EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 29.4.2019
COM(2019) 196 final

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE, ALUEIDEN KOMITEALLE SEKÄ TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMELLE

Komission petostentorjuntastrategia: tehostetut toimet EU:n talousarvion suojaamiseksi

{SWD(2019) 170 final} - {SWD(2019) 171 final}

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE, ALUEIDEN KOMITEALLE SEKÄ TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMELLE

Komission petostentorjuntastrategia: tehostetut toimet EU:n talousarvion suojaamiseksi

SISÄLLYSLUETTELO

Keskeiset lyhenteet 2

1. Tiivistelmä 4

2. Johdanto 5

2.1. Euroopan unionin petostentorjunta 5

2.2. Komission vuoden 2011 petostentorjuntastrategia 7

2.3. Komission petostentorjuntastrategian täytäntöönpano ja arviointi 8

2.4. Uuden petostentorjuntastrategian tarve 8

2.5. Komission vuoden 2019 petostentorjuntastrategian soveltamisala 9

3. Petosriskinarviointi 11

4. Periaatteet ja painopisteet 13

4.1. Komission vuoden 2011 petostentorjuntastrategian ja vuoden 2019 petostentorjuntastrategian periaatteet 13

4.2. Komission uuden petostentorjuntastrategian ensisijaiset tavoitteet 15

4.2.1. Tavoite 1: tietojen keruu ja analysointi 15

4.2.2. 18

5. Muut tavoitteet 20

6. Seuranta ja raportointi 21

Keskeiset lyhenteet

Lyhenne	*Merkitys*
AOD	Valtuutettu tulojen ja menojen hyväksyjä
CAFS	Komission petostentorjuntastrategia
PO(t)	Pääosasto(t)
PO BUDG	Budjettipääosasto
PO HR	Henkilöstöhallinnon ja turvallisuustoiminnan pääosasto
PO TAXUD	Verotuksen ja tulliliiton pääosasto
ETT	Euroopan tilintarkastustuomioistuin
EPPO	Euroopan syyttäjänvirasto
Eurojust	Euroopan unionin rikosoikeudellisen yhteistyön virasto
Europol	Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirasto
FPDNet	Petostenehkäisy- ja -havaitsemisverkosto
FN	Alaviite
FR	Varainhoitoasetus[1]
IAS	Sisäisen tarkastuksen toimiala
IBOA(t)	EU:n toimielimet, elimet ja laitokset
IMS	Sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmä
MFF	Monivuotinen rahoituskehys
MS	Jäsenvaltiot
OLAF	Euroopan petostentorjuntavirasto
OLAF-asetus	Asetus (EU, Euratom) N:o 883/2013[2]

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) 2018/1046, annettu 18 päivänä heinäkuuta 2018, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä, asetusten (EU) N:o 1296/2013, (EU) N:o 1301/2013, (EU) N:o 1303/2013, (EU) N:o 1304/2013, (EU) N:o 1309/2013, (EU) N:o 1316/2013, (EU) N:o 223/2014, (EU) N:o 283/2014 ja päätöksen N:o 541/2014/EU muuttamisesta sekä asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 kumoamisesta, EUVL L 193, 30.7.2018, s. 1.

[2] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 883/2013, annettu 11 päivänä syyskuuta 2013, Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen

PIF[3]	EU:n taloudellisten etujen suojaaminen
PIF-direktiivi	Direktiivi (EU) 2017/1371[4]
SG	Pääsihteeristö
SJ	Oikeudellinen yksikkö
SOCTA	Vakavaa ja järjestäytynyttä rikollisuutta koskeva uhkakuva-arvio
SPP	Strateginen suunnittelu ja ohjelmointi
SEUT	Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus
TOR	Perinteiset omat varat
ALV	Arvonlisävero

(EY) N:o 1073/1999 ja neuvoston asetuksen (Euratom) N:o 1074/1999 kumoamisesta, EUVL L 248, 18.9.2013, s. 1, sellaisena kuin se on muutettuna.

[3] Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamista tarkoittava ranskankielinen lyhenne.

[4] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2017/1371, annettu 5 päivänä heinäkuuta 2017, unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin, EUVL L 198, 28.7.2017, s. 29.

1. Tiivistelmä

EU:n kansalaiset ja veronmaksajat ansaitsevat EU:n toimielimet, jotka toimivat äärimmäisen rehellisesti. Heidän kovalla työllään ansaitsemansa varat, joilla jäsenvaltiot maksavat rahoitusosuudet EU:n talousarvioon, olisi käytettävä moitteettomasti ja tehokkaasti ja suojattava petoksilta. EU tehosti petostentorjuntaa ratkaisevasti vuonna 2017 hyväksymällä direktiivin unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin ja asetuksen Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamisesta. Jotta tämä myönteinen kehitys jatkuisi vuoden 2018 jälkeen ja jotta komissio voisi valmistella vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehyksen uudet meno-ohjelmat, komissio saattaa tällä tiedonannolla vuonna 2011 julkaisemansa petostentorjuntastrategian ajan tasalle. Komission petostentorjuntastrategia on sisäinen poliittinen asiakirja, joka sitoo komission yksiköitä ja toimeenpanovirastoja, kun ne torjuvat EU:n taloudellisiin etuihin vaikuttavia petoksia ja lahjontaa.

Komission vuoden 2011 petostentorjuntastrategian arvioinnissa todettiin, että petostentorjuntastrategia on yhä asianmukainen ja tehokas toimintapoliittinen kehys komissiolle EU:n talousarvion suojaamisessa, mutta se on mukautettava muuttuvaan tilanteeseen (esimerkiksi uudet rahoitusjärjestelyt ja petossuuntaukset, tietoteknisten välineiden kehitys).

Komission yksiköt ovat lisäksi suorittaneet petosriskin arvioinnin, johon ovat osallistuneet myös toimeenpanovirastot. Kaksi keskeistä tunnistettua haavoittuvuustekijää ovat i) petoksia koskevien tietojen riittämätön analysointi, minkä vuoksi komissiolla on puutteellinen kuva petoksista, ja ii) tietyt puutteet osastojen tasolla tapahtuvaa petosriskien hallintaa koskevassa komission valvonnassa. Näihin heikkouksiin on puututtu myös Euroopan tilintarkastustuomioistuimen hiljattain antamaan erityiskertomukseen ”EU:n varainkäyttöön liittyvien petosten torjunta: toimia tarvitaan” sisältyvissä suosituksissa.

Tämän vuoksi komission vuoden 2019 petostentorjuntastrategian ensisijaisia tavoitteita ovat komission analyyttisten valmiuksien vahvistaminen petosten ehkäisemistä ja havaitsemista varten ja komission petostentorjuntatoimien keskitetympi valvontajärjestelmä. Lisäksi petostentorjuntastrategiaa täydentävän, komission yksiköille ja toimeenpanovirastoille osoitetun toimintasuunnitelman tavoitteena on parantaa yleisesti petostentorjunnan alalla tehtävää yhteistyötä ja petostentorjuntaan liittyviä työnkulkuja, kuten parhaillaan käynnistettävää komission ja EU:n muiden elinten yhteistyötä OLAFin ja Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) kanssa. Toimintasuunnitelman avulla jatketaan myös komission vuoden 2011 petostentorjuntastrategiaan liittyvää työtä, erityisesti julkisten hankintojen moitteettomuuden varmistamisessa ja kansainvälisen yhteistyön kannustamisessa.

Komissio aikoo tiukentaa vuoden 2019 petostentorjuntastrategiaa ja sitä täydentävää toimintasuunnitelmaa koskevia sisäisiä valvontajärjestelmiään ja kehittää indikaattoreita, joilla parannetaan petostentorjuntatoimien mitattavuutta. Tämä heijastuu Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamisesta annettavissa vuosikertomuksissa, joissa komissio raportoi säännöllisesti petostentorjuntastrategiansa täytäntöönpanosta.

Komission vuoden 2019 petostentorjuntastrategian tavoitteet on lueteltu tämän tiedonannon liitteessä. Tiedonantoa täydentävät kaksi komission yksiköiden valmisteluasiakirjaa, joista toisessa esitellään petosriskinarvioinnin tulokset ja toisessa vahvistetaan ajan tasalle saatettu toimintasuunnitelma. Komission vuoden 2011 petostentorjuntastrategian arviointi julkaistaan samanaikaisesti erillisessä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.

2. Johdanto

2.1. Euroopan unionin petostentorjunta

EU:n talousarvioon vaikuttavat petokset voivat johtaa EU:n varojen ohjaamiseen muihin kuin laillisiin tarkoituksiin ja vaarantaa tällä tavoin EU:n toiminnan tulokselisuuden. Petosten tekijät kyseenalaistavat onnistuessaan EU:n toimien rehellisyyden ja heikentävät yleisön luottamusta EU:n politiikkoihin.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) 317 artiklan ja varainhoitoasetuksen[5] 36 artiklan nojalla komissio toteuttaa EU:n talousarviota noudattamalla moitteettoman varainhoidon periaatteita ja soveltamalla tehokasta ja vaikuttavaa sisäistä valvontaa, johon kuuluu petosten ja muiden sääntöjenvastaisuuksien ehkäiseminen, havaitseminen ja korjaaminen[6] sekä niitä koskevien jatkotoimenpiteiden toteuttaminen. Komissio toimii yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa, sillä ne keräävät ja käyttävät 80 prosenttia EU:n talousarviovaroista. Sen takia SEUT-sopimuksen 325 artiklan 1 kohdassa velvoitetaan EU ja jäsenvaltiot suojaamaan EU:n taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä ja muulta laittomalta toiminnalta.

Komissio laatii vuosittain kertomuksen EU:n taloudellisten etujen suojaamisesta (PIF-kertomus[7]). Kertomuksessa esitetään yleiskatsaus siitä, miten havaitut sääntöjenvastaisuudet, mukaan lukien petokset, vaikuttavat EU:n talousarvioon. Vaikka lukumäärät ja numerot vaihtelevat vuosittain, on selvää, että tiedossa olevien ja ilmoitettujen petosten määrä[8] edellyttää EU:lta jatkuvia toimenpiteitä.

[5] Ks. alaviite 1.

[6] Petosten korjaaminen on yläkäsite, jolla viitataan erityisesti väärin käytettyjen varojen takaisin perimiseen ja hallinnollisiin seuraamuksiin.

[7] Viimeisin kertomus: Komission kertomus Euroopan Parlamentille ja neuvostolle – 29. vuosikertomus Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamisesta ja petostentorjunnasta (2017), COM(2018) 553 final.

[8] Koska tähän eivät luonnollisesti sisälly havaitsematta jääneet petokset, petosten todellista määrää ei ole mahdollista määritellä.

Petoksiksi ilmoitetut sääntöjenvastaisuudet vuosina 2014–2017

	2014		2015		2016		2017	
Toimintalohko	Petoksiksi ilmoitettujen sääntöjen-vastaisuuksien määrä	Raha-määrät (milj. euroa)	Petoksiksi ilmoitettujen sääntöjen-vastaisuuksien määrä	Raha-määrät (milj. euroa)	Petoksiksi ilmoitettujen sääntöjen-vastaisuuksien määrä	Raha-määrät (milj. euroa)	Petoksiksi ilmoitettujen sääntöjen-vastaisuuksien määrä	Raha-määrät (milj. euroa)
Luonnonvarat	519	68,6	444	74,1	413	61,8	276	59,9
Koheesiopolitiikka	306	274,2	371	477,5	407	236,9	345	320,4
Liittymisen valmistelu	31	14,47	29	7,8	28	3,0	19	3,2
Suorat menot	83	4,7	5	0,2	49	6,3	65	7,3
Omat varat	710	176,2	612	78	513	83	441	76,4
Yhteensä	**1 649**	**538,2**	**1 461**	**637,6**	**1 410**	**391,0**	**1 146**	**467.1**

Lähde: Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaaminen – petostentorjunnan vuosikertomukset 2014–2017[9].

[9] Näissä luvuissa ei ole vielä otettu täysin huomioon Yhdistyneessä kuningaskunnassa äskettäin havaittuja merkittäviä tapauksia, joissa on kyse tulliarvon aliarvottamisesta (ks. OLAFin kertomus vuodelta 2017, s. 26) ja joiden talousarviovaikutuksen arvioidaan olevan noin 2,5 miljardia euroa.

Euroopan parlamentti tarkistaa vuosittain PIF-kertomuksen ja kommentoi sitä päätöslauselmassa, mikä korostaa petostentorjunnan merkitystä.[10] Euroopan tilintarkastustuomioistuin on äskettäin laatinut erityiskertomuksen[11] toimielinten välisestä kehyksestä ja työskentelymenetelmistä, joiden avulla komissio torjuu EU:n menoihin liittyviä petoksia. Kertomuksessa korostettiin asian merkitystä ja suositeltiin lisätoimia.

Komission tarkistetussa petostentorjuntastrategiassa esitetään kokonaisvaltainen lähestymistapa EU:n taloudellisia etuja vahingoittavien petosten torjumiseen. Strategia ohjaa komissiota, sen osastoja ja toimeenpanovirastoja, kun ne hoitavat laillisia, poliittisia ja hallinnollisia velvollisuuksiaan EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi. Jäsenvaltioita ei käsitellä suoraan, mutta komissio kehottaa niitä ryhtymään asianmukaisiin toimenpiteisiin EU:n taloudellisiin etuihin vaikuttavien petosten ehkäisemiseksi, havaitsemiseksi ja korjaamiseksi perussopimuksen mukaisen velvollisuutensa mukaisesti. Vastuussa olevat komission osastot ja OLAF tukevat ja valvovat jatkossakin jäsenvaltioiden petostentorjuntatoimia.

2.2. Komission vuoden 2011 petostentorjuntastrategia

Komissio hyväksyi nykyisen petostentorjuntastrategiansa 24. kesäkuuta 2011. Siihen sisältyivät i) komission muille toimielimille antama tiedonanto[12], jossa kuvaillaan strategiset tavoitteet ja keskeiset toimenpiteet niiden saavuttamiseksi, ja ii) yksityiskohtaisempi komission sisäinen toimintasuunnitelma[13].

Komission vuoden 2011 petostentorjuntastrategiassa määritellään seuraavat kolme ensisijaista tavoitetta: i) sisällytetään petostentorjuntasäännökset vuosien 2014–2020 monivuotiseen rahoituskehykseen sisältyviä rahoitusohjelmia koskeviin komission ehdotuksiin, ii) laaditaan petostentorjuntastrategioita komission yksiköiden tasolla ja iii) tarkistetaan julkisia hankintoja koskevia direktiivejä.

[10] Ks. esim. Euroopan parlamentin 3. toukokuuta 2018 antama päätöslauselma asiakirjasta ”Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamisesta – petostentorjunta Vuosikertomus 2016” (2017/2216(INI), P8_TA(2018)0196), jonka johdanto-osan B kohdassa todetaan seuraavaa: ”katsoo, että moitteettoman julkisten varojen käytön ja unionin taloudellisten etujen suojaamisen olisi oltava unionin politiikassa keskiössä, jotta kansalaisten luottamusta lisättäisiin varmistamalla, että heidän rahojaan käytetään asianmukaisesti ja vaikuttavasti”. http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2018-0196&format=XML&language=FI

[11] ”EU:n varainkäyttöön liittyvien petosten torjunta: toimia tarvitaan”, Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 01/2019.

[12] Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle sekä tilintarkastustuomioistuimelle, annettu 24. syyskuuta 2011, komission petostentorjuntastrategiasta, COM(2011) 376 final.

[13] Tiedonanto komissiolle, komission sisäinen toimintasuunnitelma komission petostentorjuntastrategian täytäntöönpanosta, SEC(2011) 787/3. Lisäksi tiedonantoa täydensi toimintasuunnitelma savukkeiden ja alkoholin salakuljetuksen torjunnasta: komission yksiköiden valmisteluasiakirja, toimintasuunnitelma savukkeiden ja alkoholin salakuljetuksen torjunnasta EU:n itärajalla, SEC(2011) 791 final.

2.3. Komission petostentorjuntastrategian täytäntöönpano ja arviointi

Komissio on raportoinut vuoden 2011 petostentorjuntastrategiansa täytäntöönpanosta vuodesta 2013 lähtien PIF-kertomuksissa[14]. Ensisijaiset toimet ja kaikki sisäisessä toimintasuunnitelmassa määritellyt toimenpiteet on toteutettu tai ovat yhä toteutettavina, jos kyseessä ovat luonteeltaan toistuvat toimenpiteet, kuten koulutus.

Komission yksiköt suorittivat arvioinnin vuoden 2011 petostentorjuntastrategian ja sen täytäntöönpanon tarkoituksenmukaisuuden, vaikuttavuuden, tehokkuuden ja johdonmukaisuuden arvioimiseksi. Arvioinnin tulokset on esitelty yksityiskohtaisesti komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa, joka on julkaistu yhdessä tämän tiedonannon kanssa.

2.4. Uuden petostentorjuntastrategian tarve

Komission nykyinen, vuoden 2011 petostentorjuntastrategiaan perustuva petostentorjuntakehys tarjoaa jo valmiiksi hyvän strategisen perustan petosten torjuntaa varten. Seuraavan, vuoden 2020 jälkeisen monivuotisen rahoituskehyksen valmisteleminen tarjoaa kuitenkin komissiolle tilaisuuden mukauttaa ja vahvistaa petostentorjuntatoimiaan tarpeen mukaan esimerkiksi uusien rahoitustapojen osalta. Lisäksi komission vuoden 2019 petostentorjuntastrategian avulla vahvistetaan sellaisten petosten torjuntaa, jotka vahingoittavat talousarvion tulopuolta (esim. ehkäisemällä veropetoksia ja torjumalla salakuljetusta)[15].

Komission petostentorjuntapolitiikan arvioinnin ohjaamiseksi komission yksiköt toteuttivat petosriskinarvioinnin, josta on esitetty tiivistelmä seuraavassa luvussa. Vuoden 2019 petostentorjuntastrategiassa otetaan myös huomioon muun muassa strategian täytäntöönpanoa vuosina 2011–2017 koskeva arviointi ja äskettäin toteutetun Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tuloksellisuustarkastuksen ”EU:n varainkäyttöön liittyvien petosten torjunta: toimia tarvitaan”[16] tulokset.

Komission vuoden 2019 petostentorjuntastrategiassa otetaan myös huomioon kaksi merkittävää lisäystä, jotka hyväksyttiin EU:n petostentorjuntalainsäädäntöön vuonna 2017. Ne ovat i) PIF-direktiivi[17], jossa säädetään jäsenvaltioiden rikoslainsäädäntöjä koskevista tiukemmista yhteisistä vaatimuksista, jotta voidaan suojata EU:n taloudellisia etuja, ja ii) asetus Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamisesta[18] tehostamalla tässä vaiheessa 22 jäsenvaltion välistä yhteistyötä. Kun EPPO on toiminnassa (vuonna 2021), se nostaa tehokkaammin syytteitä EU:n taloudellisia etuja vahingoittavista rikoksista. Lisäksi

[14] Ks. alaviite 7.

[15] Kuten komission sisäisen tarkastuksen yksikkö suositteli vuonna 2016 tekemässään tarkastuksessa perinteisten omien varojen alalla toteutettujen petostentorjuntatoimien tuloksista ja koordinoinnista. Tarkastusta kuvataan lyhyesti komission Euroopan parlamentille ja neuvostolle antamassa vuosikertomuksessa vuonna 2016 toimitetuista sisäisistä tarkastuksista, COM(2017) 497 final, 15.9.2017, s. 11.

[16] Mainittu edellä 2.1 kohdassa ja alaviitteessä 11.

[17] Ks. alaviite 4.

[18] Neuvoston asetus (EU) 2017/1939, annettu 12 päivänä lokakuuta 2017, tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamisessa, EUVL L 283, 31.10.2017, s. 1.

rikosoikeudellisia ja hallinnollisia tutkimuksia koskevaan yhdennettyyn lähestymistapaan sisältyy ehdotus OLAF-asetuksen muuttamisesta[19]. Näiden ehdotettujen muutosten ansiosta OLAF voi tehdä tiivistä yhteistyötä EPPOn kanssa ja suorittaa tehokkaammin omia tutkimuksiaan. EPPOn, OLAFin, Eurojustin, Europolin ja jäsenvaltioiden välinen sujuva ja vahva yhteistyö on välttämätöntä sen varmistamiseksi, että tutkimukset ovat kattavia ja että petostentorjunnan uusi institutionaalinen rakenne on kaikilta osin tehokas[20]. EPPOn perustamisen vaikutukset komission osastoihin ilmenevät myös komission vuoden 2019 petostentorjuntastrategiaan liittyvästä toimintasuunnitelmassa[21].

2.5. Komission vuoden 2019 petostentorjuntastrategian soveltamisala

Komission vuoden 2019 petostentorjuntastrategiassa keskeistä on EU:n taloudellisten etujen suojeleminen petoksilta, lahjonnalta ja muilta tahallisilta sääntöjenvastaisuuksilta sekä vakavien väärinkäytösten riskin torjunta EU:n toimielimissä ja elimissä. Nämä alat ovat myös keskeisiä lainsäädäntövallan käyttäjälle petostentorjunnassa.[22] Näin ollen komission uusi petostentorjuntastrategia kattaa

- EU:n taloudellisiin etuihin vaikuttavat petokset – mukaan lukien arvonlisäveropetokset –, lahjonnan ja varojen väärinkäytön, sellaisina kuin ne on määritelty PIF-direktiivin 3 ja 4 artiklassa;
- muut unionin taloudellisiin etuihin vaikuttavat rikokset, kuten hankintamenettelyjen väärinkäyttöön liittyvät rikokset, joilla on vaikutusta EU:n talousarvioon;
- sääntöjenvastaisuudet, sellaisina kuin ne on määritelty asetuksen (EY, Euratom) N:o 2988/95[23] 1 artiklan 2 kohdassa (siinä määrin kuin ne ovat[24] tahallisia eivätkä sisälly edellä mainittuihin rikoksiin);
- unionin toimielinten ja elinten henkilöstön tai jäsenten vakavat virkatehtävien suorittamiseen liittyvät rikkomukset, sellaisina kuin niitä ne mainitaan OLAF-asetuksen 1 artiklan 4 kohdassa ja komission päätöksen 1999/352/EY, EHTY, Euratom[25] 2 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa.

Kun komission vuoden 2019 petostentorjuntastrategiassa viitataan ”petoksiin”, siinä käytetään tätä sanaa useiden erilaisten rikollisten ja muiden kuin rikollisten väärinkäytösten

[19] Komission 23. toukokuuta 2018 esittämä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista annetun asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 muuttamisesta Euroopan syyttäjänviraston kanssa tehtävän yhteistyön ja OLAFin tutkimusten vaikuttavuuden osalta, COM(2018) 338.

[20] Kuten Euroopan parlamentin 3. toukokuuta 2018 asiakirjasta ”Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaaminen – petostentorjunta Vuosikertomus 2016” antaman päätöslauselman (ks. alaviite 10) 11 kohdassa on korostettu.

[21] Komission vuoden 2019 petostentorjuntastrategiaa täydentävän toimintasuunnitelman B.I kohta, SWD(2019) 170.

[22] Ks. OLAF-asetuksen 1 artiklan 1 ja 4 kohta (ks. alaviite 2).

[23] Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 2988/95, annettu 18 päivänä joulukuuta 1995, Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta, EYVL L 312, 23.12.1995, s. 1.

[24] Kaikki sääntöjenvastaisuudet kuuluvat OLAF-asetuksen soveltamisalaan, mutta komission uudessa petostentorjuntastrategiassa keskitytään tahallisiin väärinkäytöksiin.

[25] Komission päätös 1999/352/EY, EHTY, Euratom, tehty 28 päivänä huhtikuuta 1999, Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) perustamisesta, EYVL L 136, 31.5.1999, s. 20, sellaisena kuin se on muutettuna.

yläkäsitteenä, kuten edellä on määritelty. Tarkempia tietoja ja tausta on esitetty petosriskinarvioinnissa[26].

Kun tässä tiedonannossa ja sitä täydentävissä komission yksiköiden valmisteluasiakirjoissa viitataan EU:n talousarvion suojaamiseen, yleisen talousarvion oikeudellisen kehyksen ulkopuoliset EU:n taloudelliset edut, kuten Euroopan kehitysrahasto[27], sisältyvät siihen soveltuvin osin.

[26] SWD (2019) 171, s. 6.

[27] Ks. neuvoston asetus (EU) 2018/1877, annettu 26 päivänä marraskuuta 2018, yhdenteentoista Euroopan kehitysrahastoon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta ja asetuksen (EU) 2015/323 kumoamisesta, EUVL L 307, 3.12.2018, s. 1, sekä sen sisältämät viitteet.

3. Petosriskinarviointi[28]

Laadullinen petosriskinarviointi suoritettiin tiiviissä yhteistyössä komission kaikkien yksiköiden ja toimeenpanovirastojen kanssa. Siinä keskityttiin komission sisäisten valvontajärjestelmien alttiuteen petoksille ja tunnistettiin osa-aluetta, joilla tarvitaan parannuksia:

- Parantaakseen petosriskinarviointia ja petosriskinhallintaa komissio tarvitsee kattavammat keskeiset analyyttiset valmiudet, jotta se voi tutkia järjestelmällisesti petosmuotoja, petosten tekijöiden profiileja ja EU:n sisäisten valvontajärjestelmien haavoittuvuustekijöitä koskevat tiedot. Vahvistamalla merkittävästi komission analyyttisia valmiuksia voidaan tarjota tukea ja neuvontaa talouden toimijoille, tarkastajille ja tutkijoille petosten ehkäisemisessä ja torjunnassa ja auttaa sillä tavoin komissiota i) laatimaan petostentorjuntapolitiikkoja tosiseikkojen ja näytön perusteella, ii) käyttämään valvontamekanismejaan ja -resurssejaan mahdollisimman vaikuttavasti ja tehokkaasti sekä iii) havaitsemaan petokset.
- Komission soveltaman hajautetun varainhoidon mallin mukaisesti petosriskinarvioinnista ja -hallinnasta vastaavat valtuutetut tulojen ja menojen hyväksyjät[29], eli ensisijainen vastuu on komission yksiköillä ja toimeenpanovirastoilla. Tämän mallin keskeisenä etuna on mahdollisuus räätälöidä petostentorjuntastrategiat kunkin yksittäisen osaston politiikan alan tai toimialan mukaisesti. Johdonmukaisuuden varmistamiseksi ja tehokkuuden ja vaikuttavuuden optimoimiseksi petosriskien hajautettua arviointia ja hallintaa on kuitenkin koordinoitava ja seurattava vahvan keskitetyn arviointijärjestelmän avulla.

Systeemisten haavoittuvuustekijöiden lisäksi petosriskinarvioinnissa on analysoitu myös petosmalleja. Kustannusten ilmoittaminen liian suuriksi valheellisissa ilmoituksissa ja/tai todistusasiakirjojen väärentäminen on yksi yleisimmistä havaituista petosmalleista. Tällaisen petosriskin odotetaan pienenevän, koska uudessa varainhoitoasetuksessa ja vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehyksen alakohtaisissa ohjelmissa pyritään lisäämään sellaisen EU:n rahoituksen osuutta, joka ei liity kustannuksiin tai joka perustuu yksinkertaistettuihin kustannusvaihtoehtoihin, jotka ovat osoittautuneet vähemmän alttiiksi petoksille.[30] Tällaisin rahoitusmuotoihin mahdollisesti sisältyviä uusia riskejä, jotka liittyvät tukitoimenpiteen tulosten varmentamiseen, seurataan ja tarvittaessa hillitään. Siksi komission uudessa vuoden 2019 petostentorjuntastrategiassa kehotetaan optimoimaan valvontastrategiat.[31]

Tullipetokset, joita tehdään salakuljettamalla, antamalla virheellisiä ilmoituksia tai aliarvottamalla, aiheuttavat perinteisten omien varojen alalla merkittävää vahinkoa EU:n talousarviolle. Vuonna 2016 perinteisiin omiin varoihin liittyvien petosten havaitsemisaste (0,33 prosenttia) oli enemmän kuin talousarvion menopuolen petosten havaitsemisaste

[28] Esitelty yksityiskohtaisesti täydentävässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa SWD(2019) 171.
[29] Varainhoitoasetuksen 74 artiklan 2 kohdan toisen virkkeen nojalla.
[30] Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuodelta 2016 ja toimielinten vastaukset, EUVL C 322, 28.9.2017, s. 1, 1.10/11 kohta.
[31] Komission vuoden 2019 petostentorjuntastrategiaa täydentävän toimintasuunnitelman toimi nro 27, SWD(2019) 170.

(0,21 prosenttia).[32] Tämä suuntaus jatkui vuonna 2017, vaikka ero oli pienempi[33] (0,30 % / 0,29 %). Arvonlisäveron osalta arvioidaan, että rajatylittävät petokset, kuten missing trader -petokset eli karusellipetokset[34], aiheuttavat talousarvioon vuosittain noin 50 miljardin euron tappiot.[35] Suurimman osan näistä tappioista kantavat kuitenkin jäsenvaltiot.

Tuloihin liittyvissä petoksissa järjestäytyneiden rikollisryhmien aiheuttamat vahingot ovat hyvin merkittäviä[36], mutta tällaiset rikollisryhmät toimivat myös hankintoihin ja tukiin liittyvien petosten alalla[37]. EU:lla on toimintapoliittinen sykli[38] järjestäytyneen rikollisuuden ja vakavan kansainvälisen rikollisuuden torjumiseksi, mihin sisältyy EU:n toimielinten ja virastojen sekä jäsenvaltioiden välinen koordinointi. Useat tällaiseen rikollisuuteen liittyvät vuosien 2018–2021 toimintapoliittiset painopisteet liittyvät petostentorjuntaan.[39] Savukkeiden salakuljetuksen ja tupakkatuotteiden laittoman kaupan muiden muotojen torjumista koskevassa EU:n strategiassa[40], johon liittyvä toimintasuunnitelma[41] saatettiin äskettäin ajan tasalle, keskitytään myös vahvasti järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan.

---

[32] Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle: Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaaminen – Petostentorjunta, vuosikertomus 2016, COM(2017) 383 final, s. 15. Petosten havaitsemisasteella mitataan havaitun petoksen taloudellista vaikutusta osuutena kokonaistuloista tai -menoista; se arvioidaan sekä koko talousarvion että yksittäisten alojen osalta.

[33] Tähän ei sisälly Yhdistyneen kuningaskunnan aliarvottamista koskeva tapaus, joka on selitetty OLAFin vuoden 2017 kertomuksen sivuilla 26–27: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2017_en.pdf

[34] Selitetty Euroopan unionin vakavaa ja järjestäytynyttä rikollisuutta koskevassa Europolin uhkakuva-arviossa (SOCTA), 2017, s. 44: https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017

[35] Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle arvonlisäveroa koskevasta toimintasuunnitelmasta – Kohti EU:n yhtenäistä arvonlisäveroaluetta – aika tehdä päätöksiä, annettu 7 päivänä huhtikuuta 2016, COM(2016) 148 final, s. 3.

[36] OLAFin kertomus vuodelta 2016, s. 19: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2016_en.pdf

[37] OLAFin kertomus vuodelta 2017, s. 22–23: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2017_en.pdf
Europol, SOCTA 2017 (ks. alaviite 34), s. 45.

[38] Neuvoston pääsihteeristön julkaisu ”Järjestäytyneen ja vakavan kansainvälisen rikollisuuden torjuntaa koskeva EU:n toimintapoliittinen sykli”: https://www.consilium.europa.eu/media/30217/qc0114638fin.pdf

[39] Neuvoston päätelmät, annettu 18 päivänä toukokuuta 2017, EU:n painopisteiden asettamisesta järjestäytyneen ja vakavan kansainvälisen rikollisuuden torjunnassa vuosina 2018–2021, neuvoston asiakirja 9450/17:
http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9450-2017-INIT/fi/pdf
Petoksiin liittyvät painopisteet (jotka eivät rajoitu EU:n talousarviota vahingoittaviin petoksiin) liittyvät kyberrikollisuuteen, valmistevero- ja arvonlisäpetoksiin, rahanpesuun, varallisuuden takaisin hankintaan ja asiakirjapetoksiin.

[40] Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle, annettu 6 päivänä kesäkuuta 2013, ”Savukkeiden salakuljetuksen ja tupakkatuotteiden muun laittoman kaupan tehokkaampi torjunta – Kokonaisvaltainen EU:n strategia”, COM(2013) 324 final.

[41] Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle, annettu 7 päivänä joulukuuta 2018, tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjumiseen tähtäävästä toisesta toimintasuunnitelmasta vuosiksi 2018–2022, COM(2018) 846 final.

Komission petostentorjuntastrategian arviointi ja petosriskinarviointi – komission petosriskinhallinnan vahvuudet ja heikkoudet

Vahvuudet:

- **organisaatiotason petostentorjuntastrategia, jossa määritellään johdonmukaiset yleisperiaatteet**
- **räätälöidyt petostentorjuntastrategiat yksiköiden tasolla, hallintasuunnitelmat ja raportointi, joiden avulla petosten ehkäisy ja havaitseminen on sisällytetty osaksi sisäistä valvontaa**
- **OLAFin ja muiden ”keskeisten yksiköiden” tuki ja parhaiden toimintatapojen vaihtaminen yhteistyöfoorumilla.**

Heikkoudet:

- **puutteet tietoteknisten järjestelmien avulla tapahtuvassa petoksiin liittyvien tietojen keruussa ja strategisessa analysoinnissa**
- **sellaisten merkityksellisten ja luotettavien indikaattoreiden puuttuminen, joiden avulla voitaisiin paremmin mitata petostentorjunnan onnistumista**

4. Periaatteet ja painopisteet

4.1. Komission vuoden 2011 petostentorjuntastrategian ja vuoden 2019 petostentorjuntastrategian periaatteet

Komission vuoden 2011 petostentorjuntastrategian yleisperiaate[42] on yhä kaikilta osin tarkoituksenmukainen. Se on toistettu komission uudessa petostentorjuntastrategiassa, jossa korostetaan EU:hun liittyvien petosten torjumiseksi tarvittavaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa. Kokonaisvaltainen lähestymistapa kattaa koko petostentorjuntasyklin ja käsittää seuraavat: i) parannetaan petosten ehkäisemisen, havaitsemisen ja tutkimisen edellytyksiä, ja ii) varmistetaan, että petosten aiheuttamat vahingot korvataan asianmukaisesti ja käytössä on riittävät pelotteet sekä oikeasuhteiset ja varoittavat seuraamukset. Näin ollen komission yksiköitä ja toimeenpanovirastoja koskevat petostentorjunnan perusperiaatteet ja tavoitenormit pätevät edelleen.[43]

Komission vuoden 2019 petostentorjuntastrategiaan kuuluvan lisäperiaatteen[44] mukaisesti komissio sitoutuu tehokkaaseen sisäiseen ja ulkoiseen viestintään EU:n petostentorjunnasta. Sisäinen viestintä on tärkeää toimielimen petostentorjuntatoimien ohjaamiseksi ja

[42] Ks. alaviite 12, komission vuoden 2011 petostentorjuntastrategia, s. 3.
[43] Ks. alaviite 12, komission vuoden 2011 petostentorjuntastrategia, s. 6–9.
[44] Johdettu komission tarkistetun sisäisen valvonnan kehyksen periaatteista 14/15, C(2017) 2373 final.

tukemiseksi, kun taas ulkoinen viestintä auttaa suojelemaan EU:n mainetta ja vakuuttamaan yleisön EU:n toimintaan liittyvän varainhoidon rehellisyydestä ja moitteettomuudesta. EU:n petostentorjunnasta tiedottaminen voi myös toimia pelotteena mahdollisille petoksen tekijöille.

Petostentorjunta:
Perusperiaatteet ja tavoitenormit

- **nollatoleranssi petoksille**
- **petostentorjunta sisäisen valvonnan olennaisena osana**
- **valvonnan kustannustehokkuus**
- **EU:n henkilöstön ammatillinen luotettavuus ja pätevyys**
- **EU:n varainkäytön avoimuus**
- **petosten ehkäisy ja erityisesti rahoitusohjelmiin liittyvien petosten ennaltaehkäisy**
- **tehokkaat tutkimusvalmiudet ja oikea-aikainen tiedonvaihto**
- **nopea korjaaminen (mukaan lukien petoksella saatujen varojen takaisinperintä ja oikeudelliset/hallinnolliset seuraamukset)**
- **hyvä yhteistyö sisäisten ja ulkoisten toimijoiden välillä,** erityisesti EU:n ja toimivaltaisten kansallisten viranomaisten välillä ja kaikkien asianomaisten EU:n toimielinten ja elinten osastojen kesken
- **tehokas sisäinen ja ulkoinen viestintä petostentorjunnasta**.

Seuraavat kaksi asiaa ovat keskeisiä ensimmäisen ja kolmannen periaatteen välillä mahdollisten ristiriitojen ratkaisemiseksi:

– Maineeseen liittyvä näkökohta on otettava täysin huomioon sovellettaessa vaatimusta petostentorjuntaan liittyvien valvontatoimien kustannustehokkuudesta erityisesti sisäisiä petoksia koskevissa tapauksissa.

– Petoksia ei ole mahdollista estää kokonaan, mutta nopeat toimet ovat välttämättömiä heti, kun on viitteitä siitä, että petos on saattanut tapahtua: OLAFille on ilmoitettava asiasta välittömästi, tarvittaessa on toteutettava varotoimenpiteitä, ja takaisinperintä on aloitettava mahdollisimman pian.

4.2. Komission uuden petostentorjuntastrategian ensisijaiset tavoitteet

Petosriskinarvioinnin perusteella ja edellä mainitun Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksen[45] suositukset huomioon ottaen komissio on määritellyt kaksi ensisijaista tavoitetta, joiden mukaisesti on parannettava i) tietojen keruuta ja analysointia sekä ii) koordinointia, yhteistyötä ja prosesseja.

4.2.1. Tavoite 1: tietojen keruu ja analysointi

Parannetaan edelleen ymmärrystä petosmalleista, petosten tekijöiden profiileista ja systeemisistä haavoittuvuustekijöistä, jotka liittyvät EU:n talousarvioon kohdistuviin petoksiin

Tietojen keruu ja analysointi palvelevat talouden toimijoita, tarkastajia ja tutkijoita ja auttavat EU:ta petostentorjunnassa erityisesti seuraavin keinoin:

- havainnoidaan ”petostentorjunnan ympäristöä” EU:ssa ja sen ulkopuolella ja tarjotaan tietoa kehittyvistä petosmalleista ja innovatiivisista petostentorjuntakeinoista;
- kerätään ja analysoidaan tietoja vahvistetuista ja epäillyistä petostapauksista, syvennetään tietämystä haavoittuvuustekijöistä, petosmalleista ja petosten tekijöiden profiileista ja autetaan ottamaan käyttöön tai säätämään valvontamekanismeja ja resursseja mahdollisimman tehokkaalla ja vaikuttavalla tavalla; sekä
- käsitellään tietoja riskiprofiileista ja petosindikaattoreista petosten havaitsemiseksi ja ehkäisemiseksi tulevaisuudessa.

Komissiolla on jo talousarvion menopuolen osalta kaksi tietokantaa, jotka ovat ratkaisevan tärkeitä petostentorjunnassa:

- varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmän tietokanta, johon tallennetaan epäluotettaville yrityksille suoran ja välillisen hallinnoinnin yhteydessä määrätyt hallinnolliset seuraamukset ja jossa varoitetaan mahdollisesti riskialttiista yksittäisistä toimijoista; ja
- OLAFin hallinnoima sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmä, jonka välityksellä jäsenvaltiot ilmoittavat yhteistyössä hallinnoituihin EU:n varoihin liittyvistä sääntöjenvastaisuuksista, petokset mukaan luettuina.

Toimintasuunnitelmassa yksityiskohtaisesti esiteltyihin toimenpiteisiin kuuluvat muun muassa tietojen täydellisyyden ja laadun seurannan parantaminen ja sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmän kehittäminen edelleen analyyttisena työkaluna. Ne lisäävät sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmän lisäarvoa komission että jäsenvaltioiden näkökulmasta. Komissio on sitoutunut parantamaan saatujen tietojen laatua ja täydellisyyttä sekä havaittujen petosten luonteen tai menetelmien analysointia

- yleisesti ottaen (kehittämällä edelleen sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmän tietojen analysointia ja muiden saatavilla olevien tietojen käyttöä) ja

[45] Mainittu edellä 2.1 kohdassa ja alaviitteessä 11.

- erityisten alojen ja/tai jäsenvaltioiden osalta (tekemällä perusteellisempia analyyseja, jotka perustuvat paljon laajempaan mutta räätälöityyn tietojen keruuseen ja tiiviiseen yhteistyöhön asiaankuuluvien sidosryhmien kanssa).

Komissio on sitoutunut tässä yhteydessä kehittämään erityisiä ja vertailukelpoisia tietoja petostentorjuntakehyksestä eri jäsenvaltioissa, sillä se muodostaa taustan havaintoja koskevien tietojen tulkinnalle. Tällä analyysien vahvistamisella pyritään viime kädessä parantamaan ehkäisemistä (esim. paremmat petosmalleja ja systeemisiä haavoittuvuustekijöitä koskevat tiedot, joiden pohjalta voidaan ryhtyä toimenpiteisiin), havaitsemista (esim. kehittämällä riski-indikaattoreita, jotka on räätälöity tiettyjä aloja tai alueita varten) ja tutkimista (esim. laajentamalla tietämystä petollisista toimista).

Uusi tiedustelutietojen seulontatoiminto tukee koko prosessia tutkimalla ennakoivasti petosten (torjunnan) ympäristöä uusien monialaisten tai alakohtaisten petosriskien varalta. Komissio aikoo käyttää kattavammin riskien pisteytystyökaluja[46] suorassa hallinnoinnissa ja tutkia tarkemmin ja edistää niiden käyttöä välillisessä ja yhteistyössä tapahtuvassa hallinnoinnissa.

Tulopuolella komissio ylläpitää perinteisten omien varojen osalta OWNRES-tietokantaa jäsenvaltioiden ilmoittamista sääntöjenvastaisuuksista. Komission petostentorjunnan tietojärjestelmä (AFIS) tarjoaa foorumin turvalliselle yhteydenpidolle jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa ja mahdollistaa tehokkaan rajatylittävän yhteistyön tullipetosten torjunnassa. Lisäksi komissio on kehittänyt useita työkaluja epäilyttävien toimien seuraamiseksi ja tunnistamiseksi.[47] Tämä työ on jaettu jäsenvaltioiden kanssa. Komissio tehostaa edelleen analyyttisia valmiuksiaan tällä alalla. Tavoitteena on tutkia, tukea ja helpottaa tietojen analysoinnin alalla hankitun tietämyksen, hyväksi havaittujen toimintatapojen ja saatujen kokemusten jakamista siten, että tämä hyödyttää petoksia torjuvia tullivirkailijoita. Perimmäisenä tavoitteena on luoda alan asiantuntijoiden yhteisö, parantaa kaikkien asianosaisten toimijoiden keskinäistä yhteistyötä ja saada aikaan todellista EU:n lisäarvoa.

Tietojen parempi saatavuus ja analyysitekniikoiden ja tietoteknisten välineiden jatkuva hienosäätö voivat myös parantaa OLAFille saapuvien tutkinnallisten tietojen laatua ja lisätä niiden määrää. Tämä voi puolestaan johtaa lopulta siihen, että keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä käynnistetään enemmän ja paremmin kohdennettuja tutkimuksia.

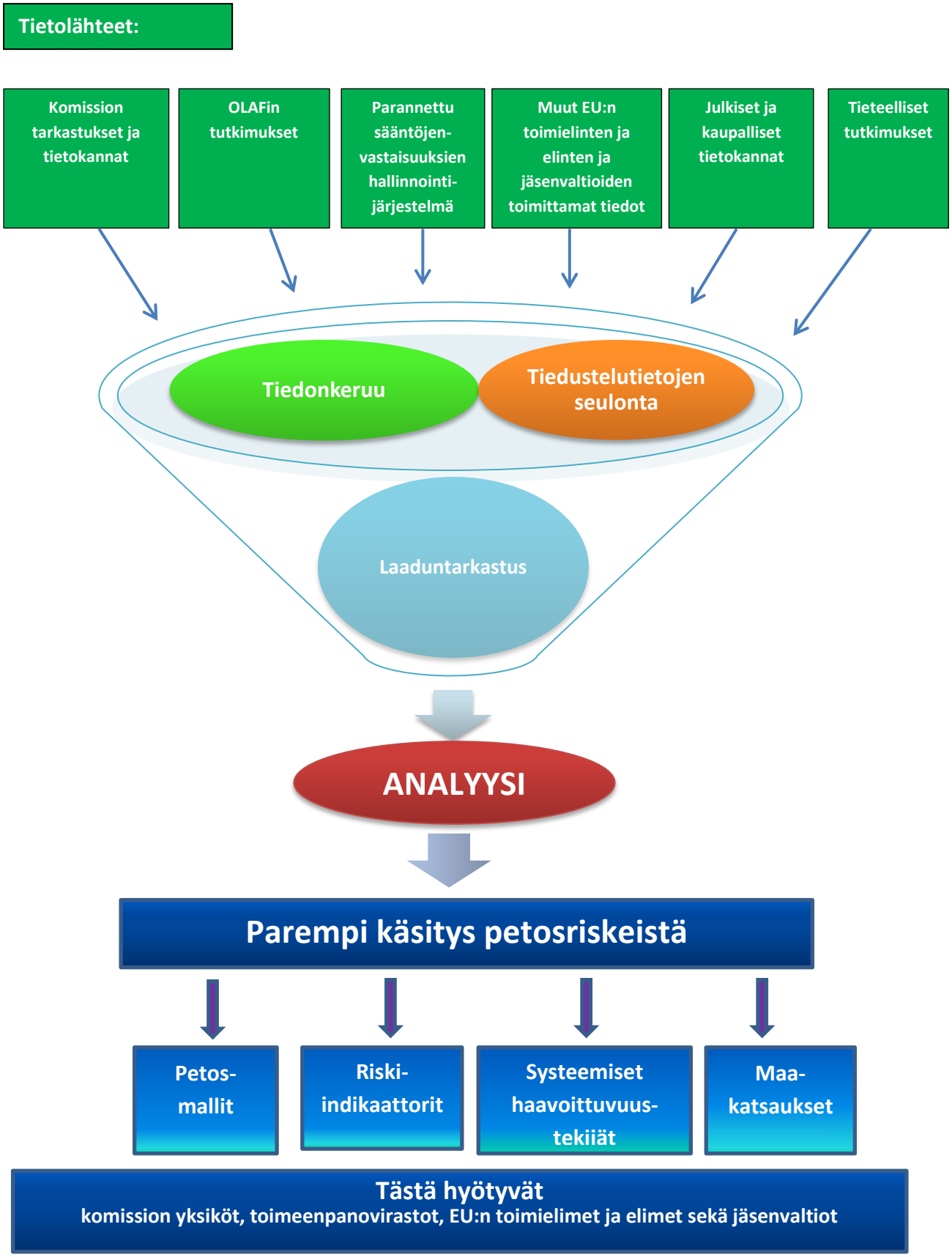
On sanomattakin selvää, että kaikki tietojen keruu ja käsittely tapahtuu tietosuojalainsäädännön ja muiden sovellettavien säännösten mukaisesti.

---

[46] Riskien pisteytystyökaluilla käsitellään ja analysoidaan ennalta määriteltyjen riski-indikaattoreiden perusteella tietoja edunsaajista ja toimeksisaajista kaikkein riskialttiimpien hankkeiden tunnistamiseksi. Tunnettuja esimerkkejä ovat ”DAISY” (vanhemmassa versiossa ”PLUTO”), joka on kehitetty tutkimusalan yksiköitä varten, ja ARACHNE, jota jäsenvaltiot käyttävät yhä enenevissä määrin Euroopan rakenne- ja investointirahastojen hallinnointia varten.

[47] Automatisoidulla seurantavälineellä seurataan kauppavirtoja ja tunnistetaan tuotteiden volyymin tai keskihinnan epäilyttäviä muutoksia, minkä avulla voidaan havaita aliarvottamista koskevat tapaukset ja muut tullipetokset, kuten polkumyyntitullien kiertäminen tai virheellisten tietojen ilmoittaminen hyödykkeestä. Contraffic mahdollistaa väärien alkuperäilmoitusten havaitsemisen vertaamalla konttien fyysisiä liikkeitä koskevia tietoja tulli-ilmoitusten tietoihin.

Petoksiin liittyvien tietojen keruu ja analysointi



4.2.2. Tavoite 2: koordinointi, yhteistyö ja prosessit

Optimoidaan petostentorjunnan koordinointi, yhteistyö ja työnkulut erityisesti komission yksiköiden ja toimeenpanovirastojen keskuudessa

Komissio on noudattanut vuonna 2000 toteutetun hallinnollisen uudistuksensa[48] jälkeen varainhoidon hajautettua mallia, jossa vastuu on eri osastojen johtajilla. Komissio voi tämän mallin mukaisesti räätälöidä petostentorjunnan valvontatoimet vastaamaan eri politiikan aloja ja toimintoja ja parantaa tällä tavoin niiden tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Tämän vuoksi nykyisessä oikeudellisessa kehyksessä[49] annetaan valtuutetuille tulojen ja menojen hyväksyjille vastuu sisäisestä valvonnasta, mihin sisältyy petosten ja muiden sääntöjenvastaisuuksien ehkäiseminen, havaitseminen ja korjaaminen sekä niihin liittyvät jatkotoimenpiteet, samalla kun OLAF auttaa kehittämään menetelmiä petosten ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.

Komission osastot ja toimeenpanovirastot ottivat käyttöön komission vuoden 2011 petostentorjuntastrategian mukaisesti petostentorjuntastrategioita omilla vastuualueillaan. Nämä strategiat perustuvat alakohtaisiin petosriskinarviointeihin, ja niissä keskitytään kustannustehokkaisiin petostentorjunnan valvontatoimenpiteisiin riskialttiilla aloilla. OLAF tarjoaa menettelyohjeita ja antaa pyynnöstä yksiköiden petostentorjuntastrategioita varten yksilöllistä neuvontaa. Nämä strategiat on sisällytetty osaksi komission sisäistä valvontajärjestelmää ja vuotuista strategisen suunnittelun ja ohjelmoinnin sykliä. OLAF tarkistaa tässä yhteydessä järjestelmällisesti komission osastojen hallintosuunnitelmat ja vuotuiset toimintakertomukset petostentorjunnan näkökohtien osalta. Lisäksi OLAFin johtama petostenehkäisy- ja -havaitsemisverkosto (FPDNet) tarjoaa keskustelufoorumin komission ja sen toimeenpanovirastojen petostentorjunnan yhteyshenkilöille.

Tästä merkittävästä komission tason tuesta huolimatta OLAFin tukitehtävä on yhä neuvoa-antavalla tasolla, mikä tarkoittaa sitä, että osastokohtaiset lähestymistavat voivat poiketa soveltamisalan ja tavoitteiden osalta. Siksi organisaatiotason seurantaa olisi vahvistettava institutionaalisesta näkökulmasta sen varmistamiseksi, että komission petostentorjuntapolitiikat ovat johdonmukaisia ja perustuvat perusteelliseen analyysiin, jotta ne ovat petostentorjunnan eturintamassa. Tämän vuoksi OLAFin tukea olisi kehitettävä, jotta voidaan tarjota petosriskinhallintaa koskeva joustava organisaatiotason seurantamekanismi, jossa otetaan huomioon valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien vastuualueet, mutta jossa voidaan tarvittaessa kyseenalaistaa niiden arvioinnit ja hallintoa koskevat lähestymistavat. Käytännössä tämä tarkoittaa seuraavaa:

[48] Komission uudistaminen – Valkoinen kirja – Osa I, KOM(2000) 200 final/2, V kohta.

[49] Varainhoitoasetuksen 36 artiklan 1 kohdan mukaan talousarvio pannaan täytäntöön tehokasta ja vaikuttavaa sisäistä valvontaa noudattamalla. Yksi sisäisen valvonnan tavoitteista, sellaisena kuin se on määriteltynä varainhoitoasetuksen 36 artiklan 2 kohdan d alakohdassa, on petosten ja sääntöjenvastaisuuksien ehkäiseminen, havaitseminen ja korjaaminen ja niihin liittyvät jatkotoimenpiteet. Varainhoitoasetuksen 74 artiklan 2 kohdassa asetetaan vastuu sisäisestä valvonnasta ja riskinarvioinnista valtuutetuille tulojen ja menojen hyväksyjille. OLAF osallistuu unionin taloudellisiin etuihin vaikuttavien petosten ehkäisemistä ja torjuntaa koskevien menetelmien suunnitteluun ja kehittämiseen OLAF-asetuksen 1 artiklan 2 kohdan toisen virkkeen mukaisesti.

- Profiililtaan samankaltaisten komission yksiköiden ja toimeenpanovirastojen petostentorjuntastrategiat olisi mahdollisuuksien mukaan yhdistettävä yhteisiksi petostentorjuntastrategioiksi. Euroopan rakenne- ja investointirahastoista, tutkimusten rahoittamisesta ja ulkoisesta avusta vastaavien osastojen näyttämät esimerkit ovat osoittautuneet hyödyllisiksi petostentorjuntapolitiikkojen virtaviivaistamisessa näillä aloilla. Muut yksikkötason petostentorjuntastrategiat olisi saatettava ajan tasalle, jotta ne kuvastaisivat tässä tiedonannossa vahvistettua lähestymistapaa.
- Analysoitavien tarpeiden perusteella olisi perustettava FPDNet-verkoston alaryhmiä, joihin koottaisiin yhteen profiililtaan samankaltaiset osastot. OLAF ja budjettipääosasto olisi otettava mukaan näihin alaryhmiin, jotta voidaan edistää parhaiden toimintatapojen vaihtamista ja helpottaa petostentorjuntastrategioiden vertaisarviointia. Ensimmäinen tällainen alaryhmä luotiin perinteisten omien varojen alalle vuonna 2017.
- OLAF suorittaa yksikkötason petostentorjuntastrategialuonnosten ja niihin liittyvien päivitysten pakolliset tarkastelut[50]: OLAF neuvoo järjestelmällisesti yksiköitä niiden petostentorjuntastrategioiden suunnittelussa ja antaa tarvittaessa suosituksia.
- Jos valtuutettu tulojen ja menojen hyväksyjä ei noudata suosituksia, hänen on perusteltava päätöksensä kirjallisesti. Kaikista ongelmista, joita ei voida ratkaista kahdenvälisesti OLAFin ja asianomaisen osaston kesken, voidaan keskustella asiaankuuluvassa FPDNet-alaryhmässä ja/tai muilla soveltuvilla foorumeilla, sanotun vaikuttamatta valtuutetun tulojen ja menojen hyväksyjän lopulliseen vastuuseen.
- Komission yksiköiden ja toimeenpanovirastojen yksityiskohtaisten vuosikertomusten sekä niiden kanssa säännöllisesti käytävien keskustelujen perusteella OLAFin olisi valvottava yksikkötason petostentorjuntastrategioiden täytäntöönpanoa ja annettava tarvittaessa suosituksia. Näitä suosituksia on noudatettava, kuten edellisessä kohdassa todetaan. OLAFin arviointi- ja seurantatehtävään ei kuitenkaan kuulu petostentorjuntatarkastusten suorittaminen. Petostentorjunnan alan tarkastukset säilyvät komission sisäisen tarkastuksen yksiköiden ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen etuoikeutena oikeudellisen kehyksen (esim. varainhoitoasetus) ja niiden menetelmien ja riskinarviointia koskevan lähestymistavan perusteella.

Vuotuinen keskustelu ja arviointi komission yksikkötason petostentorjuntastrategioita koskevien OLAFin suositusten noudattamisesta sekä vuoden 2019 petostentorjuntastrategiaan liittyvän toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta olisi käytävä komission FPDNet-verkoston tätä tarkoitusta varten järjestettävässä kokouksessa johtajien tasolla.

Toinen tärkeä komission petostentorjuntatyöhön liittyvä seikka on se, miten komissio ja sen toimeenpanovirastot noudattavat suosituksia, joita OLAF on antanut tutkimustensa perusteella. OLAF parantaa yhteistyössä asianomaisten tulojen ja menojen hyväksyjien kanssa suositustensa noudattamisen seurantaa ja tarjoaa säännöllisesti komission

[50] Mukaan lukien osaston aikomus olla päivittämättä olemassa olevaa strategiaa kolmen vuoden kuluttua edellisestä päivityksestä.

keskusyksiköille katsauksen valvonnan tuloksista. OLAFin taloudellisten ja hallinnollisten suositusten noudattamista tukee myös säännöllinen järjestelmällinen keskustelu virkamiestasolla, mikä tapahtuu komission ja OLAFin välillä sovittujen yhteistyötä ja oikea-aikaista tietojen vaihtoa koskevien hallinnollisten järjestelyjen[51] mukaisesti, ja myös järjestelmällinen seuranta FPDNet-verkostossa ja hallintoneuvostossa.

Hallintoneuvosto[52] keskustelee strategisella tasolla vuosittain komission petostentorjuntapolitiikoista ja arvioi niitä OLAFin, FPDNet-verkoston ja keskusyksiköiden tekemän valmistelevan työn pohjalta. Hallintoneuvostossa voidaan järjestää tarvittaessa myös muita tapauskohtaisia keskusteluja. Tämä strateginen lähestymistapa organisaatiotason petosriskinhallintaan, jossa hallintoneuvosto ja OLAF ovat keskeisiä toimijoita, heijastuu myös ”hallintopaketissa”, jonka komissio hyväksyi 21. marraskuuta 2018 ja jossa osoitetaan hallintoneuvostolle strateginen rooli komission petostentorjunnan organisaatiotason näkökohtien osalta[53] ja nimitetään OLAF johtavaksi yksiköksi Euroopan petostentorjuntapolitiikan suunnittelussa ja kehittämisessä[54].

5. Muut tavoitteet

Muut tavoitteet, jotka on esitetty tarkemmin liitteessä ja joita tukevat toimintasuunnitelman kohdat, kattavat seuraavat alat:

- rehellisyys ja sääntöjenmukaisuus
- taitotieto ja laitteet
- avoimuus
- oikeudellinen kehys ja
- petostentorjunta.

Nämä tavoitteet on johdettu edellä 4.1 kohdassa määritellyistä perusperiaatteista ja komission yksiköiden suorittamasta petosriskinarvioinnista, ja ne esitetään asiaa käsittelevässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa. Komissio esimerkiksi kannustaa myös jatkossa henkilöstöään noudattamaan ammatillisen luotettavuuden korkeimpia normeja ja tarvittaessa valvoo niiden noudattamista, kuten se on aina tehnyt periaatteidensa mukaisesti. Tällä on

[51] Liite tiedoksiantoon komissiolle, annettu 21 päivänä marraskuuta 2018, Euroopan komission ja Euroopan petostentorjuntaviraston välillä sovittujen yhteistyötä ja oikea-aikaista tietojen vaihtoa koskevien hallinnollisten järjestelyjen tarkistamisesta, C(2018) 7705 final.

[52] Komission puheenjohtajan alaisuudessa toimiva hallintoneuvosto edesauttaa komission organisaatiotason hallintoa tarjoamalla koordinointia, seurantaa, neuvoja ja strategisia suuntaviivoja organisaatiotason hallinnollisissa kysymyksissä. Hallintoneuvoston puheenjohtajana toimii pääsihteeri, ja hallintoneuvosto kokoaa säännöllisesti yhteen talousarviosta, henkilöstöresursseista ja turvallisuudesta vastaavat pääjohtajat ja oikeudellisen yksikön pääjohtajan. Talousarviosta ja hallinnosta vastaavat puheenjohtajan kabinetin jäsenet sekä talousarviosta, henkilöstöresursseista ja hallinnosta vastaavien komission jäsenten kabinettipäälliköt osallistuvat tarkkailijoina. Ks. tiedoksianto komissiolle, annettu 21 päivänä marraskuuta 2018, hallinnosta Euroopan komissiossa, C(2018) 7703 final, 1.3 kohta, ja komission päätös, annettu 21 päivänä marraskuuta 2018, hallintoneuvostosta, C(2018) 7706 final.

[53] Komission päätöksen C(2018) 7706 final 2 artiklan 1 kohta.

[54] Tiedoksiannon C(2018) 7703 final 3.7.2 kohta (s. 15).

merkitystä petostentorjunnan lisäksi myös muilla aloilla. Tässä komission vuoden 2019 petostentorjuntastrategiassa on annettu tuloihin liittyvien petosten torjuntaa koskevalle tavoitteelle näkyvämpi asema kuin komission vuoden 2011 petostentorjuntastrategiassa, sillä siihen on havaittu liittyvän yhä enemmän riskejä.

6. Seuranta ja raportointi

Komission petostentorjuntatoimet on integroitu tiukasti osaksi komission vuotuista strategisen suunnittelun ja ohjelmoinnin sykliä.[55] Kuten edellä esitetään, komission petostentorjuntapolitiikan eri näkökohdista keskustellaan ja niitä arvioidaan komission FPDNet-verkoston tätä tarkoitusta varten pidettävässä vuotuisessa kokouksessa johtajien tasolla. Niistä keskustellaan myös vähintään kerran vuodessa komission hallintoneuvostossa. Näissä keskusteluissa käsitellään muun muassa systeemisiä näkökohtia, jotka koskevat komission yksikkötason petostentorjuntastrategioista annettujen OLAFin suositusten ja OLAFin tutkimuksiin perustuvien suositusten noudattamista sekä vuoden 2019 petostentorjuntastrategiaan liittyvän toimintasuunnitelman yleistä edistymistä. Tämä lisää edelleen komission vastuuvelvollisuutta petosten havaitsemista ja ehkäisemistä koskevista toimistaan.

Komissio on sitoutunut aloitteessaan ”Tuloksiin keskittyvä EU:n talousarvio”[56] vuosien 2014–2020 monivuotisessa rahoituskehyksessä tulospohjaisiin politiikkoihin, joiden olisi tarjottava paras mahdollinen tuotto veronmaksajien sijoitukselle. EU:n tason lisäarvo ja tuloksellisuus ovat myös komission ehdottaman vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehyksen nykyaikaistamisen taustalla olevia periaatteita. Tämä koskee myös petostentorjuntapolitiikkoja. Siksi näiden politiikkojen tehokkuutta ja vaikuttavuutta olisi valvottava sellaisten asianmukaisten indikaattoreiden avulla, jotka pohjautuvat mahdollisuuksien mukaan perustasoon ja jotka kuvastavat tuotoksia[57], tuloksia[58] ja vaikutuksia[59]. Koska komission yksiköt ja toimeenpanovirastot ovat vastuussa tätä

[55] Komission osastot ja toimeenpanovirastot suunnittelevat strategisten suunnitelmiensa (jotka kattavat komission toimeksiannon ja kuvastavat puheenjohtajan strategisia tavoitteita) pohjalta ja yksikkötason petostentorjuntastrategioidensa perusteella petostentorjuntatoimensa vuosittain hallintosuunnitelmissaan sen jälkeen kun on ensin tehty vuotuinen riskinarviointi, joka kattaa myös petosriskit. Komission osastot kertovat työstään ja saavutuksistaan vuotuisissa toimintakertomuksissaan, joissa on oma osionsa petosten ehkäisemiselle ja havaitsemiselle. Komissio antaa osastojen raporttien perusteella kattavan vuotuisen hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksensa. Siihen sisältyy lukuja, joissa käsitellään sisäistä valvontaa, mukaan lukien petostentorjuntastrategiat, ja EU:n taloudellisten etujen suojaamista.

[56] Ks. tuloksiin keskittyvän EU:n talousarvion verkkosivusto: http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index_en.cfm; komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle, annettu 14 päivänä syyskuuta 2016, vuosia 2014–2020 koskevan monivuotisen rahoituskehyksen väliarviointi/tarkistus – tuloksiin keskittyvä EU:n talousarvio, COM(2016) 603 final.

[57] Tuotosindikaattorit liittyvät toimenpiteen erityisiin suoritteisiin, kuten uuteen tietokantaan seurantatulosten keräämiseksi tai uuteen eurooppalaiseen standardiin, ks. paremman sääntelyn suuntaviivoista annettu komission yksiköiden valmisteluasiakirja, SWD(2017) 350, V luku, 2.2 kohta, s. 48.

[58] Tulosindikaattorit vastaavat toimenpiteen välittömiä vaikutuksia erityisesti toimenpiteiden välittömien kohteiden osalta. Ks. edellinen alaviite.

[59] Vaikutusindikaattorit liittyvät toimenpiteen tarkoitettuun tulokseen sellaisen vaikutuksen osalta, joka ulottuu talouteen/yhteiskuntaan laajemmin eikä pelkästään suoraan toimenpiteen kohteena oleviin tahoihin. Ks. alaviite 57.

tiedonantoa täydentävässä toimintasuunnitelmassa vahvistettujen toimenpiteiden suorittamisesta, komissio katsoo, että tuotosindikaattorit olisi vahvistettava osastojen tasolla OLAFin valvonnassa. Ensisijaisten tavoitteiden osalta komission tason alustavat tulosindikaattorit olisi kehitettävä vuoteen 2020 mennessä. Näitä tulosindikaattoreita olisi tarkennettava ja täydennettävä vuoden 2019 petostentorjuntastrategian täytäntöönpanon aikana käytännön kokemusten ja lisäanalyysin tulosten pohjalta.

Samoin kuin vuoden 2011 petostentorjuntastrategian yhteydessä, komissio raportoi säännöllisesti vuoden 2019 petostentorjuntastrategian täytäntöönpanosta ja sopivassa vaiheessa asiaankuuluvien indikaattoreiden kehittämisestä Euroopan parlamentille ja neuvostolle osoitettavissa ja yleisön saatavilla olevissa vuotuisissa PIF-kertomuksissaan.

Komission petostentorjuntastrategia on määrä saattaa ajan tasalle seuraavan kerran vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehyksen väliarvioinnin jälkeen. Sillä välin toimintasuunnitelmaa tarkistetaan ja muutetaan tarvittaessa.