



Euroopa Ombudsman

**Avaliku
teenistuse
põhimõtted**
**ELi avalikule
teenistusele**

2012

ET



Sissejuhatus

Viis avaliku teenistuse põhimõtet

1. Pühendumine ELile ja selle kodanikele
2. Ausus
3. Objektiivsus
4. Austus teiste vastu
5. Läbipaistvus

Minu kui Euroopa Ombudsmani arvates usuvad nii kodanikud kui ka ametnikud, et need viis põhimõtet peaksid olema suunisteks Euroopa Liidu avalikule teenistusele. Põhimõtteid käsitletakse põhjalikumalt leheküljel 5.

Nende põhimõtete meelespidamine võib aidata ametnikel mõista ja rakendada eeskirju õigesti ja juhtida neid õige otsuse poole olukorras, kus nad peaksid andma hinnangu.

Põhimõtted ei ole uued. Vastupidi, need esindavad kodanike ja ametnike olemasolevaid ootusi. Lisaks sisalduvad need juba nii otseselt kui ka kaudselt personalieeskirjades ja muudes dokumentides, nagu finantsmäärus ja Euroopa hea halduse tava eeskiri.

Käesoleva dokumendi lisandväärtus on selles, et selles sätestatakse pärast pikka kaalutlemis- ja aruteluperioodi põhimõtted otsekohesel ja seotud viisil. Esialgne projekt valmistati ette 2010. aastal pärast Euroopa ombudsmanide võrgustiku liikmesriikide ombudsmanidega konsulteerimist. Järgnes avalik arutelu, mis kestis 2011. aasta veebruarist juunini. Asjakohased dokumendid, sealhulgas aruanne avaliku arutelu tulemuste kohta, on kättesaadavad Euroopa Ombudsmani veebisaidil (www.ombudsman.europa.eu). Soovin siiralt tänada kõiki asutusi, organisatsioone ja eraisikuid, kes osalesid arutelus. Põhimõtete lõplik sõnastamine olenes suuresti nende kaastööst.



Põhimõtted kujutavad endast ELi ametnike eetiliste normide kõrgetasemelist avaldust. Sellisena on need ka teeninduskultuuri, mida ELi avalik haldus järgib, eluliselt tähtis osa. Üks viis, kuidas need põhimõtted konkreetsetes olukorras toimima panna, on üksikasjalike eeskirjade kehtestamine. Sellised eeskirjad on näiteks kasutusel sellistes küsimustes nagu huvide konfliktide ennetamine ja reguleerimine. Nagu on osutanud mõned avalikus arutelus osalejad, võib kergesti juhtuda, et vajatakse rohkem ja paremaid eeskirju. Avaliku teenistuse põhimõtted ei ole mõeldud selliste eeskirjade asendamiseks. Samas on kolm põhjust, miks selliste eeskirjade kehtestamisega – ükskõik kui hoolikalt need on koostatud – ei kao vajadus keskenduda ka kõrgetasemeliste eetiliste põhimõtetele.

Esiteks on üksikasjalike seadusandlike või halduseeskirjade koostamine tõenäoliselt tulemuslikum, kui kõrgetasemelisi põhimõtteid peetakse silmas lähtealusena.

Teiseks ei tõlgenda ega kohalda eeskirjad end ise. Selleks et teada, mida eeskirjad konkreetsetes olukorras tähendavad, on vaja sageli anda hinnang.

Kolmandaks ei ole võimalik koostada eeskirju, mis hõlmavad kõike. Vaadake näiteks põhimõtte 1 kolmandat ja neljandat lõiku:

Ametnikud täidavad oma ülesandeid oma suutlikkuse piires ja püüdlevad alati kõrgeimate kutsestandardite täitmise poole.

Nad peavad silmas oma avalikkuse usaldusel põhinevat positsiooni ja on heaks eeskujuks teistele.

Raske on ette kujutada üksikasjalikke eeskirju, mis hõlmavad iga tegevust või võimalikku tegevust, mille puhul need lõigud võivad asjakohased olla, eriti seepärast, et nendega nähakse ette nii seda, et ametnikud peaksid reageerima kohasel viisil teatavatele



olukordadele, kui ka seda, et nad peaksid olema *ennetatavad*.

Tuues teise näite, siis põhimõttes 3 sätestatakse muu hulgas, et ametnikud ei tohi diskrimineerida.

Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on mittediskrimineerimisel kaks külge: (i) sarnaseid olukordi ei käsitleta erinevalt ja (ii) erinevaid olukordi ei käsitleta ühtemoodi, välja arvatud juhul, kui selline käsitlemine on mõlemal juhul objektiivselt põhjendatud.

Diskrimineerimise vältimine ei tähenda seetõttu kõigi ühtemoodi kohtlemist, hoolimata nende olukorra erinevustest. Vastupidi, hinnangute andmist on vaja selleks, et eristada olulisi erinevusi ebaolulistest.

Enne sissejuhatuse kokkuvõtet on tähtis teha selgeks põhimõtete kohaldamisala. Mõiste „ametnikud” on sobiv sõnakasutus nende kohta, keda personalieeskirjades¹ nimetatakse „Euroopa Liidu ametnikeks ja muudeks teenistujateks”. Personalieeskirjades on loodud ka nõustajate² kategooria, kes on selles mõttes ametnikud.

Olen püüdnud esitada põhimõtted viisil, mis on asjakohane kõikide ametnike puhul, mitte ainult nende puhul, kellel on halduse või muid juhtimisega seotud vastutusalasid. Sellega seoses tuleb ühtlasi mainida, et ELi institutsioonide liikmed, nt komisjoni, kontrollikoja ja Euroopa Parlamendi liikmed ning Euroopa Ühenduste Kohtu kohtunikud, ei ole „ametnikud ja muud teenistujad” personalieeskirjade tähenduses. Samuti ei kehti neile personalieeskirjad. Nad ei ole seetõttu „ametnikud” avaliku teenistuse põhimõtete kohaselt. Sellele vaatamata võivad sellised inimesed leida, et need

¹ Formaalset Euroopa Liidu ametnike personalieeskirjad ja Euroopa Liidu muude teenistujate teenistustingimused.

² „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).



põhimõtted on nende jaoks oluline lähtealus nende eri vastutusalade puhul.

Hoidusin lisamast põhimõttesse elemente, mis minu arvates puudutavad peamiselt institutsioonide, mitte üksikute ametnike vastutusalasid. Alati, kui see on kohane, viitan ma siiski nendele põhimõtetele oma tulevastes uurimistes võimaliku haldusomavoli kohta ELi institutsioonide, organite ja asutuste tegevuses.

Olen sügavalt veendunud, et avaliku teenistuse põhimõtete sõnaselgeks tegemine võib luua ja tekitada jätkuvat viljakat dialoogi ametnike vahel ning ametnike ja avalikkuse vahel. Kultuuriline mitmekesisus, mida kannab endas juhtlause „Ühinenud mitmekesisuses“, on Euroopa Liidu oluline tugev külg. See tähendab ka seda, et selline dialoog on väga tähtis viis, kuidas tagada ja suurendada avaliku teenistuse eetiliste väärtuste ühist mõistmist erineva kultuuritaustaga ametnike ja kodanike vahel.



Avaliku teenistuse põhimõtted, mis peaksid olema suunisteks ELi ametnikele

1. Pühendumine ELile ja selle kodanikele

Ametnikud peaksid olema teadlikud asjaolust, et liidu institutsioonid on liidu ja selle kodanike huvide teenistuses, täites aluslepingutes sätestatud eesmärged.

Soovituste ja otsuste tegemisel peaksid ametnikud arvesse võtma ainult neid huvisid.

Ametnikud täidavad oma ülesandeid oma suutlikkuse piires ja püüdvad alati kõrgeimate kutsestandardite täitmise poole.

Ametnikud peavad silmas oma avalikkuse usaldusel põhinevat positsiooni ja on heaks eeskujuks teistele.

2. Ausus

Ametnikud peaksid juhinduma sündsustundest ja peaksid igas olukorras tegutsema nii, et see kannataks kõige põhjalikumalt avalikkuse kontrolli. Selle kohustuse täitmisel ei tohi piirduda vaid püsimisega juriidilise korrektsuse piires.

Ametnikud ei tohiks endale võtta rahalisi ega muid kohustusi, mis võiksid neid ülesannete täitmisel mõjutada, sealhulgas võtta vastu annetusi. Neil tuleb viivitamata deklareerida kõik erahuvid, mis on seotud nende ametiülesannetega.

Ametnikud peaksid võtma meetmeid, hoidmaks ära huvide konflikte ja nende tekkimist. Nad peaksid tegutsema kiiresti, et lahendada iga tekkiv konflikt. Nimetatud kohustus kehtib ka pärast ametist lahkumist.



3. Objektiivsus

Ametnikud peaksid olema erapooletud ja eelarvamusteta, juhinduma tõenditest ja soovima ära kuulata erinevaid arvamusi. Nad peaksid olema valmis tunnistama oma vigu ja neid parandama.

Võrdlevaid hindamisi sisaldavates menetlustes peaksid ametnike soovitusel ja otsused põhinema üksnes tulemustel ja muudel õigusaktides selgesõnaliselt kindlaks määratud teguritel.

Ametnikud ei tohiks diskrimineerida ega lasta isiklikel sümpaatiatel või antipaatiatel mõjutada oma ametialast tegevust.

4. Austus teiste vastu

Ametnikud peaksid näitama üles austust üksteise ja kodanike vastu. Nad peaksid olema viisakad, abi- ja koostöövalmid ning pidama kinni tähtaegadest.

Nad peaksid tegema tõelisi pingutusi, et mõista, mida teised ütlevad, ja väljendada ennast selgelt, lihtsas keeles.

5. Läbipaistvus

Ametnikud peaksid olema valmis oma tegevust selgitama ja oma tegusid põhjendama.

Nad peaksid andmeid nõuetekohaselt säilitama ja suhtuma positiivselt avalikkuse kontrolli oma tegevuse üle, sealhulgas selle tegevuse vastavuse üle käesolevatele avaliku teenistuse põhimõtetele.



Euroopa Ombudsman

1 avenue du Président Robert Schuman
CS 30403
F - 67001 Strasbourg Cedex

T. + 33 (0)3 88 17 23 13
F. + 33 (0)3 88 17 90 62
www.ombudsman.europa.eu
eo@ombudsman.europa.eu

© Euroopa Liit, 2012
Hariduslikel ja mittekaubanduslikel
eesmärkidel paljundamine on lubatud,
tingimusel et viidatakse allikale.