

Asia

Komission kertomus EU:n palveluksessa olevan henkilöstön maantieteellisen tasapainon toteutumisesta

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi 15.6.2018 Euroopan parlamentille ja neuvostolle EU:n henkilöstösääntöjen 27 artiklan ja unionin muuhun henkilöstöön sovellettavien palvelussuhteen ehtojen 12 artiklan mukaisen kertomuksen maantieteellisen tasapainon toteutumisesta. Kertomus olisi tullut antaa jo 1.1.2017 mennessä. Siitä on tarkoitus aloittaa keskustelu henkilöstösääntötyöryhmässä 27.6.2018.

Komissiolta odotetaan tiedonantoa EU-urien houkuttelevuuden lisäämisestä alkusyksystä.

Suomen kanta

Unionin hyväksyttävyyden kannalta on keskeistä, että sen toimielimissä työskentelee mahdollisimman tasapainoisesti kaikista jäsenvaltioista tulevia virkamiehiä. Vaikka he eivät edusta kotimaitaan, eri jäsenmaista tulevien asiantuntemuksella voidaan osaltaan varmistaa se, että muotoillaan koko unionin etuja huomioivaa yhteistä politiikkaa ja lainsäädäntöä. EU:n palveluksessa olevan henkilöstön maantieteellinen tasapaino edistää EU:n legitimitettä kansalaisten näkökulmasta.

EU-rekrytointien on perustuttava ainoastaan hakijoiden ansioihin. Maantieteellisen tasapainon varmistaminen tarvittaessa tietyin perustelluin korjaavin toimin on kuitenkin yhteensopiva ansioihin pohjautuvan rekrytoinnin kanssa. Myös hakijoiden yhdenvertaisuus ja rekrytointiprosessin avoimuus ovat keskeisiä periaatteita.

Suomi on tyytyväinen siihen, että komissio pitää tarpeellisena asettaa kunkin jäsenmaan kansalaisille vähimmäisosuus ja määritellä korjaavia toimenpiteitä nykyiseltä oikeudelliselta pohjalta merkittävän maantieteellisen epätasapainon tapauksessa. Suomi pitää komission määritelmiä maantieteellisestä tasapainosta ja merkittävästä epätasapainosta perusteltuina.

Tilannetta tulee seurata säännöllisesti niin komissiossa kuin muissakin toimielimissä. Korjaavien toimenpiteiden tunnistaminen ja toteuttaminen ovat kunkin toimielimen vastuulla.

Koska kyseessä on osin rakenteellinen ongelma, joka liittyy laajentumisten jälkeen toteutettuihin laajamittaisiin rekrytointeihin ko. maista ja niitä aikanaan seuraaviin eläkeaaltoihin, näitä tulevia, myös suomalaisia pian koskettavia, eläköitymisaaltoja tulisi kyetä ennakoimaan.

Lisäksi maantieteellisen tasapainon kannalta merkittävää on kiinnittää huomiota EU-urien houkuttelevuuteen yleensä. Kohdennettua EU:n henkilöstövalintatoimiston viestintää tarvitaan niissä maissa, joissa hakijoita rekrytointikilpailuissa on liian vähän.

Maantieteellisen tasapainon varmistamista tulee tarkastella kokonaisvaltaisesti ottaen huomioon eri rekrytointimahdollisuudet aina nuorille suunnatuista määräaikaaisista ohjelmista ja sisäisistä kilpailuista avoimiin rekrytointikilpailuihin sekä maakohtaisiin kilpailuihin.

Näillä eri toimilla ei pidä ennakoida neuvotteluja tulevasta monivuotisesta rahoituskehyksestä. Lähtökohtana on budjettineutraalius sekä jo sovituista henkilöstövähennystavoitteista kiinnittäminen.

Pääasiallinen sisältö

Komissio on henkilöstösääntöjen velvoitteen mukaisesti arvioinut henkilöstönsä maantieteellistä tasapainoa ja pyytänyt myös muita toimielimiä ja erillisvirastoja tekemään saman osaksi kertomustaan. Kansalaisuudeksi on katsottu ns. ensimmäinen kansalaisuus eli se EU-maiden kansalaisuuksista, jonka virkamies on palvelukseen tullessaan ilmoittanut.

Komissio lähtee kertomuksessaan siitä, että tulee määritellä ja taata vähimmäisosuus kunkin jäsenmaan kansalaisille komissiossa. Pienet poikkeamat ovat sallittuja, mutta merkittävän epätasapainon tapauksessa tulisi olla korjaavia toimenpiteitä. Näitä mahdollisia korjaavia toimia ei kuitenkaan määritellä kertomuksessa, vaan siinä ainoastaan todetaan komission pyrkivän tunnistamaan toimia kertomuksessa esitettyihin trendeihin puuttumiseksi ja kaavailevan toimenpiteiden muotoilua henkilöstösääntöjen 27 artikla toisen kappaleen voimaansaattamiseksi eli sen mahdollistamiseksi, että asianmukaisia toimenpiteitä voidaan hyväksyä merkittävän epätasapainon korjaamiseksi. Kertomuksessa viitataan tältä osin vain varallaololistoilla olevien (ns. laureaattien) parempaan maantieteelliseen jakaumaan.

Merkittäväksi epätasapainoksi komissio esittää alle 80 prosenttia ohjeelliseksi katsotusta osuudesta. Kertomuksessa määritellään tämä ohjeellinen osuus (*guiding rate*) kullekin EU-maalle lukuun ottamatta Isoa-Britanniaa, jolle komissio ei pidä tarkoituksenmukaisena asettaa ohjeellista osuutta ottaen huomioon maan aikomuksen erota unionista. Osuuksissa huomioidaan sekä maan väestöosuus että painoarvo unionissa eli sekä EP-paikat että käytöstä jo Lissabonin sopimuksen myötä poistunut mutta silti yhä toimivaksi kriteeriksi katsottu entinen äänimäärä neuvostossa. Suomen ohjeellinen osuus on siten korkeampi (1,8%) kuin vain pelkkä väestöosuus (1,2%). Suomen kansalaisten osalta merkittävän epätasapainon raja asettuu siten alle 1,4 prosenttiin.

Hallintoavustajat (AST) ja sihteeri- ja virkailijahenkilöstö (AST-SC) on jätetty tarkastelun ulkopuolelle, koska politiikan muotoilun kannalta hallintovirkamiehiin keskittyminen on perusteltua. Avustava henkilöstö on sitä paitsi useasti paikalta palkattua. Johtotehtävien jakautumiseen kansalaisuuksittain on eri määräykset ja seuranta, minkä vuoksi myöskään niiden tarkastelua ei pidetä tarpeellisena. Lisäksi

kielipalvelut (käännöstoimen ja tulkkauksen pääosastot) on jätetty tarkastelun ulkopuolelle, koska pienetkin maat tarvitsevat tietynkokoiset kääntäjä- ja tulkkiressurit.

Kertomus siis kattaa komission hallintovirkamiehet (ns. AD-virkamiehet) johtotehtävien tasoon asti. Erikseen on tarkasteltu palkkaluokkia AD9–12 ja AD5–8. Ylemmissä luokissa (**AD9–12**) neljätoista kansalaisuutta on merkittävästi aliedustettuja (tilanne 1.1.2017). **Nämä ovat vuoden 2004 jälkeen liittyneet maat (Tšekki, Slovakia, Puola, Unkari, Viro, Latvia, Liettua, Slovenia, Kypros, Malta, Romania, Bulgaria ja Kroatia) sekä Luxemburg.** Aliedustuksen katsotaan selittyvän pitkälti sillä, että ylemmille palkkaluokille ei ole järjestetty rekrytointikilpailuja laajentumisten jälkeen, vaan tavoitteena on ollut vähitellen uralla etenemisten myötä saada kaikkiin palkkaluokkiin riittävä uusien jäsenmaiden kansalaisten edustus. Tämän suuntaista kehitystä onkin havaittavissa, mutta komissio lupaa jatkaa tilanteen seurantaan. Vain Luxemburgin tapauksessa aliedustus ei vaikuta oikeutetulta, mutta se saattaa liittyä maan pieneen väestömäärään.

Olen naisimpana pidetään **AD5–AD8**-palkkaluokkien tarkastelua, koska tällä tasolla tehdään ainakin 80 prosenttia rekrytoinneista ja maantieteellinen jakauma vaikuttaa pidemmällä tähtäimellä myös jakaumaan ylemmillä tasoilla. **Kymmenen kansalaisuutta ovat (tilanne 1.1.2017) merkittävästi aliedustettuja: Tanska, Saksa, Irlanti, Ranska, Luxemburg, Alankomaat, Itävalta, Portugal, Ruotsi ja myös Suomi.** Osittain aliedustus valtaosalla EU14-maista (EU15 pl. UK) selittyy sillä, että vuoden 2004 jälkeen iso osa kyseisten palkkaluokkien paikoista on varattu uusille jäsenmaille. Vanhemmista jäsenmaista vain neljä on riittävästi edustettuja: Espanja, Italia, Kreikka ja Belgia. Tämä kuitenkin viitanee siihen, että muitakin selittäviä tekijöitä on.

Kertomuksessa näiksi syiksi esitetään yhtäältä laureaattien saatavuutta varallaololistoilta ja toisaalta koko EU-uran houkuttelevuutta. Etenkin erityisalojen rekrytointikilpailuissa peräti 23 jäsenmaata 27:sta on aliedustettuja. Vain belgialaiset, kreikkalaiset, italialaiset ja espanjalaiset ovat laureaattien joukossa yli oman osuutensa. Kyse ei niinkään ole siitä, etteikö muilla mailla olisi riittävästi ansioituneita hakijoita vaan siitä että niistä ylipäänsä on liian vähän hakijoita. Myös yleisvirkamieskilpailussa hakevien kansalaisuuksien osuuksissa esiintyy paljon vaihtelua. EU:n henkilöstövalintatoimisto EPSO onkin yrittänyt rohkaista erilaisin kampanjoin hakijoita huonosti rekrytointikilpailuissa edustetuista maista. Toistaiseksi nämä toimet eivät kuitenkaan ole tuottaneet toivottua vaikutusta. Kyse on siis yleisemminkin siitä, onko EU-ura kaikkine etuineen yhä riittävän houkutteleva vaihtoehto kaikissa jäsenmaissa.

Vuodesta 2010 vuoden 2017 puoliväliin pidetyissä AD5-rekrytointikilpailuissa (pl. lingvistit) on varallaololistoille päässeitä suomalaisia ollut 84 prosenttia ohjeellisesta osuudestamme, mikä on alakanttiin, mutta ei vielä merkittäväksi epätasapainoksi katsotun rajan alle.

Yhteenvedon komissio toteaa, että ensinnäkin tilanne AD9–AD12- ja AD5–AD8-tasoilla on hyvin erilainen, ts. eri maat ovat merkittävästi aliedustettuina. Toiseksi vaikka rekrytointikäytäntöjen ja maantieteellisen epätasapainon välillä on selvä yhteys, pääasiallinen syy aliedustukseen vaikuttaa olevan varallaololistojen kansalaisuusjakauma. Kolmanneksi näiden listojen epätasapaino uhkaa luoda uusia aliedustuksia tulevaisuudessa. Neljänneksi viestinnälliset yritykset lisätä osallistumista rekrytointikilpailuihin tietyissä maissa eivät ole tuottaneet riittävästi tulosta. Komissio pyrkii tunnistamaan toimia, joilla voitaisiin puuttua nähtävissä oleviin trendeihin olemassa olevan oikeudellisen kehyksen puitteissa ja sitten muotoilemaan toimeenpanojärjestelyjä merkittävään maantieteelliseen epätasapainoon puuttumiseksi.

Komission raportissa on tiivistetty myös muilta toimielimiltä ja 19 erillisvirastolta saadut vastaukset maantieteellisen tasapainon toteutumisesta. Kaikkien toimielinten henkilöstön kansalaisjakaumassa on epätasapainoa, joissakin merkittävää. Kuitenkin muut toimielimet katsovat, että tämä on oikeutettua, etenkin kielipalvelujen, sijaintipaikan vaikutuksen (*seat effect*) ja varallaololistojen kansalaisjakauman vuoksi. Toisin sanoen korjaavia toimenpiteitä ei ole tehty tai suunniteltu. Virastojen tilanne on siinä mielessä erilainen, että niiden toimialat, koko ja sijaintipaikat vaihtelevat, joten yhteinen lähestymistapa maantieteelliseen tasapainoon ei ole järkevää. Yhdessä virastossa harkitaan korjaavia toimenpiteitä, mikäli epätasapaino isäntämaan hyväksi kasvaa.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kielletty EU:n perussopimuksissa, perusoikeuskirjassa ja henkilöstösäännöissä. Henkilöstösäännöt edellyttävät samanaikaisesti palvelukseen ottoa mahdollisimman laajalta maantieteelliseltä pohjalta. Tämän varmistamiseksi on laajentumisten yhteydessä hyväksytty määräyksiä, jotka sallivat tehtävien varaamisen yhdelle/useammalle jäsenmaalle. Näin on tietyssä ajassa pyritty saamaan uusien jäsenmaiden kansalaisten osuus toimielimissä riittävälle tasolle.

Henkilöstösäännöt hyväksytään SEUT 336 artiklan nojalla (tavallinen lainsäätämisyjärjestys). Vuonna 2013 hyväksytyissä muutoksissa henkilöstösääntöihin otettiin käyttöön uusi artikla, joka mahdollistaa sen, että kukin toimielin voi hyväksyä asianmukaisia toimenpiteitä, jos virkamiesten kansalaisuuksien kesken on havaittu merkittävä epätasapaino, joka ei ole objektiivisesti perusteltavissa. Unionin kansalaisten yhdenvertaisuuden periaatteen ei ole katsottu olevan esteenä tällaisille toimenpiteille.

Tämän henkilöstösääntöjen 27 artiklan mukaan: *”Palvelukseen ottamisessa on pyrittävä varmistamaan, että toimielin saa palvelukseensa mahdollisimman päteviä, tehokkaita ja ehdottoman luotettavia virkamiehiä, jotka otetaan palvelukseen unionin jäsenvaltioiden kansalaisten keskuudesta maantieteellisesti mahdollisimman laajalta alueelta. Virkaa ei saa varata tietyn jäsenvaltion kansalaisille.*

Unionin kansalaisten yhdenvertaisuuden periaatteen mukaisesti kukin toimielin voi hyväksyä asianmukaisia toimenpiteitä, jos virkamiesten kansalaisuuksien kesken on havaittu merkittävä epätasapaino, joka ei ole objektiivisesti perusteltavissa. Nämä asianmukaiset toimenpiteet on perusteltava, eivätkä ne saa koskaan johtaa muihin kuin ansioihin perustuviin palvelukseen ottoa koskeviin perusteisiin. Ennen tällaisten asianmukaisten toimenpiteiden hyväksymistä kyseisen toimielimen nimittävä viranomainen vahvistaa yleiset säännökset tämän kohdan täytäntöönpanemiseksi 110 artiklan mukaisesti.

Komissio antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen toisen kohdan täytäntöönpanosta kolmen vuoden kuluttua 1 päivästä tammikuuta 2014.[...]”

Lisäksi Euroopan unionin muuhun henkilöstöön sovellettavien palvelussuhteen ehtojen 12 artiklassa todetaan: *”Väliaikaisia toimihenkilöitä palvelukseen otettaessa pyritään varmistamaan, että toimielin saa palvelukseensa mahdollisimman päteviä, tehokkaita ja ehdottoman luotettavia henkilöitä, jotka otetaan palvelukseen unionin jäsenvaltioiden kansalaisten keskuudesta maantieteellisesti mahdollisimman laajalta alueelta.[...]”*

Tointa ei saa varata tietyn jäsenvaltion kansalaisille. Unionin kansalaisten yhdenvertaisuuden periaatteen mukaisesti kukin toimieli voi hyväksyä asianmukaisia toimenpiteitä, jos väliaikaisen henkilöstön kansalaisuuksissa on havaittu merkittävä epätasapaino, joka ei ole objektiivisesti perusteltavissa. Nämä asianmukaiset toimenpiteet on perusteltava, eivätkä ne saa koskaan johtaa muihin kuin ansioihin perustuviin palvelukseen ottoa koskeviin perusteisiin. Ennen tällaisten asianmukaisten toimenpiteiden hyväksymistä 6 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitettu viranomainen vahvistaa yleiset säännökset tämän kohdan täytäntöönpanemiseksi henkilöstösääntöjen 110 artiklan mukaisesti.

Komissio antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen edellisen alakohdan täytäntöönpanosta kolmen vuoden kuluttua 1 päivästä tammikuuta 2014.[...]”

Käsittely Euroopan parlamentissa

Kertomuksen käsittelystä Euroopan parlamentissa ei ole vielä tietoa.

Kansallinen valmistelu

Institutionaaliset kysymykset -jaoston kirjallinen menettely 26.–27.6.2018

Henkilöstö, hallinto ja budjettiasiat -jaoston kirjallinen menettely 27.–28.6.2018

EU-ministerivaliokunta 5.7.2018

Eduskuntakäsittely

PeL 97 §:n mukainen E-kirje eduskunnalle

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

—

Taloudelliset vaikutukset

—

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

—

Asiakirjat

Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle maantieteellisestä tasapainosta (COM(2018) 377 final)

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

EU-erityisasiantuntija Jaana Jokelainen (etunimi.sukunimi@vnk.fi), puh. 0295 160 329
Lainsäädäntösihteeri Veera Kojo (etunimi.sukunimi@vnk.fi), puh. 0295 160 501
Lainsäädäntöneuvos Johannes Leppo (etunimi.sukunimi@vnk.fi), puh. 0295 160 335
Neuvotteleva virkamies Risto Lerssi (etunimi.sukunimi@vm.fi), puh. 0295 530 022
Neuvotteleva virkamies Timo Moilanen (etunimi.sukunimi@vm.fi), puh. 0295 530 455

EUTORI-tunnus

EU/2018/0325

Liitteet**Viite**

Asiasanat Hoitaa	henkilöstösäännöt, rekrytointi VM, VNK
Tiedoksi	ALR, EUE, LVM, MMM, OKM, OM, PLM, SM, STM, TEM, TULLI, UM, YM