



## **Euroopan oikeusasiamiehen erityiskertomus, joka koskee neuvoston lainsäädäntöprosessin avoimuutta strategisessa tutkimuksessa OI/2/2017/TE**

Erityiskertomus

**Kanteluasia** OI/2/2017/TE - **Tutkittavaksi otetut kantelut, pvm** 10/03/2017 - **Suositus** 17/05/2018 - **Erityiskertomukset, pvm** 17/05/2018 - **Päätökset, pvm** 15/05/2018 - **Asiaan liittyvät toimielimet** Euroopan unionin neuvosto ( Asian käsittelyn lopettaminen erityiskertomuksen jälkeen ) | Euroopan unionin neuvosto ( Hallinnollinen epäkohta ) |

Tutkittuaan Euroopan unionin neuvoston (jäljempänä "neuvosto") valmisteluelinten lainsäädännöllisen käsittelyn avoimuutta oikeusasiamies Emily O'Reilly toimittaa tämän erityiskertomuksen Euroopan parlamentille ja pyytää sen tukea asiassa.

Lainsäädännöllisten asioiden käsittelyn on oltava riittävän avointa, jotta Euroopan kansalaiset voivat harjoittaa asianmukaisesti demokraattista oikeuttaan osallistua EU:n päätöksentekoprosessiin ja vaatia asianosaisia vastuuseen.

Jotta kansalaiset voisivat pitää hallitustaan vastuussa sen EU-lainsäädännöstä tekemistä päätöksistä, heidän on saatava tietää hallituksensa kanta lainsäädäntöprosessissa. Tällaisten tietojen julkistaminen velvoittaisi myös jäsenvaltioiden hallituksia ottamaan aiempaa suurempaa vastuuta kyseisestä lainsäädännöstä ja estäisi niitä syyttämästä Brysseliä itse laatimastaan ja hyväksymästään lainsäädännöstä.

Oikeusasiamies käynnisti tämän strategisen tutkimuksen maaliskuussa 2017. Hän esitti yksityiskohtaisia kysymyksiä neuvostolle, järjesti julkisen kuulemisen ja tutki neuvoston lainsäädännöllistä aineistoa.

Oikeusasiamies totesi, että neuvoston nykyisissä käytännöissä on hallinnollisia epäkohtia. Oikeusasiamies kritisoi erityisesti sitä, että neuvosto ei kirjaa järjestelmällisesti valmisteluelimissä kantansa esittäneiden jäsenvaltioiden nimiä, sekä yleistä käytäntöä rajoittaa pääsyä lainsäädäntöasiakirjoihin päätöksentekoprosessin aikana (LIMITE-merkintä).

Oikeusasiamies antoi 9. helmikuuta 2018 neuvostolle kolme nimenomaista suositusta ja useita ehdotuksia siitä, miten lainsäädäntöprosessin avoimuutta voidaan parantaa.

Neuvosto ei vastannut oikeusasiamiehen suosituksiin ja ehdotuksiin sille laissa asetetussa kolmen kuukauden määräajassa.

Lainsäädännöllisen avoimuuden tärkeyden vuoksi oikeusasiamies katsoo tarpeelliseksi



saattaa asian Euroopan parlamentin tietoon, jotta parlamentti voisi osaltaan taivutella neuvostoa toimimaan oikeusasiamiehen suositusten ja ehdotusten mukaisesti.

*Laadittu Euroopan oikeusasiamiehen ohjesäännön 3 artiklan 7 kohdan mukaisesti [1]*  
Strategisen tutkimuksen tausta

**1.** Euroopan unionin neuvosto (jäljempänä "neuvosto") koostuu EU:n jäsenvaltioiden hallituksista. Se hyväksyy EU:n lainsäädännön yhdessä Euroopan parlamentin [2] kanssa. Ennen kuin jäsenvaltioiden ministerit muodostavat virallisen kannan säädösehdotuksista neuvoston kokouksissa, käydään valmistavia keskusteluja neuvoston pysyvien edustajien komiteassa (jäljempänä "Coreper") [3] ja neuvoston yli 150 valmisteluelimessä, joihin osallistuu kansallisia virkamiehiä ja työryhmiä [4]. Valmisteluelimillä on usein ratkaiseva vaikutus lopulliseen säädöstekstiin. Siksi käsittely valmisteluelimissä on keskeinen osa EU:n lainsäädäntöprosessia.

### **Kansallisten ministerien muodostama neuvosto**

■

### **Kansallisten suurlähettiläiden muodostama COREPER**

■

### **Kansallisten virkamiesten muodostamat työryhmät**

**2.** Sen varmistaminen, että kansalaiset pystyvät seuraamaan lainsäädännön etenemistä, ei ole pelkästään toivottavaa vaan lakisääteinen vaatimus. EU:n perussopimusten mukaan kaikilla kansalaisilla on *"oikeus osallistua demokratian toteuttamiseen unionissa"* ja EU:n päätökset on tehtävä *"mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia"* [5]. Perussopimuksissa vaaditaan nimenomaan, että neuvoston istunnot ovat julkisia *"silloin kun neuvosto käsittelee ehdotuksia lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädöksiksi ja äänestää niistä"* [6]. Tällaista avoimuutta on tarkoitus soveltaa koko lainsäädäntöprosessin ajan ja hyvissä ajoin eikä ainoastaan jälkikäteen, kun prosessi on jo päättynyt. Pohjimmaisena tarkoituksena on varmistaa, että kansalaiset saavat tietää, miten jokin tietty lainsäädäntöprosessi etenee, mistä vaihtoehdoista keskustellaan ja mitä kantoja kansalliset hallitukset puoltavat tai vastustavat.

**3.** Asiakirjat, joita tämä tutkimus koskee, ovat säädösehdotuksia käsittelevissä neuvoston valmisteluelimissä esitettyjä asiakirjoja. Kaikki nämä asiakirjat ovat *"lainsäädäntöasiakirjoja"* siinä merkityksessä kuin termiä käytetään asiakirjojen saatavuutta koskevissa EU:n säännöissä [7]. EU:n lainsäätäjän on oma-aloitteisesti asetettava tällaiset asiakirjat saataville siten, että taataan mahdollisimman laaja oikeus tutustua asiakirjoihin [8]. Pääsyä julkisiin asiakirjoihin voidaan rajoittaa vain, kun kyseessä on asiakirjojen saatavuutta koskevissa EU:n säännöissä määritetty poikkeus [9]. Lukuun ottamatta erittäin harvinaisia tapauksia, tällaiset poikkeuksetkin voidaan kumota, jos ylivoimainen yleinen etu edellyttää asiakirjan antamista tutustuttavaksi. Koska lainsäädäntöasiakirjojen antaminen tutustumista varten on selvästi



yleisen edun mukaista, jotta kansalaiset voisivat harjoittaa oikeuttaan tarkastella lainsäädäntöprosessia [10] , lainsäädäntöasiakirjojen salassapitoa voidaan vain harvoin perustella tällaisilla poikkeuksilla.

4. EU:n perussopimusten mukaan neuvosto ja Euroopan parlamentti toimivat yhdessä lainsäädäntövallan käyttäjinä [11] . Suoraan valittu Euroopan parlamentti on jo hyvin avoin ja siten myös vastuuvollinen harkitessaan ja hyväksyessään lakeja. Euroopan parlamentin lainsäädäntöprosessin päävaiheet ja avoimuutta koskevat määräykset ovat seuraavat:

Komitearaporttiluonnos

Julkaistaan

Komitean keskustelu(t)

Julkinen

Komitean tarkistukset

Julkaistaan

Kompromissitarkistukset

Julkaistaan

Komitean nimenhuutoäänestykset

Julkaistaan

Komitearaportti

Julkaistaan

Täysistuntotarkistukset

Julkaistaan

Täysistuntokeskustelu

Julkinen

Täysistunnon nimenhuutoäänestykset

Julkaistaan

Täysistunnon raportti



Julkaistaan

**5.** Tällä hetkellä neuvosto ei ainakaan merkittävässä määrin aseta lainsäädäntöasiakirjoja oma-aloitteisesti suoraan yleisön saataville lainsäädäntöprosessin aikana. Yksittäisiin pyyntöihin saada tutustua neuvoston lainsäädäntöasiakirjoihin sovelletaan yleensä asiakirjojen saatavuutta koskevia EU:n sääntöjä. Koska neuvosto kuitenkin rekisteröi näitä asiakirjoja puutteellisesti, yleisöllä ei yleensä ole mahdollisuutta tietää reaaliajassa, mitä asiakirjoja todellisuudessa on olemassa. Oikeusasiamies on selvillä siitä, että neuvosto on parantanut sisäisten asiakirjojen hallintamenettelyjään merkittävästi. Oikeusasiamies kiittää neuvostoa näistä toimista. Perimmäinen kysymys on kuitenkin se, miten sitoutunut neuvosto on avoimuuteen ja miten vastuuvollinen sen rooli EU:n lainsäätäjänä on.

**6.** Koska vastuuvollisuudessa ja kansalaisten mahdollisuuksissa osallistua neuvoston lainsäädäntötoimiin on havaittu puutteita, oikeusasiamies päätti tarkastella asiaa omatoimisesti käynnistämällä strategisen tutkimuksen.

Strateginen tutkimus

**7.** Tutkimus keskittyi neuvoston valmisteluelinten lainsäädännöllisten käsittelyiden avoimuuteen. Tutkimus koski erityisesti sitä, miten neuvoston pääsihteeristö (jäljempänä "pääsihteeristö") tukee hallinnollisesti lainsäädäntöprosessia, kun se tallentaa valmisteluelimissä jäsenvaltioiden välillä käytäviä keskusteluja sekä kirjaa, hallinnoi ja julkaisee asiaan liittyviä asiakirjoja.

**8.** Oikeusasiamies esitti 10. maaliskuuta 2017 kirjeessään 14 kysymystä neuvostolle [12], ja neuvosto vastasi 26. heinäkuuta 2017 [13].

**9.** Tämän jälkeen oikeusasiamies järjesti julkisen kuulemisen, jossa yleisön jäseniä, kansalaisyhteiskuntaa, tutkijoita ja kansallisia parlamentteja pyydettiin esittämään kantansa esitettyihin kysymyksiin. Kaikki vastanneet ilmaisivat eriasteisen huolensa neuvoston eri valmisteluelinten lainsäädännöllisten käsittelyiden vastuuvollisuudesta ja avoimuudesta [14].

**10.** Oikeusasiamiehen tutkimusryhmä tarkasti [15] 23. tammikuuta 2018 neuvoston lainsäädäntöaineistot, jotka koskivat kolmea vuonna 2016 päätökseen saatettua lainsäädäntöehdotusta: tietosuoja-asetusta [16], pimeän työn vastaista yhteistyötä koskevaa päätöstä [17] ja direktiiviä julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta [18]. Tarkastuksen tavoitteena oli antaa oikeusasiamiehelle kuva siitä, miten sihteeristö tuottaa, jakaa, rekisteröi ja julkaisee neuvoston valmisteluelimisissä esitettyjä asiakirjoja.

**11.** Julkisen kuulemisen aikana saadun palautteen yksityiskohtaisen analyysin, tarkastuksen tulosten ja neuvoston esittämien näkemysten perusteella oikeusasiamies totesi, että neuvoston nykyisissä käytännöissä on hallinnollisia epäkohtia.

**12.** Oikeusasiamies antoi 9. helmikuuta 2018 neuvostolle kolme nimenomaista suositusta siitä, miten sen lainsäädäntöprosessin avoimuutta voidaan parantaa. Lisäksi oikeusasiamies



pyysi neuvostoa vastaamaan joukkoon parannusehdotuksia [19] .

**13.** Oikeusasiamies antoi EU:n perussopimusten [20] ja Euroopan oikeusasiamiehen ohjesäännön [21] mukaisesti neuvostolle kolme kuukautta aikaa antaa yksityiskohtainen lausunto oikeusasiamiehen suosituksista ja ehdotuksista.

**14.** Oikeusasiamiehen pettymykseksi neuvosto ei vastannut suosituksiin ja ehdotuksiin lakisääteisessä määräajassa, joka päättyi 9. toukokuuta 2018. Koska lainsäädännön avoimuus on tärkeä kysymys, oikeusasiamies päätti olla myöntämättä neuvostolle lisäaikaa. Oikeusasiamiehen arvio ja havainnot

**15.** Oikeusasiamiehen arvioinnin lähtökohtana oli avoimuuden tärkeys EU:n lainsäädännön ja EU:n demokraattiselle legitimitetille. Koska neuvoston valmisteluelinten kokoukset eivät ole julkisia, kansalaiset voivat harjoittaa demokraattista oikeuttaan seurata lainsäädännöllistä käsittelyä ainoastaan lukemalla siitä kirjatut tiedot. Tämä edellyttää, että a) valmisteluelinten lainsäädännölliset käsittelyt on dokumentoitava, b) jäsenvaltioiden valmisteluelimissä mahdollisesti esittämät kannat on kirjattava ja c) lainsäädäntöasiakirjat on asetettava nopeasti ja helposti julkisesti saataville.

## A. Neuvoston valmisteluelinten työn dokumentointi

**16.** Neuvosto otti marraskuussa 2016 käyttöön uuden IT-järjestelmän neuvoston ja valmisteluelinten kokouksiin toimitettujen asiakirjojen tallentamista ja jakamista varten. Järjestelmän avulla varmistetaan, että kaikki neuvoston valmisteluelimiin toimitetut asiakirjat rekisteröidään automaattisesti. Tällaisia asiakirjoja ovat esimerkiksi jäsenvaltioiden hallitusten edustajien kommentit, jotka sihteeristö vastaanottaa sähköpostitse, ja valmisteluelinten kokouksissa luonnostellut asiakirjat [22] . Oikeusasiamies katsoo, että kyseinen järjestelmä voi parantaa lainsäädännöllisten keskustelujen avoimuutta huomattavasti.

**17.** Oikeusasiamies kuitenkin havaitsi tämän tutkimuksen aikana, että sihteeristön eri valmisteluelimille laatimassa dokumentaatioissa oli epä johdonmukaisuuksia. Eri valmisteluelinten työ tallennetaan eri laajuudessa. Lisäksi eri toimet tallennetaan käytännössä eri tavoin ja dokumentaatioissa oli puutteita (yksityiskohtainen katsaus oikeusasiamiehen havaintoihin on liitteessä 1).

**18.** Oikeusasiamies katsoo, että kattava ja johdonmukainen lähestymistapa dokumentointiin neuvoston valmisteluelimissä helpottaisi huomattavasti lainsäädäntöehdotusten edistymisen seuraamista. Poikkeavat käytännöt, joille ei ole mitään objektiivista perustetta, voivat luoda tarpeetonta hämmennystä niiden parissa, jotka yrittävät seurata ja ymmärtää lainsäädäntömenettelyjä yksityiskohtaisesti. **Siksi oikeusasiamies ehdotti, että neuvosto antaisi ohjeet siitä, mitä asiakirjoja valmisteluelinten lainsäädäntömenettelyjen puitteissa laaditaan ja mitä tietoa kyseiset asiakirjat sisältävät.**

## B. Jäsenvaltioiden kantojen tallentaminen ja



## esiintuominen

**19.** On olemassa erilaisia käytäntöjä, miten jäsenvaltioiden kannat kirjataan asiakirjoihin, joita laaditaan ja jaetaan neuvoston valmisteluelimissä. Tarkastus osoitti, että kantansa valmisteluelimissä esittäneiden jäsenvaltioiden nimet kirjattiin vain harvoin. Joissakin tapauksissa jäsenvaltioiden ei ilmoitettu tukevan mitään tiettyä kantaa. Sen sijaan viitattiin määrittämättömiin ” *delegatioihin* ”.

**20.** Oikeusasiamies painottaa, että lainsäädäntötyöhön osallistuvat jäsenvaltioiden edustajat ovat osa EU:n lainsäädäntökoneistoa ja siten myös vastuuvollisia. Jotta yleisö voi pitää hallituksia vastuussa EU:n lainsäädäntöä koskevista päätöksistä, sen täytyy pystyä selvittämään, mikä kansallisen hallituksen kanta tarkistettavista ja hyväksyttävistä EU:n lainsäädäntöehdotuksista oli. Ilman tätä ”välttämätöntä vähimmäisperustetta” [23] kansalaiset eivät pysty tarkastelemaan kansallisten edustajien toimintaa asianmukaisesti. Tieto hallituksen kannasta on tärkeä myös hallituksen toimia valvoville kansallisille parlamenteille.

**21.** Laajempi avoimuus EU:n kansallisten hallitusten kannoista on tärkeää myös EU:n lainsäädännön legitimitetin kannalta. Kyseisenlaisten tietojen julkistaminen velvoittaisi jäsenvaltioiden hallituksia ottamaan aiempaa enemmän vastuuta kyseisestä lainsäädännöstä ja estäisi niitä syyttämästä Brysseliä omista päätöksistään. Useissa julkiseen kuulemiseen annetuissa palautteissa korostettiin, että on tärkeää pystyä selvittämään yksittäisten jäsenvaltioiden kannat lainsäädännöllisissä neuvotteluissa.

**22.** Neuvosto vahvisti alkuperäisessä vastauksessaan oikeusasiamiehelle heinäkuussa 2017, että jäsenvaltioiden kantojen kirjaamisesta oli keskusteltu Coreperin kokouksessa toukokuussa 2014 sen jälkeen, kun unionin tuomioistuin oli antanut asiaa koskevan ratkaisun [24]. Coreper oli tullut siihen tulokseen, että kyseinen ratkaisu ei velvoittanut kirjaamaan ja erittelemään yksittäisten jäsenvaltioiden kantoja vaan tarkoitti, että jäsenvaltioiden nimet on kirjattava, kun se katsotaan asianmukaiseksi [25].

**23.** Oikeusasiamiehen tiedossa on, etteivät joidenkin jäsenvaltioiden hallitukset halua paljastaa kantaansa ennen virallista äänestystä tai tietyn lainsäädäntöehdotuksen lopullista hyväksymistä. Sihteeristö saattaa puolestaan kokea, että sillä on rajoitettu mahdollisuus saattaa lainsäädäntöasiakirjoja oma-aloitteisesti suoraan yleisön saataville. Neuvoston työjärjestyksen mukaan sihteeristö ei saa saattaa yleisön saataville asiakirjoja, joissa ” *valtuuskuntien yksittäiset kannat* ” tulevat esiin [26], kun keskustelut ovat käynnissä. Sen lisäksi jäsenvaltio voi pyytää tietyn säädöksen hyväksymisen jälkeen, että asiakirjoja, joista käy ilmi sen yksittäinen kanta, ei saateta suoraan yleisön saataville [27].

**24.** Valmius muuttaa kantaansa ja pyrkiä kompromissiin ovat kuitenkin demokraattisen päätöksenteon kulmakiviä. Tällaisista muutoksista tiedottaminen kansalaisille sekä muutosten ja niitä seuraavien kompromissien selittäminen on äärimmäisen tärkeä osa vastuuvollisuutta [28]. Siksi unionin tuomioistuin katsoi edellä mainitussa asiassa, että neuvosto ei olisi saanut kieltäytyä julkistamasta osaa sihteeristön ilmoituksesta, joka sisälsi jäsenvaltioiden hallitusten esittämiä muutoksia. Unionin tuomioistuin selvensi, että



asiakirjojen saatavuutta koskevilla EU:n säännöillä ” pyritään takaamaan yleisön oikeus saada tietoonsa neuvoston asiakirjojen sisältö kokonaisuudessaan – käsiteltävässä asiassa myös eri ehdotusten tekijät ” [29] .

**25.** Oikeusasiamies suhtautui myönteisesti neuvoston vahvistukseen siitä, että tuomioistuimen päätöksen vuoksi lainsäädäntöasiakirjat, jotka sisältävät tietoa jäsenvaltioiden kannoista, julkistetaan nykyään pyynnöstä lukuun ottamatta poikkeuksellisia ja perusteltuja tapauksia. **Oikeusasiamies ehdotti, että neuvosto voisi päivittää työjärjestyksensä tämän käytännön mukaisesti** [30] . Tällä sitoumuksella ei kuitenkaan ole juurikaan merkitystä, jos jäsenvaltioiden kantoja ei alun perin kirjata asianmukaisesti.

**26.** Koska kansalaisten on tärkeää tietää jäsenvaltioiden kannat, oikeusasiamies totesi, että kyseessä on hallinnollinen epäkohta, jos sihteeristö ei järjestelmällisesti kirjaa jäsenvaltioiden nimiä, kun nämä esittävät kantansa valmisteluelimissä käydyissä keskusteluissa. Siksi oikeusasiamies esitti neuvostolle seuraavan suosituksen:

**Neuvoston olisi järjestelmällisesti kirjattava jäsenvaltioiden hallitusten nimet, kun ne esittävät kantansa valmisteluelimissä .**

## C. Pääsy valmisteluelinten asiakirjoihin

**27.** Oikeusasiamies tunnisti kaksi nimenomaista ongelmaa, jotka koskivat valmisteluelinten asiakirjojen helppoa ja nopeaa saatavuutta: i) neuvoston julkisen asiakirjarekisterin täydellisyys ja saatavuus sekä ii) neuvoston käytäntö rajoittaa pääsyä lainsäädäntöasiakirjoihin päätöksentekoprosessin aikana (niin sanottu LIMITE-merkintä).

## Neuvoston julkinen asiakirjarekisteri

**28.** Täydellinen ja saatavilla oleva julkinen rekisteri on keskeinen lainsäädännön avoimuuden kannalta. Jotta yleisö voi harjoittaa täysimääräisesti oikeuttaan tutustua asiakirjoihin, kaikki valmisteluelimissä laaditut ja/tai jaetut lainsäädäntöasiakirjat on lueteltava julkisessa rekisterissä huolimatta niiden muodosta tai siitä, ovatko ne saatavissa kokonaan, osittain tai eivät ollenkaan. Jos asiakirjoja ei luetella julkisessa rekisterissä, yleisö ei voi tietää, mitä asiakirjoja todellisuudessa on olemassa. Asiakirjojen on myös oltava helposti löydettävissä neuvoston verkkosivustolla, jotta yleisö tosiasiallisesti voi tarkastella kyseisiä asiakirjoja. Vain täydellinen ja saatavilla oleva asiakirjarekisteri voi antaa yleisölle asianmukaisen kuvan valmisteluelimissä meneillään olevista keskusteluista.

**29.** Oikeusasiamies totesi, että neuvoston nykyinen julkinen asiakirjarekisteri on epätäydellinen ja sitä on vaikea käyttää [31] . Ei ole esimerkiksi tyydyttävä käytäntö julkaista luetteloita ”työasiakirjoista” , joita ei ole kirjattu erikseen rekisteriin, sillä yleisön jäsenten on vaikea saada helposti ja hyvissä ajoin tietoa tällaisten asiakirjojen olemassaolosta. Tietyn asiakirjan löytäminen edellyttää laajaa perehtymistä neuvoston toimintaan. Siksi suuren yleisön on hankala löytää tietoa valmisteluelimissä käytävistä neuvotteluista.



**30. Oikeusasiamies esitti analyysinsä perusteella, että neuvoston pitäisi luetella kaikentyyppiset asiakirjat julkisessa rekisterissään huolimatta niiden muodosta tai siitä, ovatko ne saatavissa kokonaan, osittain tai eivät ollenkaan.**

**31.** Jotta liiallinen tietotulva voidaan välttää, on samalla parannettava rekisterissä olevien asiakirjojen saatavuutta. Oikeusasiamies katsoo, että valmisteluasiakirjojen saatavuus paranisi huomattavasti, jos ne olisi järjestetty aikajärjestyksessä yhdelle verkkosivulle siten, että jokaisella lainsäädäntöehdotuksella olisi oma sivunsa [32]. **Siksi oikeusasiamies ehdotti, että neuvosto kehittäisi kutakin lainsäädäntöehdotusta varten ajantasaisen verkkosivun. Mallina voisi käyttää esimerkiksi Euroopan parlamentin verkkosivuston lainsäädäntötyön seurantatietokantaa (Legislative Observatory).** Oikeusasiamies kiitti neuvoston, Euroopan parlamentin ja komission edistymistä lainsäädäntöaineistojen yhteisen tietokannan perustamisessa.

## LIMITE-merkintä

**32.** Neuvosto rajoittaa pääsyä meneillään olevaa lainsäädäntömenettelyä koskeviin asiakirjoihin niin kutsutulla LIMITE-merkinnällä [33]. Tällä merkinnällä merkittyjen asiakirjojen vastaanottajan odotetaan varmistavan, että asiakirjoja ei paljasteta neuvoston ulkopuolella. Neuvosto ei aseta tällaisia asiakirjoja suoraan yleisön saataville verkkosivustollaan. Oikeusasiamiehen käsityksen mukaan asiakirjan LIMITE-merkintä ei kuitenkaan välttämättä tarkoita, että pääsy asiakirjaan evätään, jos sitä pyydetään asiakirjojen saatavuutta koskevien EU:n sääntöjen mukaisesti.

**33.** Sihteeristö vastaa asiakirjojen LIMITE-merkintöjen tekemisestä. Neuvosto selitti oikeusasiamiehelle heinäkuussa 2017, että sihteeristön tekemät LIMITE-merkinnät perustuvat alustavaan arvioon siitä, liittyykö tietojen ilmaisemiseen riski jollekin tai useammalle suojeltavalle edulle, joista on säädetty asiakirjojen saatavuutta koskevien EU:n sääntöjen poikkeuksissa [34].

**34.** Oikeusasiamiehen tarkastus osoitti, että toimielinten välisellä tunnisteella merkityt asiakirjat, jotka jaettiin sihteeristön, työryhmien ja Coreperin kesken ja jotka koskivat kolmea tarkasteltua lainsäädäntöaineistoa, merkittiin yleensä järjestelmällisesti LIMITE-merkinnällä [35]. Tämä viittaa siihen, että sihteeristön eri osastoilla vallitsee käytäntö, jonka mukaan valmisteleviin lainsäädäntöasiakirjoihin tehdään automaattisesti LIMITE-merkintä. Neuvoston työjärjestys näyttää kannustavan tällaista "varovaisuuteen kallistumista" ja sitä, että suoraan yleisön saataville asetetaan ainoastaan sellaiset asiakirjat *"jotka eivät selvästi kuulu"* [36] asiakirjojen saatavuutta koskevissa EU:n säännöissä säädettyjen poikkeusten piiriin. Tämä on aivan päinvastainen käytäntö kuin lakisäätöinen vaatimus taata mahdollisimman laaja oikeus tutustua [37] lainsäädäntöasiakirjoihin [38].

**35.** Neuvosto kertoi oikeusasiamiehelle heinäkuussa 2017, että asiakirjojen LIMITE-status poistetaan lainsäädännöllisen käsittelyn aikana yleensä vain nimenomaisesta pyynnöstä. Asiakirjojen LIMITE-merkintä tarkistetaan järjestelmällisesti vasta lainsäätämisyjärjestyksessä





hyväksyttävän säädöksen lopullisen hyväksymisen jälkeen [39] . Jos kyseessä on monimutkainen lainsäädäntöprosessi, asiakirjat saatetaan julkaista vasta useiden vuosien kuluttua [40] . Oikeusasiamies totesi, että vuonna 2015 myönnyttiin 84 prosenttiin pyynnöistä saada tutustua LIMITE-merkittyihin asiakirjoihin, jotka koskivat vuonna 2015 käynnissä olleita lainsäädännöllisiä menettelyjä [41] . Tietosuoja-asetuksen osalta 310 asiakirjaa aineiston kaikkiaan 321:sta LIMITE-merkitystä lainsäädäntöasiakirjasta annettiin pyynnöstä täydellisinä yleisön saataville neuvottelujen ollessa käynnissä. Tämä tarkoittaa, että valtaosaan lainsäädäntöasiakirjoista ei soveltunut mikään julkistamista koskevista poikkeuksista, joista on säädetty asiakirjojen saatavuutta koskevissa EU:n säännöissä [42] .

**36.** Oikeusasiamies korostaa, että pääsyä lainsäädäntöasiakirjoihin saa rajoittaa vain poikkeuksellisissa tapauksissa ja että rajoitus saa kestää vain niin kauan kuin on ehdottoman välttämätöntä. LIMITE-statusta saa soveltaa vain asiakirjoihin, joihin arviointihetkellä soveltuu jokin asiakirjojen saatavuutta koskevissa EU:n säännöissä määritetty poikkeus. Neuvoston on oma-aloitteisesti julkaistava lainsäädäntöasiakirjat [43] viipymättä verkkosivustollaan, kuten toinen lainsäätävä eli Euroopan parlamentti tekee.

**37.** Oikeusasiamies katsoi edellä mainituista syistä, että nykyinen käytäntö merkitä useimmat vireillä olevia lainsäädäntömenettelyjä koskevat valmisteluasiakirjat LIMITE-merkinnällä rajoittaa suhteettomasti kansalaisten mahdollisimman laajaa oikeutta tutustua lainsäädäntöasiakirjoihin. Tämä on hallinnollinen epäkohta. Siksi oikeusasiamies esitti neuvostolle seuraavat suositukset:

**Neuvoston on laadittava selkeät ja julkiset kriteerit asiakirjojen LIMITE-merkinnöille EU:n lainsäädännön mukaisesti.**

**Neuvoston on järjestelmällisesti tarkistettava asiakirjojen LIMITE-merkintä varhaisessa vaiheessa, ennen lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävän säädöksen lopullista hyväksymistä ja ennen kuin epäviralliset neuvottelut (kolmikantakokoukset) neuvoston, Euroopan parlamentin ja komission välillä alkavat, johon mennessä neuvosto on muodostanut alustavan kannan lainsäädäntöehdotukseen.**

Päätelmä

**38.** Edellä mainituista syistä oikeusasiamies katsoo, että neuvoston on parannettava lainsäädäntöprosessinsa avoimuutta. Koska lainsäädännöllinen avoimuus on tärkeä osa EU:n päätöksentekoprosessin vastuuvollisuutta, oikeusasiamies pyytää Euroopan parlamenttia osaltaan taivuttelemaan neuvostoa toteuttamaan oikeusasiamiehen suositukset ja ehdotukset.

## Oikeusasiamiehen suositukset

Oikeusasiamies esitti neuvostolle seuraavat suositukset:

**Neuvoston olisi**

**- kirjattava järjestelmällisesti jäsenvaltioiden hallitusten nimet, kun ne esittävät**



kantansa neuvoston valmisteluelimissä.

- **laadittava selkeät ja julkiset kriteerit asiakirjojen LIMITE-merkinnöille EU:n lainsäädännön mukaisesti.**

- **tarkistettava järjestelmällisesti asiakirjojen LIMITE-status varhaisessa vaiheessa, ennen lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävän säädöksen lopullista hyväksymistä ja ennen epävirallisia kolmikantakokouksia, sillä neuvosto on siinä vaiheessa muodostanut alustavan kannan ehdotukseen.**

## Oikeusasiamiehen parannusehdotukset

Neuvoston olisi

**1. arvioitava, miten se täyttää lakisääteisen velvollisuutensa saattaa lainsäädäntöasiakirjat suoraan yleisön saataville. Arviointi on tehtävä 12 kuukauden kuluessa tämän suosituksen antamisesta, ja asianmukaiset uudet järjestelyt on otettava käyttöön sitä seuraavien 12 kuukauden kuluessa.**

**2. hyväksyttävä ohjeet siitä, mitä asiakirjoja valmisteluelinten on laadittava lainsäädäntömenettelyjen puitteissa ja mitä tietoa kyseisiin asiakirjoihin täytyy sisältyä.**

**3. päivitettävä neuvoston työjärjestys sen mukaan, mitä vuoden 2016 puheenjohtajamaa Alankomaat esitti jäsenvaltioiden kannat sisältävien lainsäädäntöasiakirjojen julkaisemiskäytännöistä.**

**4. lueteltava kaikenlaiset asiakirjat julkisessa rekisterissään katsomatta niiden muotoon tai siihen, ovatko ne saatavissa kokonaan, osittain vai eivät ollenkaan.**

**5. helpotettava julkisen asiakirjarekisterin käyttäjäystävällisyyttä ja tiedonhakua rekisteristä.**

**6. laadittava oma ajantasainen verkkosivu jokaista lainsäädäntöehdotusta varten. Mallina voi käyttää Euroopan parlamentin lainsäädäntötyön seurantatietokantaa (Legislative Observatory).**

Euroopan parlamentti voisi harkita hyväksyvänsä asiaa koskevan päätöslauselman.

Liite 1 – Neuvoston valmisteluelinten työn dokumentointi

Tutkimuksen aloitettuaan oikeusasiamies totesi, että Coreperin kokouksista laadittujen asiakirjojen dokumentaatio on jossain määrin johdonmukaista [44]. Neuvoston valmisteluelimet ja erityisesti työryhmät näyttivät kuitenkin noudattavan erilaisia käytäntöjä siitä, millaisia asiakirjoja laaditaan ja mitä tietoja ne sisältävät.

Mitä tulee eri valmisteluelimissä laadittujen asiakirjojen **johdonmukaisuuteen**,



oikeusasiamies ymmärtää, että neuvosto tuottaa erityyppisiä asiakirjoja tulosten tallentamiseksi valmisteluelimissä etenemisestä ja käydyistä neuvotteluista. Tällaisia asiakirjoja ovat esimerkiksi kokousten *esityslistat* , kokouksiin liittyvät *asiakirjat* , *raportit* , *yhteenvedot asian käsittelystä* , *keskustelumuiistiot* , *kompromissitekstit* , *huomautukset* valtuuskunnille jne.

Kolmen lainsäädäntöaineiston tarkastus osoitti, että asiakirjojen laadintakäytännöt vaihtelivat paljon valmisteluelimen ja laatimisesta vastaavan neuvoston sihteeristön osaston mukaan. Sihteeristö esimerkiksi laati yksityiskohtaiset yhteenvedot asian käsittelystä joistakin sellaisen valmisteluelimen [45] kokouksista, joka laati neuvoston kannan pimeän työn vastaista yhteistyötä koskevasta päätösluonnoksesta, mutta vastaavia tietoja ei ole tietosuojasetusta käsitelleen valmisteluelimen [46] ja direktiiviä julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta käsitelleen valmisteluelimen [47] kokouksista. Vastaavasti sihteeristö laati säännöllisesti huomautuksia, joihin oli koottu jäsenvaltioiden kirjalliset huomautukset tietosuojasetuksen luonnoksesta, mutta vastaavia asiakirjoja ei ole kahdesta muusta lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävästä säädöksestä. Näitä havaintoja vahvistivat useat oikeusasiamiehen julkiseen kuulemiseen saadut vastaukset, joissa ilmaistiin huoli joidenkin valmisteluelinten puuttuvista pöytäkirjoista.

Oikeusasiamies on selvillä siitä, että jonkinasteinen joustavuus on tarpeen asiakirjojen laatimisessa, jotta voitaisiin ottaa huomioon erityyppiset valmisteluelimet ja erilaiset käsiteltävät aiheet neuvotteluprosessin tekemiseksi mahdollisimman tehokkaaksi. Erilaisia asiakirjojen laatimiskäytäntöjä pitäisi kuitenkin perustella vain lainsäädäntöaineiston luonteella sekä valmistelevien keskustelujen erityispiirteillä. Neuvoston vastauksessa oikeusasiamiehelle kuitenkin ilmenee, että erilaiset käytännöt neuvoston sihteeristön eri osastoilla eivät liity pelkästään tietyn aineiston luonteeseen. Erilaiset lähestymistavat johtuvat myös siitä, että neuvoston sihteeristön eri osastoilla on erilaiset hallinnolliset käytännöt [48] .

Liite 2 – Neuvoston julkinen asiakirjarekisteri

Neuvosto ylläpitää verkossa asiakirjarekisteriä, jota pitää neuvoston sihteeristö. Rekisteri sisältää noin 350 000 asiakirjaa alkuperäiskielellä. Osa asiakirjoista on saatavissa myös sivuston muissa osioissa, kuten neuvoston kokouksia koskevassa osiossa, valmisteluelinten kokouksia koskevassa osiossa tai politiikkaa koskevassa osiossa.

Sihteeristö yleensä kirjaa etenemisen ja valmisteluelinten keskustelujen tulokset niin kutsuttuihin standardiasiakirjoihin (ST) . Jokaisella asiakirjalla on yksilöllinen viitenumero ja toimielinten välinen tunniste, joka yhdistää asiakirjan tiettyyn lainsäädäntöehdotukseen. Nämä standardiasiakirjat luetellaan oletusarvoisesti julkisessa rekisterissä (joskaan itse asiakirjat eivät välttämättä ole heti suoraan yleisön saatavissa).

Viime aikoihin saakka neuvosto tuotti lisäksi laajan valikoiman muita asiakirjoja [49] . Osa näistä asiakirjatyypeistä ei ole enää käytössä. Sen jälkeen kun uusi IT-järjestelmä otettiin käyttöön, kaikkia muita kuin standardiasiakirjoiksi luokiteltuja asiakirjoja alettiin kutsua työasiakirjoiksi tai valmisteluasiakirjoiksi. Ne voivat sisältää esimerkiksi jäsenvaltioiden lakiluonnoksista esittämiä kirjallisia huomautuksia tai kysymyksiä tai " *epävirallisia asiakirjoja* " [50] , jotka liittyvät tietyn lakiluonnoksen aiheeseen.



Työasiakirjoja ei automaattisesti luetteloida julkisessa rekisterissä niiden laatimisen jälkeen. Sen sijaan neuvoston sihteeristö julkaisee neljästi vuodessa jokaista työryhmää koskevan standardiasiakirjan julkisesta asiakirjarekisteristä, jossa on luettelo työasiakirjoista, joita sihteeristö on toimittanut tietyille työryhmälle tietyn ajan kuluessa. Tästä syystä työasiakirjoja ei kirjata erikseen julkiseen asiakirjarekisteriin eikä niillä ole toimielinten välistä tunnustetta, joka yhdistäisi ne tiettyyn lainsäädäntöaineistoon.

Oikeusasiamies tarkasteli myös sitä, miten säädösehdotuksiin liittyvät asiakirjat ja tiedot voi löytää neuvoston julkisesta rekisteristä.

Rekisterissä voi olla satoja yhtä lainsäädäntöehdotusta koskevia asiakirjoja, jotka on levitetty verkkosivuston eri osioihin. Jos haluaa saada täydellisen kuvan kaikista yhtä säädöstä koskevista neuvoston asiakirjoista – aina komission ehdotuksesta säädöksen hyväksymiseen neuvostossa – valmisteluvelinten neuvotteluita koskevasta rekisteristä on tehtävä neljä eri hakua [51] ja lisäksi on tehtävä kaksi muuta hakua [52] verkkosivuston muista osioista neuvoston tasolla käydyistä keskusteluista.

Kattavin rekisterihaku voidaan tehdä tällä hetkellä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävän säädöksen toimielinten välisellä tunnisteella. Oikeusasiamiehen tarkastus osoitti, että tällainen haku ei välttämättä näytä tiettyjä keskeisiä asiakirjoja, kuten neuvoston oikeudellisen yksikön laatimia asiakirjoja, jotka liittyvät esitykseen lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi.

Lisäksi tapa, jolla dokumentaatio tällä hetkellä esitetään, vaikeuttaa neuvottelujen kaikkien vaiheiden jäljittämistä aikajärjestyksessä. Useissa oikeusasiamiehen julkiseen kuulemiseen annetuissa vastauksissa todettiin, että oli vaikeaa selvittää yksittäisten asiakirjojen tehtävä, tila ja sijoittuminen lainsäädäntöprosessissa. Tarkastus paljasti myös, että asiakirjojen otsikkoon perustuvassa rekisterihaussa on useita ongelmia. Tietyn asiakirjan löytäminen edellyttää laajaa perehtymistä neuvoston toimintaan.

[1] Euroopan parlamentin päätös, tehty 9 päivänä maaliskuuta 1994 oikeusasiamiehen ohjesäännöstä ja hänen tehtäviensä hoitamista koskevista yleisistä ehdoista (94/262/EHTY, EY, Euratom), EYVL 1994 L 113, s. 15.

[2] Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 294 artiklassa määritetyssä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

[3] Euroopan unionin jäsenvaltioiden hallitusten pysyvien edustajien komitea koostuu 28 jäsenvaltion pysyvistä edustajista (Coreper II) ja pysyvien edustajien sijaisista (Coreper I).

[4] Luettelo valmisteluvelimistä on saatavissa osoitteessa <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/>



[5] Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 1 artikla ja 10 artiklan 3 kohta.

[6] Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 15 artiklan 2 kohta.

[7] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001, annettu 30 päivänä toukokuuta 2001, Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi, 12 artiklan 2 kohta; EYVL 2001 L 145, s. 43 (asetus N:o 1049/2001). Tämän artiklan mukaan lainsäädäntöasiakirjoilla tarkoitetaan asiakirjoja, "jotka on laadittu tai vastaanotettu sellaisten säädösten antamiseen liittyvien menettelyjen yhteydessä, jotka joko sitovat jäsenvaltioita tai ovat niissä sitovia".

[8] Asetuksen N:o 1049/2001 johdanto-osan 6 kappale. Lisätietoa periaatteesta, joka koskee mahdollisimman laajaa oikeutta tutustua asiakirjoihin, on yhdistetyissä asioissa C-39/05 P ja C-52/05 P *Ruotsi ja Turco v. neuvosto* [2008] ECLI:EU:C:2008:374, tuomion 34 kohta; asiassa C-280/11 P *C neuvosto v. Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671, tuomion 27 kohta ja asiassa T-540/15 *De Capitani v. parlamentti* [2018] ECLI:EU:T:2018:167, tuomion 80 kohta.

[9] Asetuksen N:o 1049/2001 4 artikla.

[10] Unionin tuomioistuimen mukaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklalla suojattua etuja on verrattava yleiseen etuun, jolla on "*selvästikin aivan erityistä merkitystä silloin, kun neuvosto toimii lainsäätäjänä*", asia C-280/11 P *neuvosto v. Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671, tuomion 33 kohta; asia T-540/15 *De Capitani v. parlamentti* [2018] ECLI:EU:T:2018:167, tuomion 79 kohta.

[11] Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 294 artiklassa määritetyssä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

[12] Oikeusasiamiehen tutkimuksen käynnistämistä koskeva kirje on saatavilla osoitteessa <https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/76929/html.bookmark>

[13] Neuvoston vastaus on saatavilla osoitteessa <https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/83029/html.bookmark>

[14] Oikeusasiamiehelle toimitettiin 22 vastausta julkiseen kuulemiseen. Ne ovat saatavilla osoitteessa <https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/case.faces/en/49461/html.bookmark>

[15] Oikeusasiamiehen tarkastuskertomus on saatavilla osoitteessa <https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/89637/html.bookmark>

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

[17] Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös (EU) 2016/344, annettu 9 päivänä



maaliskuuta 2016, pimeään työn vastaista yhteistyötä edistävän eurooppalaisen foorumin perustamisesta.

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

[19] Suositus on saatavilla osoitteessa

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

[20] Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 228 artikla.

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

[22] Nämä sisällytetään kokousten jälkeen laadittaviin asiakirjoihin ja rekisteröidään IT-järjestelmään.

[23] Katso julkisasiamies Cruz Villalónin ratkaisuehdotus asiassa C-280/11 P *neuvosto vastaan Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671, ratkaisuehdotuksen 61 kohta.

[24] Asia C-280/11 P *neuvosto vastaan Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671.

[25] Neuvoston pääsihteeristö, "Evaluation of the impact of the Court ruling in case C-280/11 P ( *Council v. Access Info Europe* )", 8863/16, 18. toukokuuta 2016, s. 3.

[26] Neuvoston työjärjestys, liite II, 11 artiklan 4 kohdan b alakohta.

[27] Neuvoston työjärjestys, liite II, 11 artiklan 6 kohta.

[28] Katso myös unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisu asiassa T-233/09 *Access Info Europe v. Euroopan unionin neuvosto* [2011] ECLI:EU:T:2011:209, tuomion 69 kohta.

[29] Asia C-280/11 P *neuvosto vastaan Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671, tuomion 40 kohta.

[30] Vuoden 2016 neuvoston puheenjohtajamaa Alankomaat esitti, että neuvoston työjärjestys ja erityisesti yleisön oikeutta tutustua neuvoston asiakirjoihin koskevan liitteen II 11 artikla eivät täysin vastaa viimeaikaista oikeuskäytäntöä. Vaikka neuvosto näyttääkin käytännössä noudattavan Access Info -päätöstä täysimääräisesti, puheenjohtajamaa katsoi, että työjärjestyksen liitteen II 11 artiklassa esitettyjä soveltamissäännöksiä täytyy mukauttaa vastaamaan EU:n tuomioistuinten viimeaikaista oikeuskäytäntöä. Katso neuvoston pääsihteeristö, tiedotustyöryhmä, 19. toukokuuta 2016, 9536/16, 26. toukokuuta 2016, s. 3.

[31] Yksityiskohtaista tietoa neuvoston julkisesta asiakirjarekisteristä on liitteessä 2.



[32] Sivuston politiikkaa koskevaan osioon neuvosto on laatinut suuria lainsäädäntöpaketteja koskevia verkkosivuja, mutta sivuilta käy ilmi vain käsittelyn tulos neuvoston tai Coreperin tasolla. Jos haluaa tarkastella yhteenvetoa valmisteluelinten tasolla käydyistä keskusteluista, on etsittävä uusin tilannekatsaus julkisesta rekisteristä.

[33] LIMITE-merkinnällä merkittyjen asiakirjojen käsittelystä säädetään neuvoston työjärjestyksessä ja neuvoston sisäisten asiakirjojen käsittelyä koskevissa sisäisissä ohjeissa, asiakirjanumero 1336/11.

[34] Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1–3 kohdat.

[35] Pääpoikkeuksen muodostavat asiakirjat, jotka on saatettava suoraan yleisön saataville neuvoston työjärjestyksen mukaisesti. Katso neuvoston työjärjestys, liite II, 11 artiklan 3 ja 5 kohdat.

[36] Neuvoston työjärjestys, liite II, 11 artiklan 4 kohta.

[37] Mahdollisemman laajaa oikeutta tutustua asiakirjoihin koskeva periaate perustuu EU:n oikeuskäytäntöön. Katso yhteiset asiat C-39/05 P ja C-52/05 P *Ruotsi ja Turco v. neuvosto* [2008] ECLI:EU:C:2008:374, tuomion 34 kohta ja asia C-280/11 P *C neuvosto v. Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671, tuomion 27 kohta.

[38] Asiakirjan *Opening up closed doors: Making the EU more transparent for its citizens*, jonka Alankomaiden delegaatio toimitti unionin asioita käsittelevien parlamentaaristen elinten konferenssiin ja jonka Alankomaiden Tweede Kamer (toinen kamari) toimitti vastauksena oikeusasiamiehen julkiseen kuulemiseen, mukaan neuvoston tapa käsitellä asiakirjoja on vastoin EU:n lainsäädäntöä ja unionin tuomioistuimen tuomioita.

[39] Neuvoston pääsihteeristö, "Issuing and release of LIMITE documents", 5109/1/17, versio 1, 2017, s. 3. Neuvoston pääsihteeristön osastoja kannustetaan tarkistamaan LIMITE-status, kun asiakirjoihin tutustumisen rajoittaminen ei enää ole perusteltua.

[40] Esimerkiksi EU:n tietosuoja-asetuksen osalta rajoittaminen ei enää ole perusteltua, kun komission ehdotuksesta on kulunut viisi vuotta.

[41]

[https://www.eerstekamer.nl/bijlage/20170217/information\\_note\\_of\\_the\\_general/document3/f=/vkbjtj89a](https://www.eerstekamer.nl/bijlage/20170217/information_note_of_the_general/document3/f=/vkbjtj89a)

[42] Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan mukaisesti.

[43] Neuvoston lainsäädäntöasiakirjoilla tarkoitetaan kokousten esityslistoja, kokouksiin liittyviä asiakirjoja, raportteja, yhteenvetoja asian käsittelystä, keskustelumuiستioita, kompromissitekstejä, huomautuksia jne.

[44] Coreperin kokousten esityslistat julkaistaan ennen kokouksia, ja kokousmuistiot



julkaistaan yleensä pian kokousten jälkeen.

[45] Sosiaalityöryhmä.

[46] Tietojenvaihto- ja tietosuojatyöryhmä (DAPIX).

[47] Televiestintä- ja tietoyhteiskuntatyöryhmä.

[48] Neuvosto liitti vastaukseen yleiset päätelmät arvioinnista, jonka neuvoston sihteeristö teki vuoden 2015 ensimmäisen puoliskon aikana ja joka koski neuvoston lainsäädäntötoimiin liittyvien asiakirjojen laatimista. Tutkimus osoitti, että asiakirjojen laatimiskäytännöt ja neuvotteluiden aikana delegaatioille jaettujen asiakirjojen muoto vaihteli paljon neuvoston pääsihteeristön eri osastoissa.

[49] Esimerkiksi kokousasiakirjat ( *document de séance* , DS), työasiakirjat ja numeroimattomat asiakirjat ( *sans numéro* , SN), ks. neuvoston pääsihteeristö, "Understanding the Council's open data datasheets", 2016, s. 14 ja 16.

[50] Epävirallisilla asiakirjoilla tarkoitetaan neuvottelujen kuluessa laadittuja asiakirjoja, joilla pyritään löytämään ratkaisu kiistanalaisiin kysymyksiin – ilman että asiakirjan laatija (kuten Euroopan komissio, neuvoston puheenjohtajavaltio tai yksittäinen jäsenvaltio) ottaa varsinaisesti kantaa.

[51] Valmisteluasiakirjojen luettelo haetaan toimielinten välisellä tunnisteella, esityslistat ja mahdolliset yhteenvedot tiettyyn työryhmään tai komiteaan liittyvästä asian käsittelystä haetaan työryhmän tai komitean nimellä, Coreperin keskustelut haetaan päivämäärän mukaan kokousten esityslistojen osiosta ja Coreperin kokousmuistioiden osiosta ja tietyt asiaan liittyvät asiakirjat, joilla ei ole toimielinten välistä arkistointinumeroa (kuten komission tiedonannot), haetaan asiakirjan numerolla.

[52] Neuvoston pöytäkirjat ja lisäasiakirjat, kuten esityslistat, taustatiedot ja pöytäkirjat, haetaan verkkosivuston kokousten osiosta ja neuvoston julkisten istuntojen suoratoistot verkkosivuston tiedotusvälineiden osiosta.