LAUSUNTO nro 4/2010

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 322 artiklan nojalla)

ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 muuttamisesta Euroopan ulkosuhdehallinnon osalta

(2010/C 145/02)

EUROOPAN UNIONIN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 322 artiklan, yhdessä Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 106 a artiklan kanssa,

ottaa huomioon Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusluonnoksen ([1]), jolla muutetaan Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta 25 päivänä kesäkuuta 2002 annettua neuvoston asetusta (EY, Euratom) N:o 1605/2002 ([2]) (jäljempänä 'varainhoitoasetus') Euroopan ulkosuhdehallinnon osalta,

ottaa huomioon edellä mainittua asetusluonnosta koskevan neuvoston lausuntopyynnön, jonka tilintarkastustuomioistuin vastaanotti 8. huhtikuuta 2010,

ON ANTANUT SEURAAVAN LAUSUNNON:

Euroopan ulkosuhdehallinnon rakenne

1. Tilintarkastustuomioistuimelta on pyydetty lausuntoa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusluonnoksesta, jonka tarkoituksena on muuttaa nykyistä varainhoitoasetusta siten, että sen säännöksissä otetaan huomioon Euroopan ulkosuhdehallinnon (EEAS) erityisluonne. Euroopan ulkosuhdehallinnon perustamisesta määrätään 1. joulukuuta 2009 voimaan tulleella Lissabonin sopimuksella muutetun Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 27 artiklan 3 kohdassa. Euroopan ulkosuhdehallinnosta tulee korkean edustajan alaisuudessa toimiva Euroopan unionin riippumaton elin, jota korkea edustaja tukee sen tehtävien täyttämisessä. Euroopan ulkosuhdehallinnon organisaatiosta ja toiminnasta päätetään myöhemmin neuvoston päätöksellä. Asiaa koskeva päätösehdotus on päivätty 25. maaliskuuta 2010.

2. Ulkosuhdehallinto on erillinen toimielin, mutta edustustojen päälliköiden hoitama toimintamenojen toteuttaminen rinnastetaan tilanteeseen, jossa komissio toteuttaa talousarviota suorassa keskitetyssä hallinnointimuodossa. Näin pyritään varmistamaan nykyisten lähetystöjen toiminnan jatkuvuus.

3. Euroopan ulkosuhdehallinto tulee koostumaan keskushallinnosta sekä kolmansissa maissa ja kansainvälisissä järjestöissä toimivista unionin edustustoista. Kutakin edustustoa johtaa edustuston päällikkö, jonka alaisuudessa edustuston koko henkilöstö työskentelee.

4. Euroopan ulkosuhdehallintoon kuuluu neuvoston pääsihteeristön ja Euroopan komission henkilöstöä sekä jäsenvaltioiden ulkoasiainhallinnosta lähetettyä henkilöstöä. Heidät nimitetään henkilöstösääntöjen soveltamisalaan kuuluviksi väliaikaisiksi toimihenkilöiksi. Euroopan ulkosuhdehallintoa kohdellaan henkilöstöasioiden yhteydessä toimielimenä henkilöstösääntöjen mukaisessa merkityksessä.

Yleiset huomautukset

Euroopan ulkosuhdehallinnon luonne varainhoitoasetuksen mukaisessa tarkoituksessa

5. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että Euroopan ulkosuhdehallinto tulee olemaan *sui generis* -yksikkö, jota kohdellaan toimielimenä varainhoitoasetuksen mukaisissa tarkoituksissa siten, että sillä on oma pääluokka talousarviossa ja se on sellaisenaan Euroopan parlamentin vastuuvapausmenettelyn alainen. Toisaalta, nimenomaan edustustojen tasolla Euroopan ulkosuhdehallinto pysyy komission yksikkönä, joka vastaa erityyppisten toimintamäärärahojen täytäntöönpanosta talousarvion komissiota koskevassa pääluokassa. Edellä mainittua lähestymistapaa edellytetään 23. lokakuuta 2009 päivätyssä, puheenjohtajavaltion Eurooppa-neuvostolle Euroopan ulkosuhdehallinnosta antamassa selvityksessä ([3]).

Uuden rakenteen hallinnointi

6. Edustustojen henkilöstö koostuu Euroopan ulkosuhdehallinnon henkilöstöstä ja komission henkilöstöstä. Edustuston päällikkö saa komissiolta valtuutuksen, jonka nojalla hän panee täytäntöön toimintamäärärahoja komission puolesta (SEU:n 17 artiklan ja SEUT:n 317 artiklan mukaan komissio toteuttaa talousarviota ja hallinnoi ohjelmia). Euroopan ulkosuhdehallinnon uudesta rakenteesta ja edustuston päällikön tehtävänkuvasta johtuu, että edustuston päällikkö raportoi kahdelle eri elimelle. Tilanteeseen näkyy haettavan ratkaisua uuden ehdotetun 60 a artiklan 2 ja 3 kohdassa. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että uuden rakenteen hallinnointi edellyttää tarkkaavaisuutta, jotta muun muassa eturistiriidat voidaan välttää.

([1]) KOM(2010) 85 lopullinen, 24.3.2010.
([2]) EYVL L 248, 16.9.2002, s. 1.
([3]) Puheenjohtajavaltion selvitys Eurooppa-neuvostolle Euroopan ulkosuhdehallinnosta, neuvoston dokumentti 14930/09.

Täytäntöönpanomekanismit

7. Tilintarkastustuomioistuin toi esiin erityiskertomuksessaan nro 10/2004, että yhteisön ulkopuolelle suunnatun tuen hallinnoinnissa oli tapahtunut merkittävää edistystä hallinnon hajauttamisprosessin myötä. Kyseisen prosessin yhteydessä vahvistettiin lähetystöjen operatiivisia ja varainhoidosta vastaavia yksikköjä ja luotiin vakaampia ja asianmukaisempia varainhoitomenettelyjä, joilla puolestaan parannettiin tarjottujen palveluiden sääntöjenmukaisuutta, oikea-aikaisuutta ja laatua. Tilintarkastustuomioistuin pitää äärimmäisen tärkeänä tilivelvollisuuden, vastuullisuuden ja varainhoidon laadun säilyttämistä ja tehostamista edustustojen tasolla. Unionin edustustojen tuleva organisaatiorakenne ei saisi vaarantaa niiden operatiivisten ja varainhoitoon liittyvien toimintojen vaikuttavuutta tai luoda tilannetta, jossa tehtävät eivät enää olisi toisistaan erillään.

8. Tässä yhteydessä ehdotusta voidaan pitää yrityksenä turvata määrärahojen täytäntöönpanossa käytetyt komission sisäiset menettelyt ja standardit mahdollisimman hyvin uudessa ja entistä monimutkaisemmassa toimielinrakenteessa.

9. Tilintarkastustuomioistuin on kuitenkin huolissaan siitä, että kyseinen tavoite pyritään saavuttamaan a) poikkeamalla merkittävällä tavalla varainhoitoasetuksen säännöksistä, sillä talousarvion toteuttamiseen liittyvät komission toimivaltuudet siirretään edelleen tulojen ja menojen hyväksyjille (edustustojen päälliköille), jotka eivät enää kuulu komission yksiköihin, b) lisäämällä varainhoitoon ja raportointiin liittyvien tehtävien ja toiminnan monimutkaisuutta edustustoissa ja c) aiheuttamalla suurta epävarmuutta talousarvion määrärahojen kohdentamisessa ja unionin edustustojen hallinto- ja tukimenojen hallinnoinnissa – tätä aihetta ei käsitellä ehdotuksessa selvästi.

Erityiset huomautukset

10. Tilintarkastustuomioistuin ilmaisee huolestuneisuutensa neljän muutetun säännöksen osalta ja ehdottaa tekstiin muutoksia, jotka esitetään tämän lausunnon liitteenä olevassa taulukossa.

Ehdotettu muutos ei vaikuta pelkästään Euroopan ulkosuhdehallintoon, vaan sillä on seurauksia kaikissa tapauksissa, joissa talousarviota toteutetaan keskitetysti siten, että toimeenpanovalta on siirretty

11. *Asetuksen 30 artikla.* Komissio ehdottaa 30 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan korvaamista uudella tekstillä, jonka mukaan komissio asettaa asianmukaisella tavalla saataville hallussaan olevat tiedot talousarviosta peräisin olevien varojen saajista, kun talousarviota toteutetaan keskitetysti 53 a artiklan nojalla. Uudessa 53 a artiklassa säädetään, että komissio voi toteuttaa talousarviota keskitetysti joko siten, että toteuttamistehtävät suoritetaan suoraan sen yksiköissä tai unionin edustustoissa, tai siten, että toimeenpanovalta siirretään 54–57 artiklan mukaisesti.

12. Kun uudet 30 artiklan 3 kohdan ensimmäinen alakohta ja 53 a artikla luetaan yhdessä, komission velvoite pitää hallussaan tietoja talousarviosta peräisin olevien varojen saajista on sovellettavissa tilanteisiin, joissa talousarviota toteutetaan keskitetysti suorittamalla toteuttamistehtävät suoraan, ja tilanteisiin, joissa talousarviota toteutetaan keskitetysti siten, että toimeenpanovalta on siirretty. Kuitenkin 30 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan nykyisessä versiossa komission velvoite pitää hallussaan tietoja talousarviosta peräisin olevien varojen saajista pätee ainoastaan silloin, kun talousarviota toteutetaan keskitetysti siten, että toteuttamistehtävät hoidetaan suoraan.

13. Se, että talousarviosta peräisin olevien varojen saajia koskevien tietojen hallussapitämistä koskeva velvoite ulotetaan koskemaan tapauksia, joissa sovelletaan välillistä keskitettyä hallinnointia, ei liity nimenomaisesti Euroopan ulkosuhdehallinnon tapaukseen. Laajennettu velvoite ulottuu ehdotuksen aihealueen ulkopuolelle ja kattaisi siten kaikki välillisen keskitetyn hallinnoinnin tapaukset. Jotta uusi 30 artiklan 3 kohdan ensimmäinen alakohta olisi edelleen yhdenmukainen nykyisen käytännön kanssa, sitä olisi muutettava seuraavasti:

”Komissio asettaa asianmukaisella tavalla saataville hallussaan olevat tiedot talousarviosta peräisin olevien varojen saajista, kun talousarviota toteutetaan keskitetysti, siten, että toteuttamistehtävät suoritetaan suoraan sen yksiköissä tai unionin edustustoissa 51 artiklan toisen kohdan mukaisesti, sekä varojen saajia koskevat tiedot, joita ovat toimittaneet sellaiset yhteisöt, joille talousarvion toteuttamistehtävät on siirretty muiden hallintomenettelyjen nojalla.”

Edustustojen päälliköiden tilivelvollisuutta on lisätty, mutta eturistiriitoja koskeva muutos ei välttämättä ole varainhoitoasetuksen mukainen

14. *Asetuksen 60 a artikla*. Artiklan tarkoituksena näyttää olevan, että sillä vahvistetaan periaatetta, jonka mukaan edelleenvaltuutettuna toimivaan unionin edustuston päällikköön sovelletaan samoja tilivelvollisuuden sääntöjä kuin muihin edelleenvaltuutettuihin tulojen ja menojen hyväksyjiin (varainhoitoasetuksen 60 artiklan mukaisesti). Tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan on tärkeää painottaa unionin edustustojen päälliköiden velvollisuuksia tältä osin.

15. Toisessa alakohdassa unionin edustustojen päälliköt osoitetaan kuitenkin vastuullisiksi muun muassa mahdollisten eturistiriitojen ratkaisemisesta. Käsitteen ”eturistiriita” käyttöä pitäisi tässä yhteydessä välttää, sillä se näyttää kattavan toisentyyppisen ”eturistiriidan”, joka määritellään varainhoitoasetuksen 52 artiklassa. Yhdenmukaisuuden nimissä käsitteen määritelmän pitäisi pysyä samana kaikkialla varainhoitoasetuksessa. Tilintarkastustuomioistuin ehdottaa näin ollen muutosta 60 a artiklan 1 kohtaan.

Sisäisen tarkastajan valtuuksia on selvennettävä

16. *Asetuksen 85 artikla.* Johdonmukaisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden kannalta katsottuna tilintarkastustuomioistuin pitää hyväksyttävänä, että Euroopan ulkosuhdehallinnon sisäiseksi tarkastajaksi on valittu komission sisäinen tarkastaja. Varainhoitoasetuksen 85 artiklaan ehdotetun lisäyksen sanamuoto antaa kuitenkin sellaisen vaikutelman, että komission sisäisellä

tarkastajalla ei ole Euroopan ulkosuhdehallintoon nähden samoja valtuuksia kuin komission yksiköihin. Lisäksi artikla antaa ymmärtää, että nämä valtuudet vaihtelisivat sen mukaan, minkä pääluokkien (Euroopan ulkosuhdehallinnon vai komission) kohdalla talousarviota kulloinkin toteutetaan. Jotta sisäisen tarkastajan valtuudet saataisiin ilmaistua täysin yksiselitteisesti, tilintarkastustuomioistuin esittää ehdotetun lisäyksen korvaamista seuraavasti:

”Komission sisäsellä tarkastajalla on 1 artiklassa tarkoitettuun Euroopan ulkosuhdehallintoon nähden samat vastuualueet kuin hänellä on komission yksiköihin nähden.”

Osa ehdotetuista muutoksista on vähämerkityksisiä tai merkityksettömiä

17. *Asetuksen 165 artikla.* Kyseiseen artiklaan ehdotetun muutoksen tarkoitus jää epäselväksi. Tilintarkastustuomioistuin ei näe syytä, miksi 165 artiklaa pitäisi muuttaa 53 a artiklan muuttamisen seurauksena.

18. *Asetuksen 185 artikla.* Ehdotettu muutos on perusteeton. Komission sisäisen tarkastajan valtuuksien laajuus on asianmukaista rinnastaa ainoastaan komission yksiköihin. Tilintarkastustuomioistuin ehdottaa näin ollen, että 185 artiklaa ei muutettaisi.

Tilintarkastustuomioistuin on hyväksynyt tämän lausunnon Luxemburgissa 29. huhtikuuta 2010 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

presidentti

LIITE

Komission ehdotus	Tilintarkastustuomioistuimen suositus
1 artikla	*1 artikla*
3) Korvataan 30 artiklan 3 kohdan ensimmäinen alakohta seuraavasti: ”Komissio asettaa asianmukaisella tavalla saataville hallussaan olevat tiedot talousarviosta peräisin olevien varojen saajista, kun talousarviota toteutetaan keskitetysti 53 a artiklan nojalla, sekä varojen saajia koskevat tiedot, joita ovat toimittaneet sellaiset yhteisöt, joille talousarvion toteuttamistehtävät on siirretty muiden hallintomenettelyjen nojalla.”	3) Korvataan 30 artiklan 3 kohdan ensimmäinen alakohta seuraavasti: ”Komissio asettaa asianmukaisella tavalla saataville hallussaan olevat tiedot talousarviosta peräisin olevien varojen saajista, kun talousarviota toteutetaan keskitetysti ~~53 a artiklan nojalla~~ siten, että toteuttamistehtävät suoritetaan suoraan sen yksiköissä tai unionin edustustoissa 51 artiklan toisen kohdan mukaisesti, sekä varojen saajia koskevat tiedot, joita ovat toimittaneet sellaiset yhteisöt, joille talousarvion toteuttamistehtävät on siirretty muiden hallintomenettelyjen nojalla”.
9) Lisätään 2 jaksoon 60 a artikla seuraavasti: *”60 a artikla* 1. Toimiessaan edelleenvaltuutettuina tulojen ja menojen hyväksyjinä 51 artiklan toisen kohdan mukaisesti unionin edustustojen päälliköiden on tehtävä läheistä yhteistyötä komission kanssa varojen moitteettomaksi täytäntöönpanemiseksi varmistaakseen etenkin, että rahoitustoimet ovat laillisia ja asianmukaisia, varojen hallinnoinnissa noudatetaan moitteettoman varainhoidon periaatetta ja että unionin taloudellisia etuja suojataan tehokkaasti. Heidän on tätä varten toteutettava tarvittavat toimenpiteet välttääkseen kaikki sellaiset tilanteet, joissa heidän vastuulleen edelleenvaltuutuksella siirretyn talousarvion toteuttamista koskevaan komission vastuuseen voitaisiin vedota, sekä kaikkien sellaisten eturistiriitojen ja prioriteettien syntymisen, jotka vaikuttavat heille edelleenvaltuutuksella siirrettyjen varainhoidon tehtävien hoitamiseen. Jos toisessa alakohdassa tarkoitettu tilanne tai eturistiriita syntyy, unionin edustustojen päälliköiden on viipymättä ilmoitettava siitä asiasta vastaavalle komission yksikölle ja unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkealle edustajalle.”	9) Lisätään 2 jaksoon 60 a artikla seuraavasti: *”60 a artikla* 1. Toimiessaan edelleenvaltuutettuina tulojen ja menojen hyväksyjinä 51 artiklan toisen kohdan mukaisesti unionin edustustojen päälliköiden on tehtävä läheistä yhteistyötä komission kanssa varojen moitteettomaksi täytäntöönpanemiseksi varmistaakseen etenkin, että rahoitustoimet ovat laillisia ja asianmukaisia, varojen hallinnoinnissa noudatetaan moitteettoman varainhoidon periaatetta ja että unionin taloudellisia etuja suojataan tehokkaasti. Heidän on tätä varten toteutettava tarvittavat toimenpiteet välttääkseen kaikki sellaiset tilanteet, joissa heidän vastuulleen edelleenvaltuutuksella siirretyn talousarvion toteuttamista koskevaan komission vastuuseen voitaisiin vedota, sekä kaikkien sellaisten ~~eturistiriitojen ja~~ prioriteettien syntymisen, jotka vaikuttavat heille edelleenvaltuutuksella siirrettyjen varainhoidon tehtävien hoitamiseen. Jos toisessa alakohdassa tarkoitettu tilanne tai eturistiriita syntyy, unionin edustustojen päälliköiden on viipymättä ilmoitettava siitä asiasta vastaavalle komission yksikölle ja unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkealle edustajalle.”
12) Lisätään 85 artiklaan kohdat seuraavasti: ”Edelleenvaltuutettuina tulojen ja menojen hyväksyjinä 51 artiklan toisen kohdan mukaisesti toimiviin unionin edustustojen päälliköihin sovelletaan Euroopan ulkosuhdehallinnon sisäisen tarkastuksen toimittamiseksi komission sisäisen tarkastajan todentamisvaltuuksia heille edelleenvaltuutuksella siirretyn varainhoidon osalta. Johdonmukaisuuteen, vaikuttavuuteen ja kustannustehokkuuteen liittyvistä syistä komission sisäinen tarkastaja toimii myös Euroopan ulkosuhdehallinnon sisäisenä tarkastajana talousarvioon sisältyvän, Euroopan ulkosuhdehallinnon pääluokan toteuttamisen osalta.”	12) Lisätään 85 artiklaan seuraava kohta: ”Komission sisäsellä tarkastajalla on 1 artiklassa tarkoitettuun Euroopan ulkosuhdehallintoon nähden samat ~~oikeudet~~ vastuualueet kuin hänellä on komission yksiköihin nähden”.
14) Korvataan 165 artiklan ensimmäinen virke seuraavasti: ”Komissio valvoo 53 a artiklan mukaisesti sitä, miten edunsaajina olevat kolmannet maat tai kansainväliset järjestöt toteuttavat toimet.”	14) Korvataan 165 artiklan ensimmäinen virke seuraavasti: ”Komissio valvoo ~~53 a artiklan mukaisesti~~ sitä, miten edunsaajina olevat kolmannet maat tai kansainväliset järjestöt toteuttavat toimet.”
15) Korvataan 185 artiklan 3 kohta seuraavasti: ”3. Komission sisäisellä tarkastajalla on 1 kohdassa tarkoitettujen elinten osalta samat toimivaltuudet kuin komission yksiköiden tai unionin edustustojen osalta.”	~~15) Korvataan 185 artiklan 3 kohta seuraavasti:~~ ”~~3. Komission sisäisellä tarkastajalla on 1 kohdassa tarkoitettujen elinten osalta samat toimivaltuudet kuin komission yksiköiden tai unionin edustustojen osalta.~~”