

*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 asiassa 1946/2018/KR annetusta päätöksestä, joka koskee neuvoston pääsihteeristön tapaa tiedottaa yleisölle Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan ja hänen kabinetinsä jäsenten edunvalvojien kanssa pitämistä kokouksista**

Päätös

**Kanteluasia** 1946/2018/KR - **Tutkittavaksi otetut kantelut**, pvm 15/11/2018 - **Päätökset**, pvm 18/06/2019 - **Toimielin**, jota kantelu koskee Euroopan unionin neuvosto ( Tutkimusta ei syytä jatkaa ) |

Asia koski kansalaisjärjestön EU:n neuvoston pääsihteeristölle (GSC) esittämää pyyntöä saada julkista tietoa kaikista kokouksista, joita järjestetään edunvalvojien ja Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan sekä hänen kabinetinsä jäsenten välillä.

Neuvoston pääsihteeristö vastasi kantelijalle, että vaikka sillä ei ole oikeudellista velvoitetta pitää kirjaa komitean puheenjohtajan tai kabinetin jäsenten kokouksista ulkopuolisten sidosryhmien kanssa, se on sitoutunut julkaisemaan asiaankuuluvat tiedot kokouksista jäsennellysti ja ennakoivasti.

Oikeusasiamies totesi tutkimuksen aikana, että tiedot Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan Donald Tuskin kokouksista edunvalvojien kanssa julkistetaan. Puheenjohtajan kabinetin jäsenten ja eturyhmien edustajien välillä mahdollisesti järjestettävistä kokouksista ei kuitenkaan ole tietoa.

Oikeusasiamies päätti tutkimuksen ja teki useita ehdotuksia, joiden tarkoituksena oli parantaa neuvoston pääsihteeristön julkistamia tietoja.

## **Kantelun tausta**



**1. Eurooppa** -neuvostolla on tärkeä rooli määriteltäessä EU:n yleistä poliittista suuntaa, poliittista ohjelmaa ja painopisteitä. EU:n neuvoston pääsihteeri avustaa Eurooppa-neuvostoa hallinnollisesti muun muassa asiakirjojen saamista yleisön tutustuttavaksi koskevilla pyynnöillä. Kantelija on kansalaisjärjestö, joka muun muassa seuraa, miten EU:n toimielimet ovat vuorovaikutuksessa edunvalvojien kanssa. Kantelija pyysi 21. maaliskuuta 2018 pääsihteeriä antamaan sille seuraavat tiedot: ” *luettelo kaikista puheenjohtaja Tuskin ja/tai hänen kabinettinsa [1] 1 päivästä tammikuuta 2017 pidetyistä lobbauskokouksista. Luettelossa olisi oltava seuraavat tiedot: virkamiehen nimi, kokoontuneen organisaation nimi, kokoukseen osallistuvien henkilöiden nimet, kokouksen päivämäärä ja aihe* ” [2] .

**2.** Pääsihteeri vastasi, että lobbauskokouksista ei ollut olemassa luetteloa. Pääsihteeri ilmoitti myös kantelijalle, että kaikki Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan kokoukset julkaistaan ennakoivasti hänen kokousaikataulussaan.

**3. Kantelija kirjoitti 10** päivänä syyskuuta 2018 pääsihterille ja valitti siitä, mitä se katsoi, ettei se ollut asettanut saataville tai julkaissut pyydettyä luetteloa kokouksista.

**4. Neuvoston pääsihteeri vastasi valitukseen 13.** marraskuuta 2018, että ” *vaikka mikään säädös ei velvoita neuvostoa tai Eurooppa-neuvostoa toimielimenä pitämään kirjaa puheenjohtajiensa tai kabinettiensa jäsenten kokouksista ulkopuolisten sidosryhmien kanssa, olemme edelleen sitoutuneet julkaisemaan asiaankuuluvia tietoja kokouksista jäsenmääräisesti ja ennakoivasti*” .

**5. Kantelija kääntyi 14.** marraskuuta 2018 oikeusasiamiehen puoleen.

**6.** Puolueiden välinen 97 Euroopan parlamentin jäsenen ryhmä kiinnitti 3. huhtikuuta 2019 huomiota edunvalvojien sekä Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan ja hänen kabinettinsa välisten kokousten avoimuuteen. Avoimessa kirjeessä he kehittivät tulevaa EU:n neuvoston puheenjohtajavaltiota [3] hyväksymään ” *uuden, tiukan avoimuuden ja eettisen järjestelmän, johon sisältyy kaikkien edunvalvojien kanssa pidettyjen kokousten julkaiseminen puheenjohtajan ja kabinetin toimesta* ”. [4]

## Tutkimus

**7.** Oikeusasiamies käynnisti tutkimuksen arvioidakseen, antaako pääsihteeri yleisölle riittävästi tietoa Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan ja/tai hänen kabinettinsa ja/tai hänen kabinettinsa ja edunvalvojien välisistä kokouksista [5] ja onko nämä tiedot helposti saatavilla.

**8.** Tutkimuksen aikana oikeusasiamies tapasi neuvoston pääsihteristön. Kokousraportti jaettiin kantelijalle, joka esitti siitä huomautuksia.

## Oikeusasiamiehelle esitetyt perustelut



9. Pääsihteeristö ilmoitti oikeusasiamiehelle, että puheenjohtajan kokoukset, myös edunvalvojien kanssa pidettävät kokoukset, julkaistaan ennakoivasti verkossa Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan koko aikataulussa [6] . Tämä on julkinen aikataulu kaikista presidentin kokouksista. Pääsihteeristö totesi, että puheenjohtajan tehtävien luonteen vuoksi hän ” *tapaa edunvalvojia vain poikkeustapauksissa ja perustelluissa tapauksissa* ” . Pääsihteeristö lisäsi, että puheenjohtaja tapaa edunvalvojia vain, jos he ovat ” *avoimuusrekisterissä* ” [7] .

10. Pääsihteeristö selvensi kuitenkin, ettei sillä ole tietoja puheenjohtajan kabinetin jäsenten ja edunvalvojien välisistä kokouksista.

11. Pääsihteeristö totesi, että EU:n henkilöstösäännöissä [8] vahvistetaan presidentin kabinetin jäseniin sovellettavat säännöt ja velvollisuus toimia riippumattomasti ja puolueettomasti. Neuvosto on lisäksi hyväksynyt neuvoston pääsihteeristön ja sen henkilöstön hyvää hallintotapaa koskevat käytännesäännöt niiden ammatillisissa suhteissa yleisöön [9] sekä oppaan etiikkaan ja käyttäytymiseen [10] .

12. Kantelija katsoo, että puhemiehen verkkokokousaikataulu, johon voi hakea vain päivämäärän mukaan, ei ole käyttäjäystävällinen. Suurin osa kokouksista on hallitusten johtajien, EU:n toimielinten johtajien ja kansainvälisten järjestöjen puheenjohtajien kanssa. On vaikea löytää harvinaisia tapaamisia edunvalvojien kanssa. Verkkoaikataulusta puuttuu myös keskeisiä tietoja, kuten yksityiskohtia kokouksissa käsiteltävistä asioista.

13. Kantelija väitti, että neuvoston pääsihteeristön olisi kirjattava Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan ja/tai kabinetinsa jäsenten kokoukset edunvalvojien kanssa tiettyyn luetteloon. Koska nämä kokoukset rajoittuvat ” *poikkeuksellisiin ja perusteltuihin tapauksiin*”, tämä ei saisi aiheuttaa huomattavaa hallinnollista taakkaa. Näiden kokousten luettelointi ja tietojen julkistaminen helpottaisi julkista valvontaa.

14. Kantelija katsoo, että neuvoston pääsihteeristön mainitsemat kaksi eettistä säännöstöä eivät ole riittäviä, sillä niissä ei käsitellä erityisesti sitä, miten toimia edunvalvojien kanssa, eikä viitata avoimuusrekisteriin.

15. Kantelija kiinnitti huomiota Euroopan komission erilaiseen avoimuuteen. Toisin kuin komission jäsenet ja heidän kabinetinsa, Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja ja hänen kabinetinsa eivät julkaise ennakoivasti luetteloa tapaamisistaan edunvalvojista.

## Oikeusasiamiehen arviointi

16. EU:n toimielimissä työskentelevien henkilöiden olisi voitava tavata yksityishenkilöitä ja organisaatioita, jotta voidaan mahdollisuuksien mukaan varmistaa, että päätöksenteossa otetaan huomioon yhteiskunnassa vallitsevat erilaiset näkemykset ja tarpeet. [11] Poliittisista kysymyksistä käytävä keskustelu edunvalvojien kanssa on näin ollen tärkeä ja välttämätön osa kaikkia julkisen palvelun tehtäviä, myös ylemmällä tasolla. [12] Tällainen vuorovaikutus



edunvalvojien kanssa ei sinänsä saisi herättää huolta. Tällaisten kokousten asianmukainen avoimuus voi kuitenkin auttaa lieventämään yleistä huolta. Tämä koskee selvästi myös Eurooppa-neuvoston puheenjohtajaa ja hänen kabinettiaan, koska ne tukevat Eurooppa-neuvostoa sen politiikan määrittelyssä ja auttavat määrittelemään EU:n yleisen poliittisen suunnan ja painopisteet.

**17.** Samalla yleisöllä on perusteltu luottamus siihen, että EU:n toimielimet ovat avoimia yhteydenpidosta edunvalvojiin. Väärinkäsitys tai mikä pahinta epäluottamus voisi levitä, jos yleisön tiedot vuorovaikutuksesta edunvalvojien kanssa eivät ole selkeitä, kattavia, helposti saatavilla ja edistävät julkista valvontaa. On EU:n toimielinten edun mukaista antaa näitä tietoja, jotka auttavat lisäämään kansalaisten luottamusta. Oikeusasiamies on ollut yhteydessä useisiin EU:n toimielimiin tässä tärkeässä asiassa, myös Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan kanssa [13] .

**18.** Oikeusasiamies on myös antanut käytännön suosituksia EU:n virkamiesten kuulemisesta, jos ja kun he ovat vuorovaikutuksessa edunvalvojien kanssa. [14] Useat EU:n toimielimet, myös komissio, ovat hyväksyneet ja soveltaneet näitä suosituksia.

**19.** Oikeusasiamies suhtautuu myönteisesti neuvoston pääsihteeristön sitoumukseen julkaista asiaankuuluvia tietoja tapaamisista edunvalvojien kanssa jäsennellysti ja ennakoivasti. Tätä varten pääsihteeristön olisi pidettävä kirjaa edunvalvojien ja Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan ja/tai kabinettinsa jäsenten välisistä kokouksista. Näin neuvoston pääsihteeristö voisi varmistaa, että sen julkaisupolitiikkaa tukee kirjanpitoikäntö, joka kattaa kaikki asiaankuuluvat tiedot.

**20. Kirjattuihin** tietoihin olisi sisällyttävä kokouspäivä ja -paikka, osallistujien ja organisaatioiden nimet – ja tapauksen mukaan niiden asiakkaat – sekä käsiteltävät kysymykset. Nämä tiedot olisi tallennettava neuvoston viralliseen tiedostojenhallintajärjestelmään. Näiden tietojen kirjaaminen ja niiden julkistaminen mahdollisuuksien mukaan parantaisi kansalaisten ymmärrystä siitä, kuka ja mikä antaa tietoa EU:n yleisestä poliittisesta suunnasta ja painopisteistä.

**21.** Pääsihteeristö tiedottaa ennakoivasti Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan tapaamisista edunvalvojien kanssa. Neuvoston pääsihteeristö ei kuitenkaan näytä tallentavan merkittäviä yksityiskohtia tällaisista kokouksista. Esimerkiksi kokoukseen osallistuvien organisaatioiden ja henkilöiden nimet ja kokouksen aihe eivät aina sisälly pääsihteeristön julkistamaan asiakirja-aineistoon. Oikeusasiamies katsoo, että läsnä olevien henkilöiden ja organisaatioiden nimet – ja tapauksen mukaan heidän asiakkaisensa – sekä käsiteltävät asiat olisi kirjattava ja julkistettava mahdollisuuksien mukaan.

**22.** Jos Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan kabinetin jäsenet tapaavat edunvalvojia, neuvoston pääsihteeristön olisi hyvä hallinnollinen käytäntö julkistaa tiedot. Näihin tietoihin olisi sisällyttävä vähintään kokouspäivä ja -paikka, kokoukseen osallistuvien henkilöiden ja organisaatioiden – ja tarvittaessa heidän asiakkaidensa – nimet sekä käsiteltävät asiat.



**23.** Oikeusasiamies arvostaa sitä, että Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja tapaa edunvalvojia vain, jos heidät on rekisteröity avoimuusrekisteriin. Jos hänen kabinetinsa jäsenet tapaavat edunvalvojia, heidän on myös tarkistettava, onko edunvalvojat rekisteröity avoimuusrekisteriin, ennen kuin he tapaavat tai hyväksyvät kutsun tapahtumaan.

**24.** Olisi myös hyödyllistä, jos pääsihteeristö antaisi edunvalvojien kanssa pidettäviä kokouksia koskevissa julkistettavissa tiedoissa linkin edunvalvojan avoimuusrekisteriin merkitsemiseen.

**25.** Oikeusasiamies tekee tätä koskevia ehdotuksia jäljempänä.

## **Johtopäätös**

Tutkimuksen perusteella oikeusasiamies päättää asian käsittelyn seuraavalla päätelmällä:

**Oikeusasiamies on tyytyväinen EU:n neuvoston pääsihteeristön sitoumukseen julkaista järjestelmällisesti ja ennakkoivasti tietoja tapaamisista edunvalvojien kanssa.**

## **Ehdotuksia**

**Pääsihteeristön olisi pidettävä kirjaa edunvalvojien ja Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan ja/tai kabinetinsa jäsenten välisistä kokouksista. Nämä tiedot olisi tallennettava neuvoston viralliseen asiakirjahallintajärjestelmään ja julkistettava.**

**Jos Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan julkisessa kokousaikataulussa luetellaan edunvalvojien kanssa pidettäviä kokouksia, siihen olisi sisällyttävä läsnä olevien henkilöiden ja organisaatioiden nimet – ja tapauksen mukaan heidän asiakkaansa – sekä käsiteltävät asiat.**

**Jos Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan kabinetin jäsenet ovat vuorovaikutuksessa edunvalvojien kanssa, pääsihteeristön olisi julkistettava vähintään seuraavat tiedot: päivämäärä ja sijainti, läsnä olevien henkilöiden ja organisaatioiden nimet – ja tarvittaessa heidän asiakkaansa – sekä käsiteltävät asiat.**

**Puheenjohtajan kabinetin jäsenten tulisi tavata avoimuusrekisteriin merkittyjä edunvalvojia tai osallistua niihin.**

**Pääsihteeristön julkaisemiin tietoihin edunvalvojien kanssa pidettävistä kokouksista olisi sisällyttävä linkit avoimuusrekisteriin merkittyihin edunvalvojien merkintöihin.**



Emily O'Reilly Euroopan oikeusasiamies

Strasbourg, 18.6.2019

[1] Ranskankielistä termiä "kabinetti" käytetään usein kuvaamaan EU:n toimielimen johtajan kabinettia. Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan kabinetissa on yli 30 EU:n virkamiestä, jotka neuvovat ja tukevat presidenttiä tämän tehtävien hoitamisessa. Lisätietoja on osoitteessa <https://www.consilium.europa.eu/nl/european-council/president/cabinet/> [Linkki].

[2] Ks. [https://www.asktheeu.org/en/request/european\\_council\\_list\\_of\\_lobby\\_m#incoming-17506](https://www.asktheeu.org/en/request/european_council_list_of_lobby_m#incoming-17506) [Linkki].

[3] Neuvoston puheenjohtajuus vaihtuu EU:n jäsenvaltioiden kesken puolen vuoden välein. Tämän puolivuotiskauden aikana puheenjohtajavaltio toimii puheenjohtajana neuvoston kaikilla tasoilla ja auttaa varmistamaan EU:n työskentelyn jatkuvuuden neuvostossa.

[4] Ks. <https://corporateeurope.org/sites/default/files/2019-04/MEP%20letter%20FINAL%20FINAL.pdf> [Linkki].

[5] Oikeusasiamies määrittelee tutkimuksen yhteydessä edunvalvojiksi ne, joiden toiminnan tarkoituksena on vaikuttaa suoraan tai välillisesti politiikan muotoiluun tai täytäntöönpanoon ja unionin toimielinten päätöksentekoprosesseihin. Edunvalvojia kutsutaan joskus lobbaajiksi.

[6] Ks. <https://www.consilium.europa.eu/en/european-council/president/calendar/?StartDate=2019%2f04%2f27> [Linkki].

[7] Avoimuusrekisteri on tietokanta, jossa luetaan organisaatiot, jotka pyrkivät vaikuttamaan EU:n toimielinten lainsäädäntö- ja täytäntöönpanoprosessiin. Rekisteristä käy selvästi ilmi, mitä intressejä tavoittelee, kuka ja millä budjetilla. Näin rekisteri mahdollistaa julkisen valvonnan ja antaa kansalaisille ja muille sidosryhmille mahdollisuuden seurata edunvalvojien toimintaa. Ks. <https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/transparency-1> [Linkki].

[8] Ks. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A01962R0031-20140501> [Linkki].

[9] Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkeana edustajana toimivan neuvoston pääsihteerin päätös, tehty 25 päivänä kesäkuuta 2001, hyvän hallintotavan säännöistä Euroopan unionin



neuvoston pääsihteeristölle ja sen henkilöstölle heidän ammatillisissa suhteissaan yleisöön;  
EYVL C 189, 5.7.2001, s. 1. Ks.

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001D0705\(01\) &from=FI](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001D0705(01) &from=FI)  
[Linkki].

[10] Ks. : <https://www.consilium.europa.eu/media/29592/gsc-guide-conduct-en.pdf> [Linkki].

[11] Tämä on myös Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 11 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaista, että toimielinten on asianmukaisin keinoin annettava kansalaisille ja etujärjestöille mahdollisuus esittää ja vaihtaa julkisesti näkemyksiään kaikilla EU:n toiminta-aloilla. Toimielinten on myös käytävä avointa, läpinäkyvää ja säännöllistä vuoropuhelua etujärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan kanssa.

[12] Poikkeuksena tästä yleisestä lähestymistavasta olisi vuorovaikutus tupakkateollisuuden edunvalvojien kanssa. EU on Maailman terveysjärjestön (YK) tupakoinnin torjuntaa koskevan puitesopimuksen allekirjoittaja ja vahva tukija, jonka 5.3 artiklassa todetaan seuraavaa: ”*Toteuttaessaan ja pannessaan täytäntöön tupakoinnin torjuntaa koskevia kansanterveyspolitiikkojaan sopimuspuolet toimivat suojellakseen näitä politiikkoja tupakkateollisuuden kaupallisilta ja muilta taloudellisilta eduilta kansallisen lainsäädännön mukaisesti.*” Tästä artiklasta johtuvat suuntaviivat perustuvat ”Ohjausperiaatteisiin”, joista ensimmäinen kuuluu seuraavasti: ”*Tupakkateollisuuden etujen ja kansanterveydellisten etujen välillä on perustavanlaatuinen ja sovittamaton ristiriita. Tupakkateollisuus tuottaa ja edistää tuotetta, jonka on tieteellisesti todistettu olevan riippuvuutta aiheuttava, aiheuttavan sairauksia ja kuolemia ja aiheuttavan erilaisia sosiaalisia sairauksia, mukaan lukien lisääntynyt köyhyys. Sen vuoksi osapuolten olisi mahdollisuuksien mukaan suojeltava tupakkateollisuuden tupakoinnin torjuntaa koskevien kansanterveyspolitiikkojen muotoilua ja täytäntöönpanoa.*”

[13] Ks. oikeusasiamiehen 15. joulukuuta 2017 päivätty kirje:  
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/87521> ja Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan 23. huhtikuuta 2018 antama vastaus:  
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/96370>

[14] Ks. : <https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/79435> [Linkki].