

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/4/2020/TE EU:n neuvoston päätöksenteon avoimuudesta covid-19-kriisin aikana

Päätös

Kanteluasia OI/4/2020/TE - **Tutkittavaksi otetut kantelut, pvm 27/07/2020 - Päätökset, pvm 24/03/2021 - Toimielin, jota kantelu koskee** Euroopan unionin neuvosto (Ei hallinnollista epäkohtaa) |

Oikeusasiamies käynnisti omasta aloitteestaan strategisen tutkimuksen EU:n neuvoston päätöksenteon avoimuudesta covid-19-kriisin aikana. Perussopimuksissa edellytetään, että EU:n toimielimet, myös neuvosto, toimivat avoimesti. Niissä edellytetään erityisesti, että neuvosto kokoontuu julkisesti käsitellessään esityksiä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviksi säädöksiksi ja äänestäessään niistä.

Covid-19-pandemian sekä matkustus- ja kokoontumisrajoitusten haasteiden vuoksi neuvoston oli mukautettava toiminta- ja päätöksentekomenettelyjään institutionaalisen jatkuvuuden varmistamiseksi. Tätä varten neuvosto päätti poiketa väliaikaisesti työjärjestyksestään. Sen lisäksi, että neuvosto järjestää virtuaalisia kokouksia ja muita muutoksia, se tekee tällä hetkellä useimmat päätökset kirjallisella menettelyllä.

Oikeusasiamies arvioi, miten neuvosto on covid-19-kriisin poikkeuksellisissa olosuhteissa varmistanut noudattavansa avointa toimintaa koskevia velvoitteitaan.

Oikeusasiamies totesi, että kansalliset ministerit kokoontuvat videoneuvotteluna keskustelemaan lainsäädäntöasioista ja muista kuin lainsäädäntöasiakirjoista, jotka hyväksytään myöhemmin kirjallisella menettelyllä. Covid-19-kriisin alussa etäkokouksia ei pidetty julkisesti, ja niistä tiedotettiin hyvin vähän. Tämä oli valitettavaa. Heinäkuusta 2020 alkaen neuvosto kuitenkin muutti käytäntöjään. Se aloitti tiettyjen ministerien etäkokousten suoratoiston verkossa ja julkaisi asiaan liittyviä asiakirjoja. Oikeusasiamies on tyytyväinen tähän merkittävään muutokseen. Hän ehdottaa, että neuvosto julkistaisi asiakirjat kaikista covid-19-kriisin alussa maaliskuun ja kesäkuun 2020 välisenä aikana pidetyistä ministeritason



videoneuvotteluista.

Oikeusasiamies totesi myös, että hänen tutkimuksensa alussa ei ollut julkisesti saatavilla tietoa siitä, miten neuvoston valmisteluelimet jatkoivat keskusteluja lainsäädäntöasioista ja muista kuin lainsäädäntöasiakirjoista, koska kokouksia ei ole järjestetty. Covid-19-kriisin jatkuessa neuvosto ryhtyi toimiin näiden kansallisten virkamiesten etäkokousten avoimuuden lisäämiseksi erityisesti julkaisemalla esityslistat ennen tällaisia kokouksia. Oikeusasiamies on tyytyväinen toteutettuihin toimiin. Hän katsoo kuitenkin, että lisätoimia voitaisiin tehdä, ja esittää kolme muuta parannusehdotusta.

Strategisen tutkimuksen tausta

1. Euroopan unionin neuvosto koordinoi politiikkoja EU:n tasolla ja hyväksyy EU:n lainsäädäntöä useimmissa tapauksissa yhdessä Euroopan parlamentin kanssa. Se koostuu kunkin EU:n jäsenvaltion kansallisista ministereistä, jotka kokoontuvat eri neuvoston kokoonpanoissa politiikanalan perusteella. Ennen kuin kansalliset ministerit saavat virallisen kannan lakiehdotuksista neuvoston kokouksissa, valmistelevat keskustelut käydään yli 150:ssä neuvoston valmisteluelimessä [1] Näihin valmisteluelimiin kuuluvat neuvoston pysyvien edustajien komitea (Coreper), joka koostuu kansallisista suurlähettiläistä, ja niin kutsutut työryhmät, joihin osallistuu kansallisia virkamiehiä.

2. Neuvosto päättää parhaillaan yhdessä muiden EU:n tärkeimpien toimielinten kanssa covid-19-pandemian torjunnan kannalta tärkeimmistä toimenpiteistä. Neuvosto hyväksyi muun muassa hätätilanteen tukipaketin covid-19-kriisin taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten torjumiseksi, mukaan lukien elpymis- ja palautumistukivälineen perustaminen, josta saadaan 672,5 miljardia euroa tukea EU:n jäsenvaltioille.

3. Covid-19-pandemian sekä matkustus- ja kokoontumisrajoitusten asettamien haasteiden vuoksi neuvoston oli mukautettava työmenettelyjään toimielinten jatkuvuuden varmistamiseksi. Tähän sisältyi muun muassa siirtyminen toimipaikkojen ministereiden ja virkamiesten henkilökohtaisista kokouksista virtuaalokokouksiin. Neuvostolla oli myös velvollisuus muuttaa päätöksentekosääntöjään.

4. Tätä taustaa vasten neuvosto hyväksyi 23 päivänä maaliskuuta 2020 päätöksen [2] , jolla otettiin käyttöön väliaikainen poikkeus sen työjärjestyksestä [3] . Tämä poikkeus helpottaa äänestystä kirjallisella menettelyllä, jolloin neuvosto voi tehdä päätöksiä ilman, että ministerit ovat fyysisesti läsnä neuvoston istunnoissa. Poikkeusta on jatkettu seitsemän kertaa maaliskuusta 2020 lähtien, ja sitä sovelletaan tällä hetkellä 21 päivään toukokuuta 2021. [4] Se on siten ollut voimassa yli vuoden.

5. Avoimuus on keskeistä hyvin toimivan demokratian kannalta, sillä se tasoittaa tietä kansalaisten osallistumiselle päätöksentekoon ja sen valvontaan. EU:n perussopimuksissa annetaan jokaiselle EU:n kansalaiselle *oikeus "osallistua demokratian toteuttamiseen unionissa*



”, ja niissä edellytetään, että EU:n päätökset tehdään ” *mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia* ”. [5] EU:n perussopimuksissa edellytetään erityisesti, että neuvosto kokoontuu julkisesti ”suunnitellessaan *esitystä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi ja äänestäessään siitä* ”. [6]

6. Perussopimusten mukaisten velvoitteidensa vuoksi oikeusasiamies päätti tutkia asiaa omasta aloitteestaan ”strategisen tutkimuksen” avulla. Strategisen tutkimuksen tarkoituksena oli varmistaa, että neuvosto noudattaa korkeimpia avoimuusvaatimuksia päätöksenteossaan samalla, kun se mukauttaa toimintaansa covid-19-kriisin valossa.

Strateginen tutkimus

7. Oikeusasiamiehen strategisessa tutkimuksessa keskityttiin neuvoston päätöksenteon avoimuuteen covid-19-kriisin aikana. Se koski erityisesti covid-19-kriisin aikana käyttöön otettujen päätöksentekojärjestelyjen avoimuutta sekä sitä, miten neuvosto ja sen valmisteluelimet ovat avoimesti toimineet tässä poikkeuksellisessa tilanteessa.

8. **Oikeusasiamies pyysi 27** päivänä heinäkuuta 2020 [7] tarkistamaan neuvoston asiakirjat, jotka liittyvät covid-19-kriisin aikana kirjallisella menettelyllä hyväksytyihin viiteen säädökseen, sekä asiakirjat, jotka koskevat kolmen työryhmän toimintaa 1 päivän tammikuuta 2020 ja 30 päivän kesäkuuta 2020 välisenä aikana.

9. **Oikeusasiamiehen tutkintaryhmä tapasi 13** päivänä marraskuuta 2020 [9] neuvoston edustajia tarkastaakseen pyydettyä asiakirjat. Tutkintaryhmä tarkasti seuraavat asiakirjat:

- Asiakokonaisuus, joka liittyy 19. toukokuuta 2020 annetun neuvoston asetuksen (EU) 2020/672 antamiseksi eurooppalaisen hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tilapäisen tukivälineen (SURE) perustamisesta covid-19:n leviämisen seurauksena;
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2020/696, annettu 25 päivänä toukokuuta 2020, lentoliikenteen harjoittamisen yhteisestä säännöstä yhteisössä annetun asetuksen (EY) N:o 1008/2008 muuttamisesta covid-19-pandemian vuoksi
- Asiakokonaisuus, joka liittyy laajentumis- ja naapuruuskumppaneille covid-19-pandemian yhteydessä annettavasta makrotaloudellisesta rahoitusavusta 25 päivänä toukokuuta 2020 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen (EU) 2020/701 hyväksymiseen;
- Asiakirja-aineisto, joka liittyy neuvoston päätöksen hyväksymiseen uudistetusta pyynnöstä 6/c/01/20, joka koskee oikeutta tutustua asiakirjoihin WK 11963/19 ja WK 14081/18; ja
- Asiakirja-aineisto Euroopan yhteisön ja Intian tasavallan hallituksen välisen tieteellistä ja teknologista yhteistyötä koskevan sopimuksen uusimisesta 9. kesäkuuta 2020 annetun neuvoston päätöksen (EU) 2020/789 hyväksymisestä.

Tutkintaryhmä tarkasteli myös kolmen työryhmän toimintaa koskevia asiakirjoja: ilmailutyöryhmä, tiedotustyöryhmä ja audiovisuaalityöryhmä keskustelivat useista tutkimuksen yhteydessä esiin tuoduista kysymyksistä.



Oikeusasiamiehen arviointi ja havainnot

1. Päätöksentekojärjestelyjen avoimuus covid-19-kriisin aikana

10. Neuvoston työjärjestyksessä edellytetään, että enemmistö neuvoston jäsenistä on fyysisesti läsnä ennen kuin neuvosto voi äänestää – ns. päätösvaltaisuusvaatimus. [10] Päätökset voidaan tehdä myös kirjallisella äänestyksellä. ”Tavallinen kirjallinen menettely” koskee kuitenkin vain *kiireellisiä asioita*, ja pysyvien edustajien komitean on tehtävä päätös sen käytöstä yksimielisesti. [11]

11. Neuvosto hyväksyi 23 päivänä maaliskuuta 2020 päätöksen 2020/430 [12], jolla otettiin käyttöön väliaikainen poikkeus sen työjärjestyksestä [13]. Tavoitteena on antaa neuvostolle mahdollisuus tehdä päätöksiä ilman, että sen jäsenet ovat fyysisesti läsnä neuvoston istunnoissa.

12. Oikeusasiamiehen tutkintaryhmän kanssa pidetyssä kokouksessa neuvoston edustajat selittivät, että neuvosto hyväksyi päätöksen 2020/430 sen pääsihteeristön laatiman asiakirjan perusteella. Asiakirjassa ”*Poikkeustoimenpiteet päätöksenteon jatkamisesta neuvostossa*” [14] ehdotettiin pysyvien edustajien komitealle kahta vaihtoehtoa (ja niiden yhdistelmää) siitä, miten neuvoston päätöksentekoprosessia voitaisiin mukauttaa covid-19-pandemian poikkeuksellisessa tilanteessa:

1) Ensimmäisessä vaihtoehdossa **oli tarkoitus jatkaa neuvoston virallisia** istuntoja ja poiketa väliaikaisesti työjärjestyksen 11 artiklan 4 kohdan päätösvaltaisuutta koskevasta vaatimuksesta. Tässä vaihtoehdossa todettiin, että ne neuvoston jäsenet, jotka eivät voineet osallistua fyysisesti neuvoston istuntoon, voivat osallistua videoneuvotteluna. Heidän osallistumisensa videoneuvottelujen kautta olisi otettava huomioon määritettäessä, onko päätösvaltaisuus saavutettu. Neuvosto voisi hyväksyä säädöksiä näissä virallisissa istunnoissa.

2) Toisessa vaihtoehdossa esitettiin, että istuntoja, joissa neuvoston jäsenet osallistuivat videoneuvotteluihin, pidetään ”**epävirallisina ministerikokouksina**”, eikä neuvoston säädöstä voida hyväksyä näissä kokouksissa. Sen sijaan äänestys tapahtuisi kirjallisella menettelyllä, jonka käyttöä helpottaisi väliaikainen poikkeaminen työjärjestyksen 12 artiklan 1 kohdasta.

Neuvosto valitsi toisen vaihtoehdon.

13. Oikeusasiamies panee merkille, että aiemmin henkilökohtaisissa kokouksissa käydyt poliittiset keskustelut käydään nyt ”epävirallisissa ministerikokouksissa”. Näiden poliittisten keskustelujen tulokset hyväksytään sen jälkeen virallisesti kirjallisella menettelyllä. Koska neuvosto katsoo, että sen työjärjestyksestä ei sovelleta näihin epävirallisiin kokouksiin, neuvoston virallista esityslistaa ei tarvita. Katsottiin myös, että Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 15 artiklan 2 kohtaa, jossa edellytetään, että neuvosto kokoontuu julkisesti käsitellessään esityksiä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädöksiksi ja



äänestettäessä niistä, ei sovelleta tällaisiin epävirallisiin ministerikokouksiin.

14. Jos näiden ”epävirallisten ministerikokousten” julkistamiseksi (ks. jäljempänä 23–30 kohta) ei toteutettaisi toimenpiteitä, itse poliittiset keskustelut, joita aiemmin käytiin neuvoston avoimissa istunnoissa, eivät enää olisi julkisia, kuten neuvoston istuntojen avoimuutta koskevissa perustamissopimuksen asiaa koskevissa artikloissa edellytetään.

15. Sitä vastoin neuvoston pääsihteeristön ehdottama ensimmäinen vaihtoehto merkitsi sitä, että etäkokouksia pidettäisiin virallisina neuvoston istuntoina, joihin neuvoston työjärjestystä olisi sovellettu täysimääräisesti. Tällä vaihtoehdolla ei olisi ollut epävarmuutta siitä, noudatetaanko SEUT 15 artiklan 2 kohtaa täysimääräisesti.

16. Oikeusasiamies panee myös merkille, että neuvoston pääsihteeristön laatimaa vaihtoehtoasiakirjaa ei alun perin julkistettu, vaan se nimettiin rajoitetuksi tutustumisasiakirjaksi (jossa otettiin huomioon LIMITE-merkintä). [15] Vain useita kuukausia myöhemmin, 14 päivänä lokakuuta 2020 ja sen jälkeen, kun asiakirjapyyntö oli esitetty (asetuksen 1049/2001) [16] nojalla, se julkaistiin. Neuvosto huomautti oikeusasiamiehen tutkintaryhmän kanssa käydyssä keskustelussa, että sen työjärjestys ei perussopimusten mukaan ole lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävä säädös. Näin ollen työjärjestyksestä poikkeavaan päätökseen ei sovelleta samoja avoimuusvaatimuksia kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyihin säädöksiin. Näin ollen vaihtoehtoja koskevan asiakirjan ennakoiva julkaiseminen ei ollut pakollista.

17. Oikeusasiamies ei ole vakuuttunut tästä väitteestä. EU:n perussopimuksissa edellytetään, että **kaikki** EU:n päätökset tehdään mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia. [17] **Kaikki** asiakirjat, jotka kuuluvat asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi annetun asetuksen 1049/2001 [18] määritelmän soveltamisalaan riippumatta siitä, ovatko ne luonteeltaan lainsäädännöllisiä vai muita, on asetettava suoraan saataville ” *mahdollisimman pitkälle* ” [19] . Oikeutta tutustua asiakirjoihin voidaan rajoittaa vain, jos sovelletaan yhtä tai useampaa asetuksessa (EY) N:o 1049/2001 säädettyistä poikkeuksista [20] .

18. Neuvosto ei ole selittänyt, miten vaihtoehtoasiakirjan ennakoiva julkaiseminen olisi voinut vaarantaa yhden tai useamman asetuksessa (EY) N:o 1049/2001 säädettyillä poikkeuksilla suojatun edun. Oikeusasiamies panee myös merkille, että neuvosto julkaisi asiakirjan sen jälkeen, kun se oli pyytänyt saada tutustua asiakirjoihin, joten se katsoi, ettei poikkeusta sovellettu pyynnön esittämisajankohtana.

19. Vaihtoehtoja koskevassa asiakirjassa pohjustettiin pohjaa ja määriteltiin neuvoston käytettävissä olevat vaihtoehdot, jotta se voisi tehdä päätöksen siitä, miten se toimisi covid-19-pandemian asettamissa poikkeuksellisissa olosuhteissa. Neuvoston päätöksessä 2020/430 määritetään lähinnä, miten neuvosto päättää lainsäädäntöasioista ja muista asioista, joilla on merkittäviä vaikutuksia sen päätöksentekoprosessin avoimuuteen, kuten edellä on esitetty. Neuvoston näkemysten ja vaihtoehtojen avoimuuden lisääminen tämän kauaskantoisen päätöksen tekemisessä ja siten EU:n kansalaisten mahdollisuus tarkastella näitä näkökohtia ja vaihtoehtoja olisi ollut tärkeä tekijä varmistettaessa kansalaisten luottamus ja neuvoston päätöksentekoprosessin legitimiys kriisin aikana.



20. Edellä esitetyn perusteella oikeusasiamies katsoo, että neuvoston olisi pitänyt julkaista vaihtoehtoja koskeva asiakirja maaliskuussa 2020 yhdessä neuvoston päätöksen 2020/430 kanssa. Koska neuvosto on sittemmin julkistanut asiakirjan, oikeusasiamies ei kuitenkaan pidä tässä vaiheessa hyödyllisenä virallisen suosituksen antamista.

2. Neuvoston ja sen valmisteluelinten toiminnan avoimuus

21. Kun oikeusasiamies aloitti tutkimuksensa heinäkuussa 2020, saatavilla oli vain vähän tietoa ”epävirallisista ministerikokouksista” tai siitä, miten neuvoston valmisteluelimet jatkoivat keskustelujaan ilman henkilökohtaisia kokouksia.

22. Oikeusasiamies pyrki näin ollen arvioimaan epävirallisten ministerikokousten ja valmisteluelinten etäkokousten avoimuutta covid-19-kriisin aikana.

2.1 Virallisten ministerien videoneuvottelujen avoimuus

23. Keskustelussaan oikeusasiamiehen tutkintaryhmän kanssa neuvosto selitti, että epävirallisten ministerien videoneuvottelujen järjestäminen on kehittynyt ajan mittaan.

24. Pandemian alussa maaliskuusta kesäkuuhun 2020 näistä epävirallisista kokouksista julkistettiin vain vähän tietoa, joka ei ollut johdonmukainen. Kuten edellä todettiin, esityslistan tai siihen liittyvien asiakirjojen julkaisemista ei vaadittu. Kokouksia ei lähetetty suoratoistona verkossa eikä niitä näkynyt johdonmukaisesti neuvoston kokouskalenterissa.

25. Neuvosto teki kuitenkin ensimmäisten kuukausien aikana kauaskantoisia päätöksiä. Se päätti esimerkiksi seuraavaa:

- perustetaan eurooppalainen rahoitusohjelma, ”väliaikainen tuki työttömyysriskien lieventämiseksi hätätilanteessa”, jäljempänä ’SURE-väline’, covid-19-kriisiin vastaamiseksi;
- lentoliikenteen harjoittamista koskevat yhteiset säännöt covid-19-pandemian vuoksi; ja
- makrotaloudellinen rahoitusapu EU:n jäsenyyttä hakeneille maille ja EU:n naapurimaille covid-19-pandemian yhteydessä.

Vaikka SURE-välinettä koskevasta ehdotuksesta keskusteltiin 7.–9. huhtikuuta 2020 pidetystä epävirallisesta ministerien videoneuvottelusta [21], videoneuvottelua ei ollut suoratoistona verkossa eikä tallennetta ole julkisesti saatavilla. Oikeusasiamiehen tutkintaryhmä ei löytänyt pöytäkirjaa epävirallisista ministeritason videoneuvotteluista neuvoston kokouskalenterista, jossa olisi voitu keskustella kahdesta muusta edellä mainitusta lainsäädäntöasiasta.

26. Oikeusasiamies pitää valitettavana, että maaliskuun ja kesäkuun 2020 välisistä epävirallisista ministerikokouksista on saatavilla hyvin vähän tietoa. Hän toteaa, että näiden epävirallisten ministerikokousten luonteen vuoksi neuvoston alkuperäinen käytäntö ei vastannut perussopimuksen vaatimusta, jonka mukaan neuvoston olisi kokoonnuttava julkisesti



käsitellessään esityksiä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviksi säädöksiksi ja äänestettäessä niistä. Oikeusasiamies korosti jo huhtikuussa 2020 Eurooppa-neuvoston puheenjohtajalle osoittamassaan kirjeessä, että on tärkeää säilyttää EU:n toimielinten korkea avoimuus – ei kriisistä huolimatta vaan nimenomaan kriisin vuoksi. [22]

27. Oikeusasiamies ymmärtää kuitenkin, että tilanne muuttui 3. heinäkuuta 2020, kun neuvosto hyväksyi asiakirjan ”Määrät ministerien epävirallisten videoneuvottelujen koollekutsumisesta, valmistelusta ja järjestämisestä covid-19-kriisin aikana” [23] Vaikka asiakirjassa toistetaan, että epävirallisissa kokouksissa ei voida hyväksyä neuvoston säädöksiä ja että neuvoston työjärjestystä ei virallisesti sovelleta tällaisiin kokouksiin, se päätti, että ”neuvoston työjärjestystä olisi mahdollisuuksien mukaan noudatettava soveltuvin osin ministerien epävirallisten videoneuvottelujen koollekutsumisessa, valmistelussa ja järjestämisessä” [24].

28. Tämän sitoumuksen mukaisesti asiakirjassa todetaan, että epävirallisten ministerikokousten esityslistat olisi asetettava julkisesti saataville. [25] Lisäksi neuvoston pääsihteeristön olisi suoratoistona epävirallisia ministerikokouksia, kun keskustellaan lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävistä säädöksistä tai muista asioista, joissa keskustelut olisi käytävä julkisesti neuvoston työjärjestyksen 8 artiklassa tarkoitetulla tavalla. [26] Lisäksi osallistujaluettelo, [27] tallenteet (jos saatavilla) ja niihin liittyvät asiakirjat olisi julkaistava asiaa koskevalla verkkosivustolla.

29. Oikeusasiamiehen tutkintaryhmä tarkasteli asiakirjoja, jotka olivat julkisesti saatavilla kaikissa epävirallisissa ministerikokouksissa loka-joulukuussa 2020. Se totesi, että vaikka vaadittu asiakirja-aineisto julkaistaan useimmista näistä kokouksista, joidenkin epävirallisten ministerien videoneuvottelujen esityslistat eivät ole käytettävissä. [28] Tämä tarkoittaa, että oikeusasiamies ei voi aina arvioida, olisiko nämä kokoukset pitänyt lähettää suoratoistona verkossa neuvoston työjärjestyksen 7 ja 8 artiklan mukaisesti.

30. Oikeusasiamies on tyytyväinen siihen, että neuvosto muutti heinäkuussa 2020 epävirallisten ministerikokousten järjestämistä varmistaakseen, että niihin sovelletaan samoja tai ainakin vertailukelpoisia avoimuusvaatimuksia kuin virallisissa neuvoston istunnoissa. Oikeusasiamies luottaa siihen, että neuvosto noudattaa itselleen asettamiaan normeja, että se suoratoistona johdonmukaisesti [29] ja julkaisee vaaditut asiakirjat etäministerikokouksissa niin kauan kuin nämä kokousjärjestelyt pysyvät voimassa pandemian vuoksi. Hän ehdottaa myös, että neuvosto julkistaisi kaikki covid-19-kriisin alussa maaliskuun ja kesäkuun 2020 välisenä aikana pidetyt epäviralliset ministerikokoukset, mukaan lukien pöytäkirja neuvoston kokouskalenteriin.

2.2 Neuvoston valmisteluelinten etäkokousten avoimuus

31. Vaikka pysyvien edustajien komitea piti koko kriisin ajan henkilökohtaisia kokouksia, neuvoston työryhmät lakkasivat pitämästä henkilökohtaisia kokouksia poikkeuksellisia olosuhteita lukuun ottamatta. Oikeusasiamiehen tutkintaryhmän kanssa pidetyssä kokouksessa neuvoston edustajat selittivät, että covid-19-työjärjestelyt vaihtelevat työryhmien välillä. Harvoin järjestetään henkilökohtaisia kokouksia. Lisäksi järjestetään epävirallisia video- ja



teleneuvotteluja.

32. Oikeusasiamies arvioi, missä määrin työryhmät ovat covid-19-pandemian asettamien erityisehtojen vuoksi poikenneet tavanomaisesta keskusteluiden kirjaamiskäytännöstään. Tätä varten oikeusasiamies tarkasteli viidestä neuvoston asiakirja-aineistosta saatavilla olevaa aineistoa ja useiden työryhmien työtä.

Työryhmien epävirallisten video- ja teleneuvottelujen esityslistat

33. Työryhmät julkaisevat yleensä ennen varsinaisia kokouksia esityslistat neuvoston kokouskalenterin (CM) muodossa (komission tiedonanto). Asiakirja on merkitty neuvoston julkiseen asiakirjarekisteriin.

34. Neuvoston edustajat selittivät, että covid-19-kriisin alussa työryhmiä kehoitettiin olemaan antamatta epävirallisten video- tai teleneuvottelujen esityslistat yhteisvalvonta-asiakirjoina. Sen sijaan, kun esityslista toimitettiin epäviralliselle video- tai telekokoukselle, se jaettiin suoraan työryhmän jäsenille sähköpostitse tai WK (työ)asiakirjan muodossa.

35. WK-asiakirjoja ei luetella automaattisesti neuvoston julkisessa rekisterissä niiden laatimishetkellä. Sen sijaan neuvoston pääsihteeristö julkaisee muutaman kuukauden välein ja kunkin työryhmän osalta julkisessa rekisterissä ST-asiakirjan (Standard), joka sisältää luettelon WK-asiakirjoista, jotka pääsihteeristö on jakanut erityiselle työryhmälle kyseisenä ajanjaksona. WK:n asiakirjoja ei näin ollen ole erikseen merkitty julkiseen asiakirjarekisteriin, ja ne ovat saatavilla vain viiveellä. Oikeusasiamies on jo arvostellut tätä käytäntöä neuvoston lainsäädäntöprosessin avoimuutta koskevassa aiemmassa strategisessa tutkimuksessaan [30] ja ehdotti, että neuvosto merkitsisi julkiseen rekisteriinsä kaikki asiakirjat niiden myöntämishetkellä riippumatta niiden nimeämisestä ja siitä, onko asiakirjaan (tai sen osiin) mahdollista tutustua vai ei.

36. Esityslistan kirjaaminen WK-asiakirjoiksi covid-19-kriisin alussa merkitsi sitä, että näitä asialistoja ei asetettu julkisesti saataville ennen työryhmän epävirallisia video- tai teleneuvotteluja.

37. Vasta kun kävi selväksi, että kriisitilanne jatkuisi, työryhmiä pyydettiin rekisteröimään epävirallisten videoneuvottelujen esityslistat CM-asiakirjoiksi. Oikeusasiamies suhtautuu myönteisesti tähän tärkeään muutokseen, sillä sen avulla yleisö voi tietää etukäteen, mitä asioita ja asiakirjoja työryhmien on määrä käsitellä etäkokouksissa.

Pöytäkirjat työryhmien epävirallisissa video- ja teleneuvotteluissa käydyistä keskusteluista

38. Oikeusasiamies ymmärtää, että työryhmissä on erilaisia käytäntöjä siitä, mitä asiakirjoja laaditaan ja mitä tietoja niihin sisällytetään. Työryhmät laativat erityyppisiä asiakirjoja, joiden avulla voidaan kirjata neuvottelujen edistyminen ja tulokset valmisteluelimissä.



39. Jo aiemmassa neuvoston lainsäädäntöprosessin avoimuutta koskevassa strategisessa tutkimuksessaan [31] oikeusasiamies korosti, että koska neuvoston valmisteluelimet eivät kokoontu julkisesti, kansalaiset voivat käyttää demokraattista oikeuttaan seurata keskustelujaan vain siten, että he voivat tutustua niihin liittyviin asiakirjoihin. Vaikka asiakirjojen tuottamisessa saatetaan tarvita tiettyä joustavuutta, jotta voidaan ottaa huomioon valmisteluelinten eri tyypit ja käsiteltävien aiheiden moninaisuus, erilaiset laadintakäytännöt olisi perusteltava ainoastaan asiakirja-aineiston luonteen ja siihen liittyvien valmistelevien keskustelujen erityispiirteiden vuoksi. Aiemmassa tutkimuksessaan hän kuitenkin havaitsi, että käytännöissä oli eroja, jotka eivät liittyneet vain tiettyjen asiakirjojen luonteeseen vaan myös neuvoston pääsihteeristön eri yksiköiden erilaisiin hallinnollisiin käytäntöihin. Tämän aiemman tutkimuksen päätteeksi oikeusasiamies ehdotti, että neuvosto hyväksyisi suuntaviivat, jotka koskevat valmisteluelinten lainsäädäntömenettelyjen yhteydessä laadittuja asiakirjatyyppejä sekä kyseisiin asiakirjoihin sisällytettäviä tietoja.

40. Covid-19-pandemian vuoksi monien työryhmien oli mukautettava toimintatapojaan. Oikeusasiamies arvioi mukautettuja käytäntöjään useiden esimerkkien perusteella, muun muassa ilmailutyöryhmän, audiovisuaalialan työryhmän ja finanssineuvosten työryhmän perusteella.

Ilmailutyöryhmä

Tavanomaisissa olosuhteissa ilmailutyöryhmä kokoontuu henkilökohtaisesti, ja jäsenvaltioiden edustajat esittävät suullisesti näkemyksensä käsiteltävistä asioista. Sen kokouksista ei yleensä ole pöytäkirjaa.

Covid-19-kriisin aikana jäsenvaltiot lähettävät näkökantansa myös kirjallisesti, ja nämä näkemykset kootaan WK-asiakirjoihin. Neuvosto pani merkille, että nämä kirjalliset huomautukset ovat sen julkisessa rekisterissä. Koska ne on kuitenkin rekisteröity WK-asiakirjoina, niillä ei ole erillistä merkintää rekisteriin ja ne asetetaan saataville vain viiveellä (ks. edellä 35 kohta).

Neuvosto totesi, että kirjallisten huomautusten käytäntö ei ole uusi ja että se oli olemassa ennen covid-19-pandemiaa. Sitä on kuitenkin käytetty laajemmin kriisin aikana, koska työryhmän epävirallisia videoneuvotteluja pidetään hankalina ja vaikeina järjestää, ja tekniset ongelmat haittaavat edistymistä. Neuvosto totesi, että kirjallisten huomautusten laajempi käyttö on johtanut työryhmän antamien asiakirjojen määrän kasvuun.

Neuvosto selitti lisäksi, että jäsenvaltioilla ei ole vakiomuotoista virallista menettelyä kirjallisten huomautusten esittämiseksi. Lähetykset voivat olla eri muodoissa, mukaan lukien sähköpostien tai asiakirjojen lähettäminen taulukoineen, dokumenteineen, kommenteineen tai kommenttiluetteloineen. Kun otetaan huomioon nämä erot ja eri vaiheet, joissa huomautuksia voidaan kerätä, on vaikea kuvitella, miten työryhmän jäseniä voitaisiin vaatia esittämään huomautuksia tietyssä muodossa. Kirjallisten huomautusten mukaan kanta virallistetaan, mikä saattaa vähentää joustavuutta neuvottelujen aikana.



Audiovisuaalialan työryhmä

Kun audiovisuaalityöryhmä tarkastelee asiaa tavanomaisissa olosuhteissa, se antaa ensin yhdessä puheenjohtajavaltion kanssa laaditun tekstin, joka nimetään ST-asiakirjaksi. Joissakin tapauksissa se pyytää jäsenvaltioilta kirjallisia huomautuksia. Yleensä kuitenkin järjestetään kokous, jossa jäsenvaltioiden kannat ilmaistaan suullisesti. Työryhmän kokouksista ei ole pöytäkirjaa.

Työryhmä mukautti covid-19-kriisin yhteydessä sitä, miten se toimii, ja siirtyi jäsenvaltioiden kanssa käytäviin kirjallisiin kuulemisiin. Henkilökohtaisia tapaamisia ei enää pidetä. Kirjalliset kuulemiset rekisteröidään WK:n asiakirjoiksi.

Finanssineuvosten työryhmä

Finanssineuvosten työryhmä tapasi edelleen henkilökohtaisesti covid-19-kriisin aikana. Näin ollen työjärjestelyissä ei juurikaan tapahtunut muutoksia. Henkilökohtaisista kokouksista ei ole tietoja, mikä ei liity erityisesti covid-19-tilanteeseen.

Työryhmä vastasi muun muassa SURE-välineen perustamisesta 19. toukokuuta 2020 annetusta neuvoston asetuksesta (EU) 2020/672 ja makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämisestä laajentumis- ja naapurustokumppaneille covid-19-pandemian yhteydessä 25. toukokuuta 2020 annetusta neuvoston päätöksestä (EU) 2020/701.

Neuvosto selitti, että neuvoston päätöksen 2020/701 hyväksymistä pidettiin kiireellisenä covid-19-kriisin yhteydessä. Siitä neuvoteltiin Euroopan parlamentin kanssa epävirallisesti erittäin nopeasti, jotta tarkistuksiin käytetty aika rajoitettaisiin. Parlamentin kanssa käydyt neuvottelut olivat näin ollen vielä epämuodollisempia kuin tavanomaisissa kolmikantaneuvotteluissa. Näihin epävirallisiin neuvotteluihin sisältyi puheluita sen varmistamiseksi, että lainsäätäjät pääsivät yhteisymmärrykseen sisällöstä, jotta lainsäädäntömenettely ei viivästyisi. Parlamentin edustajien kanssa käydyistä epävirallisista keskusteluista ei ole tietoja.

41. Tarkastettujen neuvoston asiakirjojen perusteella oikeusasiamies ymmärtää, että työryhmät, jotka eivät enää kokoontuneet henkilökohtaisesti covid-19-kriisin aikana, ovat jatkaneet työtään järjestämällä kirjallisia kuulemisia työryhmän jäsenistä mahdollisesti yhdessä epävirallisten videoneuvottelujen kanssa.

42. Se, että jäsenvaltioiden valtuuskunnat esittävät kannanottonsa kirjallisesti, näyttää lisännen työryhmien keskusteluissa saatavilla olevaa aineistoa ainakin niiden työryhmien osalta, jotka eivät yleensä esitä pöytäkirjoja henkilökohtaisista kokouksistaan. Oikeusasiamies on tyytyväinen neuvotteluasiakirjojen saatavuuden lisääntymiseen ja kannustaa neuvostoa säilyttämään kirjallisten huomautusten käytännön ennen tai jälkeen työryhmän kokouksia myös covid-19-pandemian jälkeen.

43. Oikeusasiamies panee kuitenkin merkille, että kirjalliset kuulemiset rekisteröidään



järjestelmällisesti WK:n asiakirjoina. Tämä merkitsee sitä, että näitä asiakirjoja, kuten edellä 35 kohdassa on todettu, ei ole erikseen merkitty neuvoston julkiseen asiakirjarekisteriin. Yleisö tulee tietoiseksi niiden olemassaolosta vasta, kun ne kootaan ST-asiakirjaan, joka julkaistaan muutaman kuukauden välein. Oikeusasiamies on huolissaan WK-asiakirjojen käytön lisääntymisestä, koska se vähentää työryhmäkeskustelujen avoimuutta. Näin ollen hän toistaa aiemmasta tutkimuksestaan esittämänsä ehdotuksen, jonka mukaan neuvoston olisi lueteltava julkisessa rekisterissään kaikki asiakirjat niiden myöntämishetkellä riippumatta niiden nimeämisestä ja siitä, onko asiakirjaan (tai sen osiin) mahdollista tutustua vai ei.

44. Oikeusasiamiehen ja neuvoston välisessä keskustelussa kävi myös selväksi, että neuvoston pääsihteeristö antoi työryhmille ohjeita covid-19-kriisin aikana esimerkiksi siitä, miten esityslistat annetaan tai järjestetään ja kirjalliset kuulemiset kirjataan. Neuvoston edustajat totesivat erityisesti, että pääsihteeristön henkilöstön avustamiseksi neuvoston päätöksen 2020/430 täytäntöönpanossa sekä neuvoston ja neuvoston valmisteluelinten työn organisoinnissa annettiin sisäisiä ohjeita ”hallinnollisen hallinnoinnin välineenä”. Oikeusasiamies toteaa, että näitä ohjeita ei ole julkistettu. Tämä on valitettavaa, koska se lisäisi selvästi yleisön ymmärrystä siitä, miten neuvosto ja sen valmisteluelimet toimivat covid-19-kriisin poikkeuksellisissa mutta jatkuvissa olosuhteissa. Oikeusasiamies tekee asiasta ehdotuksen.

Johtopäätös

Tutkimuksen perusteella oikeusasiamies päättää asian käsittelyn seuraavalla päätelmällä:

Covid-19-kriisin ensimmäisten neljän kuukauden aikana etäministerikokoukset eivät noudattaneet samoja avoimuusvaatimuksia kuin neuvoston henkilökohtaiset kokoukset. Covid-19-kriisin aikana pidetyt neuvoston ministerikokoukset ovat kuitenkin tosiasiallisesti täyttäneet sovellettavat avoimuusvaatimukset ja -velvoitteet sen jälkeen, kun tietyt epäviralliset ministerikokoukset suoratoistona verkossa ja näitä kokouksia koskevat asiaankuuluvat asiakirjat julkaistaan.

Neuvoston olisi pitänyt julkaista asiakirja ” Poikkeukselliset toimenpiteet päätöksenteon jatkamisesta neuvostossa” , kun päätös poiketa sen työjärjestyksestä (neuvoston päätös 2020/430) hyväksyttiin. Koska neuvosto on tällä välin julkaissut asiakirjan, oikeusasiamies ei kuitenkaan pidä virallisen suosituksen antamista tässä vaiheessa hyödyllisenä.

Parannusehdotuksia

1. Neuvoston olisi julkistettava kaikki maaliskuun ja kesäkuun 2020 välisenä aikana pidetyt epäviralliset ministerikokoukset, mukaan lukien pöytäkirja kokouskalenterissaan.

2. Neuvoston olisi jatkettava kirjallisten huomautusten laajempaa käyttöä ennen työryhmien kokouksia tai niiden jälkeen, myös covid-19-pandemian jälkeen, koska tämä



on johtanut työryhmäkeskustelujen parempaan dokumentointiin.

3. Neuvoston olisi lueteltava julkisessa rekisterissään kaikki asiakirjat niiden myöntämishetkellä riippumatta niiden nimeämisestä ja siitä, onko asiakirjaan (tai sen osiin) mahdollista tutustua vai ei.

4. Neuvoston olisi julkistettava pääsihteeristönsä antamat sisäiset ohjeet neuvoston ja sen valmisteluelinten työn järjestämisestä covid-19-kriisin aikana.

Emily O'Reilly Euroopan oikeusasiamies

Strasbourg 24.3.2021

[1] Vuonna 2021 päivitetty luettelo neuvoston valmisteluelimistä on saatavilla seuraavassa osoitteessa: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5020-2021-INIT/en/pdf> [Linkki]

[2] Neuvoston päätös (EU) 2020/430, annettu 23 päivänä maaliskuuta 2020, tilapäisestä poikkeamisesta neuvoston työjärjestyksestä covid-19-pandemian unionissa aiheuttamien matkustusvaikeuksien vuoksi, saatavilla osoitteessa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D0430&from=EN> [Linkki]

[3] Neuvoston työjärjestyksen 12 artiklan 1 kohdassa määrätään asianomaisessa osassa seuraavaa: ”Kiireellistä asiaa koskevat neuvoston säädökset voidaan hyväksyä kirjallisella äänestyksellä, jos neuvosto tai pysyvien edustajien komitea päättää yksimielisesti käyttää kyseistä menettelyä. Erityisissä olosuhteissa puhemies voi myös ehdottaa tämän menettelyn käyttöä; tällöin voidaan käyttää kirjallista äänestystä, jos kaikki neuvoston jäsenet hyväksyvät kyseisen menettelyn.

[4] Neuvoston päätös (EU) 2021/454, annettu 12 päivänä maaliskuuta 2021, päätöksellä (EU) 2020/430 covid-19-pandemian unionissa aiheuttamien matkustusvaikeuksien vuoksi käyttöön otetun väliaikaisen poikkeuksen jatkamisesta neuvoston työjärjestyksestä, joka on saatavilla osoitteessa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021D0454> [Linkki].

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

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

[7] Tutkimuksen aloittava kirje on saatavilla täällä: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/130753> [Linkki]



[8] Neuvoston työryhmät kokoavat yhteen 27 jäsenvaltion kansallisia hallintoelimiä edustavia virkamiehiä ja käsittelevät erityiskysymyksiä. Niiden puheenjohtajana toimii sen maan edustaja, joka hoitaa neuvoston kiertävää puolivuotista puheenjohtajuutta. Lisätietoja neuvoston valmisteluelimistä: <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/> [Linkki].

[9] Kertomus Euroopan oikeusasiamiehen tutkintaryhmän ja neuvoston tarkastuskokouksesta on saatavilla osoitteessa: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/136827> [Linkki]

[10] Neuvoston työjärjestyksen 11 artiklan 4 kohta.

[11] Neuvoston työjärjestyksen 12 artiklan 1 kohta

[12] Neuvoston päätös (EU) 2020/430, annettu 23 päivänä maaliskuuta 2020, tilapäisestä poikkeamisesta neuvoston työjärjestyksestä covid-19-pandemian unionissa aiheuttamien matkustusvaikeuksien vuoksi, saatavilla osoitteessa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D0430&from=EN> [Linkki]

[13] [13] Neuvoston työjärjestyksen 12 artiklan 1 kohdassa määrätään asianomaisessa osassa seuraavaa: ” Kiireellistä asiaa koskevat neuvoston *säädökset voidaan hyväksyä kirjallisella äänestyksellä, jos neuvosto tai pysyvien edustajien komitea päättää yksimielisesti käyttää kyseistä menettelyä. Erityisissä olosuhteissa puhemies voi myös ehdottaa tämän menettelyn käyttöä; tällöin voidaan käyttää kirjallista äänestystä, jos kaikki neuvoston jäsenet hyväksyvät kyseisen menettelyn.*

[14] Saatavana täältä:

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6934-2020-INIT/en/pdf> [Linkki]

[15] LIMITE-merkinnällä varustettujen asiakirjojen vastaanottajien odotetaan varmistavan, että kyseiset asiakirjat pysyvät neuvoston sisäisinä. Neuvosto ei aseta tällaisia asiakirjoja suoraan saataville verkkosivustollaan.

[16] Asetus (EY) N:o 1049/2001 Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32001R1049> [Linkki]

[17] SEU-sopimuksen 1 artikla ja 10 artiklan 3 kohta.

[18] Asetus (EY) N:o 1049/2001 Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32001R1049> [Linkki]

[19] Asetuksen 1049/2001 12 artiklan 1 kohta.



[20] Asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artikla.

[21] <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/eurogroup/2020/04/07-09/> [Linkki]

[22] Euroopan oikeusasiamiehen kirje Eurooppa-neuvoston puheenjohtajalle EU:n covid-19-kriisinhallinnan avoimuudesta, 20.4.2020, saatavilla osoitteessa <https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/127056> [Linkki]

[23] Saatavana täältä:
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9188-2020-INIT/en/pdf> [Linkki]

[24] Sivu 2.

[25] 6 kohta.

[26] 7 kohta.

[27] 8 kohta.

[28] Seuraavien etäkokousten esityslistaa ei ole saatavilla: Talous- ja valtiovarainministerien videoneuvottelu 6. lokakuuta 2020; Työllisyys- ja sosiaaliministerien videoneuvottelu 13. lokakuuta 2020; Terveysministerien videoneuvottelu 30. lokakuuta 2020; Kauppaministerien videoneuvottelu 9. marraskuuta 2020; Ulkoministerien epävirallinen videoneuvottelu 19. marraskuuta 2020; Puolustusministerien videoneuvottelu 20. marraskuuta 2020; Kehitysyhteistyöministerien videoneuvottelu 23. marraskuuta 2020; Energiaministerien epävirallinen videoneuvottelu 14. joulukuuta 2020.

[29] Neuvoston työjärjestyksen 7 ja 8 artiklan mukaisesti.

[30] Oma-aloitteinen tutkimus OI/2/2017/TE lainsäädäntöpäätösten avoimuudesta EU:n neuvostossa. Kaikki tiedusteluun liittyvät asiakirjat ovat saatavilla täältä:
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/49461> [Linkki]

[31] OI/2/2017/TE.