



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 14. heinäkuuta 2023
(OR. en)

11854/23

GAF 23	DEVGEN 148
FIN 788	EJUSTICE 33
AGRIFIN 85	EMPL 380
CADREFIN 107	ENFOCUSTOM 88
COH 60	ENFOPOL 338
COMPET 764	ENV 854
CYBER 187	FISC 169
DATAPROTECT 199	RELEX 896

SAATE

Lähettäjä: Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine
DEPREZ

Saapunut: 11. heinäkuuta 2023

Vastaanottaja: Thérèse BLANCHET, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri

Kom:n asiak. nro: COM(2023) 405 final

Asia: KOMISSION TIEDONANTO Komission petostentorjuntastrategiaan
liittyvä toimintasuunnitelma – vuoden 2023 tarkistus

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2023) 405 final.

Liite: COM(2023) 405 final



Bryssel 11.7.2023
COM(2023) 405 final

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

**Komission petostentorjuntastrategiaan liittyvä toimintasuunnitelma – vuoden 2023
tarkistus**

{SWD(2023) 245 final}

1. JOHDANTO

EU:lla on edessään suuria haasteita, kuten inflaatio, pandemian jälkeinen elpyminen, ilmastonmuutos ja Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan. Nämä haasteet aiheuttavat valtavan rasitteen EU:n talousarviolle. Siksi on tärkeämpää kuin koskaan, että talousarvio on hyvin suojattu ja että EU:n varat päätyvät tarkoitetuille vastaanottajille. Jos näin ei tapahdu, luottamus EU:n toimielimiin ja koko EU:hun heikkenee.

Tätä taustaa vasten nyt on sopiva hetki arvioida komission toimia petosten ja sääntöjenvastaisuuksien torjumiseksi ja antaa niille uutta pontta.

EU ja sen jäsenvaltiot ovat yhdessä vastuussa EU:n talousarvion suojaamisesta.¹ Euroopan komissiolla on kuitenkin johtava rooli normien määrittämisessä ja tätä yhteistä vastuuta koskevan kehyksen luomisessa. Keskeinen väline tämän roolin toteuttamiseksi on komission petostentorjuntastrategia ja siihen liittyvä toimintasuunnitelma, joista uusimmat on julkaistu huhtikuussa 2019².

Vuoden 2019 petostentorjuntastrategiassa todettiin, että toimintasuunnitelmaa tarkistetaan ja muutetaan tarvittaessa. Tällainen tarkistus on nyt tarpeen, koska komission on otettava uudet realiteetit huomioon EU:n talousarvion suojaamista koskevissa toimissaan. Tavoitteena on luoda kohdennettu ja vaikuttava toimintasuunnitelma, jolla vastataan EU:n kasvaviin haasteisiin petostentorjunnassa siten, että hyödynnetään vuoden 2019 toimintasuunnitelman puitteissa tehtyä työtä.

Tarkistetun toimintasuunnitelman tavoitteena on edeltäjänsä tavoin vahvistaa kaikkia petostentorjuntasyklin osia: ehkäiseminen, havaitseminen, tutkiminen ja korjaaminen. Toimintasuunnitelmalla täydennetään useita muita viimeaikaisia tai käynnissä olevia toimintapoliittisia aloitteita, kuten toimielinten välistä eettistä elintä koskevaa ehdotusta³, korruptiontorjuntapakettia⁴, käynnissä olevaa varainhoitoasetuksen uudelleenlaadintaa⁵, oikeusvaltiomekanismia⁶ ja ehdollisuusjärjestelmää⁷.

Se täydentää myös Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) ja Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) riippumattomia tutkimuksia.

Tarkistettu toimintasuunnitelma on liitetty tähän tiedonantoon.

2. TARKISTETUN TOIMINTASUUNNITELMAN LAATIMINEN

Tarkistettu toimintasuunnitelma on komission sisäisen laajan kuulemisprosessin tulos. Prosessissa hyödynnettiin erityisesti petosten ehkäisy- ja havaitsemisverkostoa (FPDNet), jossa ovat edustettuina kaikki komission osastot ja toimeenpanovirastot. Prosessia johti OLAF, joka on komission johtava petostentorjuntaa käsittelevä osasto ja petosten ehkäisy- ja havaitsemisverkoston puheenjohtaja. Kuulemisprosessin tärkein päätelmä oli, että vaikka

¹ SEUT-sopimuksen 325 artiklan 1 kohta.

² COM(2019) 196 final ja SWD(2019) 170 final.

³ COM(2023) 311 final.

⁴ JOIN(2023) 12 final ja COM(2023) 234 final – 2023/0135(COD).

⁵ COM(2022) 223 final.

⁶ COM(2019) 163 final, COM(2019) 343 final.

⁷ Asetus (EU, Euratom) 2020/2092.

vuoden 2019 petostentorjuntastrategia on edelleen tarkoituksenmukainen, siihen liitettyä toimintasuunnitelmaa on tarpeen päivittää useista syistä.

Ensinnäkin vuoden 2019 toimintasuunnitelman täytäntöönpano on suurelta osin saatettu päätökseen. Tähän mennessä 63 toimesta 60 on joko saatettu päätökseen tai (jos kyseessä on toistuva tai jatkuva toiminta, kuten koulutus) parhaillaan käynnissä.⁸ Uusia toimia tarvitaan, jotta voidaan varmistaa jatkuva edistyminen petostentorjunta-asioissa.

Toiseksi vuoden 2019 jälkeen on tapahtunut merkittäviä asioita: muun muassa uusi vuosien 2021–2027 monivuotinen rahoituskehys alkoi, Euroopan unionin elpymisväline sekä elpymis- ja palautumistukiväline otettiin käyttöön ja Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) toiminta käynnistyi.

OLAF valmistautui toimintasuunnitelman tarkistamiseen toteuttamalla arvioinnin vuoden 2019 toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta komission osastoille ja toimeenpanovirastoille suunnatulla kyselytutkimuksella. Kyselytutkimuksen mukaan vuoden 2019 toimintasuunnitelman hyödyllisimmät toimenpiteet liittyvät petosasioita koskevaan koulutukseen ja tiedotukseen, tietotekniikkapohjaisten petostentorjuntavälineiden vahvistamiseen, petosten ehkäisy- ja havaitsemisverkoston työhön ja petostentorjuntastrategioiden parantamiseen.

Arvioinnissa esitettiin myös useita ideoita uusista tarkistettuun suunnitelmaan sisällytettävistä toimista, jotka koskivat erityisesti tiedonlouhinnan ja muiden tietoteknisten välineiden käyttöä sekä yhteistyötä EPPOn ja erillisvirastojen kanssa.

OLAF on lisäksi kerännyt ja analysoinut komission osastojen ja toimeenpanovirastojen havaitsemia suurimpia petosriskejä, jotta yleisimmät ja merkittävimmät petosriskit voitaisiin havaita. Analyysissa määritettiin seuraavat tärkeimmät petosriskit:

- hankintamenettelyihin, avustuksiin ja hallintomenoihin liittyvien ilmoitusten ja asiakirjojen väärentäminen
- päällekkäinen rahoitus
- eturistiriidat, korruptio, suosinta tai kilpailunvastainen yhteistyö
- sisäpiiritiedon väärinkäyttö
- plagiointi
- sopimaton vaikuttaminen
- epäluotettavat vastapuolet
- perusteeton pääsy tietoteknisiin laitteisiin, järjestelmiin tai pankkitileille ja tietomurrot.

Tärkeitä tarkistetun toimintasuunnitelman lähdeaineistoja ovat myös Euroopan parlamentin vuosittain antamat päätöslauselmat⁹ Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamisesta, Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukset sekä OLAFin tutkimukset.

OLAF keräsi kahden- ja monenvälisten kokousten sekä komission osastojen ja toimeenpanovirastojen kirjallisen kuulemisen kautta yli 200 ideaa siitä, mitä uusia toimia

⁸ Muutamaa jäljellä ollutta toimea oli tarpeen päivittää.

⁹ Erityisesti 19. tammikuuta 2023 (P9_TA(2023)0018) ja 7. heinäkuuta 2022 (P9_TA(2022)0300) annetut Euroopan parlamentin päätöslauselmat.

toimintasuunnitelmaan voitaisiin sisällyttää ja mitä vuoden 2019 toimintasuunnitelman toimia voitaisiin jatkaa.

Toimien lopullista valintaa ja muotoilua on ohjannut tavoite saada aikaan kohdennettu ja vaikuttava toimintasuunnitelma. Lisäksi on punnittu jatkuvuuden tarvetta suhteessa uudistamisen ja innovoinnin tarpeeseen. Etusijalle on asetettu uuteen kehitykseen liittyvät toimet sekä sellaiset toimet, joilla puututaan merkittäviin petosriskeihin.

3. TARKISTETUN TOIMINTASUUNNITELMAN SEITSEMÄN TEEMAA

Toimintasuunnitelman 44 toimea on ryhmitelty seitsemän petostentorjuntaan liittyviä komission painopisteitä vastaavan teeman mukaisesti.

1. Edistetään digitalisaatiota ja tietoteknisten välineiden käyttöä petosten torjunnassa

Kuulemisprosessissa todettiin, että digitalisaation olisi oltava tärkeä painopiste komission petostentorjuntaohjelman edistämisessä. Petostentorjunnan vaikuttavuuden ja tehokkuuden parantamiseksi tarvitaan erityisesti organisaatiotason tietoteknisiä ratkaisuja. Komissio tutkii sen vuoksi edelleen mahdollisuuksia lisätä digitalisaatiota ja yhteentoimivuutta. On myös tarpeen edelleen tehostaa ja laajentaa nykyisten tietoteknisten välineiden, kuten Arachnen¹⁰, EDES-järjestelmän¹¹, SUMMA-alustan¹² ja IMS:n¹³, käyttöä petosten ehkäisemiseen, havaitsemiseen ja tutkimiseen. Tulevaa organisaatiotason Arachnea kehitetään kaikkien hallinnointitapojen riskipisteytystä ja tiedonlouhintaa varten, kun taas OLAF selvittää digitaalisia vaihtoehtoja, joilla se voi tiedottaa paremmin tutkimuksistaan muille komission osastoille ja toimeenpanovirastoille.

2. Tuetaan jäsenvaltioita elpymis- ja palautumistukivälineen sekä koheesio-, maatalous- ja kalatalousrahastojen suojan vahvistamisessa

Elpymis- ja palautumistukiväline on uusi väline, johon liittyy tiettyjä valvonta- ja petostentorjuntamekanismeja. Siksi on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, ettei siinä jää havaitsematta aukkoja tai alttiuksia petoksille. Komissio jatkaa sen vuoksi toimiaan elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvien petosten ehkäisemiseksi ja havaitsemiseksi erityisesti analysoimalla huolellisesti petoksiin, korrupioon, päällekkäiseen rahoitukseen ja eturistiriitoihin liittyviä riskejä ja tekemällä tarkastuksia, joissa keskitytään EU:n taloudellisten etujen suojaamiseen. Komissiolla on tärkeä tehtävä yhteistyöhön perustuvassa hallinnoinnissa erityisesti siinä, että se tukee jäsenvaltioita ja antaa niille ohjeita eri kysymyksistä, kuten petostentorjuntastrategioiden kehittämisestä sekä väärinkäytösten ja petosten ilmoittamisesta IMS:ssä. Toimintasuunnitelmassa esitetään, että yhteistyöhön perustuvaan hallinnointiin osallistuvat komission osastot ja OLAF lisäävät kohdennettua tukea jäsenvaltioiden viranomaisille.

¹⁰ Arachne on integroitu tietotekninen väline, jota käytetään riskipisteytykseen, tiedonlouhintaan ja tiedonrikastukseen. Sen tarkoituksena on tukea hallintoviranomaisia, jotka tekevät rakennerahastoihin hallinnointiin liittyvää valvonta- ja tarkastustyötä. Arachnen avulla voidaan pisteyttää riskejä, jotka liittyvät erityisesti päällekkäiseen rahoitukseen ja eturistiriitoihin.

¹¹ EDES on varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmä, joka on kehitetty ehkäisemään sitä, että epäluotettavat henkilöt ja tahot saavat suoraan ja välillisesti hallinnoitavia EU:n varoja.

¹² SUMMA on Euroopan komission varainhoidon keskusjärjestelmä, joka on kehitetty korvaamaan tällä hetkellä käytössä oleva ABAC-järjestelmä.

¹³ Sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmä IMS on kehitetty auttamaan EU:n jäsenvaltioita ja ehdokasmaita täyttämään lakisääteisen veloitteensa ilmoittaa komission menoihin liittyvistä sääntöjenvastaisuuksista. Komissio toteuttaa IMS:ssä olevien tietojen perusteella operatiivisia ja strategisia analyysseja ja julkaisee vuosikertomuksen Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamisesta.

3. Vahvistetaan varojen suojaamista välillisesti hallinnoitavien varojen ja ulkosuhteiden alalla

Välillisesti hallinnoitavien varojen suojaaminen on annettu kumppaniorganisaatioiden tehtäväksi. Komissio on kuitenkin edelleen tilivelvollinen, ja sen on taattava tällaisten varojen korkeatasoinen suoja. Siksi toteutuskumppaneiden on ilmoitettava havaituista petoksista järjestelmällisesti komissiolle. Tämän vuoksi komissio lisää tällaisille kumppaneille kohdennettua tukea ja tiedotusta ja pitää kiinni niiden lakisääteisistä yhteistyövelvoitteista.

4. Vahvistetaan EU:n valmiuksia torjua tullipetoksia ja suojata EU:n tuloja

Analytiikkavälineillä ja datan jakamisella on tärkeä asema siinä, miten voidaan lisätä EU:n valmiuksia puuttua tehokkaasti tullipetoksiin. Komissio jatkaa tällaisten analytiikkavälineiden kehittämistä ja lisää datan jakamista. Komissio ottaa Euroopan vihreän kehityksen ohjelmasta saatavien tulojen suojaamiseksi käyttöön toimenpiteitä, joilla minimoidaan hiilirajamekanismiin, EU:n päästökauppajärjestelmään ja muihin uusiin omiin varoihin liittyvät petosriskit.

5. Vahvistetaan EU:n petostentorjuntajärjestelmää

EU:n petostentorjuntajärjestelmä koostuu lukuisista toimijoista, joiden on tehtävä koordinoitusti yhteistyötä, jotta EU:n taloudelliset edut voidaan suojata mahdollisimman hyvin. Yhä monimutkaisempi petostentorjunnan kenttä ja petosten tekijöiden entistä sofistikoituneempi toiminta lisäävät organisaatorajat ylittävän yhteistyön ja koordinoinnin merkitystä. Komissio kehittää edelleen yhteistyötä keskeisten kumppanien, kuten jäsenvaltioiden viranomaisten ja EPPOn, kanssa petosten torjumiseksi. Se myös lisää tukeaan erillisvirastoille ja yhteisyrityksille, suojelee tutkivia toimittajia, jotka ovat tärkeä tietolähde, ja tutkii mahdollisuutta lisätä kansalaisyhteiskunnan osallistumista petostentorjuntaan.

6. Vahvistetaan komission petostentorjunnan hallinnointia ja ylläpidetään tiivistä koordinoitua ja yhteistyötä komission osastojen ja toimeenpanovirastojen välillä

Komissiossa on edistytty huomattavasti petostentorjunnan hallinnoinnin vahvistamisessa ja koordinoinnin, yhteistyön ja prosessien parantamisessa. Tällaisia toimia on kuitenkin jatkettava ja vahvistettava kohdennetuilla aloilla niiden pitkän aikavälin vaikuttavuuden ja tehokkuuden varmistamiseksi. OLAF tukee edelleen komission osastoja ja toimeenpanovirastoja petosten ehkäisy- ja havaitsemisverkoston kautta ja antamalla neuvoja petostentorjuntastrategioista. Lisäksi petostentorjuntapolitiikkaa on tarkasteltava sen laajemmassa EU:n poliittisessa kontekstissa. Petostentorjuntaan liittyvät näkökohdat on sisällytettävä entistä tiiviimmin muihin petostentorjuntaan erottamattomasti liittyviin politiikanaloihin, joita ovat esimerkiksi korruptiontorjunta ja oikeusvaltiopolitiikka. Myös synergioita on hyödynnettävä aiempaa enemmän.

7. Vahvistetaan eettistä ja petostentorjunnan kulttuuria komissiossa

On tarpeen lisätä jatkuvasti komission henkilöstön tietämystä etiikkaa ja petostentorjuntaa koskevista asioista ja ylläpitää heidän tietoisuuttaan näistä asioista. Petostentorjuntaan liittyvien ja eettisten näkökohtien huomioon ottamisen olisi oltava itsestään selvää komission koko henkilöstölle, erityisesti niille, joiden tehtäviin liittyy EU:n varojen hallinnointia ja valvontaa, sekä komission jäsenille. Komissio aikoo lisätä asteittain etiikkaa ja petostentorjuntaa koskevaa koulutusta ja tiedottamista kokonaisvaltaisella tavalla, koska nämä kaksi aihetta kulkevat käsi kädessä. Komissio aikoo myös vahvistaa petostentorjuntaa

koskevaa tietämyskantaa ja sisällyttää petostentorjuntaan liittyvät näkökohdat rekrytointiprosessiinsa.

4. TARKISTETUN TOIMINTASUUNNITELMAN TÄYTÄNTÖÖNPANO JA SEURANTA

OLAF koordinoi ja seuraa tarkistetun toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa ja tiedottaa sen edistymisestä säännöllisesti komission hallintoneuvostolle. Jotta voidaan pitää jatkuvasti yllä toimia EU:n talousarvioon kohdistuvien petosten vähentämiseksi, OLAF tekee yhteistyötä komission osastojen ja toimeenpanovirastojen kanssa sen varmistamiseksi, että asiaa koskevat toimet sisällytetään yksikkötason petostentorjuntastrategioihin, hallintosuunnitelmiin ja vuotuisiin toimintakertomuksiin.

Komissio raportoi vuosittain muille EU:n toimielimille ja yleisölle EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi EU:n tasolla ja jäsenvaltioissa toteutetuista toimenpiteistä, myös toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta. Edistymisen seuraamiseksi kehitetään sisäisesti indikaattorit.

Komissio aikoo varmistaa, että petostentorjuntatoimien tulokset asetetaan yleisön saataville. Näin voidaan osaltaan lisätä ihmisten luottamusta EU:n toimielimiin ja varmistaa, että petostentorjunta pysyy EU:n poliittisen asialistan kärjessä.

Tarkistettu toimintasuunnitelma pannaan täytäntöön vuosina 2023–2026, ja sitä voidaan tarvittaessa muuttaa.