

## EUROOPAN PARLAMENTIN, EU:N NEUVOSTON JA EUROOPAN KOMISSION YHTEINEN JULKILAUSUMA ERILLISVIRASTOISTA

Kuten monissa jäsenvaltioissa, on EU:n erillisvirastoista tullut osa EU:n vakiintunutta toimintatapaa. Vuonna 2011 kolmekymmentäyksi erillisvirastoa suoritti erilaisia tärkeitä tehtäviä käyttäen huomattavaa resurssimäärää: ne osallistuvat tärkeiden unionin politiikkojen täytäntöönpanoon ja auttavat siten kaikkia toimielimiä, erityisesti komissiota, keskittymään päätöksenteon ydintehtäviin. Virastot antavat myös tukea päätöksentekoprosessille kokoamalla yhteen Euroopan ja kansallisella tasolla käytettävissä olevan teknisen tai erityisasiantuntemuksen ja siten auttavat tehostamaan jäsenvaltioiden ja EU:n välistä yhteistyötä tärkeillä politiikan aloilla. Lisäksi virastojen hajauttaminen Brysselin ja Luxemburgin ulkopuolelle lisää unionin näkyvyyttä eri jäsenvaltioissa.

Virastojen perustaminen on tapahtunut tapauskohtaisesti eikä siihen ole sisällynyt kokonaisnäkemyksiä niiden tehtävästä ja paikasta unionissa. Sen jälkeen kun komissio maaliskuussa 2008 antoi Euroopan parlamentille ja neuvostolle tiedonannon "Euroopan unionin virastot: tulevaisuuden näkymiä"<sup>1</sup>, nämä kolme toimielintä ovat todenneet erillisvirastojen tärkeän tehtävän EU:n politiikkojen täytäntöönpanossa itsenäisinä oikeudellisina yksikköinä sekä tarpeen tehdä niistä tässä suhteessa entistä tehokkaampia välineitä. Nykyisen tilanteen, erityisesti näiden virastojen johdonmukaisuuden, tehokkuuden, vastuullisuuden ja avoimuuden arvioimiseksi sekä yhteisen lähtökohdan löytämiseksi sille, miten niiden toimintaa voidaan parantaa, Euroopan parlamentti, Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan komissio sopivat erillisvirastoja koskevan toimielintenvälisen vuoropuhelun aloittamisesta, mikä johti toimielinten välisen työryhmän perustamiseen maaliskuussa 2009.

Toimielinten välinen työryhmä on käsitellyt useita siihen osallistuvien toimielinten esille ottamia keskeisiä kysymyksiä, muun muassa virastojen tehtävää ja asemaa EU:n toimielinrakenteessa, niiden perustamista, rakennetta ja toimintaa sekä rahoitus-, talousarvio-, valvonta- ja hallintokysymyksiä.

Liitteessä esitetty yhteinen lähestymistapa perustuu toimielinten välisen työryhmän johtopäätöksiin erillisvirastoista. Tämä yhteinen lähestymistapa ei koske ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla toimivia virastoja eikä toimeenpanovirastoja.

Euroopan parlamentti, Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan komissio tulevat viittamaan tämän asiakirjan liitteessä olevaan yhteiseen lähestymistapaan. Samalla kun toimielimet tunnustavat täysin, että tämä yhteinen julkilausuma ja sen liitteessä oleva yhteinen lähestymistapa eivät ole luonteeltaan oikeudellisesti sitovia, ja rajoittamatta niiden vaikutuksia lainsäädäntömenettelyihin tai vuotuisen talousarviomenettelyyn, toimielimet ottavat tämän yhteisen lähestymistavan huomioon kaikissa EU:n erillisvirastoja koskevissa päätöksissään tapauskohtaisen analyysin pohjalta.

Poliittisessa ja taloudellisessa tilanteessa, jossa on tärkeää parantaa tehokkuutta, nämä kolme toimielintä kehottavat erillisvirastoja jatkamaan ponnistelujaan toimintansa virtaviivaistamiseksi ja suorituskykynsä parantamiseksi panemalla täytäntöön ne yhteisessä lähestymistavassa esitetyt periaatteet, jotka liittyvät viraston toimialaan.

Jäsenvaltioita pyydetään myös luomaan sellaiset olosuhteet, joissa erillisvirastot voivat toimia mahdollisimman tehokkaasti, ottaen huomioon ne yhteisen lähestymistavan osiot, jotka liittyvät niihin.

---

<sup>1</sup> Ks. KOM(2008) 135.

Kunkin viraston erityispiirteet huomioon ottaen komission olisi esitettävä yhteisen lähestymistavan jatkotoimia koskeva etenemissuunnitelma, joka sisältäisi suunnitelluille hankkeille konkreettisen aikataulun, viimeistään vuoden 2012 loppuun mennessä. Etenemissuunnitelma olisi toteutettava tarvittaessa yhteistyössä virastojen kanssa. Komission olisi tiedotettava Euroopan parlamentille ja neuvostolle säännöllisesti, ensimmäisen kerran vuoden 2013 loppuun mennessä, etenemissuunnitelman täytäntöönpanon edistymisestä.

## **Yhteinen lähestymistapa**

### **I Virastojen tehtävä ja asema EU:n toimielinrakenteessa**

#### Virastojen määritelmä ja luokitus

1. Sekaannuksen välttämiseksi kansalaisten ja sidosryhmien keskuudessa:
  - uusien virastojen nimissä olisi noudatettava vakiomuotoa "Euroopan unionin ...virasto";
  - nykyisten virastojen nimien mukauttamista olisi harkittava. Silloin olisi kuitenkin otettava huomioon mukauttamisen kustannukset ja virastolle jo muodostunut imago.

#### Virastojen perustaminen ja lakkauttaminen

2. Uuden viraston perustamispäätöksen tulisi perustua kaikkien asiallisten vaihtoehtojen objektiiviseen vaikutustenarviointiin. Menettelyn yhdenmukaistamiseksi komissio voisi laatia malleja perustamissäädöksessä käytettäviksi vakiosäännöksiksi.
3. Virastojen käynnistysvaihetta, josta komissio on vastuussa, olisi hallinnoitava mahdollisimman hyvin. Tätä varten komissiolle olisi annettava valta päättää hallintotoimenpiteistä, myös tehdä rajoitetun ajan palvelukseen siirrettävää henkilöstöä ja väliaikaista johtajaa koskevia nimityksiä (periaatteessa komission virkamies, mutta perustellut poikkeukset mahdollisia).
4. Virastojen perustamissäädöksiin tulisi sisältyä joko päättymis- tai tarkistuslauseke. Päättymislausekkeen ja tarkistuslausekkeen välisestä paremmuudesta olisi päätettävä tapauskohtaisesti kunkin viraston erityispiirteet huomioon ottaen. Päättymislausekkeen yhteydessä on oltava viraston lakkauttamista koskevia liitännäissäännöksiä, joissa käsitellään erityisesti työehtosopimuksiin ja talousarviojärjestelyihin liittyviä kysymyksiä.
5. Tarkasteltaessa mahdollisuutta lakkauttaa virastoja tai yhdistää niitä toisiinsa olisi käytettävä yhteisiä ja objektiivisia kriteereitä:
  - Virastojen yhdistämistä olisi harkittava silloin, kun niillä on päällekkäisiä tehtäviä, kun synergiat ovat mahdollisia tai kun virastot olisivat tehokkaampia osana suurempaa rakennetta.
  - Viraston sulkeminen voisi olla ratkaisu heikosti toimivan viraston ollessa kyseessä paitsi, jos kyseinen virasto on edelleen asiaankuuluvien poliittinen vaihtoehto, missä tapauksessa virasto tulisi uudistaa.

#### Viraston toimipaikka ja isäntämaan asema

6. Rajoittamatta valtion- tai hallitusten päämiesten tasolla kokoontuvien jäsenvaltioiden edustajien yhteisellä sopimuksella tai neuvostossa tehtävää poliittista päätöstä viraston toimipaikasta, pyrkimystä maantieteelliseen jakautumiseen tai valtion- tai hallitusten päämiesten tasolla kokoontuneiden jäsenvaltioiden edustajien joulukuussa 2003 asettamaa tavoitetta (uudet jäsenvaltiot olisi asetettava etusijalle päätettäessä uuden viraston toimipaikasta):
  - päätös viraston toimipaikasta olisi tehtävä ennen lainsäädäntöprosessin päättymistä, jotta virasto voitaisiin perustaa suoraan sen toimipaikaksi valittuun kohteeseen;

- viraston toimipaikan valintaprosessissa huomioon otettavia objektiivisia kriteereitä voisivat olla muun muassa seuraavat:
  - tae siitä, että virasto voidaan perustaa valittuun paikkaan heti viraston perustamissäädöksen tultua voimaan;
  - valitun paikan helppopääsyisyys;
  - henkilöstön jäsenten lapsille soveltuvien oppilaitosten olemassaolo;
  - lasten ja puolisoiden asianmukainen pääsy työmarkkinoille sekä sosiaaliturvan ja terveydenhuollon piiriin.
- Jäsenvaltioiden tulisi tarkastella näitä kriteereitä avoimella tavalla, kun ne esittävät tarjouksia toimia viraston isäntämaana. Komissio pystyy tarvittaessa auttamaan jäsenvaltioiden tarjousten arvioinnissa.

#### 7. Helppopääsyisyyttä koskevan erityisen kriteerin osalta:

- Jonkin viraston isäntämaana tällä hetkellä toimivat jäsenvaltiot voisivat harkita sitä, olisiko viraston luokse pääsyä mahdollista parantaa ja kuinka se voitaisiin tehdä, jotta lisättäisiin viraston yleistä tehokkuutta ja varmistettaisiin vieläkin parempi vuorovaikutus sidosryhmien kanssa.
- Helppopääsyisyyttä voitaisiin arvioida myös virastoa koskevien säännöllisten arviointien yhteydessä.

8. Isäntävaltion tulisi antaa virallinen sitoumus viraston perustamissäädöksen hyväksymisen yhteydessä sen varmistamiseksi, että kaikki viraston toiminnan kannalta tarpeelliset edellytykset täyttyvät silloin, kun virasto käynnistää toiminnallisen vaiheensa. Lisäksi isäntävaltion tulisi sitoutua jatkamaan viraston tarpeiden huomioon ottamista ja viraston kitkattoman toiminnan kannalta tarpeellisten olosuhteiden tarjoamista myös sen jälkeen, kun virasto on perustettu.

9. Kaikilla virastoilla tulisi olla päätoimipaikkaa koskeva sopimus, joka olisi tehtävä ennen kuin virasto käynnistää toiminnallisen vaiheensa. Virastojen, joilta päätoimipaikkaa koskeva sopimus vielä puuttuu, ja kyseisen isäntämaan olisi päästävä sopimukseen asianomaisen jäsenvaltion oikeusjärjestyksen mukaisesti. Komissio laatii nykyisten parhaiden käytäntöjen pohjalta joukon säännöksiä, jotka toimivat hyvinä ohjausvälineinä uusille päätoimipaikkaa koskeville sopimuksille.

## **II Virastojen rakenne ja hallinto**

### Hallintoneuvosto

10. Pyrittäessä parantamaan virastojen hallintoneuvostojen suorituskykyä ja vahvistamaan niiden valmiuksia valvoa virastojen hallinnollista ja toiminnallista johtamista ja talousarvion hallinnointia samalla kun taataan jäsenvaltioiden ja komission täysimääräinen osallistuminen:

- tulisi hallintoneuvoston kokoonpanoon kuulua:
  - yksi edustaja kustakin jäsenvaltiosta;
  - kaksi edustajaa komissiosta tämän kuitenkin vaikuttamatta nykyisten virastojen asiaa koskeviin järjestelyihin;
  - tarvittaessa yksi Euroopan parlamentin nimeämä jäsen tämän kuitenkin vaikuttamatta nykyisten virastojen asiaa koskeviin järjestelyihin;

- tarvittaessa suhteellisen rajattu määrä sidosryhmien edustajia.
  - hallintoneuvoston jäsenet tulisi nimittää heidän viraston ydintoimialaa koskevan tietämyksensä perusteella ja ottaen huomioon asiaan liittyvät johtamis-, hallinnolliset ja talousarvion hoitoon liittyvät taidot.
  - hallintoneuvoston jäsenten toimikauden keston tulisi olla neljä vuotta (uusittavissa). Kaikkien osapuolten tulisi hallintoneuvoston toiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi pyrkiä paremmin rajaamaan edustajiensa vaihtuvuutta.
  - viraston päätöksentekoprosessin virtaviivaistamiseksi ja tehokkuuden ja vaikuttavuuden lisäämiseksi olisi otettava käyttöön kaksitasoinen hallintorakenne silloin, kun se voisi parantaa tehokkuutta: viraston toimintaa koskevat yleiset suuntaviivat antavan hallintoneuvoston lisäksi olisi oltava kooltaan pieni toimeenpaneva johtokunta, jossa komission edustaja olisi läsnä ja joka seuraisi tiiviimmin viraston toimintaa, jotta vahvistettaisiin hallinnollista johtamista ja talousarvion hallintoa erityisesti tilintarkastusasioissa.
11. Kaikissa virastoissa olisi luotava johdonmukainen politiikka hallintoneuvoston jäsenten eturistiriitojen ehkäisemiseksi ja käsittelemiseksi sekä toimittava sen mukaisesti.
  12. Viraston hallintoneuvostolle olisi annettava nimittävän viranomaisen valtuudet johtajan lisäksi myös muun henkilöstön suhteen, jotta tämä tilanne mukautettaisiin toimielimissä vallitsevaan tilanteeseen. Johtajan nimittämistä lukuun ottamatta tämä toimivalta olisi kuitenkin siirrettävä johtajalle ja hallintoneuvoston tulisi puuttua asiaan ainoastaan tapauskohtaisesti poikkeuksellisissa tilanteissa.
  13. Johdonmukaisuuden vuoksi virastojen hallintoneuvostojen tulisi periaatteessa tehdä päätökset samoja äänestysääntöjä noudattaen:
    - ehdoton enemmistö juoksevilla asioissa;
    - 2/3:n enemmistö nimitettäessä ja erotettaessa johtaja, valittaessa hallintoneuvoston puheenjohtaja, hyväksyttäessä vuotuinen talousarvio ja työohjelma. Poikkeukset ovat mahdollisia, jos ne ovat erityistapauksissa perusteltuja.

### Johtaja

14. Koska virastojen johtajille on virastojen perustamissääöksissä määrätty laajoja tehtäviä, heidän roolinsa on ratkaiseva virastojen hallintotavan osalta, erityisesti virastojen yleisen hallinnon kannalta ja virastojen suhteissa EU:n toimielimiin. He ovat vastuussa virastojen hallinnollisesta johtamisesta ja virastoille määrättyjen tehtävien suorittamisesta. Tässä yhteydessä he ovat erityisesti vastuussa työohjelmien, talousarvion ja hallintoneuvoston hyväksymien päätösten täytäntöönpanosta ja heillä on täydet hallintovaltuudet rahoitus- ja henkilöstöasioissa. He toimivat virastojen oikeudellisina edustajina.
15. Virastojen johtajat ovat ensisijaisesti vastuullisia hallintoneuvostolleen, jolle he toimittavat vuosikertomuksen ja tilinpäätöksen. He ovat tilivelvollisia myös Euroopan parlamentille ja neuvostolle EU:n varojen käytöstä vastuuvapauden myöntämismenettelyn kautta. Vastuuvapauden myöntämismenettely keskittyy kuitenkin vastuullisuuteen ja säännösten noudattamiseen pikemminkin kuin suorittamiseen. Tämä johtuu muun muassa suoritusta mittaavien indikaattoreiden puuttumisesta. Virastojen johtajien tulisi siksi olla selvemmin tulosvastuussa. Tätä varten olisi otettava käyttöön räätälöidyt tulosindikaattorit, joilla kyettäisiin tosiasiallisesti arvioimaan saavutettuja tuloksia suhteessa tavoitteisiin.

16. Virastojen itsenäisen aseman vuoksi hallintoneuvoston asiana on nimittää johtajat komission sellaista avointa ja läpinäkyvää valintamenettelyä noudattaen laatiman ehdokasluettelon pohjalta, joka takaa hakijoiden seikkaperäisen arvioinnin ja riippumattomuuden korkean tason. Poikkeukset ovat mahdollisia, jos ne ovat erityistapauksissa perusteltuja.
17. Johtajien toimikaudet määritellään virastojen perustamissäädöksissä. Tapauksissa, joissa johtaja on suoriutunut tehtävässään hyvin, hallintoneuvosto voi nimittävänä viranomaisena päättää jatkaa hänen toimikautenaan. Tätä mahdollisuutta arvioidaan johtajan ensimmäisestä toimikaudesta laaditun arvioinnin pohjalta, jossa otetaan huomioon sekä vuotuiset arviointikertomukset että virastolle ennakoidut vaatimukset tulevina vuosina. Mikäli johtajan toimikautta on jatkettu, hänen ei tulisi osallistua samaa tointa koskevaan valintamenettelyyn hänen koko toimikautensa päättyessä.
18. Kaikissa virastoissa olisi luotava johdonmukainen politiikka johtajaa koskevien eturistiriitojen ehkäisemiseksi ja käsittelemiseksi sekä toimittava sen mukaisesti. Komission tulisi yhdessä virastojen kanssa tarkastella, voitaisiinko noudattaa yhdenmukaistettua lähestymistapaa.
19. Olisi oltava menettely johtajan erottamiseksi vakavan rikkomuksen, riittämättömien tulosten tai toistuvien/vakavien säännönvastaisuuksien takia; menettelyn tulisi kuvastaa nimitysmenettelyä.

#### Muut sisäiset elimet:

20. Tieteellisten komiteoiden toimintaa olisi parannettava.
  - Virastojen olisi vaihdettava tietoa tieteellisistä komiteoista saamistaan kokemuksista ja mahdollisesti osallistuttava yhteensovitun lähestymistavan kehittämiseen tällä alalla esiintyvien yhteisten ongelmien suhteen. Komissio tukee niitä tässä tehtävässä tarvittaessa.
  - Valintamenettelyjä olisi säännöllisesti tarkasteltava uudelleen, erityisesti viraston arviointien yhteydessä. Seuraavia seikkoja olisi arvioitava: avoimuus, kustannustehokkuus sekä soveltuvuus tieteellisten komiteoiden jäsenten riippumattomuuden ja pätevyyden varmistamiseksi ja eturistiriitojen välttämiseksi.
  - Tieteellisten asiantuntijoiden riippumattomuus olisi varmistettava aukottomasti, muun muassa edistämällä tiukkoja vaatimuksia, asettamalla selkeät valintakriteerit ja edistämällä parhaita käytäntöjä. Komissio laatii vaatimuksia, kriteerejä ja parhaita käytäntöjä koskevat suuntaviivat, joissa määritellään myös EU:n virastojen kansallisten vastapuolien osallistumistavat. Lisäksi virastojen säännöllisissä ulkoisissa arvioinneissa olisi tarkasteltava tätä kysymystä.
21. Valituslautakuntiin olisi sovellettava samoja toimia kuin tieteellisiin komiteoihin, etenkin parhaiden käytäntöjen vaihtamisen ja valintamenettelyjen arvioinnin osalta. Jäsenten puolueettomuus ja riippumattomuus olisi edelleen taattava virastojen määrittelemien avointen ja objektiivisesti todennettavissa olevien kriteerien perusteella. Valituslautakunnan jäsenten valitseminen viraston henkilöstöstä ja/tai viraston johtokunnasta olisi tehtävä erittäin huolellisesti ja edellä mainitut puolueettomuuden ja riippumattomuuden periaatteet eivät saisi joutua kyseenalaisiksi.

22. Koska jäsenvaltioiden osallistuminen on tärkeää virastojen sisäisten elinten työn kannalta, on suositeltavaa, että ne tarkastelevat säännöllisesti uudelleen niiden tähän tarkoitukseen osoittamien varojen/henkilöstön riittävyyttä ja toteuttavat asianmukaiset toimet mahdollisten heikkouksien korjaamiseksi. Tämän lisäksi niiden on varmistettava viraston toimintaan liittyvän tiedon kulku kansallisen tason eri viranomaisten välillä; ne voivat muun muassa nimetä kansallisten viranomaisten yhteyshenkilöitä tiettyä virastoa koskevia yhteyksiä varten. Periaatteessa tämän yhteyshenkilön tulisi olla se jäsenvaltion edustaja, joka istuu viraston hallintoneuvostossa.

### **III Virastojen toiminta**

23. Virastojen mahdollisimman tehokkaan toiminnan edellyttämän hallinnollisen tuen varmistamiseksi voidaan harkita seuraavia kolmea vaihtoehtoa:

- parannetaan tai lisätään komission tarjoamia palveluja
- yhdistetään pienempiä virastoja mittakaavaedun saavuttamiseksi vaikutusten arvioinnin perusteella
- jaetaan palveluita virastojen kesken, joko lähekkäisen sijainnin tai toiminta-alan pohjalta.

24. EU:n turvallisuusluokiteltujen tietojen luomisen tai käsittelyn osalta virastojen olisi sovellettava vastaavaa suojauksen tasoa, kuin neuvoston tai komission turvallisuussäännöissä soveltuvin osin määrätään:

- Tätä koskevat säännökset olisi sisällytettävä perustamissäästöksiin. Nykyisten virastojen osalta virastojen johtokuntien olisi tehtävä asianmukaiset päätökset mahdollisimman pian, jo ennen perustamissäästösten virallista tarkistamista.
- Turvallisuusluokiteltuja tietoja koskevat uudet säännökset eivät saa vaikuttaa Euroopan parlamentin oikeuteen tutustua virastojen tietoihin, eivätkä aiheuttaa päällekkäisyyksiä parlamentin sekä EU:n elinten ja virastojen kahdenvälisen sopimusten välillä.

25. Virastojen kansainvälisiä suhteita olisi selkeytettävä:

- Jos viraston toimeksiannossa tai työohjelmassa määrätään yhteistyöstä kolmansien maiden ja/tai kansainvälisten organisaatioiden kanssa, virastolla on oltava selkeä strategia tätä toimintaa varten. Tämä strategia tulisi periaatteessa sisällyttää vuosittaiseen ja/tai monivuotiseen työohjelmaan tai -ohjelmiin, siihen liittyvät voimavarat olisi eriteltävä ja siinä olisi määriteltävä kansainvälisen yhteistyön periaatteet ja yksityiskohtaiset säännöt.
- Tällä strategialla ja asianmukaisilla työskentelyjärjestelyillä komission kumppanipääosastojen kanssa olisi varmistettava, että virastot toimivat toimeksiantonsa ja olemassa olevien institutionaalisten puitteiden mukaisesti ja että niiden ei koeta edustavan EU:n kantaa ulkopuoliselle yleisölle tai vastaavan EU:n kansainvälisistä sitoumuksista.
- Hallintoneuvoston olisi hyväksyttävä strategia ja kansainvälisen ulottuvuuden sisältävät yksittäiset aloitteet (esim. hallinnolliset järjestelyt kolmansien maiden kanssa).
- Virastojen, komission ja asiaan liittyvien EU:n edustustojen tulisi vaihtaa aikaisessa vaiheessa tietoja kunkin kansainvälisestä toiminnasta EU:n politiikan johdonmukaisuuden varmistamiseksi.

26. Virastoilla tulisi olla oikeus harjoittaa tiedotustoimintaa seuraavissa puitteissa:

- Viraston tiedotusstrategian sisällön ja toteuttamisen tulisi olla yhdenmukaista, asiaankuuluvaa ja sovitettu yhteen komission ja muiden toimielinten strategioiden ja toimien kanssa EU:n laajemman imagon huomioimiseksi.
- Komissio kehittää yhdessä virastojen kanssa perussäännöt virastojen tiedotusstrategioita varten.
- Tiedotustoiminta ei saa haitata viraston perustehtäviä.
- Olisi helpotettava virastojen pääsyä käyttämään keskitettyjä viestintävälineitä ja koordinoitirakenteita. Virastojen pitäisi voida myös hyödyntää komission puitesopimuksia.

### **I. Toiminnan ja resurssien suunnittelu**

#### Vuosittaiset ja monivuotiset työohjelmat

27. Vuosittaiset työohjelmat pitäisi mahdollisimman pitkälle laatia tietyn mallin pohjalta vertailun helpottamiseksi.
28. Vuosittaisten työohjelmien lisäksi virastojen olisi laadittava omiin erityistehtäviinsä mukautetut monivuotiset strategiset ohjelmat tai suuntaviivat. Monivuotinen toiminnan suunnittelu olisi kytkettävä monivuotiseen resurssisuunnitteluun (erityisesti talousarvion ja henkilöstön osalta).
29. Komissiota olisi aina kuultava ja sen olisi annettava virallinen lausunto kummastakin suunnitelmasta. Euroopan parlamenttia olisi kuultava virastojen monivuotisten työohjelmien osalta, kunhan kuulemisen tarkoituksena on vaihtaa näkemyksiä ja kuulemisen tulos ei velvoita virastoa. Monivuotisen työohjelman osalta olisi jatkettava nykyistä käytäntöä, jossa viraston johtaja esittelee ohjelman parlamentin asianomaiselle valiokunnalle.
30. Monivuotisten työohjelmien tulisi sisältää tarvittavat toimet kokonaisarviointien tuloksiin vastaamiseksi.
31. Virastojen ja komission olisi kehitettävä keskeiset suoritusindikaattorit ja niitä olisi mukautettava kunkin viraston erityispiirteiden mukaisesti. Lisäksi rahoitus- ja henkilöstöresurssien sekä kunkin toteutettavan toimen välistä yhteyttä olisi vahvistettava ja se olisi esitettävä systemaattisesti. Peräkkäisten vuosittaisten työohjelmien ja monivuotisen ohjelman välistä yhteyttä olisi parannettava.
32. Johtajan olisi raportoitava hallintoneuvostolle viraston edistymisestä monivuotisen työohjelman toteuttamisessa. Raportointi tulisi suorittaa ennen seuraavan vuosittaisen työohjelman tavoitteiden asettamista ja se olisi sisällytettävä vuosittaista työohjelmaa koskevaan raportointisykliin.

#### Henkilöstöresurssit

33. Virastojen henkilöstöresursseihin liittyviä menettelyjä olisi pyrittävä yksinkertaistamaan ja lisäksi olisi pyrittävä ottamaan paremmin huomioon niiden erityispiirteet tällä alalla siinä määrin kuin on tarpeen niiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi; vastuuvollisuuden ja avoimuuden periaatteiden noudattaminen on samalla turvattava täysimääräisesti.



34. Virastojen henkilöstöpolitiikkaa koskevien suunnitelmien olisi annettava täysi kuva niiden henkilöstötarpeista ja näin ollen niiden tulisi sisältää kattavat ja yksityiskohtaiset tiedot kaiken ulkoisen henkilöstön lukumäärästä, mukaan lukien tilapäinen henkilöstö ja palveluntarjoajat; tiedot ylennyksistä sekä sukupuoli- ja maantieteellisestä jakaumasta olisi myös edelleen toimitettava. Pienimmiltä virastoilta ei tulisi edellyttää arvioitujen ylennysten palkkaluokkakohdaisen lukumäärän, vaan ainoastaan yleisen lukumäärän ilmoittamista, jotta yksittäiset ylennykset eivät tulisi liian aikaisin ilmi. Komission olisi yhteistyössä virastojen kanssa tehtävä tarvittavat mukautukset henkilöstöpolitiikkaa koskevan suunnitelman malliin ja harkittava muita mahdollisia parannuksia suunnitelman muotoon.
35. Henkilöstöpolitiikkaa koskevassa suunnitelmassa esitetyn virastojen henkilöstöressurssien suunnittelun ja unionin talousarvioesityksen laatimisen on oltava keskenään johdonmukaisia. Henkilöstötaulukoiden ja henkilöstöpolitiikkaa koskevien suunnitelmien esittämisaikataulut olisi näin ollen yhdenmukaistettava. Virastojen olisi toimitettava ehdotukset henkilöstöpolitiikkaa koskeviksi suunnitelmiksi ja henkilöstötaulukoiksi komissiolle (ja tiedoksi hallintoneuvostolle) 31. tammikuuta mennessä. Ottaen huomioon komission perustellun lausunnon ehdotuksesta henkilöstöpolitiikkaa koskevaksi suunnitelmaksi virastojen olisi hyväksyttävä lopulliset suunnitelmansa ja toimitettava ne budjettivallan käyttäjälle ja komissiolle toukokuun loppuun mennessä. Avoimuuden takaamiseksi virastojen on esitettävä riittävät selvitykset, jos ne päättävät olla ottamatta komission lausuntoa täysimääräisesti huomioon.

#### Rahoitus, määrärahojen hallinnointi ja talousarviomenettely

36. Virastojen olisi parannettava sisäistä suunnitteluaan ja yleisiä tuloennusteitaan siirtojen suuren määrän ja korkean peruuntumisasteen vähentämiseksi. Komissio laatii tähän liittyviä ohjeita. Lisäksi virastojen olisi parannettava maksusitoumustensa hallinnointia, jotta ne vastaisivat todellisia tarpeita.
37. Kokonaan EU:n budjetista rahoitettavien virastojen osalta ylijäämä olisi edelleen palautettava normaaliin tapaan, eli käyttämättä jääneet varat vuodelta  $n$  vähennetään EU:n tuesta vuodelle  $n+2$ , kun ne on palautettu vuonna  $n+1$ .
38. Omarahoitteisten virastojen osalta palkkiot olisi asetettava realistiselle tasolle merkittävien ylijäämien muodostumisen välttämiseksi.
39. Osittain omarahoitteisten virastojen osalta asiakkaiden olisi maksettava viraston niille tarjoamista palveluista täysi hinta, mukaan lukien työntekijän osuudet maksuista eläkejärjestelmään. Mitä tulee kysymykseen siitä, miten olisi ratkaistava asiakkailta saatavia maksutuloja koskevan ennakoarvion mahdollinen toteutumattomuus ja tarve varmistaa virastojen tarvitseman rahoituksen saatavuus, komissio tutkii avoimella tavalla toimivan rajallisen ja erillisen vararahaston luomisen tarvetta ja mahdollisia yksityiskohtia.
40. Kaikkien virastojen olisi nykyistä systemaattisemmin sovellettava toimintoperusteista johtamis- ja budjetoitijärjestelmää. Saatavilla olevia toimintoperusteisen johtamis- ja budjetoitijärjestelmän työkaluja (esim. toiminnan suunnittelemiseksi, valvomiseksi, raportoimiseksi ja arvioimiseksi) olisi mukautettava virastojen tarpeisiin. Tässä yhteydessä virastoja olisi kannustettava vaihtamaan parhaita käytäntöjä ja niiden ajatus johtamis- ja budjetoitijärjestelmän "työkalupakin" kehittämisestä on tervetullut. Komissio avustaa virastoja tässä asiassa tarjoamalla niille esimerkiksi yleistä johtamis- ja budjetoitijärjestelmään liittyvää koulutusta.
41. Automatismien välttämiseksi kaikkien asianosaisten toimijoiden olisi talousarviomenettelyn puitteissa täytettävä velvollisuutensa antaa asianmukaiset perustelut kunkin viraston budjettia koskeville pyynnöilleen (alkuperäiset talousarviota koskevat pyynnöt, lisäykset, vähennykset).

42. Käynnistysvaiheessa olevien virastojen tai niiden virastojen osalta, joille on osoitettu uusia tehtäviä, lisäresurssien (rahoitus ja/tai henkilöstö) tarpeen perustelemiseksi lainsäädäntö- ja budjettivallan käyttäjille olisi esitettävä lainsäädäntöesitykseen liitettävä rahoitus selvitys.
43. Jos lainsäätävä päättää osoittaa virastoille komission alkuperäisestä ehdotuksesta poikkeavia lisätehtäviä, virastojen toiminnan painopisteiden uudelleenmäärittelyä olisi aina harkittava vaihtoehtona lisäresurssien myöntämiseksi. Jälkimmäisessä tapauksessa komissio päivittää aikaisemmat rahoitus selvitykset niiden lisäresurssien perustelemiseksi, joita virasto tarvitsee uusien tehtävien suorittamiseksi. Tämän jälkeen tarkistettu rahoitus selvitys käsitellään talousarviota käsittelevissä kolmikantaneuvotteluissa. Samaa menettelyä olisi sovellettava viraston uusiin tehtäviin, jotka eivät perustu viraston perustamissäädöksen muuttamiseen.
44. Sellaiset muutokset virastojen talousarvioihin, jotka eivät edellytä budjettivallan käyttäjän hyväksyntää, olisi toimitettava sille tiedoksi yhdessä asianmukaisten perustelujen kanssa.
45. Varainhoitoasetuksen sääntöjen noudattamista virastoissa olisi pyrittävä yksinkertaistamaan siinä määrin kuin se on tarpeen niiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi noudattaen samalla avoimuuden, vastuuvollisuuden ja moitteettoman varainhoidon periaatteita.

#### **IV Vastuuvollisuus, valvonta ja avoimuus ja suhteet sidosryhmiin**

##### **Raportointivaatimukset**

46. Virastojen raportointivaatimuksia on selkeytettävä ja yhdenmukaistettava. Periaatteessa virastojen olisi laadittava yksi vuosikertomus, mutta poikkeuksien tulisi olla mahdollisia.
47. Vuosikertomuksen olisi sisällettävä tiedot vuosittaisen työohjelman, budjetin ja henkilöstöpolitiikkaa koskevan suunnitelman täytäntöönpanosta, hallinnoinnista ja sisäisestä valvontajärjestelmästä, sisäisen/ulkoisen tilintarkastuksen tulokset, tilintarkastuksessa esitettyjen suositusten ja vastuuvapautta koskevan suosituksen jatkotoimet sekä johtajan tarkastuslausuman. Vuosikertomuksen tulisi sisältää myös tiedot, jotka ovat peräisin rahoitus selvityksistä ja vastuuvapauden myöntämismenettelyn puitteissa määrätystä talousarvion ja varainhoidon hallintaa koskevasta selvityksestä, edellyttäen, että noudatetaan EU:n konsolidoitujen tilinpäätösten valmistelemistä koskevia määräaikoja.
48. Vuosikertomuksen rakenteen tulisi mahdollisuuksien mukaan sisältää yhteisiä osia, jotka perustuvat kaikkien virastojen parhaisiin käytäntöihin ja helpottavat vertailua. Komission olisi yhteistyössä virastojen kanssa kehitettävä suuntaa-antava malli.
49. Viraston johtajan olisi laadittava tämä vuosikertomus ja annettava se hallintoneuvoston arvioitavaksi. Johtajan tai hallintoneuvoston olisi toimitettava kertomus ja hallintoneuvoston arvio edelleen tilintarkastustuomioistuimelle, parlamentille, neuvostolle ja komissiolle 1. heinäkuuta mennessä.

## Sisäinen tarkastus

50. Komission olisi edelleen katettava sisäisen tarkastuksen yksikön (Internal Audit Service (IAS)) kustannukset. Osana tarkastustyötä IAS laatii riskianalyysin maksimoidakseen merkittävien riskien kattamisen kolmen vuoden jaksolla ja ylläpitää mahdollisuuksien mukaan nykyisen käytännön, jonka mukaan jokaisessa virastossa tehdään ainakin yksi tarkastus vuosittain.
51. Sisäisillä tarkastuksilla on selkeä lisäarvo ja virastojen on hyväksyttävä niihin liittyvä työtaakka. Hyväksynnän parantamiseksi IAS:n olisi keskusteltava tarkastussuunnitelmistaan virastojen johdon kanssa, jotta vältetään päällekkäisyydet tarkastusten aiheissa tai mahdollisten omien sisäisen tarkastuksen yksikköjen (Internal Audit Capability (IAC)) tai Euroopan tilintarkastustuomioistuimen suorittamien tarkastusten aikatauluissa.
52. Sisäinen tarkastaja raportoi edelleen johtajalle ja hallintoneuvostolle. IAS:n tarkastuksen tulosten asianmukaiset jatkotoimet olisi organisoitava hallintoneuvoston tasolla, mahdollisesti toimeenpanelevassa johtokunnassa, jos virastolla on sellainen. Tämä ei saa lisätä hallinnollisia kustannuksia.
53. Mitä virastojen sisäisen tarkastuksen rakenteeseen tulee, virastoilla olisi oltava mahdollisuus luoda sisäisen tarkastuksen yksiköitä, jotka täydentävät IAS:n työtä. Virastot (johtaja ja johtokunta) voivat siis päättää perustaa sisäisen tarkastuksen yksikön (Internal Audit Capability (IAC)), joka noudattaa kansainvälisesti tunnustettuja sisäisen tarkastuksen standardeja sekä koordinoi tarkastustyötä ja vaihtaa tietoja IAS:n kanssa. Jos tämä ei ole kustannustehokasta tai mahdollista, virastot voivat päättää yhdistää resurssiaan ja perustaa yhteisen IAC:n toisen viraston kanssa. IAC:ta olisi edellytettävä koordinoimaan tarkastussuunnitelmat IAS:n kanssa.

## Ulkoinen tarkastus

54. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen toimivaltaa rajoittamatta yksityisen sektorin tilintarkastajia saatetaan joutua käyttämään virastojen tilien ulkoisissa tarkastuksissa tilintarkastustuomioistuimen resurssipulan vuoksi. Jos näin tehdään, kyseiset yksityisen sektorin tilintarkastajat olisi nimettävä voimassa olevien sääntöjen mukaisesti ja olisi luotava asianmukaiset valvontamekanismit sen varmistamiseksi, että tulojen ja menojen laillisuutta ja asianmukaisuutta sekä viraston tilien luotettavuutta koskeva työ tehdään vaadittujen standardien mukaisesti. Kaikki näihin ulkoistettuihin ulkoisiin tarkastuksiin liittyvät seikat, tilintarkastuksen raportoidut tulokset mukaan lukien, ovat täysin tilintarkastustuomioistuimen vastuulla. Se hallinnoi kaikki tarvittavat hallinnolliset ja hankintamenettelyt ja rahoittaa omasta budjetistaan nämä menettelyt ja kaikki muut ulkoistetuista ulkoisista tarkastuksista aiheutuvat kustannukset.
55. Kaikkien tilintarkastukseen osallistuvien elinten välisen koordinoinnin edistämistä olisi jatkettava pitäen mielessä niiden toimeksiannot, tarkoitukset ja oikeus- tai sääntelyperustat.

## Vastuuvapaus

56. Virastojen olisi systemaattisesti annettava (mahdollisimman aikaisessa vaiheessa) komission kumppanipääosastolleen ja budjettipääosastolle tiedoksi Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen tulokset sekä vastuuvapauden myöntäjän ja tuomioistuimen suositusten täyttämiseksi toteutetut toimet.
57. Vastuuvapautta koskevien päätösten ja päätöslauselmien osalta olisi eroteltava selkeämmin toisistaan komission ja virastojen velvoitteet. Neuvoston suositukset kullekin virastolle myönnettävästä vastuuvapaudesta olisi otettava täysimääräisesti huomioon.

58. Täysin omarahoitteisten virastojen (eli asiakkaiden rahoittamien) demokraattisen vastuuvollisuuden toteuttamisen mahdollisuuksia olisi tutkittava, koska ne ovat EU:n politiikkoja täytäntöönpanevia unionin elimiä, mutta SEUT:ssa tarkoitettu vastuuvapaus ei koske niitä. Yksi mahdollisuus olisi, että nämä virastot toimittaisivat Euroopan parlamentille, neuvostolle ja komissiolle vuosikertomuksen talousarvioidensa toteuttamisesta ja huomioivat parlamentin ja neuvoston esittämät pyynnöt tai suositukset.

#### Hälytys-/Varoitusjärjestelmä

59. Komissio käynnistää hälytys-/varoitusjärjestelmän, jos sillä on todellisia syitä olettaa, että jonkin viraston hallintoneuvosto aikoo tehdä päätöksiä, jotka saattavat olla viraston toimeksiannon vastaisia, rikkoa EU:n lakia tai olla selkeästi EU:n politiikan tavoitteiden vastaisia. Näissä tapauksissa komissio ottaa asian virallisesti esille hallintoneuvoston kanssa ja pyytää sitä olemaan tekemättä kyseistä päätöstä. Jos hallintoneuvosto jättää noudattamatta pyyntöä, komissio ilmoittaa asiasta virallisesti Euroopan parlamentille ja neuvostolle, jotta nämä kolme toimielintä voivat toimia nopeasti. Komissio voi pyytää hallintoneuvostoa pidättymään kiistanalaisen päätöksen toimeenpanosta sillä aikaa kun kolmen toimielimen edustajat käsittelevät asiaa.

#### Virastojen arviointi

60. Virastojen perustamissäädöksissä olisi oltava säännös tietyin väliajoin tehtävästä kokonaisarvioinnista, jonka komissio tilaa. Ensimmäinen arviointi olisi suoritettava viiden vuoden kuluttua viraston operatiivisen vaiheen käynnistymisestä. Seuraavat arvoinnit olisi suoritettava viiden vuoden välein ja joka toisen arvioinnin yhteydessä olisi sovellettava päättymis-/tarkistuslauseketta. Arvioinnit olisi suoritettava siten, että saadaan vankka perusta päätöksille viraston toimeksiannon jatkamisesta tai päättämisestä. Olisi tutkittava, voitaisiinko virastojen arvioinneissa käyttää yhteistä mallia.

61. Virastojen toiminnan/ohjelmien ennakoarvioinnit olisi joko muutettava pakollisiksi merkittävän budjetin omaavien ohjelmien/toimien osalta tai suoritettava tarvittaessa hallintoneuvoston tai toimeenpanevan johtokunnan pyynnöstä. Jälkiarvioinnit olisi tehtävä pakollisiksi kaikkien ohjelmien/toimien osalta.

62. Virastojen olisi laadittava jälkiarviointien tuloksia koskeva etenemissuunnitelma ja toimintasuunnitelma jatkotoimia varten ja raportoitava edistymisestä komissiolle kahdesti vuodessa. Arviointien jatkotoimista vastaa hallintoneuvosto tai toimeenpaneva johtokunta, jos virastolla on sellainen.

63. Virastojen vuosikertomuksissa esitettyjen toimintatietojen lisäksi komission olisi toimitettava parlamentille ja neuvostolle pyydettäessä lisätietoa virastojen arvioinneista.

#### Avoimuus ja suhteet sidosryhmiin

64. Virastojen verkkosivustojen tulisi olla mahdollisimman monikielisiä, jotta kaikkien jäsenvaltioiden kansalaiset pystyvät käyttämään niitä. Virastojen verkkosivustoilla tulisi olla avoimuuden varmistamiseksi tarvittavat tiedot, rahoituksen avoimuus mukaan lukien.

65. Virastojen suhteiden sidosryhmiin tulisi olla johdonmukaisia niiden toimeksiannon, kansainvälisiin suhteisiin sovellettavan toimielinten tehtävänjaon, EU:n politiikkojen ja painopisteiden sekä komission toimien kanssa. Virastojen olisi suoritettava tehtävänsä koordinoitulla tavalla tietyn politiikan määrittelystä ja täytäntöönpanosta vastaavien eri toimijoiden kanssa. Virastojen olisi myös selkeytettävä roolien jakoa niiden ja niiden kansallisten vastapuolien kanssa. Jos asianmukaiset sidosryhmät eivät ole edustettuina hallintoneuvostossa, niiden on soveltuvin osin osallistuttava viraston sisäisten elinten ja/tai neuvoo-antavien/työryhmien toimintaan.

Petosten, korruption, sääntöjenvastaisuuksien ja muun laittoman toiminnan ehkäiseminen, paljastaminen ja tutkinta

66. OLAFin rooli virastojen suhteen olisi virallistettava ja sitä olisi tehostettava ja sen näkyvyyttä lisättävä. Todisteiden turvaamiseksi ja/tai osallisten henkilöiden tahattoman varoittamisen välttämiseksi virastojen olisi pidättäydyttävä sellaisia tosiasioita koskevasta tutkinnasta, jotka voivat johtaa OLAFin tutkintaan asiaa koskevan EU:n lainsäädännön mukaisesti. Lisäksi virastojen tulisi olla aktiivisempia petostentorjunnassa ja niiden olisi myös tiedotettava näistä toimista paremmin.