerad) som behövs för nästa steg, det vill säga att välja lämpliga samrådsformer⁵¹.

48 Offentliga samråd kan kompletteras med andra samrådsaktiviteter i de fall då man vill engagera alla berörda parter och åtgärda eventuella specifika informationsluckor⁵². Detta är viktigt för att kommunikationskanalerna ska kunna anpassas till alla målgruppers behov och för att säkerställa att alla berörda parter har möjlighet att uttrycka sina åsikter⁵³. Det är även viktigt att man i slutet av

⁵⁰ Verktygslådan för bättre lagstiftning 2017, s. 385 (2015, s. 313).

⁵¹ Verktygslådan för bättre lagstiftning 2017, s. 391 (2015, s. 7).

⁵² Verktygslådan för bättre lagstiftning 2017, s. 391 och 394 (2015, s. 59 och 280).

⁵³ Verktygslådan för bättre lagstiftning 2017, s. 7 och 376 (2015, s. 7).

samrådsprocessen jämför resultaten från olika samrådsaktiviteter så att man kan se om det finns åsikter som hänger ihop med varandra eller som sammanfaller eller motsäger varandra mellan de olika huvudkategorierna av berörda parter. Inte i någon av de samrådsstrategier som vi granskade förklarades det hur de offentliga samråden skulle komplettera andra samråd.

49 När det gäller språkanvändning fanns det i fyra av samrådsstrategierna ingen information om vad som var planerat. I dessa fyra fall var översättningarna sena och inte tillgängliga för allmänheten när samråden inleddes. I tre fall återspeglade strategierna endast delvis språkanvändningen, med hänvisningar endast till de språk som användes i frågeformulären eller för återkoppling.



Samrådsdeltagarna tyckte att målen för de offentliga samråden var otydliga

50 Resultatet av vår enkät bekräftar att det finns utrymme för förbättringar i hur kommissionen informerar om syften och mål och identifierar berörda parter för offentliga samråd. Samrådsdeltagarnas allmänna intryck var att målen för de offentliga samråden var otydliga (*ruta 2*).

Ruta 2

Exempel på svar från medborgarna: De tyckte att syftena med de offentliga samråden var otydliga

Medborgare 10: "Svårt att veta hur de kommer att användas RENT KONKRET." (original FR)

Medborgare 11: "Den ger intrycket av att vara en symbolisk enkät." (original DE)

Medborgare 12: "... det är BARA ett symboliskt samråd som antagligen genomförs för formens skull och tyvärr fortfarande inget exempel på riktig deltagandedemokrati. Men, det är såklart en chans att ge nytt liv åt drömmen om det europeiska projektet, eller hur? Annars kommer klyftan mellan medborgarna och eurokraterna fortsätta att växa, något som bara kan gynna EU-skeptiker och populisterna." (original FR)

Medborgare 13: "... I den här situationen, vad är det för mening med att slösa tid på att delta i sådana här samråd?" (original BG)

Medborgare 14: "... Jag såg inget värde i att delta." (original PT)

Medborgare 15: "Det framgår inte alltid om "vanliga" medborgare får eller uppmuntras att delta. Kommunikationen bör anpassas så att det framgår." (original EN)

Medborgare 16: "Vanligt folk tvivlar väldigt mycket på om det är någon nytta med de samråd ni genomför, dels för att de inte förstår riktigt eller så tror de inte att deras bidrag ens kommer att läsas, än mindre värdesättas. De är också fullkomligt övertygade om att det ändå bara är de internationella storföretagens intressen som man lyssnar på." (original EN)

Medborgare 17: "... EU finns inte till för vanliga europeiska medborgare." (original NL)

Källa: Revisionsrättens enkät.

Offentliga samråd med olika hög grad av deltagande

51 Webbaserade samråd passar när man vill att många olika aktörer ska lämna åsikter. I kommissionens riktlinjer står att det fungerar bäst om flera olika kommunikationskanaler används. För att komma i kontakt med medborgare i gles- och landsbygd där internetuppkopplingen är sämre är den enda rekommendationen som finns i kommissionens riktlinjer att man ska ta hjälp av kommissionens representationskontor och Europa direkt⁵⁴ för att hitta lämpliga verktyg och kanaler⁵⁵.

52 De generaldirektorat som vi granskade övervägde flera olika kommunikationskanaler i fler än hälften (16) av de 26 samråden i urvalet. I allmänhet var variationen stor mellan generaldirektoraten och mellan de olika offentliga samråden när det gäller val av kommunikationsmetoder och kommunikationskanaler (inbegripet sociala medier) och antalet metoder och kanaler som användes. Vi kunde notera att graden av deltagande varierade markant.

53 I alla de tio samråd där det största antalet svar hade kommit in användes flera olika kommunikationskanaler. Det fanns dock två fall (en utvärdering och ett nytt initiativ om ett synnerligen tekniskt område) där endast 24 respektive 17 svar kom in, trots att flera olika kommunikationskanaler användes. De tre fall där det lägsta antalet svar kom in var tre utvärderingar där generaldirektoraten inte hade använt sig av flera olika kommunikationskanaler. I **bild 6** visas hur många svar som kom in i de 26 offentliga samråd som vi granskade.

⁵⁴ Informationskontor i alla EU-länder: https://europa.eu/european-union/contact/meet-us_sv

⁵⁵ Verktygslådan för bättre lagstiftning 2017, s. 399 och 400.

Bild 6 – Antal svar som kom in i de granskade offentliga samråden

Antal svar		
Offentligt samråd 13	3	
Offentligt samråd 12	12	
Offentligt samråd 20	16	
Offentligt samråd 16	17	
Offentligt samråd 25	24	
Offentligt samråd 21	27	
Offentligt samråd 14	53	
Offentligt samråd 18	70	
Offentligt samråd 19	74	
Offentligt samråd 11	121	
Offentligt samråd 24	129	
Offentligt samråd 17	135	
Offentligt samråd 5	266	
Offentligt samråd 23	337	
Offentligt samråd 7	492	
Offentligt samråd 6	660	
Offentligt samråd 15	873	
Offentligt samråd 9	1 124	
Offentligt samråd 22	1 124	
Offentligt samråd 1	1 385	
Offentligt samråd 4	1 455	
Offentligt samråd 8	1 800	
Offentligt samråd 10	2 117	
Offentligt samråd 2	5 323	
Offentligt samråd 3	63 295	
Offentligt samråd 26	4,6 miljoner	X 69

Totalt antal registrerade väljare i EU-valet 2014: 396 miljoner



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från kommissionen.

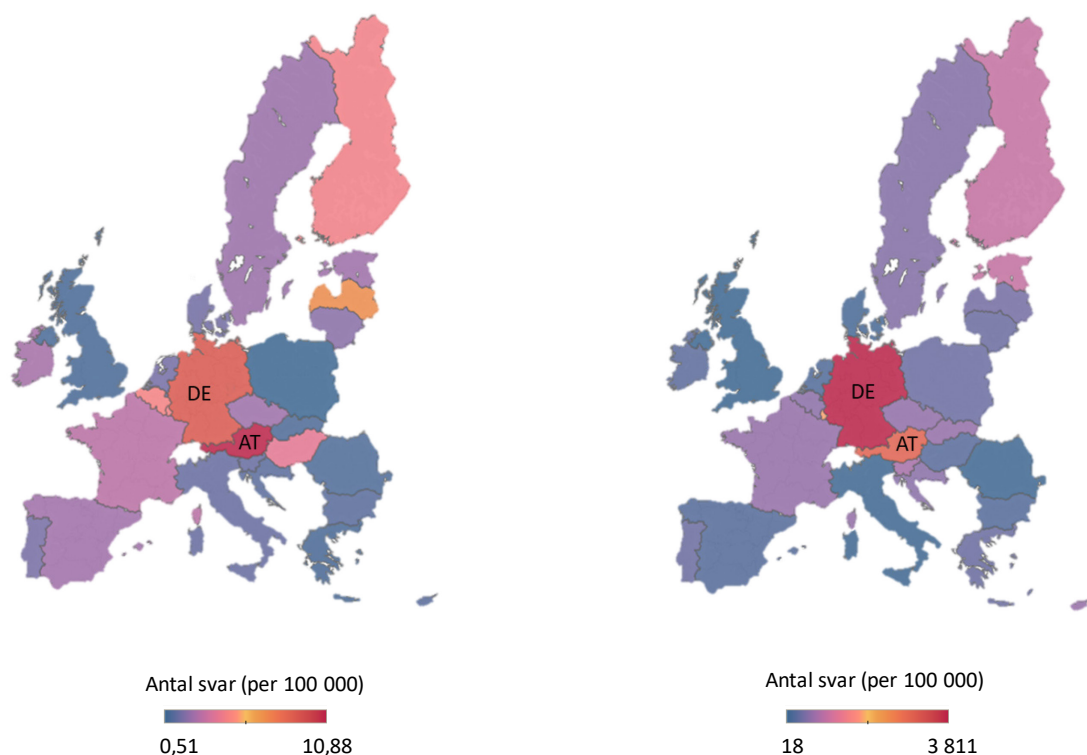
54 Trots att det fanns flera olika verktyg som kunde användas för att kommunicera med medborgarna ansåg kommissionen att "deltagandet i processen inte har uppnått sin fulla potential". Kommissionen noterade även att "vissa parter fortfarande inte vill eller kan delta" och medgav att den låga graden av deltagande var ett problem⁵⁶. Att detta problem kvarstår bekräftas i kommissionens meddelande *Bättre lagstiftning: genomgång och vägen framåt*⁵⁷.

⁵⁶ COM(2017) 651 final.

⁵⁷ COM(2019) 178, s. 16.

55 I de samråd som vi granskade analyserade vi antalet deltagare per land både i absoluta tal och som andel av invånarna i respektive land (*[bilaga V](#)*). I absoluta tal kom de flesta svaren från Tyskland. I proportion till invånarantalet kom Österrike först och Tyskland på andra plats. I det offentliga samrådet om sommartid, där 4,6 miljoner svar kom in, var fördelningen ungefär densamma (70 % av svaren kom från Tyskland och 6 % från Österrike). Dessa länder låg även på första och andra plats när det gäller andel av befolkningen (3,8 respektive 2,9 %) (*[bild 7](#)*).

Bild 7 – Högst deltagande bland invånare i Österrike och Tyskland



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från kommissionen.

56 När det gäller det offentliga samrådet om sommartid ledde kommissionens kommunikationsåtgärder och annonsering i sociala medier till stor uppmärksamhet i olika medier och länder. När samrådet hade inletts försökte kommissionen öka deltagandet i andra länder än Tyskland och betalade för kampanjer i EU-26 (förutom Tyskland och Förenade kungariket) främst i de nio länder med allra lägst deltagande (bland annat genom annonser på det lokala språket). Kommissionens representationskontor i medlemsstaterna bidrog dessutom aktivt genom inlägg på Facebook och Twitter. I procent ökade de inkomna svaren i EU-26 med cirka 30 %. Trots det var den geografiska fördelningen av svaren fortfarande ojämn under hela samrådsperioden. I kommissionens rapportering om resultatet av det här offentliga samrådet klargjordes skillnaderna i fördelningen av svaren mellan medlemsstaterna.



Deltagarna fick ofta kännedom om de offentliga samråden genom civilsamhällsgrupper

57 I vår enkät frågade vi deltagarna hur de hade fått kännedom om kommissionens offentliga samråd. Många svarade att de hade fått kännedom om samråden genom civilsamhällsorganisationer eller frivilligorganisationer och att de annars inte skulle ha deltagit (*ruta 3*).

Ruta 3

Exempel på svar från medborgarna: Vissa medborgare skulle inte ha deltagit utan information från civilsamhällsorganisationer och frivilligorganisationer

Medborgare 18: "Jag fick reda på det genom en civilsamhällsgrupp som jag är medlem i. Jag såg ingen information om samrådet någon annanstans eller om några av de andra samråden i er lista. Det är ingen mening med att ha samråd om folk inte känner till dem." (original EN)

Medborgare 19: "Samråden borde kanske annonseras ut mer till en bredare allmänhet. Om man inte är medlem i en frivilligorganisation eller någon annan organisation är man oftast inte medveten om samråden." (original NL)

Medborgare 20: "... om det inte var för organisationer och stiftelser skulle jag aldrig kommentera någon fråga eftersom ingenting når mig, t.ex. frågeformulär." (original PL)

Källa: Revisionsrättens enkät.

58 Vi frågade deltagarna om varifrån de hade fått information om att offentliga samråd hade inletts (flera svar möjliga). Av alla tänkbara aktörer och medier var det civilsamhällsorganisationer, med 48 %, som hade störst möjlighet att informera allmänheten. Andra viktiga informationskällor var nyheter och artiklar (29 %), kommissionens webbplats (17 %) och kommissionens sociala medier (13 %).



Deltagarna anser att det behövs mer publicitet för att öka kännedomen om offentliga samråd

59 Vi frågade deltagarna vad kommissionen kunde förbättra för att nå ut till medborgare och berörda parter. Av de 2 224 deltagarna fick vi förslag från 1 184 stycken (53 %) om hur informationen kan nå ut bättre.

60 Deltagarna i enkäten ville att mer information skulle gå ut om samråden så att processen blir mer synlig och uppmärksammas och så att fler kan delta. De tyckte även att man skulle informera mer i sociala medier, tv, tidningar och till och med via e-post. Deltagarna uppgav även att nationella och regionala myndigheter borde vara mer engagerade när det gäller att informera om kommissionens samråd. Dessutom förväntade man sig bättre kommunikation och samarbete mellan medlemsstaterna och EU på alla områden (*ruta 4*).

Ruta 4

Exempel på svar från medborgarna: De vill ha mer synlighet och publicitet

Medborgare 21: "Jag skulle vilja kunna läsa i min dagstidning om Europeiska kommissionens aktuella frågor. Jag skulle också önska att radio, tv och press rapporterade om aktuella enkäter." (original DE)

Medborgare 22: "Jag upptäckte EU:s offentliga samråd på Facebook fast jag är 31. Jag tycker det är synd att vi inte får höra om dem i skolan eller någon annanstans. Mer kommunikation om EU och dess framtida lagar behövs." (original FR)

Medborgare 23: "Skicka nyhetsbrev till människor per e-post om politikområden som de anger att de är intresserade av." (original GR)

Medborgare 24: "Det är viktigt att nå ut till medborgarna på elektronisk väg, och en offentlig kampanj kan säkert också vara viktig för att involvera de medborgare som är mest intresserade." (original CZ)

Medborgare 25: "Mer information om de här enkäterna på olika ställen! Till exempel skulle det vara bra om de här enkäterna – och EU-omfattande medborgarinitiativ – var synliga på samma webbplats som finska medborgarinitiativ och kommunala initiativ." (original FI)

Medborgare 26: "Jag anser att EU borde samarbeta (ännu mer) med myndigheterna i medlemsstaterna så att den här typen av enkäter når ut till större delar av befolkningen. Som det ser ut i dag är det förmodligen bara de som redan är intresserade av EU-frågor som känner till samråden. Man måste göra mer för att få fler att engagera sig." (original EN)

Medborgare 27: "Regeringars entusiasm över och engagemang i de här processerna är litet." (original ES)

Medborgare 28: "Jag tycker att nationella parlament involveras för lite." (original NL)

Källa: Revisionsrättens enkät.

Behov av fler språk och mer läsarvänliga frågeformulär

Språk

61 En viktig tillgänglighetsaspekt är vilka språk som används i samråden. I kommissionens riktlinjer för bättre lagstiftning från 2015 finns en rekommendation om att översättningskraven bör avgöras utifrån hur många och vilka man vill nå med respektive samråd⁵⁸. I april 2017 offentliggjorde kommissionens sekretariat ytterligare anvisningar⁵⁹. Där anges bland annat att

- offentliga samråd (frågeformulär och eventuella följedokument) som gäller prioriterade initiativ som ingår i kommissionens årliga arbetsprogram (bilaga I) bör översättas till EU:s alla officiella språk,
- frågeformulären och eventuella följedokument bör för alla övriga offentliga samråd finnas på engelska, franska och tyska.

62 I de uppdaterade riktlinjerna från 2017 rekommenderas att samrådsdokument i allmänhet bör översättas till så många språk som är möjligt och lämpligt beroende på samrådets omfattning och målgrupp⁶⁰. I riktlinjerna förtydligas att dokument rörande offentliga samråd om initiativ som ingår i bilaga I till kommissionens arbetsprogram måste översättas till EU:s alla officiella språk⁶¹. Dessutom ska ansvarigt generalsekretariat regelbundet se över samrådsstrategierna för att se vilka samrådsaktiviteter som bör översättas till alla eller flera språk, vilket särskilt gäller de samråd som är av brett allmänt intresse. Enligt riktlinjerna måste dessutom språkanvändningen i samråden förklaras och motiveras i samrådsstrategin.

63 Vi konstaterade att det inte fanns några tydliga kriterier för att dela in initiativ i kategorierna "av brett allmänt intresse" respektive "övriga", vilket är den klassificering som ska ligga till grund för beslutet om huruvida ett initiativ ska översättas eller ej, och i så fall till hur många språk. Vi fann att detta till stor del berodde på inställningen hos de ansvariga generaldirektoraten, eller deras enheter för politikutformning, eller på tidsbrist. Vi noterade även att kommissionen klassar initiativ som "större" eller

⁵⁸ Verktyglådan för bättre lagstiftning 2015, s. 314.

⁵⁹ *Language coverage of public consultations launched by the Commission* (språkanvändning i offentliga samråd som genomförs av kommissionen), 28.4.2017.

⁶⁰ Verktyglådan för bättre lagstiftning 2017, s. 397.

⁶¹ Verktyglådan för bättre lagstiftning 2017, s. 397 och 398.

”övriga” för valideringsändamål. Bristen på kriterier för klassificering av initiativ leder till otydlighet om vilken språkanvändning som ska gälla i samråden.

64 Av de offentliga samråd som vi granskade inleddes sju efter att kommissionens nya språkregler trätt i kraft i april 2017. Av dessa sju översattes sex frågeformulär till EU:s alla officiella språk, trots att endast tre ingick i kommissionens arbetsprogram⁶². Det återstående samrådet översattes till tre språk.

65 Av de 19 offentliga samråd som inleddes innan kommissionens nya språkregler började gälla fann vi sex fall där kommissionen hade klassat initiativen som ”större” men där frågeformulären, webbsidorna om det offentliga samrådet och bakgrundsdocumenten endast fanns på engelska. Av de återstående 13 översattes sju till EU:s alla officiella språk, ett till sex språk, och fem fanns endast på engelska.

66 Vi fann att i de fall där frågeformulären hade översatts till alla EU:s officiella språk kom det i genomsnitt in fler svar än i de fall där frågeformulären endast fanns på engelska. Av de 26 offentliga samråd som vi granskade hade frågeformulären för elva av de tolv offentliga samråden med högst antal svar översatts till alla EU:s officiella språk. Av de resterande 14 med lägre antal inkomna svar hade endast två översatts till alla EU:s officiella språk.

Frågeformulärens och följedokumentens utformning

67 Enligt kommissionens riktlinjer för bättre lagstiftning ska frågor i frågeformulär vara relevanta, korta och enkla och neutralt utformade och ha rätt balans mellan öppna och stängda frågor⁶³. Kommissionen visade upp bevis på att frågeformulären hade provats innan de togs i bruk i 22 av de 26 offentliga samråden som vi granskade. Överlag kunde vi konstatera att frågeformulären som vi granskade var väl utarbetade och följde riktlinjerna från kommissionen.

68 Vi såg dock att några frågeformulär var för långa eller för komplicerade. Till exempel innehöll tre frågeformulär mer än 50 frågor totalt eller för vissa kategorier av deltagare. I ett av fallen ledde detta till att av de 4 786 svar som kom in kunde endast 1 800 användas för kommissionens analys eftersom alla deltagare inte hade fyllt i hela formuläret. I ett fall handlade det om ett tekniskt it-relaterat ämnesområde men samma frågeformulär användes till både specialister och lekmän. Om olika

⁶² Ett nämns i bilaga I och två i huvudtexten.

⁶³ Verktygslådan för bättre lagstiftning 2017, s. 402.

uppsättningar med frågor hade använts för dessa två typer av deltagare hade man eventuellt kunnat få in fler svar (sammanlagt fick man in endast 17 svar).

69 I 15 fall fann vi att generaldirektoraten som vi besökte inte hade tänkt på att ta fram olika formulär för specialister och lekmän. Även om detta inte är ett krav enligt kommissionens riktlinjer ansåg vi att de elva fall där frågeformulären var mindre specialiserade för lekmän kan tjäna som goda förebilder.

70 I frågeformuläret och dokumentationen som medborgarna fick tillgång till i samband med det offentliga samrådet om sommartid underströks inte konsekvenserna av respektive medlemsstats individuella val (särskilt om grannländerna skulle välja annorlunda). Kommissionen angav heller inte att resultatet av samrådet skulle utgöra ett viktigt underlag för att direkt efteråt lägga fram ett lagförslag.⁶⁴ Enligt vår mening är det viktigt att potentiella deltagare informeras noga om sådana konsekvenser. Avsaknaden av sådan information kan påverka utfallet av ett offentligt samråd.



Deltagarna gillar frågeformulär på alla EU-språk som är anpassade för medborgarna och har öppna frågor

71 I vår enkät uppgav de flesta (82 %) att de var nöjda med det språk som användes i samrådsprocessen. Man instämde även i hög grad (92 %) i att det är viktigt att de offentliga samråden genomförs på alla 24 officiella EU-språk så att fler kan delta.

72 När det gäller läsarvänligheten i frågeformulären var 31 % av våra enkätdeltagare missnöjda eftersom frågorna var för krångliga eller för tekniska. Det som många enkätdeltagare (76 %) uppskattade särskilt var möjligheten att svara på öppna frågor (*ruta 5*).

⁶⁴ Den 31 augusti 2018 sa kommissionären Violeta Bulc så här: "Miljontals européer gjorde sina röster hörda genom vårt offentliga samråd. Budskapet är mycket tydligt: 84 % av dem vill avskaffa tidsomställningen. Vi kommer nu att agera utifrån detta och lägga fram ett lagstiftningsförslag för Europaparlamentet och rådet, som sedan kommer att fatta beslut tillsammans." (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5302_sv.htm).

Ruta 5

Exempel på svar från medborgarna: De vill ha offentliga samråd på alla EU-språk, men de vill inte ha ett tekniskt språkbruk

Medborgare 29: "Offentliga samråd bör finnas på alla 24 EU-språk så snart de offentliggörs, så att alla medborgare har möjlighet att bidra på sitt eget språk." (original EN)

Medborgare 30: "Dokumenten ovan fanns oftast tillgängliga bara på främmande språk. Sådant byråkratiskt språk är mycket komplicerat redan på tyska, så det är verkligen inte inbjudande!" (original DE)

Medborgare 31: "Tungt språk och administrativ jargong: sådana dokument borde göras tydligare och översättas till en stil som människor med vanlig utbildning kan förstå." (original RO)

Medborgare 32: "I en ny enkät som jag ska svara på bör frågorna vara på mitt modersmål: danska. Formuleringarna bör också vara lättare att förstå, eftersom inte alla har utbildning på universitetsnivå." (original DK)

Exempel på svar från medborgarna: Frågeformulären måste anpassas bättre för medborgarna

Medborgare 33: "Några av svarsalternativen till frågorna återspeglade inte mina åsikter eller var för enkla med tanke på problemens komplexitet, och frågorna kunde vara ledande." (original EN)

Medborgare 34: "Vissa svåra frågor för icke-specialister inom politikområdet i fråga – frågorna är inte alltid lättillgängliga." (original FR)

Medborgare 35: "... Metoderna måste anpassas till de personer man riktar sig till." (original PT)

Medborgare 36: "Tillgängligt för unga människor, men inte för äldre som är mindre vana vid tekniken." (original SL)

Exempel på svar från medborgarna: De vill ha möjlighet att uttrycka sig fritt

Medborgare 37: "Öppna frågor är ett bra sätt att utveckla åsikten mer utförligt." (Original engelska)

Medborgare 38: "Jag kände att syftet med frågorna inte alltid var tydligt, så det var extremt viktigt att det fanns extra utrymme för kommentarer där man kunde förklara ett svar mer i detalj." (original DE)

Medborgare 39: "... möjligheten att lämna fria synpunkter och bifoga material." (original SV)

Källa: Revisionsrättens enkät.

Tidsramarna för samråden följer de föreskrivna standarderna

73 Kommissionens riktlinjer för bättre lagstiftning anger att offentliga samråd ska vara minst tolv veckor långa, och rekommenderar starkt att denna period förlängs om den sammanfaller med semestertider⁶⁵.

74 24 av de 26 offentliga samråden i vårt urval följde den rekommenderade tolvveckorsperioden för svar. I åtta fall sträckte sig svarsperioden över (en del av) sommarsemestern, men denna faktor hade inte tagits i beaktande. Vi konstaterade att kommissionen fick in ovanligt många bidrag till det offentliga samrådet om sommartid, trots att samrådet skedde under en väldigt kort period (sex veckor) under sommaren.



De svarande anser att de har tillräckligt med tid för att kunna delta

75 79 % av de svarande i vår enkätundersökning var nöjda med antalet veckor frågeformulären var tillgängliga på kommissionens webbplats.

Information om arbetet med och utfallet av samråden

76 Vi undersökte följande aspekter av kommissionens analys av uppgifterna och hur den lade fram information om sitt arbete med och utfallet av samråden (etapp 3 i [bild 3](#)):

- a) Säker insamling och behandling av uppgifter.
- b) Lämplig analys av de insamlade svaren, i synnerhet vid låg svarsfrekvens eller stora kampanjer.
- c) Transparent och omfattande information om arbetet med och utfallet av samråden.

⁶⁵ Verktygslådan för bättre lagstiftning 2017, s. 400 (2015, s. 315 och 318).

77 Vi konstaterade att analysen av och informationen om kommissionens offentliga samråd i vårt granskningsurval överlag var tillfredsställande, men vi identifierade vissa områden som skulle kunna förbättras när det gäller transparens och ansvarighet.

Svagheter i uppgiftsbehandlingen

Information om uppgiftsbehandlingen

78 Enligt kommissionens riktlinjer för bättre lagstiftning bör ett meddelande om uppgiftsskydd tydligt informera deltagarna om hur uppgifterna samlas in och behandlas⁶⁶. Innan ett enhetligt meddelande om uppgiftsskydd infördes i maj 2008 behövde i praktiken ett särskilt meddelande om uppgiftsskydd utarbetas för varje offentligt samråd där personuppgifter inhämtades, och det måste offentliggöras på webbplatsen för samrådet om initiativet.

79 På webbplatserna för 22 av de 26 samråd vi granskade fanns det en ansvarsfriskrivning med hänvisning till kommissionens sida om uppgiftsskydd och till förordning nr 45/2001 om skydd av personuppgifter. Det fanns dock inga meddelanden om uppgiftsskydd på webbplatserna som informerade deltagarna om hur personuppgifterna samlades in och behandlades, och inte heller om hur länge de skulle lagras. På webbplatserna för de övriga fyra samråden fanns det varken något meddelande om uppgiftsskydd eller någon ansvarsfriskrivning.

Teknikrelaterade risker

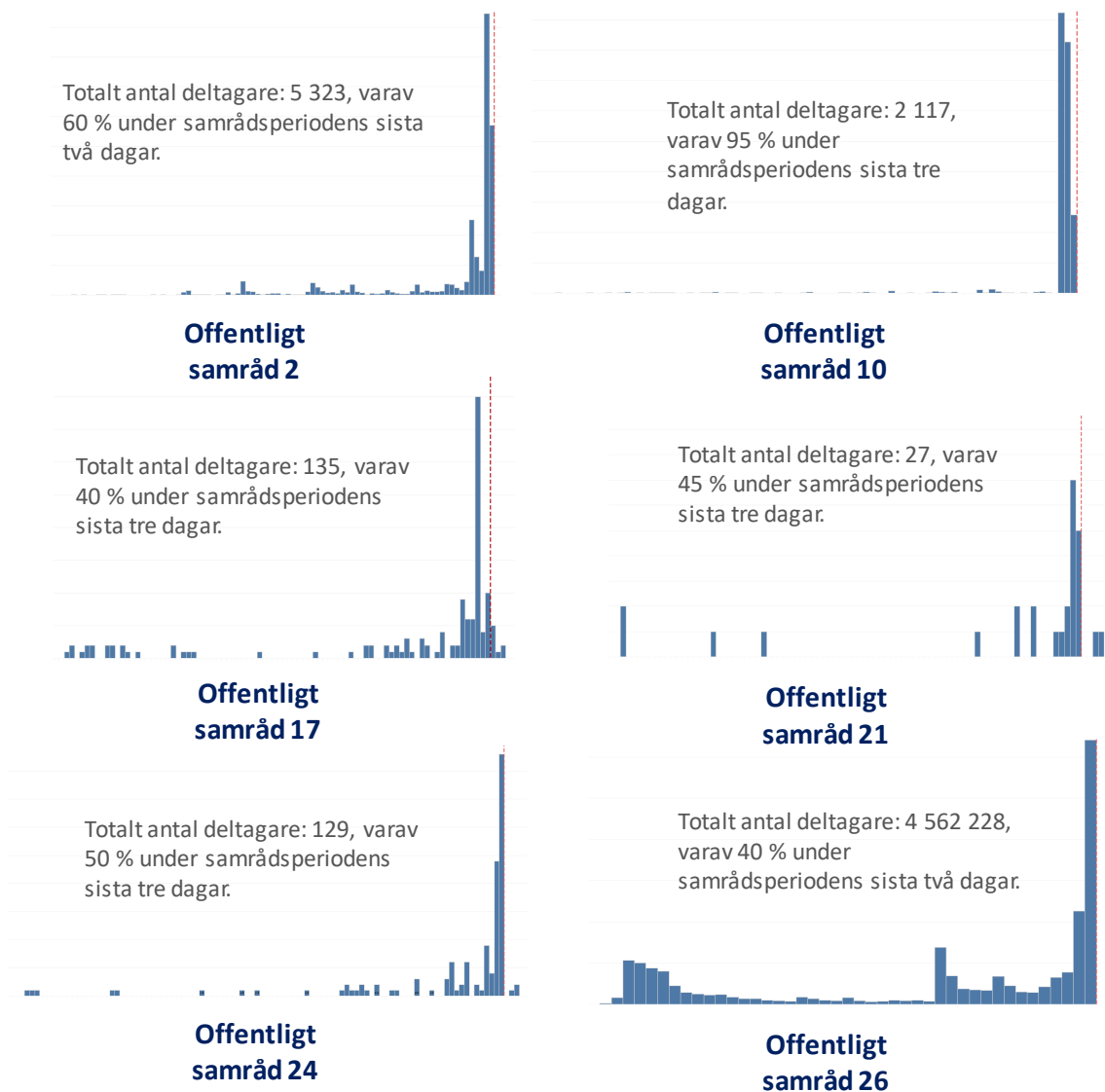
80 Det är särskilt viktigt med informations- och teknikrelaterade kontroller när det gäller webbaserade samråd, för att se till att processen är säker och att de svar som kommer in är giltiga. Vi undersökte de kontroller som de granskade generaldirektoraten hade utfört, för att bedöma huruvida lämpliga åtgärder hade vidtagits för att minimera de teknikrelaterade riskerna.

81 Kommissionen gav oss information om tidsangivelserna för när deltagarna hade lämnat in sina bidrag. I sex av dessa 24 fall inkom väldigt många svar under

⁶⁶ Kommissionens verktygslåda 2017, s. 411 (2015, s. 321).

samrådsperiodens sista dagar – mellan 40 % och 95 %. För samrådet om sommartid lämnades 1,3 miljoner bidrag (40 %) in den sista dagen (*bild 8*).

Bild 8 – Några fall med många svar i sista minuten



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från kommissionen.

82 Vi anser att en hög trafikvolym utgör en stor risk (t.ex. för en koordinerad it-attack). Vi efterfrågade därför information om kommissionens kontroller för att geolokalisera IP-källadresserna, problem som hängde ihop med att servern inte gick att nå (på grund av överbelastning), huruvida sätt att få tillgång till internetjänster

anonymt kunde ha använts (Tor-nätverket⁶⁷), skydd mot botten (webbrobotar) samt alla andra kontroller av giltigheten hos deltagarnas svar.

83 Vad gäller analysen och behandlingen av uppgifterna brukar kommissionen definiera duplikat som mer än ett svar från samma e-postadress. Så gjorde man till exempel vid det offentliga samrådet om sommartid⁶⁸. En och samma medverkande kan emellertid delta flera gånger genom att använda olika e-postadresser. De olika bidragen skulle då kunna komma från samma IP-källadress, vilket skulle kunna vara en varningssignal om att det rör sig om duplikat. Vi anser att sådana bidrag bör kontrolleras för att avgöra huruvida de är unika och/eller inte framställda på konstgjord väg.

84 Vi efterfrågade IP-källadresserna för ett offentligt samråd. Kommissionen hänvisade till sin tolkning av bestämmelserna om uppgiftsskydd och gav oss inte tillgång till denna information. GD Informationsteknik bekräftade dock att fem IP-adresser förekom flera gånger. För övriga samråd hade varken GD Informationsteknik eller de andra generaldirektoraten genomfört några liknande kontroller innan resultaten från de offentliga samråden offentliggjordes.

85 Kommissionen tillhandahöll ingen information om hur den hade hanterat geolokaliseringen av IP-källadresserna eller om eventuell anonym tillgång med hjälp av Tor-nätverket.

86 Captcha är ett program som används för att kontrollera att det är en människa och inte en robot som matar in uppgifter. Kommissionen använde Captcha för att förhindra användningen av botten så att deltagandet i de offentliga samråden skyddas, eftersom det gör att uppgifter inte kan matas in automatiskt. Under det offentliga samrådet om sommartid var kommissionen emellertid tvungen att byta ut Captcha mot en annan mekanism, eftersom det fanns en oro kring hur Google använde personuppgifter.

⁶⁷ Webbläsaren Tor ("The Onion Router", lökskalsadressering) är en webbläsare som utformats för att det ska gå att surfa anonymt på internet och som ger skydd mot analyser av internettrafiken.

⁶⁸ SWD(2018) 406 final, s. 3.

Brister i uppgiftsanalyserna

Tolkning av uppgifterna

87 Offentliga samråd kan nå ut till många olika deltagare som lämnar synpunkter på frivillig grund. Vanligtvis är det engagerade och berörda EU-medborgare som bidrar. Kommissionens riktlinjer för bättre lagstiftning är tydliga med att de uppgifter som samlas in genom offentliga samråd inte är representativa för EU-medborgarnas åsikter i allmänhet⁶⁹. Deltagarna är nämligen självutvalda, vilket betyder att svaren inte är hämtade från ett representativt urval⁷⁰.

88 Det offentliga samrådet om sommartid ägde rum mellan den 4 juli och den 16 augusti 2018, och 4,6 miljoner svar inkom från alla 28 medlemsstater. Kommissionen ansåg att dessa resultat utgjorde ett viktigt underlag för utformningen av ett lagstiftningsförslag. Den 31 augusti 2018 sade kommissionsledamot Violeta Bulc följande: "Miljontals européer gjorde sina röster hörda genom vårt offentliga samråd. Budskapet är mycket tydligt: 84 % av dem vill avskaffa tidsomställningen. Vi kommer nu att agera utifrån detta och lägga fram ett lagstiftningsförslag för Europaparlamentet och rådet, som sedan kommer att fatta beslut tillsammans."⁷¹

89 Vi anser att kommissionen borde ha satt det faktum att 84 % av deltagarna i samrådet om sommartid var positiva till att avskaffa de årliga omställningarna mellan vinter- och sommartid i sitt sammanhang. Sammanlagt deltog mindre än 1 % av alla EU-medborgare och 70 % – i absoluta tal – av svaren kom från en medlemsstat. Dessutom utarbetade kommissionen sitt förslag om ett avskaffande av tidsomställningen i EU utan att först ha genomfört en ordentlig utvärdering av de olika alternativens för- och nackdelar.

Kampanjsvar

90 Om flera deltagare inkommer med samma svar i ett offentligt samråd kan det vara antingen en slump eller en del av en koordinerad kampanj. Kampanjer kan vara väldigt ändamålsenliga när det gäller att väcka medborgarnas intresse och skicka viktiga budskap till beslutsfattarna. Men de är också en utmaning för de som ska analysera svaren. Enligt kommissionens riktlinjer för bättre lagstiftning är det därför mycket viktigt att kampanjer identifieras, att de analyseras separat och att resultaten

⁶⁹ Verktyslådan för bättre lagstiftning 2017, s. 424 (2015, s. 319).

⁷⁰ Verktyslådan för bättre lagstiftning 2017, s. 423 (2015, s. 319).

⁷¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5302_sv.htm

presenteras på ett lämpligt sätt. Då kampanjer har identifierats bör den sammanfattande rapporten uttryckligen hänvisa till dem⁷².

91 I fem av de 26 fall vi granskade rapporterades särskilda kampanjer ha förekommit. Vi konstaterade dock att en av kampanjerna inte beskrevs på ett tillfredsställande sätt i den sammanfattande rapporten. Dessutom hittade vi ytterligare två fall där man inte hade rapporterat att kampanjer förekom.

Organisationer som är registrerade i öppenhetsregistret

92 Organisationer och företag som vill delta i samrådsaktiviteter måste när de skriver in sig i öppenhetsregistret tillhandahålla information om vilka intressen de företräder och hur inkluderande deras representation är. Bidrag från registrerade organisationer och företag bör behandlas i en annan kategori av berörda parter än de som inte är registrerade: de sistnämnda behandlas som en egen kategori, "icke registrerade organisationer/företag"⁷³.

93 När resultaten av samråden analyseras och presenteras bör åtskillnad göras mellan de olika kategorier av berörda parter som bidrog till samrådet⁷⁴. Endast åtta av de 26 fall vi granskade innehöll information om registrerade och inte registrerade organisationer/företag.



Deltagarna uttrycker oro över om och hur deras bidrag används

94 Deltagarna i vår enkät är tveksamma till om och i så fall hur kommissionen tar hänsyn till deras svar. (*Ruta 6*).

⁷² Kommissionens verktygslåda, s. 417 och 419 (2015, s. 333).

⁷³ Kommissionens verktygslåda, s. 412 (2015, s. 314).

⁷⁴ Kommissionens verktygslåda, s. 424 (2015, s. 314).

Ruta 6

Exempel på svar från medborgarna: De är tveksamma till hur kommissionen analyserar bidragen

Medborgare 40: "Det är tydligen ett stort problem för kommissionen att acceptera att man uttrycker andra åsikter i öppna frågor – de diskuteras sedan inte och finns inte med i utarbetandet av förslag – de ignoreras helt enkelt." (original EN)

Medborgare 41: "För ett visst samråd som fick ett stort antal svar till följd av kampanjer ('living land' och flera lantbrukarförbund) gav Europeiska kommissionen lite information om vilka metoder som användes för att behandla dessa uppgifter separat." (original FR)

Medborgare 42: "Det finns inte tillräckligt mycket utrymme för folk att ifrågasätta giltigheten hos någon av kommissionens insatser; det är bra att textrutorna finns men kommissionen tar sällan hänsyn till dem när den sammanfattar återkopplingen." (original EN)

Medborgare 43: "Vi vet inte hur resultatet kommer att användas: hur kommer svaren att analyseras och viktas? Hur används svaren sedan för att utarbeta lagstiftningsförslag (om det är syftet)?" (original FR)

Källa: Revisionsrättens enkät.

95 Alla deltagare i vår enkät fick ett antal påståenden som finns i officiella meddelanden från kommissionen. De instämde inte i påståendena "Europeiska kommissionen tar hänsyn till synpunkter från medborgare" och "Utarbetandet av EU:s politik och lagstiftning är evidensbaserat och backas upp av synpunkter från medborgare" i någon större utsträckning (båda 33 %). Påståendena "Det finns insyn i utformningen av EU:s politik och lagstiftning" (37 %) och "Medborgare kan bidra under hela politikutformnings- och lagstiftningsprocessen" (40 %) fick något högre siffror, men inte heller här instämde de i särskilt hög grad.

Deltagarna får otillräcklig återkoppling och resultatens publicitet är begränsad

96 Kommissionen rapporterar resultaten från de offentliga samråden i faktabaserade rapporter och sammanfattande rapporter. När det gäller lagstiftningsförslag bör det i motiveringen anges hur bidragen har tagits i beaktande eller skälen till att de inte beaktats.

Faktabaserade rapporter

97 Kommissionens riktlinjer för bättre lagstiftning rekommenderar att de faktabaserade rapporterna om bidragen från medborgarna bör offentliggöras, som god praxis för att säkerställa transparens. Rapporterna bör offentliggöras snart efter det att ett offentligt samråd avslutats och innehålla grundläggande statistisk information för allmänheten (t.ex. om vilka typer av grupper av berörda parter som deltog, antalet deltagare, geografisk fördelning och andra relevanta grundläggande siffror)⁷⁵.

98 I enlighet med den rekommendationen i riktlinjerna för bättre lagstiftning offentliggjorde kommissionen faktabaserade rapporter för 20 av de 26 samråd som vi granskade. Några av dessa rapporter offentliggjordes inte förrän långt efter det att samrådet hade avslutats. I de 20 fallen offentliggjordes rapporten i genomsnitt sex månader efter det att samrådet hade avslutats (*bild 9*).

99 Två av de 20 faktabaserade rapporter som offentliggjordes hade översatts till alla officiella EU-språk. Övriga 18 rapporter fanns endast tillgängliga på engelska.

100 De 20 offentliggjorda rapporterna var opartiska och neutrala och innehöll fakta, i enlighet med vad som krävs i kommissionens riktlinjer. Vi anser emellertid att det fanns utrymme för förbättring sett till det visuella (t.ex. diagram, bilder och grafer). Fem av de 20 rapporterna innehöll inget visuellt material alls, och där det förekom var det ofta svårt att tyda.

Sammanfattande rapporter

101 Kommissionens riktlinjer för bättre lagstiftning fastslår att den sammanfattande rapporten – oavsett om den är fristående eller bifogas konsekvensbedömningen eller utvärderingen – ska ge en utförligare överblick över alla synpunkter och bidrag som mottagits. Den bör informera medborgarna om hur deras bidrag har tagits i beaktande och förklara varför vissa förslag inte kunde följas⁷⁶. Dessutom fastslås det i kommissionens riktlinjer från 2015 att den sammanfattande rapporten bör vara på högst tio sidor och finnas tillgänglig på alla de språk som samrådet översatts till på samrådswebbplatsen⁷⁷. Enligt de reviderade bestämmelserna från juli 2017 måste den sammanfattande rapporten inte översättas. Det är dock bästa praxis att översätta

⁷⁵ Kommissionens riktlinjer 2017, s. 84 (2015, s. 81).

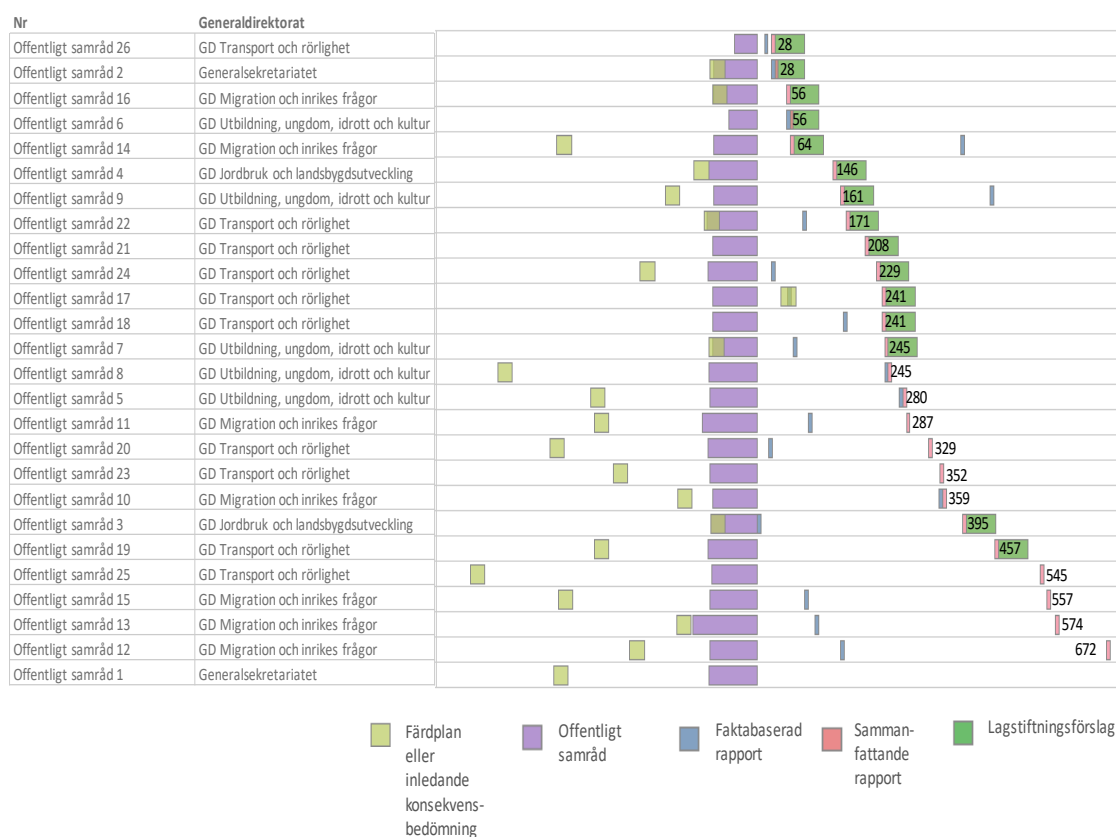
⁷⁶ Kommissionens riktlinjer 2017, s. 87 (2015, s. 84).

⁷⁷ Kommissionens riktlinjer 2015, s. 84.

rapporten för de större initiativen i bilaga I till kommissionens arbetsprogram och de initiativ som är av brett allmänt intresse.

102 Kommissionen hade tagit fram sammanfattande rapporter för 25 av de 26 offentliga samråd vi granskade. De offentliggjordes i genomsnitt nio månader efter att samrådsperioden var över (*bild 9*).

Bild 9 – Antalet dagar som krävdes för att presentera resultaten av de offentliga samråden i en sammanfattande rapport



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från kommissionen.

103 Av de 23 offentliggjorda sammanfattande rapporterna fanns 19 endast på engelska, trots att samråden de gällde i fem fall hade offentliggjorts på alla EU-språk och i ett fall på sex EU-språk på samrådswebbplatsen. Enligt kommissionens riktlinjer från 2015 borde dessa sex sammanfattande rapporter ha översatts till de EU-språk som samråden offentliggjordes på på samrådswebbplatsen.

104 Vad gäller innehållet i de 23 sammanfattande rapporterna var det endast sju som innehöll information om vilken metod och vilka verktyg som hade använts för uppgiftsbehandlingen. Alla innehöll information om hur deltagarna var fördelade utifrån bosättningsland eller ursprungsland.

105 Även om det inte är ett krav att de sammanfattande rapporterna ska vara tydliga med hur representativa resultaten är, innehöll nio av de 23 rapporterna information om det faktum att offentliga samråd inte är statistiskt representativa. Ett av dessa nio fall gällde det offentliga samrådet om sommartid. Där stod det i kommissionens rapport att offentliga samråd inte är representativa⁷⁸. Vi anser att sådan information kan ge deltagarna en bild om vad de kan förvänta sig.

Motivering

106 Alla kommissionens förslag och delegerade akter bör innehålla en motivering, som ska ge en förklaring till skälen – och bakgrunden – till kommissionens förslag med utgångspunkt i de olika stegen i det förberedande arbetet. Motiveringen utgör också en grund för de nationella parlamenten då de granskar förslaget enligt mekanismen för subsidiaritetsprövning (protokoll nummer 2 till fördragen).

107 När det gäller initiativ som leder till lagstiftningsförslag bör det i motiveringen förklaras i vilken utsträckning de viktigaste bidragen från ett offentligt samråd tagits i beaktande i utkastet till det politiska initiativet, eller varför det inte gick att ta dem (alla) i beaktande⁷⁹.

108 I alla 17 fall i vårt urval som rörde lagstiftningsförslag hade en motivering utarbetats. Vi upptäckte brister i tre av de 17 fallen: de innehöll endast några få beskrivande stycken och ingen förklaring av kopplingen mellan deltagarnas bidrag och de föreslagna alternativen. I jämförelse med detta hittade vi fyra fall som innehöll en beskrivning av de samrådsaktiviteter som bedrivits, en tydlig koppling mellan deltagarnas bidrag och lagstiftningsförslaget, en förklaring av de olika berörda parternas ståndpunkter för varje alternativ samt skälen till att vissa alternativ inte hade beaktats.

⁷⁸ SWD(2018) 406 final, metodöversväganden, s. 2: I motsats till enkätundersökningar är offentliga samråd inte statistiskt representativa. Webbaserade offentliga samråd bygger dessutom på självurval vilket kan leda till en övervikt för åsikter som delas av dem som väljer att delta i samrådet gentemot dem som inte gör det. Man måste ha dessa aspekter i åtanke när man tolkar resultaten.

⁷⁹ Verktygslådan för bättre lagstiftning 2017, s. 436 (2015, s. 239 och 242).



Deltagarna upplever att de borde få mer information om utfallet av de offentliga samråden

109 Deltagarna i vår enkätundersökning var missnöjda eller ganska missnöjda med den faktabaserade rapporten (nöjdhetsnivå 41 %) och den sammanfattande rapporten (nöjdhetsnivå 38 %). De uppgav ofta i sina kommentarer att de inte hade fått någon återkoppling till undersökningen, att de inte visste var de skulle leta efter resultaten eller att de inte kunde läsa rapporten eftersom den hade offentliggjorts på ett enda eller några få språk. De underströk att de gärna skulle ha fått e-post från kommissionen med en länk till eller mer information om resultaten från undersökningen ([ruta 7](#)).

Ruta 7

Exempel på svar från medborgarna: De har ingen aning om vad som händer efter att de har deltagit

Medborgare 44: "Jag fick ingen information om resultatet av det offentliga samrådet." (original EN)

Medborgare 45: "EU påverkas av företagslobbyister. Målet är inte att vanligt folk ska ha det bra." (original ES)

Medborgare 46: "Så som EU fungerar i nuläget är det inte alls demokratiskt och lobbygrupper verkar ha större makt än folket, vilket är dåligt för alla. Kommissionen, som inte är folkvald, fattar alla beslut och man undrar vad våra förtroendevalda gör, förutom att kosta oss en förmögenhet. Socialpolitiken är den stora förloraren, eftersom EU bara är till för att tjäna storföretags och bankers intressen på folkets bekostnad." (original FR)

Medborgare 47: "Jag vet inte vad resultatet är, jag vet ingenting om det." (original PL)

Medborgare 48: "Jag har inte fått någon sammanfattning av synpunkterna. Utfallet av samrådet är okänt." (original HU)

Medborgare 49: "Jag hade väntat mig att få en uppdatering per e-post, så att jag kunde följa status- och resultatrapporteringen." (original DE)

Medborgare 50: "Ett mejl om att resultatet har behandlats och finns att läsa skulle kunna öka deltagarnas känsla av att utredarna verkligen uppskattade bidragen de fick in." (original EN)

Medborgare 51: "... Bristen på information och uppföljning efter att ha deltagit i samrådet: det fanns inga offentliga grupper för att diskutera betydelsen av våra

idéer och förslag eller för att presentera och förklara våra idéer och förslag.”
(original FR)

Medborgare 52: ”Det fanns ingen direkt uppföljning. Man måste ha massor av tid för att söka efter de nyheter man är intresserad av. Det hade varit bra att få fortsatt information per e-post efter att ha deltagit, eventuellt med en möjlighet att tacka nej till det. (original IT)

Medborgare 53: ”Jag fick ingen återkoppling om enkätundersökningen.” (original CZ)

Källa: Revisionsrättens enkät.



Deltagarna tycker inte att kommissionen tar sitt ansvar gentemot eller är nära medborgarna

110 Deltagarna anser att kommissionen bör hållas mer ansvarig och att detta skulle gå att lösa med bättre kommunikation, mer transparens och mer publicitet kring ämnen som påverkar EU-medborgarna ([ruta 8](#)).

Ruta 8

Exempel på svar från medborgarna: De vill att kommissionen ska hållas mer ansvarig gentemot och komma närmare medborgarna

Medborgare 54: ”Avtryck i lagstiftningsförfarandet som jämför uppgifter i öppenhetsregistret med kommissionens offentliga agendor, med hjälp av en visuellt lättöverskådlig och tydlig kartläggning av de berörda parternas inflytande och ståndpunkter och med ansvarighetsrapporter som beskriver de bakomliggande skälen till de slutliga besluten.” (original EN)

Medborgare 55: ”Genom att öka antalet offentliga samråd för att överbrygga klyftan mellan ”experterna” i Bryssel och vanliga medborgare, och genom att rapportera resultaten på ett enkelt sätt utan att snedvrída dem. Tillförlitligheten och transparensen hos ett sådant demokratiskt verktyg skulle dessutom öka avsevärt om forskare och universitet tilläts använda dataset från de offentliga samråden. Annars kommer folk att fortsätta vara skeptiska till de offentliga samråden och till hur kommissionen använder de slutliga resultaten.” (original EN)

Medborgare 56: ”Europeiska kommissionen måste lägga fram frågorna på ett väl avvägt sätt för att försöka få medborgarna att inte bara lämna positiva och optimistiska svar på frågorna utan också dela med sig av oro och kritik.” (original RO)

Medborgare 57: ”Jag anser att EU bör synas mer på gatorna i såväl stora som små städer och fråga medborgarna om deras åsikter och ge dem en möjlighet att påverka unionen. Det finns inget annat konkret sätt att nå ut till dem som inte nödvändigtvis intresserar sig för samråd. Fördelen med detta skulle vara att vi direkt kunde motverka den EU-skepticism som i dag förs fram av många nationella medier (dvs. i

Polen/Ungern) vilka är närmare medborgarna än EU och därför har mycket större genomslagskraft.” (original EN)

Medborgare 58: ”Inbjudningar att delta i samråd borde skickas per e-post direkt till sammanslutningar, organisationer och enskilda, och mediakampanjer borde inledas samtidigt. Eftersom EU nu tyvärr uppfattas stå längre ifrån de italienska medborgarna än någonsin tidigare behöver bilden av EU och dess institutioner ges nytt liv.” (original IT)

Medborgare 59: ”Att veta vad kommissionen gör, vilka överenskommelser den antar och hur de påverkar medborgarna osv. är en viktig fråga som fortfarande är avlägsen för de flesta människor.” (original ES)

Källa: Revisionsrättens enkät.

Slutsatser och rekommendationer

111 Generellt sett konstaterade vi att kommissionens ram för offentliga samråd håller en hög standard, och deltagarna i vår enkät var överlag nöjda med samrådsprocessen. Vi identifierade emellertid några områden där kommissionens ram skulle kunna förbättras vad gäller övervakningen och bedömningen av de offentliga samråden. I kommissionens riktlinjer för bättre lagstiftning föreskrivs inte särskilda indikatorer eller en systematisk bedömning av huruvida offentliga samråd uppnår alla sina mål (punkterna [24-32](#)).

Rekommendation 1 – Kommissionens ram

Kommissionen bör förbättra riktlinjerna för bättre lagstiftning vad gäller övervakningen av de offentliga samråden genom att

- fastställa särskilda indikatorer som ska övervakas och rapporteras för enskilda offentliga samråd liksom på kommissionsnivå,
- systematiskt bedöma om offentliga samråd uppnår alla sina mål.

Tidsram: juli 2020.

112 Vi konstaterade att kommissionens offentliga samråd i vårt granskningsurval överlag hade utarbetats och genomförts på ett tillfredsställande sätt, men vi identifierade några områden som kan förbättras för att medborgarna ska kunna delta på ett enkelt och ändamålsenligt sätt (punkterna [33-34](#)).

113 I de offentliga samråd vi granskade hade kommissionen inte alltid tillhandahållit utförlig information så att medborgarna kunde förbereda sitt deltagande. I några fall hade kommissionen inte utarbetat samrådsstrategier, eller så hade de inte offentliggjorts på samrådets webbplatser. I de fall samrådsstrategier hade utarbetats innehöll de endast övergripande mål, och ingen förklaring till hur de offentliga samråden skulle komplettera andra samrådsaktiviteter. I vissa samrådsstrategier identifierades inte alla berörda parter som skulle kunna vara relevanta eller tänkas vilja delta, och det saknades information om på vilka språk man planerade att anordna samrådet (punkterna [35-50](#)).

Rekommendation 2 – Samrådsstrategi

Kommissionen bör uppfylla målet om att allmänheten ska delta i EU:s beslutsfattande genom att försöka nå ut till EU-medborgarna i så stor utsträckning som möjligt. Den bör därför utarbeta och offentliggöra samrådsstrategier som beskriver

- vilka samrådsaktiviteter (t.ex. offentliga samråd, samråd med arbetsmarknadens parter, experter, lobbyister, Eurobarometer-enkäter, fokusgrupper, slumpvis utvalda medborgare, offentliga utfrågningar, medborgardialoger eller annat) den ämnar använda sig av och hur dessa aktiviteter ska komplettera varandra,
- det särskilda syftet med de offentliga samråden, hur de är tänkta att användas och vilka officiella EU-språk frågeformulären och andra samrådshandlingar (t.ex. bakgrundsinformation, färdplan, resultatrapporter osv.) kommer att översättas till.

Tidsram: juli 2020.

114 I allmänhet var variationen stor mellan generaldirektoraten och mellan de olika offentliga samråden när det gäller val av kommunikationsmetoder och kommunikationskanaler (inbegripet sociala medier) och antalet metoder och kanaler som användes. I de fall där minst antal svar inkom hade få kommunikationskanaler använts. Kommissionen var medveten om att en del berörda parter fortfarande inte vill eller kan medverka och att det låga deltagandet är ett problem. Kommissionens strategier för att nå ut till medborgarna spelar en stor roll för att få människor att vilja medverka och därmed för att öka deltagandet (punkterna [51–60](#)).

Rekommendation 3 – Insatser för att nå ut

För att bättre nå ut med sina offentliga samråd bör kommissionen

- öka sina insatser för att nå ut och anpassa sina kommunikationsåtgärder för att främja ett ökat deltagande, och i synnerhet öka mångfalden bland de tänkbara deltagarna,
- samarbeta mer med kommissionens representationer i medlemsstaterna, organisationer som Europeiska ekonomiska och sociala kommittén eller Europeiska regionkommittén och nationella myndigheter i syfte att sprida mer information om de offentliga samråden.

Tidsram: juli 2020.

115 Vi konstaterade att det inte fanns några tydliga kriterier för att dela in initiativ i kategorierna ”av brett allmänt intresse” respektive ”övriga”, vilket är den klassificering som ska ligga till grund för kommissionens beslut om vilka språk frågeformulär och andra viktiga samrådsdokument ska översättas till. I de fall frågeformulären för de offentliga samråd vi granskade hade översatts till alla EU-språk var det genomsnittliga antalet inkomna bidrag högre än då frågeformulären endast fanns på engelska. Vi konstaterade att frågeformulären för de offentliga samråd vi granskade ibland inte riktade sig till allmänheten utan snarare till specialister, och vissa av dem var för långa eller för krångliga (punkterna [61–72](#)).

Rekommendation 4 – Språkanvändning och frågeformulär

För att alla medborgare ska kunna delta på ett enkelt och ändamålsenligt sätt bör kommissionen

- förtydliga kriterierna för att dela in initiativen i kategorierna ”av brett allmänt intresse” och ”övriga”,
- se till att frågeformulären och andra viktiga samrådsdokument (såsom färdplaner, samrådsstrategier, faktabaserade rapporter och sammanfattande rapporter) översätts till alla officiella språk för alla prioriterade initiativ och initiativ som är av brett allmänt intresse,
- se till att varje offentligt samråd baseras på ett övergripande frågeformulär för allmänheten, i linje med de standarder som anges i riktlinjerna för bättre lagstiftning (relevant, kort, enkelt osv.), med ytterligare en uppsättning frågor för specialister vid behov.

Tidsram: juli 2020.

116 Vi konstaterade att analysen av och informationen om kommissionens offentliga samråd i vårt granskningsurval överlag var tillfredsställande, men vi identifierade vissa områden som skulle kunna förbättras för att säkerställa transparens och ansvarighet (punkterna [76–77](#)).

117 Kommissionen hade genomfört begränsade kontroller av svarens giltighet och ibland saknades meddelanden om uppgiftsskydd med information om hur uppgifterna skulle samlas in och behandlas. Vi konstaterade även att kommissionens analys och tolkning av uppgifterna ibland var otydlig, i synnerhet vad gäller svarens bristande

representativitet, information om deltagarnas fördelning per kategori av berörda parter samt ”kampanjsvar” (punkterna [78–95](#)).

Rekommendation 5 – Behandling och skydd av uppgifter

Kommissionen bör se till att resultaten från den offentliga samrådsprocessen inte manipuleras. Den bör därför tillämpa höga standarder för behandling och skydd av uppgifter. Kommissionen bör i synnerhet, för alla offentliga samråd,

- systematiskt kontrollera huruvida de inlämnade bidragen är unika och inte framställda på konstgjord väg och rapportera om sådan kontroll (t.ex. i den sammanfattande rapporten),
- säkerställa att svaren från de offentliga samråden behandlas på ett enhetligt sätt (t.ex. vad gäller information om deltagarkategorier och beskrivning av kampanjer).

Tidsram: juli 2020.

118 När det gäller de offentliga samråd vi granskade konstaterade vi att kommissionen inte alltid hade utarbetat de rapporter som krävs med resultaten av samråden eller att den hade lagt fram dem långt efter att samråden hade avslutats. I genomsnitt tog det sex månader att offentliggöra den faktabaserade rapporten från det offentliga samrådet, och nio månader för den sammanfattande rapporten från alla samrådsaktiviteter och beskrivningen av hur deltagarnas bidrag hade tagits i beaktande (punkterna [96–110](#)).

Rekommendation 6 – Återkoppling till deltagarna

För att säkerställa största möjliga transparens i den offentliga samrådsprocessen bör kommissionen i god tid ge de medverkande återkoppling om utfallet av samrådet.

Tidsram: juli 2020.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning V, med ledamoten Lazaros S. Lazarou som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 16 juli 2019.

För revisionsrätten

Klaus-Heiner Lehne
ordförande

Bilagor

Bilaga I – Kommissionens offentliga samråd i vårt granskningsurval

Nummer	GD	Titel	År	Typ av offentligt samråd	Lagstiftningsförslag
Offentligt samråd 1	Generalsekretariatet	Förslaget om ett obligatoriskt öppenhetsregister	2016	Översyn/revidering av ett interinstitutionellt avtal	-
Offentligt samråd 2	Generalsekretariatet	EU:s medborgarinitiativ	2017	Översyn/revidering av ett initiativ	Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING
Offentligt samråd 3	GD Jordbruk och landsbygdsutveckling	Hur EU:s jordbrukspolitik kan moderniseras och förenklas	2017	Nytt initiativ	Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING
Offentligt samråd 4	GD Jordbruk och landsbygdsutveckling	Initiativ för att förbättra livsmedelskedjan	2017	Nytt initiativ	Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV
Offentligt samråd 5	GD Utbildning, ungdom, idrott och kultur	Utvärdering av det ungdomspolitiska samarbetet i EU	2016	Halvtidsutvärdering	-

Offentligt samråd 6	GD Utbildning, ungdom, idrott och kultur	Den europeiska solidaritetskåren	2017	Nytt initiativ	Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING
Offentligt samråd 7	GD Utbildning, ungdom, idrott och kultur	Översyn av 2006 års rekommendation om nyckelkompetenser för livslångt lärande	2017	Översyn/revidering av ett initiativ	Förslag till RÅDETS REKOMMENDATION
Offentligt samråd 8	GD Utbildning, ungdom, idrott och kultur	Halvtidsutvärdering av programmet Erasmus+	2017	Halvtidsutvärdering	-
Offentligt samråd 9	GD Utbildning, ungdom, idrott och kultur	Rekommendation om att främja social delaktighet och gemensamma värderingar genom formellt och icke-formellt lärande	2017	Nytt initiativ	Förslag till RÅDETS REKOMMENDATION
Offentligt samråd 10	GD Migration och inrikes frågor	Att bekämpa smuggling av migranter: uppfyller EU-lagstiftningen sitt syfte?	2016	Refit-programmet	-

Offentligt samråd 11	GD Migration och inrikes frågor	2016 års utvärdering av EU:s narkotikastrategi och handlingsplan för narkotika	2016	Utvärdering	-
Offentligt samråd 12	GD Migration och inrikes frågor	Europeiska flyktingfondens insatser under 2011–2013	2016	Utvärdering	-
Offentligt samråd 13	GD Migration och inrikes frågor	Förebyggande och bekämpande av brott (Isec) 2007–2013	2016	Utvärdering	-
Offentligt samråd 14	GD Migration och inrikes frågor	Bekämpning av bedrägeri och förfalskning som rör andra betalningsmedel än kontanter	2017	Nytt initiativ	Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV
Offentligt samråd 15	GD Migration och inrikes frågor	Laglig migration för personer som inte är EU-medborgare	2017	Refit-programmet	-
Offentligt samråd 16	GD Migration och inrikes frågor	Interoperabilitet mellan EU:s informationssystem för gränser och säkerhet	2017	Nytt initiativ	Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING

Offentligt samråd 17	GD Transport och rörlighet	Översyn av direktiv 1999/62/EG (Eurovinjett), i ändrad lydelse, om avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer	2016	Översyn/revidering av ett initiativ samt utvärdering	Förslag till RÅDETS DIREKTIV
Offentligt samråd 18	GD Transport och rörlighet	Översyn av direktiv 2004/52/EG och beslut 2009/750/EG om det europeiska systemet för elektroniska vägtullar	2016	Utvärdering	Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV och utkast till kommissionens beslut
Offentligt samråd 19	GD Transport och rörlighet	Översyn av direktivet om mottagningsanordningar i hamn (2000/59/EG)	2016	Översyn/revidering av ett initiativ	Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV
Offentligt samråd 20	GD Transport och rörlighet	Utvärdering av förordning (EG) nr 392/2009 om transportörens skadeståndsansvar i samband med olyckor vid passagerarbefordran till sjöss	2016	Utvärdering	-

Offentligt samråd 21	GD Transport och rörlighet	Översyn av direktiv 2006/1/EG om användning av fordon hyrda för godstransporter på väg	2016	Översyn/revidering av ett initiativ	Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV
Offentligt samråd 22	GD Transport och rörlighet	Stärkt sociallagstiftning inom vägtransporter	2016	Översyn/revidering av ett initiativ samt utvärdering	Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV
Offentligt samråd 23	GD Transport och rörlighet	Halvtidsutvärdering av fonden för ett sammanlänkat Europa	2016	Utvärdering	-
Offentligt samråd 24	GD Transport och rörlighet	Översyn av direktivet om rena fordon	2016	Översyn/revidering av ett initiativ	Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV
Offentligt samråd 25	GD Transport och rörlighet	Förordningen om en EU-förteckning över svartlistade flygbolag ("svarta listan")	2017	Utvärdering	-
Offentligt samråd 26	GD Transport och rörlighet	Sommartid	2018	Översyn/revidering av ett initiativ	Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV

Källa: Revisionsrätten på grundval av uppgifter från kommissionen.

Bilaga II – Expertpanel

Namn	Titel	Organisation
Christiane Arndt-Bascle	Programchef vid direktoratet för offentlig förvaltning	OECD
Galina Biedenbach	Lektor i företagsadministration	Handelshögskolan vid Umeå universitet
Luis Bouza	Biträdande lektor i statsvetenskap och gästprofessor vid Europeiska högskolan och Paris 1 Panthéon-Sorbonne	Autonoma universitetet i Madrid
Emanuela Bozzini	Föreläsare vid institutionen för sociologi och social forskning	Universitetet i Trento
Yves Dejaeghere	Gästprofessor och koordinator för G1000 Organisation	Antwerpens universitet
Raphaël Kies	Forskningsassistent inom statsvetenskap	Luxemburgs universitet
Elisa Lironi	Högre chef vid European Democracy	European Citizen Action Service (ECAS)
Beatriz Pérez de las Heras	Professor i unionsrätt. Ordförande för Jean Monnet-programmet för europeisk integration	Juridiska fakulteten vid Deusto-universitetet
Anna Renkamp	Projektledningschef. Programmet Future of Democracy	Bertelsmann Stiftung

Källa: Revisionsrätten.

Bilaga III – Enkät om hur deltagare uppfattar samråden

Metod

Vi skickade enkäten till 16 007 medborgare och berörda parter som hade deltagit i 15 av de 26 offentliga samråden i vårt urval, och fick in 2 224 svar. Övriga elva offentliga samråd i vårt urval ingick inte i enkätundersökningen av operationella och/eller praktiska skäl, till exempel på grund av att meddelandena om uppgiftsskydd föreskrev en kort period (endast ett år) för lagringen av personliga uppgifter, att det saknades giltiga e-postadresser för att kontakta deltagarna och tidsbrist.

Bland de 15 offentliga samråden i vår enkätundersökning fick endast de deltagare som hade gått med på att låta sina namn och bidrag publiceras offentligt på kommissionens webbplats en förfrågan om att delta. Vi utarbetade själva enkätundersökningen och dess innehåll (inbegripet frågeformuläret), men den tekniska behandlingen gjordes vid kommissionen eftersom den inte överförde några personuppgifter till oss med hänvisning till sin tolkning av bestämmelserna om uppgiftsskydd.

Fyra av de 15 offentliga samråden i enkätundersökningen genomfördes under 2017 och elva under 2016. Om de svarande uppgav att de inte kom ihåg att de hade deltagit i något av dessa 15 offentliga samråd ombads de inte att uppge hur nöjda de var, men de kunde ändå komma med förslag till förbättringar. Av de 2 224 svarande uppgav 809 stycken (36 %) att de inte kom ihåg att de hade deltagit i något av dessa offentliga samråd. Vi använde därför 1 415 bidrag för att beräkna hur nöjda de medverkande var överlag.

Granskningsteamet analyserade de olika resultaten, som inte är statistiskt representativa, genom att ta hänsyn till antalet svarande i enkätundersökningen, eventuella diskrepanser mellan de offentliga samråden från 2016 och 2017 samt eventuella skillnader i uppfattning mellan offentliga samråd med många deltagare och offentliga samråd med få deltagare. Deltagarna var ungefär lika nöjda i samtliga fall (mellan 64,8 % och 69,4 %).

Resultat från enkäten om hur deltagare uppfattar Europeiska kommissionens offentliga samråd

Utarbetandet av det offentliga samrådet:	Nöjdhet
Det språk som användes under samrådsprocessen	82 % 
Den tillgängliga informationen om det offentliga samrådets omfattning och syfte	75 % 
Bakgrundsdokument, länkar och andra referensdokument som fanns tillgängliga	60 % 

Om att delta i det offentliga samrådet:	Nöjdhet
Den tidsperiod som det offentliga samrådet pågick (antal veckor som frågeformuläret kunde besvaras på kommissionens webbplats)	79 % 
Frågeformulärets längd	80 % 
Frågornas tydlighet och enkelhet	69 % 
Antalet öppna frågor med rutor för fri text för att lämna synpunkter och detaljerade kommentarer	76 % 

Information om resultatet av det offentliga samrådet:	Nöjdhet
Den faktabaserade rapporten med en sammanställning av all input som tagits emot	41 % 
Den sammanfattande rapporten med information om hur de mottagna svaren har beaktats	38 % 
Den tillgängliga informationen om det tillhörande lagförslaget	38 % 

I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden?	Instämmandegrad
Det finns insyn i utformningen av EU:s politik och lagstiftning	37 % 
Utarbetandet av EU:s politik och lagstiftning är evidensbaserat och backas upp av synpunkter från medborgare och andra berörda aktörer	33 % 
Medborgare och andra berörda aktörer kan bidra under hela politikutformnings- och lagstiftningsprocessen	40 % 
Europeiska kommissionen tar hänsyn till synpunkter från medborgare och andra berörda aktörer	33 % 
Det är viktigt att ha offentliga samråd på EU:s alla 24 officiella språk	92 % 

Källa: Revisionsrättens enkät.

Utförlig statistik

1. Hur många gånger har du deltagit i offentliga samråd anordnade av Europeiska kommissionen under de tre senaste åren – 2016, 2017 och 2018?

	Svar	Andel
En gång	1 318	59,26 %
Två eller tre gånger	695	31,25 %
Mer än tre gånger	211	9,49 %

2. Svarade du

	Svar	Andel
som enskild person	1 505	67,67 %
i din yrkesroll eller som företrädare för en organisation	372	16,73 %
i båda rollerna	347	15,6 %

3. Hur fick du kännedom om Europeiska kommissionens offentliga samråd?

	Svar	Andel
Genom Europeiska kommissionens webbplats	374	16,82 %
Genom Europeiska kommissionens kanaler på sociala medier	295	13,26 %
Genom en organisation i det civila samhället (icke-statliga organisationer, fackföreningar, sammanslutningar av jordbrukare eller annan organisation)	1 058	47,57 %
Genom nationella myndigheter	85	3,82 %
Genom regionala eller lokala myndigheter	59	2,65 %
Genom en kollega/vän	200	8,99 %
Genom min arbetsgivare	39	1,75 %
Genom nyheter eller artiklar (även på internet)	655	29,45 %
Genom annan källa	143	6,43 %

4. Varför deltog du?

	Svar	Andel
Du var intresserad av ämnet	1 237	55,62 %
Du ville påverka den resulterande lagstiftningen	1 295	58,23 %
Du såg det som din medborgerliga plikt att delta	1 085	48,79 %
Du ville dela med dig av din sakkunskap	392	17,63 %
Du påverkas direkt av den resulterande lagstiftningen	295	13,26 %
Du ombads, i din yrkesroll, att delta	158	7,1 %
Annan anledning	31	1,39 %

5. Av dessa offentliga samråd som Europeiska kommissionen genomförde under 2017, som är sorterade i datumordning, välj det (senaste) som du deltog i

		Svar	Andel
Initiativ för att förbättra livsmedelskedjan (16.8.2017–7.11.2017)		159	7,15 %
Förordningen om en EU-förteckning över svartlistade flygbolag ("svarta listan") (11.8.2017–7.11.2017)		7	0,31 %
EU:s medborgarinitiativ (24.5.2017–16.8.2017)		372	16,73 %
Hur EU:s jordbrukspolitik kan moderniseras och förenklas (2.2.2017–2.5.2017)		661	29,72 %
<i>Review of the Clean Vehicles Directive</i> (översyn av direktivet om rena fordon) (19.12.2016–24.3.2017)		19	0,85 %
<i>Mid-term evaluation of the Connecting Europe Facility (CEF)</i> (halvtidsutvärdering av fonden för ett sammanlänkat Europa (FSE)) (28.11.2016–27.2.2017)		11	0,49 %
<i>Enhancement of the social legislation in road transport</i> (förstärkning av sociallagstiftningen inom vägtransporter) (5.9.2016–11.12.2016)		32	1,44 %
<i>Liability of Carriers of Passengers by Sea in the Event of Accidents</i> (transportörens skadeståndsansvar i samband med olyckor vid passagerarbefordran till sjöss) (29.7.2016–31.10.2016)		0	0 %
<i>Evaluation of the Youth policy cooperation in the EU</i> (utvärdering av det ungdomspolitiska samarbetet i EU)(18.7.2016–16.10.2016)		14	0,63 %
<i>Revision of the Port Reception Facilities Directive</i> (översyn av direktivet om mottagningsanordningar i hamn) (2000/59/EG) (13.7.2016–16.10.2016)		3	0,13 %
<i>European Electronic Toll Service</i> (det europeiska systemet för elektroniska vägtullar) (8.7.2016–2.10.2016)		6	0,27 %
<i>Review of Directive 1999/62/EC ("Eurovignette")</i> (översyn av direktiv 1999/62/EG ("Eurovinjettdirektivet")) (8.7.2016–2.10.2016)		5	0,22 %
<i>European Refugee Fund (ERF) actions for 2011–2013</i> (Europeiska flyktingfondens åtgärder 2011–2013) (10.5.2016–9.8.2016)		25	1,12 %
<i>Proposal for a mandatory Transparency Register</i> (förslaget om ett obligatoriskt öppenhetsregister) (1.3.2016–1.6.2016)		86	3,87 %
<i>Evaluation of the EU Drugs Strategy and Action Plan on Drugs</i> (utvärdering av EU:s narkotikastrategi och handlingsplan för narkotika) (15.2.2016–31.5.2016)		15	0,67 %
Nej, jag minns inte att jag har deltagit i något av dessa offentliga samråd		809	36,38 %

6. Hur nöjd var du generellt med processen för det här offentliga samrådet?

		Svar	Andel
Nöjd		327	23,11 %
Ganska nöjd		600	42,4 %
Ganska missnöjd		190	13,43 %
Missnöjd		112	7,92 %
Vet inte/ingen åsikt		186	13,14 %

8.1. Utarbetandet av det offentliga samrådet: (1) Det språk som användes under samrådsprocessen

		Svar	Andel
Nöjd		754	53,29 %
Ganska nöjd		410	28,98 %
Ganska missnöjd		124	8,76 %
Missnöjd		50	3,53 %
Vet inte/ingen åsikt/ej tillämpligt		77	5,44 %

8.1. Utarbetandet av det offentliga samrådet: (2) Den tillgängliga informationen om det offentliga samrådets omfattning och syfte

		Svar	Andel
Nöjd		456	32,23 %
Ganska nöjd		600	42,4 %
Ganska missnöjd		193	13,64 %
Missnöjd		79	5,58 %
Vet inte/ingen åsikt/ej tillämpligt		87	6,15 %

8.1. Utarbetandet av det offentliga samrådet: (3) Bakgrundsdokument, länkar och andra referensdokument som fanns tillgängliga

		Svar	Andel
Nöjd		330	23,32 %
Ganska nöjd		520	36,75 %
Ganska missnöjd		252	17,81 %
Missnöjd		90	6,36 %
Vet inte/ingen åsikt/ej tillämpligt		223	15,76 %

8.2. Om att delta i det offentliga samrådet: (1) Den tidsperiod som det offentliga samrådet pågick (antal veckor som frågeformuläret kunde besvaras på kommissionens webbplats)

		Svar	Andel
Nöjd		620	43,82 %
Ganska nöjd		495	34,98 %
Ganska missnöjd		85	6,01 %
Missnöjd		43	3,04 %
Vet inte/ingen åsikt/ej tillämpligt		172	12,16 %

8.2. Om att delta i det offentliga samrådet: (2) Frågeformulärets längd

		Svar	Andel
Nöjd		482	34,06 %
Ganska nöjd		646	45,65 %
Ganska missnöjd		170	12,01 %
Missnöjd		42	2,97 %
Vet inte/ingen åsikt/ej tillämpligt		75	5,3 %

8.2. Om att delta i det offentliga samrådet: (3) Frågornas tydlighet och enkelhet

		Svar	Andel
Nöjd		403	28,48 %
Ganska nöjd		577	40,78 %
Ganska missnöjd		261	18,45 %
Missnöjd		118	8,34 %
Vet inte/ingen åsikt/ej tillämpligt		56	3,96 %

8.2. Om att delta i det offentliga samrådet: (4) Antalet öppna frågor med rutor för fri text för att lämna synpunkter och detaljerade kommentarer

		Svar	Andel
Nöjd		465	32,86 %
Ganska nöjd		606	42,83 %
Ganska missnöjd		137	9,68 %
Missnöjd		55	3,89 %
Vet inte/ingen åsikt/ej tillämpligt		152	10,74 %

8.3. Information om resultatet av det offentliga samrådet: (1) Den faktabaserade rapporten med en sammanställning av all input som tagits emot

		Svar	Andel
Nöjd		220	15,55 %
Ganska nöjd		359	25,37 %
Ganska missnöjd		239	16,89 %
Missnöjd		197	13,92 %
Vet inte/ingen åsikt/ej tillämpligt		400	28,27 %

8.3. Information om resultatet av det offentliga samrådet: (2) Den sammanfattande rapporten med information om hur de mottagna svaren har beaktats

		Svar	Andel
Nöjd		205	14,49 %
Ganska nöjd		328	23,18 %
Ganska missnöjd		248	17,53 %
Missnöjd		231	16,33 %
Vet inte/ingen åsikt/ej tillämpligt		403	28,48 %

8.3. Information om resultatet av det offentliga samrådet: (3) Den tillgängliga informationen om det tillhörande lagförslaget

		Svar	Andel
Nöjd		193	13,64 %
Ganska nöjd		342	24,17 %
Ganska missnöjd		286	20,21 %
Missnöjd		226	15,97 %
Vet inte/ingen åsikt/ej tillämpligt		368	26,01 %

9. I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden? (1) Det finns insyn i utformningen av EU:s politik och lagstiftning

		Svar	Andel
Instämmer helt		176	7,91 %
Instämmer delvis		589	26,48 %
Instämmer delvis inte		749	33,68 %
Instämmer inte alls		617	27,74 %
Vet inte/ingen åsikt		93	4,18 %

9. I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden? (2) Utarbetandet av EU:s politik och lagstiftning är evidensbaserat och backas upp av synpunkter från medborgare och andra berörda aktörer

		Svar	Andel
Instämmer helt		157	7,06 %
Instämmer delvis		568	25,54 %
Instämmer delvis inte		727	32,69 %
Instämmer inte alls		648	29,14 %
Vet inte/ingen åsikt		124	5,58 %

9. I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden? (3) Medborgare och andra berörda aktörer kan bidra under hela politikutformnings- och lagstiftningsprocessen

		Svar	Andel
Instämmer helt		246	11,06 %
Instämmer delvis		619	27,83 %
Instämmer delvis inte		735	33,05 %
Instämmer inte alls		498	22,39 %
Vet inte/ingen åsikt		126	5,67 %

9. I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden? (4) Europeiska kommissionen tar hänsyn till synpunkter från medborgare och andra berörda aktörer

		Svar	Andel
Instämmer helt		175	7,87 %
Instämmer delvis		540	24,28 %
Instämmer delvis inte		720	32,37 %
Instämmer inte alls		619	27,83 %
Vet inte/ingen åsikt		170	7,64 %

9. I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden? (5) Det är viktigt att ha offentliga samråd på EU:s alla 24 officiella språk

		Svar	Andel
Instämmer helt		1 648	74,1 %
Instämmer delvis		381	17,13 %
Instämmer delvis inte		72	3,24 %
Instämmer inte alls		56	2,52 %
Vet inte/ingen åsikt		67	3,01 %

Bilaga IV – Översättning av svaren från medborgarna

Medborgare 1: "Die Möglichkeit, außerhalb von Wahlen meine Meinung mitzuteilen und diese in die Gestaltung Europas einzubringen." (DE) / "Möjligheten att dela med mig av mina åsikter förutom genom att rösta i valet och på så sätt hjälpa till att forma Europa."

Medborgare 2: "La possibilità di poter esprimere un'opinione direttamente senza intermediari." (IT) / "Möjligheten att uttrycka en åsikt direkt utan mellanhänder."

Medborgare 3: "Iespēja izteikt savas domas un vēlmes kā ražojošām lauksaimniekam." (LV) / "Möjligheten att uttrycka sina tankar och önskemål som jordbrukare."

Medborgare 5: "... Dass er überhaupt stattfindet. Ein wichtiger Meilenstein auf dem Weg zur Demokratisierung der EU." (DE) / "... Att det här händer över huvud taget. En viktig milstolpe på vägen mot att demokratisera EU."

Medborgare 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) / "Jag tycker att den här typen av samråd är intressanta, i den mån resultatet används i beslutsfattandet och medborgarna inte bara rådfrågas i samband med valen. Vi behöver röra oss i riktning mot former för direkt demokrati. Representativ demokrati får oss att tappa intresset: varje gång vi ombeds att rösta är det fler och fler som avstår. Jag tycker att det är allvarligt."

Medborgare 9: "To da se traži mišljenje i nas 'običnih' građana i malih subjekata." (HR) / "Att man frågar vad "vanliga" medborgare och små företag tycker."

Medborgare 10: "Difficulté à savoir à quoi elle va servir CONCRÈTEMENT." (FR) / "Svårt att veta hur de kommer att användas RENT KONKRET."

Medborgare 11: "Es hat den Eindruck einer reinen Alibibefragung hinterlassen." (DE) / "Den ger intrycket av att vara en symbolisk enkät."

Medborgare 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) / "... det är BARA ett symboliskt samråd som antagligen genomförs för formens skull och tyvärr fortfarande inget exempel på riktig

deltagandedemokrati Men, det är såklart en chans att ge nytt liv åt drömmen om det europeiska projektet, eller hur? Annars kommer klyftan mellan medborgarna och eurokraterna fortsätta att växa, något som bara kan gynna EU-skeptiker och populister.”

Medborgare 13: ”... При това положение, какъв е смисълът да си губим времето да участваме с тези консултации?” (BG) / ”... I den här situationen, vad är det för mening med att slösa tid på att delta i sådana här samråd?”

Medborgare 14: ”... não tive percepção da utilidade da participação.” (PT) / ”... Jag såg inget värde i att delta.”

Medborgare 17: ”...De EU is er niet voor de gewone Europese burger.” (NL) / ”... EU finns inte till för vanliga europeiska medborgare.”

Medborgare 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) / ”Kanske att samråden borde annonseras ut mer till en bredare allmänhet. Om man inte är medlem i en frivilligorganisation eller någon annan organisation är man oftast inte medveten om samråden.”

Medborgare 20: ”... gdyby nie organizacje i fundacje to nigdy bym sie nie wypowiedziala na zaden temat bo nic do mnie nie dociera, zaadna ankieta.” (PL) / ”... om det inte var för organisationer och stiftelser skulle jag aldrig kommentera någon fråga eftersom ingenting når mig, t.ex. frågeformulär.”

Medborgare 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) / ”Jag skulle vilja kunna läsa i min dagstidning om Europeiska kommissionens aktuella frågor. Jag skulle också önska att radio, tv och press rapporterade om aktuella enkäter.”

Medborgare 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) / ”Jag upptäckte EU:s offentliga samråd på Facebook fast jag är 31. Jag tycker det är synd att vi inte får höra om dem i skolan eller någon annanstans. Mer kommunikation om EU och dess framtida lagar behövs.”

Medborgare 23: ”Αποστολή newsletter σε emails των πολιτών για τις πολιτικές που οι πολίτες δηλώνουν ότι τους ενδιαφέρουν.” (GR) / ”Skicka nyhetsbrev till människor per e-post om politikområden som de anger att de är intresserade av.”

Medborgare 24: "Určitě, je kromě elektronického oslovení občanů důležitá i veřejná kampaň, aby se zúčastnilo maximum zainteresovaných občanů." (CZ) / "Det är viktigt att nå ut till medborgarna på elektronisk väg, och en offentlig kampanj kan säkert också vara viktig för att involvera de medborgare som är mest intresserade."

Medborgare 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) / "Mer information om de här enkäterna på olika ställen! Till exempel skulle det vara bra om de här enkäterna – och EU-omfattande medborgarinitiativ – var synliga på samma webbplats som finska medborgarinitiativ och kommunala initiativ."

Medborgare 27: "... escaso entusiasmo e implicación de los Gobiernos en estos procesos." (ES) / "Regeringars entusiasm över och engagemang i de här processerna är litet."

Medborgare 28: "De betrokkenheid met nationale parlementen is naar mijn idee te gering." (NL) / "Jag tycker att nationella parlament involveras för lite."

Medborgare 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) / "Dokumenterna ovan fanns oftast tillgängliga bara på främmande språk. Sådant byråkratiskt språk är mycket komplicerat redan på tyska, så det är verkligen inte inbjudande!"

Medborgare 31: "Limbaajul greoi, jargonul administrativ, textele trebuie curățate și traduse în limbaajul uzual al unei populații mediu educate." (RO) / "Tungt språk och administrativ jargong: sådana dokument borde göras tydligare och översättas till en stil som människor med vanlig utbildning kan förstå."

Medborgare 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) / "I en ny enkät som jag ska svara på bör frågorna vara på mitt modersmål: danska. Formuleringarna bör också vara lättare att förstå, eftersom inte alla har utbildning på universitetsnivå."

Medborgare 34: "Certaines questions difficiles pour des citoyens qui ne sont pas spécialistes de la politique en question - accessibilité des questions pas toujours bonne." (FR) / "Vissa svåra frågor för icke-specialister inom politikområdet i fråga – frågorna är inte alltid lättillgängliga."

Medborgare 35: "... As medidas necessitam ser ajustadas aos povos a que são dirigidas." (PT) / "... Metoderna måste anpassas till de personer man riktar sig till."

Medborgare 36: "e-Dostopnost za mlade NAJBOLJNAJMANJ - izključenost starejših, ki niso digitalizirani." (SL) / "Tillgängligt för unga människor, men inte för äldre som är mindre vana vid tekniken."

Medborgare 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) / "Jag kände att syftet med frågorna inte alltid var klart, så det var extremt viktigt att det fanns extra utrymme för kommentarer där man kunde förklara ett svar mer i detalj."

Medborgare 39: "... möjligheten att lämna fria synpunkter och bifoga material."

Medborgare 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) / "För ett visst samråd som fick ett stort antal svar till följd av kampanjer ('living land' och flera lantbrukarförbund) gav Europeiska kommissionen lite information om vilka metoder som användes för att behandla dessa uppgifter separat."

Medborgare 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) / "Vi vet inte hur resultatet kommer att användas: hur kommer svaren att analyseras och viktas? Hur används svaren sedan för att utarbeta lagstiftningsförslag (om det är syftet)?"

Medborgare 45: "La U E está mediatizada por lobbys empresariales. No busca el bienestar de la población." (ES) / "EU påverkas av företagslobbyister. Målet är inte att vanligt folk ska ha det bra."

Medborgare 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) / "Så som EU fungerar i nuläget är det inte alls demokratiskt och lobbygrupper verkar ha större makt än folket, vilket är dåligt för alla. Kommissionen, som inte är folkvald, fattar alla beslut och man undrar vad våra förtroendevalda gör, förutom att kosta oss en förmögenhet. Socialpolitiken är den stora förloraren, eftersom EU bara är till för att tjäna storföretags och bankers intressen på folkets bekostnad."

Medborgare 47: "niewiem jaki wynik bo nic niewiadomo." (PL) / "Jag vet inte vad resultatet är, jag vet ingenting om det."

Medborgare 48: "Nem tapasztaltam, hogy a véleményeket összegezték volna. A konzultáció eredményéről semmit nem tudni." (HU) / "Jag har inte fått någon sammanfattning av synpunkterna. Utfallet av samrådet är okänt."

Medborgare 49: "Ich hätte erwartet mal ein Update per email zu bekommen, wo ich Status und Ergebnisse denn verfolgen könnte." (DE) / "Jag hade väntat mig att få en uppdatering per e-post, så att jag kunde följa status- och resultatrapporteringen."

Medborgare 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) / "... Bristen på information och uppföljning efter att ha deltagit i samrådet: det fanns inga offentliga grupper för att diskutera betydelsen av våra idéer och förslag eller för att presentera och förklara våra idéer och förslag."

Medborgare 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) / "Det fanns ingen direkt uppföljning. Man måste ha massor av tid för att söka efter de nyheter man är intresserad av. Det hade varit bra att få fortsatt information per e-post efter att ha deltagit, eventuellt med en möjlighet att tacka nej till det."

Medborgare 53: "Nemám zpětnou vazbu k prováděnému šetření." (CZ) / "Jag fick ingen återkoppling om enkätundersökningen."

Medborgare 56: "Comisia Europeană trebuie să fie echilibrată în abordarea problematicilor, încercând să afle de la cetățeni și îngrijorările sau criticile, nu numai o perspectivă pozitivă, optimistă, indusă de întrebările provenite de la CE." (RO) / "Europeiska kommissionen måste lägga fram frågorna på ett väl avvägt sätt för att försöka få medborgarna att inte bara lämna positiva och optimistiska svar på frågorna utan också dela med sig av oro och kritik."

Medborgare 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) / "Inbjudningar att delta i samråd borde skickas per e-post direkt till sammanslutningar, organisationer och enskilda, och mediakampanjer borde inledas samtidigt. Eftersom EU nu tyvärr uppfattas stå längre

ifrån de italienska medborgarna än någonsin tidigare, behöver bilden av EU och dess institutioner ges nytt liv.”

Medborgare 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) / ”Att veta vad kommissionen gör, vilka överenskommelser den antar och hur de påverkar medborgarna osv. är en viktig fråga som fortfarande är avlägsen för de flesta människor.”

Bilaga V – Antalet deltagare fördelat utifrån bosättningsland⁸⁰

Nr	Samman-lagt	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	Övriga
Offentligt samråd 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
Offentligt samråd 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
Offentligt samråd 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
Offentligt samråd 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
Offentligt samråd 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
Offentligt samråd 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
Offentligt samråd 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
Offentligt samråd 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
Offentligt samråd 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
Offentligt samråd 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
Offentligt samråd 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
Offentligt samråd 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
Offentligt samråd 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
Offentligt samråd 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
Offentligt samråd 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
Offentligt samråd 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
Offentligt samråd 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
Offentligt samråd 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
Offentligt samråd 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
Offentligt samråd 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
Offentligt samråd 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
Offentligt samråd 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
Offentligt samråd 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 För offentligt samråd 1 avser antalet deltagare det land de är medborgare i. För de offentliga samråden 10, 11 och 20 efterfrågade kommissionen inte dessa uppgifter. Alla siffror avser antalet personer, förutom offentligt samråd 26 där siffrorna avser miljoner personer.

Akronymer och förkortningar

GD: Europeiska kommissionens generaldirektorat.

GD Informationsteknik: Europeiska kommissionens generaldirektorat för informationsteknik.

GD Jordbruk och landsbygdsutveckling: Europeiska kommissionens generaldirektorat för jordbruk och landsbygdsutveckling.

GD Migration och inrikes frågor: Europeiska kommissionens generaldirektorat för migration och inrikes frågor.

GD Transport och rörlighet: Europeiska kommissionens generaldirektorat för transport och rörlighet.

GD Utbildning, ungdom, idrott och kultur: Europeiska kommissionens generaldirektorat för utbildning, ungdom, idrott och kultur.

OECD: Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling.

SWD: Europeiska kommissionens arbetsdokument.

Ordlista

avdelningsövergripande styrgrupp: en grupp bestående av personal från ett antal olika generaldirektorat vars arbetsområden överensstämmer med eller berör den fråga utvärderingen gäller, samt en företrädare från utvärderingsavdelningen vid det generaldirektorat som genomför utvärderingen; gruppen bör delta i alla viktiga aspekter av utvärderingen, i synnerhet från uppstarten (färdplanen) till utarbetandet av arbetsdokumentet och inledandet av det avdelningsövergripande samrådet. (Källa: Verktygslådan för bättre lagstiftning.)

berörd part: en berörd part är varje medborgare eller enhet som påverkas av en EU-insats, som en EU-insats riktar sig till eller som på något annat sätt berörs av en EU-insats.

bättre lagstiftning: utformning av politik och lagstiftning så att målen uppnås till lägsta möjliga kostnad; bättre lagstiftning handlar inte om mer eller mindre lagstiftning; det är ett arbetssätt som gör att politiska beslut kan utarbetas på ett öppet och transparent sätt och baseras på bästa tillgängliga rön med ett omfattande deltagande från berörda parter. (Källa: Verktygslådan för bättre lagstiftning.)

färdplan: ett verktyg som ska befästa den politiska giltigheten hos ett initiativ som kommissionen håller på att utarbeta och som ska informera de berörda parterna om vilka samrådsaktiviteter, konsekvensbedömningar, utvärderingar och kontroller av ändamålsenligheten som planeras; generalsekretariatet offentliggör färdplanen i ett tidigt skede på kommissionens webbplats, och den hjälper berörda parter att i god tid utarbeta ändamålsenliga bidrag till den politiska beslutsprocessen. (Källa: Verktygslådan för bättre lagstiftning.)

generalsekretariatet: Europeiska kommissionens generalsekretariat.

inledande konsekvensbedömning: den inledande beskrivningen av ett problem, vad som ligger bakom det, de politiska målen, politiska alternativ samt de ekonomiska, sociala och miljömässiga konsekvenserna av dessa alternativ; den utgör en bred grund för de berörda parterna när de ska tillhandahålla synpunkter, information och åsikter. (Källa: Verktygslådan för bättre lagstiftning.)

konsekvensbedömning: en integrerad process där man bedömer och jämför förtjänsterna hos ett antal olika politiska alternativ som utformats för att ta itu med ett väl avgränsat problem; bedömningen är ett stöd för kommissionens interna beslutsfattande och överförs till lagstiftaren efter att kollegiet har antagit det initiativ det gäller. (Källa: Verktygslådan för bättre lagstiftning.)

kontroll av ändamålsenligheten: en omfattande utvärdering av ett politikområde, vanligtvis för att se om flera sammanhängande rättsakter har bidragit (eller inte) till att nå de politiska målen. (Källa: Verktygslådan för bättre lagstiftning.)

nämnden för lagstiftningskontroll: ett oberoende organ vid kommissionen som ger kollegiet råd; den är en central kvalitetskontroll- och stödfunktion i kommissionens arbete med konsekvensbedömningar och utvärderingar; nämnden granskar och utfärdar yttranden och rekommendationer till alla kommissionens utkast till konsekvensbedömningar och större utvärderingar och kontroller av ändamålsenligheten hos befintlig lagstiftning. (Källa: EU:s officiella webbplats.)

Refit: kommissionens program om lagstiftningens ändamålsenlighet och resultat, som inrättades 2012 med syftet att säkerställa att EU:s lagstiftning är lämplig för sitt syfte; det är en process där befintlig lagstiftning och befintliga åtgärder analyseras för att säkerställa att EU-lagstiftningens fördelar uppnås till lägsta kostnad för aktörer, medborgare och offentliga förvaltningar, och att regleringskostnader sänks när det är möjligt utan att det påverkar de politiska målen för det aktuella initiativet. (Källa: Verktygslådan för bättre lagstiftning.)

samråd med berörda parter: ett samråd med berörda parter är en formell process där bidrag och åsikter inhämtas från medborgare och berörda parter kring nya initiativ eller utvärderingar/kontroller av ändamålsenligheten. Samrådet kan bygga på särskilda frågor och/eller bakgrundsdocument, dokument från kommissionen som inleder en samrådsprocess eller grönböcker; kommissionen söker under sina samråd proaktivt belägg (fakta, åsikter, ståndpunkter) i en särskild fråga.

samrådsstrategi: en eller flera metoder för att höra berörda parter åsikter i en viss fråga; strategin fastställer vilka parter som berörs av ett nytt initiativ som kommissionen håller på att utarbeta och anger lämpliga metoder, verktyg och tidsramar för samrådsaktiviteter. (Källa: Verktygslådan för bättre lagstiftning.)

Tor-nätverket: Tor är en kostnadsfri programvara med öppen källkod som möjliggör anonym kommunikation; namnet kommer från en akronym för det ursprungliga programvaruprojektet, "The Onion Router".

utvärdering: en evidensbaserad bedömning av i vilken utsträckning en insats har varit effektiv och ändamålsenlig, varit relevant med hänsyn till behov och mål, varit konsekvent både internt och i förhållande till EU:s övriga politiska insatser och uppnått ett mervärde på EU-nivå. (Källa: Verktygslådan för bättre lagstiftning.)

KOMMISSIONENS SVAR PÅ EUROPEISKA REVISIONSRÄTTENS SÄRSKILDA RAPPORT

”KOM MED SYNUNKTER!: KOMMISSIONENS OFFENTLIGA SAMRÅD ENGAGERAR MEDBORGARNA, MEN LYCKAS INTE NÅ UT OCH PÅVERKA”

INLEDNING

01 Samråd är ett led i en bredare agenda för att förbättra öppenhet och ansvarstagande när det gäller vad unionen gör.

Alla samråd väcker inte samma intresse. Det faktiska intresset hos bredare kategorier av målgrupper varierar kraftigt, beroende på vilken politisk fråga det gäller. Samrådet om direktivet om sommartid fick ett stort antal svar, men det är unikt och kan inte ligga till grund för allmänna slutsatser.

Resultatet av det offentliga samrådet var dessutom endast en av flera olika faktorer som kommissionen beaktade när den fattade beslutet att lägga fram sitt förslag.

02 Se kommissionens svar avseende punkt 01.

09 Det finns en grundläggande skillnad mellan delaktigt beslutsfattande och användningen av offentliga samråd inom ramen för EU:s system för beslutsfattande. Offentliga samråd skiljer sig från folkomröstningar, allmänna folkomröstningar och breda kommunikationsaktiviteter.

REVISIONENS OMFATTNING OCH METOD

23 Kommissionen prioriterar skyddet av personuppgifter, som är en grundläggande rättighet. I samarbete med revisionsrätten genomförde kommissionen en alternativ lösning som garanterade skyddet av personuppgifter i enlighet med gällande EU-lagstiftning.

Enligt den lösningen begränsades behandlingen av personuppgifter för dem som besvarat offentliga samråd till det som var absolut nödvändigt och man undvek behandling som de svarande inte hade informerats om. Kommissionen avsatte dessutom betydande resurser för att stödja detta förfarande och garantera att uppfattningsundersökningen kunde genomföras.

Den 20 juni 2019 lades ett reviderat meddelande om uppgiftsskydd ut på portalen ”Kom med synpunkter”. De som besvarar offentliga samråd informeras tydligt och klart om möjligheten av att deras personuppgifter kan överföras till revisionsrätten i samband med dess revisioner. Detta kommer att ytterligare underlätta sådana överföringar i framtiden.

Se kommissionens svar avseende punkt 84.

IAKTTAGELSER

30

a) Offentliga samråd är ett sätt att stödja specifika initiativ (oavsett om det gäller lagstiftning eller utvärderingar) och inte allmänna mål för kommissionens olika avdelningar. Kommissionen genomför offentliga samråd i öppenhets- och ansvarssyfte och för att komplettera kommissionens bredare samverkan med berörda parter.

b) Offentliga samråd genomförs online, vilket begränsar kostnaderna till ett minimum. Offentliga samråd har blivit regel i förfarandet för att förbereda lagstiftning och andra initiativ. Detta är ett politiskt val som grundas på öppenhet och ansvarstagande.

c) Riktlinjerna för bättre lagstiftning omfattar en intern kvalitetsbedömning av samrådsförfarandet.

31 Se kommissionens svar avseende punkt 30.

38 Riktlinjerna för bättre lagstiftning bör tillämpas flexibelt och proportionellt och på ett sätt som återspeglar förutsättningarna för varje enskilt initiativ. Det finns fall där vissa procedursteg eller processer måste förkortas och förenklas. De allra flesta offentliga samråd offentliggjordes fyra veckor efter färdplanen eller den inledande konsekvensbedömningen.

45 Kommissionen meddelade sin avsikt att genomföra ett offentligt samråd i sin officiella uppföljning av Europaparlamentets resolution som röstades om den 8 februari 2018. Det offentliga samrådet var bara en av de faktorer som beaktades i kommissionens bedömning och beslut att lägga fram ett förslag till lagstiftning. När samrådet inleddes förklarades det tydligt på samrådets webbplats¹ att syftet med samrådet var att undersöka hur EU:s nuvarande sommartidsarrangemang fungerade och bedöma om de borde ändras eller ej.

Lämplig information lämnades på det offentliga samrådets webbplats om det befintliga systemet, kommissionens samråd och tänkbara politiska alternativ. Det fanns också länkar till befintliga studier på kommissionens webbplats.

Kommissionens kommunikationsåtgärder för att säkra ett brett deltagande framhålls också av revisionsrätten i punkt 56.

Ett rekordstort antal deltagare deltog i samrådet och all lämplig information fanns tillgänglig för deltagarna när de svarade. Det finns därför inget som styrker att deltagandet i och resultatet av samrådet skulle ha påverkats om mer information hade ställts till förfogande i ett tidigare skede av samrådet.

Se kommissionens svar avseende punkt 70.

46 De mål kommissionen ställt upp för sina offentliga samråd ligger i linje med det avsedda syftet för detta instrument. Syftet med ett tolv veckors offentligt samråd är att ge alla berörda parter en möjlighet att bidra med sina synpunkter i beslutsprocessen utan att de begränsas till en viss aspekt.

47 Offentliga samråd är tillgängliga för allmänheten. Enligt verktygslådan för bättre lagstiftning kan berörda parter ringas in antingen på ett ostrukturerat eller ett strukturerat sätt. Vilka metoder som väljs för att ringa in berörda parter avgörs av de särskilda behoven för ett visst politikområde.

50 Se kommissionens svar avseende punkt 46.

51 Under 2018 genomförde kommissionens representationskontor närmare 9 000 uppsökande åtgärder och händelser där man vände sig direkt till medborgarna. Detta är normalt allmänna

¹ https://ec.europa.eu/info/consultations/2018-summertime-arrangements_en

åtgärder för att informera medborgarna om EU. I vissa fall är de emellertid knutna till ett specifikt offentligt samråd, vilket framför allt gällde samrådet om sommartid. Representationskontoren samarbetar nära med Europaparlamentets representationskontor, nationella, regionala och lokala förvaltningar samt andra berörda parter. Bland deras partner återfinns Europa direkt-kontoren som spelar en viktig roll genom att diskutera EU:s framtid med medborgarna, vilket ger dem en klarare bild av hur deras liv påverkas av EU och bidrar till att skapa en genuin europeiskt offentlig sfär.

54 Det genomsnittliga antalet svar i offentliga samråd har ökat konstant, från 416 svar 2015 till 2 091 svar 2018, fränsett extremvärden.

56 Det är de svarande själva som väljer om de vill delta i offentliga samråd. Deltagandet i offentliga samråd beror i första hand på intresset för en viss fråga. Det är inte direkt knutet till de finansiella och mänskliga resurser som avsätts av kommissionens avdelningar.

61 Att informera om online-samråd är ett led i de kommunikationsåtgärder som genomförs av representationskontoren och Europa direkt-kontoren, när samrådet är tillgängligt på respektive lands språk.

63 Offentliga samråd som avser prioriterade initiativ i kommissionens arbetsprogram (bilaga I) måste översättas till samtliga EU:s officiella språk. Alla övriga offentliga samråd måste vara tillgängliga på engelska, franska och tyska. Ytterligare översättningar ska tillhandahållas av offentliga samråd med stort allmänintresse. Samma kriterier som används för att klassa initiativ som ”stora” enligt verktyg 6 i riktlinjerna för bättre lagstiftning skulle kunna användas för att bedöma om ett initiativ har ett stort allmänintresse eller ej. De kriterierna är: Den tänkta lagstiftningens karaktär, det politiska innehållet, förväntade konsekvenser, initiativets politiska betydelse och dess ämnesområde. Kommissionen anser emellertid att det alltid krävs en viss flexibilitet i samband med den bedömningen. Kommissionen redovisar öppet vilka språkkriterier som ska tillämpas i samband med offentliga samråd.

65 Enligt riktlinjerna för bättre lagstiftning finns det fall när det är möjligt att göra undantag i fråga om språk.

66 Det finns inget som styrker ett nära samband mellan tillgängligheten på många språk och antalet mottagna svar. Ett antal samråd om teknisk lagstiftning eller tekniska utvärderingar fick få deltagare, trots att de översattes till samtliga språk.

70 När det gällde det offentliga samrådet om sommartid lämnades information till de svarande, bland annat på det offentliga samrådets webbplats. Kommissionen hade till exempel förklarat att medlemsstaternas beslut om sin standardtid inte påverkades av EU:s regler om sommartid och beskrev de olika tidszonerna bland EU:s medlemsstater enligt det nuvarande systemet.

Resultatet av det offentliga samrådet var dessutom endast en av flera olika faktorer som kommissionen beaktade när den fattade beslutet om att lägga fram sitt förslag. De faktorer som ligger till grund för kommissionens förslag beskrivs i förslagets motivering.

Se kommissionens svar avseende punkt 45.

78 Sedan 2018 tillämpar kommissionen ett enda meddelande om uppgiftsskydd som gäller för samtliga offentliga samråd och återkopplingsmekanismer som offentliggörs på portalen

”Kom med synpunkter”. I meddelandet om uppgiftsskydd anges en e-postadress för allmänna kontakter med de svarande och på samrådets webbplats tillhandahålls en e-postadress för specifika kontakter.

80 Kommissionen inser betydelsen av informations- och teknikrelaterade kontroller när det gäller webbaserade samråd och förbättrar löpande åtgärderna för att minimera de teknikrelaterade riskerna. Ständigt förbättrade åtgärder för att hantera sårbarhet och säkerhetsövervakning av kommissionens närvaro på nätet samt de åtgärder som vidtagits när det gäller offentliga samråd via plattformen ”Kom med synpunkter” bidrar till detta.

81 Mediernas och organisationernas roll när det gäller att öka civilsamhällets medvetenhet om offentliga samråd, i kombination med en naturlig tendens från de svarandes sida att vänta med att lämna sina synpunkter till slutet av samrådsperioden brukar leda till att svaren koncentreras till samrådsperiodens slutfas.

Kommissionen framhåller återigen att de offentliga samråden inte är en representativ statistisk undersökning, utan ett sätt att samla in synpunkter så att alla får en chans att göra sin röst hörd. De offentliga samrådets betydelse för ett evidensbaserat beslutsfattande beror mer på bidragens kvalitet än på antalet bidrag.

82 Kommissionen övervakar löpande sin webbnärvaro (inklusive plattformen ”Kom med synpunkter”) för att upptäcka it-attacker. Arbetet som bedrivs av CERT-EU (incidenthanteringsorganisationen för EU:s institutioner och byråer) och generaldirektoratet för informationsteknik (närvaro på nätet och säkerhet) syftar till att upptäcka it-attacker och misstänkta aktiviteter riktade mot kommissionens webbsidor. Särskild uppmärksamhet ägnas åt tillgänglighetsförluster (Dos) som en första signal om en potentiell it-attack, samt metoder att få tillgång till internetjänster (Tor-nätverket). De mekanismer som infördes i processen för offentliga samråd via plattformen ”Kom med synpunkter” (EULogin-autentisering som standard i kombination med användningen av Captcha) den 24 juli 2018 syftar till att avskräcka webbrobotar. Sådana förebyggande åtgärder kompletteras av analyser som gör det möjligt att upptäcka avvikande situationer och beteenden (till exempel kampanjer).

83 Samtidigt med lanseringen av offentliga samråd via plattformen ”Kom med synpunkter” införde kommissionen en uppsättning tjänster för att analysera berörda parter bidrag i syfte att upptäcka avvikande eller misstänkta bidrag. Det är inte lätt att upptäcka en svarande som deltar med olika e-postadresser. Kontroll av IP-adresser för att se om det förekommer duplikat ger eventuellt inget tydligt resultat. Samma IP-adress kan tilldelas flera olika användare vid olika tidpunkter av internetleverantörer. IP-adressen kan också vara ett företags IP-adress för routern, vilket innebär att alla användare från ett företag eller en organisation har samma IP-adress. Å andra sidan kan en person lätt ha flera olika IP-adresser.

Kommissionen utförde den preliminära datarensningen för det offentliga samrådet om direktivet om sommartid med ett särskilt verktyg (Doris) som i allmänhet används vid kommissionens offentliga samråd för att ta bort flera olika svar från samma medverkande utifrån den medverkandes e-postadress. Kommissionen använde också Captcha-mekanismen för att blockera ett automatiskt införande av konstgjorda uppgifter².

² Ytterligare kontroller och datarensning utfördes av den oberoende entreprenören på det vis som framgår av bilaga A-A.2 i slutrapporten (<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/64e670c5-fcf9-11e8-a96d-01aa75ed71a1>).

84 Kommissionen prioriterar skyddet av personuppgifter, som är en grundläggande rättighet. Generaldirektoratet för informationsteknik gjorde en teknisk bedömning av 5 000 IP-adresser efter krav från revisionsrätten och skickade de anonymiserade resultaten av bedömningen till revisionsrätten. Information om duplicering av IP-adresser skulle kunna sammanställas för att ge en sammanfattning av förekomsten av duplikat (efter en bedömning av dataskyddet). Denna information kunde användas i kombination med analyser av resultatet av ett samråd för att lyfta fram specifika beteenden i samband med ett samråd.

Se kommissionens svar avseende punkt 23.

85 Möjligheten att delta i offentliga samråd via kommissionens webbsidor omfattas av de internetsäkerhetsåtgärder som införts av CERT-EU (incidenthanteringsorganisationen för EU:s institutioner och byråer) och generaldirektoratet för informationsteknik (närvaro på nätet och säkerhet). Dessa åtgärder omfattar bland annat en övervakning av intrång från misstänkta nätverk (till exempel Tor) och en geolokaliseringsanalys av IP-adresser som uppvisar ett misstänkt beteende. Tillgången på denna information omfattas av säkerhetsregler och säkerhetsförfaranden.

86 Sedan den 24 juli 2018 används EULogin-autentisering, som omfattar en Captcha-mekanism, som standard för de offentliga samråden via plattformen ”Kom med synpunkter” och portalen för bättre lagstiftning. Captcha är en typisk åtgärd för att förhindra användning av botten. Captcha-mekanismer kan avskräcka från deltagande i offentliga samråd, varför man måste hitta en balans mellan att skydda mot missbruk och underlätta deltagande.

Under det offentliga samrådet om sommartid användes ursprungligen en Google Captcha, men den byttes senare ut mot standardversionen av Captcha för EULogin på grund av oro över uppgiftsskyddet när det gällde missbruk av personuppgifter.

Kommissionen arbetar på en EUCaptcha för att stärka skyddet mot missbruk av personuppgifter och samtidigt säkerställa efterlevnaden av direktivet om webbtillgänglighet (riktlinjerna för tillgänglighet – WCAG-reglerna).

Kommissionens gemensamma svar avseende punkterna 88 och 89.

Kommissionen har i alla sina kommunikationer och rapporter klart sagt att resultatet av det offentliga samrådet var en av flera faktorer som låg till grund för kommissionens förslag.

När det gällde det offentliga samrådet om sommartid har kommissionen öppet redovisat svaren och på vilket sätt de grupperades per svarandekategori och medlemsstat.

Se kommissionens svar avseende punkterna 45 och 70.

92 Av öppenhetsregistret framgår vilka intressen som eftersträvas, av vem och med hur stora resurser. På så sätt medger verktyget offentlig kontroll genom att ge allmänheten en möjlighet att följa aktiviteter och potentiellt inflytande hos företrädarna för dessa intressen.

Registrerade organisationer får automatiskt meddelande om samråd och färdplaner på de områden de har angett.

98 När det gäller det offentliga samrådet om modernisering och förenkling av den gemensamma jordbrukspolitiken (PC-3) offentliggjordes faktarapporten en dag efter det att det offentliga samrådet avslutades. Dessutom offentliggjorde kommissionen i juli 2017 en

fullständig sammanfattning av svaren på det offentliga samrådet, i samband med en stor offentlig konferens.

102 Enligt riktlinjerna för bättre lagstiftning ska den antagna rapporten åtfölja initiativet under samråden med tjänsteavdelningar fram till antagandet och den offentliggörs tillsammans med initiativet.

103 Sedan 2017 är översättning av de sammanfattande rapporterna inget obligatoriskt krav. Det är bara en fråga om god praxis att offentliggöra den sammanfattande rapporten på samrådets samtliga språk om samrådet avser ett initiativ i bilaga I till kommissionens arbetsprogram.

105 Sammanfattande rapporter utarbetas när samtliga samrådsaktiviteter har avslutats. De kan därför endast ytterligare klargöra att det offentliga samrådet inte är representativt.

109 Kommissionen strävar efter fullständig öppenhet gentemot de svarande i offentliga samråd och återkopplingsmekanismer. Deras bidrag offentliggörs på relevanta webbplatser. En fakta rapport rekommenderas. I den sammanfattande rapport som åtföljer konsekvensbedömningsrapporten eller det utvärderande arbetsdokumentet återfinns en grundlig analys av samtliga samrådsaktiviteter som genomförts under beslutsprocessen. Att ge individuella förklaringar till deltagarna i offentliga samråd skulle kraftigt belasta kommissionens nuvarande mänskliga och finansiella resurser.

110 I kommissionens bidrag till det informella mötet med ledarna för EU-27 i Sibiu beskrivs kommissionens fem rekommendationer om ett meddelande från EU i medborgarnas och demokratins tjänst, framför allt medlemsstaternas, olika lokala förvaltnings och EU-institutionernas gemensamma ansvar när de kommunicerar om EU, samt behovet av att öka kontakterna med medborgarna i frågor som rör EU:s politik och frågor.

I stället för ostrukturerad kommunikation om enskilda politiska frågor och program ger en gemensam strategi människor en möjlighet att tydligare se politikens relevans. Detta är syftet med kommissionens kommunikationsstrategi – att informera medborgarna om EU:s värderingar och åtgärder, utmaningar och möjligheter och hur de kan mötas gemensamt.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

111 Offentliga samråd är ett sätt att underbygga specifika initiativ (oavsett om det gäller lagstiftning eller utvärderingar) och inte allmänna mål för kommissionens olika avdelningar. Kommissionen genomför offentliga samråd i öppenhets- och ansvarssyfte och för att komplettera kommissionens bredare samverkan med berörda parter.

Resultaten från de offentliga samråden blir en del av underlaget i beslutsfattandet och beaktas fullt ut i den sammanfattande rapporten. Detta dokument innehåller en översikt över resultaten från samrådsaktiviteterna. Resultaten från de offentliga samråden används dessutom i utvärderingar och i konsekvensbedömningsrapporter.

Rekommendation 1 – Kommissionens ram

Första punkten: **Kommissionen godtar rekommendationen.**

Offentliga samråd är bara en av de metoder som kommissionen utnyttjar för att ta fram underlag vid utarbetandet av särskilda politiska initiativ (oavsett om det handlar om

lagstiftning eller utvärderingar) och de utgör inte i sig en separat aktivitet som behöver mätas och rapporteras. De måste alltid beaktas mot bakgrund av de specifika förslag de avser. Offentliga samråd syftar till att stärka öppenhet och ansvarstagande och bidrar till beslutsfattandet. Offentliga samråd kompletterar kommissionens bredare samverkan med berörda parter.

Andra punkten: **Kommissionen godtar rekommendationen.**

Riktlinjerna för bättre lagstiftning omfattar en intern kvalitetsbedömning av samrådsförfarandet.

113 Riktlinjerna för bättre lagstiftning bör tillämpas flexibelt och proportionellt och på ett sätt som återspeglar förutsättningarna för varje enskilt initiativ. Det finns fall där vissa procedursteg eller processer måste förkortas och förenklas. De mål kommissionen ställt upp för sina offentliga samråd ligger i linje med det avsedda syftet för detta instrument. I juli 2018 förbättrade kommissionen portalen ”Kom med synpunkter” genom att lägga till en tidsplan som upplyser om berörda parter olika möjligheter att delta i beslutsfattande och lagstiftning. Information lämnas från det att relevanta initiativ börjar förberedas genom att visa korta rubriker och sammanfattningar på samtliga EU-språk.

Rekommendation 2 – Samrådsstrategi

Första punkten: **Kommissionen godtar rekommendationen.**

Valet av aktiviteter för att nå ut, inklusive deras genomförande, sker enligt proportionalitetsprincipen i fråga om såväl finansiella som mänskliga resurser. Kommissionen utarbetar redan samrådsstrategier som beskriver de samrådsaktiviteter som ska genomföras och har för avsikt att ytterligare utöka samarbetet med lokala, regionala och nationella myndigheter. I rekommendationen till stats- och regeringscheferna inför det informella toppmötet i Sibiu uppmanade kommissionen dessutom till ett ökat deltagande från och samverkan med medborgarna om europeisk politik.

Andra punkten: **Kommissionen godtar rekommendationen.**

Kommissionen nämner redan i färdplanerna och i de inledande konsekvensbedömningarna vad som är det specifika syftet med offentliga samråd, vad de ska användas till och vilka officiella EU-språk frågeformulären ska översättas till.

114 Kommissionen kommer att fortsätta koncentrera tillgängliga aktiviteter för att nå ut till medborgarna på portalen ”Kom med synpunkter”, vilket är det bästa sättet att öka medvetenheten om medborgarnas möjligheter att göra sina röster hörda i beslutsprocessen. Trots detta måste sådana aktiviteter knutna till specifika initiativ hitta rätt balans mellan de resurser som avsätts och de realistiska möjligheterna att väcka medborgarnas uppmärksamhet. Kommissionen har redan förklarat sig villig att utöka samverkan med berörda parter och öka insatserna för att nå ut, framför allt vad gäller nationella, lokala och regionala myndigheter (i enlighet med vad som sägs i meddelandet om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i oktober 2018).

Det finns inget bevisat orsakssamband som stöder revisionsrättens påstående att flera olika kommunikationskanaler inte användes vid samråden med det lägsta antalet svar.

Rekommendation 3 – Uppsökande arbete och partnerskapsavtal

Första punkten: **Kommissionen godtar rekommendationen.**

Kommissionen strävar efter att utöka sitt uppsökande arbete och är framför allt redo att stärka samarbetet med nationella, lokala och regionala myndigheter (i enlighet med vad som sägs i meddelandet om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i oktober 2018). Dessa satsningar kräver emellertid omfattande resurser och kan resultera i att berörda parter tappar intresse för samråden. Det kommer alltid att vara nödvändigt att anpassa det uppsökande arbetet till initiativets betydelse och de resurser som krävs.

Andra punkten: **Kommissionen godtar rekommendationen.**

Kommissionens representationskontor i medlemsstaterna erbjuder medborgare och berörda parter uppsökande aktiviteter och kommunikation genom att hantera informationsnät och förklara EU:s politik i ett lokalt sammanhang. Det kommer emellertid alltid att vara nödvändigt att anpassa det uppsökande arbetet till initiativets betydelse och de resurser som krävs.

Kommissionen har dessutom redan nära förbindelser med de båda rådgivande kommittéerna inom ramen för det interinstitutionella samarbetet.

115 Offentliga samråd som avser prioriterade initiativ i kommissionens arbetsprogram (bilaga I) måste översättas till samtliga EU:s officiella språk. Alla övriga offentliga samråd måste vara tillgängliga på engelska, franska och tyska. Ytterligare översättningar ska tillhandahållas av offentliga samråd som har ett brett allmänintresse. Samma kriterier som används för att klassa initiativ som ”stora” enligt verktyg 6 i riktlinjerna för bättre lagstiftning skulle kunna användas för att bedöma om ett initiativ har ett stort allmänintresse eller ej. De kriterierna är: Den tänkta lagstiftningens karaktär, det politiska innehållet, förväntade konsekvenser, initiativets och dess ämnesområdes politiska betydelse. Kommissionen anser emellertid att det alltid krävs en viss flexibilitet i samband med den bedömningen. Kommissionen redovisar öppet vilka språkkriterier som ska tillämpas i samband med offentliga samråd.

Kommissionen anser inte att det finns något som styrker ett nära samband mellan tillgängligheten på många språk och antalet mottagna svar.

Rekommendation 4 – Språkbestämmelser och frågeformulär

Första punkten: **Kommissionen godtar rekommendationen.**

Offentliga samråd som avser prioriterade initiativ i kommissionens arbetsprogram (bilaga I) måste översättas till samtliga EU:s officiella språk. Alla övriga offentliga samråd måste vara tillgängliga på engelska, franska och tyska. Ytterligare översättningar ska tillhandahållas av offentliga samråd som har ett brett allmänintresse. Samma kriterier som används för att klassa initiativ som ”stora” enligt verktyg 6 i riktlinjerna för bättre lagstiftning skulle kunna användas för att bedöma om ett initiativ har ett stort allmänintresse eller ej. De kriterierna är: Den tänkta lagstiftningens karaktär, det politiska innehållet, förväntade konsekvenser, initiativets och dess ämnesområdes politiska betydelse. Kommissionen anser emellertid att det alltid krävs en viss flexibilitet i samband med den bedömningen. Kommissionen redovisar öppet vilka språkkriterier som ska tillämpas i samband med offentliga samråd.

Andra punkten: **Kommissionen godtar delvis rekommendationen.**

Kommissionen översätter redan frågeformulär i offentliga samråd som avser viktiga initiativ och samrådets webbplatser till samtliga EU-språk. Att översätta centrala samrådsdokument till alla prioriterade initiativ och initiativ av stort allmänintresse till samtliga officiella språk skulle medföra en betydande belastning på kommissionens resurser, det skulle inte uppfylla sparsamhetsprincipen och det skulle ytterligare försena den politiska beslutsprocessen. När det är proportionellt eller relevant skulle kommissionen kunna överväga att översätta andra åtföljande dokument.

Tredje punkten: **Kommissionen godtar rekommendationen.**

Kommissionen rekommenderar redan som bästa praxis att ta med en särskild uppsättning frågor för speciella berörda parter.

117 Kommissionen inser betydelsen av informations- och teknikrelaterade kontroller när det gäller webbaserade samråd och förbättrar löpande åtgärderna för att minimera de teknikrelaterade riskerna. Ständigt förbättrade åtgärder för att hantera sårbarhet och säkerhetsövervakning av kommissionens närvaro på nätet samt de åtgärder som vidtagits när det gäller offentliga samråd via plattformen ”Kom med synpunkter” bidrar till detta.

Kommissionen prioriterar skyddet av personuppgifter, som är en grundläggande rättighet.

Rekommendation 5 – Behandling och skydd av uppgifter

Kommissionen är medveten om betydelsen av att skydda offentliga samråd mot manipulering av resultat och tillämpar strikta normer för databehandling och säkerhet på detta område.

Första punkten: **Kommissionen godtar rekommendationen.**

Kommissionen kommer att genomföra systematiska kontroller av svaren på offentliga samråd för att rapportera om avvikande situationer och beteenden (avslöjande av it-attacker, duplicering av IP-adresser, beskrivning av kampanjer) genom att utnyttja de metoder och analyser för webbsäkerhet som är knutna till samrådet. Avvikande situationer och beteenden kommer att redovisas i den faktarapport som är kopplad till samrådet. Kommissionen har infört ett system för att stödja höga standarder för behandling och skydd av uppgifter.

Sedan den 24 juli 2018 krävs ett autenticeringsförfarande (EU-login) av dem som deltar i de offentliga samråd som offentliggörs på portalen ”Kom med synpunkter”.

Kommissionens autenticeringsmekanism och Captcha är viktiga åtgärder för att skydda samråd mot manipulationer. De tekniska framstegen skapar emellertid möjligheter att kringgå dessa åtgärder.

Kommissionen understryker betydelsen av att bibehålla en balans mellan höga säkerhetsstandarder och möjligheterna att enkelt delta i samråden.

Andra punkten: **Kommissionen godtar rekommendationen.**

Kommissionen har infört analyser kopplade till de samråd som genomförs via portalen ”Kom med synpunkter” som bland annat omfattar upptäckt av kampanjer, nationella kluster, identifierade kategorier och frågeställningar inom gränserna för den tekniska information som är tillgänglig och som kan utnyttjas för dessa syften i enlighet med ramarna för skydd av personuppgifter och datasäkerhet. Dessa åtgärder uppdateras löpande för att utnyttja de

tekniska framstegen och möjligheterna att utforma frågeformulären på ett sätt som är lämpligt för syftet.

118 Kommissionen understryker att enligt riktlinjerna för bättre lagstiftning är den sammanfattande faktarapporten inte ett obligatoriskt krav.

Rekommendation 6 – Återkoppling till deltagarna

Kommissionen godtar rekommendationen.

Kommissionen rekommenderar redan att man offentliggör faktainformation (sammanfattande faktarapporter, bidrag till samråden) om de bidrag som mottagits från berörda parter för att säkerställa öppenhet. Sammanfattande rapporter som innehåller sammanfattningar av samtliga samrådsaktiviteter i anslutning till ett visst initiativ, offentliggörs också.

Kommissionen undersöker dessutom tekniska lösningar för att öka öppenheten om resultaten av offentliga samråd i samband med den fortsatta utvecklingen av portalen ”Kom med synpunkter”. Denna återkoppling kommer att göras tillgänglig för deltagarna på kommissionens webbplats.

Granskningsteam

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra revisioner av EU:s politik och program eller av förvaltningsteman kopplade till specifika budgetområden. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller prestation eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella intäkterna eller kostnaderna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsrättens avdelning V EU:s finansiering och förvaltning, där ledamoten Lazaros S. Lazarou är ordförande. Revisionsarbetet leddes av ledamoten Annemie Turtelboom med stöd av Dennis Wernerus (kanslichef), Diane Tinnemans och Carmen Schnell (assistenter), Margit Spindelegger (förstechef), Rogelio Abarquero Grossi (uppgiftsansvarig), Michael Spang (försterevisor) och Bernadett Soos-Petek, Attia Horvay-Kovacs, Anzela Poliulianaite och Vesna Ogriz (revisorer). Borja Cruselles De Muller, praktikant. Mark Smith tillhandahöll språkligt stöd. Emanuele Fossati och Zsolt Varga tillhandahöll it-stöd. Paul Haschka och Bogomil Kovachev tillhandahöll statistiskt stöd. Elisa Gómez, Horst Fischer, Jesús Nieto Muñoz och Ivo Koppelmaa tillhandahöll kvalitetsstöd. Valérie Tempez-Erasmí och Manuela Magliocca tillhandahöll sekreterarstöd.



Från vänster: Jesús Nieto Muñoz, Zsolt Varga, Rogelio Abarquero Grossi, Carmen Schnell, Annemie Turtelboom, Manuela Magliocca, Margit Spindelegger, Dennis Wernerus, Anzela Poliulianaite.

Tidslinje

Händelse	Datum
Revisionsplanen antogs/Revisionen inleddes	10.4.2018
Den preliminära rapporten skickades till kommissionen (eller andra revisionsobjekt)	6.6.2019
Den slutliga rapporten antogs efter det kontradiktoriska förfarandet	16.7.2019
Kommissionens (eller andra revisionsobjekts) officiella svar hade tagits emot på alla språk	29.8.2019

© Europeiska unionen, 2019.

Kopiering tillåten med angivande av källan.

För all användning eller återgivning av foton eller annat material som Europeiska unionen inte har upphovsrätten till måste tillstånd inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavaren.

PDF	ISBN 978-92-847-3422-1	doi:10.2865/165920	QJ-AB-19-012-SV-N
HTML	ISBN 978-92-847-3390-3	doi:10.2865/561	QJ-AB-19-012-SV-Q

I den här särskilda rapporten bedömer vi huruvida kommissionens offentliga samråd är ändamålsenliga när det gäller att nå ut till medborgarna och dra nytta av deras synpunkter. Vi undersökte utformningen av kommissionens ram, hur kommissionen utarbetade och genomförde ett urval av offentliga samråd samt hur den informerade om och använde sig av samrådsarbetet. Vi analyserade viktiga dokument, granskade ett urval av kommissionens offentliga samråd och genomförde en enkät för att ta reda på hur nöjda deltagarna i offentliga samråd faktiskt var. Vi fann att både resultatet av kommissionens offentliga samråd i vårt urval och deltagarnas uppfattning om dessa överlag var tillfredsställande. Vi drog slutsatsen att kommissionens ram för offentliga samråd håller en hög standard, men att insatserna för att nå ut behöver förbättras.

Revisionsrättens särskilda rapport i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Europeiska unionens
publikationsbyrå

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx

Webbplats: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors