



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 26. syyskuuta 2022
(OR. en)

12830/22

FIN 968
GAF 18

SAATE

Lähtettäjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	25. syyskuuta 2022
Vastaanottaja:	Neuvoston pääsihteeristö
Kom:n asiak. nro:	COM(2022) 482 final
Asia:	Komission kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille: 33. vuosikertomus Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamisesta ja petostentorjunnasta (2021)

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2022) 482 final.

Liite: COM(2022) 482 final



Bryssel 23.9.2022
COM(2022) 482 final

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

33. vuosikertomus Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamisesta ja petostentorjunnasta (2021)

{SWD(2022) 302 final} - {SWD(2022) 303 final} - {SWD(2022) 304 final} -
{SWD(2022) 305 final} - {SWD(2022) 306 final} - {SWD(2022) 307 final}

Sisällysluettelo

1.	Johdanto	6
1.1.	Keskeiset käsitteet.....	6
1.2.	EU:n taloudelliset edut vuonna 2021	7
2.	Vuoden 2021 tärkeimpiä tapahtumia.....	9
2.1.	Keskeiset hyväksytyt säädökset	9
2.2.	EU:n taloudellisten etujen suojaamiseen liittyvä oikeuskäytäntö	10
3.	EU:n petostentorjuntajärjestelmä.....	11
3.1.	Euroopan taso	12
3.1.1.	Euroopan parlamentti	12
3.1.2.	Neuvosto	13
3.1.3.	Euroopan komissio.....	13
3.1.4.	Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF).....	14
3.1.5.	Euroopan syyttäjänvirasto (EPPO).....	15
3.1.6.	Euroopan tilintarkastustuomioistuin	16
3.1.7.	Eurojust.....	16
3.1.8.	Europol.....	17
3.2.	Jäsenvaltioiden taso	17
3.2.1.	Petostentorjunnan koordinoituvirastot (AFCOS).....	17
3.2.2.	Kansalliset petostentorjuntastrategiat.....	18
3.2.3.	Vuoden 2020 suositusten täytäntöönpano jäsenvaltioissa.....	19
4.	Yhteistyö petosten torjumiseksi.....	20
4.1.	Kansainvälinen yhteistyö	21
4.1.1.	Yhteistyö EU:n ulkopuolisten maiden kanssa sekä keskinäistä avunantoa ja petostentorjuntaa koskevat määräykset kansainvälisissä sopimuksissa	21
4.1.2.	UNCAC, CoSP9 ja EU:n tukemat päätöslauselmat	21
4.1.3.	Tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjunta	22
4.2.	EU:n ja jäsenvaltioiden välinen yhteistyö.....	22
4.2.1.	Petollisen menettelyn torjunnan yhteensovittamista käsittelevän neuvoa-antavan komitean (COCOLAF) toiminta	22
4.2.2.	EU:n petostentorjuntaohjelma.....	23
4.2.3.	Tuloihin liittyvä yhteistyö	24
4.2.3.1.	Tulli-ohjelma.....	24
4.2.3.2.	Fiscalis-ohjelma	25
4.2.3.3.	Yhteiset tullioperaatiot.....	25
5.	Keskeiset toimenpiteet EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi ja petosten torjumiseksi	27
5.1.	PIF-direktiivin saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä	27
5.2.	Rahanpesun torjunta.....	27
5.3.	Elpymis- ja palautumistukiväline.....	28
5.4.	Väärinkäytösten paljastajien suojele.....	30
5.5.	Oikeusvaltioperiaatetta koskeva välineistö	30
5.5.1.	Oikeusvaltiokertomus – tärkeimmät havainnot ja huomiot EU:n taloudellisten etujen suojaamisesta.....	31
5.5.2.	Edistyminen yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi annetun asetuksen täytäntöönpanossa	31

5.6.	Korruptiontorjuntapolitiikka	31
6.	Valvontatoimien tulokset.....	32
6.1.	Tietolähteet ja menetelmät	32
6.2.	Tulot.....	34
6.2.1.	Alv-petokset.....	34
6.2.2.	Perinteiset omat varat.....	34
6.3.	Menot.....	36
6.3.1.	Yhteistyöhön perustuva hallinnointi	38
6.3.2.	Välillinen hallinnointi	42
6.3.3.	Suora hallinnointi.....	43
7.	Näkymät vuodelle 2022 sekä päätelmät ja suositukset	43
7.1.	EU:n petostentorjunta-ala	44
7.2.	Läpinäkyvyys, petosriskien hallinta ja petostentorjunnan digitalisointi	44

TIIVISTELMÄ

Covid-19-pandemia toi mukanaan uusia haasteita, joihin EU reagoi nopeasti ja joustavasti sekä ottamalla käyttöön uusia välineitä ja resursseja. Elpymis- ja palautumistukivälineen käyttöönoton ja kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien täytäntöönpanon myötä kansallisten viranomaisten rooli EU:n taloudellisten etujen riittävän suojan varmistamisessa on kasvanut merkittävästi. Komissio on kansallisia suunnitelmia arvioidessaan pyrkinyt tukemaan kansallisia viranomaisia ja kiinnittänyt erityistä huomiota sellaisten toimenpiteiden suunnitteluun, joilla voidaan suojata elpymis- ja palautumistukivälineen varoja petoksilta, korruptiolta, eturistiriidoilta ja päällekkäiseltä rahoitukselta.

EU:n tason ja kansalliset petostentorjuntaviranomaiset ovat vahvistaneet yhteistyötään vuonna 2021 sekä EU:n tulojen että menojen suojelun alalla. Euroopan syyttäjänvirasto (EPPO) aloitti toimintansa 1. kesäkuuta 2021. Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) ja EPPO:n operatiiviset tulokset osoittavat, että EU:n elimet tuovat lisäarvoa EU:n taloudellisten etujen suojaamiseen ja petostentorjuntaan, koska niillä voidaan kiertää kansallisten järjestelmien rajoitukset erityisesti rajatylittävän rikollisuuden torjunnassa.

EU sai vuonna 2021 päätökseen kauden 2021–2027 meno-ohjelmien hyväksymisen. Lainsäädännöllä varmistetaan, että komissio, OLAF, Euroopan tilintarkastustuomioistuin ja EPPO voivat hoitaa tehtävänsä ja että kansalliset viranomaiset ottavat käyttöön vaikuttavia petostentorjuntatoimenpiteitä, joissa otetaan huomioon kaikki todetut riskit. Näistä meno-ohjelmista unionin petostentorjuntaohjelmalla tuetaan petostentorjuntaa myöntämällä avustuksia erityisalotteisiin ja mahdollistamalla sellaisten tietoteknisten alustojen ja välineiden rahoittaminen, joilla helpotetaan jäsenvaltioiden ja EU:n välistä tietojenvaihtoa.

Toimivaltaisten EU:n ja kansallisten viranomaisten ilmoittamien petosten ja muiden sääntöjenvastaisuuksien lukumäärä pysyi vuonna 2021 vakaana vuoteen 2020 verrattuna. Näihin tapauksiin liittyvät sääntöjenvastaiset rahamäärät kuitenkin kasvoivat, mikä johtui muutamissa jäsenvaltioissa havaituista arvoltaan huomattavan suurista tapauksista. Tietyillä menoaloilla muiden sääntöjenvastaisuuksien määrä on alhainen edelliseen ohjelmakauteen verrattuna. Tämä vähennys voi osittain selittyä muun muassa toimenpideohjelmien täytäntöönpanon viivästymisellä, raportointikäytäntöjen muutoksilla ja yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käytöllä.

Toistuvien riskien lisäksi elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpano lisää tulevana vuosina kansallisiin viranomaisiin kohdistuvia paineita, koska niiden on pantava täytäntöön myös elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvät suunnitelmat ja samalla kauden 2021–2027 meno-ohjelmat. Tältä osin viranomaisten on kyettävä toimimaan asiantuntevasti ja hallitsemaan eri rahastojen täytäntöönpanoon liittyvät eri hallinnointitavat.

EU pyrkii myös lisäämään johdonmukaisuutta ja yhdenmukaistamista, jotta voidaan tukkia yleisen valvontajärjestelmän mahdolliset porsaanreiät, joita petostentekijät voisivat käyttää hyväkseen. Peruseriaatteet on jo vahvistettu EU:n lainsäädännössä, mutta niitä voidaan edelleen vahvistaa. Jäsenvaltioiden olisi korjattava PIF-direktiivin täytäntöönpanossa havaitut ongelmat ja pyrittävä lisäämään läpinäkyvyyttä, petostentorjunnan digitalisointia sekä petosriskien arvioinnin ja hallinnan jatkuvaa vahvistamista ja kehittämistä. Komissio on esittänyt varainhoitoasetuksen muuttamista koskevan ehdotuksen, jonka tavoitteena on vahvistaa EU:n toimia näiden linjausten mukaisesti.

LYHENNELUETTELO

AFIS	Petostentorjunnan tietojärjestelmä
AFCOS	Petostentorjunnan koordinoituvirasto
Alv	Arvonlisävero
EDES	Varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmä
EPPO	Euroopan syyttäjänvirasto
ERI-rahastot	Euroopan rakenne- ja investointirahastot
ETT	Euroopan tilintarkastustuomioistuin
EU	Euroopan unioni
EUBAM	EU:n rajavalvonnan avustusoperaatio Moldovan tasavallan ja Ukrainan rajalla
FCTC	Tupakoinnin torjuntaa koskeva puitesopimus
FDR	Petosten havaitsemisaste
IDR	Sääntöjenvastaisuuksien havaitsemisaste
IMS	Sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmä
OFIS	Luonnonmukaista maataloutta koskeva tietojärjestelmä
OLAF	Euroopan petostentorjuntavirasto
PIF	EU:n taloudellisten etujen suojaaminen
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
UNCAC	Korruption vastainen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimus
VOCU	Virtuaalioperaatioiden koordinoituyksikkö
WCO	Maailman tullijärjestö

1. JOHDANTO

EU ja sen jäsenvaltiot ovat yhdessä vastuussa EU:n taloudellisten etujen suojaamisesta ja petostentorjunnasta. Jäsenvaltioiden viranomaiset hallinnoivat suurinta osaa EU:n menoista ja keräävät perinteiset omat varat. Komissio valvoo toimintaa kummallakin alalla, asettaa vaatimuksia ja tarkastaa vaatimustenmukaisuuden. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) 325 artiklan 5 kohdan mukaisesti komission on yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa annettava vuosittain Euroopan parlamentille ja neuvostolle selvitys toimenpiteistä, jotka on toteutettu petosten ja muun EU:n taloudellisiin etuihin vaikuttavan laittoman toiminnan torjumiseksi, jäljempänä 'PIF-kertomus'¹. Vuoden 2021 osalta tämä kertomus ja sen liitteenä olevat asiakirjat täyttävät tämän velvoitteen.

Vuoden 2021 PIF-kertomuksessa käsitellään seuraavia asioita:

- (1) katsaus EU:n taloudellisiin etuihin, niiden suojaamiseksi annettuihin keskeisiin säädöksiin ja unionin tuomioistuimen asiaa koskevaan oikeuskäytäntöön
- (2) merkittävimmät petostentorjuntatoimet koko EU:ssa ja jäsenvaltioissa
- (3) yhteistyö petosten torjumiseksi
- (4) EU:n taloudellisten etujen johdonmukaisen ja yhdenmukaisen suojelun keskeiset alat
- (5) EU:n talousarvioon vaikuttavia petoksia ja muita sääntöjenvastaisuuksia koskevat tilastot ja tiedot sekä niiden analyysi
- (6) näkymät vuodelle 2022 sekä päätelmät ja suositukset.

1.1. Keskeiset käsitteet

Tärkeimmät PIF-kertomuksessa käytetyt käsitteet esitetään *laatikossa 1*.

Laatikko 1: Sovellettavat määritelmät

Kattava kuvaus **EU:n taloudellisista eduista on kohdassa 1.2.**

Väärinkäytöksellä tarkoitetaan mitä tahansa unionin oikeuden tai sen soveltamiseen liittyvän kansallisen lainsäädännön rikkomista, joka johtuu talouden toimijan teosta tai laiminlyönnistä ja jonka tuloksena on tai voisi olla vahinko EU:n talousarviolle joko suoraan EU:n puolesta

¹ Lyhenne 'PIF' tulee taloudellisten etujen suojaamista tarkoittavasta ranskankielisestä ilmaisusta "Protection des intérêts Financiers". PIF-kertomuksen ohessa esitetään kuusi komission yksiköiden valmisteluasiakirjaa seuraavista aiheista:

- a) omiin varoihin, luonnonvaroihin, koheesiopolitiikkaan, liittymistä valmistelevaan tukeen ja suoriin menoihin vuonna 2020 liittyvien ilmoitettujen sääntöjenvastaisuuksien tilastollinen analyysi
- b) jäsenvaltioiden toteuttamat toimenpiteet unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi vuonna 2021
- c) EU:n taloudellisten etujen suojaamista ja petostentorjuntaa koskevassa komission kertomuksessa (2020) annettujen suositusten jatkotoimet
- d) Euroopan petostentorjuntaohjelman täytäntöönpano vuonna 2021
- e) varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmä (EDES) – varainhoitoasetuksen 143 artiklassa säädetty tutkintaelin
- f) petostentorjuntastrategian toimintasuunnitelma – tilanne kesäkuussa 2022.

kannettujen omien varojen vähenemisen tai lakkaamisen taikka EU:n talousarvioon kohdistuvan perusteettoman menoerän vuoksi.²

Direktiivin (EU) 2017/1371, jäljempänä 'PIF-direktiivi', hyväksymisen myötä **petoksena** pidetään mitä tahansa tahallista tekoa tai laiminlyöntiä, joka vaikuttaa EU:n taloudellisiin etuihin, mukaan lukien väärin, virheellisten tai puutteellisten ilmoitusten tai asiakirjojen käyttäminen tai esittäminen tai erityistä velvoitetta rikkoen tapahtuva tietojen ilmoittamatta jättäminen taikka varojen tai etuuksien väärinkäyttö. Lisäksi PIF-direktiivissä jaotellaan petokset seuraavien mukaan:

- (1) muihin kuin hankintoihin liittyvät menot
- (2) hankintoihin liittyvät menot
- (3) muut kuin arvonlisäveroon perustuvista omista varoista saatavat tulot
- (4) arvonlisäveroon perustuvista omista varoista saatavat tulot.

Alakohtaisissa asetuksissa, joita sovelletaan yhteistyössä hallinnoitavia varoja koskevien sääntöjenvastaisuuksien ilmoittamiseen, on otettu käyttöön **petosepäily**n käsite, jolla tarkoitetaan ”sääntöjenvastaisuutta, jonka vuoksi kansallisella tasolla aloitetaan hallinnollinen menettely tai oikeudenkäynti sen selvittämiseksi, onko sääntöjenvastaisuus tahallinen ja erityisesti onko se [...] petos”.³

Petosta pidetään **todettuna petoksena** sen jälkeen, kun toimivaltainen elin on tehnyt lopullisen (oikeudellisen tai hallinnollisen) päätöksen, jossa todetaan, että kyseessä on tahallinen toiminta.

Laatikossa 2 selitetään, miten **petosepäily**n ja **todetun petoksen** käsitteitä käytetään tässä kertomuksessa julkaistujen tilastojen yhteydessä.

Korruptiolla tarkoitetaan virkamiehen vallan väärinkäyttöä yksityisen edun tavoittelemiseksi tavalla, joka vahingoittaa EU:n taloudellisia etuja.

1.2. EU:n taloudelliset edut vuonna 2021

EU:n taloudellisiin etuihin kuuluvat EU:n talousarvion sekä EU:n toimielinten, elinten, laitosten ja virastojen talousarvioiden ja näiden elinten hallinnoimien ja valvomien talousarvioiden kattamat tulot, menot ja varat.⁴

Talousarvion tulopuoli koostuu perinteisistä omista varoista⁵, arvonlisäverosta, muovipakkausjätteeseen perustuvista omista varoista ja osasta EU:n jäsenvaltioiden bruttokansantuloa.

Kaaviossa 1 esitetään EU:n vuonna 2021 käytettävissä olevat varat.

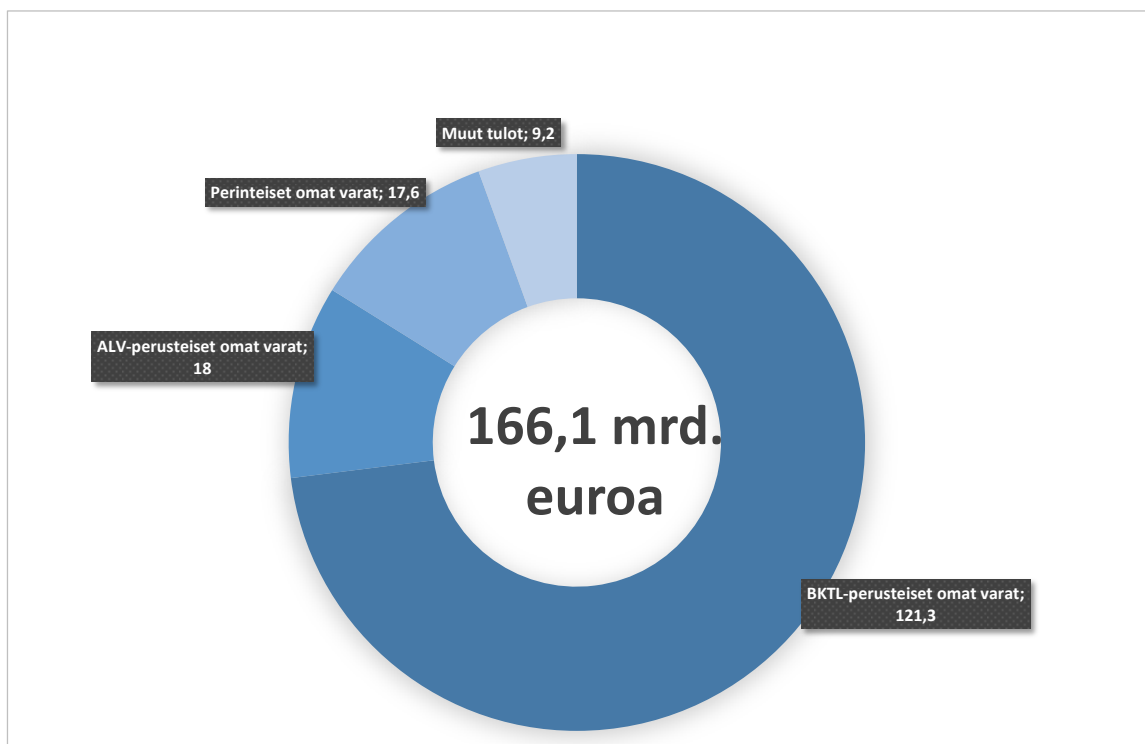
² Joulukuun 18 päivänä 1995 annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 2988/95 (EYVL L 312, 23.12.1995) 1 artiklan 2 kohta ja 17 päivänä joulukuuta 2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1303/2013 (EUVL L 347, 20.12.2013) 2 artiklan 35 alakohta.

³ Ks. esimerkiksi 8 päivänä heinäkuuta 2015 annetun komission delegoidun asetuksen (EU) 2015/1970 (EUVL L 293, 10.11.2015) 2 artiklan a alakohta.

⁴ Heinäkuun 5 päivänä 2017 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2017/1371 (EUVL L 198, 28.7.2017, s. 29) 2 artiklan 1 kohdan a alakohta.

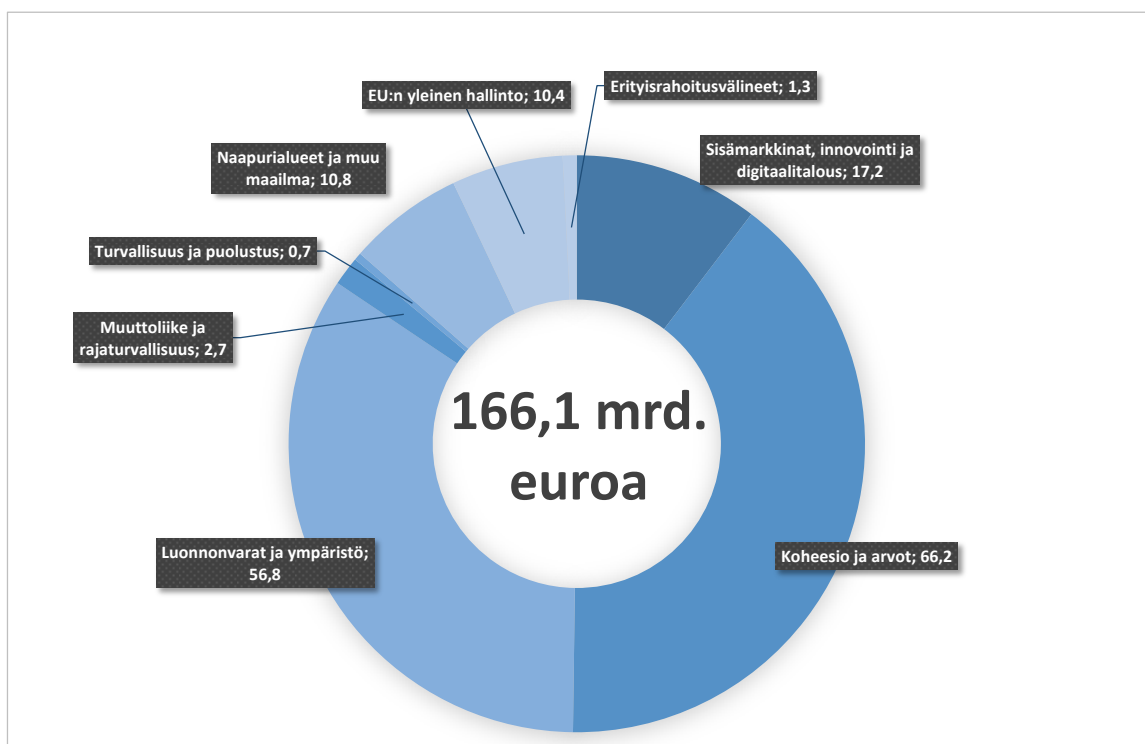
⁵ Perinteiset omat varat koostuvat pääasiassa tulleista, joista on vähennetty 25 prosentin kantokulut.

Kaavio 1 – EU:n tulot vuonna 2021



EU rahoittaa politiikkansa näiden varojen avulla (ks. kaavio 2).

Kaavio 2 – EU:n menot vuonna 2021



Vaikka talousarvio toteutetaan vuosittain⁶, se on osa unionin pitkän aikavälin talousarviota eli monivuotista rahoituskehystä, jossa vahvistetaan menojen enimmäismäärät seitsemäksi vuodeksi.

⁶ Lisätietoa vuosittaisesta hyväksymismenettelystä on osoitteessa https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/budgetary-procedure.pdf

2. VUODEN 2021 TÄRKEIMPIÄ TAPAHTUMIA

Tässä jaksossa esitetään yhteenveto keskeisistä hyväksytyistä säädöksistä ja EU:n taloudellisten etujen suojaamiseen liittyvästä Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä vuonna 2021.

2.1. Keskeiset hyväksytyt säädökset

Taulukossa 1 esitetään keskeiset vuonna 2021 hyväksytyt säädökset. Vuoden 2021 aikana on lisäksi annettu useita asetuksia, jotka koskevat kauden 2021–2027 meno-ohjelmia. Niihin sisältyy erityissäännöksiä, joissa vahvistetaan Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) ja Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) toimivalta suojata EU:n taloudellisia etuja. Lisäksi niissä edellytetään, että ohjelmiin osallistuvat kolmannet maat myöntävät komissiolle, OLAFille ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimelle tarvittavat oikeudet ja pääsyn, jotta ne voivat käyttää toimivaltaansa kattavasti.

Taulukkoon ei kuitenkaan ole sisällytetty viittauksia kyseisiin asetuksiin.

Taulukko 1 – Keskeiset hyväksytyt säädökset

Nimi	Kuvaus siitä, miten säädöksellä suojataan EU:n taloudellisia etuja
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/241, annettu 12 päivänä helmikuuta 2021, elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta⁷	Elpymis- ja palautumistukivälineestä annetun asetuksen 22 artiklassa säädetään EU:n taloudellisten etujen suojaamisesta. ⁸
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1060, annettu 24 päivänä kesäkuuta 2021, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahasto plussaa, koheesiorahastoa, oikeudenmukaisen siirtymän rahastoa ja Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä ja varainhoitosäännöistä sekä turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa, sisäisen turvallisuuden rahastoa ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälinettä koskevista varainhoitosäännöistä⁹	Johdanto-osan 71 kappaleessa vahvistetaan OLAFin ja EPPO:n toimivalta suojata EU:n taloudellisia etuja asiaankuuluvien ohjelmien osalta. Asetuksen 69 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava menojen laillisuus ja sääntöjenmukaisuus ja toteutettava toimia ehkäistäkseen, havaitakseen ja korjatakseen sääntöjenvastaisuudet, mukaan lukien petokset, ja raportoidakseen niistä. Sillä varmistetaan myös, että komissiolla, OLAFilla ja tilintarkastustuomioistuimella on tarvittava pääsy tietoihin EU:n rahoituksen saajien tosiasiallisista omistajista ja edunsaajista. Asetuksen 74 artiklassa edellytetään, että hallintoviranomaisilla on oltava käytössään tehokkaita ja oikeasuhteisia petostenvastaisia toimenpiteitä ja menettelyjä, joissa otetaan huomioon todetut riskit. Liitteessä XII vahvistetaan yksityiskohtaiset säännöt ja malli sääntöjenvastaisuuksista ilmoittamista varten.
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus	Unionin petostentorjuntaohjelma on

⁷ EUVL L 57, 18.2.2021, s. 17.

⁸ Kohdassa 5.2 on lisätietoa tämän välineen täytäntöönpanosta.

⁹ EUVL L 231, 30.6.2021, s. 159.

(EU) 2021/785, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2021, unionin petostentorjuntaohjelman perustamisesta ja asetuksen (EU) N:o 250/2014 kumoamisesta ¹⁰	Herkules III -ohjelman seuraaja. Siitä rahoitetaan toimia, joilla torjutaan petoksia ja muuta EU:n taloudellisiin etuihin vaikuttavaa laitonta toimintaa. ¹¹
--	---

2.2. EU:n taloudellisten etujen suojaamiseen liittyvä oikeuskäytäntö

Euroopan unionin tuomioistuin varmistaa EU:n lainsäädännön yhtenäisen soveltamisen ja tulkinnan. Vuonna 2021 tuomioistuin antoi kolme ratkaisua EU:n taloudellisten etujen suojaamisesta.

Asian numero ja kuvaus

C-130/19¹², tilintarkastustuomioistuin v. Pinxten

Unionin tuomioistuin totesi tässä asiassa, että Euroopan tilintarkastustuomioistuimen (ETT) entinen jäsen oli rikkonut ETT:n jäsenen tehtävään kuuluvia velvoitteita useilla toimilla, kuten ETT:n resurssien väärinkäyttö sellaisen toiminnan rahoittamiseksi, joka ei liittynyt hänen tehtäviinsä, ja ETT:n myöntämän polttoaineen maksukortin käyttäminen kolmansien osapuolten ajoneuvoihin tarkoitetun polttoaineen ostamiseksi. Tuomioistuin määräsi kyseisen entisen jäsenen menettämään kaksi kolmasosaa eläkeoikeudestaan. Tuomioistuin korosti tuomiossaan, että on tärkeää, että ETT:n jäsenet noudattavat tiukkoja käyttäytymisvaatimuksia ja asettavat unionin yleisen edun aina sekä kansallisten etujen että henkilökohtaisten etujen edelle. Tältä osin tuomioistuin totesi, että vaikka EU:n toimielimissä ja elimissä vastuullisia tehtäviä hoitavien henkilöiden on noudatettava tiukkoja käyttäytymisvaatimuksia, tilintarkastustuomioistuimelle annettu erityinen tehtävä – EU:n menojen sääntöjenmukaisuuden ja varainhoidon moitteettomuuden tarkastaminen – tekee entisen jäsenen väärinkäytöksistä entistäkin vakavampia.

C-360/20¹³, Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației

Tässä ratkaisussa tuomioistuin katsoi, että yhteisöpetossopimuksen¹⁴ 1 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettu käsite 'unionin taloudellisiin etuihin vaikuttava petos' kattaa paitsi varojen laittoman vastaanottamisen EU:n talousarviosta myös niiden oikeudettoman pidättämisen. Petos voi näin ollen tapahtua myös siten, että ilmoitusvelvollisuutta ei noudateta kyseisten varojen saamisen jälkeen. Siten yhteisöpetossopimuksen 1 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettu 'petos' kattaa myös tapaukset, joissa EU-rahoitusta saaneen hankkeen toteutuksen jälkeen esitetään tahallisesti vääriä tai virheellisiä ilmoituksia illuusion luomiseksi siitä, että rahoitussopimuksessa määrättyjä hankkeen pysyvien vaikutusten varmistamiseen liittyviä velvoitteita on noudatettu, jotta unionin talousarvioon sisältyviä varoja voidaan pidättää oikeudettomasti.

Unionin tuomioistuin lisäsi, että kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan henkilöä ei voida syyttää tällaisista ilmoituksista, jollei niitä ole annettu hankkeen toteuttamisen aikana, on ristiriidassa SEUT-sopimuksen 325 artiklan kanssa. Jotta asianomaisten henkilöiden perusoikeuksien kunnioittaminen voidaan varmistaa, kansallisilla tuomioistuimilla ei kuitenkaan ole velvollisuutta tulkita tällaista kansallista lainsäädäntöä siten, että sitä sovelletaan hankkeen toteuttamisen jälkeen esitettyihin ilmoituksiin, jos tämä johtaisi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen loukkaamiseen. Mahdollisen rikkomisen tapahtuessa kansallisen lainsäätäjän on toteutettava tarvittavat toimenpiteet.

¹⁰ EUVL L 172, 17.5.2021, s. 110–122.

¹¹ Ks. tarkemmat tiedot kohdassa 4.2.2.

¹² Unionin tuomioistuimen tuomio 30.9.2021, ECLI:EU:C:2021:782.

¹³ Unionin tuomioistuimen tuomio 14.10.2021, ECLI:EU:C:2021:856.

¹⁴ Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan perusteella tehty yleissopimus yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta (EYVL C 316, 27.11.1995, s. 49–57).

C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 ja C-840/19¹⁵, Euro Box Promotion ym.

Unionin tuomioistuimelta pyydettiin ennakkoratkaisua petos- ja korruptiomenettelyihin sovellettavia rikosprosessisääntöjä koskevan Romanian perustuslakituomioistuimen oikeuskäytännön yhteensopivuudesta EU:n lainsäädännön kanssa. Romanian perustuslakituomioistuin kumosi vuonna 2018 Romanian korkeimman oikeuden (Înalta Curte de Casație și Justiție) päätökset, joilla useita henkilöitä tuomittiin EU:n varojen hallinnointiin liittyvistä alv-petoksista, korruptiosta ja painostamisesta. Se totesi, että kyseisiä asioita käsitelleet tuomarikokoonpanot oli muodostettu sääntöjenvastaisesti. Romanian alemman oikeusasteen tuomioistuin esitti unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyyntön muun muassa siitä, voiko perustuslakituomioistuimen oikeuskäytäntöön liittyä systeeminen riski siitä, että petos tai korruptio jää rankaisematta erityisesti syyteoikeuden vanhentumisen vuoksi.

Unionin tuomioistuin totesi tuomiossaan, että vaikka jäsenvaltioiden tuomioistuinjärjestelmän organisointia koskevat säännöt kuuluvat lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden toimivaltaan, näissä säännöissä on kuitenkin noudatettava jäsenvaltioille unionin oikeuden nojalla kuuluvia velvoitteita. Näihin kuuluvat muun muassa velvollisuus suojata EU:n taloudellisia etuja laittomalta toiminnalta, myös korruptiorikoksilta, tehokkailla ja ennalta ehkäisevillä toimenpiteillä. Tehokkuusvaatimusta sovelletaan sekä näihin rikoksiin liittyviin menettelyihin että niistä määrättäviin seuraamuksiin sekä määrättyjen seuraamusten täytäntöönpanoon. On ensisijaisesti kansallisen lainsäätäjän tehtävä varmistaa, että näihin rikoksiin sovellettavat menettelysäännöt eivät aiheuta systeemistä rankaisematta jäämisen riskiä. Kansalliset tuomioistuimet eivät puolestaan saa soveltaa kansallisia säännöksiä, joilla estetään tehokkaiden ennalta ehkäisevien seuraamusten soveltaminen. Käsiteltävässä asiassa Romanian perustuslakituomioistuimen oikeuskäytännön soveltamisesta seuraa, että kyseessä olevat petos- ja korruptiotapaukset on tutkittava uudelleen, tarvittaessa useaan otteeseen, ensimmäisessä oikeusasteessa ja/tai muutoksenhakuasteessa. Tämä voi johtaa rikosten vanhentumiseen, jolloin Romanian valtion korkeimpia virkoja hoitavat henkilöt, jotka on tuomittu petoksesta tai korruptiosta, välttyvät tehokkailta ja ennalta ehkäiseviltä seuraamuksilta. Tällöin syntyisi riski kyseisen henkilöryhmän systeemisestä rankaisematta jäämisestä, mikä asettaisi kyseenalaiseksi korkean tason korruption torjuntaa koskevan päämäärän. Näin ollen unionin tuomioistuin totesi, että SEUT-sopimuksen 325 artikla ja yhteisöpetossopimuksen 2 artikla ovat esteenä sellaisille kansallisille säännöille tai käytännöille, joiden mukaan korruptiota ja alv-petoksia koskevissa asioissa ei ole voitu antaa tuomioita sääntöjenvastaisesti koostettujen tuomarikokoonpanojen vuoksi, jos tämä johtaa systeemiseen riskiin siitä, että EU:n taloudellisia etuja vahingoittavia vakavia petoksia tai korruptiota jää rankaisematta. Unionin tuomioistuin lisäsi, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen velvollisuutena oli tarkistaa, onko tällainen lähestymistapa yhteensopiva perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisen, syytetyn oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan oikeuden kanssa.

3. EU:N PETOSTENTORJUNTAJÄRJESTELMÄ

EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi luotu monitahoinen lainsäädäntö- ja organisaatorakenne on yli kolme vuosikymmentä jatkuneen kehityksen tulos.¹⁶ Tässä jaksossa esitellään merkittävimpiä kehityssuuntia petostentorjunnan alalla vuonna 2021.¹⁷

¹⁵ Unionin tuomioistuimen tuomio 21.10.2021, ECLI:EU:C:2021:1034.

¹⁶ Tarkempia tietoja EU:n taloudellisten etujen suojaamista koskevan lainsäädännön kehittämisestä taloudellisten etujen suojaamista koskevan EU:n toiminnan kolmen ensimmäisen vuosikymmenen aikana (1989–2018) on komission 30. vuosikertomuksessa Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamisesta ja petostentorjunnasta (2018) (COM(2019) 444 final, 11.10.2019). Kahden viime vuoden (2019–2020) osalta katso komission 31. vuosikertomus Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamisesta ja petostentorjunnasta (2019) (COM(2020) 363 final, 3.9.2020) ja 32. vuosikertomus Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamisesta ja petostentorjunnasta (2020) (COM(2021) 578 final, 20.9.2021).

¹⁷ EU:n petostentorjuntajärjestelmän rakenne ja tärkeimmät toimijat esiteltiin edellä mainitun asiakirjan COM(2021) 444 final jaksossa 3, s. 11–19.

3.1. Euroopan taso

3.1.1. Euroopan parlamentti

Lainsäädäntötoimiensa lisäksi **Euroopan parlamentti** valvoo sitä, miten komissio (ja muut toimielimet ja elimet) toteuttaa EU:n talousarviota, vastuuvapausmenettelyn avulla. Vuonna 2021 parlamentti myönsi vastuuvapauden varainhoitovuoden 2019¹⁸ osalta ja aloitti varainhoitovuotta 2020¹⁹ koskevan menettelyn. **Talousarvion valvontavaliokunnalla** (CONT) on keskeinen rooli vastuuvapausmenettelyssä. Se laatii myös vuosikertomuksen EU:n taloudellisten etujen suojaamisesta. Kertomus hyväksytään parlamentin täysistunnossa päätöslauselmana, ja siinä annetaan poliittista ohjausta komissiolle ja jäsenvaltioille. Vuonna 2021 useissa talousarvion valvontavaliokunnan kokouksissa keskityttiin OLAFin toimintaan, ja virasto kutsuttiin myös valiokunnan kokouksiin esittelemään tuloksiaan.

Pikakatsaus 1 – Euroopan parlamentin päätöslauselma (2019) EU:n taloudellisten etujen suojaamisesta

Vuotta 2019 koskeva Euroopan parlamentin päätöslauselma hyväksyttiin parlamentin täysistunnossa 7. heinäkuuta 2021 sen jälkeen, kun talousarvion valvontavaliokunta oli äänestänyt sen puolesta 21. kesäkuuta 2021.²⁰

Päätöslauselman sävy on pitkälti myönteinen, mutta siinä suositellaan komission lisätoimia useilla petostentorjuntaan liittyvillä aloilla. Parlamentti panee merkille, että petosten ja muiden sääntöjenvastaisuuksien määrä väheni vuonna 2019, ja vaatii jäsenvaltioita tiivistämään tietojenvaihtoa koskevaa yhteistyötä. Päätöslauselmassa tunnustetaan komission pyrkimykset uudistaa petostentorjuntaympäristöä ja kehoitetaan antamaan OLAFille ja EPPolle riittävät resurssit. Lisäksi päätöslauselmassa korostetaan havaitsemisvalmiuksien ratkaisevaa merkitystä ja kehoitetaan komissiota jatkamaan jäsenvaltioiden tukemista sen varmistamiseksi, että tarkastusten laatua parannetaan ja niiden määrää lisätään. Euroopan parlamentti kehottaa komissiota erityisesti

- luomaan yhteentoimivan digitaalisen raportointi- ja seurantajärjestelmän, jotta jäsenvaltiot voivat antaa oikea-aikaisia, yhdenmukaisia ja standardoituja raportteja yhteistyöhön perustuvan hallinnon alalla;
- hyväksymään petostentorjuntastrategian, johon myös jäsenvaltiot osallistuvat;
- esittämään lainsäädäntöehdotuksen keskinäisestä hallinnollisesta avunannosta EU:n menojen alalla;
- sisällyttämään ehdotukseensa varainhoitoasetuksen tarkistamisesta ehdotuksia, jotka koskevat yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) ja koheesiorahaston edunsaajien osalta luonnollisille henkilöille vahvistettavia enimmäismääriä;
- laajentamaan varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmää (EDES) kattamaan myös yhteistyöhön perustuvan hallinnon; sekä
- tukemaan ja suojelemaan tutkivaa journalismia.

¹⁸ 2020/2140(DEC), 28.4.2021.

¹⁹ 2021/2106(DEC). Euroopan parlamentti hyväksyi vastuuvapauden myöntämistä koskevan päätöslauselman toukokuussa 2021. Vastuuvapauden myöntämistä koskevaan päätökseen liittyvä komissiota koskeva vastuuvapauspäätöslauselma hyväksyttiin äänin 451 puolesta, 175 vastaan. Jäsenistä 17 pidättäytyi äänestämästä.

²⁰ Menettelyasiakirja 2020/2246(INI), EU:n taloudellisten etujen suojaaminen – petosten torjunta – vuosikertomus 2019.

3.1.2. Neuvosto

Neuvoston petostentorjuntatyöryhmä käsittelee asioita, jotka liittyvät EU:n taloudellisten etujen suojaamiseen sekä näihin etuihin vaikuttavien petosten ja muun laittoman toiminnan torjuntaan. Se käsittelee myös OLAFia ja sen valvontakomiteaa koskevia asioita.

Työryhmän tehtävänä on tarkastella seuraavia seikkoja:

- petostentorjuntaa ja OLAFin toimintaa koskevat lainsäädäntöehdotukset
- EU:n taloudellisten etujen suojaamista koskevat vuosikertomukset.

OLAF on edustanut komissiota useissa neuvoston työryhmissä, erityisesti petostentorjuntatyöryhmässä.

3.1.3. Euroopan komissio

Euroopan komissio määrittelee strategiat ja muuntaa EU:n toimielinten yhdessä kehittämät yleiset poliittiset tavoitteet toimintapolitiikoiksi ja aloitteiksi. Komission pääosastot hallinnoivat erityisiä politiikkoja ja niitä tukevia meno-ohjelmia. Jotta EU:n talousarviota voidaan suojata paremmin, komissio hyväksyi vuonna 2019 petostentorjuntastrategian ja siihen liittyvän toimintasuunnitelman.

Pikakatsaus 2 – Petostentorjuntastrategiaan liittyvän toimintasuunnitelman täytäntöönpanon tilanne

Komission petostentorjuntastrategialla ja siihen liittyvällä toimintasuunnitelmalla, johon kuuluu 63 toimea, on merkittävä rooli EU:n varojen mahdollisen väärinkäytön ehkäisemisessä. Strategiasta ja toimintasuunnitelmasta vastaavat komission yksiköt edistyivät OLAFin koordinoimina hyvin näiden toimien täytäntöönpanossa ja olivat saavuttamassa toimien loppuun saattamiselle vahvistetun määrärajan (joulukuu 2021). Kesäkuuhun 2022 mennessä näistä 63 toimesta 59 (noin 94 %) oli saatu päätökseen.²¹

Strategialla on kaksi ensisijaista tavoitetta: i) parantaa tietojen keruuta ja analysointia sekä ii) parantaa koordinointia, yhteistyötä ja prosesseja.

Ensimmäisen tavoitteen mukaisesti OLAF tehosti analyysityötään erityisesti kehittämällä elpymis- ja palautumistukivälinettä varten riskikehyksen, joka kattaa elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanoon liittyvät mahdolliset vakavat sääntöjenvastaisuudet (petokset, korruption ja eturistiriidat). Lisäksi OLAF käynnisti tutkimuksen sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmän (IMS) tulevasta kehittämisestä yhteentoimivuuskysymysten käsittelemiseksi ja jäsenvaltioiden raportoinnin parantamiseksi.

Komission petostentorjuntastrategian toisen tavoitteen mukaisesti edistettiin useita toimia, joilla pyrittiin lisäämään komission yksiköiden välistä koordinointia ja yhteistyötä sekä antamaan komission käyttöön tehokkaampi petostentorjunnan valvontajärjestelmä. Komission yksiköiden välisiä yhteyksiä ja yhteistyötä on tiivistetty etenkin järjestämällä hallinnointitavan tai teeman mukaisesti perustettujen komission edustajista koostuvien ryhmien säännöllisiä kokouksia OLAFin johtaman petosten ehkäisy- ja havaitsemisverkoston (FPDNet) puitteissa.

Komissio on myös sitoutunut parantamaan OLAFin suositusten jatkotoimien seurantaa. Nämä jatkotoimet ovat olennaisen tärkeitä, jotta käyttämättä jääneet varat saadaan takaisin EU:n talousarvioon. Komissio ja OLAF pyrkivät yhdessä tehostamaan tätä seurantaa toteuttamalla arvioinnin, jossa tarkasteltiin komission yksiköille ja toimeenpanovirastoille ajanjaksolla 2012–

²¹ Tarkempia tietoja petostentorjuntastrategian toimintasuunnitelman täytäntöönpanon tilanteesta on tämän kertomuksen ohessa esitettävässä asiakirjassa ”CAFS Action Plan - State of play June 2022”.

2020 annettuja noin 1 700:aa taloudellista suositusta. Vuosien 2012–2020 osalta annettujen takaisinperintäsuositusten yhteenlaskettu arvo on yli 7 miljardia euroa, ja lähes 40 prosenttia kokonaismäärästä liittyy viiteen merkittävään tullauservoa koskevaan aliarvottamistapaukseen.²²

OLAF harkitsee toimintasuunnitelman kohdennettua tarkistamista, jotta voidaan varmistaa komission petostentorjuntatoimien jatkuvuus ja ottaa huomioon sekä vuoden 2019 toimintasuunnitelman jäljellä olevat toimet että komission uudet painopisteet. Petostentorjuntastrategian päätavoitteet ja peruseriaatteet pätevät edelleen, mutta tarkistetussa toimintasuunnitelmassa on tarkoitus keskittyä komission painopisteisiin, kuten uuteen monivuotiseen rahoituskehykseen, elpymis- ja palautumistukivälineeseen, yhteistyöhön EPPOn kanssa ja digitalisaation rooliin petostentorjunnassa.

3.1.4. Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF)

Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF) suorittaa riippumattomia tutkimuksia EU:n varoihin liittyvistä petoksista ja korruptiosta ja kehittää EU:n petostentorjuntapolitiikkaa petosten, korruption ja muun EU:n taloudellisiin etuihin vaikuttavan laittoman toiminnan torjumiseksi.

Pikakatsaus 3 – OLAFin toiminta vuonna 2021

Vuoden aikana valintavaiheen läpäisi noin 1 100 tapausta, joiden perusteella aloitettiin 234 uutta tutkintaa. Lisäksi vuoden aikana saatiin onnistuneesti päätökseen yhteensä 212 tutkimusta, joiden perusteella OLAF antoi 294 taloudellista, oikeudellista, kurinpidollista ja hallinnollista suositusta toimivaltaisille EU:n ja kansallisille viranomaisille. Suurin osa näistä suosituksista koski kyseisten EU:n ja kansallisten viranomaisten suorittamaa EU:n varojen takaisinperintää (527,4 miljoonaa euroa vuonna 2021). OLAFin työn ansiosta estettiin yli 340 miljoonan euron varojen aiheeton käyttö.

OLAFin tutkimuksissa kävi ilmi useita uusia suuntauksia petollisessa toiminnassa, kuten covid-19-pandemiaan, vihreään siirtymään ja jätehuoltoon liittyviä petoksia.

OLAFin ja EPPOn välillä allekirjoitettiin 5. heinäkuuta 2021 työjärjestely operatiivisen yhteistyön optimoimiseksi. Tämä yhteistyö tuottaa jo nyt konkreettisia tuloksia. Vuonna 2021 OLAF oli EPPolle merkittävä tietolähde²³: EPPOn rikostutkimuksista 85 perustui OLAFin tutkintaraportteihin. OLAFin vuonna 2021 suorittamien tutkimusten kohteista EU:n talousarviolle mahdollisesti aiheutuvien vahinkojen kokonaismääräksi arvioitiin 2,2 miljardia euroa.²⁴ OLAFin tutkijat ja tekniset rikostutkijat antoivat myös merkittävää tukea EPPOn tutkimuksille osallistumalla todistajien kuulusteluihin asiantuntijoina ja toimittamalla yksityiskohtaisia analyysejä tulliasioista. OLAF käynnisti myös useita täydentäviä tutkimuksia. Ne tuottivat joitakin merkittäviä taloudellisia ja rikosoikeudellisia tuloksia.

²² Yhdistyneessä kuningaskunnassa havaitusta aliarvottamistapauksesta on jo raportoitu vuoden 2020 PIF-kertomuksessa (ks. pikakatsaus 1, s. 11).

²³ EPPOn ja OLAFin suhdetta koskevassa oikeudellisessa kehyksessä säädetään näiden kahden elimen välisistä työjärjestelyistä, joissa vahvistetaan niiden suhteen käytännön näkökohdat. Nämä työjärjestelyt allekirjoitettiin 5. heinäkuuta 2021.

²⁴ Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF), [OLAFin vuosikertomus 2021](#), s. 38.

3.1.5. Euroopan syyttäjänvirasto (EPPO)

Euroopan syyttäjänvirasto (EPPO) on ensimmäinen ylikansallinen syyttäjäviranomainen, jolla on valtuudet tutkia EU:n taloudellisiin etuihin vaikuttavia rikoksia 22 osallistuvassa EU:n jäsenvaltiossa²⁵ ja nostaa niihin liittyviä syytteitä.

Pikakatsaus 4 – EPPO:n operatiivisen toiminnan seitsemän ensimmäistä kuukautta numeroina

EPPO aloitti toimintansa 1. kesäkuuta 2021. Virasto vastaanotti yhteensä 2 832 ilmoitusta ja käynnisti 576 tutkintaa vuoden 2021 loppuun mennessä (31.12.2021 käynnissä oli 515 tutkintaa).²⁶

Ilmoitukset tulivat pääasiassa kansallisilta viranomaisilta tai yksityisiltä osapuolilta.

EPPO sopi työjärjestelystä Unkarin valtakunnansyyttäjänviraston kanssa, ja neuvottelut työjärjestelyjen tekemiseksi ovat käynnissä Puolan, Irlannin ja Tanskan kanssa.

Rikollisen toiminnan tuottaman hyödyn takaisin perimiseksi toteutettiin 81 takaisinperintää 12 osallistuvassa jäsenvaltiossa (Italia, Belgia, Saksa, Romania, Tšekki, Kroatia, Suomi, Latvia, Luxemburg, Espanja, Liettua ja Portugali). EPPO pyysi yhteensä yli 152 miljoonan euron takavarikointia, ja yli 147 miljoonan euron takavarikointiin annettiin lupa.

Laillisuusperiaatteen mukaisesti EPPO:n on aloitettava tutkinta aina, kun on perusteltu syy epäillä, että sen toimivaltaan kuuluva rikos on tekeillä tai tapahtunut. Kansallisilla viranomaisilla on lakisääteinen velvollisuus ilmoittaa EPPOlle kaikesta rikollisesta toiminnasta, jonka osalta EPPO voisi käyttää toimivaltaansa. Jos kansalliset viranomaiset ovat aloittaneet EPPO:n toimivaltaan kuuluvan rikoksen tutkinnan ja EPPO päättää käyttää oikeuttaan ottaa asia käsiteltäväkseen, kansallisten viranomaisten on siirrettävä asian käsittely EPPOlle. Tutkinnan voivat käynnistää osallistuvien jäsenvaltioiden valtuutetut Euroopan syyttäjät, ja tutkintaa valvovat 22 Euroopan syyttäjää sekä Euroopan pääsyyttäjä Luxemburgissa. Valtuutetut Euroopan syyttäjät on sijoitettu kansallisiin syyttäjälaitoksiin tai oikeuslaitoksiin. He voivat kuitenkin vastaanottaa operatiivisessa työssään ohjeistusta ainoastaan EPPO:n päätoimipaikasta, joko 15 pysyvän jaoston tai 22 Euroopan syyttäjän välityksellä. Vuonna 2021 valtuutettuja Euroopan syyttäjää oli 95. Tarkoituksena on nimittää yhteensä 140 valtuutettua Euroopan syyttäjää. EPPO:n kollegio kokoontui 34 kertaa ja teki 125 päätöstä. Se muutti ja täydensi joitakin päätöksiä ensimmäisten saatujen kokemusten perusteella. Nämä koskivat muun muassa tapausten määräämistä pysyvien jaostojen käsiteltäväksi ja rekisteröityjen tietojen todentamista EPPO:n toimivallan arvioimiseksi.

Pikakatsaus 5 – Sopimus komission ja EPPO:n välisen yhteistyön toteuttamistavoista

EPPOa koskevassa oikeudellisessa kehyksessä säädetään, että EPPO luo yhteistyösuhteen komissioon ja ylläpitää sitä EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi. EPPO ja komissio ovat tehneet tätä varten sopimuksen yhteistyönsä toteuttamistavoista.

Sopimuksessa, joka allekirjoitettiin 18. kesäkuuta 2021, täsmennetään EPPO-asetuksessa vahvistettujen keskinäistä tiedottamista ja kuulemista koskevien velvoitteiden täytäntöönpanoa koskevat hallinnolliset järjestelyt. Niiden tarkoituksena on yhtäältä antaa EPPOlle mahdollisuus tutkia tehokkaasti EU:n talousarvioon vaikuttavia rikoksia ja nostaa niistä syytteitä. Toisaalta niillä annetaan komission yksiköille mahdollisuus varmistaa EPPO:n tutkimusten asianmukaiset

²⁵ Tanska, Irlanti, Unkari, Puola ja Ruotsi eivät osallistu EPPOon. Ruotsin odotetaan liittyvän EPPOon vuonna 2023.

²⁶ Tarkempia tilastoja erityisesti kunkin osallistuvan jäsenvaltion osalta on EPPO:n [vuoden 2021 vuosikertomuksessa](#).

hallinnolliset, taloudelliset ja kurinpidolliset jatkotoimet, mukaan lukien turvaamistoimenpiteet EU:n talousarvion suojaamiseksi.

Sopimuksessa täsmennetään erityisesti a) kunkin tapauksen edellyttämien tietojen tai kuulemisten tyypit, b) asiaankuuluvat yhteyspisteet, c) käytettävät menettelyt, viestintävälineet, mallit ja määräajat ja d) edellytykset, joiden täyttyessä EPPOn on pääsy tiettyihin komission hallinnoimiin asiaankuuluviin tietokantoihin. Sopimuksessa viitataan myös komission ja EPPOn tiiviiseen ja oikea-aikaiseen yhteistyöhön yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi annetun asetuksen (EU, Euratom) 2020/2092 soveltamisen osalta.

3.1.6. Euroopan tilintarkastustuomioistuin

Euroopan tilintarkastustuomioistuin arvioi EU:n toimien taloudellisuutta, vaikuttavuutta, tehokkuutta, laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta vastuuvollisuuden, avoimuuden ja varainhoidon parantamiseksi.

Pikakatsaus 6 – Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus

Euroopan tilintarkastustuomioistuin tarkastaa vuosittain EU:n talousarvion tulot ja menot ja antaa lausuntonsa siitä, missä määrin tilinpäätös on luotettava ja tulot ja menot ovat voimassa olevien sääntöjen ja asetusten mukaisia. Varainhoitovuotta 2020 koskeva vuosikertomus julkaistiin 26. lokakuuta 2021.²⁷

Tilintarkastustuomioistuin totesi, että tilinpäätös ei sisällä olennaisia virheellisyyksiä. Se katsoi toimien sääntöjenmukaisuuden osalta, että tulojen virhetaso ei ollut olennainen. Menojen osalta tarkastustulokset osoittavat, että arvioitu virhetaso pysyi samana kuin edellisvuonna eli 2,7 prosentissa. Virhetaso oli olennainen suuririskisissä menoissa, jotka perustuvat pääasiassa kulujen korvaamiseen. Vuonna 2021 OLAFille ilmoitettiin kuudesta petosepäilystä.

3.1.7. Eurojust

Euroopan unionin rikosoikeudellisen yhteistyön virasto **Eurojust** koordinoi kansallisten viranomaisten – sekä jäsenvaltioissa että EU:n ulkopuolisissa maissa – työtä rajatylittävän rikollisuuden tutkinnassa ja siihen liittyvässä syytteenpanossa. EU:n taloudellisten etujen suojaamisen alalla sen tehtävät liittyvät etupäässä niihin jäsenvaltioihin, jotka eivät osallistu EPPOn toimintaan.

Pikakatsaus 7 – Eurojustin toiminnan kohokohdat vuonna 2021

Eurojust jatkoi vuonna 2021 operatiivista työtään EU:n talousarvioon vaikuttavien petosten ja muiden taloudellisiin etuihin kohdistuvien rikosten torjumiseksi yhteistyössä EPPOn, OLAFin ja Europolin kanssa. Petostentorjuntayhteistyöhön sisältyi myös Eurojustin osallistuminen SENTINEL-operaatioon, jonka tarkoituksena oli suojata NextGenerationEU-aloitteeseen liittyviä varoja petoksilta, korruptiolta ja muulta EU:n taloudellisiin etuihin vaikuttavalta laittomalta toiminnalta (ks. **pikakatsaus 11**).

Eurojustin yhteistyö EPPOn kanssa käynnistyi vuonna 2021. Niiden välinen työjärjestely allekirjoitettiin helmikuussa 2021, ja Eurojust aloitti tutkintayhteistyön EPPOn kanssa pian sen jälkeen, kun EPPO oli aloittanut operatiivisen työnsä 1. kesäkuuta 2021.

²⁷ Euroopan tilintarkastustuomioistuin, [Vuosikertomus EU:n talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuodelta 2020](#), 26.10.2021.

OLAF pysyi Eurojustin tärkeänä operatiivisena kumppanina vuonna 2021 ja osallistui useisiin koordinoitinkokouksiin, joissa käsiteltiin EU:n talousarvioon vaikuttavia tapauksia. Nämä kaksi elintä loivat myös uuden työkulun tiiviimpää yhteistyötä varten ja jatkoivat sellaisia yhteisiä tutkintaryhmiä koskevaa arviointityötä, joihin OLAF osallistui. Lisäksi edellisvuosien tapaan Eurojust ja OLAF jatkoivat petostentorjuntaan liittyvän asiantuntemuksen jakamista keskenään. OLAFin tutkijoille vuonna 2020 järjestetyn Eurojustin seminaarin jälkeen Eurojustin asiantuntijat osallistuivat vuonna 2021 OLAFin pitämiin esityksiin esimerkkitapauksista, tietojen analysointimenetelmistä ja OLAFin tutkimuksiin sovellettavasta tarkistetusta oikeudellisesta kehyksestä.

3.1.8. Europol

Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirasto **Europol** toimii lainvalvontaoperaatioiden tukikeskuksena, rikollista toimintaa koskevan tiedon keskuksena ja lainvalvonta-asiantuntemuksen keskuksena.

Pikakatsaus 8 – Europol vuonna 2021

Europolin yhteydessä toimiva Euroopan talousrikoskeskus (EFECC) järjesti syyskuussa 2021 yhteistyössä Italian viranomaisten kanssa Roomassa korkean tason lainvalvontakokouksen, jossa sovittiin seuraavasta periaatteesta: kaikki elpymis- ja palautumistukivälineeseen kohdistuvat uhkat vaikuttavat EU:n taloudelliseen hyvinvointiin.

Lisäksi syyskuussa 2021 Europol, OLAF, EPPO, Eurojust ja 21 jäsenvaltiota osallistuivat yhteiseen SENTINEL-operaatioon (ks. **pikakatsaus 11**).

3.2. Jäsenvaltioiden taso

3.2.1. Petostentorjunnan koordinoituvirastot (AFCOS)

Vuodesta 2013 lähtien²⁸ jäsenvaltioiden on pitänyt nimetä **petostentorjunnan koordinoituvirasto** (AFCOS), jonka tehtävänä on edistää tehokasta yhteistyötä ja tietojenvaihtoa, myös operatiivisten tietojen vaihtoa, OLAFin kanssa. Jäsenvaltiot voivat vapaasti päättää, mihin petostentorjunnan koordinoituvirasto sijoitetaan kansallisessa hallintorakenteessa ja millaiset valtuudet sillä on.

Petostentorjunnan koordinoituviraston valtuudet voivat vaihdella kunkin maan olosuhteiden mukaan. Sen tehtävänä on kuitenkin kaikissa tapauksissa varmistaa yhteistyö OLAFin kanssa ja koordinoida asianomaisessa jäsenvaltiossa lainsäädännöllisiä, hallinnollisia ja tutkintavelvoitteita sekä EU:n taloudellisten etujen suojaamiseen liittyviä toimia.

²⁸ Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1073/1999 ja neuvoston asetuksen (Euratom) N:o 1074/1999 kumoamisesta 11 päivänä syyskuuta 2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013, sellaisena kuin se on muutettuna 26 päivänä lokakuuta 2016 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU, Euratom) 2016/2030 ja 23 päivänä joulukuuta 2020 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU, Euratom) 2020/2223, 12 a artiklan mukaisesti.

Pikakatsaus 9 – Jäsenvaltioiden vuonna 2021 hyväksymät toimenpiteet²⁹

Luxemburg ja Latvia vahvistivat petostentorjunnan koordinoituvirastojaan. **Luxemburgissa** petostentorjunnan koordinoituvirastoa vahvistettiin, jotta voidaan varmistaa riittävä koordinoiti petostentorjunnassa ja EU:n taloudellisten etujen suojaamisessa. **Latvia** puolestaan ilmoitti, että se on hyväksynyt uuden säädöksen ja sitä vastaavan menettelyohjeen, jolla varmistetaan, että sen petostentorjunnan koordinoituvirastolla on lailliset oikeudet a) osallistua OLAFin paikalla tekemiin tarkastuksiin ja avustaa niissä, b) pyytää tietoja tai asiakirjoja yksityishenkilöiltä ja c) saada tietoja pankkitileistä hallinnollisten tutkimusten yhteydessä.

Kreikka, Espanja ja **Ruotsi** ilmoittivat toimenpiteistä, joita niiden petostentorjunnan koordinoituvirastot ovat toteuttaneet auttaakseen hallintoviranomaisia ilmoittamaan paremmin mahdollisista petoksista lainvalvontaviranomaisille.

3.2.2. Kansalliset petostentorjuntastrategiat

Komissio on toistuvasti kehottanut jäsenvaltioita hyväksymään **kansallisia petostentorjuntastrategioita**, ja niiden määrä onkin kasvanut tasaisesti. Vuoden 2021 loppuun mennessä 17 jäsenvaltiota³⁰ oli hyväksynyt tai päivittänyt kansallisen petostentorjuntastrategian. Niistä 11 jäsenvaltiosta³¹, jotka eivät vielä olleet hyväksyneet kansallista strategiaa, neljä³² ilmoitti parhaillaan laativansa kansallista strategiaa tai hyväksyvänsä sen piakkoin.

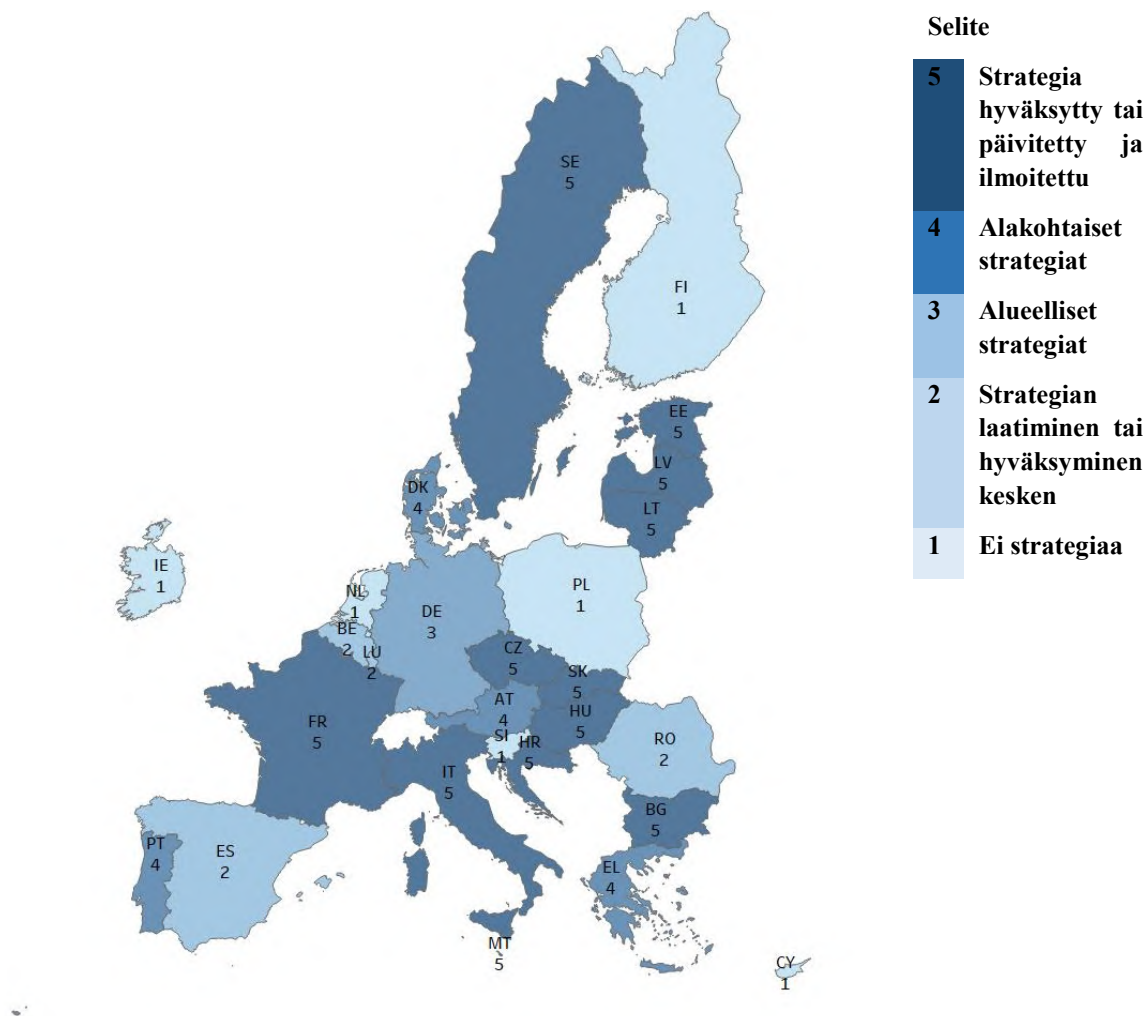
²⁹ Lisätietoja jäsenvaltioiden aloitteista EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi tehokkaammin on tämän kertomuksen oheisasiakirjassa ”Measures adopted by the Member States to protect the EU’s financial interests in 2021 – Implementation of Article 325 TFEU”.

³⁰ Bulgaria, Tšekki, Tanska, Saksa, Viro, Kreikka, Ranska, Kroatia, Italia, Latvia, Liettua, Unkari, Malta, Itävalta, Portugali, Slovakia ja Ruotsi. Saksa ja Portugali eivät olleet vielä toimittaneet tarvittavia asiakirjoja OLAFille. Itävalta ilmoitti vuonna 2020, että sen strategia oli voimassa vuoden loppuun asti, mutta ei kuitenkaan ole toimittanut lisätietoja vuoden 2021 osalta.

³¹ Belgia, Irlanti, Espanja, Kypros, Luxemburg, Alankomaat, Puola, Romania, Slovenia ja Suomi.

³² Belgia, Espanja, Luxemburg ja Romania.

Kaavio 3 – Kansalliset petostentorjuntastrategiat: nykytilanne



Vaikka strategioiden kattavuus ja sisältö vaihtelevat edelleen jäsenvaltioittain³³ ja jotkin strategiat on päivitettävä, kokonaistilanne on parantunut vuoteen 2020 verrattuna. Komission suositusten mukaisesti useita³⁴ nykyisistä strategioista on päivitetty, jotta niissä otettaisiin huomioon uudet merkittävät riskit, kuten elpymis- ja palautumistukiväliseen täytäntöönpanoon ja covid-19-pandemian vaikutuksiin liittyvät riskit.

3.2.3. Vuoden 2020 suositusten täytäntöönpano jäsenvaltioissa³⁵

Komissio esitti Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamista koskevassa vuoden 2020 kertomuksessaan jäsenvaltioille kolme suosituskokonaisuutta, jotka koskivat a) petostentorjuntaan liittyviä monialaisia näkökohtia, b) tuloja ja c) menoja. Suosituksilla pyrittiin parantamaan EU:n ja kansallisten elinten välistä yhteistyötä, lisäämään kansallisten petostentorjuntatoimenpiteiden johdonmukaisuutta ja yhtenäisyyttä, optimoimaan tulliliiton ja jäsenvaltioiden tulliviranomaisten toimintaa, vahvistamaan sisäisen valvonnan kehyksiä sekä lisäämään joustavuutta ja palautumiskykyä kriisiaikoina.

³³ Ks. myös kohta 5.6.

³⁴ Bulgaria, Kreikka, Ranska, Italia ja Unkari.

³⁵ Täydellinen katsaus jäsenvaltioiden toteuttamiin jatkotoimiin on tämän kertomuksen mukana esitettävässä asiakirjassa ”Implementation of the 2020 recommendations by the Member States”.

Petostentorjunnan monialaisten näkökohtien osalta komissio suositteli, että jäsenvaltiot, jotka eivät olleet vielä liittyneet EPPOon, harkitsisivat liittymistä.

Niistä viidestä jäsenvaltiosta, jotka eivät vielä kuulu EPPOon, **Ruotsi** on ilmoittanut aikovansa liittyä siihen vuonna 2023. **Tanska, Irlanti, Unkari ja Puola** puolestaan ilmoittivat, etteivät ne aio liittyä EPPOon.³⁶

Tulojen alalla 16 jäsenvaltiota³⁷ vastasi, että ne ovat panneet kokonaisuudessaan täytäntöön komission suosituksen arvioida covid-19-pandemian paljastamia **kansallisten tullivalvontastrategioiden riskejä ja puutteita**. Lopuista jäsenvaltioista neljä³⁸ on pannut suosituksen osittain täytäntöön, ja kuusi³⁹ ei ole pannut sitä täytäntöön. Vastauksista käy ilmi useita onnistuneita toimenpiteitä, kuten valvonnan joustavuus ja riskiprofilointi, joilla on varmistettu, että valvonta jatkui tehokkaasti covid-19-pandemian aikana.

Vastauksena suositukseen **arvioida riskejä, joihin ei ehkä puututtu riittävästi vuonna 2020, ja toteuttaa toimenpiteitä niiden korjaamiseksi** 16 jäsenvaltiota⁴⁰ ilmoitti panneensa suosituksen kokonaisuudessaan täytäntöön ja kolme jäsenvaltiota⁴¹ ilmoitti panneensa sen osittain täytäntöön. Seitsemän jäsenvaltiota⁴² ei ole pannut suositusta täytäntöön.

Menoja koskevien suositusten osalta 11 jäsenvaltiota⁴³ ilmoitti käynnistäneensä **kohdennettuja riskinhallintatoimia, jotka liittyvät covid-19-pandemian vaikutuksiin sekä elpymis- ja palautumistukivälineen tulevaan täytäntöönpanoon**, ja panneensa siten suosituksen kokonaisuudessaan täytäntöön. Lopuista jäsenvaltioista 11 jäsenvaltiota⁴⁴ ilmoitti panneensa suosituksen osittain täytäntöön ja neljä⁴⁵ ei ole pannut sitä täytäntöön.

Vastauksena suositukseen, jonka mukaan **perustietojen sekä havaittuja sääntöjenvastaisuuksia ja petoksia koskevien tietojen keräämis- ja käyttötapaa on edelleen parannettava**, 14 jäsenvaltiota⁴⁶ ilmoitti panneensa suosituksen kokonaisuudessaan täytäntöön, seitsemän jäsenvaltiota⁴⁷ on pannut suosituksen täytäntöön osittain ja viisi jäsenvaltiota⁴⁸ ei ole pannut sitä täytäntöön. Useimmat jäsenvaltiot ilmoittivat, että ne olivat mukauttaneet tietoteknisten järjestelmien, kuten sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmän (IMS),

³⁶ Tanska ja Irlanti ovat jättäytyneet vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen ulkopuolelle.

³⁷ Bulgaria, Tšekki, Viro, Irlanti, Kreikka, Italia, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Unkari, Puola, Portugali, Romania, Slovenia ja Ruotsi.

³⁸ Belgia, Saksa, Espanja ja Ranska.

³⁹ Tanska, Kroatia, Malta, Alankomaat, Slovakia ja Suomi.

⁴⁰ Tšekki, Viro, Irlanti, Kreikka, Espanja, Italia, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Unkari, Puola, Portugali, Romania, Slovenia, Ruotsi.

⁴¹ Belgia, Bulgaria ja Ranska.

⁴² Tanska, Saksa, Kroatia, Malta, Alankomaat, Slovakia ja Suomi.

⁴³ Tanska, Viro, Kreikka, Italia, Kypros, Latvia, Luxemburg, Malta, Puola, Portugali ja Ruotsi.

⁴⁴ Belgia, Bulgaria, Tšekki, Espanja, Ranska, Kroatia, Unkari, Alankomaat, Romania, Slovakia ja Suomi.

⁴⁵ Saksa, Irlanti, Liettua ja Slovenia.

⁴⁶ Bulgaria, Kreikka, Kroatia, Italia, Kypros, Latvia, Luxemburg, Unkari, Malta, Alankomaat, Puola, Portugali, Slovakia ja Ruotsi.

⁴⁷ Belgia, Tšekki, Tanska, Espanja, Ranska, Romania ja Suomi.

⁴⁸ Saksa, Viro, Irlanti, Liettua ja Slovenia.

Arachnen⁴⁹, varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmän (EDES)⁵⁰ ja erilaisten kansallisten tietoteknisten välineidensä, käyttötapaa parantaakseen niissä käsiteltävien tietojen laatua.

Viimeisessä menojen koskevassa suosituksessa jäsenvaltioita kehoitettiin käyttämään **yhdennettyä ja yhteentoimivaa tieto- ja seuranta järjestelmää, jonka komissio antaa käyttöön elpymis- ja palautumistukivälineen ja EU:n talousarvion yhteydessä**. Jäsenvaltioista 19⁵¹ ilmoitti panneensa suosituksen kokonaisuudessaan täytäntöön ja neljä⁵² osittain. Kolme jäsenvaltiota⁵³ ei ole pannut suositusta täytäntöön.

4. YHTEISTYÖ PETOSTEN TORJUMISEKSI

Petostentorjunta on EU:lle ratkaisevan tärkeää, varsinkin kun otetaan huomioon EU:n rooli maailmassa. Yhteistyö on avainasemassa, jotta voidaan varmistaa petostentorjunnan tehokkuus. Tässä jaksossa esitellään merkittävimmät kehityssuuntaukset tällä alalla.

4.1. Kansainvälinen yhteistyö

4.1.1. Yhteistyö EU:n ulkopuolisten maiden kanssa sekä keskinäistä avunantoa ja petostentorjuntaa koskevat määräykset kansainvälisissä sopimuksissa

Yhteistyö kansainvälisten kumppanien kanssa on ratkaisevan tärkeää, jotta voidaan suojella Euroopan ulkopuolella käytettäviä EU:n varoja ja EU:n talousarvion tulopuolta. Tätä varten OLAF pyrki vuonna 2021 yhdessä komission asiaankuuluvan yksikön kanssa edelleen **varmistamaan, että rahoitus sopimukseen ja muihin sopimukseen sisältyy asianmukaisia petostentorjuntamääräyksiä**, mukaan lukien mahdollisuus suorittaa tarkastuksia ja tutkimuksia, jotka liittyvät EU:n ulkopuolella käytettyihin varoihin. Lisäksi OLAF sopi hallinnollista yhteistyötä koskevista järjestelyistä kahden kansainvälisen kumppaniviranomaisen, Ukrainan valtakunnansyyttäjänviraston ja Maailman tullijärjestön (WCO), kanssa. Tällaiset järjestelyt edistävät osaltaan tiiviitä suhteita petostentorjuntaan osallistuviin kumppaneihin tarjoamalla puitteet käytännön yhteistyölle, kuten tietojen ja parhaiden käytäntöjen jakamiselle. OLAF järjesti vuonna 2021 myös verkkotapahtumia luodakseen uusia operatiivisia yhteyksiä EU:n ulkopuolisten maiden tutkintaviranomaisiin ja edistääkseen petoksista ja sääntöjenvastaisuuksista ilmoittamista EU:n edustustojen kautta eri puolilla maailmaa.

Yhteistyö kolmansien maiden kanssa tullilainsäädännön rikkomusten ehkäisemiseksi, havaitsemiseksi ja torjumiseksi perustuu **keskinäistä hallinnollista avunantoa** tulliasioissa koskeviin sopimukseen. Tällaisilla sopimuksilla on keskeinen merkitys EU:n taloudellisten etujen suojaamisessa. Tällä hetkellä EU:lla on sopimukset 87 maan kanssa. Niihin kuuluvat muun muassa EU:n tärkeimmät kauppakumppanit, kuten Yhdysvallat, Kiina ja Japani. Vuonna 2021 saatiin päätökseen neuvottelut itäisen ja eteläisen Afrikan maiden (ESA5)⁵⁴ kanssa, ja

⁴⁹ Arachne on yhdistetty tiedonlouhinta- ja riskipisteytysjärjestelmä, jonka komissio on kehittänyt ja antanut jäsenvaltioiden käyttöön koheesiopolitiikan, maatalouden ja elpymis- ja palautumistukivälineen aloilla.

⁵⁰ Ks. järjestelmän kuvaus kohdassa 7.2.

⁵¹ Bulgaria, Belgia, Tšekki, Tanska, Irlanti, Kreikka, Espanja, Ranska, Italia, Kypros, Latvia, Luxemburg, Unkari, Malta, Alankomaat, Puola, Portugali, Slovenia ja Slovakia.

⁵² Kroatia, Liettua, Romania ja Suomi.

⁵³ Saksa, Viro ja Ruotsi.

⁵⁴ Komorit, Madagaskar, Mauritius, Seychellit ja Zimbabwe.

neuvotteluja jatkettiin Australian ja Indonesian kanssa sekä Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa Gibraltarin osalta.

Vapaakauppasopimukset sisältävät yleensä petostentorjuntalausekkeen, joka mahdollistaa tietyn tuotteen tullietuuskohtelun väliaikaisen peruuttamisen tapauksissa, joissa havaitaan vakava tullipetos ja sen torjumista koskeva jatkuva asianmukaisen yhteistyön puute. Tällainen lauseke on ehdoton edellytys tullietuuksien myöntämiselle kolmansille maille.

4.1.2. UNCAC, CoSP9 ja EU:n tukemat päätöslauselmat

EU on sopimuspuolena korruption vastaisessa Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksessa (UNCAC), jäljempänä 'YK:n korruptiosopimus', joka on ainoa käytössä oleva oikeudellisesti sitova ja yleismaailmallinen korruptiontorjuntaväline. Komissio edustaa EU:ta kaikissa YK:n korruptiosopimukseen liittyvissä prosesseissa, mukaan lukien osallistuminen täytäntöönpanon arviointiryhmän kokouksiin sekä korruption ehkäisemistä ja varojen takaisinperintää käsitteleviin avoimiin työryhmiin.

YK:n korruptiosopimuksen täytäntöönpanon tarkastelumekanismi sitoo kaikkia sopimuksen osapuolia, myös EU:ta. Komissio ilmoitti kesäkuussa 2021 YK:n huumausaine- ja kriminaalipolitiikan toimistolle (UNODC) olevansa valmis osallistumaan YK:n korruptiosopimuksen mukaiseen tarkasteluprosessiin.⁵⁵ Täytäntöönpanon tarkastelu käynnistettiin virallisesti heinäkuussa 2021.

Sharm el-Sheikhissä Egyptissä joulukuussa 2021 pidetyssä yhdeksännessä sopimusvaltioiden konferenssissa (CoSP9) EU korosti jatkuvia määrätietoisia pyrkimyksiään tukea **kansalaisyhteiskunnan ja asiaankuuluvien kansalaisjärjestöjen mahdollisimman laajaa osallistumista** korruption torjuntaan.

Yleiskeskustelun aikana EU toi esille EPPOn ja OLAFin roolin korruption torjunnassa ja korosti tiedotusvälineiden ja tutkivien journalistien merkitystä. EU tuki neljää kahdeksasta hyväksytystä päätöslauselmasta. Ne koskivat korruption ehkäisemistä, kansainvälisen yhteistyön lujittamista hätätilanteissa, kriiseihin reagoimista ja niistä toipumista sekä alueellista korruptiontorjuntaa.⁵⁶

4.1.3. Tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjunta

Komission joulukuussa 2018 esittämän, **laittoman tupakkakaupan torjuntaa koskevan toisen toimintasuunnitelman** (2018–2022) täytäntöönpanoa jatkettiin vuonna 2021. Suunnitelma sisältää sekä poliittisia että operatiivisia lainvalvontatoimenpiteitä. Suuri osa suunnitelman avaintoimista oli käynnistetty tai saatettu päätökseen vuoden 2021 loppuun mennessä.

Komissiolla on johtava rooli tällä alalla monenvälisellä tasolla, ja se toimii myös kahdenvälisesti lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa. Monenvälisellä tasolla **tupakoinnin torjuntaa koskevaan puitesopimukseen liitetty, tupakkatuotteiden laittoman kaupan estämistä koskeva lisäpöytäkirja** (FCTC-pöytäkirja) on kansainvälinen sopimus, jolla pyritään merkittävästi vähentämään tupakkatuotteiden laitonta kauppaa maailmanlaajuisesti. OLAF on tiiviissä yhteistyössä asiaankuuluvien komission yksiköiden ja jäsenvaltioiden kanssa osallistunut aktiivisesti FCTC-pöytäkirjaan liittyvään työhön. OLAF edusti EU:ta ja osallistuvia jäsenvaltioita sopimuspuolten toisessa kokouksessa, joka pidettiin marraskuussa 2021. Kokouksessa hyväksyttiin kahden työryhmän ("seuranta ja jäljittäminen" sekä "avunanto ja yhteistyö") päätelmät ja ehdotettiin uutta avustusstrategiaa pöytäkirjan täytäntöönpanon tukemiseksi. Kaikki

⁵⁵ Komission jäsenen Ylva Johanssonin UNODC:n pääjohtajalle osoittamalla kirjeellä.

⁵⁶ CoSP9-konferenssin loppuraportti.

sopijapuolet sopivat myös jatkavansa työtä sellaisen maailmanlaajuisen tiedonvaihtopisteen perustamiseksi, jonka kautta seuranta- ja jäljitysjärjestelmät voisivat vaihtaa tietoja ja jolla voitaisiin tukea tupakkatuotteiden laittoman kaupan maailmanlaajuisia torjuntia.

4.2. EU:n ja jäsenvaltioiden välinen yhteistyö

4.2.1. Petollisen menettelyn torjunnan yhteensovittamista käsittelevän neuvoo-antavan komitean (COCOLAF) toiminta

Petollisen menettelyn torjunnan yhteensovittamista käsittelevä neuvoo-antava komitea (COCOLAF) kokoaa yhteen komission (OLAFin edustamana) ja jäsenvaltioiden asiantuntijoita. Se on foorumi, jolla keskustellaan petostentorjunnan keskeisistä tapahtumista ja tämän kertomuksen valmistelusta. Komitea tekee työtään neljässä työryhmässä ja täysistunnoissa.

Vuonna 2021 järjestettiin kaksi täysistuntoa (kesä- ja joulukuussa), kaksi petosten ja muiden sääntöjenvastaisuuksien raportointia ja analysointia käsittelevän alaryhmän kokousta ja yksi petostentorjuntaa käsittelevän alaryhmän kokous. Kokoukset tarjosivat hyvän tilaisuuden keskustella sääntöjenvastaisuuksien ja petosten viimeisimmistä suuntauksista sekä EU:n varojen hallinnoinnissa käytettävistä tietoteknisistä välineistä. Ne toimivat myös tärkeänä linkkinä OLAFin ja sen kumppaneiden välillä pandemian aikana, sillä ne pitivät viestintäyhteydet avoimina ja antoivat osallistujille mahdollisuuden jakaa tietoja ja parhaita käytäntöjä.

Jäsenvaltioiden petostentorjunnan koordinoituvirastojen vuotuinen kokous pidettiin virtuaalisesti syyskuussa. Keskusteluissa keskityttiin elpymis- ja palautumistukivälineeseen. Petostentorjuntaa käsittelevä alaryhmä sopi joulukuussa asiantuntijaryhmän perustamisesta. Ryhmän tehtävänä on käsitellä tietoteknisten välineiden käyttöä elpymis- ja palautumistukivälineen varojen suojaamiseksi.

4.2.2. EU:n petostentorjuntaohjelma

Herkules III -ohjelma, josta tuettiin petostentorjuntaa ja EU:n taloudellisten etujen suojaamista edistäviä hankkeita vuosia 2014–2020 koskevan monivuotisen rahoituskehityksen puitteissa, korvattiin uudella **unionin petostentorjuntaohjelmalla** asetuksen (EU) 2021/785 hyväksymisen myötä.

Petostentorjuntaohjelmassa yhdistyy kolme aiempaa toimea, mutta se perustuu Herkules III -ohjelman tuloksiin. Ohjelmassa yhdistetään **yhdeksi kokonaisuudeksi Herkules-rahoitusosa, petostentorjunnan tietojärjestelmän (AFIS)** rahoitus, jolla tuetaan jäsenvaltioiden keskinäistä avunantoa tulli- ja maatalousasioissa, sekä **sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmä (IMS)**, jolla ilmoitetaan sääntöjenvastaisuuksista, myös petoksista, jotka koskevat yhteistyössä hallinnoituja varoja ja liittymistä valmistelevaa tukea.

Tämä **lisää synergioita** eri toimintalinjojen välillä ja säästää resursseja muun muassa varmistamalla rahoituksen joustavuuden, jonka ansiosta rahoitusta voidaan tarvittaessa kohdentaa uudelleen ohjelman toimintalinjojen välillä.

Unionin petostentorjuntaohjelmalla on kaksi päätavoitetta.⁵⁷ Ensinnäkin sillä on tarkoitus suojata EU:n taloudellisia etuja. Toiseksi sillä pyritään tukemaan jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten

⁵⁷ Lisätietoja on tämän kertomuksen oheisasiakirjassa ”Annual overview with information on the results of the Union anti-fraud programme in 2021”.

keskinäistä avunantoa sekä niiden ja komission välistä yhteistyötä tulli- ja maatalousasioita koskevan lainsäädännön moitteettoman soveltamisen varmistamiseksi.

Ohjelmalla on kolme erityistavoitetta:

- (1) ehkäistä ja torjua petoksia, lahjontaa ja muuta EU:n taloudellisiin etuihin vaikuttavaa laitonta toimintaa;
- (2) tukea raportointia, joka koskee sellaisia sääntöjenvastaisuuksia, mukaan lukien petokset, jotka liittyvät yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa hallinnoitaviin varoihin ja liittymistä valmistelevaa tukea koskeviin unionin talousarvion varoihin;
- (3) tarjota välineitä tietojenvaihtoon ja tukea operatiivista toimintaa tulli- ja maatalousasioissa tehtävän keskinäisen hallinnollisen avunannon alalla.

Pikakatsaus 10 – Painopisteenä AFIS- ja IMS-järjestelmät

Petostentorjunnan tietojärjestelmä (AFIS) on yläkäsite joukolle OLAFin hallinnoimia petostentorjunnan tietoteknisiä sovelluksia, jotka käyttävät yhteistä teknistä infrastruktuuria. Sen avulla voidaan **vaihtaa petoksiin liittyviä tietoja** oikea-aikaisesti ja turvallisesti toimivaltaisten kansallisten ja EU:n viranomaisten välillä sekä tallentaa ja analysoida asiaankuuluvia tietoja. AFIS-järjestelmällä on yli 8 500 rekisteröitynyttä käyttäjää lähes 1 400:ssa jäsenvaltioiden toimivaltaisessa viranomaisessa, EU:n ulkopuolisissa kumppanimaissa, kansainvälisissä järjestöissä, komissiossa ja muissa EU:n toimielimissä. AFIS-järjestelmällä voidaan saavuttaa huomattavia mittakaava- ja synergiaetuja monenlaisten tietoteknisten palvelujen ja välineiden kehittämisessä, ylläpidossa ja käytössä.

AFIS tukee **keskinäistä avunantoa tullialalla** yhteistyövälineillä, kuten **yhteisissä tullioperaatioissa käytettävä VOCU** (virtuaalioperaatioiden koordinointiyksikkö), suojattu sähköposti (AFIS Mail) ja erityiset tietojenvaihtomodulit. Se tarjoaa tukea myös tietokantojen muodossa. Näihin kuuluvat muun muassa tullitietojärjestelmä (TTJ), tullin tutkinta-asiakirjojen tunnistustietokanta (FIDE), konttien liikkeistä saatujen tietojen rekisteri (CSM) ja tuonti-, vienti- ja passitusrekisteri (IET). Lisäksi se tarjoaa tukea tietojen analysointivälineiden, kuten automaattisen seurantavälineen (AMT) ja sähköisten työkulkusovellusten, kuten tupakkatakaravikkojen hallintajärjestelmän (ToSMA), kautta. Parhaillaan ollaan kehittämässä AFIS-järjestelmään perustettavaa analyysijärjestelmää strategisen ja operatiivisen analysoinnin tueksi.

AFIS-järjestelmän toiminnan keskeinen oikeusperusta on jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten keskinäisestä avunannosta sekä jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten ja komission yhteistyöstä tulli- ja maatalousasioita koskevan lainsäädännön moitteettoman soveltamisen varmistamiseksi annettu neuvoston asetus (EY) N:o 515/97⁵⁸.

Sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmä (IMS) on AFIS-järjestelmän sovellus, joka helpottaa kansallisten viranomaisten havaitsemien **sääntöjenvastaisuuksien ja petosten ilmoittamista** yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin ja liittymisen valmistelun alalla alakohtaisten asetusten ja rahoitussopimusten mukaisesti. Vuonna 2021 tilattiin tutkimus, jossa kartoitettiin mahdollisia parannuksia järjestelmään käyttäjien ja sidosryhmien tarpeiden perusteella ja tutkittiin mahdollisuutta parantaa yhteentoimivuutta komission muiden

⁵⁸ Neuvoston asetus (EY) N:o 515/97, annettu 13 päivänä maaliskuuta 1997, jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten keskinäisestä avunannosta sekä jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten ja komission yhteistyöstä tulli- ja maatalousasioita koskevan lainsäädännön moitteettoman soveltamisen varmistamiseksi (EYVL L 82, 22.3.1997, s. 1).

petostentorjuntaa koskevien tietojärjestelmien, kuten Arachnen ja varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmän (EDES)⁵⁹, kanssa.

4.2.3. Tuloihin liittyvä yhteistyö

4.2.3.1. Tulli-ohjelma

Vaikka **Tulli-ohjelma** (asetus (EU) 2021/444) ei suoraan koske petostentorjuntaa, se on tärkeä väline EU:n ja jäsenvaltioiden rahoituksellisten ja taloudellisten etujen suojaamisessa. Ohjelman yhden olennaisen pilarin muodostavat **tietotekniset järjestelmät**. Niiden tarkoituksena on helpottaa jäsenvaltioiden välistä tietojenvaihtoa, myös riskitietojen vaihtoa, ja tukea siten eri maksujen (kuten tullien, alv:n ja tuonnin valmisteverojen) kantamista. Ohjelmasta tuetaan myös **yhteistä toimintaa**, kuten hankeryhmiä, asiantuntijaverkostoja, työpajoja ja koulutustoimia sekä muita ammattitaidon kehittämistoimia, joiden avulla jäsenvaltioiden viranomaiset voivat jakaa hyviä käytäntöjä ja parantaa tullivalvontaa ja tullien kantamista. Lisäksi vasta perustetulla tullitarkastuslaitteiden rahoitusvälineellä (asetus (EU) 2021/1077), jota on tarkoitus käyttää kaiken tyyppisillä rajoilla, olisi tuettava tulliliittoa ja tulliviranomaisten työtä etenkin auttamalla niitä suojaamaan unionin rahoituksellisia ja taloudellisia etuja, varmistamaan turvallisuuden unionissa ja suojaamaan unionia hyvän kauppatavan vastaiselta ja laittomalta kaupalta, kuten tuoteväärennöksiltä, ja samalla helpottamaan laillista liiketoimintaa.

4.2.3.2. Fiscalis-ohjelma

Fiscalis-ohjelma (asetus (EU) 2021/847) sisältää monenlaisia toimia, joilla tuetaan jäsenvaltioiden veroviranomaisten välistä yhteistyötä EU:n ja jäsenvaltioiden taloudellisten etujen suojaamiseksi, mukaan lukien kyseisten etujen suojaaminen veropetoksilta, verovilpiltä ja veronkierroilta. Fiscalis-ohjelma tarjoaa myös kansallisille viranomaisille mahdollisuuksia tehdä yhteistyötä **tietoteknisten järjestelmien, yhteisten toimien ja ammattitaidon kehittämistoimien** avulla.

4.2.3.3. Yhteiset tullioperaatiot

Yhteiset tullioperaatiot ovat **kestoltaan rajoitettuja kohdennettuja toimia**, joiden tarkoituksena on torjua petoksia ja arkojen tavaroiden salakuljetusta erityisen riskialttiilla alueilla ja/tai tunnistetuilla kauppareiteillä.

Tuloihin liittyviä petostapauksia ja väärennöksiä koskevien tutkimustensa lisäksi OLAF koordinoi suuria yhteisiä tullioperaatioita, joissa on EU:n ohella mukana kansainvälisiä operatiivisia kumppaneita. OLAFin antama tuki on räätälöity kunkin yhteisen tullioperaation mukaan, ja siihen voivat sisältyä pysyvien teknisten infrastruktuurien, tietoteknisten ja viestintävälineiden, erityisesti virtuaalioperaatioiden koordinoituyksikön (VOCU), käyttö turvallista tietojenvaihtoa varten, strateginen analyysi sekä hallinnollinen ja taloudellinen tuki. Vuonna 2021 OLAF järjesti tai oli mukana järjestämässä kahta operaatiota, jotka koskivat kasvusuojuksia ja tupakkatuotteita. Lisäksi se osallistui useisiin jäsenvaltioiden, Europolin, Euroopan raja- ja merivartiostoviraston (Frontex) ja Maailman tullijärjestön (WCO) käynnistämiin operaatioihin.

Taulukko 2 – Yhteiset tullioperaatiot vuonna 2021

⁵⁹ Ks. järjestelmän kuvaus kohdassa 7.2.

Operaatio	Kuvaus
S’CARE FACE	OLAF järjesti operaation tiiviissä yhteistyössä asiaankuuluvien pääosastojen (TAXUD, GROW, SANTE ja JUST) kanssa. Operaation tarkoituksena oli parantaa tietämystä kaikkialla EU:ssa prosessista, jonka mukaisesti kasvusojuukset hyväksytään EU:n markkinoille. S’CARE FACE oli toiminnassa tammikuusta maaliskuuhun 2021. Operaation aikana osallistuvat jäsenvaltiot estivät 49 miljoonan väärennetyn tai heikkolaatuisen kasvusojuksen pääsyn EU:n markkinoille.
SCORPION II	Tämän yhteisen tullioperaation järjestivät OLAF ja EUBAM (EU:n rajavalvonnan avustusoperaatio Moldovan ja Ukrainan rajalla), ja se kohdistui tupakkatuotteiden salakuljetukseen EU:n itärajalla. Operaation seurauksena takavarikoitiin 8,5 miljoonaa savuketta.
POSTBOX III	Operaation järjestivät Italian tulli ja Guardia di Finanza OLAFin tuella ja yhteistyössä Europolin kanssa. Lisäksi siihen osallistui 20 jäsenvaltiota. Operaatiossa keskityttiin väärennettyjen tuotteiden, farmaseuttisten tuotteiden ja covid-19-pandemiaan liittyvien tuotteiden, lääkkeiden ja uhanalaisten eläin- ja kasvilajien laittomaan kauppaan sekä tuotteiden aliarvottamiseen sekä avoimessa että anonyymiverkossa. Operaation seurauksena pysäytettiin yli 1 400 laitonta tavaralähetystä, joihin sisältyi yli 35 000 väärennettyä tuotetta, noin 240 000 euron arvosta väärennettyjä seteleitä, yli 1 500 covid-19-pandemiaan liittyvää tuotetta, 240 kg salakuljetettuja savukkeita ja tupakkaa sekä yli 20 kg kannabista ja marihuanaa.
ATHENA V	Operaatio koski käteisen rahan salakuljetusta EU:ssa kuriiri-, posti- ja pakettipalvelujen avulla. Sen koordinoinnista vastasi Espanjan tullihallinto OLAFin tuella, ja siihen osallistui 13 jäsenvaltiota ja Europol. Operaation aikana tarkastettiin yli 14 000 pakettia. Tulosten arviointi on käynnissä.
ARKTOS 3	Kyseessä oli Frontexin sekä Liettuan ja Puolan yhdessä johtama operaatio, jota tukivat Interpol, OLAF, Eurojust ja Europol sekä Viron, Suomen, Latvian, Slovakian ja Ruotsin raja-, poliisi- ja tulliviranomaiset. Operaatio kohdistui valmisteveropetoksiin, erityisesti tupakan salakuljetukseen, asiakirjapetoksiin sekä muuttajien salakuljetukseen tietyillä rajanylityspaikoilla EU:n itäisillä maarajoilla. Operaation tuloksena lainvalvontaviranomaiset havaitsivat yli 400 innovatiivista tupakkatuotetta, kuten sähkösavukkeita ja niissä käytettäviä nesteitä. Lisäksi takavarikoituihin laittomiin tavaroihin sisältyi 6,7 miljoonaa laitonta savuketta, 2,6 tonnia raakatupakkaa sekä puoli tonnia laittomia huumeita. Operaatiossa pidätettiin 15 salakuljettajaa ja löydettiin yli 200 väärennettyä asiakirjaa.
Yhteiset CELBET-toimet – JCA8	Operaation järjesti itäisen ja kaakkoisen maarajan tullitoimintaa käsittelevä asiantuntijaryhmä (CELBET) OLAFin tuella. Siinä keskityttiin käteisen rahan valvontaan ja EU:n itärajan kautta EU:hun tulevien laittomien savukkeiden ja muiden tupakkatuotteiden sekä väärennettyjen ajoneuvojen osien, vaatteiden, kenkien ja kosmetiikan havaitsemiseen.
STOP II	Tämä WCO:n järjestämä operaatio oli kaikkien aikojen suurin tullijohtoinen maailmanlaajuinen operaatio, johon osallistui 146 WCO:n jäsenvaltion tullihallintoa. Operaatiota tukivat myös Europol, Interpol, UNODC ja Maailman terveysjärjestö (WHO) sekä eräät lääkeyhtiöt ja muut yksityisen sektorin toimijat. Operaation kohteena oli covid-19-tautiin liittyvien lääkkeiden, rokotteiden ja lääkinnällisten laitteiden laitton kauppa. Sen tuloksena takavarikoitiin 365,7 miljoonaa tuotetta, joihin sisältyi 195,5 miljoonaa covid-19-tautiin liittyvää lääkepakkausta, 156,7 miljoonaa lääkinnällistä laitetta (kuten covid-19-testipakkauksia, kasvusojuksia, käytettyjä käsineitä, desinfiointigeeliä ja happipulloja) ja noin 13,5 miljoonaa covid-19-rokoteannosta.
LUDUS II	Operaation järjesti Europol, ja siihen osallistui OLAFin ohella Euroopan unionin teollisoikeuksien virasto (EUIPO), WCO ja 21 maata. Operaation tuloksena takavarikoitiin yli viisi miljoonaa väärennettyä ja laitonta lelua, joiden arvo oli 18 miljoonaa euroa. Takavarikoituihin tavaroihin liittyi muun muassa kemiallisen altistumisen, kuristumisen, tukehtumisen, sähköiskun, kuulovaurion ja tulipalon vaara.
OPSON X	Kyseessä oli Europolin ja Interpolin yhteinen operaatio, jonka kohteena olivat väärennetyt ja heikkolaatuiset elintarvikkeet ja juomat. OLAF johti viiniä ja

Operaatio	Kuvaus
	alkoholiuomia koskevaa kohdennettua toimintaa ja koordinoi 19 jäsenvaltion ja kolmen EU:n ulkopuolisen maan työtä. Toiminnan tuloksena Euroopan tulli- ja poliisiviranomaiset takavarikoivat lähes 1,8 miljoonaa litraa viinejä ja alkoholiuomia. Määrästä 215 000 litraa oli väärennettyjä alkoholiuomia, pääasiassa viiniä ja vodkaa, ja 1 550 000 litraa oli erilaisia alkoholiuomia, viinejä ja oluita, jotka rikkoivat verosääntöjä tai elintarviketurvallisuusstandardeja.
SHIELD II	Operaation järjesti Europol, ja OLAF johti 17 jäsenvaltion kohdennettuja toimia, joilla pyrittiin torjumaan väärennettyjä ja hormonaalisia aineita, ravintolisiä ja erektiohäiriölääkkeitä. Toiminnalla estettiin yhteensä 254 731 tablettin, 131 027 injektiopullon ja 278 kilogramman ravintolisien pääsy EU:hun.
DEMETER VII	Kyseessä oli WCO:n koordinoima operaatio jätteiden, otsonikerrosta heikentävien aineiden ja fluorihilivetyjen laittoman kaupan torjumiseksi. Operaatioon osallistui 102 lainvalvontaviranomaista. OLAFin tehtävänä oli toimia yhteispisteenä EU:n ja sen ulkopuolisten maiden välillä tietojen ja tiedustelutietojen hankkimiseksi. Operaation tuloksena havaittiin ja takavarikoitiin yli 4 000 tonnia jätettä (esim. käytettyjä elektroniikkatuotteita, jätteakkuja, käytettyjä ajoneuvoja, painokoneita) sekä 493 yksikköä otsonikerrosta heikentäviä aineita ja fluorihilivetyjä.
SILVER AXE VI	Kyseessä on Europolin johtama vuosittainen operaatio. OLAF osallistui operaatioon tarjoamalla asiantuntemusta epäilyttävien lähetysten tunnistamisessa ja jäljittämisessä. Operaatioon osallistui 35 maata, ja siinä takavarikoitiin yli 1 200 tonnia laittomia torjunta-aineita. Lisäksi operaation tuloksena takavarikoitiin laittomia ja väärennettyjä tuotteita arviolta 80 miljoonan euron arvosta. OLAF jakoi operatiivista tiedustelutietoa jäsenvaltioiden sekä Kiinan, Ukrainan, Venäjän ja Kolumbian tulliviranomaisten kanssa. Lisäksi se jäljitti epäilyttäviä laittomia torjunta-ainelähetyksiä, minkä seurauksena tällaisia torjunta-aineita takavarikoitiin yhteensä noin 39 tonnia.

5. KESKEISET TOIMENPITEET EU:N TALOUDELLISTEN ETUJEN SUOJAAMISEKSI JA PETOSTEN TORJUMISEKSI

5.1. PIF-direktiivin saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä

Direktiivi (EU) 2017/1371 unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin (PIF-direktiivi) tuli voimaan 5. heinäkuuta 2017. Määräaika direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä umpeutui 6. heinäkuuta 2019.

Komissio julkaisi 6. syyskuuta 2021 **ensimmäisen kolmesta kertomuksesta direktiivin saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä**, kuten direktiivin 18 artiklassa edellytetään. Kertomuksessa todetaan, että vaikka kaikki jäsenvaltiot ovat saattaneet direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään, **tarvitaan lisätoimia vaatimusten noudattamiseen liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi**. Lisäksi kertomuksessa korostetaan, että PIF-direktiivin määritelmät, seuraamukset, toimivaltasäännöt sekä EU:n taloudellisia etuja vahingoittavien petosten ja muiden rikosten vanhentumisajat on saatettava asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä, jotta EPPO voi suorittaa tehokkaita tutkinta- ja syytetoimia. Kertomuksessa korostetaan myös, että EPPO:n ja jäsenvaltioiden välinen yhteistyö on ratkaisevan tärkeää.

Komissio päätti joulukuussa 2021 aloittaa **rikkomusmenettelyn** kahdeksaa jäsenvaltiota⁶⁰ vastaan, koska ne eivät ole saattaneet PIF-direktiiviä asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöään. Lisäksi komissio käynnisti helmikuussa 2022 rikkomusmenettelyn vielä viittä

⁶⁰ Kroatia, Suomi, Kreikka, Latvia, Luxemburg, Portugali, Romania ja Espanja.

jäsenvaltiota⁶¹ vastaan. Toukokuussa 2022 komissio käynnisti rikkomusmenettelyn vielä neljää muuta jäsenvaltiota⁶² vastaan.

Komissio jatkaa kaikkia tarvittavia toimia sen varmistamiseksi, että PIF-direktiivi saatetaan asianmukaisesti ja kattavasti osaksi kansallista lainsäädäntöä, ja käynnistää tarvittaessa uusia rikkomusmenettelyjä.

Komissio valmistele parhaillaan toista kertomusta PIF-direktiivin saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä. Kertomus on määrä antaa vuoden 2022 kolmannella neljänneksellä. Tässä kertomuksessa keskitytään 10 miljoonan euron alv-kynnysarvon asianmukaisuuteen ja direktiivin säännösten tehokkuuteen julkisia hankintoja koskevien petosten ja vanhentumisaikojen osalta.

5.2. Rahanpesun torjunta

EU:n talousarvioon kohdistuvat petokset voivat myös **edeltää muita rikoksia** (eli ne voivat olla esirikoksia). Näin ollen vaikka rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskeva EU:n oikeudellinen kehys ei liitykään suoraan EU:n talousarvion suojaamiseen, se on tässä yhteydessä merkityksellinen.

Kaikki jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet saattaneensa kokonaisuudessaan osaksi kansallista lainsäädäntöään rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen annetun viidennen rahanpesuvastaisen direktiivin^{63, 64}.

5.3. Elpymis- ja palautumistukiväline

Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus tuli voimaan 19. helmikuuta 2021. Välineestä rahoitetaan uudistuksia ja investointeja jäsenvaltioissa pandemian alusta eli helmikuusta 2020 alkaen 31. joulukuuta 2026 asti. Saadakseen tukea jäsenvaltioiden on toimitettava Euroopan komissiolle **kansalliset elpymis- ja palautumissuunnitelmansa**. Kussakin suunnitelmassa esitetään uudistukset ja investoinnit, jotka on määrä toteuttaa vuoden 2026 loppuun mennessä, jotta jäsenvaltiot voivat saada rahoitusta aiemmin sovitun jakoperusteen mukaisesti.

Kussakin suunnitelmassa olisi käsiteltävä talouspolitiikan EU-ohjausjakson⁶⁵ yhteydessä yksilöityjä haasteita ja erityisesti neuvoston hyväksymiä vuosien 2019 ja 2020 maakohtaisia suosituksia⁶⁶. Lisäksi suunnitelmien olisi edistettävä vihreää ja digitaalista siirtymää ja

⁶¹ Belgia, Kypros, Slovakia, Slovenia ja Ruotsi.

⁶² Viro, Unkari, Malta ja Alankomaat.

⁶³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/843, annettu 30 päivänä toukokuuta 2018, rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen annetun direktiivin (EU) 2015/849 ja direktiivien 2009/138/EY ja 2013/36/EU muuttamisesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) (EUVL L 156, 19.6.2018, s. 43–74).

⁶⁴ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/anti-money-laundering-and-counter-terrorist-financing_en#eu

⁶⁵ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_fi

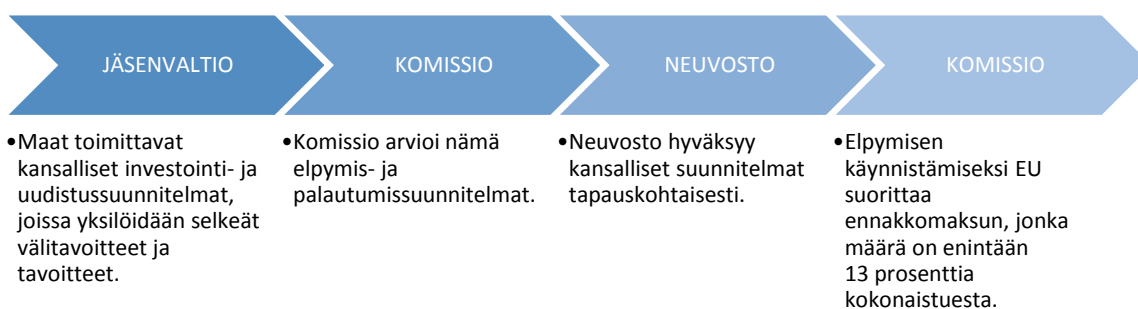
⁶⁶ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/spring-package_fi

parannettava jäsenvaltioiden talouksien ja yhteiskuntien palautumiskykyä. Investoinneissa on noudatettava ”ei merkittävää haittaa” -periaatetta.⁶⁷

Elpymis- ja palautumistukiväline on **tulosperusteinen väline**. Kun sovitut välitavoitteet ja tavoitteet suunnitelmissa esitettyjen uudistusten ja investointien toteuttamiseksi on saavutettu, jäsenvaltiolle voidaan maksaa avustuksia ja lainoja.

Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa⁶⁸ edellytetään jäsenvaltioiden toteuttavan kaikki asianmukaiset toimenpiteet EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi ja sen varmistamiseksi, että **varojen käyttö on sovellettavan unionin oikeuden ja kansallisen lainsäädännön mukaista**. Jäsenvaltioiden on tätä varten varmistettava vaikuttava ja tehokas sisäisen valvonnan järjestelmä ja aiheettomasti maksettujen tai virheellisesti käytettyjen määrien takaisinperintä. Tämä **uusi toteutusmalli** antaa jäsenvaltioille suuren vastuun sen varmistamisesta, että näitä varoja suojataan petoksilta, korruptiolta ja eturistiriidoilta (jotka katsotaan vakaviksi sääntöjenvastaisuuksiksi) sekä päällekkäiseltä rahoitukselta.

Kaavio 4 – Kansallisten suunnitelmien arviointiprosessi



Tämän vuoksi kuhunkin suunnitelmaan on sisällytettävä **valvonta- ja tarkastusosio**, jossa jäsenvaltiot kuvailevat toimenpiteitä (mukaan lukien petostentorjuntatoimenpiteet), jotka ne aikovat toteuttaa, ja yksilöivät **erityiset välitavoitteet ja tavoitteet** EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi vakavilta sääntöjenvastaisuuksilta ja päällekkäiseltä rahoitukselta. Komissio voi antaa suunnitelmasta myönteisen arvion vain, jos se on tyytyväinen suunnitelmassa esitettyihin valvontajärjestelmiin. Komission yksikkönä OLAF osallistui jäsenvaltioiden elpymis- ja palautumissuunnitelmien arviointiin antamalla **kohdennettua neuvontaa petostentorjunnasta**. Kansallisten viranomaisten kanssa tehdään yhteistyötä näkemysten vaihtamiseksi ja hyvien käytäntöjen ja kokemusten levittämisen helpottamiseksi (esimerkiksi tietoteknisten välineiden käytöstä; ks. myös **kohta 4.2.1**).

⁶⁷ Mikään elpymis- ja palautumistukivälineeseen sisältyvä toimenpide ei saa johtaa luokitusjärjestelmäasetuksen (EU) 2020/852 17 artiklassa määriteltyihin merkittäviin haittoihin.

⁶⁸ Elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta 12 päivänä helmikuuta 2021 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/241 (EUVL L 57, 18.2.2021, s. 17–75) 22 artikla.

Pikakatsaus 11 – Operaatio SENTINEL

Syyskuussa 2021 Europol, OLAF, EPPO, Eurojust ja 21 jäsenvaltiota yhdistivät voimansa toteuttaakseen **SENTINEL-operaation** vastatakseen odotettavissa olevaan elpymisvaroihin liittyvään petosaaltoon. Tätä varten Europol perusti erityisen sisäisen mekanismin käsittelemään operatiivisia tietoja, helpottamaan tietojenvaihtoa ja tukemaan meneillään olevia tapauksia. Yhteinen toiminta kohdistui petoksiin sekä veronkiertoon, valmisteveropetoksiin, korruptioon, kavallukseen, varojen väärinkäyttöön ja rahanpesuun. Europol ja OLAF antoivat helmikuussa 2022 operaatiosta yhteisen raportin ”Assessing the Threats to the Next Generation EU (NGEU) Fund”.

Edunsaajia, toimeksisaajia, alihankkijoita ja tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevien tietojen kerääminen on keskeinen osa jäsenvaltioiden velvoitteita suojata EU:n taloudellisia etuja. Tätä varten komissio on antanut jäsenvaltioille mahdollisuuden hyödyntää Arachne-järjestelmää elpymis- ja palautumistukivälineen osalta.

Vuoden 2021 loppuun mennessä oli hyväksytty 22 kansallista suunnitelmaa, ja 31. heinäkuuta 2022 mennessä hyväksytyjä suunnitelmia oli jo 25.⁶⁹

5.4. Väärinkäytösten paljastajien suojele

Laitonta toimintaa ja lain väärinkäyttöä voi esiintyä missä tahansa yksityisessä tai julkisessa organisaatiossa koosta riippumatta. Tällaista toimintaa voi tapahtua monessa eri muodossa, kuten korruptio, petokset, yritysten väärinkäytökset tai laiminlyönnit. Jos tällaiseen toimintaan ei puututa, se voi aiheuttaa vakavaa haittaa yleiselle edulle. Yleensä tällainen toiminta tulee ensimmäisenä organisaatioiden palveluksessa toimivien tai työnsä puolesta niiden kanssa tekemisissä olevien henkilöiden tietoon. Siksi näillä henkilöillä on erityinen rooli toiminnan paljastamisessa tahoille, jotka voivat puuttua ongelmaan.

Väärinkäytösten paljastajat eli henkilöt, jotka ilmoittavat (asiaankuuluvalla organisaatiolle tai ulkopuoliselle viranomaiselle) tai paljastavat (julkisesti) työhön liittyvissä yhteyksissä tietoonsa tulleita tietoja väärinkäytöksistä, **auttavat ehkäisemään vahinkoja ja havaitsemaan yleiseen etuun kohdistuvia uhkia tai haittoja**, jotka muutoin saattaisivat jäädä huomaamatta.

Väärinkäytösten paljastajien suojele on kuitenkin hajanaista ja epäyhtenäistä EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla. Niinpä väärinkäytöksiin liittyvistä epäilyistä ei aina uskalleta ilmoittaa kostotoimien pelossa.

Unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta 23. lokakuuta 2019 annetussa direktiivissä veloitettiin jäsenvaltiot saattamaan direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöään 17. joulukuuta 2021 mennessä. Direktiivin soveltamisalaan kuuluu useita EU:n lainsäädännön keskeisiä aloja, kuten rahanpesun torjunta, tietosuojat, EU:n taloudellisten etujen suojaaminen, elintarvike- ja tuoteturvallisuus, kansanterveys, ympäristönsuojelu ja ydinturvallisuus.

Vuoden 2021 loppuun mennessä vain viisi jäsenvaltiota⁷⁰ oli antanut tältä osin erityislainsäädäntöä. Kesäkuuhun 2022 mennessä myös neljä muuta jäsenvaltiota⁷¹ oli tehnyt

⁶⁹ Unkarin ja Alankomaiden suunnitelmia ei ole vielä hyväksytty.

⁷⁰ Tanska, Liettua, Malta, Portugalin ja Ruotsi.

⁷¹ Kroatia, Kypros, Ranska ja Latvia.

niin. Vain yksi jäsenvaltio⁷² ei ole vielä aloittanut lainkaan menettelyjä tältä osin. Sen sijaan kolme jäsenvaltiota⁷³ on jopa laajentanut direktiivin soveltamisalaa.

Komissio antaa 17. joulukuuta 2023 mennessä Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen direktiivin täytäntöönpanosta ja soveltamisesta.

5.5. Oikeusvaltioperiaatetta koskeva välineistö

Komissio on kehittänyt osana niin kutsuttua **oikeusvaltiovälineistöä** useita välineitä, joilla voidaan vastata oikeusvaltioperiaatteen kohdistuviin haasteisiin.

Näihin kuuluu muun muassa **EU:n oikeusvaltiomekanismi**, jonka keskiössä on **oikeusvaltiota koskeva vuosikertomus**. Mekanismin tavoitteena on **lisätä tietoisuutta ja ymmärrystä jäsenvaltioissa tapahtuvasta kehityksestä**, jotta voidaan tunnistaa oikeusvaltioperiaatteen kohdistuvat haasteet, kehittää mahdollisia ratkaisuja ja kohdentaa tukea jo varhaisessa vaiheessa. Mekanismi tarjoaa myös prosessin, jonka kautta komissio, neuvosto ja Euroopan parlamentti käyvät **vuotuista vuoropuhelua** oikeusvaltioperiaatteen jäsenvaltioiden, kansallisten parlamenttien, kansalaisyhteiskunnan ja muiden sidosryhmien kanssa.

5.5.1. Oikeusvaltiokertomus – tärkeimmät havainnot ja huomiot EU:n taloudellisten etujen suojaamisesta

Oikeusvaltiokertomuksessa 2021⁷⁴ ja sen 27 maakohtaisessa luvussa käsitellään heinäkuun 2020 ja kesäkuun 2021 välisenä aikana myönteisiä ja kielteisiä kehityssuuntauksia jäsenvaltioissa seuraavilla neljällä oikeusvaltion kannalta keskeisellä alalla: **oikeuslaitokset, korruptiontorjunnan kehys, tiedotusvälineiden moniarvoisuus ja vapaus** sekä hallitusjärjestelmän osien keskinäiseen valvontaan liittyvät **muut institutionaaliset kysymykset**. Oikeuslaitokseen tai korruptiontorjunnan kehykseen liittyvillä kysymyksillä voi olla merkittävä vaikutus siihen, miten EU:n taloudellisia etuja suojataan tietyssä jäsenvaltiossa.

Heinäkuussa 2022 hyväksytty kolmas oikeusvaltiokertomus⁷⁵ kattaa ajanjakson heinäkuusta 2021 kesäkuuhun 2022. Se sisältää ensimmäistä kertaa erityisiä suosituksia kaikille jäsenvaltioille, kuten puheenjohtaja von der Leyen ilmoitti vuoden 2021 unionin tilaa koskevassa puheessaan. Kertomuksen ennalta ehkäisevän luonteen mukaisesti näiden suositusten tavoitteena on tukea jäsenvaltioita niiden pyrkimyksissä edistää käynnissä olevia tai suunniteltuja uudistuksia sekä myönteistä kehitystä ja auttaa jäsenvaltioita tunnistamaan, missä tarvitaan uudistuksia tai viimeaikaisten muutosten tai uudistusten jatkotoimia, myös systeemiin haasteisiin puuttumiseksi tietyissä tapauksissa.

5.5.2. Edistyminen yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi annetun asetuksen täytäntöönpanossa

Yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä annetun asetuksen (EU, Euratom) 2020/2092, jäljempänä 'ehdollisuusasetus', tavoitteena on suojata EU:n talousarviota oikeusvaltion periaatteiden rikkomisilta, jotka vaikuttavat tai uhkaavat vakavasti vaikuttaa unionin talousarvion moitteettomaan varainhoitoon tai EU:n taloudellisten etujen suojaamiseen riittävän suoraan.

⁷² Unkari.

⁷³ Saksa, Ranska ja Latvia.

⁷⁴ COM(2021) 700 final, 20.7.2021.

⁷⁵ COM(2022) 500 final, 13.7.2022.

Komissio hyväksyi 2. maaliskuuta 2022 **suuntaviivat**⁷⁶, joissa selitetään, miten se aikoo soveltaa asetusta ja miten EU:n varojen lopullisten saajien ja edunsaajien oikeuksia suojataan (ks. **jakso 7**).

Komissio on jo käynnistänyt yhden ehdollisuusasetuksen mukaisen menettelyn.

5.6. KorrupTIONTORJUNTAPOLOITIikka

Komissio jatkoi vuonna 2021 **teknisen tuen** antamista jäsenvaltioille korrupTIONTORJUNNAN ja lahjomattomuuden alalla **rakenneuudistusten tukiohjelman** ja äskettäin perustetun **teknisen tuen välineen** kautta. Tekninen tuki on helpottanut tuomareiden ja syyttäjien valinta- ja arviointimenettelyjen arvioimista sekä korrupTIONVASTAISTEN toimenpiteiden täytäntöönpanoa koulutuksen, ympäristöasioiden ja urheilun alalla. Lisäksi jotkin kansalliset viranomaiset saivat tukea kansallisten korrupTIONTORJUNTA-suunnitelmien seurantamekanismien perustamiseen, eturistiriitojen hallintaa koskevien sääntöjen tarkistamiseen, julkisten menojen valvonnan varmistamiseen tai osoittaakseen valmiuden liittyä Taloudellisen yhteistyön kehityksen järjestön (OECD) lahjonnan torjuntaa koskevaan yleissopimukseen.

Komissio järjestää **korrupTIONTORJUNNASTA SAATUJA KOKEMUKSIA KÄSITTELEVIÄ TYÖPAJOJA** eri puolilla EU:ta. Jäsenvaltioiden, Euroopan komission, Europolin ja tiedemaailman edustajat kokoontuivat 13. joulukuuta 2021 pidettyyn 14. kokemustenvaihtoseminaariin keskustelemaan korrupTIONTORJUNNAN kestävydestä kriisiaikoina. Lisäksi komissio tukee **hankkeita, joilla pyritään muun muassa edistämään lahjomattomuutta ja puuttumaan korrupTION** EU:n jäsenvaltioissa. Vuonna 2021 korrupTIONTORJUNTA-hankkeita rahoitettiin kauden 2014–2020 sisäisen turvallisuuden rahaston poliisiyhteistyötä koskevasta välineestä. Näihin hankkeisiin sisältyy muun muassa C.O.R.E-hanke, jonka tavoitteena on kehittää ja validoida toistettavissa oleva menettely pandemian aikana käynnistettyihin julkisiin hankintoihin liittyvän korrupTIONRISKIN laskemiseksi julkisista hankinnoista kerättyjen tietojen ja niiden ristiinkäsittelyn pohjalta. Menettelyn tarkoituksena on parantaa korrupTIONRISKIN varhaisempaa havaitsemista ja vahvistaa toimintapoliittisten uudistusten tietopohjaa. Menettely palvelee ensisijaisesti korrupTIONTORJUNTA- ja lainvalvontaviranomaisia, mutta myös toimittajia ja suurta yleisöä vastuuvollisuutta koskevien tavoitteiden osalta.

Komissio kehottaa jäsenvaltioita hyväksymään myös **kansallisia korrupTIONTORJUNTAstrategioita**, joilla varmistetaan, että

- poliittiset sitoumukset muunnetaan konkreettisiksi toimiksi
- lainsäädännölliset tai institutionaaliset puutteet korjataan johdonmukaisella, kattavalla ja koordinoitulla tavalla ja
- korrupTIONTORJUNTAtoimet mukautetaan muuttuvaan toimintaympäristöön.

6. VALVONTATOIMIEN TULOKSET

6.1. Tietolähteet ja menetelmät

Tämä jakso perustuu pääasiassa jäsenvaltioiden toimittamiin tietoihin perinteisten omien varojen ja yhteistyöhön perustuvan hallinnon osalta sekä ehdokasmaiden toimittamiin tietoihin liittymistä valmistelevan tuen osalta. Suoria menoja koskevat tiedot (**kohta 6.1.2**) on poimittu

⁷⁶ COM(2022) 1382 final, 2.3.2022.

komission sisäisestä kirjanpitojärjestelmästä. **Laatikossa 2** täsmennetään jäsenvaltioiden raportointia koskevat edellytykset ja näiden tietojen hyödyntäminen tässä jaksossa.

Laatikko 2: Sääntöjenvastaisuuksia koskeva jäsenvaltioiden raportointi

Perinteisiä omia varoja ja yhteistyössä hallinnoitavia varoja koskevissa alakohtaisissa asetuksissa säädetään useista edellytyksistä, joiden mukaisesti jäsenvaltioiden on raportoitava kyseisillä aloilla havaituista sääntöjenvastaisuuksista.

Jäsenvaltiot käyttävät sääntöjenvastaisuuksien raportointiin kahta tietoteknistä järjestelmää: OWNRES-järjestelmää perinteisten omien varojen osalta ja IMS-järjestelmää yhteistyössä hallinnoitavien varojen ja liittymistä valmistelevan tuen osalta.

Perinteisten omien varojen osalta jäsenvaltioiden on ilmoitettava kaikki havaitut sääntöjenvastaisuudet ja petokset, joiden arvo ylittää 10 000 euroa, ja täsmennettävä ilmoituksissaan, liittyykö havaittu tapaus petolliseen toimintaan vai ei.

Yhteistyössä hallinnoitavien varojen osalta sovelletaan samaa rahamääräistä kynnyksarvoa. Lisäksi jäsenvaltioiden on luokiteltava ilmoitettu sääntöjenvastaisuus ilmoittamalla, onko kyseessä petosepäily, todettu petos vai ”pelkkä” (hallinnollinen) sääntöjenvastaisuus. Jäsenvaltiot voivat milloin tahansa päivittää sääntöjenvastaisuuksista ilmoitettuja tietoja, myös muuttamalla ilmoitetun sääntöjenvastaisuuden luokittelua. Jos kyseessä on pelkkä sääntöjenvastaisuus, sovelletaan poikkeuksia eikä jäsenvaltioiden tarvitse ilmoittaa seuraavia tapauksia:

- (1) sääntöjenvastaisuus muodostuu ainoastaan osarahoitettuun toimenpideohjelmaan sisältyvän toimen täydellisestä tai osittaisesta suorittamatta jättämisestä tuensaajan konkurssin vuoksi;
- (2) tuensaaja on saattanut sääntöjenvastaisuuden vapaaehtoisesti hallintoviranomaisen tai todentamisviranomaisen tietoon ennen kuin kumpikaan viranomainen on sitä havainnut, joko ennen julkisen rahoitusosuuden maksamista tai sen jälkeen;
- (3) hallintoviranomainen tai todentamisviranomainen havaitsee ja korjaa sääntöjenvastaisuuden ennen kyseisen menoerän sisällyttämistä komissiolle toimitettavaan menoilmoitukseen.

Tässä kertomuksessa jäsenvaltioiden ilmoittamat sääntöjenvastaisuudet jaetaan kahteen luokkaan: **petokset** ja **muut sääntöjenvastaisuudet**.

Petoksia ovat sellaiset sääntöjenvastaisuudet, joiden osalta jäsenvaltiot ilmoittivat luokitelleensa ne perinteisiin omiin varoihin liittyviksi **petoksiksi** taikka yhteistyössä hallinnoitaviin varoihin tai liittymistä valmistelevaan tukeen liittyviksi **petosepäilyiksi** tai **todetuiksi petoksiksi**.

Kaikista muista tapauksista käytetään ilmaisua **muut sääntöjenvastaisuudet**.

Vuonna 2021 ilmoitettiin yhteensä 11 218 sääntöjenvastaisuutta, joiden arvo oli noin 3,24 miljardia euroa. Ilmoitettujen sääntöjenvastaisuuksien lukumäärä on säilynyt vakaana vuoteen 2020 verrattuna, sillä määrä on vähentynyt vain noin 5 prosenttia. Ilmoitettuihin sääntöjenvastaisuuksiin liittyvät rahamäärät ovat kuitenkin kasvaneet merkittävästi edellisvuodesta, sillä ne ovat yli kaksinkertaistuneet (+121 %).

Laatikossa 3 esitetään lyhyesti, miten näitä tietoja ja seuraavissa kohdissa esitetyjä tietoja on tulkittava.

Laatikko 3: Metodologinen huomautus

Sääntöjenvastaisuuksista ilmoittamiseen liittyy joitakin rajoituksia.

Perinteisten omien varojen tapauksessa aika, joka kuluu sääntöjenvastaisuuksien tapahtumisesta niiden havaitsemiseen, riippuu valvonnan tyypistä: tavaroiden liikkeeseen luovuttamisen yhteydessä tehtävät tarkastukset mahdollistavat välittömän havaitsemisen, kun taas liikkeeseen luovuttamisen jälkeen tehtävät tarkastukset suoritetaan tullivelan ilmoittamiselle asetetun kolmen

vuoden määräajan kuluessa. Siksi jälkimmäisessä tapauksessa sääntöjenvastaisuudet saatetaan havaita vasta jopa kolme vuotta tavaroiden liikkeeseen luovuttamisen jälkeen. Sääntöjenvastaisuuksista ilmoitetaan yleensä pian niiden havaitsemisen jälkeen, ottaen huomioon asiaa koskevat lakisääteiset määräajat.

Suurin osa menojen osalta ilmoitetuista sääntöjenvastaisuuksista (petoksista ja muista sääntöjenvastaisuuksista) havaitaan jälkitarkastuksissa, lukuun ottamatta estettyjä petoksia eli petoksia, jotka on havaittu ennen maksujen suorittamista. Tämä tarkoittaa sitä, että sääntöjenvastaisuuksien tapahtumisen ja komissiolle ilmoittamisen välillä on viive, joka on keskimäärin kahdesta ja puolesta kolmeen vuotta.⁷⁷

Lisäksi suuri osa EU:n menoista noudattaa monivuotisia syklejä, joissa täytäntöönpano lisääntyy asteittain ohjelman päättymiseen asti (yleensä n+2 tai n+3 syklin viimeisenä vuonna eli nykyisen ohjelmakauden tapauksessa vuonna 2022/2023). Myös sääntöjenvastaisuuksia ilmoitetaan eniten ohjelmakauden viimeisinä vuosina.

Näistä syistä sääntöjenvastaisuuksia koskevan raportoinnin vuotuinen vertailu ei anna luotettavaa kuvaa tilanteesta, varsinkaan taloudellisten vaikutusten vaihtelun osalta, koska siihen saattavat vaikuttaa myös vain muutamat, rahamäärältään merkittävät tapaukset.

Tämän vuoksi tässä kertomuksessa (ja siihen liittyvässä asiakirjassa sääntöjenvastaisuuksien tilastollisesta arvioinnista) esitetään vuosivaihtelun lisäksi monivuotinen katsaus (koheesiopolitiikan ja liittymistä valmistelevien toimien osalta ohjelmakausittain ja muiden alojen osalta viisivuotiskausittain). Näin voidaan lieventää analyysin mahdollista vääristymistä edellä mainittujen tekijöiden vuoksi.

6.2. Tulot

Komissio antoi vuonna 2021 ehdotuksen omien varojen käyttöön asettamista koskevan asetuksen muuttamiseksi.⁷⁸ Tavoitteena oli vahvistaa edelleen omien varojen käyttöön asettamista koskevaa järjestelmää, jotta voidaan varmistaa säännölliset ja oikea-aikaiset maksut EU:n talousarvioon. Lisäksi otettiin käyttöön uusi täytäntöönpanostrategia, jolla pyritään reagoimaan nopeammin tuleviin riskeihin ja suojaamaan paremmin perinteisiä omia varoja.

6.2.1. Alv-petokset

EPPolla on toimivalta tutkia yhteiseen alv-järjestelmään kohdistuvia vakavia rikoksia. Tällaisten rikosten on liityttävä kahden tai useamman jäsenvaltion alueeseen, ja niistä aiheutuvan kokonaisvahingon on oltava vähintään 10 miljoonaa euroa.

Vuonna 2021 EPPO tutki 91 tällaista tapausta. Niiden kokonaisvahingoksi arvioitiin 2,5 miljardia euroa.⁷⁹

⁷⁷ Tämä viive koskee koheesiopolitiikan alalla ilmoitettuja sääntöjenvastaisuuksia. Ks. tämän kertomuksen oheisasiakirja ”Statistical evaluation of irregularities reported in 2021”, kohta 4.5.1.

⁷⁸ Neuvoston asetus (EU, Euratom) 2022/615 asetuksen (EU, Euratom) N:o 609/2014 muuttamisesta hyväksyttiin 5. huhtikuuta 2022.

⁷⁹ EPPOn vuosikertomus 2021, s. 10.

6.2.2. Perinteiset omat varat

Vuonna 2021 covid-19-pandemia vaikutti edelleen kaikkien ihmisten ja yritysten elämään EU:ssa. Kun vuonna 2020 pandemia katsottiin hätätilanteeksi, vuonna 2021 siitä tuli itsestäänselvyys, kuten tuontimääriä koskevat luvut osoittavat: EU27:n tuonti väheni vuonna 2020 huomattavasti eli 11,6 prosenttia, mutta vuonna 2021 tuonti kasvoi 23 prosenttia.

Taulukko 3 – Tulot: jäsenvaltioiden havaitsemat ja ilmoittamat sääntöjenvastaisuudet – perinteiset omat varat (2021)

Budjettiala	Petokset		Muut sääntöjenvastaisuudet		FDR ⁸⁰	IDR ⁸¹
	Tapauksia	milj. euroa	Tapauksia	milj. euroa	%	%
Perinteiset omat varat						
EU27	482	157,1	3 506	366,8	0,63 %	1,48 %

Perinteisiin omiin varoihin liittyvien petosten ja muiden sääntöjenvastaisuuksien määrä (ks. taulukko 3) pysyi vuonna 2021 melko vakaana, sillä se väheni vain 3 prosenttia viiden vuoden keskiarvoon verrattuna. Petosten määrä kasvoi 1 prosenttia ja muut sääntöjenvastaisuudet vähenivät 4 prosenttia. Kaikista vuonna 2021 havaituista petoksista ja muista sääntöjenvastaisuuksista 12 prosenttia luokiteltiin petoksiksi. Niihin liittyvien perinteisten omien varojen määrä kasvoi, ja se oli suurin viimeisten viiden vuoden aikana havaittu määrä. Sekä petosten että muiden sääntöjenvastaisuuksien osalta perinteisten omien varojen määrä kasvoi viiden vuoden keskiarvoon verrattuna, petosten osalta 32 prosenttia ja muiden sääntöjenvastaisuuksien osalta 13 prosenttia. Kaikkiaan perinteisten omien varojen määrä kasvoi 18 prosenttia vuonna 2021 vuosien 2017–2021 keskiarvoon verrattuna.⁸²

Kansallisilla petostentorjuntatoimilla ja tulliviranomaisilla oli keskeinen rooli petosten havaitsemisessa vuonna 2021.

Perinteiset omat varat: vuoden 2021 tietojen vaihtelu verrattuna viiden vuoden (2017–2021) keskiarvoon
-3 % petosten ja muiden sääntöjenvastaisuuksien lukumäärä
+32 % petoksiin liittyvät rahamäärät
+13 % muihin sääntöjenvastaisuuksiin liittyvät rahamäärät

Petostentorjuntaviranomaisten tekemät tarkastukset olivat tehokkain tapa havaita petoksia, ja ne ohittivat tavaroiden liikkeeseen luovuttamisen jälkeen tai sen yhteydessä suoritettavat tarkastukset petoksiksi katsottavien tullien kiertämisen havaitsemisessa. Muita sääntöjenvastaisuuksia havaittiin ensisijaisesti tavaroiden liikkeeseen luovuttamisen jälkeen suoritettavissa tarkastuksissa.

⁸⁰ FDR – petosten havaitsemisaste: petoksiin liittyvien rahamäärien suhde todettujen omien varojen kokonaismäärään ja arvioituun määrään.

⁸¹ IDR – sääntöjenvastaisuuksien havaitsemisaste: muihin sääntöjenvastaisuuksiin liittyvien rahamäärien suhde todettujen omien varojen kokonaismäärään ja arvioituun määrään.

⁸² Kattava analyysi perinteisiin omiin varoihin liittyvistä ilmoitetuista sääntöjenvastaisuuksista on esitetty tämän kertomuksen oheisasiakirjan ”Statistical evaluation of irregularities reported for 2021” jaksossa 2.

Pikakatsaus 12 – Perinteiset omat varat: useimmin toistuvat sääntöjenvastaisuudet ja niihin liittyvät tavaratyypit

Suurin osa vuonna 2021 ilmoitetuista petoksista ja muista väärinkäytöksistä liittyi **aliarvottamiseen, väärään tavaroiden alkuperään tai tavaroiden virheelliseen luokitteluun/kuvaukseen. Salakuljetus** on edelleen yksi merkittävimmistä petostyypeistä. **Tekstiilit ja sähkökoneet ja -laitteet** olivat tapausten lukumäärän ja rahamäärän perusteella yleisimmin petosten ja sääntöjenvastaisuuksien kohteeksi joutuneet tavaratyypit. Seuraavina olivat rahamäärän perusteella **erilaiset kemialliset tuotteet, jalkineet ja tupakka** ja tapausten lukumäärän perusteella **ajoneuvot ja muovit**. Vuonna 2021 Kiina oli edelleen suurin sellaisten tavaroiden alkuperämaa, joihin liittyi petoksia tai muita sääntöjenvastaisuuksia.

Covid-19-pandemiaan liittyvien tavaroiden osalta havaittiin, että vuonna 2021 sääntöjenvastaisiksi ilmoitetut määrät kasvoivat huomattavasti sellaisten tavaroiden osalta kuin **desinfiointiaineet ja sterilointituotteet, suojavaatteet ja lääketieteelliset tarvikkeet**. Analyysi kuitenkin osoittaa, että covid-19-pandemiaan liittyviä tavaroita koskevien sääntöjenvastaisuuksien vaikutus vuonna 2021 oli suhteellisen vähäinen (54 % ilmoitettujen sääntöjenvastaisuuksien kokonaismäärästä ja 6 % niihin liittyvistä summista).

Komissio jatkoi vuonna 2021 paikalla tai etänä tehtäviä seuranta- ja tarkastuskäyntejä varmistaakseen EU:n tullilainsäädännön ja perinteisiä omia varoja koskevan lainsäädännön asianmukaisen soveltamisen. Jos yhteistyötä ja edistystä jäljellä olevien kysymysten ratkaisemisessa pidetään riittämättöminä, sovelletaan korjaavia toimenpiteitä.

Kuten vuoden 2020 PIF-kertomuksessa todettiin, komissio on jo toteuttanut tällaisia korjaavia toimenpiteitä Yhdistynyttä kuningaskuntaa vastaan Kiinasta peräisin olevien aliarvotettujen tekstiilien ja jalkineiden osalta.⁸³ Unionin tuomioistuin antoi 8. maaliskuuta 2022 tuomionsa Yhdistynyttä kuningaskuntaa koskevassa asiassa C-213/19⁸⁴. Komissio analysoi parhaillaan kyseisen tuomion vaikutuksia sekä Yhdistyneeseen kuningaskuntaan (esim. perinteisten omien varojen menetyksen uudelleenlaskenta) että muihin jäsenvaltioihin.

Pikakatsaus 13 – Kaupan suojoitoimenpiteiden kiertäminen ja absorptio

Nykyisten kaupan suojoitoimenpiteiden seuranta oli edelleen painopiste vuonna 2021. Erityistä huomiota kiinnitettiin niihin kaupan suojoitoimenpiteisiin, joissa havaittiin lisääntynyt riski tullien kiertämisestä joko kiertämiskäytäntöjen⁸⁵, vientihinnan alentamisen tai jälleenmyyntihinnan absorptio⁸⁶ kautta sen jälkeen, kun polkumyynti- tai tasoitustoimenpiteet oli otettu käyttöön.

Vuonna 2021 komissio aloitti neljä tutkimusta, jotka koskivat mahdollista kiertämistä ja jotka liittyvät **lasikuitukankaiden**⁸⁷ tuontiin Turkista ja Marokosta sen jälkeen, kun näiden Kiinasta ja

⁸³ Euroopan komission 32. vuosikertomus Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamisesta ja petostentorjunnasta (2020), pikakatsaus 1, s. 13.

⁸⁴ Unionin tuomioistuimen tuomio 8.3.2022, ECLI:EU:C:2022:167.

⁸⁵ Polkumyyntiä koskevan perusasetuksen 13 artiklan mukaan 'kiertämisellä' tarkoitetaan muun muassa seuraavia kolmansissa maissa vientiä harjoittavien tuottajien soveltamia käytäntöjä: tuote lähetetään sellaisen maan kautta, johon ei sovelleta tulleja (uudelleenlastaus), tuotetta muutetaan hieman niin, ettei siihen sovelleta tulleja, tai tuote viedään sellaisen vientiä harjoittavan tuottajan kautta, jonka tuotteisiin sovelletaan alempia yksilöllisiä polkumyynti- tai tasoitustulleja (kanavointi toisen yrityksen kautta).

⁸⁶ Toinen käytäntö on 'tullin absorptio', joka tarkoittaa sitä, että tuotteiden viejät alentavat käyttöön otetuista toimenpiteistä huolimatta hintojaan tullien vaikutuksen poistamiseksi tai tuotteiden tuojat eivät ota huomioon tullia tuotteen jälleenmyyntihinnassa unionissa.

⁸⁷ Lasikuitukankaita käytetään esimerkiksi tuuliturbiinien lapojen valmistuksessa, veneiden, kuorma-autojen ja urheiluvälineiden tuotannossa sekä putkien kunnostusjärjestelmissä.

Egyptistä peräisin olevien tuotteiden osalta otettiin käyttöön polkumyynti- ja tasoitustullit vuonna 2020. Yhdessä tapauksessa samasta tuotteesta, joka oli peräisin Egyptistä, tehtiin myös absorptiotutkimus. Näiden tutkimusten myötä kolmen viime vuoden aikana käynnistettyjen kiertämistä koskevien tutkimusten kokonaismäärä kasvoi yhteentoista ja absorptiotutkimusten määrä kahteen. Lisäksi komissio totesi vuonna 2021, että kahdenlaiseen Kiinasta tuotavaan **kotitalousfolioon** sovellettavia polkumyyntitulleja kierrettiin lähettämällä tuotteet Thaimaan kautta, missä niille tehtiin vain vähäisiä kokoonpanotoimia.

Useat tutkitut tapaukset, jotka koskivat uudelleenlastausta sen jälkeen, kun tuote oli lähetetty Kiinasta Turkkiin tai Marokkoon vähäisiä kokoonpanotoimia varten, kuvastavat Kiinan silkkitiepolitiikan aiheuttamia haasteita ja komission päättäväisyyttä ryhtyä tiukkoihin toimiin siitä aiheutuvan epäterveen kaupan torjumiseksi.

6.3. Menot

Vaikka covid-19-pandemian aiheuttaman kriisin ratkaisemiseksi otettiin käyttöön joustoja ja välineitä, EU:n talousarvioon kohdistui myös uusia haasteita ja riskejä.⁸⁸ Kaiken kaikkiaan komissio onnistui säilyttämään tarkastusten kattavuuden ja varmuuden korkealla tasolla. Näin oli myös jäsenvaltioissa, jotka suorittavat suurimman osan tarkastuksista sekä kaikki yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin tarkastukset.

Näin varmistettiin, että tarjotut joustot eivät johtaneet valvonnan höllentymiseen. Jäsenvaltioiden valvontamenettelyissä käyttöön otetut sääntömuutokset olivat ajallisesti ja soveltamisalaltaan rajoitettuja. Tämä auttoi edunsaajia ja jäsenvaltioita vaikeissa olosuhteissa.⁸⁹

Lisäksi on otettu käyttöön tai jo toteutettu tehokkaita riskiä vähentäviä toimenpiteitä sen jälkeen kun tarkastuksia ja valvontaa ei enää voitu suorittaa paikalla. Niihin kuului paikalla tehtävien tarkastusten korvaaminen asiakirjatarkastuksilla ja etäauditoinneilla taikka tietoteknisillä ratkaisuilla (esimerkiksi paikkamerkityt valokuvat, satelliittikuvat ja videokokoukset).⁹⁰

Tätä taustaa vasten ja ottaen huomioon odotettu suuntaus ilmoitettujen sääntöjenvastaisuuksien (petosten ja muiden sääntöjenvastaisuuksien) määrä on viiden vuoden aikana vähentynyt ohjelmakautta 2007–2013 koskevien EU:n menojen osalta, kun taas vuosien 2014–2020 rahoituskehukseen⁹¹ liittyvät sääntöjenvastaisuudet ovat lisääntyneet täytäntöönpanosyklien mukaisesti, ja ne muodostavat nyt valtaosan ilmoitetuista sääntöjenvastaisuuksista (noin 90 %). Vuotuisiin menoihin liittyvät ilmoitetut sääntöjenvastaisuudet (suorat tuet viljelijöille ja markkinatukitoimenpiteet) ovat pysyneet samalla tasolla.

⁸⁸ Ks. edellä mainittu 32. PIF-kertomus, kohta 6.2, s. 38–41.

⁸⁹ Euroopan komissio, *Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle vastuuvapauden myöntämistä koskevasta seurannasta varainhoitovuoden 2020 osalta* (COM(2022) 331 final, 30.6.2022, s. 2).

⁹⁰ Ks. edellinen alaviite.

⁹¹ Ohjelmakausiin liittyvät menoalat koskevat maaseudun kehittämistä, koheesiota, kalastuspolitiikkaa ja sisäisiä politiikkoja.

Taulukko 4 – Menot: havaitut ja ilmoitetut sääntöjenvastaisuudet vuonna 2021 budjettialoitain

Budjettiala	Petokset		Muut sääntöjenvastaisuudet		FDR ⁹²	IDR ⁹³
	Tapauksia	milj. euroa	Tapauksia	milj. euroa		
Maatalous	250	30,0	3 455	204,0	0,06 %	0,38 %
<i>Maaseudun kehittäminen</i>	144	16,5	2 400	94,7	0,12 %	0,68 %
<i>Tuki maataloudelle</i>	98	13,0	1 015	107,5	0,03 %	0,27 %
<i>Molemmat/epäselvä</i>	8	0,5	40	1,8	–	–
ERI-rahastot	215	1 624,0	2 271	812,9	2,57 %	1,29 %
<i>Koheesio ja aluepolitiikka</i>	155	1 605,5	1 627	588,5	3,42 %	1,25 %
<i>Sosiaalipolitiikka</i>	50	16,7	614	217,6	0,11 %	1,39 %
<i>Kalastus</i>	10	1,8	70	6,8	0,35 %	1,32 %
Muut yhteistyössä hallinnoidut varat	0	0	45	4,3	0,00 %	0,22 %
Liittymisen valmistelu	29	1,9	86	4,2	0,10 %	0,22 %
<i>Liittymistä valmisteleva tuki</i>			1	0,4	–	–
<i>Liittymistä valmisteleva tukiväline I</i>	4	0,4	29	2,3	–	–
<i>Liittymistä valmisteleva tukiväline II</i>	25	1,5	56	1,5	–	–
Suorat menot	54	7,0	825	35,9	0,03 %	0,16 %
YHTEENSÄ	548	1 662,9	6 682	1 061,3	1,0 %	0,63 %

6.3.1. Yhteistyöhön perustuva hallinnointi

Maatalous: vuoden 2021 tietojen vaihtelu verrattuna viiden vuoden (2017–2021) keskiarvoon
+1 % petosten ja muiden sääntöjenvastaisuuksien lukumäärä
–28 % petoksiin liittyvät rahamäärät
+18 % muihin sääntöjenvastaisuuksiin liittyvät rahamäärät

Maatalous⁹⁴ – Viiden vuoden ajanjakson (2017–2021) analyysi vahvistaa aiemmissa PIF-kertomuksissa esiin tuodut kehityskulut.⁹⁵ Vaikka ohjelmakauteen 2014–2020 liittyvät maaseudun kehittämistä koskevat petokset ovat lisääntymässä, niiden määrä on edelleen pienempi kuin kauden 2007–2013 osalta raportoitujen petosten määrä vastaavan

⁹² FDR – petosten havaitsemisaste: petoksiin liittyvien rahamäärien suhde suoritettujen maksujen kokonaismäärään.

⁹³ IDR – sääntöjenvastaisuuksien havaitsemisaste: muihin sääntöjenvastaisuuksiin liittyvien rahamäärien suhde suoritettujen maksujen kokonaismäärään.

⁹⁴ Kattava analyysi maatalouteen liittyvistä ilmoitetuista sääntöjenvastaisuuksista on esitetty tämän kertomuksen oheisasiakirjan ”Statistical evaluation of irregularities reported for 2021” jaksossa 3.

⁹⁵ Ks. edellä mainittu 32. PIF-kertomus (2020), s. 35.

täytäntöönpanokauden jälkeen. Maataloustukiin (ml. suorat tuet ja markkinatoimenpiteet) liittyvistä petoksista ilmoittaminen on pysynyt melko vakaana, vaikka niiden määrä vuonna 2021 vähensi 17 prosenttia edellisvuodesta. Ilmoitettujen petosten määrä suhteessa suoritettuihin maksuihin on edelleen hyvin alhainen suorien tukien osalta. Se on suurin markkinatoimenpiteiden osalta, erityisesti **hedelmä- ja vihannesalalla** sekä **viinialan kansallisten tukiohjelmien** alalla. Petoksiin liittyvät rahamäärät olivat myös suhteellisen suuria markkinatoimenpiteiden ja erityisesti **maataloustuotteiden menekinedistämisen** osalta.

Maaseudun kehittämisen ja viljelijöille maksettavien suorien tukien osalta **riskianalyysit ja kansalaisyhteiskunnan**, myös tiedotusvälineiden, **oma-aloitteisesti toimittamat tiedot edistävät vain vähän** petosten ja muiden sääntöjenvastaisuuksien havaitsemista. Markkinatoimenpiteiden osalta riskianalyseilla on suurempi merkitys havaitsemisessa, koska maksuja saavien yhteisöjen kaupalliset asiakirjat tarkastetaan riskiperusteisesti.

Pikakatsaus 14 – Luonnonmukaiseen tuotantoon liittyvien petosten torjunta

Luonnonmukaisen tuotannon kehittämistä koskevan toimintasuunnitelman⁹⁶ mukaisesti komissio on tehostanut edelleen luonnonmukaiseen tuotantoon liittyvien petosten torjuntaa. EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi komissio on systematisoinut luonnonmukaista maataloutta koskevaan tietojärjestelmään (OFIS) mahdollisista sääntöjenvastaisuuksista syötettyjen tietojen ristiintarkastuksen niiden tietojen kanssa, jotka sillä on luonnonmukaiselle tuotannolle myönnettävästä EU:n taloudellisesta tuesta. OLAFille on tältä osin myönnetty suora pääsy OFIS-järjestelmään.

EPPOn kanssa käytiin alustavia keskusteluja siitä, että myös sille annettaisiin pääsy OFIS-järjestelmän tietoihin Traces-järjestelmän⁹⁷ ohella.

Noin kymmenen vuotta ensimmäisen raportoinnin jälkeen **sellaisten petosepäilyjen osuus, jotka eivät ole johtaneet tuomioon, on edelleen hyvin suuri**, kun taas niiden tapausten osuus, joissa petos on todettu, on pieni. Tämä saattaa olla merkki siitä, että petosten tutkintaan ja syytteesenpanoon on panostettava enemmän.

Pikakatsaus 15 – Maatalous: useimmin havaitut sääntöjenvastaisuudet

Kaudella 2017–2021 **viljelijöille maksettavien suorien tukien osalta** yleisimmin havaitut petokset olivat **asiakirjojen ja tukihakemusten väärentäminen**. Väärentäminen voi koskea monenlaisia asiakirjoja ja tietoja, kuten vuokrasopimuksia tai kiinteistöasiakirjoja taikka täydentävien ehtojen noudattamiseen liittyviä asiakirjoja.

Markkinatoimenpiteiden osalta petokset liittyivät pääasiassa **toimien toteuttamiseen**, usein yhdessä muiden rikkomusten kanssa. Useissa OLAFin tutkimissa tapauksissa, joissa **eturistiriitoihin** liittyi myös muita sääntöjenvastaisuuksia, kirjattiin huomattavia rahamääriä **menekinedistämistoimenpiteen** osalta. On myös olemassa riski **keinotekkoisten edellytysten luomisesta** rahoitustuen saamiseksi.

Maaseudun kehittämisen alalla petoksenteekijät syyllistyivät pääasiassa **asiakirjojen väärentämiseen**. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi laskujen väärentämistä, käytettyjen laitteiden ilmoittamista uusiksi, tarjousten peukalointia hankintamenettelyissä tai väärin tietojen antamista tukiedellytysten täyttymisestä. Huomattava osa petoksista liittyi **toimien puutteelliseen**

⁹⁶ COM(2021) 141 final.

⁹⁷ Traces-järjestelmä on Euroopan komission verkkoalusta, jonka avulla voidaan antaa terveys- ja kasvinsuojelutodistukset, joita tarvitaan eläinten, eläintuotteiden, muiden kuin eläinperäisten elintarvikkeiden ja rehujen ja kasvien tuonnissa Euroopan unioniin sekä eläinten ja tiettyjen eläintuotteiden EU:n sisäisessä kaupassa ja viennissä.

täytäntöönpanoon. Keinotekkoisten olosuhteiden luominen on mahdollinen riski myös maaseudun kehittämisrahoitukselle. Tuensaajat voivat esimerkiksi kiertää tuen enimmäismääriä jakamalla maatalan keinotekoisesti pienempiin tiloihin ja hakemalla tukea useiden toisiinsa sidoksissa olevien yritysten kautta.

Koheesiopolitiikka: vuoden 2021 tietojen vaihtelu verrattuna viiden vuoden (2017–2021) keskiarvoon

-11 % petosten ja muiden sääntöjenvastaisuuksien lukumäärä
+186 % petoksiin liittyvät rahamäärät
+14 % muihin sääntöjenvastaisuuksiin liittyvät rahamäärät

Euroopan rakenne- ja investointirahastot (ERI-rahastot)⁹⁸ – Ajanjaksolla 2017–2021 **ohjelmakauden 2007–2013** liittyvien petosten ja muiden sääntöjenvastaisuuksien määrä väheni ERI-rahastojen osalta. **Ohjelmakautta 2014–2020** koskevien ilmoitettujen sääntöjenvastaisuuksien määrä puolestaan kasvoi. Tämä dynamiikka vastaa sääntöjenvastaisuuksien havaitsemiseen ja ilmoittamiseen liittyviä tunnettuja suuntauksia ja malleja, ja se liittyy

monivuotisten ohjelmien täytäntöönpanosykliin.

Ohjelmakauden 2014–2020 liittyvien ilmoitettujen petosten määrä vastasi kauden 2007–2013 osalta havaittujen petosten määrää, kun ohjelmakauden alusta oli kulunut yhtä monta vuotta: FDR-luku oli suurempi (n. 1 %) kuin kauden 2007–2013 osalta.⁹⁹ Muiden sääntöjenvastaisuuksien osalta **ilmoitettujen tapausten lukumäärä ja niihin liittyvät rahamäärät vähenivät huomattavasti**, kun ohjelmakauden alusta oli kulunut kahdeksan vuotta (ks. **pikakatsaus 17**, jossa analysoidaan vähenemisen taustalla olevia syitä).

Pikakatsaus 16 – Syyt muiden sääntöjenvastaisuuksien vähenemiseen koheesion alalla

Koheesio- ja kalastuspolitiikkojen osalta **OLAF teki analyysin**, joka perustui jäsenvaltioiden vuoteen 2020 mennessä ilmoittamiin muihin sääntöjenvastaisuuksiin. Analyysissä esitettiin useita mahdollisia selityksiä, jotka voivat suurelta osin selittää ilmoitusten merkittävän vähenemisen.

Viivästykset asiaankuuluvien toimenpideohjelmien **täytäntöönpanossa** voivat selittää osan ilmoitusten vähenemisestä. Muiden sääntöjenvastaisuuksien väheneminen voi myös johtua osittain siitä, että joidenkin viranomaisten **ilmoituskäytännöt ovat mahdollisesti muuttuneet** alle 10 000 euron arvoisten sääntöjenvastaisuuksien osalta.

Lisäksi **mahdollisuutta käyttää yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja** on laajennettu ohjelmakauden 2014–2020 osalta. Euroopan sosiaalirahaston osalta yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen kattamien menojen osuus kasvoi 7 prosentista 33 prosenttiin, mikä voi selittää merkittävän osan muiden sääntöjenvastaisuuksien vähenemisestä.

Syynä voi myös olla **viivästynyt sopeutuminen muutokseen**, joka koski muiden sääntöjenvastaisuuksien ilmoittamiseen sovellettavaa **poikkeusta**. Muutos tehtiin vuonna 2009, ja se vaikutti raportointiin kaudella 2007–2013.

⁹⁸ Kattava analyysi ERI-rahastojen osalta ilmoitetuista sääntöjenvastaisuuksista on esitetty tämän kertomuksen oheisasiakirjan ”Statistical evaluation of irregularities reported for 2021” jaksossa 4.

⁹⁹ Ohjelmakauden 2014–2020 osalta FDR-lukuun vaikuttavat merkittävästi Romanian ja Slovakian tekemät merkittävät havainnot. Ne koskivat yksittäisiä sääntöjenvastaisuuksia, joihin kuitenkin liittyi valtavia rahamääriä. Nämä sääntöjenvastaisuudet vaikuttivat merkittävästi myös EU27:n FDR-lukuun. Näiden kahden ohjelmakauden vertailu on tärkeää, koska se osoittaa, että vuoden 2021 osalta kirjattu 186 prosentin kasvu viiden vuoden keskiarvoon verrattuna liittyy poikkeuksellisiin tapauksiin.

Myös **vuositilinpidon käyttöönotto ja jatkuvien arviointien jättäminen soveltamisalan ulkopuolelle** ovat voineet vaikuttaa tähän vähenemiseen. Jäsenvaltiot ovat ohjelmakaudesta 2014–2020 alkaen voineet jättää pois tilinpäätöksestä menot, joiden laillisuutta ja asianmukaisuutta arvioidaan jatkuvasti. Tämän poissulkemisen ansiosta jäsenvaltiot välttävät asianomaisen rahaston rahoitusosuuden alentamisen, vaikka sääntöjenvastaisuuksia esiintyisikin. Jäsenvaltiot myös käyttävät tätä mahdollisuutta.

Seitsemän täytäntöönpanovuoden jälkeen (vuoden 2020 lopussa) näiden syiden yhteisvaikutus näyttää tietyin edellytyksin aiheuttaneen noin kaksi kolmasosaa muiden sääntöjenvastaisuuksien vähenemisestä EU:n tasolla.

Hallinnollisten valmiuksien lisääntyminen on myös yksi huomioon otettava seikka. Vaikka käytössä ei ole indikaattoreita, joilla voitaisiin mitata täytäntöönpanoelinten ja tuensaaajien valmiuksien lisääntymistä tai sitä, miten tämä olisi voinut vaikuttaa tahattomien sääntöjenvastaisuuksien vähenemiseen, jotkin tekijät kuitenkin viittaavat tällaiseen myönteiseen kehitykseen. Tällaisia ovat a) toimenpideohjelmien tasolla hyväksytyt **tehokkaat ja oikeasuhteiset petostentorjuntatoimenpiteet**, jotka ovat saattaneet johtaa sääntöjenvastaisuuksien (petosten ja muiden sääntöjenvastaisuuksien) varhaisempaan havaitsemiseen ja ehkäisemiseen, b) **asianomaisten viranomaisten sekä tuensaaajien osaamisen ja kokemuksen parantuminen** (erityisesti tietyissä jäsenvaltioissa) ja c) **kansalaisyhteiskunnan osallistumisen lisääntyminen rehellisyysopimusten kautta** (ks. **pikakatsaus 18**).

Toisaalta **covid-19-pandemia on saattanut aiheuttaa lisärasitteita hallinnointi- ja valvontajärjestelmiin osallistuvien tahojen hallinnollisiin valmiuksiin.** Tämä saattaa näkyä havaittujen sääntöjenvastaisuuksien lisääntymisenä tulevina vuosina.

Sääntöjenvastaisuuksien **riski** näyttää olevan suurempi koheesipolitiikan aloilla, jotka liittyvät **liikenteeseen, ympäristönsuojeluun**, tutkimukseen, teknologian kehittämiseen ja innovointiin (**TTKI**), **sosiaaliseen osallisuuteen** sekä **työllisyyden ja työvoiman liikkuvuuden** edistämiseen.

Analyysi osoittaa, että myös **vihreään siirtymään** liittyy riskejä, jotka koskevat muun muassa investointeja energiatehokkuuteen, juomavesihuoltoon, jätehuoltoon, uusiutuvaan energiaan (aurinkoenergiaan) ja riskien ennaltaehkäisyyn. **Digitaaliseen siirtymään** liittyvät riskit näyttävät olevan suurempia pienille ja keskisuurille yrityksille (pk-yrityksille) suunnatuissa palveluissa ja sovelluksissa sääntöjenvastaisuuksien lukumäärän osalta sekä sähköisen hallinnon palveluissa ja sovelluksissa tapauksiin liittyvien rahamäärien osalta. Sääntöjenvastaisuuksista raportoitiin myös digitaalisen siirtymän infrastruktuuri-investointien osalta.

TTKI:n osalta analyysi osoittaa, että riskit ovat suuremmat sellaisten investointien osalta, joilla tuetaan näitä toimintoja yrityksissä. Erityisesti tämä koski toimenpiteitä, joilla edistettiin pk-yritysten tutkimusta, innovointia ja yritystoimintaa.

Riskit ovat suuret myös **liikenneinfrastruktuuri-investointien** alalla, koska yleisiin tiehankkeisiin liittyy usein alue- ja paikallistasolla vaikuttavia sääntöjenvastaisuuksia ja koska rautateihin ja Euroopan laajuisen verkon (TEN-verkon) teihin liittyvien sääntöjenvastaisuuksien rahamäärät ovat merkittäviä. Investoinnit TEN-verkon multimodaaliseen infrastruktuuriin ja sähköverkkoihin vaikuttavat myös olevan alttiilta riskeille.

Sosiaaliseen osallisuuteen, köyhyyteen ja syrjintään liittyvät riskit näyttävät olevan suuremmat kun on kyse investoinneista, joita tehdään i) aktiiviseen osallisuuteen, ii) terveydenhuollon infrastruktuuriin, iii) sosiaali- ja terveystalouden saatuuden parantamiseen, iv) sosiaaliseen infrastruktuuriin sekä maaseudun ja kaupunkialueiden elvyttämiseen, v) syrjäytyneitä väestöryhmiä hyödyttäviin investointeihin ja vi) lastenhoitoinfrastruktuuriin.

Työllisyyden ja työvoiman liikkuvuuden edistämisen osalta riskit näyttävät olevan suuremmat investoinneissa, jotka liittyvät i) työntekijöiden ja yritysten sopeutumiseen muutoksiin, erityisesti

innovatiivisten ja tuottavampien työtapojen suunnitteluun ja levittämiseen, ii) työnsaantia edistäviin toimiin, erityisesti kun kyseessä ovat työnhakijat ja työelämän ulkopuolella olevat henkilöt, myös pitkäaikaistyöttömät ja kaukana työmarkkinoista olevat henkilöt, sekä iii) itsenäisen ammatinharjoittamisen ja yritystoiminnan käynnistämisen tukemiseen.

Pikakatsaus 17 – ERI-rahastot: havaitut sääntöjenvastaisuudet

Yleisimpiä petoksia olivat **väärien tai väärennettyjen asiakirjojen käyttö**. Lisäksi sopimusmääräyksiin tai -sääntöihin liittyvien petosten rahamäärät olivat merkittäviä. Tämänäyttöisissä petoksissa oli usein kyse **rahoitetun toimen puutteellisesta toteuttamisesta tai toteuttamatta jättämisestä**. Useimmissa eettisyyteen ja rehellisyyteen liittyvissä petoksissa oli kyse **eturistiriidoista**. **Julkisia hankintoja** koskevien sääntöjen rikkomisten osalta eniten ilmoitettiin muita sääntöjenvastaisuuksia, ja vain 4 prosentissa tapauksista havaittiin petoksia.

Riskianalyysin merkitys petosten havaitsemisessa on edelleen vähäinen, kun taas **kansalaisyhteiskunnalta saaduilla tiedoilla** (tiedotusvälineiden julkaisemat tiedot mukaan lukien) on merkittävä ja kasvava rooli. Tämä ei kuitenkaan päde muihin sääntöjenvastaisuuksiin. Petosten ja muiden sääntöjenvastaisuuksien havaitsemista voitaisiin parantaa jälkikäteen toteutettavilla temaattisilla riskianalyysillä, joissa keskitytään aiempien tapausten eri ryhmiin.

Pikakatsaus 18 – Rehellisyys sopimukset ja yhteistyö kansalaisyhteiskunnan kanssa

Suunnittelu- ja arviointivaiheessa olevissa kauden 2021–2027 ohjelmissa edistetään rehellisyys sopimuksia. Tämän kansalaisyhteiskunnan tukeman seurantatyökalun tavoitteena on lisätä avoimuutta, vastuullisuutta ja hyvää hallintotapaa julkisissa hankinnoissa. Nyt kun 11 jäsenvaltiossa vuosina 2016–2021 toteutetut 18 pilottihanketta on saatu päätökseen, komissio kannustaa jäsenvaltioita jatkamaan rehellisyys sopimusten täytäntöönpanoa EU:n varoista rahoitetuissa kohdennetuissa hankkeissa sisällyttämällä rehellisyys sopimukset asteittain niiden ohjelmiin. Komissio tukee jäsenvaltioita tässä tavoitteessa esimerkiksi äskettäin julkaistun välineistön¹⁰⁰ avulla.

Noin kymmenen vuotta ensimmäisen raportoinnin jälkeen sellaisten petosepäilyjen osuus, jotka eivät ole johtaneet tuomioon, on edelleen hyvin suuri, kun taas niiden tapausten osuus, joissa petos on todettu, on pieni. Tämä saattaa olla merkki siitä, että petosten tutkintaan ja syytteen esittämiseen on panostettava enemmän.

Muut yhteistyössä hallinnoitavat varat¹⁰¹ – Muihin sisäisiin politiikkoihin liittyvien yhteistyössä hallinnoitavien varojen osalta petoksia kohdistui eniten vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahastoon (FEAD). Yli 90 prosenttia havaituista muista sääntöjenvastaisuuksista liittyi seuraaviin rahastoihin: turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto (AMIF), FEAD ja nuorisotyöllisyysaloite.

6.3.2. Välillinen hallinnointi

Liittymistä valmisteleva tuki¹⁰² – Tällä alalla vuonna 2021 ilmoitetut sääntöjenvastaisuudet vähenivät viiden vuoden keskiarvoon verrattuna (–23 % lukumäärän osalta ja –48 %

¹⁰⁰ https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/

¹⁰¹ Analyysi näihin rahastoihin liittyvistä ilmoitetuista sääntöjenvastaisuuksista on esitetty tämän kertomuksen oheisasiakirjan ”Statistical evaluation of irregularities reported for 2021” kohdassa 4.6.

¹⁰² Analyysi liittymistä valmistelevaan tukeen liittyvistä ilmoitetuista sääntöjenvastaisuuksista on esitetty tämän kertomuksen oheisasiakirjan ”Statistical evaluation of irregularities reported for 2021” jaksossa 5.

sääntöjenvastaisten rahamäärien osalta). Samana ajanjaksona sääntöjenvastaisuuksia havaittiin eniten liittymistä valmistelevan tukivälineen maaseudun kehittämistä koskevalla osa-alueella (IPARD) ja rajatyöllä yhteistyössä.

6.3.3. Suora hallinnointi

Komission suoraan hallinnoimien menojen osalta havaitut petokset ovat vähentyneet vuodesta 2016, ja niiden määrät ovat pysyneet vakaina viimeisten neljän vuoden aikana, vaikka vuonna 2021 määrä kasvoi hieman. Muiden sääntöjenvastaisuuksien määrä väheni edelleen, ja vuonna 2021 kirjattiin tähän mennessä sekä vähiten tapauksia että pienimmät sääntöjenvastaisuuksiin liittyvät rahamäärät.¹⁰³

Pikakatsaus 19 – Suorat menot: useimmin havaitut sääntöjenvastaisuudet ja politiikanalat, joihin ne liittyvät

Useimmin toistuvat sääntöjenvastaisuustyypit koskevat menojen tukikelpoisuutta ja tavoitteiden osittaista saavuttamista tai saavuttamatta jättämistä.

Vuonna 2021 politiikanalat, joilla sääntöjenvastaisuuksia havaittiin eniten, olivat tutkimus ja innovointi, sisämarkkinat, turvallisuus, puolustus ja rajaturvallisuus, Euroopan strategiset investoinnit ja EU:n ulkoiset toimet.

7. NÄKYMÄT VUODELLE 2022 SEKÄ PÄATELMÄT JA SUOSITUKSET

Covid-19-pandemia on tuonut mukanaan uusia haasteita, joihin EU on reagoinut nopeasti ja joustavasti ja ottamalla käyttöön uusia välineitä ja resursseja. Kriisin haasteet ja seuraukset eivät ole vielä takanapäin. Lisäksi Venäjän hyökkäys Ukrainaan on luonut taas uusia huomattavia haasteita, joilla on syvällisiä vaikutuksia EU:hun, sen talouteen ja yhteiskuntaan.

Komissio esitti 18. toukokuuta 2022 paketin, jossa käsitellään Ukrainan hyökkäyksen myötä esiin nousseita kysymyksiä, kuten energian toimitusvarmuutta, EU:n puolustusalan investointivajetta ja Ukrainan jälleenrakentamista pitkällä aikavälillä. Kaikki nämä seikat vaikuttavat EU:n talousarvioon.

EU:n talousarvioon kohdistuu jo muutenkin painetta, sillä viimeaikaisten tapahtumien vaikutusten käsittelemiseksi ollaan ottamassa käyttöön uusia toimenpiteitä (esim. **REPowerEU**), painopisteitä siirretään (muuttoliike) ja on pantava täytäntöön laajin koskaan yhtä maata (mutta myös yksittäisiä henkilöitä) vastaan sovittu pakotepaketti, joka vaikuttaa myös EU:n tuloihin (tavaroiden tuonti ja vienti) ja menoihin (julkisten hankintamenettelyjen ja avustusten ulkopuolelle jättäminen).

Elpymis- ja palautumistukivälineen käyttöönoton ja kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien täytäntöönpanon myötä **kansallisten viranomaisten rooli** EU:n taloudellisten etujen riittävän suojan varmistamisessa **on kasvanut merkittävästi**. Kansallisiin hallintoviranomaisiin kohdistuu edelleen suuria paineita vuonna 2022 ja sen jälkeen, koska niiden on myös pantava täytäntöön kauden 2021–2027 ohjelmien menot ja kyettävä toimimaan asiantuntevasti ja hallitsemaan eri rahastojen täytäntöönpanoon liittyvät eri hallinnointitavat.

¹⁰³ Analyysi suoran hallinnoinnin osalta havaituista sääntöjenvastaisuuksista on esitetty tämän kertomuksen oheisasiakirjan ”Statistical evaluation of irregularities reported for 2021” jaksossa 6.

7.1. EU:n petostentorjunta-ala

OLAFin ja EPPOn tulokset vuonna 2021¹⁰⁴ osoittavat, että **EU-ulottuvuus voi tuoda lisäarvoa EU:n taloudellisten etujen suojaamiseen** ja petostentorjuntaan, koska sen avulla voidaan kiertää kansallisten järjestelmien rajoitukset erityisesti rajatylittävän rikollisuuden tapauksessa.

Lisäksi ne osoittavat myös, että on välttämätöntä jatkaa työtä kohti yhä yhtenäisempää EU:n **petostentorjunta-alaa**, mikä edellyttää erityisesti, että kansallinen lainsäädäntö on EU:n oikeuden ja sen periaatteiden mukaista.

Yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi annettua asetusta (EU) 2020/2092 (**ehdollisuusasetus**) on sovellettu 1. tammikuuta 2021 alkaen, ja se on täytäntöönpanokelpoinen kyseisestä päivästä alkaen. Se kattaa kaikki jäsenvaltioissa tapahtuvat oikeusvaltioperiaatteisiin kohdistuvat rikkomukset, jotka vaikuttavat tai uhkaavat vakavasti vaikuttaa riittävän suorasti EU:n talousarvion moitteettomaan varainhoitoon tai EU:n taloudellisten etujen suojaamiseen.

Ehdollisuusasetuksen avulla EU voi toteuttaa toimenpiteitä (kuten maksujen keskeyttäminen tai rahoitusoikaisu) talousarvionsa suojaamiseksi ja varmistaa samalla, että EU:n varojen lopulliset edunsaajat saavat edelleen maksunsa suoraan asianomaisilta jäsenvaltioilta. Viranomaisten toiminta petostapauksissa kuuluu tilanteisiin, jotka voivat olla merkityksellisiä ehdollisuusasetuksessa säädetyn menettelyn kannalta, jos niihin liittyy oikeusvaltioperiaatteiden rikkomisia.

Euroopan unionin tuomioistuin hylkäsi 16. helmikuuta 2022 kahden jäsenvaltion kanteet (C-156/21¹⁰⁵ ja C-157/21¹⁰⁶) ja totesi, että asetus kuuluu perussopimuksissa annettuun toimivaltaan vahvistaa EU:n talousarvion toteuttamista koskevat varainhoitosäännöt. Komissio julkaisi 2. maaliskuuta 2022 ehdollisuusasetuksen soveltamista koskevat suuntaviivat, joissa otettiin huomioon unionin tuomioistuimen tuomio.

Suositus 1 – PIF-direktiivin saattaminen asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä

Jäsenvaltioiden, joita vastaan komissio on käynnistänyt rikkomusmenettelyjä, olisi ryhdyttävä nopeasti korjaaviin toimiin ja muutettava kansallista lainsäädäntöään, jotta PIF-direktiivi saatetaan asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Johdonmukainen ja yhdenmukaisempi EU:n petostentorjunta-ala auttaa myös tukkimaan yleisen valvontajärjestelmän mahdolliset porsaanreiät, joita petoksentehtäjät voisivat käyttää hyväkseen.

Suositus 2 – Osallistuminen EPPOon

Komissio toistaa kehotuksensa, että niiden jäsenvaltioiden, jotka eivät vielä ole liittyneet EPPOon, olisi tehtävä niin. EPPOon osallistuvien jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että EPPO pystyy käyttämään kaikkia sille sen perustamisasetuksessa annettuja valtuuksia.

7.2. Läpinäkyvyys, petosriskien hallinta ja petostentorjunnan digitalisointi

Komissio on tehnyt vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehyksen ja NextGenerationEU-välineen osalta ehdotuksia EU:n rahoituksen saajia koskevien **tietojen laadun ja tietoteknisten järjestelmien yhteentoimivuuden parantamiseksi** silloin, kun talousarvio toteutetaan

¹⁰⁴ Ks. pikakatsaukset 3 ja 4.

¹⁰⁵ Unionin tuomioistuimen tuomio 16.2.2022, ECLI:EU:C:2022:97.

¹⁰⁶ Unionin tuomioistuimen tuomio 16.2.2022, ECLI:EU:C:2022:98.

yhteistyöhön perustuvaa hallinnointia noudattaen ja elpymis- ja palautumistukivälineen puitteissa.

Yhdessä lainsäätäjien hyväksymässä elpymis- ja palautumistukivälinettä ja koheesiopolitiikkaa koskevassa komission ehdotuksessa edellytetään, että jäsenvaltiot kirjaavat ja säilyttävät **tiedot EU:n rahoituksen saajista ja niiden tosiasiallisista omistajista ja edunsaajista**. YMP:n osalta jäsenvaltiot keräävät tarvittaessa tietoja ryhmistä, joihin edunsaajat kuuluvat.

Varainhoitoasetukseen tehtävällä kohdennetulla muutoksella¹⁰⁷ komissio aikoo edelleen parantaa tapaa, jolla EU:n talousarvion käytöstä ja EU:n rahoituksen saajista tiedotetaan yleisölle. Komissio on ehdottanut, että jäsenvaltiot ja muut EU:n talousarviota eri hallinnointitavoilla toteuttavat elimet velvoitetaan toimittamaan komissiolle kerran vuodessa tiedot EU:n rahoituksen saajista, mukaan lukien niiden yksilölliset tunnisteet, jos rahoituksen saajat ovat oikeushenkilöitä. Tuensaajien oikeudet yksityiselämän ja henkilötietojen kunnioittamiseen on kuitenkin suojattava.¹⁰⁸ Komissio täydentäisi näitä tietoja suoraan hallinnointia koskevilla tiedoillaan ja vastaisi tietojen yhdistämisestä, keskittämisestä ja julkaisemisesta kaikki hallinnointitavat kattavassa tietokannassa keskitetyllä verkkosivustolla. Tämä keskitetty verkkosivusto olisi parannettu versio **varainhoidon avoimuuden järjestelmästä**, joka on tällä hetkellä käytössä suorassa hallinnoinnissa.

Varainhoitoasetuksen kohdennettu muuttaminen tarjoaa myös tilaisuuden suojata EU:n talousarviota paremmin sääntöjenvastaisuuksilta, petoksilta, korruptiolta ja eturistiriidoilta.

Komissio on ehdottanut, että tiedonlouhintaan ja riskien pisteytykseen tarkoitettun **keskitetyn ja integroidun tietoteknisen järjestelmän käytöstä tehtäisiin pakollista**. Nykyisen Arachne-järjestelmän käyttö on vapaaehtoista, ja vaikka sitä käytetään jo laajalti koheesiopolitiikassa ja se ollaan ulottamassa kattamaan myös maatalousmenot, järjestelmän käytön tekeminen pakolliseksi olisi suuri edistysaskel.

Toiseksi komissio ehdottaa **varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmän (EDES) soveltamisalan laajentamista ja tehostamista**. Järjestelmä sisältää joukon toimenpiteitä, joilla voidaan suojautua epäluotettavilta talouden toimijoilta. Se mahdollistaa erityisesti vilpillisten ja epäluotettavien talouden toimijoiden varhaisen tunnistamisen ja tarvittaessa niiden sulkemisen EU:n rahoituksen ulkopuolelle. Kiellettyihin käytäntöihin kuuluu laaja valikoima ammatilliseen luotettavuuteen vaikuttavia käyttäytymistapoja (esimerkiksi petokset, korruptio ja ammatin harjoittamiseen liittyvät vakavat virheet) ja sopimusvelvoitteiden laiminlyöntejä (kuten huomattavat puutteet EU-rahoitteisten sopimusten täytäntöönpanossa).¹⁰⁹ Tältä osin komissio on myös ehdottanut järjestelmän laajentamissa yhteistyössä hallinnoitujen varojen edunsaajiin oikeasuhteisella ja kohdennetulla tavalla. Tavoitteena on varmistaa, että jäsenvaltioiden viranomaiset panevat täytäntöön EU:n tasolla tehdyt poissulkemispäätökset yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin yhteydessä. Komissio myös ehdottaa, että mahdollistettaisiin poissuljetun ensisijaisen yhteisön sidosyhteisöjen ja/tai tosiasiallisten omistajien ja edunsaajien sulkeminen julkisia hankintoja koskevien tarjouskilpailujen ulkopuolelle ja että niiltä viime kädessä voitaisiin evätä mahdollisuus saada EU:n varoja.

Kolmanneksi, jos lainsäätäjät hyväksyvät varainhoitoasetukseen ehdotetut muutokset, tämä **parantaa valvonnan ja tarkastusten tehokkuutta ja laatua hyödyntämällä digitalisaatiota ja nousevia teknologioita**, kuten koneoppimista, ohjelmistorobotiikkaa ja tekoälyä. Näille

¹⁰⁷ COM(2022) 184 final, 22.4.2022.

¹⁰⁸ Asetusten (EU) 2016/679 (yleinen tietosuojasetus) ja (EU) 2018/1725 mukaisesti.

¹⁰⁹ Yksityiskohtainen katsaus tutkintaelimen vuonna 2021 tekemiin päätöksiin on tämän kertomuksen oheisasiakirjassa ”Early Detection and Exclusion System (EDES) — Panel referred to in Article 143 of the Financial Regulation”.

näkökohdille annetaan varainhoitoasetuksessa enemmän näkyvyyttä, jotta digitaalisia tarkastuksia ja valvontaa voidaan käyttää laajemmin ja johdonmukaisemmin ja samalla vähentää tarkastuksista ja valvonnasta aiheutuvia kustannuksia. Petostentorjunnan digitalisointi on aiheena myös komission petostentorjuntastrategiaan liittyvän toimintasuunnitelman tarkistamisessa, joka on tarkoitus toteuttaa vuonna 2023.

Suositus 3 – Petostentorjunnan digitalisointi

Sillä välin kun varainhoitoasetuksen tarkistaminen on vielä kesken, komissio kehottaa jäsenvaltioita hyödyntämään kokonaisvaltaisesti käytettävissään olevia välineitä (Arachne, EDES, IMS). Lisäksi komissio kannustaa kehittämään yhteentoimivia ratkaisuja kansallisten järjestelmien kanssa, jotta niiden tarjoamia mahdollisuuksia voidaan hyödyntää parhaalla mahdollisella tavalla.

Oikea-aikainen ja ennakoiva lähestymistapa riskien arviointiin ja seurantaan on välttämätön, jotta EU:n taloudellisia etuja voidaan suojata tehokkaasti. Tähän kuuluu kaikkien käytettävissä olevien tietolähteiden käyttö, tietojenvaihto asianomaisten viranomaisten välillä ja palautteen nopea antaminen toteutetuista toimista. Tällaista jatkuvaa arviointia, tietojenvaihtoa, riskien ja petossuuntausten seurantaan ja palautteen antamista tarvitaan, jotta voidaan hienosäätää toimenpiteitä, joilla EU:n taloudellisia etuja voidaan suojata paremmin.

Suositus 4 – Petosriskianalyysin vahvistaminen

Jäsenvaltioiden olisi sovellettava ennakoivaa lähestymistapaa EU:n taloudellisten etujen suojaamiseen. Tämä tarkoittaa, että on käytettävä tietoja kaikista saatavilla olevista lähteistä, analysoitava näitä tietoja ja vaihdettava tietoja muun muassa lainvalvontaviranomaisten ja komission kanssa, jotta kehittymässä olevat riskit ja petossuuntaukset voidaan tunnistaa ja jotta niihin voidaan puuttua ajoissa.

Jäsenvaltioiden olisi myös otettava toiminnassaan huomioon komission tässä kertomuksessa ja muissa strategisissa analyyseissä ja kohdennetuissa kertomuksissa antamat tiedot sekä annettava nopeasti palautetta toimista, joita ne toteuttavat petosriskien ja -suuntausten seurannan helpottamiseksi.