



Tulemused

Avalik arutelu

(veebruar–juuni 2011)

**ELi ametnike avaliku teenistuse
põhimõtted**

November 2011

ET



Sisukord

Eessõna	3
1. Konsultatsiooniprotsess	5
2. Vastajate loend	6
3. Konsultatsiooni vastuste analüüs	8
3.1. Inimeste arvamus ettepaneku kui sellise kohta	8
3.1.1 Üldised vastused	8
3.1.2 Seos olemasolevate eeskirjade, koodeksite ja protsessidega	10
3.1.3 Jõustamine ja sanktsioonid	11
3.1.4 Põhimõtete kohaldamisala	11
3.2. Inimeste arvamused põhimõtete projekti kohta	12
3.2.1 Täiendavate põhimõtete ja teemade ettepanekud	12
3.2.2 Põhimõte 1 – pühendumus Euroopa Liidule ja selle kodanikele	14
3.2.3 Põhimõte 2 – ausus	16
3.2.4 Põhimõte 3 – objektiivsus	18
3.2.5 Põhimõte 4 – austus teiste vastu	20
3.2.6 Põhimõte 5 – läbipaistvus	20
4. Lõppsõna	22



Eessõna

Minu kogemused kaebustega tegelemisel ja kontaktid ELi institutsioonide ning nende töötajatega, kodanikega ja kodanikuühiskonna organisatsioonidega viisid mind järelduseni, et ametnikkonnale ja avalikkusele tuleks kasuks ELi avaliku teenistuse põhimõtete selge ja konkreetne deklareerimine. Teatasin kavatsusest koostada selline deklaratsioon aprillis 2009, Euroopa Liidu riiklike ombudsmanide seitsmendal seminaril.

Pärast riiklike ombudsmanidega konsulteerimist Euroopa ombudsmanide võrgustikus, et võtta arvesse liikmesriikide häid tavasid, koostasini projekti, mis sisaldab viit põhimõtet: pühendumine, ausus, objektiivsus, austus teiste vastu ja läbipaistvus. Avalik konsultatsioon projekti üle algas 2011. aasta veebruaris.

Käesolevas dokumendis analüüsitakse vastuseid avalikule konsultatsioonile. Esmalt vaadeldakse, mida inimesed ettepanekust kui sellisest arvasid, ning seejärel märkusi ja ettepanekuid selle kohta, milliseid põhimõtteid lisada ja kuidas neid tuleks sõnastada. Iga alajaotise lõpus annan eelnevas analüüsis mainitud märkustele ja ettepanekutele omapoolse vastuse.

Sellist laadi dokument on kindlasti valikuline. Ei saa mainida iga vastaja iga mõtet, eeskätt mis puudutab sõnastamise üksikasju. Usun aga, et dokument kajastab õiglaselt kõiki tehtud märkusi, sealhulgas ka neid, milles algatust kritiseeriti.

Tänapäeval siiralt kõiki asutusi, organisatsioone ja eraisikuid, kes avalikule konsultatsioonile vastasid. Põhimõtete lõppversioon oleneb suuresti nende panusest.

Järgmise etapina tuleb hoolikalt kaaluda, kuidas avaliku teenistuse põhimõtted kõige paremini avalikkusele, ametnikkonnale, ELi institutsioonidele ja teistele sidusrühmadele teatavaks teha. Nagu mõned vastajad õigesti osutasid, tuleks põhimõtetele lisada seletuskiri.

Sissejuhatuses tuleb rõhutada mõtet, et avaliku teenistuse põhimõtted ei ole iseenesest ELi avalikule teenistusele kohaldatavate eetiliste standardite puhul ei esimene ega viimane sõna. Nagu konsultatsioonidokumentidest selgus, sisalduvad need standardid nii otsesõnu kui ka kaudselt juba personalieeskirjades, finantsmääruses ja ka Euroopa hea haldustava koodeksis.

Veelgi enam – avaliku teenistuse põhimõtete deklaratsiooni koostamise idee ei ole töötada välja *uus* eetikastandardeid, vaid selgitada ametnike ja kodanike olemasolevaid ootusi. Nende standardite selgesõnalise väljendamise lisandväärtusena aitab see minu silmis luua ja keskendada pidevat riigiteenistujate omavahelist ning ametnike ja avalikkuse vahelist arutelu selle üle, milline käitumine on eetiliselt sobilik. Usun, et avalik konsultatsioon on iseenesest tõendanud sellise arutelu väärtust.

Seega jääb põhimõtete lõppversioon nende eetiliste standardite kõrgetasemeliseks deklaratsiooniks, mille järgimist ametnikud juba praegu eeldavad ja mille järgimist neilt eeldatakse. Deklaratsiooni eesmärk ei ole dubleerida olemasolevaid õigusakte ega asendada nende läbivaatamist ja täiendamist, kui see peaks vajalik olema. Samuti ei anna ma järele üleskutsetele lisada elemente, mis minu arvates kehtivad peamiselt juhtimisülesandeid täitvate ametnike kohta või mida võib pidada pigem institutsiooni kui iga üksiku ametniku kohustusteks.



Nendest elementidest saab aga ammutada rikkalikult ideid, millele tuginedes töötab ombudsman edaspidi institutsioonide, organite, asutuste ja ametitega, eesmärgiga ergutada ja edendada institutsioonikultuuri, mis rakendab avaliku teenistuse põhimõtteid tegelikku ellu.

Loodan, et kõigi nende arvates, kes käesolevat aruannet loevad, aitavad avaliku teenistuse põhimõtteid ja nende põhimõtete üle peetud avalik konsultatsioon märkimisväärselt kaasa Euroopa Ombudsmani missiooni täitmisele, nagu see on määratletud strateegias, mille ma võtsin vastu 2010. aasta septembris:

Euroopa Ombudsman püüab leida Euroopa Liidu institutsioonide vastu suunatud kaebustele õiglaseid lahendusi, ergutab läbipaistvust ja toetab haldusasutuste teeninduskultuuri arengut. Ombudsmani eesmärk on luua dialoogi kaudu usaldus kodanike ja Euroopa Liidu vahel ning parandada kõrgeimate käitumisnormide järgimist liidu institutsioonides.

P. Nikiforos Diamandouros



1. Konsultatsiooniprotsess

Euroopa Ombudsman algatas 24. veebruaril 2011. aastal avaliku konsultatsiooni ELi ametnike avaliku teenistuse viie põhimõtte deklaratsiooni projekti üle.

Konsultatsioonidokument avaldati kõigis 23 ametlikus keeles.

Vastuste saatmise esialgne tähtaeg oli 15. mai 2011. Mitmete organisatsioonide palvel pikendati tähtaega ühe kuu võrra, 15. juunini 2011.

Kokku saadi konsultatsioonile 56 vastust. Nendest 27 olid inglise keeles, 21 prantsuse keeles, 3 hispaania keeles, 2 saksa keeles ja 1 kreeka keeles.

Nagu konsultatsioonidokumendis mainitud, avaldati ombudsmani veebisaidil nende vastajate nimekiri, kes ei palunud oma nime avaldamata jätta. Kui oli palutud avalikku juurdepääsu vastustele, avaldati veebisaidil ka vastused.

Üks ametnik palus, et tema nime ei avaldataks. Ombudsman nõustus palvega. Samuti otsustas ombudsman mitte avaldada ühte vastust, kuna see sisaldas süüdistusi kolmandate isikute vastu. Kummagi vastuse tõttu ei pidanud ombudsman kaaluma põhimõtete projekti läbivaatamist.

Allolevas 2. jaos on loetletud 54 vastajat, kelle vastused avaldati veebisaidil.

Konsultatsiooniperioodil saatis ombudsman isikliku vastuse kahele vastajale, Euroopa Föderalistide Liidule ja nõukogu personalikomiteele. Need vastused on avaldatud veebisaidil kummagi vastaja esitatud märkuste juures. Samuti kohtus ombudsman Solidarité européenne'i, töötajate ühingu ja komisjoni personali keskkomitee delegatsioonidega vastavalt 30. mail ja 31. mail 2011.



2. Vastajate loend

Allpool on tähestiku järjekorras toodud nende eraisikute ja organisatsioonide loend, kes saatsid kirjalikud vastused avalikule konsultatsioonile.

- Access Info Europe - Helen Darbshire, Pamela Bartlett ja Lydia Medland
- Adriaen, Charlotte
- Alexakis, Georgios
- Allgeier, Timo
- ALTER-EU - Koen Roovers, koalitsiooni koordinaator
- Kataloonia pettustevastane amet – Xavier Sisternas, ennetusosakonna direktor
- Association Inscire – Françoise Schein ja Katia de Radiguès
- Banneux, Dominique
- Bartholomé, Etienne
- BEUC – Euroopa tarbijate organisatsioon – Ilaria Passarani, poliitika vanemametnik
- Birbeck, Vaughan
- Bordes, Arnaud
- Casana, Francois
- Cerchez, Marius
- Chaouch, Dhikra
- Cleary, Gottlieb, Steen & Hamilton LLP – John Temple Lang
- Komisjoni personali keskkomitee – Cristiano Sebastiani, esimees
- ELi nõukogu personalikomitee – Catherine Bony-Brandt, esimees
- Docherty, Michael
- Domm, Rory
- Dumont du Voitel, Rainer
- Euclid Network – Luisa De Amicis, projekti- ja poliitikaametnik
- Eulaerts, Olivier
- ELi ametite võrgustik – Geert Dancet, võrgustiku esimees, tegevdirektor, Euroopa Kemikaaliamet
- Euroopa Komisjon – José Manuel Barroso, president
- Euroopa Kontrollikoda – Vítor Caldeira, president
- Euroopa Ravimiamet – Frances Nuttall, personalijuht
- Euroopa Parlament – Jerzy Buzek, president
- Euroopa Politseikolledž – Detlef Schröder, asedirektor
- Euroopa Ülikoolide Assotsiatsioon – Lesley Wilson, peasekretär
- Gargaro, Vittorio
- Saksamaa Kindlustusseltside Liit – Stephan Schweda
- Hermans, Barbara
- Ülemkoja Euroopa Liidu komitee – lord John Roper, esimees
- Ibáñez García, Isaac
- Jones, Alice
- Lacerda, Antonio
- Lefavrais, Thibaut
- Lemoigne, Brigitte
- Mauro, Massimo
- N'Dong, Stéphane
- Noriega Guerra, Alberto



- Ratel, Christine
- Robertson, Colin
- Romera Agüero, Lidia Maria
- Sanchez Amillategui, Fernando
- Euroopa Asjade Spetsialistide Ühing (SEAP) - Gary Hills, peasekretär
- Solidarité Européenne – Luigia Dricot Daniele, poliitikasekretär
- Strack, Guido
- Syndicat des fonctionnaires internationaux et européens - Pilar Antelo, esimees
- Talacchi, Alessandro
- Talevska, Snezana
- Euroopa Föderalistide Liit – Andrew Duff, Euroopa Parlamendi liige
- Wellens, Ingrid



3. Konsultatsiooni vastuste analüüs

3.1. Inimeste arvamus ettepaneku kui sellise kohta

3.1.1 Üldised vastused

Ombudsmani algatuse kasulikkuse kohta avaldati eri arvamusi.

Paljud vastajad (näiteks Access Info Europe, Euroopa Ülikoolide Assotsiatsioon, nõukogu personalikomitee, ELi ametite võrgustik ja Saksamaa Kindlustusseltside Liit) pidasid algatust õigeks. Mõned vastajad (eeskätt Access info Europe, ALTER-EU ja Cleary, Gottlieb, Steen & Hamilton) juhtisid tähelepanu konkreetsetele murekohtadele, mille puhul nad pidasid neid põhimõtteid eriti asjakohaseks. Need hõlmasid selliste teemade käsitlemist nagu huvide konfliktid, suhted lobitöötajatega, „pöördukse“-fenomen ja ELi ametnikkonna koosseisu muutused.

ELi ametite võrgustik

Ametid muidugi nõustuvad, et on oluline määrata kindlaks kõigi ELi ametnikega seotud ühised põhimõtted, mis peaksid kajastama tänapäevase avaliku halduse väärtushinnanguid, nagu läbipaistvus, erapooletus, vastutustundlikkus ja tõhusus.

Teisest küljest osutasid mõned vastajad (näiteks komisjoni personali keskkomitee ja üks töötajate ühing, Solidarité européenne) ohule, et algatus võib anda hoopis vastupidise efekti. Kui algatust mõistetakse valesti, nagu sellega antaks mõista, et olemasolevad õigusaktid – näiteks personalieeskirjad – ei ole piisavad, võib ELi kodanike usaldus ELi ametnike vastu väheneda, mitte suureneda.

Euroopa Föderalistide Liit, kelle nimel kirjutab selle president, Euroopa Parlamendi liige Andrew Duff, väljendas rahutust seoses konsultatsiooni käigus antud täpse sõnumiga ja viitas ohule, et algatusel võib olla ametnikele demoraliseeriv mõju.

Veelgi enam, mitmed ametnikud ise saatsid vastuseid, milles kahtlesid põhimõtete deklaratsiooni vajalikkuses ning mõnel juhul ka ombudsmani pädevuses sellise algatuse käivitamiseks ja/või tema motiivides selle tegemisel.

Nõukogu personalikomitee vastus juhtis tähelepanu probleemile põhimõtete prantsuskeelses versioonis, milles kasutatakse ingliskeelse verbi „should“ tõlkimiseks verbi „devraient“. Komitee sõnul on selle vormi kasutamisel negatiivne varjund ja ta soovib selle asemel kasutada kindla kõneviisi olevikku. Komisjoni personali keskkomitee ja Solidarité européenne'i delegatsioonide soovil toimunud edaspidistel kohtumistel kerkis esile sama teema.

Comité du personnel du Conseil de l'UE/ ELi nõukogu personalikomitee

Or, bien que l'intention de la déclaration soit constructive, sa rédaction pourrait, au lieu d'accroître la confiance des citoyens dans le service public européen, mettre sérieusement en doute l'intégrité même de celui-ci.



Chaque phrase contient notamment le mot "devraient", ce qui a une connotation d'accusation très forte. Ce conditionnel donne l'impression que la fonction publique européenne fait preuve d'une gestion administrative des plus mauvaises, ce qui n'est de toute évidence pas le cas. C'est pourquoi il nous semble que la rédaction du projet pourrait être sensiblement améliorée en supprimant ce verbe "devraient" et en mettant la totalité du texte au présent de l'indicatif¹.

Kohtumistel komisjoni personali keskkomiteega ja Solidarité européenne'iga tehti ettepanek, et teavitamisküsimusi tuleks hoolikalt uurida ja et põhimõtete lõppversioonile peaks lisama sissejuhatuse, mis selgitaks nende eesmärgi ja eelkõige tunnistaks, et ametnikud jälgivad neid põhimõtteid praegugi.

Euroopa Kontrollikoja kirjalikus vastuses tehti samuti ettepanek lisada deklaratsioonile sissejuhatus, kus tuletataks meelde, miks EL loodi ja millised on selle põhiväärtused. Kontrollikoda soovitas võtta eeskujuna Schumani deklaratsioonist ja Euroopa Liidu lepingu artiklist 2, milles mainitakse selliseid väärtusi nagu inimväärikuse austamine, vabadus, demokraatia, võrdsus, õigusriik ja inimõiguste austamine.

Euclid juhtis samuti tähelepanu vajadusele lisada põhimõtetele sissejuhatus.

Ombudsmani arvamus

Nagu konsultatsioonidokumendis mainitud, on avaliku teenistuse põhimõtete otsekohese ja konkreetse deklaratsiooni koostamise peaeesmärgiks suurendada kodanike usaldust Euroopa avaliku teenistuse ja ELi institutsioonide vastu, mida see teenib.

Kindlasti ei soovita sellega väita, et ELi ametnikud juba ei järgi ega kohalda neid põhimõtteid.

Ombudsman on tänulikult võtnud teadmiseks nõukogu personalikomitee, komisjoni personali keskkomitee ja Solidarité européenne'i positiivse ja konstruktiivse soovitusena põhimõtete täiendatud prantsuskeelse versiooni kohta, mis aitab vältida arusaamatusi.

Ingliskeelse versiooni kohta arvab ombudsman, et olemasolevate kohustuste väljendamisel – mis ongi avaliku teenistuse põhimõtete deklaratsiooni eesmärk – on sõna „peaks” asjakohane.

Ombudsman tagab, et teised keeleversioonid vaadatakse selle küsimusega seoses läbi.

Samuti nõustub ombudsman täielikult, et oluline on tõhus ja kohane teavitamine avaliku teenistuse põhimõtete lõppversioonist ja et selgitav sissejuhatus on sel eesmärgil mõõdapääsmatu.

¹ Kuigi deklaratsioon on mõeldud olema konstruktiivne, võib selle sõnastus kodanike usalduse suurendamise asemel hoopis tekitada tõsiseid kahtlusi Euroopa ametnike usaldusväärsuse suhtes. Nimelt sisaldab iga lause sõna "peaks", millel on väga tugev süüdistav kõrvaltähendus. Tingiva kõneviisi kasutamine jätab mulje, et Euroopa ametnikkond praktiseerib halvimat võimalikku halduskorraldust, mis aga ilmselgelt nii ei ole. Seetõttu arvame, et projekti saab märkimisväärselt parandada verbi "peaks" eemaldamise ning kogu tekstis kindla kõneviisi oleviku kasutamise abil. (*Ombudsmani teenistuste tõlge*)



3.1.2 Seos olemasolevate eeskirjade, koodeksite ja protsessidega

Paljud vastajad juhtisid tähelepanu muude õigusaktide ja protsesside olulisusele avaliku teenistuse põhimõtete jõustamisel.

Euroopa Parlament juhtis tähelepanu oma personali käitumisjuhendile (Euroopa Parlamendi ametnike ja teenistujate kohustusi käsitlev juhend), mille juhatus võttis vastu 7. juulil 2008 ja mille sissejuhatuses selgitatakse, et Euroopa avaliku teenistuse eetikakoodeks annab avalikule teenistusele sisu.

Euroopa Komisjon tuletas meelde, et viimastel aastatel on see võtnud meetmeid oma töötajate teadlikkuse tõstmiseks ning personalieeskirjades ja oma 17. oktoobril 2000 vastu võetud hea haldustava koodeksis sisalduvate eeskirjade ja põhimõtete rakendamise julgustamiseks.

Kahes eraisikute antud vastuses tuletati ombudsmanile meelde asepresident Kallase teatist komisjonile „Kutse-eetikaga seotud keskkonna parandamine komisjonis“ (SEK(2008) 301 lõplik, 5. märts 2008) ning komisjoni personali eetikat ja käitumist käsitlevaid praktilisi suuniseid (mis on saadaval komisjoni intranetis).

Cleary, Gottlieb, Steen & Hamilton LLP mainis, et komisjoni konkurentsipeadirektoraadil on oma eetikakoodeks², ja soovitas, et komisjon mõtleks sarnase, muude peadirektoraatide oludele kohandatud koodeksi vastuvõtmisele.

Töötajate ühing, Syndicat des fonctionnaires internationaux et européens (SFIE) tõi välja hulga valdkondi, kus ta pidas personalieeskirjade kohaldamist ebarahuldavaks, ja kutsus ombudsmani üles koostama ettepanekuid 2012. aastaks kavandatud personalieeskirja muutmise raamistikus.

Euroopa tarbijate organisatsioon (BEUC) tõstis komisjoni mõjuhindanguprotsessi³ esile kui teabe- ja tõendite allikat poliitika kujundamise objektiivsuse tagamisel ja rõhutas vajadust erapooletuse järele mõjuhindangute toetamiseks tehtavate uuringute tellimisel ja kavandamisel. Samuti kutsus BEUC institutsioone üles vaatama üle oma konsultatsioonimenetlused, et tagada tasakaal erinevate huvide ja sidusrühmade vahel.

Euroopa Liidu Põhiõiguste Ametis töötava ametniku isiklikus vastuses tehti ettepanek, et kõigis ELi institutsioonides, organites, asutustes ja ametites peaks olema „eetikaametnik“, kes pakuks eetikaküsimuste asjus teavet ja koolitusi, teeks ettepanekuid eetilise parendamiseks, oleks töötajatega konsulteerimiseks saadaval ja toimiks hoiatussüsteemina. Samuti tuleks välja töötada platvorm või võrgustik teabe ja ideede jagamiseks erinevate eetikaametnike vahel. Teised vastajad rõhutasid samuti, kui oluline on, et institutsioonid pakuksid oma töötajatele eetikaalaseid koolitusi.

² Seda koodeksit mainitakse konkurentsipeadirektoraadi 2010. aasta tegevusaruandes http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/comp_aar.pdf Vt eelkõige lk 20.

³ Komisjon selgitab mõjuhindangut kui protsessi, millega valmistatakse poliitilistele otsustajatele ette tõendeid võimalike poliitikavalikute eeliste ja puuduste kohta, hinnates nende võimalikku mõju: http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm



Ombudsmani arvamus

Ombudsman tunnustab ülaltoodud tähelepanekute olulisust ja on tänulik vastajatele, kes neid esitasid.

Oma 22. septembri 2011. aasta kõnes Euroopa Parlamendi eelarvekontrollikomisjonis viitas ombudsman komisjoni olulistele algatustele „eetikakorrespondentide“ nimetamisel ja eetikaalaste koolitusprogrammide väljatöötamisel. Ta tegi ettepaneku, et sellele tööle võiks anda institutsioonidevahelise mõõtme, ja pakkus selles protsessis oma abi. Sellega seoses uurib ombudsman lähemalt väärt ettepanekut määrata ametisse eetikaametnikud.

Ombudsmani arvates ei nõua selles jaotises tehtud tähelepanekud avaliku teenistuste põhimõtete projekti muutmist.

3.1.3 Jõustamine ja sanktsioonid

Eraisikust vastaja küsis, kes jälgib, et ametnikud järgiksid põhimõtteid, kes otsustab, kas vaidluse või süüdistuse korral on mindud põhimõtetega vastuollu ja kas neile, kes satuvad põhimõtetega vastuollu, kehtestatakse sanktsioone. Euroopa Asjade Spetsialistide Ühing (SEAP) soovis samuti teada, mis saab juhul, kui ametnik ei suuda põhimõtteid järgida, ja kas ombudsman peab suutmatust põhimõtteid järgida põhjuseks esitada kaebus.

Ombudsmani arvamus

Avaliku teenistuse põhimõtted ei ole ette nähtud ametnikele ei juriidiliste ega distsiplinaarkohustuste kehtestamiseks.

Veelgi enam, need on koostatud eesmärgiga väljendada kõrgeimaid ootusi ametnike käitumisele, mitte halva käitumise määratlemiseks, avastamiseks või karistamiseks.

Need võiksid olla kasulikeks juhisteks seoses sellega, millises vaimus tõlgendada ja kohaldada konkreetseid kohustusi – milles realiseeruvad avaliku teenistuse põhimõtted – sisaldavaid eeskirju ja koodekseid.

Ombudsman arvestab avaliku teenistuse põhimõtteid oma volituste täitmisel ja eeldab, et ka ELi institutsioonid teevad sama. Ombudsman tuletab aga meelde, et tema arupärimised puudutavad ELi institutsioonide tegevuses ilmnevaid haldusomavoli juhtumeid, mitte ametnike käitumist distsiplinaarsest seisukohast.

3.1.4 Põhimõtete kohaldamisala

Kaks vastajat viitasid põhimõtete pealkirja allmärkusele, mille selgituse kohaselt tähendab „ametnik“ ELi institutsioonide, organite, asutuste ja ametite töötajaid, keda ametlikult teatakse kui „ametnikke ja teenistujaid“.

Üks vastaja (SEAP) küsis, kas see hõlmab ka volinikke, ja soovis, kui see nii ei ole, et see asjaolu tehtaks selgeks.

Teine vastaja, eraisik, soovitas läbipaistvuse huvides konkreetselt selgitada, et komisjoni liikmed, Euroopa Kohtu kohtunikud ja Euroopa Parlamendi liikmed ei ole ELi ametnikud ja et nad on kas liikmesriikide määratud või valitud.



Ombudsmani arvamus

Ombudsman nõustub, et on oluline selgitada, et komisjoni liikmed, Euroopa Kohtu kohtunikud ja Euroopa Parlamendi liikmed ei ole Euroopa Liidu „ametnikud või teenistujad“ personalieeskirjade tähenduses.⁴ Veelgi enam, nende kohustusi ei ole personalieeskirjades määratletud. Mõiste „ametnikud“, nagu seda on kasutatud avaliku teenistuse põhimõtetes, ei hõlma seega neid.

Personalieeskirjades määratletakse aga kategooria „erinõunik“⁵, kelle suhtes kohaldatakse personalieeskirjade teatavaid sätteid.

Ombudsman arvab, et pigem oleks asjakohane teha vajalikud selgitused põhimõtetele lisatavasse sissejuhatusse, mitte allmärkusesse.

3.2. Inimeste arvamused põhimõtete projekti kohta

3.2.1 Täiendavate põhimõtete ja teemade ettepanekud

Ressursside ratsionaalne kasutus / kasinus

Kataloonia pettustevastane amet soovitas täiendava põhimõttena (kasinus), et ametnikud peaksid avalikke ressursse kasutama läbimõeldult ning püüdlema ökonoomsuse, tõhususe ja tulemuslikkuse poole. Amet viitas, et ametnike rahvusvahelisi tegevusjuhendeid käsitlevas ÜRO resolutsioonis⁶ on seda põhimõtet juba mainitud: „[a]metnikud tagavad, et nad täidavad oma ülesandeid ja funktsioone tõhusalt, tulemuslikult ja ausalt, kooskõlas seaduste või halduspoliitikaga. Nad püüavad alati tagada, et avalikke ressursse, mille eest nad vastutavad, hallatakse tõhusaimal ja tulemuslikemal viisil.“

Euclidi sarnases ettepanekus soovitati deklareerida, et „ELi ametnikud näitavad üles positiivset meelestatust tõhususe, tulemuslikkuse, läbipaistvuse, vastutustundlikkuse, järjepidevuse, riskide võtmise ja bürokraatia vähendamise põhimõtete järgimisel (sealhulgas halduskulude vähendamisel)“.⁷

Üks eraisik soovitas, et ametnikud peaksid haldustegevuse häiretest ja vigadest teavitama oma ülemusi. Eeskätt peaksid nad tegema ettepanekuid tööviljakuse suurendamiseks ning bürokraatia, halduskulude ja avalike kulutuste vähendamiseks.

Samal teemal rõhutas kontrollikoda oma üldistes märkustes, kui oluline on, et ELi ametnikud kasutaksid avalikke ressursse ratsionaalselt.

Samuti mainis kontrollikoda, et ELi ametnike töölevõtmisel ja edutamisel tuleks juhinduda saavutuste põhimõttest.

⁴ Ametlikult Euroopa Liidu muude teenistujate teenistustingimused. Komisjon teeb konsolideeritud versiooni kättesaadavaks Euroopa veebisaidil: http://ec.europa.eu/civil_service/docs/toc100_en.pdf.

⁵ „Isik, kes oma erikvalifikatsioonist tulenevalt ja olenemata tasulisest tööst mõnes muus ametis, teeb kas korrapäraselt või kindlaksmääratud aja jooksul tööd selleks, et abistada mõnda Euroopa ühenduste institutsiooni, ja keda tasustatakse selle institutsiooni eelarves, mille teenistuses ta on, selleks otstarbeks ettenähtud assigneeringute kogusummast.“ (Muude teenistujate teenistustingimuste artikkel 5).

⁶ A/RES/51/59, 28. jaanuar 1997.

⁷ Euclid soovitas seda sõnastust 1. põhimõtte (pühendumus) täiendusena. Aga tundub, et seda on sobiv siin käsitleda.



Vastutustundlikkus

Kataloonia pettustevastane amet arvas, et kogu tekstist võib välja lugeda *vastutustundlikkuse* põhimõtet ja et see tuleks eraldi määratleda. Ameti arvates võiks valmidus vigu tunnistada ja parandada (mis on konsultatsioonidokumendis esitatud objektiivsuse põhimõtte osana) olla osa sellest põhimõttest.

Paindlikkus ja innovaatus

Euclid soovitas põhimõtetena määratleda ka *paindlikkuse* ja *innovatsioonikesksuse*. Kokkuvõtteks öeldaks nendes põhimõtetes, et ametnikud peaksid institutsioonilisi eeskirju kohandama kodanike vajadustele ja ootustele vastavaks, olema ettenägelikud ning edendama innovatsiooni ja häid tavasid.

Need kaks põhimõtet peaksid Euclidi arvates viitama ka kodanike kaasamisele, võimaldades kodanikel anda oma panus ja toetades osavõtlikku lähenemisviisi.

Väärteost teatamine

Access Info Europe

...on oluline, et ametnikud ei salliks korruptsiooni, erahuvide kallutatud soosimist, ebaausust ja läbipaistmatust ning austust mitteväärivat ja ebaeetilist käitumist.

Access Info Europe'i vastuses tehti ettepanek, et põhimõtetesse tuleks selgesõnaliselt lisada nii väärteost teatajate kaitse kui ka ametnike kohustus väärteost teatada või sellele viidata.

Ühe eraisiku vastuses avaldati kahetsust, et välja on jäänud selge deklaratsioon ametnike soovitava reageerimise kohta, „kui neile saab teatavaks mis tahes väärtegu, mida institutsioon varjab“.

Ombudsmani arvamus

Ombudsman nõustub, et avalike ressursside ratsionaalne kasutus ning ökonoomsuse, tõhususe ja tulemuslikkuse püüdlemine on ELi institutsioonidele ja ELi avalikule teenistusele äärmiselt oluline. Sama tähelepanek tehti varasemas konsultatsioonis Euroopa ombudsmanide võrgustikuga.

Samuti tunnustab ombudsman väärteost teatamise teema olulisust.

Väärteost teatamise ja avalike ressurssidega hoolika ümberkäimise üksikasjalik õiguslik ja institutsiooniline kord peaks sisalduma ja ka sisaldub sellistes õigusaktides nagu personalieeskirjad ja finantsmäärus, aga ka erinevates koodeksites.

Ombudsman ei välista, et põhimõtetega seoses võivad osutada vajalikuks täiendavad õigusaktid ja/või olemasolevate õigusaktide läbivaatamine, et põhimõtteid täielikult jõustada.

Ombudsman peab avaliku teenistuse põhimõtteid kõrgetasemeliseks, kõigile ametnikele kohaldatavate eetiliste standardite deklaratsiooniks. Kooskõlas selle lähenemisviisiga ei ole asjakohane lisada elemente, mida kohalduksid peamiselt



juhtimisülesandeid täitvatele ametnikele või mida tuleks pidada esmajoones institutsioonide, mitte iga üksiku ametniku kohustusteks.

On tõsi, et igal ametnikul on võimalik aidata kaasa raiskamise vältimisele. Esmane vastutus avalike ressursside ratsionaalse kasutamise eest lasub aga siiski institutsioonidel ja juhtidel.

Väärteost teatamise puhul kohustatakse personalieeskirjades kõiki ametnikke üleastumistest teatama.⁸ Veelgi enam, ombudsmanil ei ole kahtlustki, et ametnikud ei peaks teiste väärtegusid märgates silma kinni pigistama. Ombudsman märgib aga samuti, et mis puudutab ametnikele teatud juriidilise väärteost teatamise kohustuse kehtestamist, ei ole rahvusvahelised tavad ühtsed.

Ülaltoodud põhjustel arwab ombudsman, et kui lisada esimesele põhimõttele (*pühendumus* – vt allolevat arutlust) viide *avalikkuse usaldusele* ja vaadelda seda koos teise põhimõtte (*ausus*) esimese lõiguga⁹, on neid küsimusi käsitletud asjakohasel ja piisaval viisil, arvestades nende põhimõtete kõrgetasemelist laadi.

Ombudsman asub seisukohale, et selliste institutsiooniliste tingimuste loomine, mis annab kõigile ametnikele võimaluse olla paindlik ja innovaatiline, on institutsioonide ja nende juhtkonna ülesanne. Arvatakse, et universaalse kohustusena on neid mõisteid piisavalt käsitletud kolmandas põhimõttes (objektiivsus) toodud viitega, et ametnikud on „eelarvamusteta“.

Ombudsman on sarnasel arvamusel seoses järgmiste kohustustega: kodanike kaasamine; kodanike osalemise toetamine; saavutuste arvestamine avalike haldusasutuste ametikohtadele nimetamise ja sealse karjääri kriteeriumina. Kuivõrd need ülesanded kuuluvad iga ametniku kohustuste hulka, on neid piisavalt väljendatud *pühendumise* (eeskätt täiendava viite abil *avalikkuse usaldusele* – vt allpool) ja *aususe* põhimõtete all.

Seonduval teemal kasutasid mõned vastajad sõna „ennetamine“ ja ombudsman kaalutles, kas lisada see põhimõtetesse. Kuni aga pole selge, kas teistes keeltes on võrdväärne sõna olemas, tundub parem seda mitte teha. (Samal põhjusel ei kasutata põhimõtetes sõna „vastutustundlikkus“). Läbivaadatud esimese põhimõtte (*pühendumine*) kolmandas ja neljandas lõigus viidatakse ennetavale lähenemisviisile ja põhimõtete sissejuhatuses rõhutatakse seda mõtet.

3.2.2 Põhimõte 1 – pühendumus Euroopa Liidule ja selle kodanikele

Kontrollikoda arvas, et oleks vajalik lisada viide ELi pädevusele, milles nõutakse, et ELi ametnikud tegutseksid alati professionaalselt ning järgiksid oma tööd tehes kõrgeimaid kutsestandardeid, mis võimaldab neil täita oma ülesandeid pädevalt ja erapooletult.

Samuti soovitas kontrollikoda mainida, et ELi ametnikud peavad säilitama sõltumatuse välistest huvirühmadest ja poliitilise neutraalsuse. Paljud teised vastajad tegid sarnaseid tähelepanekuid.

⁸ Vt artiklit 22a.

⁹ „Ametnikud peaksid igas olukorras tegutsema nii, et see kannataks kõige põhjalikumalt avalikkuse kontrolli.“



Euroopa Asjade Spetsialistide Ühing (SEAP) soovitas kolmanda lõigu¹⁰ jagada kaheks, kuna see sisaldab kaht erinevat mõistet. Samuti annaks see võimaluse seostada „hea eeskju andmise” „usaldusega”, sõnaga, mis põhimõtetes muidu ei esine, kuigi seda on mainitud konsultatsioonidokumendis.

ALTER-EU juhtis tähelepanu, et Lissaboni leping sisaldab üldiseid kohustusi. Access Info Europe tegi sama tähelepaneku ja soovitas samuti pigem deklareerida, et ametnikud peaksid „andma teistele head eeskju”, mitte „püüdma” seda teha.

ALTER-EU

...Lissaboni lepingus võetakse säästva arengu kohustus ning viidatakse selgelt vastutusele kaitsta inimeste huve ja keskkonda kogu maailmas.

Euroopa Parlamendi liige Andrew Duff soovitas Euroopa Föderalistide Liidu nimel täiendada esimese põhimõtte esimest lauset, et see kõlaks nii: „...teenida liidu ja selle kodanike huve *asutamislepingute eesmärkide täitmisel*”.

Kataloonia pettustevastane amet väljendas arvamust, et esimeses põhimõttes sätestatakse ametnike lojaalsuskohustus Euroopa Liidule ja kodanikele, keda EL teenib, ning soovitas selle vastavalt ümber nimetada.

Ameti sõnul tuleks selles põhimõttes selgesõnaliselt mainida dokumentide registreerimist ja säilitamist ning ka nende edasist üleandmist isikutele, kes võtavad need kohustused üle.

Ombudsmani arvamus

Ombudsman nõustub kontrollikoja soovitustega. Nende rakendamiseks muudetakse esimest põhimõtet ja lisatakse sellele „**kõrgeimad kutsestandardid**”.

Mis puudutab sõltumatust välistest huvirühmadest ja poliitilist neutraalsust, lisab ombudsman kolmandale põhimõttele (*objektiivsus*) viite erapooletusele, nagu soovitas ELi ametite võrgustik.

Ombudsman nõustub SEAPi ettepanekuga käsitleda eraldi „suutlikkust” ja „hea eeskju andmist”. Veelgi enam, viimasega seoses lisatakse sõna „usaldus” ja jäetakse välja sõna „püüab”.

Samuti kiidab ombudsman heaks ALTER-EU ja Access Info Europe'i mõtte seoses ELi globaalse rolliga. Tõepoolest, Euroopa Liidu lepingu artikli 3 lõikes 5 öeldakse järgmist:

„Suhetes maailmaga kaitseb ja edendab liit oma väärtusi ja huve ning aitab kaasa oma kodanike kaitsele. Ta toetab rahu, turvalisust, maailma säästvat arengut, rahvaste solidaarsust ja vastastikust austust, vaba ja ausat kaubandust, vaesuse kaotamist ning inimõiguste, eriti lapse õiguste kaitset, samuti rahvusvahelise õiguse ranget järgimist ja arendamist, sealhulgas ÜRO põhikirja põhimõtete austamist.”

Ombudsman on arvamusel, et Euroopa Föderalistide Liidu soovitatud täiendav sõnastus, millega viidatakse **asutamislepingute eesmärkidele**, vastab sellele

¹⁰ „Ametnikud täidavad oma ülesandeid oma suutlikkuse piires ja püüavad anda teistele head eeskju.”



tähelepanekule piisavalt ja et avaliku teenistuse põhimõtetes ei ole kohane rõhutada teatud konkreetseid eesmärke.

Mis puutub ettepanekusse nimetada esimene põhimõte ümber „lojaalsuseks“, siis tuleb ombudsman meelde, et ühel varasemal Euroopa ombudsmanide võrgustikuga konsulteerimisel avaldatud arvamuse kohaselt on ametnikud vastutavad ja neil on lojaalsuskohustus selle institutsiooni ees, milles nad töötavad. Kuigi esimene põhimõte on täielikult kooskõlas lojaalsusega institutsioonile, on selle eesmärk kanda teistsugust ja laiemat ideed, mida väljendab sobivalt sõna „pühendumine“.

Ombudsman nõustub Kataloonia pettustevastase ameti ettepanekuga, et põhimõtetesse tuleb lisada andmete nõuetekohane säilitamine. Ülemkoja Euroopa Komitee (Ühendkuningriik) tegi sarnase ettepaneku teise põhimõtte (*ausus*) kohta. Ombudsmani arvates on andmete nõuetekohasel säilitamisel mitu eesmärki. Ombudsman lisab selle ühe aspektina viiendale põhimõttele (*läbipaistvus*).

Samuti kustutab ombudsman teisest lõigust fraasi „mitte mingeid muid huvisid“. See eitav fraas on tarbetu, kuna lause esimeses pooles on sõna „ainult“.

3.2.3 Põhimõte 2 – ausus

See põhimõte sai vastajatelt enim tähelepanekuid. Tähelepanekutest kerkib esile kaks peamist teemat. Esiteks soovivad paljud vastajad, et põhimõtte sõnastus oleks tugevam. Teiseks pole mõned vastajad, eelkõige eraisikutest ametnikud, rahul neljanda lõigu sõnastusega, milles viidatakse konkreetsetele toetustele.

ELi ametite võrgustik tegi ettepaneku sõnastada esimene lõik ümber vastavalt järgmistele ridadele: „tegutsema alati vastavalt kõrgeimatele aususe, erapooletuse jne standarditele“. Võrgustik soovitab ka deklareerida, et ametnikud peaksid „hoidma ära“ huvide konflikte, mitte „võtma meetmeid“ selle tegemiseks.

Access Info Europe ütles, et need sätted on positiivsed ja olulised, aga liiga ebaselged. Ta soovitas lisada põhimõtetetele teatud mehhanismi, seda kas kirjeldades või sellele viidates, mille abil ELi ametnikud peaksid teatama huvide konfliktidest. Samuti soovitas ta määratleda vähemalt 18 kuu pikkuse järelemõtlemisaja ametist lahkumise järel, enne kui saab asuda tegevusse, mis võib endast kujutada huvide konflikti või olla „pöördukse“-tüüpi tööhõivemudeli osa.

SEAP soovitas põhimõtte sõnastust tugevdada lisandusega, et kui ilmnevad huvide konfliktid, peaksid ametnikud need avalikustama ja võtma kiiresti meetmeid nende lahendamiseks. Samuti soovitab SEAP määratleda aastase perioodi ametist lahkumise ja sellise tasustatud tegevuse vahel, mis võib endast kujutada huvide konflikti või mis võib seda tekitada.

ALTER-EU toetas tugevalt seda põhimõtet ja tegi ettepaneku lisada täiendav lõik, milles deklareeritaks, et ametnikud peaksid mõne aasta jooksul hoiduma sellistele töökohtadele minekust, mis tekitavad huvide konflikte, ega tohiks ametiasutuses töötamise ajal ühelgi juhul pidada läbirääkimisi selliste töökohtade üle.



Ülemkoja Euroopa Komitee (Ühendkuningriik) tegi ettepaneku täiendada sõnastust, et ametnikud ei tohiks teavet väärkasutada ega võtta vastu kingitusi.

Neljas lõik¹¹

Komisjoni personali keskkomitee leidis, et on šokeeriv arvata, nagu püüaksid ametnikud oma õigustest maksimaalset kasu saada. Komitee sõnul leiab juhtkond, kas ametnikul on hüvitistele õigus või ametnikul ei ole hüvitistele õigust. Personalieeskirjades on säte tegeleda petmiskatsetega ja komisjon rakendab nulltolerantsi poliitikat, mis on toimunud juba aastaid.

Nõukogu personalikomitee soovitas neljanda lõigu sõnastust täiendada sõnaga „täpsus“ (*justesse*), selgitamaks, et ametnikel ei paluta institutsioonidele kingitusi teha, vaid piirata nende ülesannete täitmisel tekkinud kulude tagasimaksetaotlusi.

Ühe eraisiku väitel sai ta aru, nagu viitaks neljas lõik üksnes tööreisidel tekkinud väljamaksetele, ja ütles, et sõna „toetused“ võib tekitada segadust, kuna see viitab ka üldise tasustamiskorra teatud osadele, nagu näiteks majapidamistoetus. Seega tegi ta ettepaneku, et lõik peaks viitama väljamaksetele.

Ombudsmani arvamus

Ombudsman nõustub, et teise põhimõtte tugevdamine on vajalik, ja lisab viited järgmistele:

- **kingituste vastuvõtmine** (teine lõik)
- erahuvide deklareerimise **õigeaegsus** (teine lõik)
- **kiired** meetmed huvide konflikti lahendamisel (kolmas lõik).

Ombudsman eelistab säilitada sõnastuse, et ametnikud peaksid „võtma meetmeid“ huvide konfliktide vältimiseks, sest see annab märku vajadusest tegutseda ennetavalt, selle asemel et pelgalt reageerida tekkinud olukordadele.

Ombudsman mõistab nende vastajate muresid, kes tõstsid esile „pöördukse“ küsimuse ning nõudsid kohustuslikku „järelemõtlemisperioodi“. Samuti nõustub ombudsman, et küsimus selle kohta, mida võivad ametnikud pärast avalikust teenistusest lahkumist teha, on vaid osa probleemist. Vähemalt sama oluline, kui mitte olulisem, on vältida ohtu, et nende tegevust võib nende ametisoleku ajal mõjutada või näiliselt mõjutada tulevase töökoha perspektiiv väljaspool avalikku teenistust. Ombudsman aga ei arva, et kõrgetasemeline deklaratsioon, nagu näiteks need avaliku teenistuse põhimõtted, oleks õige vahend nende küsimuste üksikasjalikuks reguleerimiseks.

Seoses soovitusel lisada, et ametnikud „ei tohiks väärkasutada teavet“, arwab ombudsman, et seda hõlmab piisavalt esimesele põhimõttele (pühendumus) lisatu, mille kohaselt ametnikud peavad alati püüdlema **kõrgeimate kutsestandardite** poole.

¹¹ „Kuluhüviti ja toetusi taotledes peaksid ametnikud juhinduma sündsustundest, mitte püüdest võimalikult suurendada oma heaolu.“



Mis puudutab neljandat lõiku, kus mainitakse toetusi, kavatses ombudsman viidata kulu- ja muudele hüvitistele ning toetustele.

Ombudsman nõustub, et ametnikud ei pea institutsioonidele kingitusi tegema ja et vastavalt kehtivatele eeskirjadele on neil täielik õigus taotleda tööülesannete käigus kantud kulude hüvitamist.

Ombudsmani ei veena aga argument, et õigus hüvitistele kas on või ei ole. Soodustusi, toetusi ja hüvitisi reguleerivad eeskirjad on keerulised, nende tähendus ei ole alati selge ning nende tõlgendamine ja kohaldamine võib teinekord tuua kaasa üllatavaid ja tahtmatuid tulemusi.

Ombudsman on arvukatel juhtudel püüdnud ELi institutsioonide administratsioone veenda, et teatud juhtude puhul finantseeskirju tõlgendades ja kohaldades toetuksid need kainele mõistusele ja juhinduksid õigluse põhimõttest. Ombudsman jääb kindlaks arvamusele, et administratsioonilt soodustuste, toetuste ja kuluhüvitiste taotlemisel peaksid ametnikud jääma pigem mõistlikuks, mitte püüdma maksimumi.

Ombudsman tunnistab siiski, et neljanda lõigu sõnastus võib jätta mulje, nagu oleks juttu pettustest, mis ei ole aga nii.

Veelgi enam, edasi arutledes leiab ombudsman, et kõrgetasemelises deklaratsioonis ei ole kohane keskenduda soodustuste, toetuste ja kuluhüvitiste teatud valdkondadele ning et nii tehes võib jääda mulje, nagu valitseks ombudsmani arvates selles vallas ulatuslik probleem, mis ei ole aga nii.

Neljas lõik seetõttu kustutatakse ning viide juhinduda „sündsustundest“ lisatakse selle asemel esimesele lõigule.

3.2.4 Põhimõte 3 – objektiivsus

ELi ametite võrgustik soovitas, et objektiivsuse põhimõttes tuleks konkreetselt mainida erapooletust ja mittediskrimineerimist. Ülemkoja Euroopa Liidu Komitee tegi samuti ettepaneku deklareerida selgesõnaliselt, et ametnikud ei tohiks diskrimineerida, samas kui Saksamaa Kindlustusseltside Liit ja Euroopa Raviamet soovitasid lisada konkreetse viite erapooletusele.

Cleary, Gottlieb, Steen & Hamilton LLP keskendus eelkõige komisjoni konkurentsi peadirektoraadile. Nad avaldasid oma märkustes arvamust, et objektiivsus nõuab piisavat kogemust ja koolitust. Samuti osutasid nad „kinnitava info“ eelistamise (st kalduvus pidada kaalukamaks argumente ja tõendeid, mis toetavad juba esialgselt kujunenud arvamusi, ning kahandada või jätta tähelepanuta nende argumentide ja tõendite tähtsust, mis ei tundu nende arvamustega kooskõlas olevat) ohule.

ALTER-EU juhtis tähelepanu õigusaktide ettevalmistamisele avaldatava mõju (*regulatory capture*) (st kui reguleeriv asutus tegutseb nende huvides, keda ta peaks reguleerima, mitte avalikest huvides) ohtudele. Ta tegi ettepaneku mainida ennetavaid konsultatsioone erinevate seisukohtade ja huvide üle, aga ka avalike huvide aktiivse kaitse küsimuse üle seoses lobitööga.

Access Info Europe soovis samuti lisada ennetamiselemendi, sedastades, et ametnikud peaksid aktiivselt uurima erinevaid seisukohti ning tugevalt julgustama kodanike osalust otsuste langetamisel. See organisatsioon soovis ka laiendada kolmandat lõiku nii, et see ütleks, et ametnikud ei lase oma



professionaalset käitumist mõjutada asjaolust, et neile meeldib või ei meeldi teatud isik, assotsiatsioon või korporatsioon, partei või valitsus või et nad on seotud teatud isiku, assotsiatsiooni või korporatsiooni, partei või valitsusega.

Ombudsmani arvamus

Ombudsman nõustub, et kolmanda põhimõtte tugevdamine on vajalik, ja lisab viited järgmistele:

- **erapooletus** (esimene lõik)
- **mittediskrimineerimine** (kolmas lõik).

Seoses mittediskrimineerimisega rõhutab ombudsman avaliku teenistuse põhimõtete selgitavas sissejuhatuses, et vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale on võrdse kohtlemise või mittediskrimineerimise põhimõttel kaks haru:

- (i) samaväärseid olukordi ei käsitleta erinevalt ja
- (ii) erinevaid olukordi ei käsitleta üht- ja samamoodi,

kui mõlemal juhul ei ole selline käsitlemine objektiivselt põhjendatud.

Teine element, mis on haldusküsimuste kontekstis eriti oluline, kipub sageli tähelepanuta jääma. Ombudsmani kogemus hõlmab paljusid juhte, kui ametnikud näivad olevat arvanud, et vastavalt võrdsuse põhimõttele peavad nad kõiki alati ühtmoodi kohtlema ning mitte arvestama nende olukordade erinevusi.

Mis puutub ettepanekusse lisada, et ametnikud ei tohiks sidemetel teatud assotsiatsiooni või korporatsiooni, partei või valitsusega lasta mõjutada oma professionaalset käitumist, siis ombudsman mõistab selle kavatsavat eesmärki. Soovitatud sõnastusest võib aga välja lugeda, nagu oleks üldse selliste sidemete olemasolu ametniku puhul aktsepteeritav, mis aga üldjuhul nii ei ole.

Eetikateemalise koolituse olulisust on juba märgitud (vt eespool jaotist „Seos olemasolevate eeskirjade, koodeksite ja protsessidega“). Ombudsman nõustub, et asjakohane baas- ja täiendkoolitus võib samuti aidata vähendada õigusaktide ettevalmistamisele avaldatava mõju ja kinnitava info eelistamise ohtu.

Samuti nõustub ombudsman, et oluline on võtta vastu ennetav lähenemine konsulteerimisele ja kodanike osalusele. Tõepoolest, Lissaboni lepinguga muudetud Euroopa Liidu lepingus nõutakse kõigilt institutsioonidelt esindusühenduste ja kodanikuühiskonnaga avatud, läbipaistva ja korrapärase dialoogi pidamist. Eelkõige peab komisjon korraldama laiapõhjalisi konsultatsioone asjassepuutuvate isikutega, et tagada liidu meetmete järjekindlus ja läbipaistvus.¹²

Ombudsmani arvates ei nõua aga need koolitust ja ennetamist puudutavad punktid muudatuste tegemist avaliku teenistuse põhimõtete projektis, kuna need puudutavad pigem institutsioonide, mitte iga üksiku ametniku kohustusi.

¹² Vt artikli 11 lõikeid 2 ja 3.



3.2.5 Põhimõte 4 – austus teiste vastu

Euclid ja Ülemkoja Euroopa Liidu Komitee soovitasid mõlemad selle põhimõtte osana mainida **tähtaegadest kinnipidamist**. Euroopa Tarbijate Organisatsioon (BEUC) tegi sarnase ettepaneku deklareerida, et ametnikud peaksid vastama avalikkuse kirjadele ja päringutele „mõistliku aja jooksul“.

ELi ametite võrgustik soovitas, et austuse kultuurilise mõõtme tunnustamiseks võiks mainida mitmekesisust.

Access Info Europe soovitas kodanike taotlustele, päringutele ja kaebustele vastamisel **tähtaegadest kinnipidamise** lisada viiendasse põhimõttesse (*läbipaistvus*). SEAP tegi sarnase ettepaneku.

Kataloonia pettustevastane amet soovitas lisada viiendale põhimõttele (*läbipaistvus*) lõigu, kus öeldaks, et ametnikud peaksid end väljendama viisil, millest kodanikud paremini aru saavad.

Ombudsmani arvamus

Ombudsman tervitab väärtuslikku soovitusi mitmelt vastajalt, et avaliku teenistuse põhimõtetes tuleks mainida tähtaegadest kinnipidamist.

Ombudsman nõustub, et tähtaegadest kinnipidamine on läbipaistvusega seoses eriti oluline. Paljud ombudsmanile esitatud kaebused puudutavad põhjendamatu viivitusi dokumentidele juurdepääsu taotluste käsitlemisel. Ombudsman on aga veendunud, et üldise eraldi kohustusena kuulub tähtaegadest kinnipidamine põhimõtteliselt teiste austamise põhimõtte alla. Seega lisatakse sõnad „tähtaegadest kinnipidamine“ kõnealuse põhimõtte esimesele lõigule, nii et see kõlab järgmiselt: „Ametnikud peaksid näitama üles austust üksteise ja kodanike vastu. Nad peaksid olema viisakad, abi- ja koostöövalmid **ning pidama kinni tähtaegadest**“.

Samuti tervitab ombudsman Kataloonia pettustevastase ameti tehtud väärtuslikku ettepanekut: avaliku teenistuse põhimõtetes tuleb teha selgeks, et ametnikud peaksid end väljendama viisil, millest kodanikud paremini aru saavad. Ombudsman nõustub, et see kohustus võiks olla osa läbipaistvuse põhimõttest. Põhimõtteliselt moodustab see aga osa teiste austamise põhimõttest, eeskätt koos nõudega püüda mõista teiste öeldut. Selle lisandusega väljendab see vajadust pidada *dialoogi*. Ombudsman lisab teiste austamise põhimõttele seega teise lõigu, mis kõlab nii: „**Nad peaksid tegema tõelisi pingutusi, et mõista, mida teised ütlevad, ja väljendama ennast selgelt, lihtsas keeles.**“

Ombudsman nõustub, et kultuurilise mitmekesisuse tunnustamine on teiste austamise põhimõtte oluline aspekt. Euroopa Liidu juhtlause on teadupärast „Ühinenud mitmekesisuses“¹³. Mitmekesisuse austamise kontseptsioon on aga keeruline ja vajab selgitamist. Ombudsmani hinnangul oleks seega eelistatav lisada see põhimõtete sissejuhatusse.

3.2.6 Põhimõte 5 – läbipaistvus

Kontrollikoda soovitas selgitada, et see põhimõte ei piira ametisaladuse kohaldamist ega õigust isikuandmete kaitsele.

¹³ http://europa.eu/abc/symbols/motto/index_et.htm



Euclid tegi ettepaneku lisada veel üks lõik, milles öeldaks, et „kodanike ees vastutamiseks peaksid nad olema juurdepääsetavamad ning edendama oma saavutuste ja tulemuste jälgimise süsteemi”.

Ka ALTER-EU soovitas täiendavat lõiku, kus öeldaks, et ametnikud peaksid andma teada ka ettepaneku „seadusandlikust jalajäljest”, et avalikkus saaks teada, kes on püüdnud õigusloomet mõjutada ning milliseid konkreetseid ettepanekuid on ametnikud pidanud väärtuslikuks (või mitte) ja miks.

Nagu eespool märgitud, võeti Access Info Europe’i ettepanek lisada kõnealusele põhimõttele tähtaegadest kinnipidamine käsile neljandas põhimõttes (*austus teiste vastu*).

Sama organisatsioon tegi ka ettepaneku viidata ennetamisele, deklareerides, et ametnikud peaksid ennetavalt avaldama võimalikult palju teavet oma ülesannete, kohustuste ja tegevuste kohta, sealhulgas ka kulutuste ja nii asutusesiseste kui ka -väliste kohtumiste kohta.

Ombudsmani arvamus

Nagu on mainitud ülalpool, arutelus esimese põhimõtte (*pühendumine*) märkuste üle, lisatakse Kataloonia pettustevastase ameti ja Ülemkoja Euroopa Komitee (Ühendkuningriik) ettepanek mainida andmete nõuetekohast säilitamist läbipaistvusele selle ühe aspektina. Seega kõlab põhimõtte teine lõik nii: „Nad peaksid **andmeid nõuetekohaselt säilitama** ja suhtuma positiivselt avalikkuse kontrolli oma tegevuse üle, sealhulgas selle tegevuse vastavuse üle käesolevatele¹⁴ avaliku teenistuse põhimõtetele”.

Kontrollikoja soovitus selgitada, et läbipaistvuse põhimõtte „ei piira ametisaladuse kohaldamist”, sarnaneb Ülemkoja ELi Komitee ettepanekuga teise põhimõtte (*ausus*) kohta, et ametnikud „ei tohiks teavet väärkasutada”. Ombudsmani arvates on see aspekt piisavalt hõlmatud esimesele põhimõttele (*pühendumine*) lisatud sõnadega, et ametnikud peavad alati püüdlema **kõrgeimate kutsestandardite** poole.

Isikuandmete kaitset, nagu ka õigust pääseda ligi dokumentidele, on käsitletud põhiõiguste hartas ja Euroopa Liidu toimimise lepingus.¹⁵ Ombudsman ei arva, et avaliku teenistuse põhimõtetes oleks asjakohane konkreetselt kummalegi neist õigustest viidata. Sellega seoses on kasulik rõhutada, et avaliku teenistuse põhimõttena ei ole läbipaistvus tuletatud individuaalsest õigusest pääseda dokumentidele ligi. Pigem on see hea haldustava ja vastutustundlikkuse eeltingimus.

Mis puutub soovitustesse lisada *ennetamine* ja *vastutustundlikkus*, siis on juba selgitatud, et avaliku teenistuse põhimõtetes välditakse neid sõnu, kuna need võivad muudesse keeltesse tõlkimise keerukaks muuta.

Soovitused mainida juurdepääsetavust, saavutuste ja tulemuste jälgimise süsteemi edendamist ning „seadusandlikud jalajäljed” tekitavad olulisi teemasid. Ombudsman aga arvab, et need seostuvad institutsioonide ja vanemametnike kohustustega, mitte ei ole kõigi ametnike probleem. Sel põhjusel arvab ombudsman, et ei ole asjakohane neid avaliku teenistuse põhimõtetesse kaasata.

¹⁴ Selguse huvides on lisatud ka sõna „käesolevatele”.

¹⁵ Vt harta artikleid 8 ja 42 ning Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 15 lõiget 3 ja artiklit 16.



4. Lõppsõna

Käesolev aruanne tõlgitakse kõigisse ametlikesse keeltesse ja tehakse kättesaadavaks ombudsmani veebisaidil. Ingliskeelne versioon pannakse veebisaidile üles viivitamata ja järgemööda ka teised keeleversioonid, niipea kui tõlked valmivad.

Ombudsman kavatseb põhimõtete lõppversiooni koos selgitava sissejuhatusega avaldada kõigis keeltes 2012. aasta esimesel poolel.