



Euroopan oikeusasiamies

# **EU:n virkamiesten toimintaa ohjaavat julkisen palvelun periaatteet**

2012

FI



# Johdanto

Viisi julkisen palvelun periaatetta

1. Sitoutuminen Euroopan unioniin ja sen kansalaisiin
2. Rehellisyys
3. Objektiivisuus
4. Kunnioitus muita kohtaan
5. Avoimuus

Euroopan oikeusasiamiehenä näkemykseni on, että niin kansalaiset kuin virkamiehetkin katsovat, että näiden viiden periaatteen tulisi ohjata Euroopan unionin virkamiehiä. Periaatteet esitellään tarkemmin jäljempänä sivulla viisi.

Periaatteiden avulla virkamiehet voivat ymmärtää säännöt ja soveltaa niitä oikein, ja periaatteet voivat ohjata heitä kohti oikeaa päätöstä tilanteissa, joissa heidän on käytettävä harkintakykyään.

Periaatteet eivät ole uusia. Päinvastoin ne ilmentävät kansalaisten ja virkamiesten nykyisiä odotuksia. Lisäksi ne sisältyvät jo sekä suoraan että epäsuorasti henkilöstösääntöihin ja muihin asiakirjoihin, kuten varainhoitoasetukseen ja Euroopan hyvän hallintotavan säännöstöön.

Tästä asiakirjasta koituu lisäarvoa siten, että siinä määritellään periaatteet suoraviivaisesti ja ytimekkäästi perusteellisen pohdinta- ja kuulemisvaiheen jälkeen. Ensimmäinen luonnos laadittiin vuoden 2010 aikana Euroopan oikeusasiamiesten verkoston kansallisten oikeusasiamiesten kuulemisen jälkeen. Tämän jälkeen järjestettiin helmikuusta kesäkuuhun 2011 kestänyt julkinen kuuleminen. Asiaa koskevat asiakirjat ovat saatavissa verkkosivustoltani ([www.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu)), mukaan lukien julkisen kuulemisen tuloksia koskeva raportti. Haluan kiittää kaikkia toimielimiä, järjestöjä ja yksityishenkilöitä, jotka vastasivat kuulemisiin. Heidän



panoksellaan oli suuri merkitys periaatteiden lopullisen version kannalta.

Periaatteissa tiivistyvät EU:n virkamiehiin sovellettavat korkeatasoiset eettiset normit. Tältä osin ne muodostavat myös olennaisen osan EU:n julkisen hallinnon noudattamaa palvelukulttuuria. Yksi keino saada kyseiset periaatteet toimimaan käytännössä on soveltaa yksityiskohtaisia sääntöjä. Tällaiset säännöt ovat olemassa esimerkiksi eturistiriitojen ehkäisemisen ja sääntelyn osalta. Kuten jotkut julkiseen kuulemiseen osallistuneet tahot esittivät, entistä kattavammat ja paremmat säännöt saattavat olla tarpeen. Julkisen palvelun periaatteilla ei ole tarkoitus korvata tällaisia sääntöjä. Samaan aikaan voidaan kuitenkin mainita kolme syytä, joiden vuoksi kyseiset säännöt, olipa ne sitten laadittu miten perusteellisesti tahansa, eivät poista tarvetta keskittyä myös korkeatasoisiin eettisiin normeihin.

Ensinnäkin yksityiskohtaisten lainsäädännöllisten tai hallinnollisten sääntöjen laatiminen onnistuu todennäköisesti paremmin, jos lähtökohtana pidetään korkeatasoisia periaatteita.

Toiseksi säännöt eivät tulkitse tai sovelle itseään. Niiden merkityksen ymmärtäminen käytännössä edellyttää usein harkintaa.

Kolmanneksi ei ole mahdollista laatia kaikenkattavia sääntöjä. Tarkastellaan esimerkiksi ensimmäisen periaatteen kolmatta ja neljättä kappaletta:

*Virkamiesten on hoidettava tehtävänsä parhaan kykynsä mukaan ja pyrittävä noudattamaan aina korkeatasoisimpia ammatillisia normeja.*

*Heidän on oltava tietoisia julkisesta luottamustoimestaan ja toimittava hyvänä esimerkkinä muille.*

On vaikea kuvitella sellaisia yksityiskohtaisia sääntöjä, jotka kattaisivat kaikki toimet tai mahdolliset toimet,



joihin nämä kappaleet saattaisivat liittyä, erityisesti sen vuoksi, että virkamiesten olisi paitsi reagoitava erityisissä tilanteissa asianmukaisella tavalla niin myös toimittava *ennakoivasti*.

Otetaan toinen esimerkki. Periaatteessa kolme esitetään muun muassa, että virkamiesten ei pidä syrjiä ketään. Muodostuneen oikeuskäytännön mukaan syrjimättömyydessä on kaksi puolta: (i) toisiaan vastaavia tilanteita ei pidä käsitellä eri tavoin ja (ii) erilaisia tilanteita ei pidä käsitellä samalla tavoin, ellei tällainen käsittely ole jommassakummassa tapauksessa objektiivisesti perusteltua. Syrjinnän välttäminen ei tämän vuoksi merkitse kaikkien kohtelemista samalla tavoin heidän tilanteidensa erilaisuudesta huolimatta. Olennaisten erojen erottaminen epäolennaisista edellyttää päinvastoin harkintaa.

Ennen johdanto-osan päättämistä on tärkeää tehdä selväksi periaatteiden soveltamisala. Termi ”virkamies” on kätevä ilmaisemaan lyhyesti henkilöstösäännöissä<sup>1</sup> mainitut ”Euroopan unionin virkamiehet ja muu henkilöstö”. Henkilöstösäännöissä määritetään myös erityisneuvonantajat<sup>2</sup>, jotka ovat myös virkamiehiä tässä tarkoituksessa.

Olen pyrkinyt ilmaisemaan periaatteet kaikkien virkamiesten, ei pelkästään esimiesasemassa olevien virkamiesten, kannalta olennaisella tavalla. Tässä yhteydessä on syytä mainita myös se, että toimielinten jäsenet, kuten komission, tilintarkastustuomioistuimen ja Euroopan parlamentin jäsenet ja tuomioistuimen tuomarit eivät ole henkilöstösäännöissä tarkoitettuja ”virkamiehiä tai muuta henkilöstöä”. Heihin ei myöskään

<sup>1</sup> Muodollisesti *Euroopan unionin virkamiehiin sovellettavat henkilöstösäännöt* ja unionin *muuta henkilöstöä koskevat palvelussuhteen ehdot*.

<sup>2</sup> ”Henkilö, joka on palkattu erityispätevyytensä vuoksi ja muussa yhteydessä tekemästään palkallisesta työstä huolimatta johonkin unionin toimielimistä joko pysyvästi tai tietyksi ajanjaksoksi ja jonka palkka maksetaan sen toimielimen talousarvioon tätä tarkoitusta varten kuuluvista kokonaismäärärahoista, jonka alaisuudessa hän toimii.” (*Muuta henkilöstöä koskevien palvelussuhteen ehtojen* 5 artikla).



sovelleta henkilöstösääntöjä. He eivät näin ollen ole julkisen palvelun periaatteiden mukaisia ”virkamiehiä”. Kyseiset henkilöt voivat kuitenkin pitää periaatteita tarkoituksenmukaisena innoituksen lähteenä erityisillä vastuualueillaan.

Olen pidättäytynyt sisällyttämästä periaatteisiin osa-alueita, jotka koskevat mielestäni pikemminkin toimielinten kuin yksittäisten virkamiesten vastuualueita. Aion kuitenkin tarvittaessa viitata periaatteisiin tulevissa tutkimuksissani, jotka koskevat mahdollisia hallinnollisia epäkohtia EU:n toimielinten, elinten ja laitosten toiminnassa.

Uskon lujasti siihen, että julkisen palvelun periaatteiden yksiselitteinen esittäminen voi herättää jatkuvaa ja rakentavaa keskustelua virkamiesten keskuudessa sekä virkamiesten ja yleisön välillä. Kulttuurinen monimuotoisuus, joka korostuu tunnuslauseessa ”moninaisuudessaan yhtenäinen”, on Euroopan unionin suurin vahvuus. Se tarkoittaa myös sitä, että kyseinen vuoropuhelu on olennaisen tärkeää pyrittäessä lujittamaan ja syventämään julkisen palvelun eettisiä arvoja koskevaa yhteistä näkemystä erilaisista kulttuuritaustoista tulevien virkamiesten ja kansalaisten keskuudessa.



# EU:n virkamiesten toimintaa ohjaavat julkisen palvelun periaatteet

## 1. Sitoutuminen Euroopan unioniin ja sen kansalaisiin

Virkamiesten on oltava tietoisia siitä, että unionin toimielimien tarkoituksena on edistää unionin ja sen kansalaisten etuja, kun ne täyttävät perussopimusten tavoitteita.

Heidän on annettava suosituksia ja tehtävä päätöksiä ainoastaan näiden etujen edistämiseksi.

Virkamiesten on hoidettava tehtävänsä parhaan kykynsä mukaan ja pyrittävä noudattamaan aina korkeatasoisimpia ammatillisia normeja.

Heidän on oltava tietoisia julkisesta luottamustoimestaan ja toimittava hyvänä esimerkkinä muille.

## 2. Rehellisyys

Virkamiesten on kaikkina aikoina toimittava kunniallisesti ja tavalla, joka kestää tarkan julkisen valvonnan. Pelkkä lain mukaan toimiminen ei riitä täyttämään velvoitetta.

Virkamiesten ei pidä tehdä sellaista taloudellista tai muuta sitoumusta, mukaan lukien lahjojen vastaanottaminen, joka saattaa vaikuttaa heihin heidän hoitaessaan tehtäviään. Heidän on välittömästi ilmoitettava kaikki yksityiset edut, jotka liittyvät heidän tehtäviinsä.

Virkamiesten on toteutettava toimia välttääkseen eturistiriidat ja niiden ilmenemisen. Heidän on nopeasti ryhdyttävä toimenpiteisiin ilmenneiden eturistiriitojen



ratkaisemiseksi. Velvoite jatkuu heidän erottuaan tehtävistään.

### 3. Objektivisuus

Virkamiesten on oltava puolueettomia, ennakkoluulottomia, todisteiden perusteella toimivia ja halukkaita kuulemaan eri näkökantoja. Heidän on oltava valmiita tunnustamaan ja oikaisemaan virheet.

Vertailevaan arviointiin perustuvissa menettelyissä virkamiesten on annettava suosituksia ja tehtävä päätöksiä ainoastaan ansioiden ja muiden laissa yksiselitteisesti määriteltyjen tekijöiden perusteella.

Virkamiesten ei pidä syrjiä ketään tai antaa henkilökohtaisten mieltymyksiensä vaikuttaa ammatilliseen toimintaansa.

### 4. Kunnioitus muita kohtaan

Virkamiesten on toimittava kunnioittavasti toisiaan ja kansalaisia kohtaan. Heidän on toimittava kohteliaasti, avuliaasti, oikea-aikaisesti ja yhteistyöhaluisesti.

Virkamiesten on pyrittävä aidosti ymmärtämään, mitä muut sanovat, ja ilmaistava itseään selvästi käyttämällä selkeää kieltä.

### 5. Avoimuus

Virkamiesten on oltava halukkaita antamaan selvityksiä toiminnastaan ja siihen liittyvistä syistä.

Heidän on säilytettävä riittävät tiedot ja suhtauduttava myönteisesti julkiseen valvontaan, joka kohdistuu heidän toimintaansa ja siihen, noudattavatko he näitä julkisen palvelun periaatteita.



## **Euroopan oikeusasiamies**

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](http://www.ombudsman.europa.eu)  
[eo@ombudsman.europa.eu](mailto:eo@ombudsman.europa.eu)

© Euroopan unioni, 2012  
Tekstin jäljentäminen opetustarkoituksiin  
ja ei-kaupallisiin tarkoituksiin on sallittua,  
kunhan lähde mainitaan.