Euroopan oikeusasiamies

Tämä sivu on konekäännetty [Linkki]. *Konekäännökset voivat sisältää virheitä, jotka saattavat heikentää selkeyttä ja tarkkuutta. Oikeusasiamies ei vastaa mahdollisista epäjohdonmukaisuuksista. Tietojen luotettavuus ja oikeusvarmuus varmistuvat lukemalla edellä linkitetty lähdekielinen versio (englanti). Lisätietoja on* kieli- ja käännöskäytännöissämme [Linkki].

Päätös asiassa OI/8/2015/JAS - Päätös Euroopan oikeusasiamiehen päätös kolmikantaneuvottelujen avoimuutta koskevan oikeusasiamiehen strategisen tutkinnan OI/8/2015/JAS perusteella esitettävistä ehdotuksista

Päätös
Kanteluasia OI/8/2015/JAS - **Tutkittavaksi otetut kantelut, pvm** 26/05/2015 - **Päätökset, pvm** 12/07/2016 - **Asiaan liittyvät toimielimet** Euroopan parlamentti (Tutkimusta ei syytä jatkaa) | Euroopan unionin neuvosto (Tutkimusta ei syytä jatkaa) | Euroopan komissio (Tutkimusta ei syytä jatkaa) |

Tämä strateginen tutkinta koskee EU:n lainsäädäntömenettelyn tärkeän epävirallisen osan avoimuutta eli ” **kolmikantaneuvottelujen** ” avoimuutta.

EU:n kaksi lainsäädäntöelintä ovat Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto, ja ne säätävät lakeja Euroopan komission ehdotusten perusteella. Lainsäädäntömenettelyssä molemmat lainsäätäjät ja komissio käyvät usein niin sanottuja **kolmikantaneuvotteluja** , jotka ovat näiden kolmen menettelyyn osallistuvan toimielimen edustajien välisiä **epävirallisia kokouksia** . Kolmikantaneuvotteluissa parlamentti ja neuvosto yrittävät sopia alkuperäisten kantojensa perusteella yhteisestä tekstistä, josta myöhemmin äänestetään virallisen lainsäädäntömenettelyn mukaisesti. Kolmikantaneuvottelut ovat osoittautuneet erittäin tehokkaiksi tällaisten sopimusten aikaansaamisessa, ja nykyään suurin osa lainsäädännöstä hyväksytään tällä tavalla.

Euroopan unioni on **edustuksellinen demokratia** , jossa kansalaisilla on oikeus pitää edustajiaan **vastuussa** heidän puolestaan tehdyistä poliittisista valinnoista. Kansalaisilla on myös oikeus **osallistua** EU:n demokraattisiin menettelyihin. Kolmikantaneuvottelujen avoimuus on keskeinen tekijä sen varmistamisessa, että nämä oikeudet toteutuvat ja että EU:n laatimat lait ovat laillisia. EU:n tuomioistuin on todennut, että EU:n kansalaisten mahdollisuus saada selville lainsäätämisen taustalla olevat näkökohdat on edellytys heidän demokraattisten oikeuksiensa tehokkaalle toteutumiselle.

EU:n lainsäädäntömenettely on yleisesti melko avoin, myös moniin jäsenvaltioihin verrattuna, mutta tämä menettelyn osa on herättänyt huolta kolmikantaneuvottelujen tehokkuuden ja niiden avoimuuden välisestä tasapainosta.

Tämän vuoksi Euroopan oikeusasiamies käynnisti **strategisen tutkinnan** . Hän tutki, mitkä tiedot ja asiakirjat olisi **annettava ennakoivasti yleisön saataville** ja milloin, jotta kansalaiset voivat käyttää oikeuksiaan.

Kolmikantaneuvottelujen avoimuus on olennainen osa EU:n lainsäädäntötyön laillisuutta. Kansalaisten on voitava valvoa edustajiensa toimintaa tämän lainsäädäntömenettelyn keskeisen osan aikana. Kansalaiset voivat myös vaatia tietoja kolmikantaneuvotteluissa käsiteltävinä olevista aiheista, jotta he voivat osallistua aktiivisesti lainsäädäntömenettelyyn.

Oikeusasiamies suhtautuu myönteisesti edistykseen, jota tähän mennessä on saatu aikaan kolmikantaneuvottelujen avoimuuden osalta. Hän ehdottaa kuitenkin, että kolme toimielintä antavat seuraavat asiakirjat ja tiedot julkisesti saataville: **Kolmikantaneuvottelujen päivämäärät** , kolmen toimielimen **alkuperäiset kannat** , yleiset **kolmikantaneuvottelujen esityslistat** , **”neljän pylvään” asiakirjat** , **lopulliset kompromissitekstit** , julkaistut **kolmikantaneuvottelujen muistiot** , **luettelot mukana olevista poliittisista päätöksentekijöistä** ja mahdollisuuksien mukaan luettelo neuvottelujen aikana **esitetyistä muista asiakirjoista** . Kaikki nämä asiakirjat pitäisi antaa saataville helppokäyttöisessä ja helposti ymmärrettävässä **yhteisessä tietokannassa** . Jotkin asiakirjat voitaisiin antaa saataville kolmikantaneuvottelujen **ollessa käynnissä** , mutta toimielimet voivat katsoa yleisen edun kannalta tarpeelliseksi antaa tietyt asiakirjat julkisesti saataville vasta, **kun neuvottelut ovat päättyneet** .

Yhteenveto

Tämä strateginen tutkimus koskee EU:n lainsäädäntöprosessin tärkeän epävirallisen osan avoimuutta eli kolmikantaneuvottelujen avoimuutta **.**

EU:n kaksi lainsäädäntöelintä, Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto, antavat lainsäädäntöä Euroopan komission ehdotuksesta. Tämän prosessin aikana molemmat lainsäätäjät neuvottelevat komission avustamana usein niin sanotuissa kolmikantakokouksissa, **jotka** *ovat asianomaisten kolmen toimielimen edustajien välisiä* **epävirallisia kokouksia** *. Kolmikantakokouksessa parlamentti ja neuvosto pyrkivät sopimaan yhteisestä tekstistä, joka perustuu niiden alustaviin kantoihin ja josta äänestetään sitten virallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen. Kolmikantaneuvottelut ovat osoittautuneet erittäin tehokkaiksi tällaisten sopimusten aikaansaamisessa, ja suurin osa lainsäädännöstä on nyt hyväksytty tällä tavoin.*

Euroopan *unioni on* **edustuksellinen demokratia** *, jossa kansalaisilla on oikeus* **saattaa edustajansa vastuuseen** *heidän puolestaan tehdyistä poliittisista valinnoista. Kansalaisilla on*

myös oikeus **osallistua** *EU:n demokraattiseen prosessiin. Kolmikantaneuvottelujen avoimuus on keskeinen tekijä varmistettaessa, että nämä oikeudet ovat tehokkaita ja että EU:n lait oikeutetaan. EU:n tuomioistuin on todennut, että EU:n kansalaisten kyky saada selville lainsäädäntötoimien perustana olevat näkökohdat on edellytys heidän demokraattisten oikeuksiensa tehokkaalle käyttämiselle.*

Vaikka EU:n lainsäädäntöprosessi on yleisesti varsin avoin, myös verrattuna moniin jäsenvaltioihin, prosessin tämä osa on herättänyt huolta kolmikantaprosessin tehokkuuden ja avoimuuden välisestä tasapainosta.

Tätä taustaa vasten Euroopan oikeusasiamies käynnisti **strategisen tutkimuksen** *. Hän tutki, mitkä tiedot ja asiakirjat olisi asetettava* **ennakoivasti yleisön saataville** *ja missä vaiheessa, jotta kansalaiset voivat käyttää oikeuksiaan.*

Kolmikantaneuvottelujen avoimuus on olennainen osa EU:n lainsäädännön legitiimiyttä. Kansalaisten on kyettävä valvomaan edustajiensa toimintaa lainsäädäntöprosessin tässä keskeisessä osassa. Kansalaiset tarvitsevat myös tietoa kolmikantaneuvotteluissa käsiteltävistä aiheista voidakseen osallistua tehokkaasti lainsäädäntöprosessiin.

Oikeusasiamies on tyytyväinen tähänastiseen edistymiseen kolmikantaneuvottelujen avoimuuden parantamisessa; hän ehdottaa kuitenkin, että kolme toimielintä julkistavat seuraavat asiakirjat ja tiedot: **Kolmikantakokousten päivämäärät** *, kolmen toimielimen* **alustavat kannat** *, kolmikantakokousten yleiset* **esityslistat** *, ”* **neljän sarakkeen” asiakirjat** *,* **lopulliset kompromissitekstit** *, julkistetut* **kolmikantaneuvottelujen muistiot** *,* **luettelot asianomaisista poliittisista päätöksentekijöistä ja mahdollisuuksien mukaan luettelo muista neuvottelujen aikana esitetyistä asiakirjoista** *. Kaikkien näiden olisi oltava saatavilla helppokäyttöisessä ja helposti ymmärrettävässä* **yhteisessä tietokannassa** *. Vaikka joitakin asiakirjoja voitaisiin asettaa saataville kolmikantaneuvottelujen aikana,* **toimielimet** *saattavat pitää tarpeellisena yleisen edun mukaista tarjota ennakoivaa yleisön oikeutta tutustua tietyntyyppisiin asiakirjoihin* **vasta neuvottelujen päätyttyä** *.*

Tausta

1. Tämä strateginen tutkimus koskee kolmikantaneuvottelujen avoimuutta **.** Kyseessä on EU:n lainsäädäntöprosessin epävirallinen osa, jossa parlamentti ja neuvosto, ” **lainsäädäntävallan käyttäjät** ”, pääsevät yhteisymmärrykseen ehdotetusta lainsäädännöstä. Tämä tärkeä osa prosessia perustuu lainsäätäjien välisiin suoriin ja henkilökohtaisiin neuvotteluihin komission avustamana.

2. Euroopan parlamentti , jonka jäsenet ovat EU:n kansalaisten suorilla vaaleilla valitsemia ja demokraattisesti vastuuvelvollisia EU:n kansalaisille, ja **Euroopan unionin neuvosto** , joka koostuu kunkin jäsenvaltion ministereistä, jotka ovat demokraattisesti vastuussa kansallisille parlamenteilleen ja jäsenvaltioidensa kansalaisille, antavat EU:n lainsäädännön käsiteltyään ensin **Euroopan komission** heille esittämää ehdotusta. Parlamentti ja neuvosto voivat muuttaa

tai halutessaan hylätä kokonaan komission ehdotuksia. Lainsäädäntöehdotusta käsitellessään lainsäätäjät ottavat myös huomioon toistensa kannat yhteisen perustan löytämiseksi. Jos sopimukseen päästään, EU:n lainsäädäntö hyväksytään.

3. EU:n perussopimuksiin sisältyy yksityiskohtaisia sääntöjä siitä, miten lainsäätäjien olisi päästävä tällaisiin sopimuksiin. Muodollinen prosessi, jolla sopimukseen päästään, voi kuitenkin olla monimutkainen ja aikaa vievä. Siihen liittyy mahdollisesti useita käsittely- ja äänestysvaiheita. Lainsäädäntövallan käyttäjät voivat kokoontua virallisesti (sovittelukomiteassa) mutta vasta prosessin lopussa. Tämä voi tehdä pitkän ja vaikean prosessin.

4. Lainsäätäjät ovat kuitenkin tutkineet ja ottaneet käyttöön joustavampia keinoja sovittaa yhteen ehdotettua lainsäädäntöä koskevat kannat kolmikantaneuvottelujen muodossa. **Kolmikantaneuvottelut** ovat komission avustamana parlamentin ja neuvoston edustajien välisiä epävirallisia neuvotteluja, joiden tarkoituksena on päästä sopimukseen lainsäädännöstä yleensä lainsäädäntöprosessin varhaisessa vaiheessa. Kolmikantaneuvotteluissa lainsäätäjien edustajat neuvottelevat **suoraan** keskenään mahdollisten näkemyserojen korjaamiseksi. Trilogeja, jotka eivät ole avoimia yleisölle, voidaan järjestää missä tahansa lainsäädäntömenettelyn vaiheessa, kun komissio on esittänyt ehdotuksen. Jos neuvottelut onnistuvat, parlamentin ja neuvoston täysistunnolle esitetään kompromissiteksti. Jos kukin lainsäädäntövallan käyttäjä hyväksyy virallisesti kompromissitekstin, siitä tulee laki.

5. Vaikka kolmikantaneuvotteluista ei nimenomaisesti määrätä perussopimuksissa, ne ovat osoittautuneet erittäin tehokkaiksi ja tehokkaiksi välineiksi päästä yhteisymmärrykseen lainsäätäjien välillä. Itse asiassa suurin osa lainsäädännöstä hyväksytään nyt kolmikantaneuvottelujen avulla molempien lainsäätäjien keskustelujen, tarkistusten ja äänestysten jälkeen alustavien kantojen muodostamiseksi. Useiden virallisten käsittelykierrosten (tai ”lukujen”) käytöstä on tullut pikemminkin poikkeus kuin sääntö.

6. Jäsennelty trilogijärjestelmä on parannus entistä epämuodollisempiin keinoihin, joihin on aiemmin vedottu sanallisten neuvottelujen avulla, mikä ei mahdollistanut asianmukaista demokraattista valvontaa.

7. EU:n perussopimuksissa vahvistetuista monista demokraattisista periaatteista kahdella on erityinen merkitys tämän tutkimuksen yhteydessä. Ensinnäkin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 10 artiklan *mukaan ”unionin toiminta perustuu* **edustukselliseen demokratiaan** ”. Edustuksellinen demokratia ei edellytä ainoastaan sitä, että lainsäätäjiä valitaan. se tarkoittaa myös sitä, että kansalaisilla on tosiasiallisesti valtuudet saattaa vaaleilla valitut edustajansa **vastuuseen** edustajiensa heidän puolestaan tekemistä erityisvalinnoista. Toiseksi kansalaisilla on ” *oikeus* **osallistua** *demokratian toteuttamiseen unionissa* ”, mikä on myös Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 10 artiklassa vahvistettu periaate, jonka mukaan ” *päätökset on tehtävä mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia* ”.

8. Näiden periaatteiden soveltamisen varmistamiseksi EU:n perussopimuksissa edellytetään, että lainsäädäntöprosessi on avoin. Kansalaiset voivat asettaa vaaleilla valitut edustajansa

vastuuseen vain, jos he tietävät, mitä valintoja ja mitä kompromisseja heidän edustajansa ovat tehneet heidän puolestaan. Kansalaiset voivat osallistua lainsäädäntöprosessiin todellisella ja merkittävällä tavalla vain, jos he voivat ilmaista mielipiteensä tietoon perustuvalla tavalla. Jos unionin toimielimet voivat varmistaa, että näitä periaatteita noudatetaan, kansalaiset katsovat niiden olevan vastuullisempia ja osallistavampia ja siten oikeutetumpia.

9. Tätä taustaa vasten oikeusasiamies käynnisti tämän strategisen tutkimuksen kolmikantaneuvottelujen avoimuudesta. Tutkimuksen tarkoituksena on tukea lainsäätäjiä, jotka ovat viime kädessä vastuussa siitä, miten EU:n demokraattisia periaatteita voidaan ja tulisi soveltaa kolmikantaneuvotteluissa.

Strateginen tutkimus

10. Tässä strategisessa tutkimuksessa on kyse kolmikantaneuvottelujen **ennakoivasta avoimuudesta** . Se tutkii erityisesti, mitkä tiedot ja asiakirjat voidaan antaa ennakoivasti yleisön saataville ja milloin. Tutkimuksessa ei ole kyse siitä, miten toimielimet jäsentävät lainsäädäntöprosessia tai miten ne järjestävät kolmikantaneuvotteluja. Tutkimuksessa ei myöskään ole kyse siitä, miten toimielimet käsittelevät yksittäisiä pyyntöjä saada tutustua tiettyihin trilogiasiakirjoihin.

11. Ensimmäisessä vaiheessa oikeusasiamies pyysi parlamenttia, neuvostoa ja komissiota vastaamaan kolmikantaneuvotteluja koskeviin kysymyksiin. Oikeusasiamies tarkasti kaksi päätökseen saatettua kolmikantakokousta eli kiinnelainadirektiiviä [1] ja kliinisiä tutkimuksia koskevaa asetusta [2] koskevat asiakirjat muodostaakseen selkeän kuvan siitä, miten kolmikantaneuvottelut toimivat ja minkä tyyppisiä asiakirjoja kolmikantaneuvotteluissa tavallisesti esitetään. Analysoituaan toimielinten vastaukset ja tarkasteltuaan asiakirja-aineiston tarkastuksia oikeusasiamies käynnisti **julkisen kuulemisen** . Kansalaisilta, kansalaisjärjestöiltä, tutkijoilta ja kansallisilta parlamenteilta saatujen kannanottojen mukaan kolmikantaneuvottelujen läpinäkyvyyttä on lisättävä, mutta jotkut ilmaisivat myös huolensa asiakirjojen ennenaikaisesta julkistamisesta, jossa mainitaan mahdollinen haitta, jota neuvotteluille voi aiheutua arkaluonteisena ajankohtana. Oikeusasiamies ottaa tämän palautteen huomioon esittäessään arvionsa [3] .

12. Tutkimuksen aikana parlamentti, neuvosto ja komissio tekivät uuden toimielinten välisen sopimuksen paremmasta lainsäädännöstä, johon sisältyy vahva sitoutuminen lainsäädännön avoimuuteen [4] . Oikeusasiamies suhtautuu myönteisesti näihin pyrkimyksiin ja kannustaa niitä.

13. Lopuksi oikeusasiamies kiittää kaikkia julkiseen kuulemiseen osallistuneita ja kolmea toimielintä vilpittömästä ja rakentavasta yhteistyöstä tämän tutkimuksen aikana.

Oikeusasiamiehen arviointi

14. Oikeusasiamies selvittää aluksi, miksi tarvitaan avointa kolmikantamenettelyä. Hän tekee

johtopäätökset tästä avoimuuden tarpeesta ja selittää, mitä se voisi ja mitä sen pitäisi tarkoittaa käytännössä ottaen huomioon toimielinten oikeutetun tarpeen päästä sopimukseen lainsäädäntöehdotuksista. Lopuksi hän tekee ehdotuksia siitä, miten toimielimet voisivat parantaa kansalaisten luottamusta prosessiin ja ymmärtää sitä tarjoamalla ennakoivasti tietoa, mieluiten käyttäjäystävällisessä yhteisessä julkisessa rekisterissä.

A. Avoimuuden tarve

Demokraattinen vastuuvelvollisuus

15. Edustuksellisessa demokratiassa kansalaiset valitsevat edustajia toimimaan puolestaan päätöksentekoprosesseissa, ennen kaikkea lainsäädäntöprosessissa. Tämän jälkeen kansalaiset pitävät edustajansa vastuussa siitä, miten he suoriutuvat, erityisesti vaaleissa. Tämä koskee myös Euroopan parlamentin jäseniä (Euroopan parlamentin jäseniä, jotka ovat vastuussa Euroopan parlamentin vaaleissa tekemistään valinnoista) ja jäsenvaltioiden ministereitä (joita voidaan pitää tilivelvollisina kansallisissa vaaleissa tai **kansallisten parlamenttien kautta)** .

16. Voidakseen muodostaa käsityksen siitä, miten heidän edustajansa toimivat, kansalaisten on voitava tiedottaa itse edustajiensa puolesta tekemistään valinnoista. Todellinen demokraattinen vastuuvelvollisuus olisi mahdotonta, jos kansalaiset eivät saisi tietoa edustajiensa näkemyksistä lainsäädäntöprosessin aikana. Edustuksellisen demokratian lainsäädäntäprosessi edellyttää näin ollen suurta avoimuutta, jotta edustuksellinen demokratia toimisi asianmukaisesti. EU:n tuomioistuin on todennut, että EU:n kansalaisten kyky *saada selville lainsäädäntötoimien taustalla olevat näkökohdat on edellytys heidän demokraattisten oikeuksiensa tehokkaalle käyttämiselle* [5] .

17. Vastuuvelvollisuus ei rajoitu tietoihin siitä, miten edustajat äänestivät. Se sisältää edustajien perustelut, jotka on esitetty tietyn lainsäädäntöehdotuksen puolesta ja sitä vastaan. Tämä ei hyödytä vain kansalaisia, jotka saavat paremman käsityksen käsillä olevista asioista, vaan myös edustajia, jotka voivat luottaa siihen, että kansalaiset ymmärtävät työnsä monimutkaisuuden syvällisemmin. Nämä näkökohdat koskevat myös kolmikantaneuvotteluja.

18. EU:n lainsäädäntö – 85 prosenttia edellisellä vaalikaudella (2009–2014), kun se oli 29 prosenttia aiemmin, hyväksyttiin ensimmäisessä vaiheessa, mikä vähentää tarvetta useille virallisille käsittely- ja äänestyskierroksille (ns. ”luennat”). Lainsäädännön hyväksymisen lisääntyminen ensimmäisessä käsittelyssä ei ole vähäisessä määrin seurausta lainsäätäjien kyvystä päästä sopimukseen keskenään kolmikantaneuvotteluissa.

19. Kukin lainsäädäntövallan käyttäjä on halukkaampi neuvottelemaan vilpittömässä mielessä toisen lainsäätäjän kanssa kolmikantakokouksessa, jos se katsoo, että saavutettu sopimus hyväksytään muodollisesti muuttumattomana. Näin ollen tekstiin tehtävät muutokset seuraavassa muodollisessa menettelyssä (parlamentin äänestys ja neuvoston käsittely) ovat harvinaisia. Se, mitä kolmikantaneuvotteluissa tapahtuu, on näin ollen ratkaisevan tärkeää monien säädösten mahdollisen sisällön kannalta.

20. Tästä seuraa, että kun kansalaiset haluavat valvoa edustajiensa työtä, olivatpa he sitten Euroopan parlamentin jäseniä tai kansallisia ministereitä, heidän on voitava valvoa osallistumistaan tähän lainsäädäntöprosessin keskeiseen osaan. Vaikka tietty Euroopan parlamentin jäsen tai jäsenvaltion edustaja ei osallistu suoraan tiettyyn kolmikantaneuvotteluun, kyseinen edustaja voi **hyväksyä** kolmikantaneuvottelujen tuloksen äänestäessään lainsäädäntötekstin hyväksymisestä muodollisessa menettelyssä. Näin ollen kansalaisille on annettava valtuudet valvoa tätä kolmikantamenettelyä, jotta voidaan arvioida Euroopan parlamentin jäsenten ja kansallisten ministerien työtä.

21. EU:n perussopimuksissa korostetaan myös **kansallisten parlamenttien** erityistä roolia EU:n lainsäädännön antamisessa. Oikeusasiamiehen julkisessa kuulemisessa useat kansalliset parlamentit ilmaisivat huolensa kolmikantaneuvottelujen avoimuudesta [6] . Kansallisilla parlamenteilla on oltava valtuudet valvoa demokraattisesti kantoja, joita niiden hallitukset omaksuvat EU:n lainsäädäntöprosessin aikana. Tämän jälkeen jäsenvaltioiden kansalaiset voivat pitää kansallisia parlamenttejaan vastuussa siitä, miten he hoitavat tämän tärkeän roolin. Jos tämä vastuuvelvollisuusketju katkeaa, luottamus EU:n lainsäädäntöön ja luottamus EU:hun kärsii. Kolmikantaneuvottelujen riittävä avoimuus on tärkeä tekijä varmistettaessa, että kansalliset parlamentit voivat hoitaa tehtävänsä tehokkaasti. Se tukee myös hyvin välttämätöntä demokraattista yhteyttä jäsenvaltioissa tapahtuvien tapahtumien ja EU:n toimielimissä tapahtuvan toiminnan välillä, erityisesti kun on kyse lainsäädäntötyöstä, joka vaikuttaa kaikkiin EU:n kansalaisiin.

Yleisön osallistuminen

22. Demokratiot hyväksyvät ja kannustavat kansalaistensa toiveita osallistua demokraattiseen prosessiin paitsi äänestyslipulla myös käymällä julkisia keskusteluja lainsäädäntöehdotusten ansioista. Tällaiset keskustelut vahvistavat hyväksytyn lainsäädännön demokraattista legitiimiyttä, sillä kansalaiset kokevat, että heillä on mahdollisuus kuulla näkemyksiään. Julkinen keskustelu voi myös parantaa lainsäädännön sisältöä, kun **sidosryhmät** esittävät argumentteja puolesta ja vastaan, mikä mahdollistaa paremmin tietoon perustuvan lainsäädäntöpäätösten tekemisen. EU:n perussopimuksissa tunnustetaan nimenomaisesti kansalaisten osallistumisen edut unionin demokraattiseen toimintaan ja pyritään edistämään avointa ja läpinäkyvää vuoropuhelua toimielinten, sidosryhmien ja kansalaisten välillä.

23. On jo olemassa erityisiä mekanismeja, joilla varmistetaan tällainen osallistuminen EU:n tasolla ennen kuin komissio tekee lainsäädäntöehdotuksen. Näihin mekanismeihin kuuluvat eurooppalaiset kansalaisaloitteet [7] , sidosryhmien kuulemiset [8] ja julkiset kuulemiset [9] . Jos näitä mekanismeja sovelletaan asianmukaisesti, ne auttavat lisäämään kansalaisten osallistumista laajempaan lainsäädäntöprosessiin ainakin siihen asti, kun komissio tekee lainsäädäntöehdotuksen. Myös Euroopan talous- ja sosiaalikomitea ja alueiden komitea antavat neuvoja EU:n lainsäädännöstä. Molemmat lainsäätäjät voivat sitten valita, pitäisikö ja missä määrin niiden olisi otettava nämä näkemykset huomioon käsitellessään, muuttaessaan, neuvotellessaan ja äänestäessään lainsäädännöstä.

24. Kansalaisten osallistuminen edellyttää avointa lainsäädäntöprosessia. Suuri osa prosessista on jo nyt avointa. Parlamentti esimerkiksi keskustelee, tarkistaa ja äänestää alkuperäisestä kannastaan valiokunnissa julkisesti, kun taas neuvosto asettaa monia työryhmiensä laatimia asiakirjoja saataville ennakoivasti. Suljettujen ovien takana olevien lainsäätäjien väliset keskustelut – ilman asianmukaista asiakirja-aineistoa – vaarantavat kuitenkin julkisen epäilyn ja epävarmuuden syntymisen ja saattavat haitata tietoon perustuvaa keskustelua sen sisällöstä. Kansalaisten luottamus voi heikentyä, jos kansalaiset ovat huolissaan siitä, että vain tietyillä **etuoikeutetuilla ryhmillä** , niin sanotuilla sisäpiiriläisillä, on pääsy tietoihin ja heillä on valtuudet osallistua tiiviisti lainsäädäntöprosessiin [10] . Koska suhteellisen pieni määrä ihmisiä osallistuu suoraan kolmikantaneuvotteluihin, avoimuuden tarve korostuu entisestään demokraattisen legitiimiyden yhteydessä.

25. Tässä yhteydessä on tärkeää torjua pelkoa siitä, että tietyt eturyhmät saavat enemmän tietoa kolmikantaneuvotteluista, koska niillä on etuoikeus tutustua asiakirjoihin ja neuvottelujen osallistujiin. Tietojen **julkistamisen** lisääminen antamalla kaikkien kansalaisten ja kaikkien sidosryhmien saataville tietoja, joita jotkut saattavat pelätä vain hyvin varatuilla tahoilla, voi auttaa saamaan laajemman yleisön vakuuttumaan siitä, että on olemassa ”tasapuoliset toimintaedellytykset”.

26. On ilmaistu huoli siitä, että avoimuuden lisääminen johtaa julkisten edustajien ”lobbaamiseen”. Seuraus on, että julkisten edustajien ”lobbaus” on ongelma. Oikeusasiamies katsoo, että lobbaus on oikeutettua ja ongelmallista vain, jos se on hyvin yhteenliitettyjen ja hyvin varattujen harvojen etuoikeus. Jos tietoja kuitenkin annetaan kaikkien saataville, tämä huolenaihe on jossain määrin otettu huomioon.

27. Lobbaus voi myös olla ongelmallista, jos se tapahtuu aikana, jolloin julkiset edustajat tarvitsevat jonkin verran tilaa käsitellä ja keskustella ehdotetusta lainsäädännöstä. Kuten jäljempänä käsitellään, tämä tekee asiasta vielä vahvemman, jotta tiedot olisivat asianmukaisesti ja oikea-aikaisesti kaikkien saatavilla. Kansalaisten osallistuminen siten, että otetaan huomioon muut oikeutetut tarpeet, voi viime kädessä vain vahvistaa demokraattista prosessia ja sen tuotoksia.

28. Oikeusasiamies arvostaa kuitenkin huolia ja haasteita, joita lisääntynyt lobbaus voi tuoda esiin, ja toistaa vaatimuksensa vahvasta, luotettavasta ja pakollisesta avoimuusrekisteristä, joka on ”avoimuuden keskuskeskus”, johon useat EU:n hallintojärjestelmät yhdistäisivät [11] . Lainsäätäjät ja kansalaiset haluavat sekä tietää, kuka lobbaa EU:ssa, että heillä on luotettava ja helppokäyttöinen väline, jonka avulla voidaan saada tarvittavat taustatiedot mistä tahansa eturyhmästä, ja varmistaa, että ryhmät noudattavat täysin avoimuusrekisterin käytännesääntöjä [12] .

Oikeutettu tarve varmistaa lainsäädäntöprosessin tehokas organisointi

29. Vastuuvelvollisuus kansalaisia kohtaan ja kansalaisten osallistuminen ovat ensiarvoisen

tärkeitä demokraattisen prosessin legitiimiyden kannalta. Samalla edustukselliset demokratiat, kuten EU, antavat vaaleilla valituille edustajille vastuun ja valtuutuksen neuvotella lainsäädännön sisällöstä kansalaisten puolesta. Jotta tämä toimisi asianmukaisesti, vaaleilla valituilla edustajilla on oltava etuoikeutettu neuvottelutila. Olisi edustuksellisen demokratian perusolemuksen vastaista, jos kolmannet osapuolet, jotka haluavat osallistua suoraan parlamentaariseen keskusteluun, keskeyttäisivät keskustelun demokraattisesti valittujen edustajien keskuudessa (esimerkiksi pyrkimällä puuttumaan julkiseen lehteriltä keskustelun aikana).

30. Sen vuoksi on tarpeen tasapainottaa avoimeen prosessiin liittyvä intressi ja oikeutettu tarve varmistaa etuoikeutettu neuvottelutila. Vaikka yleisön oikeutta osallistua lainsäädäntöprosessiin on suojeltava ja edistettävä, tietyissä tilanteissa voidaan joutua rajaamaan täsmälliset mekanismit, joilla tätä oikeutta käytetään. Tällaisissa tapauksissa on kuitenkin vielä tärkeämpää, että yleisölle annetaan jälkikäteen kaikki tiedot, jotka ovat tarpeen tapahtuneen prosessin ymmärtämiseksi ja valvomiseksi.

31. Tehdessään ehdotuksia käytännön järjestelyistä, jotka ovat tarpeen sen varmistamiseksi, että demokraattisen vastuuvelvollisuuden ja kansalaisten osallistumisen periaatteet otetaan hyvin huomioon kolmikantaneuvotteluissa, oikeusasiamies tunnustaa, että lainsäädäntöprosessin tuloksellinen ja tehokas toiminta on yleisen edun mukaista. Loppujen lopuksi prosessi, jossa osallistujille ei anneta mahdollisuutta keskustella yksityisesti, ei ole juurikaan tarkoituksenmukainen, jos se ei kykene tuottamaan tuloksia. Tällaisten yksityisten keskustelujen laajuuden on kuitenkin oltava oikeassa suhteessa käsiteltävien kysymysten todelliseen arkaluonteisuuteen.

B. Trilogien avoimuus

32. Oikeusasiamies on yksilöinyt kolme keskeistä kysymystä, jotka liittyvät kansalaisten kannalta esiin nousevien kolmikantakokousten avoimuuteen: kansalaisten on tiedettävä, käydäänkö kolmikantaneuvotteluja lainsäädäntöehdotuksesta. ne tarvitsevat yleistä tietoa neuvottelujen sisällöstä; heidän on tiedettävä, ketkä osallistuvat neuvotteluihin. Oikeusasiamies tekee ehdotuksia siitä, miten trilogien avoimuutta voitaisiin parantaa keskittymällä asiakirjoihin, joissa käsitellään näitä keskeisiä kysymyksiä.

33. Oikeusasiamies myöntää aluksi, että EU:n toimielimet julkaisevat jo merkittäviä tietoja ja asiakirjoja lainsäädäntöprosessista ja tietyistä kolmikantaneuvotteluista. Valitettavasti suuri osa julkisesti saatavilla olevista tiedoista levitetään usein eri tietokantoihin ja verkkosivustoihin, koska ei ole yhteistä institutionaalista tilaa, jossa kansalaiset voisivat helpommin tutustua kaikkiin asiaankuuluviin asiakirjoihin.

34. Vaikka asiantuntijat ja sisäpiiriläiset voivat jäljittää ja paikantaa tätä hajaantunutta tietoa, useimmille kansalaisille hyödyllinen pääsy on vaikeaa. Tämä valitettavasti lisää kolmikantaneuvottelujen ”mystiikkiä”, mikä vähentää kansalaisten osallistumista ja heikentää siten heidän demokraattisia oikeuksiaan. Sen vuoksi olisi tehostettava toimia tällaisten tietojen vakiinnuttamiseksi, sillä niiden toteuttamatta jättäminen uhkaa vahvistaa kuilua asiantuntijoiden sisäpiiriläisten ja tavallisten kansalaisten välillä.

”Trilogikalenterit”

35. Keskeinen tekijä avoimessa lainsäädännössä on tietää, milloin keskusteluja käydään. Kansalaiset voivat seurata EU:n lainsäädäntöehdotuksen elinkaarta erillisillä julkisilla verkkosivustoilla [13] , mutta näihin verkkosivustoihin ei sisälly kattavaa tietoa yksittäisistä kolmikantaneuvotteluista, erityisesti meneillään olevista ja tulevista kolmikantaneuvotteluista. Parlamentti ja komissio myönsivät oikeusasiamiehelle antamissaan vastauksissa, että kolmikantaneuvotteluista ei ilmoiteta järjestelmällisesti julkisesti. Parlamentti esitteli myös toimia, joita se tekee lisätietojen antamiseksi.

36. Oikeusasiamies katsoo, että **kolmikantakokousten julkaiseminen** etukäteen edistäisi suuresti avoimuutta. Vaikka kolmikantaneuvottelut eivät ole muodollisesti osa lainsäädäntömenettelyä, niiden tunnustettu keskeinen asema prosessissa edellyttää kokousten julkaisemista. Tämä tunnustetaan toimielinten yhteisessä julistuksessa kolmikantaneuvotteluista edellyttäen, että kolmikantaneuvotteluista ilmoitetaan mahdollisuuksien mukaan [14] . Joitakin tietoja julkistetaan jo parlamentin komiteoissa [15] ja neuvoston pysyvien edustajien komiteassa (Coreper) [16] , jossa ilmoitetaan viimeaikaisista tai tulevista kolmikantaneuvotteluista. Nämä tiedot ovat sitten osa kokouspöytäkirjaa tai asiaankuuluvaa videokuvaa. Voi kuitenkin olla vaikea löytää, ellei sitä ole linkitetty verkkosivustoille, jotka kattavat koko menettelyn. Tämä edellyttää jälleen yhteisen institutionaalisen tilan luomista tällaisten perustietojen, mutta kriittisten tietojen julkista levittämistä varten.

37. Toimielimet itse hyötyisivät kolmikantaneuvottelujen päivämäärien julkaisemisesta. Koska muodollinen menettely päättyy kolmikantaneuvottelujen aikana, lainsäädäntötietokannoissa on suuria puutteita, joiden aikana prosessi näyttää lepäävän [17] . Asettamalla nämä tiedot saataville toimielimet osoittavat, että edistystä on tapahtunut.

Oikeusasiamies ehdottaa, että toimielimet asettavat julkisesti saataville kolmikantakokouksen aikataulun, jossa yksilöidään tulevat kolmikantaneuvottelut. Niissä olisi viitattava myös lainsäädäntöasioita koskeviin tietokantoihin sisältyviin kolmikantaneuvotteluihin.

38. Kuten toimielinten vastaukset ovat osoittaneet, tarvittavat tiedot ovat jo saatavilla sisäisesti. Oikeusasiamies katsoo, että julkinen kolmikantakokouskalenteri voidaan luoda olematta liian muodollinen ja jäykät kansalaiset pystyvät ymmärtämään, että päivämäärät voivat muuttua, ja että jokaista kokousta ei voida ilmoittaa etukäteen (kuten lyhyellä varoitusajalla koolle kutsutut). Tarvittaessa kalenteriin voidaan merkitä ”luonnos”.

39. Tällaisen aikataulun laatimiseen liittyvät hallinnolliset vaikeudet eivät ole syy estää kansalaisia seuraamasta lainsäädäntömenettelyn etenemistä. Tällainen perustieto on sitoutumisen edellytys.

Laitosten ”alkuperäiset positiot”

40. EU:n lainsäädäntömenettely alkaa komission ehdotuksesta, joka toimitetaan lainsäätäjille – parlamentille ja neuvostolle – ja julkistetaan. Ennen kolmikantaneuvottelujen aloittamista lainsäätäjät sopivat sisäisesti omasta **kannastaan** ehdotukseen, toisin sanoen komission tekstiin mahdollisesti tehtävistä muutoksista. Nämä ”alustavat kannat” toimivat neuvottelujen lähtökohtana.

41. Parlamentin puolesta kannasta päättää joko asiasta vastaava valiokunta tai koko parlamentti eli täysistunto sen jälkeen, kun tekstistä on keskusteltu, sitä on muutettu ja siitä on äänestetty julkisesti. Neuvoston puolelta pysyvien edustajien komitea tai ministerit itse sopivat alkuperäisestä kannasta. Kolmikantakokouksen tavoitteena on sitten päästä yhteisymmärrykseen hyväksyttävästä kompromissitekstistä, joka perustuu näihin kantoihin. Sillä välin komissio avustaa kolmikantaneuvotteluissa selittämällä ja tarvittaessa puolustamalla ehdotuksensa ansioita. Komissio voi myös peruuttaa ehdotuksen poikkeuksellisissa olosuhteissa.

42. Jotta kansalaiset voisivat valvoa edustajiensa toimintaa, heidän on kyettävä vertaamaan prosessin tuloksia edustajiensa alkuperäiseen kantaan, jotta he voivat tarvittaessa kysyä, miksi kannat muuttuivat, ja saada vakuuttuneiksi siitä, että prosessissa on otettu huomioon kaikki edut ja näkökohdat. Tämä pätee yleensäkin lainsäädäntöprosessiin, ja sen on koskettava myös kolmikantaneuvottelujen epävirallista mutta erittäin ratkaisevaa prosessia.

43. Toimielinten väliset kolmikantaneuvottelut alkavat vasta sen **jälkeen, kun** lainsäätäjät ovat vahvistaneet alustavat kantansa. Näiden kantojen asettaminen yleisön saataville ennakoivasti ei näin ollen vahingoittaisi neuvottelijoiden valmiuksia neuvotella itse kolmikantaneuvotteluissa. Avauskannat antavat kansalaisille myös selkeän kuvan pian käytävien yksityiskohtaisten neuvottelujen parametreista.

44. Parlamentin kanta on jo aina julkistettu, kun taas neuvosto julkaisee sen toisinaan. Julkaisussa – vaikka se olisikin neuvoston jaksoittaista – tunnustetaan implisiittisesti, että tämä ei heikennä neuvotteluvalmiuksia. Jäljellä on kaikkien lainsäädäntöehdotusten alustavien kantojen **järjestelmällinen julkaiseminen** .

45. Julkaisemisen olisi oltava riippumatonta siitä sisäisestä tasosta, jolla kannasta on sovittu. Esimerkiksi neuvostossa on sovittu joistakin alustavista kannoista ministeritason alapuolella. Kansalaiset ymmärtävät, että asiakirja sisältää toimielimen **ei-sitovan avauskannan** ja että tämä kanta todennäköisesti (jos ei ole varma) muuttuu neuvottelujen aikana sopimukseen pääsemiseksi. Näin tapahtuu myös monissa jäsenvaltioiden parlamenteissa, joissa muutokset hallituksen esitykseen ovat kansalaisten nähtävissä. Vaikka EU:n toimielinten välisessä ympäristössä on erityisiä haasteita, tällaiset haasteet eivät voi horjuttaa kansalaisten oikeutta asianmukaiseen osallistumiseen lainsäädäntöprosessiin. Tällaisten alkuperäisten positioiden julkistaminen voi sisältää lausuntoja, joissa selvennetään, että nämä ovat vain avaavia positioita.

Oikeusasiamies ehdottaa, että molemmat lainsäätäjät asettavat ennen

kolmikantaneuvottelujen aloittamista ennakoivasti saataville kantansa komission ehdotukseen riippumatta siitä, millä tasolla kanta on hyväksytty sisäisesti ja lainsäädäntöehdotuksesta riippumatta.

Kolmikantakokousten esityslistat

46. Kokouskalenterit ja avauskannat ovat tärkeitä, mutta tietoon perustuvaa julkista keskustelua käydään vain, jos saatavilla on tietoja käsiteltävänä olevan ehdotuksen näkökohdista. Toimielinten olisi edistettävä tällaista tietoon perustuvaa keskustelua julkaisemalla **kolmikantakokousten esityslistat** .

47. Toimielimet laativat jo yksittäisten kolmikantakokousten esityslistat. Näissä esityslistoissa esitetään yleensä, mitä lainsäädäntöehdotuksen tiettyä osaa käsitellään asianomaisessa kokouksessa. Sen vuoksi toimielinten olisi voitava toimittaa yleisölle yleisempi yhteenveto tästä asialistasta, jossa keskitytään kolmikantakokouksessa käytävien keskustelujen tärkeimpiin kohtiin. Tietoa annettaisiin yleisölle **paljastamatta yksittäisiä strategioita tai vaarantamatta neuvotteluja** .

48. Esityslistalla on kuitenkin merkitystä vain, jos se julkaistaan ennen asianomaista kolmikantakokousta. Jos aikarajoitukset estävät julkaisemisen ennen kokousta, julkaisemisen olisi tapahduttava pian sen jälkeen.

Oikeusasiamies ehdottaa, että toimielimet asettavat saataville yleisen yhteenvedon esityslistasta ennen kolmikantakokouksia tai pian sen jälkeen.

”Neljän sarakkeen” asiakirjat ja lopullinen kompromissiteksti

49. Tärkeimpänä kolmikantaneuvottelujen työvälineenä on noussut yksi keskeinen asiakirja: ” **neljän sarakkeen” asiakirja** . Tässä asiakirjassa yhdistetään kolmessa ensimmäisessä sarakkeessa esitetyt kolmen toimielimen alkuperäiset kannat – neljänteen sarakkeeseen – **kompromissitekstiin** , jota se kehittyy keskustelujen aikana, usein rivi- tai kappalekohtaisesti. Neuvottelujen edetessä yhä useammat neljännestä sarakkeesta täytetään. Täytetty ja hyväksytty neljäs sarake muodostaa **lopullisen kompromissitekstin** , joka julkistetaan ja joka kunkin lainsäätäjän on hyväksyttävä muodollisessa menettelyssä, jotta siitä tulee laki. Kehittymässä oleva nelisarakeasiakirja seuraa näin ollen kolmikantaneuvottelujen edistymistä. Se on itse asiassa epävirallisen, mutta ratkaisevan kolmikantaneuvotteluprosessin ”kartta”.

50. Mahdollisuus tutustua nelisarakkeen asiakirjan kehittyviin versioihin antaisi yleisölle mahdollisuuden seurata, miten lopullinen teksti on syntynyt toimielinten erilaisista lähtökohdista. Oikeusasiamies toteaa tarkastustensa perusteella, että nelisarakkeen asiakirjasta laaditaan yleensä uusi versio jokaista kolmikantakokousta varten. Kun kansalaiset tutkivat näitä nelisarakkeen asiakirjojen versioita, he voisivat ymmärtää, missä ja milloin edustajat pääsivät kompromissiin hyväksymällä sanamuodon, joka poikkeaa heidän alkuperäisestä kannastaan.

Asiakirjan avulla edustajat voivat myös esitellä ja selittää neuvottelukantojaan ja onnistumisiaan. Asiakirjasta käy ilmi, mihin kompromisseihin on päästy ja missä kaikkia osapuolia hyödyttäviä ratkaisuja on löydetty.

51. Kansalaiselle on elintärkeää, että tällainen ”kartta” tarjoaa mahdollisuuden vastuuvelvollisuuteen. Tällaisten asiakirjojen julkaiseminen antaa selkeitä ja yksityiskohtaisia näkemyksiä kolmikantaneuvotteluprosessista, ja se on välttämätön osa demokraattista vastuuvelvollisuutta.

52. Oikeusasiamies ymmärtää EU:n toimielinten välisten neuvottelujen erityishaasteet ja -herkkyydet. On kuitenkin pyrittävä ratkaisemaan tällaiset haasteet, jotta kansalaiset voivat tosiasiallisesti käyttää demokraattisia oikeuksiaan.

53. Keskeinen kysymys on juuri se **, milloin** neljän sarakkeen asiakirjat olisi julkistettava ennakoivasti.

54. On kiistatonta, että kiinnostus hyvin toimiviin kolmikantaneuvotteluihin on tilapäisesti suurempi kuin avoimuus, **niin kauan kuin kolmikantaneuvottelut ovat käynnissä** . Monimutkaisissa kolmikantaneuvotteluissa oikeusasiamiehen tutkimat asiat olivat monimutkaisia – yksi lainsäädäntövallan käyttäjä voi tehdä myönnytyksen jommankumman osan luonnoksesta odottaessaan, että toinen lainsäätäjä voi tehdä myönnytyksiä myöhemmässä vaiheessa. Tällaiset varhaiset myönnytykset voidaan kuitenkin peruuttaa tai niitä voidaan muuttaa myöhempien neuvottelujen tuloksen mukaan. Jos tehdyt myönnytykset julkistetaan välittömästi siinä vaiheessa, kun konkreettisia tuloksia ei ole vielä saatu, on vaarana, että tällaiset myönnytykset muuttuvat ainakin tarkkailijoiden silmissä ”kiviksi”. Yleisöä, joka ei ehkä ole tietoinen lainsäätäjien arkaluonteisista neuvottelustrategioista, jotka koskevat tällaisia myönnytyksiä, voitaisiin johtaa vakavasti harhaan. Tällaisen riskin edessä osallistujat saattavat olla tekemättä vakavia myönnytyksiä. Näin ollen varhainen ilmoittaminen voi mahdollisesti vahingoittaa neuvotteluprosessia.

55. Kun neuvottelut on saatu päätökseen, julkisella valvonnalla ei voi olla suoraa **vaikutusta neuvotteluihin** , vaikka se voi vaikuttaa itse lainsäädännön kohtaloon. Julkinen tarkastelu keskittyy pääasiassa lopulliseen hyväksyttyyn tekstiin, joka on tänään jo julkisesti saatavilla ennen hyväksymistä. Osallistavan demokratian periaatteena on, että lainsäädäntöä **valvotaan ennen sen hyväksymistä** .

56. Kansalaisten olisi kuitenkin myös kyettävä ymmärtämään tärkeimmät kolmikantaneuvotteluun johtaneet neuvotteluvaiheet siten, että **ne saavat mahdollisimman paljon käyttöönsä nelisarakkeen asiakirjat mahdollisimman pian neuvottelujen päättymisen jälkeen.** Vaikka nämä asiakirjat kehittyvät ja niitä vaihdetaan epävirallisesti usein kolmikantaneuvotteluissa, pääasiassa yleistä etua koskevat nelisarakkeet ovat ne, jotka on laadittu ennen kutakin kolmikantakokousta. Näissä asiakirjoissa annetaan myös hyödyllistä tietoa kansalaisille, **jotka haluavat asettaa vaaleilla valitut edustajat vastuuseen** . Niistä voi olla hyötyä myös tutkijoille ja **historioitsijoille, jotka haluavat ymmärtää paremmin lainsäätäjien aikeet.**

Oikeusasiamies ehdottaa, että toimielimet asettavat ennakoivasti saataville neljän sarakkeen asiakirjat, myös lopullisen sovitun tekstin, mahdollisimman pian neuvottelujen päättymisen jälkeen.

Kolmikantakokouksen muistiot

57. Nämä kolme toimielintä eivät tällä hetkellä laadi **yhteisiä kolmikantaneuvotteluja koskevia pöytäkirjoja** ; edustajat esittävät vain omia muistioitaan, jotta he voivat raportoida omasta toimielimestään. Tällaiset asiakirjat kattavat usein toimielimen **neuvottelustrategian** ja arvioivat **kriittisesti muiden toimielinten kantoja.** Tällaisten tietojen luovuttaminen ennakoivasti voisi tällaisten muistioiden sisällöstä riippuen mahdollisesti haitata neuvotteluja ja johtaa dokumentoimattomaan raportointiin. Oikeusasiamies myöntää näin ollen, että tällaisia sisäisiä raportteja ei välttämättä ole helppo asettaa saataville **ennakoivasti** . Kiinnostuneet kansalaiset voivat kuitenkin pyytää saada tutustua näihin asiakirjoihin EU:n **asiakirjojen julkisuutta koskevan lainsäädännön** [18] mukaisesti. Tämän jälkeen toimielimet voivat **tapauskohtaisesti** arvioida, onko olemassa perusteita kieltäytyä julkistamasta tietoja.

58. Osa sisäisistä raporteista on kuitenkin **julkisesti saatavilla** esimerkiksi parlamentin valiokunnan kokousten pöytäkirjojen tai videoiden sekä pysyvien edustajien komitean yhteenvedon muodossa. Tällaiset tiedot olisi sisällytettävä kaikkiin asiaankuuluviin tietokantoihin sen varmistamiseksi, että ne ovat helposti kaikkien asiasta kiinnostuneiden kansalaisten saatavilla.

Oikeusasiamies ehdottaa, että toimielimet sisällyttävät kolmikantaneuvotteluja käsitteleviin lainsäädäntötietokantoihin ja kalenteriin linkkejä toimielinten julkisten kokousten pöytäkirjoihin tai videoihin, joissa on keskusteltu kolmikantaneuvotteluista.

Osallistujaluettelot

59. Jotta heidän edustajansa voidaan saattaa vastuuseen, kansalaisten on tiedettävä, keitä lainsäädännön piiriin kuuluvat edustajat ovat. Kolmikantakokouksiin osallistuu parlamentin, neuvoston ja komission edustajia. Nämä edustajat ovat parlamentin puolella useita **jäseniä** [19] kaikista poliittisista ryhmistä ja asiasta vastaavan valiokunnan **puheenjohtaja** ; neuvoston puolelta neuvoston kiertävää puheenjohtajuutta hoitavan jäsenvaltion asiasta vastaava **kansallinen ministeri tai korkea-arvoiset kansalliset virkamiehet** , kuten pysyvä edustaja [20] ; ja komission puolelta asiasta vastaava komission **jäsen** [21] tai muut **komission korkean tason virkamiehet** . Poliittiset edustajat saavat usein tukea henkilöstön jäseniltä. Joissakin tapauksissa trilogiin voi osallistua useita kymmeniä ihmisiä.

60. Vastuuvelvollisuus edellyttää, että niiden osallistujien nimet, joilla on **poliittinen vastuu** tehdyistä päätöksistä, ilmoitetaan yleisölle. Näitä ovat pääasiassa parlamentin jäsenet, ministerit ja komission jäsenet, eli **läsnä olevat poliitikot** . Joissakin kolmikantaneuvotteluissa

instituutioita eivät kuitenkaan edusta poliitikot vaan ylemmät virkamiehet. Vaikka parlamentin jäsenet edustavat aina parlamenttia kolmikantakokouksessa, neuvoston puheenjohtajana toimiva jäsenvaltio ei aina lähetä asiasta vastaavaa ministeriä eikä komissio aina lähetä asiasta vastaavaa komission jäsentä. Jos **päätösvalta** siirretään poliitikoilta ylemmille virkamiehille, myös heidän henkilöllisyytensä olisi ilmoitettava ennakoivasti.

61. Oikeusasiamies toteaa, että kolmikantaneuvotteluja edeltää tai seuraa usein niin sanotut **tekniset kokoukset** . Kokouksiin osallistuu asianomaisten kolmen toimielimen virkamiehiä, joilla on asiantuntemusta kyseessä olevista asioista. Näissä teknisissä kokouksissa joko suunnitellaan organisaatiota tai keskustellaan lainsäädäntöehdotuksen teknisistä näkökohdista. Oikeusasiamies on pannut merkille tällaisten kokousten merkityksen sen varmistamisessa, että toisinaan monimutkaiset tekniset seikat selvennetään. Poliittisten päättäjien on kuitenkin hyväksyttävä tällaisen teknisen kokouksen tulokset seuraavassa kolmikantakokouksessa. Koska poliittinen vastuu tällaisista ”teknisistä kokouksista” on toimielimen poliittisilla edustajilla, näiden virkamiesten nimiä ei välttämättä tarvitse ilmoittaa ennakoivasti.

Oikeusasiamies ehdottaa, että toimielimet asettavat ennakoivasti saataville luettelon edustajista, jotka ovat poliittisesti vastuussa kolmikantakokouksen aikana tehdyistä päätöksistä, kuten asianomaiset parlamentin jäsenet, neuvoston puheenjohtajavaltion asiasta vastaava ministeri ja asiasta vastaava komission jäsen. Jos päätösvalta siirretään virkamiehille, heidän henkilöllisyytensä olisi myös ilmoitettava ennakoivasti.

Muut trilogiasiakirjat

62. Toimielinten olisi asetettava mahdollisimman monet kolmikantaneuvotteluihin liittyvät asiakirjat suoraan kansalaisten saataville mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Oikeusasiamies katsoo, että hänen ehdotuksensa ovat järkevä ja asianmukainen **lähtökohta** sille, että kansalaisille tarjotaan ennakoivasti tietoa, joka on ratkaisevan tärkeää heidän perussopimusten mukaisten demokraattisten oikeuksiensa tehokkaan käyttämisen kannalta.

63. Kansalaisten ja tutkijoiden olisi kuitenkin myös voitava saada **lisätietoja heitä kiinnostavista** kolmikantaneuvotteluista. Ne voivat esittää **yksittäisiä pyyntöjä** toimielimille tutustumisoikeutta koskevan lainsäädännön nojalla [22] , ja oikeusasiamies kannustaa toimielimiä antamaan **mahdollisimman laajan oikeuden tutustua** tällaisiin asiakirjoihin, jotka ovat lähinnä ”lainsäädäntöasiakirjoja” [23] . Nämä asiakirjat voivat sisältää asiakirjoja, jotka on esitetty kolmikantaneuvotteluissa, ja asiakirjoja, jotka on esitetty kolmikantaneuvotteluja edeltävissä tai sen jälkeisissä teknisissä kokouksissa.

Oikeusasiamies ehdottaa, että toimielimet asettavat asiakirjojen julkisuutta koskevien pyyntöjen helpottamiseksi mahdollisuuksien mukaan saataville luettelot kolmikantaneuvotteluissa esitetyistä asiakirjoista.

64. Tämä lisäisi kolmikantaneuvottelujen avoimuutta antamalla kansalaisille mahdollisuuden määrittää, minkälaiset asiakirjat olivat heidän edustajiensa päätösten perusta. Jos ja kun

toimielimet myöntävät pyynnöstä oikeuden tutustua tällaisiin lisäasiakirjoihin, niiden olisi myös asetettava tällaisten asiakirjojen jäljennökset saataville ennakoivasti verkossa.

C. Yhteinen tietokanta

65. Äskettäin hyväksytyssä toimielinten välisessä sopimuksessa [24] määrätään, että parlamentti, neuvosto ja komissio tekevät **yhteistyötä erityisen yhteisen tietokannan luomiseksi lainsäädäntöasioiden edistymisestä** . Oikeusasiamies suhtautuu tähän aloitteeseen myönteisesti ja kannustaa siihen. Kuten hänen tutkimuksensa on osoittanut, on tärkeää, että lainsäädäntöprosessia koskevat tiedot, myös kolmikantaneuvottelut, asetetaan saataville, mutta myös se, että nämä tiedot ovat **helposti ja helposti kansalaisten saatavilla, mieluiten yhdellä ainoalla alustalla ja avoimen datan valmiuksilla** . Kansalaisille annettavan tiedon arvo moninkertaistuu, koska enemmän asiakirjoja on linkitetty yhteen alustaan – keskitettyyn asiointipisteeseen – mikä poistaa tarpeen tehdä hakuja eri verkkosivustojen ja tietokantojen kautta.

66. Kolmikantakokousten yhteydessä tällainen foorumi voisi sisältää kolmikantaneuvottelujen päivämäärät, kolmen toimielimen alustavat kannat, yleiset kolmikantaneuvottelujen esityslistat, neljän sarakkeen asiakirjat, lopulliset kompromissitekstit, julkistetut kolmikantaneuvottelujen muistiot, luettelot asianomaisista poliittisista päätöksentekijöistä ja mahdollisuuksien mukaan luettelon muista neuvottelujen aikana esitetyistä asiakirjoista.

Oikeusasiamies kannustaa toimielimiä tekemään yhteistyötä, jotta mahdollisimman paljon kolmikantaneuvotteluja koskevia tietoja ja asiakirjoja olisi julkisesti saatavilla helppokäyttöisen ja helposti ymmärrettävän yhteisen tietokannan kautta.

D. Loppuhuomautukset

67. Kolmikantaneuvotteluista on tullut keskeinen osa EU:n lainsäädäntöprosessia. Tiedot kolmikantaneuvotteluista ovat tietoa siitä, miten yli 500 miljoonan kansalaisen elämää säätelevät lait hyväksytään. Jotta kansalaiset voisivat osallistua tehokkaasti demokratian toteuttamiseen Euroopan unionissa asettamalla edustajansa vastuuseen ja ilmaisemalla mielipiteensä, heidän on saatava käyttöönsä nämä tiedot. Jos kansalaiset pitävät EU:n lainsäädännön hyväksymisprosessia helppokäyttöisenä ja läpinäkyvänä, heidän luottamuksensa EU:hun ja sen toimielimiin lisääntyy. Tämä kuuluu EU:n lainsäädännön legitiimiyden ytimeen.

68. Oikeusasiamies on tietoinen erittäin huolellisesta tuomiosta, joka on tehtävä oikean tasapainon löytämiseksi avoimuuden ja muiden oikeutettujen ja tärkeiden **yleisten etujen välillä.** Hän on myös tietoinen erityisistä haasteista ja herkkyyksistä, jotka liittyvät lainsäädäntöehdotuksiin liittyvien kompromissien aikaansaamiseen. Hänellä ei kuitenkaan ole epäilystäkään siitä, että kolmikantaneuvottelujen suurempi avoimuus johtaa lainsäädäntöprosessiin, joka on avoimempi kaikille yhteiskunnan osa-alueille, on hyvin perillä ja on viime kädessä oikeutetumpi Euroopan kansalaisten silmissä. Tämä tutkimus saatiin päätökseen EU:n kannalta huomattavan epävarmana ajanjaksona. Vaikka kukaan ei voi ennustaa tämän epävarmuuden seurauksia, kaikki toimet avoimuuden lisäämiseksi ja siten

EU:n toimielinten legitiimiyden lisäämiseksi voivat ainoastaan tukea demokraattisia arvoja, jotka on julistettu perussopimuksissa, joihin EU perustuu ja joiden taustalla on EU.

69. Oikeusasiamies toivoo, että avoimuusehdotukset käsitellään erittäin huolellisesti kolmessa toimielimessä ja että niitä pidetään järkevänä ja tasapainoisena panoksena EU:n tärkeään asiaan. Hän on tietoinen todellisesta huolesta, jonka mukaan avoimuuden lisääminen voisi paradoksaalisesti johtaa vähempään, koska jotkut kolmikantaneuvotteluihin osallistuvat saattavat joutua palaamaan epävirallisempiin ja tallentamattomiin neuvottelumenetelmiin. Hän luottaa kuitenkin siihen, että se, mitä hän on havainnut kaikkien kolmen toimielimen haluna tehdä vieläkin suurempia ponnisteluja kansalaisten luottamuksen lisäämiseksi – erityisesti tällä hetkellä – varmistaa, ettei näin tapahdu.

Ehdotukset

Oikeusasiamies tekee tutkimuksen perusteella parlamentille, neuvostolle ja komissiolle seuraavat ehdotukset:

- **Oikeusasiamies ehdottaa, että toimielimet asettavat julkisesti saataville kolmikantakokouksen aikataulun, jossa yksilöidään tulevat kolmikantaneuvottelut. Niissä olisi viitattava myös lainsäädäntöasioita koskeviin tietokantoihin sisältyviin kolmikantaneuvotteluihin.**
- **Oikeusasiamies ehdottaa, että molemmat lainsäätäjät asettavat ennen kolmikantaneuvottelujen aloittamista ennakoivasti saataville kantansa komission ehdotukseen riippumatta siitä, millä tasolla kanta on hyväksytty sisäisesti ja lainsäädäntöehdotuksesta riippumatta.**
- **Oikeusasiamies ehdottaa, että toimielimet asettavat saataville yleisen yhteenvedon esityslistasta ennen kolmikantakokouksia tai pian sen jälkeen.**
- **Oikeusasiamies ehdottaa, että toimielimet asettavat ennakoivasti saataville neljän sarakkeen asiakirjat, myös lopullisen sovitun tekstin, mahdollisimman pian neuvottelujen päättymisen jälkeen.**
- **Oikeusasiamies ehdottaa, että toimielimet sisällyttävät lainsäädäntötietokantoihin ja kolmikantaneuvotteluja käsitteleviin kalentereihin linkkejä toimielinten julkisten kokousten pöytäkirjoihin tai videoihin, joissa on keskusteltu kolmikantaneuvotteluista.**
- **Oikeusasiamies ehdottaa, että toimielimet asettavat ennakoivasti saataville luettelon edustajista, jotka ovat poliittisesti vastuussa kolmikantakokouksen aikana tehdyistä päätöksistä, kuten asianomaiset parlamentin jäsenet, neuvoston puheenjohtajavaltion asiasta vastaava ministeri ja asiasta vastaava komission jäsen. Jos päätösvalta siirretään virkamiehille, heidän henkilöllisyytensä olisi myös ilmoitettava ennakoivasti.**
- **Oikeusasiamies ehdottaa, että toimielimet asettavat asiakirjojen julkisuutta koskevien pyyntöjen helpottamiseksi mahdollisuuksien mukaan saataville luettelot kolmikantaneuvotteluissa esitetyistä asiakirjoista.**
- **Oikeusasiamies kannustaa toimielimiä tekemään yhteistyötä, jotta mahdollisimman paljon kolmikantaneuvotteluja koskevia tietoja ja asiakirjoja olisi julkisesti saatavilla helppokäyttöisen ja helposti ymmärrettävän yhteisen tietokannan kautta.**

Tämä päätös ja oikeusasiamiehen ehdotukset toimitetaan Euroopan parlamentille, neuvostolle ja komissiolle. Oikeusasiamies pyytää toimielimiä ilmoittamaan hänelle kaikista hänen ehdotustensa johdosta toteuttamistaan toimista 15. joulukuuta 2016 mennessä.

Strasbourg, 12.7.2016

Emily O'Reilly

Euroopan oikeusasiamies

[1] Kuluttajille tarkoitetuista kiinteää asunto-omaisuutta koskevista luottosopimuksista sekä direktiivien 2008/48/EY ja 2013/36/EU ja asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta 4.2.2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/17/EU (EUVL 2014, L 60, s. 34).

[2] Ihmisille tarkoitettujen lääkkeiden kliinisistä lääketutkimuksista ja direktiivin 2001/20/EY kumoamisesta 16.4.2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 536/2014 (EUVL 2014, L 158, s. 1).

[3] Oikeusasiamiehen aloituskirjeet toimielimille, toimielinten vastaukset, oikeusasiamiehen tarkastuskertomukset ja yleisön vastaukset oikeusasiamiehen julkiseen kuulemiseen löytyvät täältä: http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/case.faces/en/46048/html.bookmark [Linkki]

[4] Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission välinen toimielinten sopimus paremmasta lainsäädännöstä (EUVL 2016, L 123, s. 1) (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.123.01.0001.01.ENG [Linkki]).

[5] Tuomio *Ruotsi ja Turco v. neuvosto* , yhdistetyt asiat C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374, 46 kohta.

[6] Toisin sanoen Alankomaiden *Tweede Kamer* , British *House of Commons* ja *House of Lords* , Ranskan *Assemblée nationale* ja Romanian *Senat* (asiakirjat ovat saatavilla osoitteessa: http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/case.faces/en/46048/html.bookmark [Linkki]).

[7] Tiedot saatavilla osoitteessa: http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome [Linkki]

[8] Tiedot saatavilla osoitteessa: http://ec.europa.eu/smart-regulation/stakeholder-consultation/index_en.htm [Linkki]

[9] Tiedot saatavilla osoitteessa: http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_en.htm [Linkki]

[10] Oikeusasiamiehen julkinen kuuleminen on osoittanut, että monet eri toimijat, niin kansalaisjärjestöt, liike-elämän järjestöt kuin kansalaisetkin, ovat todellakin tätä mieltä.

[11] Lisätietoja on Euroopan komission puheenjohtajalle 26. toukokuuta 2016 osoitetussa avoimuusrekisteriä koskevassa oikeusasiamiehen kirjeessä, joka on saatavilla osoitteessa http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/otherdocument.faces/en/67708/html.bookmark [Linkki]

[12] Tietoja saatavilla osoitteessa: http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=en [Linkki]

[13] Erityisesti EUR-Lex ([Linkki]http://eur-lex.europa.eu/collection/legislative-procedures.html), parlamentin lainsäädäntätarkkailuryhmä ([Linkki]') ja neuvoston yhteispäätöstietokanta (' [Linkki]).

[14] Yhteispäätösmenettelyyn sovellettavista käytännön menettelytavoista (EY:n perustamissopimuksen 251 artikla) 13.6.2007 annetun Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission yhteisen julistuksen 9 kohta (EUVL 2007, C 145, s. 5). (saatavilla osoitteessa: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20150909+ANN-19+DOC+XML+ [Linkki]).

[15] Valiokunnat, jotka ovat erikoistuneet tiettyihin parlamentin toiminnan näkökohtiin (esim. ympäristö, maatalous, kauppa), joiden tehtävänä on valmistella parlamentin täysistunnon työskentelyä. He koostuvat parlamentin jäsenistä ja keskustelevat julkisesti: http://www.europarl.europa.eu/committees/en/home.html [Linkki]

[16] Komitean tehtävänä oli valmistella neuvoston työskentelyä. Se koostuu 28 jäsenvaltion pysyvistä edustajista (suurlähettiläistä) tai pysyvien edustajien sijaisista: http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/ [Linkki]

[17] Esimerkiksi kaikki kolme alaviitteessä 13 mainittua tietokantaa sisältävät lähes vuoden aukkoja kliinisiä tutkimuksia koskevan asetuksen ja kiinnitysluottodirektiivin osalta. Kolmikantaneuvottelut olivat käynnissä tänä aikana.

[18] Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1049/2001 (EYVL L 145, s. 43).

[19] Täydellinen luettelo saatavilla osoitteessa: http://www.europarl.europa.eu/meps/en/full-list.html [Linkki]

[20] Lisätietoja: http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/presidency-council-eu/ [Linkki]

[21] Luettelo ja roolit saatavilla osoitteessa: https://ec.europa.eu/commission/2014-2019_en [Linkki]

[22] Ks. alaviite 18.

[23] Asetuksessa (EY) N:o 1049/2001 viitataan ”lainsäädäntöasiakirjoihin” ”asiakirjoina, *jotka on laadittu tai vastaanotettu jäsenvaltioissa tai jäsenvaltioita oikeudellisesti sitovien säädösten hyväksymismenettelyjen yhteydessä* ”.

[24] Ks. alaviite 4.