



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel, 11.12.2002
KOM(2002) 718 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO

Euroopan unionin sääntelyvirastojen toimintakehys

.

KOMISSIION TIEDONANTO

Euroopan unionin sääntelyvirastojen toimintakehys

JOHDANTO

Eurooppalaista hallintotapaa koskevassa valkoisessa kirjassa¹ komissio toteaa, että yksi tapa parantaa unionin politiikan ja säännösten täytäntöönpanoa on käyttää sääntelyvirastoja. Komissio katsoi tämän vuoksi, että on tarpeen määritellä kriteerit näiden virastojen perustamiselle, toiminnalle ja valvonnalle nykyisen oikeudellisen ja toimielinjärjestelmän puitteissa.

Lainsäädännön parantamista koskevassa tiedonannossa² komissio täsmentää, että sääntelyvirastojen käyttäminen liittyy toimeenpanovallan käytön ja toimielinten vastuualueiden määrittelyn laajempaan yhteyteen.

Jotta Euroopan yhteisön toiminnasta saataisiin tehokkaampaa, johdonmukaisempaa, oikeutetumpaa ja avoimempaa, toimielinten on voitava ottaa tehtävänsä vastuulleen täysimääräisesti. Tämän vuoksi niiden tehtävät on määritettävä täsmällisesti, ja joitakin nykyisiä käytäntöjä on tarvittaessa muutettava.

Komission mielestä sen on tarpeen keskittyä jälleen olennaisiin tehtäviinsä ja erityisesti sille EY:n perustamissopimuksessa uskottuihin täytäntöönpanotehtäviin silloin, kun on kyse tiettyjen säädösten täytäntöönpanotoimenpiteiden antamisesta yhteisön tasolla. Nämä tehtävät on luonnollisesti hoidettava lainsäädännön määäämissä rajoissa ja tätä tarkoitusta varten asetettujen valvontajärjestelyjen puitteissa. Lisäksi yhteisön legitiimiys, tehokkuus ja uskottavuus edellyttävät, että yhteisön toimeenpanovallan yhtenäisyys ja eheys säilytetään ja sitä jopa vahvistetaan. Lisäksi sen käytön on varmistettava kuuluvan ensi sijassa komissiolle, mikäli halutaan, että komissio omaksuu tähän liittyvän vastuun kansalaisiin, jäsenvaltioihin ja muihin toimielimiin nähden.

Tämä vaatimus on ehdottomasti pidettävä mielessä unionin sääntelyvirastoja koskevassa tarkastelussa. Nämä virastot osallistuvat jo luonteensa ja niille asetettavien tehtävien puolesta toimeenpanovallan harjoittamiseen yhteisön tasolla. Tämän osallistumisen järjestämisessä on pidettävä huoli siitä, että toimeenpanovallan ja sen seurauksena komissiolle kuuluvien vastuualueiden yhtenäisyys ja eheys säilytetään.

Komissio haluaa tämän vuoksi ryhtyä Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa määrittelemään kriteereitä kyseisten virastojen käytölle tämän perusvaatimuksen ja jäljempänä esitettävien huomioiden pohjalta.

1. SÄÄNTELYVIRASTON KÄSITE

Euroopan unionin oikeusjärjestelmään sisältyy useita hajautettuja elimiä, jotka voidaan yleisesti ryhmitellä kuuluvaksi Euroopan unionin erityisvirastoihin. Niihin voidaan laskea 15

¹ KOM(2001) 428, 25.7.2001.

² KOM(2002) 275, 5.6.2002.

EY:n perustamissopimuksen puitteissa perustettua elintä³, yksi Euroopan atomienergiajärjestön perustamissopimuksen nojalla perustettu elin⁴ sekä neljä Euroopan unionin toisen ja kolmannen pilarin alalla perustettua elintä⁵. Lisäksi parhaillaan on vireillä kaksi asetusehdotusta muiden virastojen perustamiseksi⁶.

Näillä virastoilla ja elimillä on joitakin yhteisiä piirteitä: ne on perustettu asetuksella hoitamaan tiettyjä niiden perustamisasetuksessa selkeästi määritettyjä tehtäviä, ne ovat oikeushenkilöitä ja ne ovat kaikki jossakin määrin organisaationsa ja rahoituksensa puolesta autonomisia.

Niiden erot – sisäisessä rakenteessa, suhteissa toimielimiin, tehtävissä ja toimintavaltuuksissa – ovat kuitenkin yhtäläisyyksiä paljon merkittävämmät. Erot johtuvat siitä, että virastot on perustettu eri aikoina vastaamaan kyseisenä aikana ilmenneisiin vaatimuksiin eikä unionissa siis ole olemassa yhtä yksittäistä viraston mallia vaan useita erilaisia.

Nämä suuret erot huomioon ottaen jotkut asiantuntijat ovat ehdottaneet nykyisten virastojen teoreettista luokittelua erilaisten kriteerien mukaan: institutionaalinen ja normatiivinen konteksti, virastoille annetut tehtävät sekä niille myönnetyt toimintavaltuudet. Kukin luokittelu koostuu lukuisista eri virastotyypeistä.

Komissiossa käydyt keskustelut ovat johtaneet käytännössä kahdentyyppisten virastojen – toimeenpano- ja sääntelyvirastojen – tarkempaan määrittelmään.

Toimeenpanovirastojen tehtävät ovat puhtaasti hallinnollisia eli niiden tehtävänä on auttaa komissiota rahoitustukea antavien yhteisön ohjelmien täytäntöönpanossa, ja ne kuuluvat komission tiukan valvonnan piiriin. Komissio on tehnyt ehdotuksen asetukseksi näiden virastojen yleisen aseman määrittämisestä. Tavoitteena on helpottaa tällaisten virastojen perustamista aina, kun se osoittautuu tarpeelliseksi tietyn ohjelman täytäntöönpanon kannalta. Tämän puiteasetusehdotuksen käsittely on jo pitkällä neuvostossa Euroopan parlamentin annettua sille hyväksyntänsä.

³ Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskus (asetus (ETY) N:o 337/75, 10.2.1975); Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiö (asetus (ETY) N:o 1365/75, 26.5.1975); Euroopan ympäristökeskus (asetus (ETY) N:o 1210/90, 7.5.1990); Euroopan koulutussäätiö (asetus (ETY) N:o 1360/90, 7.5.1990); Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskus (asetus (ETY) N:o 302/93, 8.2.1993); Euroopan lääkearviointivirasto (asetus (ETY) N:o 2309/93, 22.7.1993); sisämarkkinoilla toimiva yhdenmukaistamisvirasto (asetus (EY) N:o 40/94, 20.12.1993); Euroopan työturvallisuus- ja työterveysvirasto (asetus (EY) N:o 2062/94, 18.7.1994); yhteisön kasvilajikevirasto (asetus (EY) N:o 2100/94, 27.7.1994); Euroopan unionin elinten käännoakeskus (asetus (EY) N:o 2965/94, 28.11.1994); Euroopan rasismin ja muukalaisvihan seurantakeskus (EY) N:o 1035/97, 2.6.1997); Euroopan jälleenrakennusvirasto (asetus (EY) N:o 2454/1999, 15.11.1999); Euroopan elintarviketurvallisuusviranomainen (asetus (EY) N:o 178/2002, 28.1.2002); Euroopan meriturvallisuusvirasto (asetus (EY) N:o 1406/2002, 27.6.2002); Euroopan lentoturvallisuusvirasto (asetus (EY) N:o 1592/2002, 15.7.2002).

⁴ Euratomin hankintakeskus, Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 52 artikla ja sitä seuraavat artiklat (ks. myös Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä 6.12.1958, s. 534 julkaistua hankintakeskuksen perussääntöä).

⁵ Euroopan unionin turvallisuusalan tutkimuslaitos (yhteinen toiminta, 20.7.2001, EYVL L 200, 25.7.2001); Euroopan unionin satelliittikeskus (yhteinen toiminta, 20.7.2001, EYVL L 200, 25.7.2001). Euroopan poliisivirasto Europol (yleissopimus, 26.7.1995, EYVL C 316, 27.11.1995); Eurojust-yksikkö (päättös, tehty 28.2.2002, EYVL L 63, 6.3.2002).

⁶ Ehdotus asetukseksi yhteisön ohjelmien hallinnointiin liittyvistä tietyistä tehtävistä huolehtivien toimeenpanovirastojen asemasta, KOM(2000) 788, joulukuu 2000; ehdotus asetukseksi Euroopan rautatieviraston perustamisesta, KOM(2002) 23, 23.1.2002.

Sääntelyvirastojen tehtävänä on sitä vastoin osallistua aktiivisesti toimeenpanovallan käyttöön toteuttamalla toimia tiettyä alaa koskevan sääntelyn edistämiseksi. Useimmissa tapauksissa on kyse virastoista, jotka sääntelyn yhtenäisyyden ja tehokkuuden vahvistamiseksi kokoavat yhteisön tasolla verkostoksi toimia, jotka alun perin ovat kuuluneet jäsenvaltiotasolle. Näitä virastoja tarkastellaan tarkemmin eurooppalaista hallintotapaa koskevassa valkoisessa kirjassa.

On syytä korostaa, että jotkin unionissa nykyisin toimivista virastoista eivät kuulu kumpaankaan edellä mainittuun luokkaan, vaikkakin niillä on aivan yhtä merkittävä rooli unionissa.

Euroopan unionin sääntelyvirastoilla tarkoitetaan virastoja, jotka osallistuvat aktiivisesti toimeenpanovallan käyttöön toteuttamalla toimia tiettyä alaa koskevan sääntelyn edistämiseksi.

2. PERUSTEET TOIMINTAKEHYKSELLE

Eurooppalaista hallintotapaa koskevassa valkoisessa kirjassa ehdotetaan toimintakehyksen asettamista virastojen perustamisedellytyksille. Siinä keskitytään nimenomaan sääntelyvirastoihin, jotka kuuluvat EY:n perustamissopimuksen piiriin.

Monet seikat puhuvat tämän ehdotuksen puolesta.

Ensinnäkään ei ole mahdollista laatia toimintakehystä kaikille mahdollisille virastoille, koska ne poikkeavat niin suuresti toisistaan. Ei myöskään kannata kehittää useita erilaisia toimintakehyksiä erityyppisille virastoille. Sen sijaan on parasta keskittyä niihin kahteen edellä mainittuun virastotyyppiin, joilla on todennäköisesti lähitulevaisuudessa tärkeä rooli yhteisön tasolla, jotta voitaisiin puuttua järjestelmässä havaittuihin puutteisiin. Toimeenpanovirastoista on siis, kuten edellä todettiin, esitetty asetusehdotus. Sääntelyvirastoista ei sen sijaan ole vielä tehty vastaavaa ehdotusta.

Toisekseen on ehdottomasti lisättävä sääntelyvirastojen perustamiseen, toimintaan ja valvontaan liittyvien edellytysten yhdenmukaisuutta ja avoimuutta nykytilanteeseen verrattuna. Jopa tämän varsin rajatun luokan sisälläkin rakenteet poikkeavat toisistaan. Eroja on esimerkiksi hallintoelinten rakenteessa ja nimeämismenettelyssä, suhteissa toimielimiin (esimerkiksi komission rooli) ja ennen kaikkea virastojen tehtävissä ja toimintavaltuuksissa. Jälkimmäisen osalta, kun otetaan huomioon ainoastaan EY:n perustamissopimuksen piiriin kuuluvat toiminnassa olevat virastot, voidaan tehdä seuraavanlainen erottelu:

- virastot, joiden päätehtävänä on avustaa komissiota antamalla lausuntoja ja suosituksia, jotka muodostavat komission päätösten teknisen ja tieteellisen perustan (vrt. Euroopan lääkearvointivirasto ja Euroopan elintarviketurvallisuusviranomainen)
- virastot, joiden päätehtävänä on auttaa komissiota laatimalla tarkastusraportteja, joiden avulla komission on määrä suoriutua tehtävistään yhteisön lainsäädännön valvojana (vrt. Euroopan meriturvallisuusvirasto)
- virastot, joille on annettu valtuudet tehdä yksittäisiä päätöksiä, jotka sitovat oikeudellisesti kolmansia osapuolia (vrt. sisämarkkinoilla toimiva yhdenmukaistamisvirasto, yhteisön kasvilajikevirasto ja Euroopan lentoturvallisuusvirasto).

Kolmanneksi on syytä määritellä yhdellä kertaa ne kriteerit, joilla taataan virastojen toiminnan tehostuminen ja varmistetaan samalla, että virastot nivoutuvat sopusointuisesti perustamissopimuksen peruseriaatteisiin.

Asianmukaisen toimintakehyksen ansiosta tulevien sääntelyvirastojen perustamisessa voidaan siis ottaa käyttöön johdonmukainen malli suunnittelemalla virastoille sellainen sisäinen organisaatio, jonka ansiosta ne voivat selviytyä niille uskotuista tehtävistä. Toimintakehys helpottaa lisäksi yksittäisten virastojen perustamiseen liittyvää päätöksentekoprosessia takaamalla, että tiettyihin aloihin tai asiakokonaisuuksiin liittyvät taktiset näkökohdat eivät vaikuta viraston organisaatioon tai toimintaan heikentävästi. Päätökseen käyttää tätä toimeenpanovälinettä vaikuttaa lisäksi avoimuuden lisääminen kansalaisiin nähden.

On syytä korostaa, ettei tätä toimintakehystä ole tarkoitus soveltaa suoraan virastoihin, jotka eivät täytä sääntelyviraston määritelmää, eikä virastoihin, jotka on mahdollisesti perustettu EY:n perustamissopimuksen institutionaalisten puitteiden ulkopuolella.

3. TOIMINTAKEHYKSEN PERUSTA

Vaikka yleisesti ottaen vastuu yhteisön politiikan toimeenpanosta kuuluu jäsenvaltioille ja niiden sisäisille hallintoelimille, joissakin tapauksissa perussopimuksissa tai yhteisön säädöksissä edellytetään, että toimeenpanovaltaa käytetään keskitetysti Euroopan tasolla. Tällöin on tavoitteena varmistaa toimien johdonmukaisuus ja kyseisen politiikan asianmukainen toteuttaminen tai pitää säännösten avulla yllä tervettä kilpailua asiaan liittyvien toimijoiden ja yleisemmin kansalaisten luottamuksen lisäämiseksi.

Komission, joka tavallisesti vastaa toimeenpanovallan käytöstä, on tällaisissa tapauksissa huolehdittava, että tätä valtaa käytetään asianmukaisesti ja tehokkaasti. Tämä ei kuitenkaan välttämättä merkitse sitä, että se toimisi aina yksin varsinkin, kun otetaan huomioon sen rajalliset resurssit, tuleva laajentuminen ja unionin toimielinjärjestelmän tulevat uudistukset.

Yhteisön lainsäätäjä voi näin ollen joissakin tapauksissa – tehtävien toteuttamisen tehostamiseksi – katsoa parhaimmaksi delegoida jotkin tarkoin määritellyt tehtävät unionin sääntelyvirastoille, joilla on kyseisessä lainsäädännössä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen tarvittava pätevyys. Näiden virastojen panos tehostaa toimeenpanovallan käyttöä unionin tasolla erityisesti teknisillä erikoisaloilla, joilla vaaditaan suurta asiantuntemusta ja julkisen toiminnan jatkuvuutta, uskottavuutta ja näkyvyyttä.

Näillä virastoilla on selkeästi erittäin merkittävä julkisen palvelun tehtävä. Niiden rakenteen on siten oltava sellainen, että ne voivat suoriutua tästä tehtävästään asianmukaisesti. On erityisen tärkeää, että niillä on sisäisen organisaationsa ja toimintansa puolesta todellista autonomiaa, jotta niiden panos olisi tehokas ja uskottava. Erityisesti niiden tekemien teknisten tai tieteellisten arviointien riippumattomuus on tärkeää, sillä se on niiden varsinainen olemassaolon oikeutus. Sääntelyvirastojen tärkein etu on siinä, että niiden päätökset perustuvat erittäin korkealuokkaisiin puhtaasti teknisiin arviointeihin, joihin poliittiset tai muut mahdolliset näkökohdat eivät ole vaikuttaneet.

Tästä autonomiasta seuraa se, että sääntelyvirastojen on otettava vastuu toimistaan toimielimiin, asiaan liittyviin toimijoihin sekä yleisemmin kansalaisiin nähden. Lisäksi virastojen toiminnan on oltava täysin avointa, jotta asiaan liittyvät eri tahot voivat tehokkaasti valvoa niiden toimintaa.

Kuten jo johdanto-osassa korostettiin, sääntelyvirastoja on käytettävä unionin perustana olevien periaatteiden mukaisesti, ja siinä on noudatettava yhteisömetodiin kuuluvaa toimielinten välisen tasapainon periaatetta. Erityisesti on säilytettävä toimeenpanovallan yhtenäisyys ja eheys Euroopan tasolla sekä komission valmiudet ottaa vastuu tämän vallan yleisestä moitteettomasta käytöstä. Tämä vaikuttaa erityisesti niiden tehtävien ja toimintavaltuuksien laajuuteen, jotka voidaan delegoida sääntelyvirastoille, sekä näiden virastojen ja komission välisiin suhteisiin.

Sääntelyviraston käyttämisestä jossakin tietyssä tapauksessa päättää aina lainsäätäjä – komission aloitteesta – antamalla erityisen säädöksen, jossa säädetään viraston organisaatiosta ja toiminnasta sekä sen suhteista toimielimiin ja asiaan liittyviin toimijoihin.

Edellä mainituista syistä on kuitenkin välttämätöntä, että Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio – omien lainsäädäntöprosessiin liittyvien rooliensa mukaisesti – sitoutuvat noudattamaan tiettyjä kriteerejä ja edellytyksiä uusien sääntelyvirastojen perustamisvaiheessa, jotta unionin hallintojärjestelmää voitaisiin kohentaa. Komissio ehdottaa tämän vuoksi sääntelyvirastojen käyttöä koskevien edellytysten määrittämistä asianmukaisen säädöksen avulla.

Komission on huolehdittava toimeenpanovallan yhtenäisyyden ja eheyden säilyttämisestä yhteisön tasolla.

Lainsäätäjä voi määrätä sääntelyvirastot osallistumaan toimeenpanovallan käyttöön tiettyjen selkeästi määriteltyjen tehtävien toteuttamiseksi.

Virastojen on julkisen palvelun tehtäviään toteuttaessaan oltava organisaationsa ja toimintansa puolesta tietyssä määrin autonomisia ja otettava vastuu toimistaan. Niiden toiminnan avoimuus on varmistettava.

Virastojen tehtävän ja toiminnan on liityttävä johdonmukaisesti yhteisön toimielinjärjestelmään. Niiden autonomian on oltava sopusoinnussa toimeenpanovallan yhtenäisyyden ja eheyden kanssa siten, että komissio voi ottaa itselleen sille kuuluvan yleisen vastuun.

4. TOIMINTAKEHYKSEN SISÄLTÖ

Sääntelyvirastojen toimintakehyksen sisältöön vaikuttavissa suuntaviivoissa on yhtäältä otettava huomioon tarve edistää näiden virastojen autonomiaa, toimivaltaa ja uskottavuutta varmistaen samalla, että vastuuvollisuus ja avoimuus toteutuvat, ja toisaalta tarve sovittaa tämä yhteen komission yleisvastuun kanssa. Komissiolla on oltava mahdollisuus puuttua asioihin sellaisten vakavien toimintahäiriöiden sattuessa, jotka saattavat heikentää unionin toimeenpanovallan yhtenäisyyttä.

Seuraavassa esitetään tähän toimintakehykseen sisällytettävät eri osatekijät. Useissa kohdin on käytetty hyväksi toiminnassa olevista sääntelyvirastoista saatua kokemusta.

4.1 Virastojen perustaminen

Säädös – Kuten edellä jo todettiin, lainsäätäjän on nimenomaisesti päätettävä kunkin sääntelyviraston perustamisesta. Lainsäätäjän velvollisuutena on määritellä säädöksen tai säädösten täytäntöönpanoedellytykset unionin tasolla.

Oikeusperusta – Koska sääntelyvirasto on tietyn yhteisön politiikan täytäntöönpanossa käytettävä väline, sen perustamissäädöksen on pohjaututtava kyseisen politiikan oikeusperustan muodostavaan perustamissopimuksen määräykseen. Tätä mallia on käytetty elintarviketurvallisuuden ja liikenteen alaan liittyvien tuoreimpien sääntelyvirastojen perustamisessa – lainsäätäjä luopui näin aiemmasta käytännöstä, jossa oikeusperustana käytettiin järjestelmällisesti EY:n perustamissopimuksen 308 artiklaa. Kun nykyisen toimielinjärjestelmän puitteissa tietyn toimen oikeusperustana on 308 artikla, viraston perustamissäädöksen on luonnollisesti perustuttava tähän samaan määräykseen⁷.

Oikeushenkilö – Kaikkien sääntelyvirastojen on oltava oikeushenkilöitä, mikä onkin toteutunut kaikkien nykyisten virastojen osalta. Tämä lujittaa virastojen autonomiaa ja lisää niiden näkyvyyttä yhteisön oikeusjärjestelmässä.

Kotipaikka – Useimpien nykyisin toiminnassa olevien virastojen perustamissäädöksiin ei sisälly kotipaikkaa koskevia säännöksiä. Tällaisissa tapauksissa valtioiden ja hallitusten päämiehet ovat päättäneet virastojen kotipaikasta soveltamalla yhdenmukaisuuden vuoksi EY:n perustamissopimuksen 289 artiklaa, joka koskee yhteisön toimielinten kotipaikan vahvistamista.

Tällaisella käytännöllä on heikkoutensa, mistä on osoituksena se, ettei Laekenin Eurooppa-neuvostossa joulukuussa 2001 kyetty päättämään tiettyjen virastojen kotipaikasta. Lisäksi tämä käytäntö on aiheuttanut joitakin hallinnollisia ja käytännöllisiä ongelmia erityisesti virastojen toiminnan käynnistysvaiheessa: väliaikaisen kotipaikan valinta, henkilöstön rekrytointiongelmien ilman tietoa lopullisesta kotipaikasta sekä lisäkustannukset ja käytännön vaikeudet siirrettäessä toiminta lopulliseen kotipaikkaan.

Kun otetaan huomioon nämä hankaluudet ja se seikka, että kotipaikka on viime kädessä yksi virastoon liittyvistä perusnäkökohdista, näyttää asianmukaiselta sisällyttää kaikkien virastojen perustamissäädöksiin kotipaikkaa koskeva säännös.

Jokainen sääntelyvirasto on komission ehdotuksesta perustettava lainsäätäjän antamalla erityisellä säädöksellä.

Säädöksen oikeusperustana on oltava se EY:n perustamissopimuksen määräys, joka toimii oikeusperustana politiikalle, jonka täytäntöönpanoon kyseisen viraston on osallistuttava.

Kaikkien virastojen on oltava oikeushenkilöitä.

Kussakin perustamissäädöksessä on vahvistettava kyseisen viraston kotipaikka.

4.2 Virastojen toiminta

Toimintavaltuudet – Kokemus on osoittanut, että Euroopan unionin sääntelyvirastojen tehtävät ja toimintavaltuudet voivat vaihdella⁸.

Yleisesti ottaen on mahdollista, että virastoille annetaan puhtaasti avustustehtäviä, esimerkiksi lausuntojen tai tutkimusten laatimista komission lainsäädäntöehdotusten tai päätösten laatimista silmällä pitäen tai tiettyjen toimijoiden valvontaa ja tarkastamista tai näiden

⁷ Ks. tämän osalta esimerkkejä asetuksista yhteisön teollisoikeudellisen suojan alalla.

⁸ Ks. tämän osalta edellä 2 osassa esitettyjä esimerkkejä toiminnassa olevista yhteisön virastoista.

tarkastusten koordinoimista, jotta komissio voisi hoitaa tehtävänsä yhteisön lainsäädännön valvojana. Lisäksi virastoille voidaan antaa muita tarpeellisiksi katsottuja toimielinten avustustehtäviä yhteisön eri toimintalinjojen kehittämiseksi. Nämä avustustehtävät voivat lisäksi koskea tiettyjen toimintalinjojen ulkoisia näkökohtia liittämällä virastot kansainväliseen yhteistyöhön liittyviin toimiin. Tässä on kuitenkin otettava täysimääräisesti huomioon komission yksinomainen vastuu tällä alalla.

Tietyin edellytyksin sääntelyvirastoille saatetaan lisäksi antaa omaa päätösvaltaa. On kuitenkin olennaisen tärkeää painottaa, että nykyiseen yhteisön oikeusjärjestykseen kuuluvilla periaatteilla rajoitetaan tällaisen vallan laajuutta. Erityisesti voidaan mainita, että virastoille voidaan antaa valtaa tehdä vain yksittäisiä päätöksiä selkeästi määritellyllä yhteisön lainsäädännön osa-alueella eikä yleisesti sovellettavia säädöksiä, vaikkakin niiden päätöksentekokäytännöt saattavat johtaa tiettyjen standardien kodifiointiin⁹.

Todellisuudessa kullekin sääntelyvirastolle on tavallisesti annettu useita erilaisia tehtäviä, joten virastojen tehtäviin pohjautuvien luokitusten vaarana olisi näin ollen keinotekoisuus. Tämän toimintakehyksen yhteydessä voidaan kuitenkin erotella toisistaan päätöksentekoon valtuutetut virastot eli virastot, joille on muun muassa annettu valtuudet tehdä kolmansia osapuolia sitovia päätöksiä, ja avustavat virastot eli virastot, joilla ei ole itsenäistä päätösvaltaa kolmansiin osapuoliin nähden mutta jotka toteuttavat kaikenlaisia muita sääntelytehtäviä – muun muassa järjestävät ja koordinoivat osittain kansallisille viranomaisille kuuluvia toimia – ja auttavat näin komissiota suoriutumaan velvollisuuksistaan. Nämä erot huomioon ottaen saattaa olla asianmukaista vahvistaa kummankintyyppisille virastoille omat toiminta- ja valvontakriteerit.

Toiminta-ala – Kuten jo edellä todettiin, sääntelyvirastoja tarvitaan erityisesti teknisen erikoisosaamisen aloilla, joilla vaaditaan sellaista huippuosaamista ja -asiantuntemusta, jota komission kaltaisessa hallinnossa ei ole saatavilla, ja joilla virastojen on saatava riittävä toimintavapaus teknisten ja tieteellisten arviointiensä esittämiseen.

Eurooppalaista hallintotapaa koskevassa valkoisessa kirjassa määritellään päätöksentekoon valtuutettujen virastojen toiminta-alan rajat ottaen huomioon virastojen puhtaasti tekniseen luonteeseen ja yleisemmin yhteisön oikeusjärjestyksen periaatteisiin liittyvät näkökohdat. Erityisesti voidaan mainita, että tällaiset virastot voivat toimia vain aloilla, joiden osalta yleiseen etuun ei liity mitään epäselvyyttä, sekä aloilla, joilla virastoja ei vaadita sovitteluun yleisten etujen välisiä ristiriitoja, käyttämään poliittista harkintavaltaa tai laatimaan monimutkaisia talouteen liittyviä arviointeja. Niille ei myöskään voida uskoa vastuualueita, joiden osalta EY:n perustamissopimuksessa on annettu päätösvalta suoraan komissiolle (esimerkiksi kilpailualalla tai tarvittaessa EY:n perustamissopimuksen 226–228 artiklassa tarkoitetun rikkomisesta johtuvan menettelyn puitteissa).

Hallintoneuvosto – Sääntelyviraston hallintoneuvoston tehtävänä on oltava viraston toiminnan yleisten suuntaviivojen määrittely lainsäätäjän vahvistamissa lainsäädäntöpuitteissa ja komission antamien sääntelytoimenpiteiden mukaisesti. Hallintoneuvoston on erityisesti vahvistettava viraston työohjelma ja työjärjestys, ja sillä on oltava keskeinen asema sen talousarvion hyväksymismenettelyssä. Avustavien virastojen osalta tarvitaan komission etukäteissuostumus, koska komission on voitava varmistua siitä, että työohjelma laaditaan ja toteutetaan siten, että se voi suoriutua omista tehtävistään asianmukaisesti.

⁹ Ks. tämän osalta Euroopan lentoturvallisuusvirastolle annettuja tehtäviä.

Hallintoneuvoston on lisäksi huolehdittava hallintoon liittyvistä kysymyksistä virastossa. Sen on esimerkiksi osallistuttava johtajan ja viraston muiden elinten jäsenten nimittämismenettelyyn.

Hallintoneuvoston kokoonpano on järjestetty eri tavalla nykyisin toiminnassa olevissa virastoissa¹⁰, mutta niistä saadut kokemukset eivät välttämättä näytä hyödyllisiltä, jos tarkastellaan toimeenpanovallan yhtenäisyyden ja eheyden säilyttämistä unionin tasolla. Syynä tähän on erityisesti se, ettei yhteisöulottuvuutta ole otettu riittävästi huomioon. Nämä näkökohdat ja näiden virastojen toimintaan kohdistuvat tehokkuusvaatimukset laajentumista silmällä pitäen puhuvat pienemmän hallintoneuvoston puolesta, mikä heijastelisi toimeenpanovallan järjestämistä yhteisön tasolla – jäsenvaltioiden toimeenpanoelinten asiantuntemus luonnollisesti asianmukaisesti huomioon ottaen. Lisäksi olisi järkevää ottaa hallintoneuvostoon myös asiaan liittyvien tahojen edustajia. Näin voitaisiin ottaa huomioon sekä kyseisen alan taloudellisten toimijoiden että viraston toimien kohteena olevien tahojen näkemykset edellyttäen kuitenkin, ettei heidän osallistumisensa aiheuta eturistiriitoja tai vaaranna viraston toimintaa. Tämä uudistus lisäisi avoimuutta ja saattaisi vahvistaa kansalaisten luottamusta.

Näin ollen voitaisiin ajatella, että hallintoneuvostossa olisi 15 jäsentä, joista kuusi nimittää komissio ja kuusi neuvosto, kansallisten toimeenpanoelinten edustajina. Lisäksi hallintoneuvostossa olisi kolme jäsentä, joilla ei olisi äänioikeutta ja jotka edustaisivat muita osapuolia.

Sitä vastoin Euroopan parlamentin ei ole suotavaa nimittää jäseniä hallintoneuvostoon, kun otetaan huomioon sääntelyvirastojen tehtävien luonne. Parlamentin on lisäksi voitava vapaasti valvoa näiden toimintaa poliittisesti ilman, että sen toimintavapautta rajoitettaisiin sillä, että se osallistuu viraston hallintoon.

Johtaja – Johtajalla on oltava vastuu virastolle annetuista operatiivisista tehtävistä. Hänen tehtävänä on näin päätöksentekoon valtuutetuissa virastoissa tehdä yksittäiset päätökset ja avustavissa virastoissa – sovellettavan lainsäädännön mukaisesti – laatia tai organisoida lausunnot, tutkimukset ja muut vastaavat suoritteet.

Johtajan on tehtäviään toteuttaessaan ehdottomasti saatava teknistä ja tieteellistä apua. Joissakin tapauksissa häntä avustaa viraston henkilöstö, kun taas toisissa tapauksissa on viraston piiriin järjestettävä erityisiä neuvoa antavia elimiä. Tässä yhteydessä olisi mahdollista harkita suppeaa toimeenpanevaa neuvostoa ja neuvoa-antavaa komiteaa. Neuvoa-antava komitea olisi riippumattomien asiantuntijoiden muodostama komitea, jonka hallintoneuvosto nimittäisi ennalta määrättyjen ja avoimien kriteerien pohjalta. Sen tehtävänä olisi laatia konkreettiset tekniset ja tieteelliset lausunnot noudattaen säädöksiä, joilla säilytetään asianmukaisella tavalla sen arviointien autonomia. Suppea toimeenpaneva neuvosto muodostuisi neuvoa-antavan komitean puheenjohtajasta ja joistakin viraston korkeista virkamiehistä. Sen tehtävänä olisi laatia johtajan lausunnot erityistapauksissa, esimerkiksi erittäin arkaluonteisista aiheista tai silloin, kun neuvoa-antavassa komiteassa tulee esiin toisistaan suuresti poikkeavia näkemyksiä.

¹⁰ Useimmissa tapauksissa hallintoneuvosto muodostuu yhdestä (tai kahdesta) kunkin jäsenvaltion ja komission edustajasta, mutta joissakin tapauksissa hallintoneuvostossa on myös Euroopan parlamentin tai työmarkkinaosapuolten nimittämiä jäseniä. Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen johtokunta muodostaa oman erityistapauksensa. Se muodostuu yhdestä komission edustajasta ja 14:stä jäsenestä, jotka neuvosto nimittää komission laatiman luettelon pohjalta parlamenttia kuultuaan. Neljällä jäsenellä on oltava kuluttajajärjestöjen ja muiden asiaan liittyvien tahojen toiminnasta hankittua kokemusta.

Johtajan tehtävänä on lisäksi oltava hallintoneuvoston ratkaisujen valmistelu ja viraston edustaminen. Tässä jälkimmäisessä tehtävässään hänen on pidettävä yllä asianmukaisia suhteita viraston neuvottelukumppaneihin ja erityisesti yhteisön toimielimiin.

Johtajan nimittämis- ja viraltapanomenettely riippuu virastotyyppistä. Avustavissa virastoissa johtajan nimittää viraston hallintoneuvosto komission ehdottamien ehdokkaiden luettelosta. Sitä vastoin päätöksentekoon valtuutetuissa virastoissa johtajan nimittää – ja mahdollisesti irtisanoo avoimen ja perustellun menettelyn mukaisesti – komissio hallintoneuvoston ehdottamien ehdokkaiden luettelon pohjalta. Nimitysvallan antaminen komissiolle tässä jälkimmäisessä tapauksessa – mikä on tiettyssä mielessä uutta vallitsevaan tilanteeseen nähden¹¹ – on välttämätöntä, jotta komissio voisi hoitaa tehokkaasti tehtävänsä toimeenpanovallan käytössä unionin tasolla. Päätöksentekoon valtuutetun viraston autonomiaa on luonnollisesti kunnioitettava kaikilta osin. Johtaja säilyttää päätöksenteossaan kaiken sen harkintavallan, joka hänelle on myönnetty asiaan sovellettavan lainsäädännön ja säännösten puitteissa. Hänen pitäisi kuitenkin yleisesti ottaen pystyä hankkimaan ja säilyttämään hallintoneuvoston ja ennen kaikkea komission luottamus pitäen mielessä, että jälkimmäinen on viime kädessä vastuussa toimeenpanovallan käytöstä.

Viraston arvovallan lujittamiseksi on joka tapauksessa syytä säätää siitä, että Euroopan parlamentti kuulee johtajan virkaan ehdolla olevia henkilöitä ennen virallista nimittämistä.

Valituslautakunnat – Jos kolmannet osapuolet voivat valittaa päätöksentekoon valtuutettujen virastojen tekemistä päätöksistä, näiden virastojen sisäiseen rakenteeseen olisi kuuluttava valituslautakunta, kuten on jo tehty sisämarkkinoilla toimivan yhdenmukaistamisviraston, yhteisön kasvilajikeviraston ja Euroopan lentoturvallisuusviraston osalta. Valituslautakunnan tehtävänä on toimia alustavana sisäisenä valvontatahona, joka toimii viraston johtajan tekemistä päätöksistä riippumattomasti, ennen asian mahdollista saattamista ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Lainsäätäjän on määriteltävä valituslautakuntien rakennetta ja valitusmenettelyä koskevat säännöt, joita mahdollisesti täydennetään komission antamalla täytäntöönpanotoimilla. Perusvaatimuksena on, että valituslautakunnan tekemät arvioinnit ovat riippumattomia. Lautakunnan jäsenten valinta- ja nimittämiskriteereissä on varmistettava tämän vaatimuksen huomioon ottaminen.

Varainhoito- ja talousarvionäkökohdat – Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavassa uudessa varainhoitoasetuksessa¹² säädetään virastoja koskevista erityissäännöistä. Erityisesti asetuksen 185 artikla sisältää säännöksiä, joita sovelletaan välittömästi virastojen talousarvioiden toteuttamiseen liittyvään vastuuvapauteen, virastojen tarkastamiseen ja niiden kirjanpitosääntöihin. Lisäksi tässä säännöksessä annetaan komissiolle tehtäväksi antaa varainhoitoa koskeva puiteasetus, jota sovelletaan periaatteessa kaikkiin Euroopan yhteisöjen talousarviosta tukea saaviin yhteisön virastoihin. Nämä säännökset on luonnollisesti otettava huomioon toimintakehyksessä. Sääntelyviraston varainhoitosäännökset saavat poiketa edellä mainitusta puiteasetuksesta ainoastaan, jos kyseiseen virastoon liittyvät erityiset näkökohdat sitä vaativat ja komissio on etukäteen antanut suostumuksensa.

¹¹ Komissio nimittää nykyään ainoastaan Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskuksen ja Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiön johtajat. Näitä kahta vuonna 1975 perustettua elintä ei edellä kehitellyn käsitteen mukaisesti voida pitää sääntelyvirastoina.

¹² Asetus (EY, Euratom) N:o 1605/2002, 25.6.2002.

Lisäksi on syytä vahvistaa yksinkertainen menettely sääntelyvirastojen talousarvion laatimiseksi: johtaja laatii talousarvioesityksen, jonka hallintoneuvosto tarkastaa ja hyväksyy Euroopan yhteisöjen yleisen talousarvion puitteissa tehtyjen päätösten valossa varmistuttuaan, että komissio on hyväksynyt esityksen. Vastuuvapauden talousarvion toteuttamisesta antaa Euroopan parlamentti neuvoston suosituksesta.

Yleisestä talousarviosta tuleva tuki tai ainakin osa siitä pitäisi käyttää yleisiin tarkoituksiin, jotta sääntelyvirastojen julkisen palvelun tehtävä tulisi paremmin esiin. Lisäksi olisi perusteltua, että virastot rahoittaisivat myös itse omaa toimintaansa eri toimijoille suorittamistaan palveluista saatavilla korvauksilla, kuten jotkin nykyisin toiminnassa olevat sääntelyvirastot tekevätkin. Jotta virastot voisivat säilyttää itsenäisen harkintavaltansa ja jottei näillä toimijoilla olisi niihin liian suurta vaikutusvaltaa, on oltava olemassa mekanismit, joilla varmistetaan virastojen pysyvän taloudellisesti riippumattomina tämänkaltaisista korvauksista. Erityistapauksissa olisi mahdollista, että myös jäsenvaltiot rahoittaisivat osaltaan viraston toimintaa.

Muita hallinnollisia näkökohtia – EY:n perustamissopimuksessa ja joissakin johdetun oikeuden säädöksissä asetetaan toimielimille joitakin velvoitteita, jotka liittyvät yleisesti hyvän hallintotavan periaatteisiin. Niistä voidaan mainita muun muassa seuraavat: periaatteet, jotka liittyvät toimijoiden oikeuteen tulla kuulluiksi ja antaa vastaus ennen sellaisten päätösten tekemistä, joista aiheutuu niille haittaa, velvoite perustella säädökset, avoimuuteen ja tiedonsaantioikeuteen liittyvät säännökset, henkilötietojen ja liikesalaisuuksien suojelua koskevat säännöt ja yhteisöjen taloudellisten etujen suojeluun sekä petosten, korruption ja muiden yhteisöjen etua vahingoittavien laittomien toimien torjuntaan liittyvät säännökset.

Koska sääntelyvirastot osallistuvat aktiivisesti toimeenpanovallan käyttöön, kansalaiset ja jäsenvaltiot voivat oikeutetusti odottaa, että näitä yhteisön hyvän hallintotavan periaatteita ja sääntöjä sovelletaan myös niihin, myös kielijärjestelyjen osalta. Tämän vuoksi on välttämätöntä huolehtia siitä, että näille virastoille asetetaan samantyyppisiä velvoitteita kaikessa niiden toiminnassa.

Tässä toimintakehyksessä sääntelyvirastot voidaan jakaa päätöksentekoon valtuutettuihin virastoihin, joille on muun muassa annettu valtuudet tehdä kolmansia osapuolia sitovia oikeudellisia päätöksiä, sekä avustaviin virastoihin, joiden tehtävänä on suorittaa erilaisia toimeenpanotehtäviä, jotta komissio voi suoriutua omista tehtävistään, mutta joilla ei ole todellista päätösvaltaa.

Päätöksentekoon valtuutetut virastot voivat tehdä yksittäisiä päätöksiä mutteivät antaa yleisesti sovellettavia säädöksiä.

Virastojen käyttö on asianmukaista teknisillä erikoisaloilla.

Päätöksentekoon valtuutettujen virastojen käyttö rajoittuu aloihin, joiden osalta yleiseen etuun ei liity mitään epäselvyyttä tai joilla niiden ei tarvitse sovitella yleisten etujen välisiä ristiriitoja, käyttää poliittista harkintavaltaa tai laatia monimutkaisia talouteen liittyviä arviointeja. Näille virastoille ei voida uskoa vastuualueita, joiden osalta päätösvalta annetaan EY:n perustamissopimuksessa suoraan komissiolle.

Viraston hallintoneuvoston on määriteltävä viraston toiminnan yleiset suuntaviivat (työohjelma, työjärjestys, talousarvio, johtajan ja viraston muiden elinten jäsenten nimittäminen). Hallintoneuvoston kokoonpanon on heijasteltava sen asemaa

yhteisön toimeenpanoelinten joukossa, ja siinä on otettava huomioon jäsenvaltioiden toimeenpanoelinten asiantuntemus ja tietyin edellytyksin asiaan liittyvien tahojen näkemykset.

Viraston johtajan on vastattava operatiivisista tehtävistä (yksittäisten päätösten tekeminen, lausuntojen ja tutkimusten laatiminen, viraston edustaminen, suhteet yhteisön toimielimiin). Sitä voi näiden tehtävien hoitamisessa avustaa – tapauksen mukaan – viraston henkilöstö, suppea toimeenpaneva neuvosto tai neuvoa-antava komitea, jolle voidaan antaa tehtäväksi itsenäisten teknisten tai tieteellisten lausuntojen laatiminen.

Johtajan nimittää tapauksen mukaan hallintoneuvosto tai komissio. Euroopan parlamentin olisi osallistuttava nimitysmenettelyyn viraston arvovallan lujittamiseksi.

Päätöksentekoon valtuutettujen virastojen sisäiseen rakenteeseen olisi kuuluttava valituslautakuntia, joiden tehtävänä on huolehtia alustavasta sisäisestä valvonnasta virastojen päätöksistä riippumattomasti.

Uuden varainhoitoasetuksen 185 artikla sisältää virastojen varainhoitoon ja talousarvioon suoraan sovellettavia säännöksiä. Lisäksi on otettava huomioon komission laatima virastoihin liittyvä varainhoitoa koskeva puiteasetus. Virastojen talousarvion vahvistamiseen on laadittava yksinkertainen menettely. Rahoituslähteinä ovat Euroopan yhteisöjen yleisestä talousarviosta maksettavat tuet sekä tarvittaessa tulot, joita virasto saa maksuina suorittamistaan palveluista. Tällöin on kuitenkin varmistettava, ettei virasto ole liian riippuvainen näistä maksuista. Erityistapauksissa myös jäsenvaltiot voisivat rahoittaa osaltaan viraston toimintaa.

Virastoihin on sovellettava tiettyjä hyvän hallintotavan periaatteita ja sääntöjä (asiaan liittyvien toimijoiden oikeus tulla kuulluksi ja esittää vastaväitteitä, velvoite perustella säädökset, tiedonsaantioikeus, henkilötietojen ja liikesalaisuuksien suojelu, yhteisöjen taloudellisten etujen suojelu, petosten ja korruption torjunta sekä kielijärjestelyt).

4.3 Virastojen valvonta

Sääntelyvirastojen autonomia edellyttää, että niiden vastuualueet on määritetty selkeästi, ja tämän vuoksi niitä varten on luotava valvontajärjestelmä.

Suhteet komissioon – Edellä esitetyistä syistä virastoilla on oltava etuoikeutetut suhteet komissioon.

Komissiolle ei luonnollisestikaan ole tarkoitus antaa valtuuksia harjoittaa oikeudellista valvontaa. Komissiolla ei siis ole valtuuksia antaa ohjeita sääntelyvirastoille, kumota niiden yksittäisiä päätöksiä tai velvoittaa virastoja peruuttamaan päätöksiään.

Tavoitteena on pikemminkin luoda puitteet johdonmukaisille suhteille, joissa otetaan huomioon niin virastojen autonomia kuin komissiolle viime kädessä kuuluva vastuu yhteisön järjestelmässä. Jo aiemmin mainittiin, että komission on oltava mukana viraston johtajan nimittämisessä, työohjelman ja talousarvion vahvistamisessa sekä välillisesti muissa viraston hallintoneuvoston toiminnoissa nimittämiensä jäsenten kautta. Lisäksi on mainittu yleisen

varainhoitoasetuksen 185 artikla, jossa säädetään, että komission sisäisen tarkastajan on tehtävä tarkastuksia virastoissa.

Komission on lisäksi voitava hoitaa tehtävänsä yhteisön lainsäädännön valvojana, ja sen on näin ollen voitava varmistua, että virastot noudattavat lainsäädäntöä, esimerkiksi soveltavat henkilöstösääntöjä viraston henkilöstöön. Lisäksi komission olisi voitava varmistua siitä, etteivät viraston tekemät toimet saada kyseenalaiseksi EY:n perustamissopimuksen 274 artiklassa määrättyä komission yleistä vastuuta Euroopan yhteisöjen yleisen talousarvion toteuttamisesta.

Hallinnollinen valvonta – Euroopan unionin perusoikeuskirjan 43 artiklan mukaisesti sääntelyvirastojen on kuuluttava unionin oikeusasiamiehen hallinnollisen valvonnan piiriin EY:n perustamissopimuksen 195 artiklassa määrätyn edellytyksin.

Poliittinen valvonta – Euroopan parlamentin ja neuvoston on voitava harjoittaa jonkinasteista poliittista valvontaa sääntelyvirastoihin nähden. Tämän vuoksi olisi aiheellista, että nämä toimielimet voisivat kuulla virastojen johtajia ja että virastot laatisivat määräajoin raportteja toiminnastaan.

Varainhoidon valvonta – Sääntelyvirastojen talousarvion toteuttamisen on kuuluttava tilintarkastustuomioistuimen valvonnan piiriin EY:n perustamissopimuksen 248 artiklan mukaisesti, ja lisäksi Euroopan parlamentilta on saatava vastuuvapaus viraston talousarvion osalta.

Näihin virastoihin on lisäksi rajoituksetta sovellettava Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkintavaltuuksiin liittyviä säännöksiä.

Oikeudellinen valvonta – On varmistettava, että sääntelyvirastot, jotka ovat osa toimielinjärjestelmää, noudattavat järjestelmän periaatteita sekä nimenomaisesti näihin virastoihin sovellettavia erityissäännöksiä. On huolehdittava siitä, että jäsenvaltiot tai toimielimet voivat viedä asian yhteisöjen tuomioistuimeen, jotta voidaan todeta, ovatko virastot mahdollisesti rikkoneet näitä periaatteita ja sääntöjä, ja kumota toimet, jotka ovat tällaisten rikkomusten vuoksi mitättömiä.

Kun on lisäksi kyse päätöksentekoon valtuutetuista virastoista, yleisen laillisuusperiaatteen noudattaminen edellyttää, että kolmannet osapuolet voivat hakea muutosta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelta tai vastaisuudessa erikoistuomioistuimelta saadakseen kumottua viraston tekemät päätökset – mahdollisesti sisäisen valintalautakunnan tarkistuksen jälkeen – omalta osaltaan tai esittääkseen laiminlyöntikanteen, mikäli virasto on jossakin tapauksessa jättänyt päätöksen tekemättä perusteetta.

Sääntelyvirastojen on lisäksi otettava oikeudellinen vastuu toimistaan. Niiden on näin ollen korvattava toimiensa aiheuttamat vahingot, kun niiden vastuu on tarvittaessa ensin oikeudellisesti vahvistettu.

Jotta varmistetaan sääntelyvirastojen toiminnan olevan johdonmukaista yhteisön muun toimeenpanovallan harjoittamisen kanssa, on huolehdittava, että näillä virastoilla on etuoikeutetut suhteet komissioon: jo tehtyjen ehdotusten (välitön osallistuminen johtajan nimittämiseen ja tiettyjen merkittävien toimien hyväksymiseen, osallistuminen hallintoneuvostoon, tarkastusten toteuttaminen) lisäksi olisi varmistettava, että komissio voi hoitaa tehtävänsä yhteisön lainsäädännön valvojana ja säilyttää yleisen vastuunsa yhteisön talousarvion

toteuttamisesta.

Virastojen olisi kuuluttava unionin oikeusasiamiehen hallinnollisen valvonnan piiriin.

Virastojen olisi kuuluttava Euroopan parlamentin ja neuvoston poliittisen valvonnan piiriin (johtajan kuulemiset, toimintaraportit).

Virastojen olisi kuuluttava tilintarkastustuomioistuimen ja Euroopan parlamentin varainhoidon valvonnan piiriin. Virastoihin on sovellettava rajoituksetta OLAFin tutkintavaltuuksiin liittyviä säännöksiä.

Virastojen tekemien sitovien päätösten olisi kuuluttava oikeudellisen valvonnan piiriin siten, että jäsenvaltiot, toimielimet ja asiaan liittyvät kolmannet osapuolet voivat hakea niiden kumoamista. Jälkimmäisten on lisäksi voitava nostaa kanne virastojen laiminlyötyä velvollisuuksiaan tai hakea korvausta vahingoista, joita virastojen tekemistä päätöksistä on aiheutunut.