



Bryssel 26.4.2019
COM(2019) 187 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

**erillisvirastojen toimipaikkojen sijaintia koskevan yhteisen julkilausuman ja yhteisen
lähestymistavan täytäntöönpanosta**

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

erillisvirastojen toimipaikkojen sijaintia koskevan yhteisen julkilausuman ja yhteisen lähestymistavan täytäntöönpanosta

1. JOHDANTO

Tällä kertomuksella vastataan neuvoston lokakuussa 2018 antamaan lausumaan¹, jossa komissiota kehoitetaan toimittamaan vuoden 2019 huhtikuun loppuun mennessä analyysi erillisvirastoja koskevan yhteisen julkilausuman ja yhteisen lähestymistavan, jäljempänä 'yhteinen lähestymistapa'², täytäntöönpanosta ja erityisesti erillisvirastojen toimipaikkojen sijainnista.

Kehotus liittyi Euroopan lääkeviraston ja Euroopan pankkiviranomaisen siirtämiseen. Edellä mainitut kaksi EU:n erillisvirastoa sijaitsivat aikaisemmin Lontoossa, ja ne on jouduttu siirtämään uuteen isäntäjäsenvaltioon Yhdistyneen kuningaskunnan päätettyä erota unionista. Jäljelle jäävät 27 jäsenvaltiota käyttivät näiden kahden viraston uusien toimipaikkojen valinnassa erityistä menettelyä Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission vuonna 2012 sopimaan yhteiseen lähestymistapaan sisältyvien periaatteiden mukaisesti.

Jäljelle jäävät 27 jäsenvaltiota päättivät siirtää Euroopan lääkeviraston Amsterdamiin ja Euroopan pankkiviranomaisen Pariisiin, minkä jälkeen Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät komission ehdotuksen pohjalta lainsäädäntöä uusien toimipaikkojen sisällyttämiseksi virastojen perustamissäädöksiin. Euroopan parlamentti pyysi neuvottelujen aikana, että yhteistä lähestymistapaa tarkistettaisiin. Se ilmoitti vastustavansa menettelyä, jota oli käytetty molempien virastojen toimipaikan valinnassa, ja vaati, että yhteiseen lähestymistapaan sisällytettäisiin uusi menettely. Neuvosto kehotti sen jälkeen komissiota laatimaan tämän kertomuksen, joka toimisi ”pohjana, kun arvioidaan, millä tavoin kyseisen tarkistusprosessin toteuttamisessa olisi edettävä”.

Tässä komission kertomuksessa keskitytään neuvoston pyynnön mukaisesti yhteisen lähestymistavan erillisvirastojen sijaintia koskevaan osaan. Kertomuksessa esitetään tilastotietoja ja muita asiatietoja yhteisen lähestymistavan asiaankuuluvien osien täytäntöönpanosta sen jälkeen, kun lähestymistapa hyväksyttiin 19. heinäkuuta 2012. Kertomus on siten kertaluonteinen, eikä se kuulu yhteen komission aikaisempien, yhteisen lähestymistavan täytäntöönpanoa koskevien edistymiskertomusten eikä komission yksittäisistä erillisvirastoista laatimien arviointien kanssa. Kertomuksen tarkoituksena ei ole arvioida yhteistä lähestymistapaa, eikä siinä esitetä suosituksia tulevaisuutta silmällä pitäen.

¹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=FI&reference=P8-TA-2018-0427>

² https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/joint_statement_and_common_approach_2012_fi.pdf

Se perustuu tietoihin, jotka koskevat kaikkia yhteisen lähestymistavan piiriin kuuluvia 33 erillisvirastoa³. Erillisvirastojen sijainnin valintaa käsittelevässä analyysin osassa tarkastellaan kuitenkin vain sellaisia virastoja, joiden toimipaikka on valittu 19. heinäkuuta 2012 jälkeen.

Komissio sai arvioinnin suorittamista varten tietoja neuvoston pääsihteeristöltä ja 28 erillisvirastolta EU:n virastojen verkoston kautta.

2. ERILLISVIRASTOJEN TOIMIPAIKKOJA KOSKEVAT YHTEISEN LÄHESTYMISTAVAN PERIAATTEET

2.1. Yhteiseen lähestymistapaan johtanut toimielinten välinen vuoropuhelu

Erillisvirastojen toimipaikkojen sijainti ei ole uusi aihe EU:n toimielimille. Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio keskustelivat asiasta jo vuonna 2009, kun komissio julkaisi arvioinnin⁴ pohjustamaan keskustelua unionin virastojärjestelmän tulevaisuudesta. Sen tuloksena kehitettiin myöhemmin yhteinen lähestymistapa.

Arvioinnissa katsottiin toimipaikkojen sijainnin olevan virastojen perustamisessa tärkeä osatekijä, joka lopulta edistää niiden hyvää hallintoa. Siinä todettiin erityisesti, että sijaintipaikkojen helppopääsyisyys voisi vaikuttaa virastojen resursseihin ja tehokkuuteen, kun otetaan huomioon matkakulut ja matkoihin kuluva aika. Virastojen toimipaikoista tehtävien päätösten ajoitusta ja luonnetta pidettiin myös tärkeinä osatekijöinä toimipaikkojen olosuhteiden määrittelyssä. Arvioinnin mukaan viraston ja sen isäntävaltion välisen päätoimipaikkasopimuksen olemassaolo on yhteydessä siihen, miten virasto voi hyödyntää tiettyjä toimipaikkaan liittyviä etuoikeuksia ja houkutella uutta henkilöstöä.

Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio käsitelivät asiaa uudelleen vuonna 2010 yksityiskohtaisessa analyttisessä asiakirjassa ”Agencies’ seat & role of host country”⁵ osana unionin virastojärjestelmän tulevaisuutta käsittelevää toimielinten työtä. Analyysi vuonna 2009 tehtyyn arviointiin, ja siinä otettiin huomioon virastojen toimipaikkojen valintaa koskeva tilanne kyseisenä ajankohtana sekä analysoitiin kriittisesti käsiteltävänä olevaa asiaa.

Analyysissä todettiin, että kyseisenä ajankohtana käytössä olleet EU:n virastojen toimipaikat oli valittu valtion- tai hallitusten päämiesten tasolla kokoontuneiden jäsenvaltioiden edustajien yhteisellä sopimuksella⁶ tai ne olivat neuvoston valitsemia. Selvityksessä todettiin kuitenkin, ettei toimipaikan valintaa varten ollut määritetty kriteereitä; toimipaikat valittiin

³ Ks. liitteessä oleva luettelo.

⁴ https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/synthesis_and_prospects_en.pdf

⁵ https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/fiche_3_sent_to_ep_cons_2010-12-15_en.pdf

⁶ Soveltaen analogisesti Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 341 artiklaa, jonka mukaan ”jäsenvaltioiden hallitukset vahvistavat yhteisellä sopimuksella unionin toimielinten kotipaikan”.

usein vasta virastojen perustamissäädösten hyväksymisen jälkeen, ja virastojen isäntämaina toimivien jäsenvaltioiden käytännöt vaihtelivat suuresti.

Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio antoivat 19. heinäkuuta 2012 yhteisen julkilausuman, jonka liitteenä on toimielinten välisen työryhmän päätelmiin perustuva yhteinen lähestymistapa.

Yhteisessä lähestymistavassa esitetään sovitut periaatteet, jotka jaetaan viiteen osaan: virastojen tehtävä ja asema EU:n toimielinrakenteessa, virastojen rakenne ja hallinto, virastojen toiminta, toiminnan ja resurssien suunnittelu sekä vastuuvollisuus, valvonta ja avoimuus ja suhteet sidosryhmiin.

2.2. Virastojen toimipaikkoihin liittyvät periaatteet yhteisessä lähestymistavassa

Yhteisen lähestymistavan ensimmäisessä osassa ”Virastojen tehtävä ja asema EU:n toimielinrakenteessa” vahvistetaan virastojen toimipaikkoihin liittyvät tärkeimmät periaatteet.

2.2.1. Erillisvirastojen sijainnin valinta

Yhteisen lähestymistavan **6 kohdassa** esitetään useita erillisvirastojen sijainnin valintaa koskevia periaatteita. Kyseisessä kohdassa todetaan kuitenkin ensiksi, ettei sillä rajoiteta valintaa koskevan päätöksen tekohetkellä vallitsevaa tilannetta eli ”valtion- tai hallitusten päämiesten tasolla kokoontuvien jäsenvaltioiden edustajien yhteisellä sopimuksella tai neuvostossa tehtävää poliittista päätöstä viraston toimipaikasta”.

Yhteisessä lähestymistavassa muistutetaan lisäksi jäsenvaltioiden sopineen pyrkimyksestä virastojen ”maantieteelliseen jakautumiseen” ja siitä, että ”uudet jäsenvaltiot olisi asetettava etusijalle”.

Yhteisessä lähestymistavassa kuvataan sen jälkeen, miten toimipaikat olisi valittava, ja vahvistetaan tärkeimmät periaatteet. Siinä määrätään, että tämäntyyppinen päätös olisi tehtävä

- 1) ”ennen lainsäädäntöprosessin päättymistä, jotta virasto voitaisiin perustaa suoraan sen toimipaikaksi valittuun kohteeseen”
- 2) ottaen huomioon ”objektiivisia kriteereitä” (joita ”voisivat olla muun muassa” ”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”)
- 3) jäsenvaltioiden esittämien sellaisten tarjousten perusteella, joissa ne tarjoutuvat toimimaan viraston isäntämaana ja joissa niiden ”tulisi tarkastella näitä kriteereitä avoimella tavalla”.

Yhteisessä lähestymistavassa todetaan myös, että komissio pystyy tarvittaessa auttamaan jäsenvaltioiden tarjousten arvioinnissa.

Yhteisen lähestymistavan **8 kohdassa** edellytetään lisäksi, että isäntäjäsenvaltiot antavat virastoille, joiden isäntämaana ne toimivat, seuraavat kaksi sitoumusta:

- 1) varmistetaan, että kaikki viraston toiminnan kannalta tarpeelliset edellytykset täyttyvät silloin, kun virasto käynnistää toiminnallisen vaiheensa
- 2) jatketaan viraston tarpeiden huomioon ottamista ja tarjotaan viraston kitkattoman toiminnan kannalta tarpeelliset olosuhteet pitkällä aikavälillä.

2.2.2. Isäntäjäsenvaltioiden ja virastojen väliset suhteet

Yhteisen lähestymistavan **7 kohdassa** kannustetaan jonkin viraston isäntämaana tällä hetkellä toimivia jäsenvaltioita harkitsemaan sitä, olisiko virastoon pääsyä mahdollista parantaa ja miten se voitaisiin tehdä, jotta lisättäisiin viraston tehokkuutta ja varmistettaisiin entistä parempi vuorovaikutus sidosryhmien kanssa. Yhteisessä lähestymistavassa kehoitetaan myös käsittelemään helppopääsyisyyttä virastojen säännöllisten arviointien yhteydessä.⁷

Yhteisen lähestymistavan **9 kohdassa** todetaan, että kaikilla virastoilla pitäisi olla päätoimipaikkaa koskeva sopimus, jäljempänä 'päätoimipaikkasopimus', joka olisi tehtävä ajoissa (ennen kuin virasto käynnistää toiminnallisen vaiheensa). Tätä kohtaa sovelletaan sekä uusiin virastoihin että isäntävaltiossaan jo perustettuihin virastoihin.

Päätoimipaikkasopimuksissa vahvistetaan virastojen tarvitseman järjestelyt, joiden toteutuminen on taattava isäntäjäsenvaltiossa. Yhteisessä lähestymistavassa kehoitetaan komissiota laatimaan nykyisten parhaiden käytäntöjen pohjalta joukko säännöksiä, joilla voidaan ohjata tulevien päätoimipaikkasopimusten tekemistä. Komissio viimeisteli kyseiset säännökset joulukuussa 2013.

3. VIRASTOJEN TOIMIPAIKKOJA KOSKEVIEN YHTEISEN LÄHESTYMISTAVAN PERIAATTEIDEN TÄYTÄNTÖÖNPANO

3.1. Erillisvirastojen sijainnin valinta

Yhteisen lähestymistavan hyväksymisen jälkeen on valittu toimipaikat neljälle virastolle⁸.

Ensimmäinen toimipaikka valittiin vuonna 2014. Yhdistyneen kuningaskunnan tehtyä yksipuolisen päätöksen siitä, ettei se halunnut enää toimia **Euroopan unionin**

⁷ Koska yhteisessä lähestymistavassa kehoitetaan käsittelemään helppopääsyisyyttä kyseisissä arvioinneissa, tässä kertomuksessa ei tarkastella tätä toimipaikkojen sijaintiin liittyvää näkökohtaa.

⁸ Tämän kertomuksen laatimisen aikaan Euroopan työviranomaisen perustamista käsitellään edelleen.

lainvalvontakoulutusviraston⁹ (CEPOL) isäntämaana, virasto päätettiin siirtää Budapestiin. Myöhemmin samana vuonna päätettiin perustaa **yhteinen kriisinratkaisuneuvosto** (SRB) Brysseliin. Lopulta vuonna 2018 **Euroopan lääkevirasto** (EMA) päätettiin siirtää Amsterdamiin ja **Euroopan pankkiviranomainen** (EPV) Pariisiin Yhdistyneen kuningaskunnan unionista eroamisen vuoksi.

Edellä mainituista neljästä virastosta saatavilla olevien tietojen pohjalta voidaan esittää seuraavat huomiot siitä, miten erillisvirastojen sijaintipaikat on valittu yhteisen lähestymistavan hyväksymisen jälkeen.

3.1.1. Tarjoukset viraston isäntämaana toimimisesta

Komissio teki heinäkuussa 2013 **yhteisen kriisinratkaisuneuvoston** perustamista koskevan lainsäädäntöehdotuksen, jossa se ehdotti kriisinratkaisuneuvoston toimipaikan sijoittamista Brysseliin. Yksikään jäsenvaltio ei tarjoutunut toimimaan viraston isäntämaana. Alusta alkaen komissio katsoi, että virasto olisi sijoitettava Brysseliin, kun otetaan huomioon viraston ja komission tehtävien tärkeät vuorovaikutussuhteet¹⁰. Erityisesti katsottiin, että kummankin kriisinratkaisumenettelyyn osallistuvan elimen sijaitseminen samassa paikassa parantaisi poliittisen toimintakehityksen yleistä tehokkuutta.

Jäsenvaltioiden hallitusten edustajat pääsivät lokakuussa 2013 yhteiseen sopimukseen **Euroopan unionin lainvalvontakoulutusviraston** siirtämisestä Lontoosta Budapestiin. Seitsemän jäsenvaltiota esitti tarjouksia viraston isäntämaana toimimisesta neuvoston pääsihteeristön pyynnöstä. Tarjouksissa tarkasteltiin seuraavia kriteereitä: 1) yksityiskohtaiset tiedot ehdotetuista toimitiloista (muun muassa tosiasialliset toimisto- ja kokoustilat sekä muut viraston käyttöön tarkoitetut tilat), 2) sijaintipaikan helppopääsyisyys, 3) viraston henkilöstön erioikeudet ja vapaudet sekä 4) viraston henkilöstön lapsille soveltuvien oppilaitosten olemassaolo.

Vuonna 2018 tehtiin 19 **Euroopan lääkeviraston** siirtämistä koskevaa tarjousta ja 8 **Euroopan pankkiviranomaisen** siirtämistä koskevaa tarjousta. Niissä tarkasteltiin seuraavia kriteereitä: 1) tae siitä, että virasto voidaan perustaa valittuun paikkaan ja että se voi aloittaa toimintansa heti Yhdistyneen kuningaskunnan erotessa unionista, 2) sijaintipaikan helppopääsyisyys, 3) viraston henkilöstön lapsille soveltuvien oppilaitosten olemassaolo, 4) lasten ja puolisoitten asianmukainen pääsy työmarkkinoille sekä sosiaaliturvan ja terveydenhuollon piiriin, 5) toiminnan jatkuvuus ja 6) maantieteellinen jakautuminen.

3.1.2. Viraston sijaintipaikan valintaprosessi

⁹ Kyseistä virastoa kutsuttiin tuolloin Euroopan poliisiakatemiaksi.

¹⁰ Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston tehtävänä on valmistella pankkeihin liittyviä kriisinratkaisupäätöksiä pankkiunionissa. Komissio toimii myöhemmässä vaiheessa ja usein kiireellisesti joko kriisinratkaisuviranomaisena tai valtioneuvoston valvontaviranomaisena, jos kriisinratkaisupäätös edellyttää yhteisen kriisinratkaisurahaston varojen käyttöä.

Jäsenvaltioiden hallitusten edustajat päättivät 8. lokakuuta 2013 yhteisellä sopimuksella sijoittaa **Euroopan unionin lainvalvontakoulutusviraston** toimipaikan Budapestiin. Neuvosto hyväksyi 25 jäsenvaltion¹¹ aloitteesta 15. toukokuuta 2014 asetuksen (EU) N:o 543/2014¹² alkuperäisen neuvoston päätöksen muuttamisesta, jotta voitiin todeta viraston toimipaikan olevan Budapestissa.

Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston toimipaikka ehdotettiin sijoitettavaksi Brysseliin viraston perustamista koskevassa komission ehdotuksessa, eikä sitä muutettu lainsäädäntömenettelyn aikana. Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät asetuksen (EU) N:o 806/2014¹³ heinäkuussa 2014.

Yhdistyneen kuningaskunnan unionista eroamisen aiheuttaman erityistilanteen vuoksi 27 jäsenvaltion valtion- tai hallitusten päämiehet sopivat ensiksi 22. kesäkuuta 2017 yksityiskohtaisesta menettelystä¹⁴, jota noudatettaisiin valittaessa **Euroopan lääkeviraston** ja **Euroopan pankkiviranomaisen** tulevia toimipaikkoja. EU27-ministerit valitsivat perättäisillä äänestyskierroksilla ja suljettuna lippuäänestyksenä järjestetyssä lopullisessa äänestyksessä virastojen toimipaikkojen uusiksi sijaintipaikoiksi Pariisin ja Amsterdamin edellä tarkoitettussa menettelyssä 20. marraskuuta 2017. Komissio esitti tämän jälkeen kaksi lainsäädäntöehdotusta, jotta virastojen uudet toimipaikat sisällytettäisiin niiden perustamissäästöksiin. Neuvosto ja Euroopan parlamentti hyväksyivät marraskuussa 2018 asetuksen (EU) 2018/1717¹⁵ ja asetuksen (EU) 2018/1718¹⁶.

3.1.3. Viraston toiminnan kannalta tarpeelliset olosuhteet

Vuosia 2011–2015 koskevassa riippumattomassa arviointikertomuksessa¹⁷ todettiin, että **Euroopan unionin lainvalvontakoulutusvirasto** siirrettiin uuteen toimipaikkaan hyvissä ajoin. Arviointikertomuksen mukaan virasto ja sen isäntjäsenvaltiona toimiva Unkari toteuttivat koko hankkeen alle neljässä kuukaudessa. Kerätty näyttö osoittaa, että uuteen toimipaikkaan siirtyminen vaikutti toiminnan jatkuvuuteen vain vähän tai ei lainkaan huolimatta siitä, että monet henkilöstön jäsenistä päättivät olla siirtymättä viraston uuteen toimipaikkaan. Kertomuksessa korostetaan myös, että viraston siirtäminen oli kustannustehokasta, sillä sen arvioitiin alentavan hallintokuluja 200 000 eurolla vuodessa Unkarin hallintoviranomaisten kanssa tehdyn sopimuksen ansiosta. Toimistotiloja voidaan käyttää maksutta CEPOLin uudessa päätoimipaikassa, ja infrastruktuuri annetaan käyttöön

¹¹ Koska asetus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 87 artiklan 2 kohtaan, aloiteoikeus oli komission lisäksi myös neljäosalla jäsenvaltioista (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 76 artikla).

¹² EUVL L 163, 29.5.2014, s. 5.

¹³ EUVL L 225, 30.7.2014, s. 1.

¹⁴ <https://www.consilium.europa.eu/media/21503/22-euco-conclusions-agencies-relocation.pdf>

¹⁵ EUVL L 291, 16.11.2018, s. 1.

¹⁶ EUVL L 291, 16.11.2018, s. 3.

¹⁷ <https://www.cepol.europa.eu/sites/default/files/five-year-evaluation-report-2011-2015.pdf>

ainakin kymmeneksi vuodeksi. Viraston mukaan sille tarkoitettu rakennus oli kunnostettu ja varustettu Unkarin valtion tekemän tarjouksen mukaisesti ja rakennus luovutettiin viraston käyttöön sovittuun määräaikaan mennessä. Lisäksi on tehty useita sopimuksia, jotta virasto voi käyttää tiettyjä julkisia palveluja. Kaiken kaikkiaan virasto katsoo, että isäntävaltio on vastannut myönteisesti viraston tarpeisiin.

Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston vuoden 2015 vuosikertomuksen¹⁸ mukaan SRB ”aloitti kriisinratkaisun suunnittelun yli 120:n euroalueella toimivan pankkikonsernin ja 15 muun rajat ylittävän pankkikonsernin osalta tammikuussa 2015. Varsinaisen toimintansa se aloitti maaliskuussa 2015.” Tämä osoittaa, että kaikki viraston toiminnalle tarpeelliset edellytykset täyttyivät silloin, kun se aloitti toiminnallisen vaiheensa. Virasto muutti huhtikuussa 2016 Brysselin keskustassa sijaitseviin pysyviin toimitiloihinsa, ja viraston mukaan sen toiminta sujuu toimitiloissa kitkattomasti.

On liian aikaista arvioida, ovatko **Euroopan lääkeviraston** ja **Euroopan pankkiviranomaisen** isäntäjäsenvaltiot varmistaneet kaikkien virastojen toiminnan kannalta tarpeellisten edellytysten täyttymisen virastojen siirtyessä uusiin toimipaikkoihinsa, ja millä tavalla tämä on varmistettu. Euroopan lääkevirasto toteaa, että se *alkoi yhteistyössä Alankomaiden viranomaisten kanssa valmistautua välittömästi muuttoon ja toimintansa käynnistämiseen Amsterdamissa viimeistään 30. maaliskuuta 2019.*¹⁹ Molemmat erillisvirastot ovat allekirjoittaneet päätoimipaikkasopimukset uusien isäntäjäsenvaltioidensa kanssa ennen siirtymistään uuteen toimipaikkaan.

3.2. Isäntäjäsenvaltioiden ja virastojen väliset suhteet

3.2.1. Päätoimipaikkasopimusta koskeva vaatimus

Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio totesivat yhteisessä lähestymistavassa, että kaikki virastot tarvitsevat päätoimipaikkasopimuksen. Tällaista sopimusta koskeva vaatimus sisällytetään nykyisin järjestelmällisesti virastojen perustamisasetuksia koskeviin komission ehdotuksiin, jotta noudatettaisiin tätä periaatetta ja varmistettaisiin pitkän aikavälin toimintaolosuhteet. Tällä hetkellä 33 perustamissäädöksestä 16 sisältää säännöksiä, joissa virastoja ja niiden isäntäjäsenvaltioita vaaditaan tekemään tällainen sopimus.

Yhteisen lähestymistavan hyväksymisen jälkeen kahdeksan erillisvirastoa on tehnyt päätoimipaikkasopimuksen isäntäjäsenvaltionsa kanssa. Siten 33:sta toiminnassa olevasta erillisvirastosta 29 on tähän mennessä tehnyt päätoimipaikkasopimuksen isäntäjäsenvaltionsa kanssa. Lähes puolet näistä sopimuksista allekirjoitettiin kahden vuoden kuluessa toimipaikan valinnasta.

¹⁸ https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/srb_annual_report_2015_fi.pdf

¹⁹ <https://www.ema.europa.eu/en/about-us/uks-withdrawal-eu/relocation-amsterdam#tracking-tool-section>

3.2.2. Päätoimipaikkasopimuksia koskevat komission suuntaviivat

Komissio antoi 10. joulukuuta 2013 suuntaviivat²⁰, jotka virastot ja niiden isäntjäsenvaltiot voivat ottaa huomioon neuvotellessaan uudesta päätoimipaikkasopimuksesta. Erillisvirastojen toimittamien tietojen mukaan noin kolme neljäsosaa sopimuksista oli laadittu ja allekirjoitettu ennen komission suuntaviivojen antamista. Suuntaviivoja käytettiin kuitenkin perustana neuvoteltaessa jäljellä olevista sopimuksista.

Suuntaviivoja on tarkoitus käyttää myös olemassa olevien päätoimipaikkasopimusten tarkistamisessa. Viisi päätoimipaikkasopimusta on saatettu ajan tasalle niiden allekirjoittamisen jälkeen, eikä alkuperäisiin sopimuksiin ole tehty merkittäviä muutoksia.

3.2.3. Päätoimipaikkasopimusten määräysten luonne²¹

Useimmissa olemassa olevissa päätoimipaikkasopimuksissa on samankaltaiset määräykset muun muassa erivapauksista, terveydenhuollon saatavuudesta, maahantulosta ja oleskelusta, verotuksesta, sosiaaliturvamaksuista ja tullivapautuksista.

Valtaosassa päätoimipaikkasopimuksista **erivapauksia** koskeviin määräyksiin on sisällytetty virastojen toimitilojen, omaisuuden ja arkistojen loukkaamattomuus, virallisten tiedonantojen ja asiakirjojen diplomaattinen loukkaamattomuus sekä lainkäyttölinen koskemattomuus. Kuitenkin myös tapauksissa, joissa päätoimipaikkasopimuksissa ei määrätä tällaisista ehdoista, kaikki virastot kuuluvat Euroopan unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan N:o 7²² määräysten piiriin, koska pöytäkirjaa sovelletaan kaikissa jäsenvaltioissa.

Lisäksi useimmissa päätoimipaikkasopimuksissa on määräyksiä, joilla myönnetään **vapautuksia veroista ja tulleista**. Tällöin viraston toimitilat, tulot ja ajoneuvot sekä tavaroiden ja palvelujen tarjoaminen vapautetaan veroista. Tullivapautukset koskevat virkakäyttöön tarkoitettuja viraston tavaroita sekä julkaisuja ja ajoneuvoja.

Lähes kaikissa päätoimipaikkasopimuksissa henkilöstö vapautetaan maksamasta **sosiaaliturvaan ja terveydenhuoltoon** liittyviä kansallisten sosiaaliturvajärjestelmien pakollisia maksuja. Noin puolella virastoista on myös mahdollisuus käyttää julkisia palveluja ilman syrjintää.

Useimmissa päätoimipaikkasopimuksissa on **maahantuloon ja oleskeluun** liittyviä määräyksiä, jotka koskevat isäntjäsenvaltion alueelle saapumisen, siellä oleskelun ja sieltä poistumisen helpottamista, nopeaa viisumien myöntämistä, maahanmuuttoa koskevista rajoituksista tai muodollisuuksista vapauttamista tai erityishenkilötodistusten myöntämistä.

²⁰ https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/2013-12-10_guidelines_hq_agreements_en.pdf

²¹ EU:n virastojen verkostolta saatua palautteeseen osallistuneiden 28 viraston antamien tietojen perusteella.

²² EUVL C 326, 26.10.2012, s. 266.

Muiden edellytysten, kuten viraston toimitilojen ja oppilaitosten, tilanne vaihtelee suuresti, ja tällaiset edellytykset täyttyvät alle puolella virastoista.

Virastojen päätoimipaikkasopimukseen sisältyy harvoin **virastojen toimitiloja** koskeva määräys, jolla taataan sopiva sijaintipaikka, maksuttomat toimitilat, kaikki viraston tarvitsemat palvelut tai toimitilojen ylläpito.

Vain muutamien virastojen päätoimipaikkasopimuksessa on määräyksiä **oppilaitoksista**, kuten Eurooppa-kouluista tai niitä vastaavista oppilaitoksista. Käytännössä 33 erillisvirastosta kaksitoista tarjoaa mahdollisuuden koulunkäyntiin tällaisissa oppilaitoksissa.

4. PÄÄTELMÄ

EU:n erillisvirastot ovat Euroopan unionin keskeisiä toimijoita. Erityisasiantuntemuksensa ansiosta ne auttavat unionin politiikkojen muokkaamisessa ja täytäntöönpanossa. Koska ne sijaitsevat eri jäsenvaltioissa, ne myös lisäävät unionin yleistä näkyvyyttä. Unionin toiminnan kannalta on sen vuoksi olennaisen tärkeää valita virastoille tarkoituksenmukaiset sijaintipaikat ja tarjota niiden kitkattomalle toiminnalle tarpeelliset edellytykset.

Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio sopivat heinäkuussa 2012 yhteisen lähestymistavan yhteydessä useista periaatteista, joilla tehostetaan ja yhtenäistetään unionin virastojen järjestelmää, muun muassa niiden toimipaikkojen sijainnin osalta. Vaikka yhteinen lähestymistapa ei vaikuta toimipaikkojen sijaintipaikan valintaa koskeviin käytäntöihin, jotka olivat jo vakiintuneita, kun yhteinen lähestymistapa hyväksyttiin, siinä esitetään yhtenäiset puitteet toimipaikkoja koskevaa päätöksentekoa varten. Yhteisen lähestymistavan periaatteet koskevat toimipaikkojen valintakriteereitä, valinnan ajoittamista ja isäntävaltioiden tarjoamia yhdenmukaisia edellytyksiä.

Näitä periaatteita on kuitenkin voitu testata vain vähän vuoden 2012 jälkeen. Tänä aikana on valittu toimipaikat vain neljälle virastolle, ja näistä virastoista kaksi on vasta äskettäin siirtynyt uusiin isäntäjäsenvaltioihinsa. Kertomuksessa kuitenkin osoitetaan, että näissä muutamissa tapauksissa toimipaikkojen sijainnin valinta on perustunut puolueettomiin seikkoihin, erityisesti yhteisessä lähestymistavassa esitettyihin puolueettomiin kriteereihin tai tietyn viraston tehtävien erityisluonteen huomioon ottamiseen.

Kertomuksesta käy myös ilmi, että toimipaikan sijainnin valinnan jälkeen isäntäjäsenvaltiot olivat edelleen sitoutuneita varmistamaan virastojen kitkattoman toiminnan pitkällä aikavälillä ja että useimmissa tapauksissa niiden dynaamiset suhteet virastoihin vahvistettiin päätoimipaikkasopimuksissa.

Komissio katsoo sen vuoksi, että yhteisen lähestymistavan periaatteet luovat hyvän perustan virastojen toimipaikkoja koskevalle päätöksenteolle ja varmistavat, että isäntäjäsenvaltiot vastaavat virastojen erityistarpeisiin.