

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

Päätös strategisessa tutkimuksessa OI/2/2017/TE neuvoston lainsäädäntöprosessin avoimuudesta

Päätös

Kanteluasia OI/2/2017/TE - **Tutkittavaksi otetut kantelut**, pvm 10/03/2017 - **Suositus** 09/02/2018 - **Erityiskertomukset**, pvm 16/05/2018 - **Päätökset**, pvm 15/05/2018 - **Asiaan liittyvät toimet** Euroopan unionin neuvosto (Asian käsittelyn lopettaminen erityiskertomuksen jälkeen) | Euroopan unionin neuvosto (Hallinnollinen epäkohta) |

Tämä strateginen tutkimus koski lainsäädäntöehdotuksista käytävien keskustelujen avoimuutta EU:n neuvoston, jäljempänä 'neuvosto', valmisteluelimissä.

Jotta Euroopan kansalaiset voivat asianmukaisesti käyttää demokraattista oikeuttaan osallistua EU:n päätöksentekoprosessiin ja saattaa asianomaiset vastuuseen, lainsäädäntökäsittelyjen on oltava riittävän avoimia.

Kun 28 jäsenvaltion hallitukset neuvostossa hyväksyvät virallisesti EU:n lainsäädännön, kokoukset ja mahdolliset lainsäädäntökeskustelut ovat julkisia. Ennen kuin neuvosto saavuttaa virallisen kannan, keskusteluja käydään kuitenkin yli 150 valmisteluelimessä. Tällä tasolla ehdotetaan useimpia muutoksia lainsäädäntöluonnokseen ja pyritään kompromisseihin jäsenvaltioiden välillä.

Valmisteluelimet eivät kuitenkaan kokoontu julkisesti. Kansalaiset voivat käyttää demokraattista oikeuttaan seurata lainsäädäntökeskusteluja vain tutustumalla näiden keskustelujen pöytäkirjoihin. Tämä edellyttää, että lainsäädäntökeskustelut valmisteluelimissä dokumentoidaan asianmukaisesti ja että asiaan liittyvien asiakirjojen oikea-aikainen saatavuus on helposti saatavilla.

Tätä taustaa vasten oikeusasiamies käynnisti tämän strategisen tutkimuksen maaliskuussa 2017. Hän esitti neuvostolle erityisiä kysymyksiä, käynnisti julkisen kuulemisen ja tarkasti neuvoston lainsäädäntöasiakirjat.



Oikeusasiamies totesi, että neuvoston nykyiset käytännöt ovat hallinnollinen epäkohta. Hän arvosteli erityisesti sitä, että neuvosto ei ole kirjannut järjestelmällisesti niiden jäsenvaltioiden henkilöllisyyttä, *jotka ottavat kantaa valmisteluelimissä*, ja laajaa käytäntöä rajoittaa *oikeutta tutustua lainsäädäntöasiakirjoihin päätöksenteon aikana (ns. LIMITE-merkintä)*.

Oikeusasiamies antoi 9. helmikuuta 2018 neuvostolle kolme erityistä suositusta ja useita ehdotuksia siitä, miten sen lainsäädäntöprosessin avoimuutta voitaisiin parantaa.

Neuvosto ei vastannut oikeusasiamiehen suosituksiin lainsäädännössä asetetussa kolmen kuukauden määräajassa. Oikeusasiamies päätti asian käsittelyn ja vahvisti havaintonsa, suosituksensa ja parannusehdotuksensa. Tämän jälkeen laaditaan erityiskertomus Euroopan parlamentille.

Tausta

1. Euroopan unionin neuvosto, jäljempänä 'neuvosto', koostuu EU:n jäsenvaltioiden hallituksista. Neuvosto hyväksyy yhdessä Euroopan parlamentin kanssa [1] EU:n lainsäädännön. Ennen kuin jäsenvaltioiden ministerit vahvistavat virallisen kannan lainsäädäntöehdotukseen neuvoston kokouksissa, neuvoston pysyvien edustajien komiteassa, jäljempänä 'Coreper' [2], ja yli 150:ssä neuvoston valmisteluelimessä, joihin osallistuu kansallisia virkamiehiä, mukaan lukien niin kutsutut työryhmät [3], käydään valmistelevia keskusteluja. Monissa tapauksissa valmisteluelimillä on ratkaiseva vaikutus lopulliseen säädöstekstiin. Kaikissa näissä valmisteluelimissä käytävät keskustelut ovat näin ollen keskeinen osa EU:n lainsäädäntöprosessia.

2. Lakisääteinen vaatimus on sen varmistaminen, että kansalaiset voivat seurata lainsäädännön etenemistä. EU:n perussopimusten mukaan jokaisella kansalaisella on *"oikeus osallistua demokratian toteuttamiseen unionissa"*, ja EU:n päätökset on tehtävä *"mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia"* [4]. Perussopimuksissa edellytetään erityisesti, että neuvosto kokoontuu julkisesti *käsitellessään esitystä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi ja äänestäessään siitä* [5].

3. Lainsäädännön avoimuuden merkitys on myös ankkuroitu asiakirjojen julkista saatavuutta koskeviin EU:n sääntöihin [6]. Näissä säännöissä todetaan, että *"lainsäädäntöasiakirjojen"* on oltava suoraan yleisön saatavilla mahdollisimman laajasti [7].

4. Ottaen huomioon huolensa kansalaisten koetusta vastuuvollisuuden puutteesta ja siitä johtuvasta kansalaisten mahdollisuudesta osallistua neuvoston lainsäädäntötoimintaan oikeusasiamies päätti tutkia asiaa omasta aloitteestaan "strategisen tutkimuksen" avulla.

Strateginen tutkimus



5. Tutkimuksessa keskityttiin lainsäädäntökeskustelujen avoimuuteen neuvoston valmisteluelimissä. Se koski erityisesti sitä, miten neuvoston pääsihteeristö, jäljempänä 'sihteeristö', tukee hallinnollisesti lainsäädäntöprosessia jäsenvaltioiden valmisteluelimissä käytävien keskustelujen kirjaamisessa sekä asiaan liittyvien asiakirjojen rekisteröimisessä, hallinnoinnissa ja julkaisemisessa.

6. **Oikeusasiamies** esitti 10 päivänä maaliskuuta 2017 neuvostolle 14 kysymystä [8] , joihin neuvosto vastasi 26 päivänä heinäkuuta 2017 [9] .

7. Tämän jälkeen oikeusasiamies käynnisti julkisen kuulemisen, jossa pyydettiin kansalaisia, kansalaisyhteiskuntaa, tutkijoita ja kansallisia parlamentteja esittämään näkemyksiään esille tuoduista kysymyksistä. Kaikki puheenvuoroja esittäneet ilmaisivat vaihtelevassa määrin huolensa neuvoston valmisteluelimissä käytävien lainsäädäntökeskustelujen vastuuvollisuudesta ja avoimuudesta [10] .

8. **Oikeusasiamiehen tutkintaryhmä tarkasti 23** päivänä tammikuuta 2018 [11] neuvoston asiakirjat kolmesta lainsäädäntöehdotuksesta, jotka saatiin valmiiksi vuonna 2016: tietosuoja-asetus [12] , päätös pimeän työn torjumisesta [13] ja direktiivi julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta [14] . Tarkastuksen tarkoituksena oli antaa oikeusasiamiehelle tietoa siitä, miten sihteeristö tuottaa, jakaa, rekisteröi ja julkaisee neuvoston valmisteluelinten kokouksissa esitettyjä asiakirjoja.

9. Tarkasteltuaan yksityiskohtaisesti julkisessa kuulemisessa saatua palautetta, tarkastuksen tuloksia ja neuvoston esittämiä näkemyksiä oikeusasiamies totesi, että neuvoston nykyiset käytännöt ovat hallinnollinen epäkohta.

10. **Oikeusasiamies** antoi 9. helmikuuta 2018 neuvostolle kolme erityissuositusta siitä, miten se voisi lisätä lainsäädäntöprosessinsa avoimuutta. Hän pyysi myös neuvostoa vastaamaan eräisiin parannusehdotuksiin [15] .

11. EU:n perussopimusten [16] ja Euroopan oikeusasiamiehen ohjesäännön [17] mukaisesti oikeusasiamies antoi neuvostolle kolmen kuukauden määräajan antaa yksityiskohtainen lausunto suosituksistaan ja ehdotuksistaan.

12. Oikeusasiamiehen pettymyksen vuoksi neuvosto ei vastannut hänen suosituksiinsa ja ehdotuksiinsa laissa asetetussa määräajassa, joka päättyi 9. toukokuuta 2018. Koska lainsäädännön avoimuus on tärkeää, oikeusasiamies päätti olla myöntämättä neuvostolle lisää aikaa tämän määräajan jälkeen.

Oikeusasiamiehen suositukset

13. **Oikeusasiamiehen arvioinnin** lähtökohtana oli avoimuuden merkitys EU:n lainsäädännön ja EU:n demokraattisen legitiimiyden kannalta. Koska neuvoston valmistelevat elimet eivät kokoontu julkisesti, kansalaiset voivat käyttää demokraattista oikeuttaan seurata



lainsäädäntökeskusteluja vain tutustumalla näiden keskustelujen pöytäkirjoihin.

14. Jotta tämä olisi mahdollista, valmisteluelimissä käytävät lainsäädäntökeskustelut on dokumentoitava. jos jäsenvaltiot ottavat kantaa valmisteluelimiin, tämä on kirjattava. ja oikea-aikainen oikeus tutustua lainsäädäntöasiakirjoihin on oltava helposti saatavilla.

15. Oikeusasiamies totesi, että se, että neuvosto ei järjestelmällisesti rekisteröinyt jäsenvaltioiden henkilöllisyyttä, kun ne esittävät kantansa valmisteluelimissä käydyissä keskusteluissa [18] , on hallinnollinen epäkohta. Hän totesi myös, että neuvoston nykyinen käytäntö, jonka mukaan useimmat lainsäädäntöasiakirjat nimetään päätöksentekovaiheessa, koska "LIMITE" [19] rajoittaa siten yleisön oikeutta tutustua asiakirjoihin, muodostaa hallinnollisen epäkohdan.

16. Tämän vuoksi oikeusasiamies **suositti** , että neuvosto

1. Kirjataan järjestelmällisesti jäsenvaltioiden hallitusten henkilöllisyys, kun ne esittävät kantoja neuvoston valmisteluelimissä.

2. Laaditaan selkeät ja julkisesti saatavilla olevat kriteerit sille, miten asiakirjat nimetään "LIMITE"-nimityksiksi EU:n lainsäädännön mukaisesti.

3. Tarkistetaan järjestelmällisesti asiakirjojen LIMITE-tilannetta varhaisessa vaiheessa ennen säädöksen lopullista hyväksymistä, myös ennen kolmikantaneuvotteluissa käytäviä epävirallisia neuvotteluja, jolloin neuvosto on muodostanut alustavan kannan ehdotukseen.

17. Lisäksi oikeusasiamies teki neuvostolle useita ehdotuksia siitä, miten sen lainsäädäntöprosessin avoimuutta voitaisiin parantaa sen valmisteluelimissä laaditun asiakirja-aineiston johdonmukaisuuden parantamiseksi [20] ja näiden asiakirjojen saatavuuden parantamiseksi neuvoston verkkosivuston ja julkisen rekisterin kautta [21] .

18. Oikeusasiamies **ehdotti** , että neuvosto

1. Tarkistaa, miten se täyttää lakisääteisen velvoitteensa saattaa lainsäädäntöasiakirjat suoraan saataville. Uudelleentarkastelu olisi saatettava päätökseen 12 kuukauden kuluessa tämän suosituksen antamisesta, ja sen olisi johdettava asianmukaisten uusien järjestelyjen hyväksymiseen 12 kuukauden kuluessa.

2. Antaa suuntaviivoja siitä, minkä tyyppisiä asiakirjoja valmistelevien elinten olisi laadittava lainsäädäntömenettelyjen yhteydessä ja kyseisiin asiakirjoihin sisällytettävistä tiedoista.

3. Saatetaan neuvoston työjärjestys ajan tasalle siten, että siinä otetaan huomioon nykyinen käytäntö julkistaa jäsenvaltioiden kannat sisältäviä lainsäädäntöasiakirjoja, kuten neuvoston puheenjohtajavaltio Alankomaat vuonna 2016 esitti.



4. Luetteloidaan kaikki asiakirjatyytit julkiseen rekisteriin riippumatta niiden muodosta ja siitä, ovatko ne kokonaan tai osittain saatavilla vai eivät lainkaan.

5. Parannetaan julkisen asiakirjarekisterin käyttäjäystävällisyyttä ja hakukelpoisuutta.

6. Laaditaan kutakin lainsäädäntöehdotusta varten oma ja ajantasainen verkkosivusto Euroopan parlamentin lainsäädäntötarkkailuryhmän esimerkkiä noudattaen.

Johtopäätös

Oikeusasiamies päättää tämän strategisen tutkimuksen tekemällä seuraavan päätelmän:

Oikeusasiamies vahvistaa havaintonsa hallinnollisesta epäkohdasta, suosituksensa ja ehdotuksensa neuvostolle 9. helmikuuta 2018 annetun suosituksen mukaisesti.

Oikeusasiamies laatii erityiskertomuksen Euroopan parlamentille.

Neuvostolle ilmoitetaan tästä päätöksestä .

Emily O'Reilly

Euroopan oikeusasiamies

Strasbourg, 15.5.2018

[1] Tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 294 artikla.

[2] ”Jäsenvaltioiden hallitusten pysyvien edustajien komitea Euroopan unionissa” koostuu 28 jäsenvaltion pysyvistä edustajista (Coreper II) tai pysyvien edustajien sijaisista (Coreper I).

[3] Luettelo valmisteluelimistä on saatavilla osoitteessa:
<http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/> [Linkki]

[4] Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 1 artikla ja 10 artiklan 3 kohta.

[5] SEUT-sopimuksen 15 artiklan 2 kohta.

[6] 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; asetus 1049/2001).

[7] Asetuksen 1049/2001 johdanto-osan kuudes perustelukappale ja 12 artiklan 2 kohta.

[8] Oikeusasiamiehen aloituskirje löytyy täältä:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/76929/html.bookmark>
[Linkki]

[9] Neuvoston vastaus löytyy täältä:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/83029/html.bookmark>
[Linkki]

[10] Oikeusasiamies vastaanotti 22 kannanottoa julkiseen kuulemiseen, jotka löytyvät seuraavasta osoitteesta:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/case.faces/en/49461/html.bookmark> [Linkki]

[11] Oikeusasiamiehen tarkastuskertomus löytyy täältä:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/89637/html.bookmark>
[Linkki]

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta.

Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös (EU) 2016/344, annettu 9 päivänä maaliskuuta 2016, pimeän työn torjuntaa koskevan yhteistyön tehostamista käsittelevän eurooppalaisen foorumin perustamisesta.

[14] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/2012, annettu 26 päivänä lokakuuta 2016, julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta.

[15] Suositus löytyy täältä:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/recommendation.faces/en/89518/html.bookmark>
[Linkki]

[16] SEUT-sopimuksen 228 artikla.

[17] Euroopan parlamentin päätös oikeusasiamiehen ohjesäännöstä ja hänen tehtäviensä hoitamista koskevista yleisistä ehdoista, 3 artiklan 6 kohta.

[18] Ks. suosituksen 14–21 kohta.

[19] Ks. suosituksen 28–35 kohta.



[20] Ks. suosituksen 13 kohta ja liite I.

[21] Ks. suosituksen 23–27 kohta ja liite 2.