

PETOSTENTORJUNTA

EUROOPAN MERI- JA KALATALOUSRAHASTON SUOMEN TOIMINTAOHJELMASSA 2014–2020

Maa- ja metsätalousministeriö

1.9.2017

Sisällys

Tiivistelmä	1
1. Suunnitelman tausta ja tavoitteet	2
2. Soveltamisala: Euroopan meri- ja kalatalousrahasto.....	3
2.1. Rahaston viranomaiset	3
2.1.1. Hallinto-, todentamis- ja tarkastusviranomainen	3
2.1.2. Välittävät elimet.....	4
2.2. Petostentorjuntasuunnitelman säädösperusta	5
2.2.1. Euroopan unionin lainsäädäntö	5
2.2.2. Kansallinen lainsäädäntö	7
3. Petostentorjunnan elementit	8
3.1. Määritelmät	8
3.2. Petosten taustalla olevat syyt	10
3.3. Petostentorjunnan neljä peruselementtiä.....	11
3.4. Toimenpiteiden vuosikalenteri	13
4. Ennaltaehkäisy	14
4.1. Hallinnolliset prosessit ja sisäinen valvonta.....	14
4.2. Riskikartoitus ohjelmakaudella 2014–2020	18
4.3. Koulutus ja tiedottaminen	20
4.3.1. Viranomaisten koulutus	20
4.3.2. Tuenhakijoiden tiedottaminen	21
4.4. Viranomaisyhteistyö EU:ssa	21
4.4.1. Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF)	21
4.4.2. AFCOS – Anti-Fraud Coordination Service	22
4.4.3. Petollisen toiminnan torjunnan yhteensovittamista käsittelevä EU:n neuvoo-antava komitea Cocolaf	22
5. Havaitseminen	22
5.1. Viranomaisten tekemät tarkastukset	22
5.2. Petosindikaattorit (red flags)	24
5.3. Tarkistuslistat	25
6. Raportointi	26
6.1. Välittävien elinten raportointivelvollisuus.....	26
6.2. Väärinkäytösraportointi OLAFille	27
6.3. Väärinkäytösraportointi VTV:lle ja VM:lle	27

7. Seuraamukset	28
7.1. Takaisinperintä.....	28
7.2. Rikosilmoitus.....	28
8. Petostentorjuntasuunnitelman pohjalta toteutettavia toimenpiteitä	29
Liite I. Euroopan komission antama muu petostentorjuntaohjeistus	32

Tiivistelmä

Petos on tahallinen teko tai laiminlyönti, jonka tavoitteena on saavuttaa itselle oikeudetonta voittoa tai aiheuttaa muille vahinkoa. Kaikkiin organisaatioihin kohdistuu potentiaalinen petosriski. Sen realisoituminen voi aiheuttaa paitsi vakavia taloudellisia vahinkoja, myös organisaation maineen menetyksen.

Euroopan unioni korostaa jäsenvaltioiden velvollisuutta unionin taloudellisten etujen suojelemiseen ja petosten torjuntaan. Petostentorjuntasuunnitelma auttaa ehkäisemään ja tunnistamaan tahallisia ja tahattomia väärinkäytöksiä ja petoksia sekä ryhtymään tarvittaviin jatkotoimiin niihin puuttumiseksi.

Petoksen tai väärinkäytöksen tekijä voi olla viranomainen tai tuensaaja. Tämän petostentorjuntasuunnitelman tavoitteena on lisätä viranomaisten tietoisuutta väärinkäytösten ehkäisemisestä ja niihin puuttumisesta ja siten parantaa myös asiakkaan mahdollisuutta toimia sääntöjen mukaisesti. Riskien ennakointi, tehokas valvontajärjestelmä ja päättäväinen puuttuminen ilmeneviin väärinkäytöksiin ovat tärkeitä petosten ennaltaehkäisyssä.

Kaikkia väärinkäytöksiä ja petoksia ei voida estää, joten viranomaisilla tulee olla toimivat valvontakeinot niiden havaitsemiseksi. Tällaisia ovat tukipäätösten tekemiseen ja maksatukseen liittyvät hallinnolliset varmennukset, asiakirjatarkastukset sekä paikan päällä tehtävät hanketarkastukset. Havaitsemisessa auttavat myös petosindikaattorit, jotka toimivat varoitusmerkkeinä mahdollisesta väärinkäytöksestä. Myös sisäinen valvonta on tärkeää, jotta mahdolliset viranomaisten omat väärinkäytökset ja petokset havaitaan.

Viranomaisille ja tuensaajille annettava koulutus ja tiedotus auttavat ehkäisemään väärinkäytöksiä ja myös havaitsemaan niitä. Tietoisuus petoksen mahdollisuudesta ja valppaus omassa työssä edesauttavat mahdollisten väärinkäytöstapausten tunnistamista. Selkeät ohjeet menettelytavoista helpottavat asian viemistä eteenpäin hallinnon sisällä. Niin viranomaisten kuin ulkopuolistenkin on voitava ilmoittaa petosepäilyistään helposti, ja ilmoitukset on käsiteltävä asianmukaisesti ja tehokkaasti. Tarvittaessa asia on saatettava myös esitutkintaviranomaisten tietoon, jotta voidaan tutkia, täyttääkö teko rikoksen tunnusmerkit. Aiheetta maksetut tuet täytyy periä takaisin.

1. Suunnitelman tausta ja tavoitteet

Petoksella viitataan tahalliseen tekoon tai laiminlyöntiin, jonka tavoitteena on saavuttaa itselle oikeudetonta voittoa tai aiheuttaa muille vahinkoa. Kaikkiin organisaatioihin kohdistuu potentiaalinen petosriski. Sen realisoituminen voi aiheuttaa paitsi vakavia taloudellisia vahinkoja, myös organisaation maineen menetyksen.¹

Ohjelmakaudella 2014–2020 Euroopan unionissa on korostunut entistä enemmän unionin taloudellisten etujen suojeleminen ja petosten torjunta. EU myös valmistele uutta direktiiviä unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin.² Komission ja jäsenvaltioiden yhteisesti hallinnoimien varojen osalta päävastuu sääntöjenvastaisuuksien ja petosten torjunnassa on jäsenvaltioilla.³ Jäsenvaltiot keräävät tai hallinnoivat ja käyttävät suurimman osan EU:n talousarvioon sisältyvistä varoista, joten niiden rooli EU:n taloudellisten etujen suojaamisessa on ratkaisevan tärkeä.⁴ Petostentorjuntasuunnitelma auttaakin ehkäisemään ja tunnistamaan tahallisia ja tahattomia väärinkäytöksiä ja petoksia sekä ryhtymään tarvittaviin jatkotoimiin niihin puuttumiseksi. Näin tukirahat saadaan suunnattua sellaisiin kohteisiin, joille ne on tarkoitettu maksettavaksi, ja vähennettyä tukien takaisinperinnän tarvetta.

Väärinkäytöksen tekijä voi olla viranomainen tai hallinnon asiakas eli tuensaaja. Petostentorjuntasuunnitelman tavoitteena on lisätä viranomaisten tietoisuutta väärinkäytösten ehkäisemisestä ja niihin puuttumisesta ja siten parantaa myös asiakkaan mahdollisuutta toimia sääntöjen mukaisesti. Viranomaisten tietoisuutta lisäämällä ja toimintaa kehittämällä voidaan parantaa ja tehostaa tukien myöntämiseen ja valvontaan liittyviä prosesseja. Tehokkaammat prosessit parantavat niin Euroopan unionin kuin kansallisten viranomaisten toiminnan uskottavuutta ja luotettavuutta kansalaisten silmissä ja varmistavat tukirahojen sääntöjenmukaisen käytön.

Euroopan komission mukaan hallintoviranomaisen tulee toimia proaktiivisesti, järjestelmällisesti ja tavoitteellisesti petosten ja väärinkäytösten torjumiseksi.⁵ Riskien ennakointi, tehokas valvontajärjestelmä ja päättäväinen puuttuminen ilmeneviin väärinkäytöksiin vähentävät potentiaalisten tekijöiden halua ryhtyä petoksiin. Väärinkäytösten riski on kuitenkin aina olemassa, joten järjestelmässä on oltava valmiit menettelyt tapahtuneiden väärinkäytösten havaitsemiseksi ja tarvittaviin jatkotoimenpiteisiin ryhtymiseksi. Toimiva keskusteluyhteys ja koordinointi viranomaisten välillä on varmistettava, jotta mahdolliset petos- ja väärinkäytösepäilyt saadaan selvitettyä nopeasti ja asianmukaisesti.

Euroopan meri- ja kalatalousrahaston Suomen toimintaohjelman neljä strategista päämäärää ovat kilpailukyky, uudistuminen, kestävyys ja tehokas hallinto. Petostentorjunta auttaa kaikkia näitä tavoitteita, sillä väärinkäytökset ja vilppi haittaavat niin alan kilpailukykyä ja kehittymistä kuin hallinnon toimintaa ja uskottavuutta.

¹ The Institute of Internal Auditors, The American Institute of Certified Public Accountants & Association of Certified Fraud Examiners: *Managing the Business Risk of Fraud: A Practical Guide*, 5.

² Euroopan unioni (2017): ”Petostentorjunta”. https://europa.eu/european-union/topics/fraud-prevention_fi.

³ Euroopan komissio (2016): *Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaaminen – Petostentorjunta – Vuosikertomus 2015. Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle. COM(2016) 472 final*, 4.

⁴ Idem., 30.

⁵ Euroopan komissio (2014): *Petosriskinarviointi sekä tehokkaat ja oikeasuhtaiset petostentorjuntatoimenpiteet. Euroopan rakenne- ja investointirahastot. Ohjeet jäsenvaltioille ja ohjelmaviranomaisille, EGESIF_14-0021-00*, 4.

2. Soveltamisala: Euroopan meri- ja kalatalousrahasto

Euroopan unionin lainsäädäntö velvoittaa jäsenmaita suojelemaan unionin taloudellisia etuja kaikkien unionin varojen osalta. Euroopan rakenne- ja investointirahastojen (ERI-rahastot) yleisasetuksessa (EU) 1303/2013 säädetään velvollisuudesta torjua rahastoihin liittyviä väärinkäytöksiä ja petoksia sekä periä aiheetta maksetut tuet takaisin. Euroopan komissio on asettanut hallintoviranomaiselle tavoitteeksi proaktiivisen, oikeasuhtaisen ja kustannustehokkaan toiminnan petosten ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.⁶ Viranomaisten tulee selkeästi osoittaa, että väärinkäyttöihin puututaan.

Viranomaisten asianmukainen varautuminen mahdollisiin petoksiin helpottaa reagointia tilanteessa, jossa petosta todella epäillään. Nopea ja päättäväinen toiminta petosepäilyn esiin tullessa antaa hyvän kuvan viranomaisten toiminnasta niin Euroopan komissiolle kuin kansalaisillekin. Jos taas viranomaisten hidas tai epäasiallinen toiminta vaikeuttaa petosepäilyn selvittämistä, on vaikutelma päinvastainen.

Petostentorjuntasuunnitelma on laadittu komission ohjeistuksen perusteella sovellettavaksi maa- ja metsätalousministeriön hallinnoiman Euroopan meri- ja kalatalousrahaston (EMKR) toimintaan. Suunnitelma on laadittu Manner-Suomen viranomaisten käyttöön, mutta myös Ahvenanmaan maakunnan viranomaiset voivat halutessaan ottaa sen käyttöön.

Petostentorjuntasuunnitelma on tarkoitettu maa- ja metsätalousministeriön sekä välittävien elinten sisäiseen käyttöön väärinkäytösten ja petosten ennaltaehkäisemiseksi, tunnistamiseksi, selvittämiseksi ja tarvittaviin jatkotoimiin ryhtymiseksi sekä henkilöstön ammattitaidon kehittämiseksi. Suunnitelmaa sovelletaan sekä viranomaisen että asiakkaiden mahdollisten väärinkäytösten ja petosten ehkäisemiseen ja selvittämiseen. Sen tarkoituksena on vahvistaa jo olemassa olevia hyviä käytäntöjä ja kehittää sellaisia osa-alueita, joissa vielä on parantamisen varaa. Suunnitelman lopussa esitetään luettelo toteutettavista jatkotoimenpiteistä.

2.1. Rahaston viranomaiset

Euroopan meri- ja kalatalousrahastossa on kolme varsinaista viranomaista eli hallinto-, todentamis- ja tarkastusviranomainen sekä lisäksi välittäviä elimiä, jotka vastaavat monista tukiprosessien käytännön tehtävistä. Melko monimutkaisen hallintorakenteen vuoksi on tärkeää, että viranomaisten keskinäinen koordinaatio ja keskusteluyhteys toimivat hyvin, jotta mahdolliset petosepäilyt eivät jäisi piiloon ja jotta henkilöstölle ei valvonnan puutteen vuoksi syntyisi houkuttelevia tilaisuuksia tehdä väärinkäytöksiä.

2.1.1. Hallinto-, todentamis- ja tarkastusviranomainen

Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevan eurooppalaisen asetuksen kansallisesta täytäntöönpanosta annetun lain 4, 5 ja 6 §:n mukaan maa- ja metsätalousministeriö toimii Euroopan meri- ja kalatalousrahaston hallinto-, todentamis- ja tarkastusviranomaisena. Tehtävien erottaminen on tehty ministeriön sisäisin määräyksin seuraavasti:

⁶ Euroopan komissio (2014): *Petosriskinarviointi sekä tehokkaat ja oikeasuhtaiset petostentorjuntatoimenpiteet. Euroopan rakenne- ja investointirahastot. Ohjeet jäsenvaltioille ja ohjelmaviranomaisille, EGESIF_14-0021-00, 4.*

Maa- ja metsätalousministeriön työjärjestyksellä (695/2012) on määrätty, että hallintoviranomaisena toimii luonnonvaraosasto, todentamisviranomaisena hallinto- ja kehittämistoimialan ohjaus- ja talousyksikkö ja tarkastusviranomaisena sisäisen tarkastuksen yksikkö.

Luonnonvaraosasto hoitaa ne hallintoviranomaistehtävät, joita ei ole erikseen osoitettu muiden tahojen hoidettaviksi. Hallintoviranomaisen tehtäviä siirretään välittäville elimille kansallisen lain ja asetusten mukaisesti.

Hallintoviranomainen varmistaa, että hanke täyttää tuen saamisen ehdot, ja valvoo hankkeen edistymistä ja siihen myönnettyjen varojen käyttöä.

Todentamisviranomainen toimittaa komissiolle säännöllisesti menoselvitykset ja maksupyynnöt. Se todentaa maksupyynnöt ja varmistaa, että ne perustuvat luotettavaan kirjanpitojärjestelmään.

Tarkastusviranomainen tarkastaa hankkeet ja järjestelmät. Se raportoi hallinto- ja todentamisviranomaiselle havaituista puutteista ja sääntöjenvastaisuuksista.

2.1.2. Välittävät elimet

Välittävillä elimillä tarkoitetaan ELY-keskuksia ja KEHA-keskusta sekä Ahvenanmaan maakunnan hallitusta. Välittävä toimielin vastaa tuen myöntämiseen, maksamiseen ja seurantaan liittyvistä tehtävistä sekä muista maa- ja metsätalousministeriön siirtämistä tehtävistä toimialueellaan.⁷

2.1.2.1. ELY-keskukset

Kalataloustehtäviä hoitavien elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskusten) määrää vähennettiin 11:stä kolmeen 1.1.2015 alkaen. Toimintaohjelman välittävänä eliminä toimivat Varsinais-Suomen, Lapin ja Pohjois-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, jotka vastaavat tuen myöntämisestä Manner-Suomessa.

Välittävänä eliminä toimivien ELY-keskusten määrän vähentäminen tukee niiden puolueetonta ja neutraalia toimintaa, kun ne vastaavat aiempaa laajemman maantieteellisen alueen asioista eivätkä siten ole yhtä vahvasti sidoksissa alueelliseen kontekstiin kuin aiemmin. Laajemmalla toiminta-alueella myös toimijoiden määrä on suurempi. Kun kaikki eivät tunne toisiaan, on riski henkilökohtaisten suhteiden vaikutuksesta virkatoimiin pienempi kuin silloin, kun toimijoiden piirit ovat hyvin pienet. Siirtyminen maakuntiin saattaa jälleen korostaa toiminnan alueellista kontekstia, mikä on hyvä ottaa huomioon myös petostentorjunnassa. Jos kaikki toimijat tuntevat toisensa, voidaan petosepäilyjen esiintuominen kokea vaikeaksi.

2.1.2.2. KEHA-keskus

Hallintoviranomaisen välittävänä toimielimenä toimii myös ELY-keskusten ja työ- ja elinkeinotoimistojen (TE-toimistojen) kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus). Se on valtakunnallinen ja toimii työ- ja elinkeinoministeriön alaisena. KEHA-keskus vastaa EMKR:n tukien maksamista ja takaisinperintää koskevista päätöksistä sekä niiden täytäntöönpanosta Manner-Suomessa. Poikkeuksena on hyljevahinkojen korvausjärjestelmä, jossa ELY-keskus tekee päätöksen, joka on sekä myöntö- että maksupäätös, ja KEHA-keskus maksaa tuen päätöksen mukaisesti.

⁷ Laki Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevan eurooppalaisen asetuksen kansallisesta täytäntöönpanosta, 8 §.

2.1.2.3. Ahvenanmaan maakunnan hallitus

Ahvenanmaan maakunnan hallitus on hallintoviranomaisen ja todentamisviranomaisen välittävä elin Ahvenanmaan maakunnassa. Se hoitaa hallintoviranomaisen tehtävät maakunnan alueella lukuun ottamatta virallista yhteydenpitoa Euroopan komission kanssa. Se tapahtuu maa- ja metsätalousministeriön kautta SFC-järjestelmää hyödyntäen.

2.2. Petostentorjuntasuunnitelman säädösperusta

Euroopan unionin lainsäädäntö velvoittaa jäsenmaat suojaamaan unionin taloudellisia etuja petoksia ja muita väärinkäytöksiä vastaan.

Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta asettaa valtion viranomaisille veloitteen ilmoittaa toiminnassaan tehdystä tai sen vastattavana oleviin varoihin kohdistuneesta väärinkäytöksestä tarkastusvirastolle.

Suomen perustuslain mukaisesti virkamies vastaa virkavastuullaan suorittamiensa virkatoimien lainmukaisuudesta.

Rikoslain (39/1889) mukaan avustusten ja tukien väärinkäyttö ja sen yritys ovat rangaistavia tekoja.

2.2.1. Euroopan unionin lainsäädäntö

Jäsenvaltioiden yleiset velvollisuudet unionin taloudellisten etujen turvaamiseksi

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 325 artiklan mukaan

”unioni ja jäsenvaltiot suojaavat unionin taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä ja muulta laittomalta toiminnalta tämän artiklan mukaisesti toteutettavilla toimenpiteillä, joilla on ennaltaehkäisevä vaikutus ja jotka tarjoavat tehokkaan suojan jäsenvaltioissa sekä unionin toimieliimissä, elimissä ja laitoksissa”

ja 317 artiklan mukaan

”Komissio toteuttaa talousarviota yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa omalla vastuullaan ja annettujen määrärahojen rajoissa 322 artiklan nojalla annettujen asetusten säännöksiä noudattaen ja moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti. Jäsenvaltiot ovat yhteistyössä komission kanssa varmistamaan, että määrärahat käytetään moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti.”

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, EURATOM) N:o 966/2012 (varainhoitoasetus) 59 artiklan 2 b) kohdan mukaan

jäsenvaltioiden on talousarvion toteuttamiseen liittyvissä tehtävissä ”annettava kaikki tarpeelliset lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset sekä toteutettava muut tarvittavat toimenpiteet unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi”, erityisesti ”ehkäisemällä, toteamalla ja korjaamalla sääntöjenvastaisuudet ja petokset”.

Kaikkia ERI-rahastoja koskevat velvollisuudet

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1303/2013 (yleisasetus) 72 artiklan h-kohdan mukaan hallinto- ja valvontajärjestelmien on sisällettävä

”sääntöjenvastaisuuksien, myös petosten, ehkäisy, toteaminen ja oikaisu sekä aiheettomasti maksettujen summien takaisinperintä mahdolliset viivästyskorot mukaan luettuina”

ja 122 artiklan 2 kohdan mukaan

”Jäsenvaltioiden on estettävä, todettava ja oikaistava sääntöjenvastaisuudet sekä perittävä takaisin aiheettomasti maksetut määrät ja viivästyskorkoa myöhässä oleville maksuille”

sekä 125 artiklan 4c) kohdan mukaan

”Kun kyseessä on toimenpideohjelman varainhoito ja valvonta, hallintoviranomaisen tehtävänä on ottaa käyttöön todetut riskit huomioon ottaen tehokkaita ja oikeasuhteisia petostentorjuntatoimenpiteitä.”

Komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2015/1974 2 artiklan mukaan

”1. Jäsenvaltioiden on lähetettävä komissiolle kunkin vuosineljänneksen päättymistä seuraavien kahden kuukauden kuluessa alustava ilmoitus delegoidun asetuksen (EU) 2015/1970 3 artiklassa tarkoitetuista sääntöjenvastaisuuksista.

2. Jäsenvaltioiden on lähetettävä komissiolle delegoidun asetuksen (EU) 2015/1970 4 artiklassa tarkoitettu seurantailmoitus mahdollisimman pian asiaa koskevat tiedot saatuaan.

3. Jäsenvaltion on ilmoitettava välittömästi komissiolle havaituista tai oletettavasti tapahtuneista sääntöjenvastaisuuksista ja mainittava muut jäsenvaltiot, joita asia koskee, jos sääntöjenvastaisuuksilla on jäsenvaltion alueen ulkopuolelle kohdistuvia vaikutuksia.”

Euroopan meri- ja kalatalousrahasto

Euroopan meri- ja kalatalousrahastosta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 508/2014 10 artiklan 5 kohdan mukaan

”Jäsenvaltioiden on vaadittava, että toimijat, jotka jättävät EMKR:ään perustuvan hakemuksen, toimittavat hallintoviranomaiselle allekirjoitetun lausuman, jossa ne [--] ilmoittavat, että ne eivät ole syyllistyneet tämän artiklan 3 kohdassa tarkoitettuun EKTR:ään tai EMKR:ään kohdistuvaan petokseen. Jäsenvaltioiden on tarkistettava lausuman paikkansapitävyys ennen toimen hyväksymistä asetuksen (EY) N:o 1224/2009 93 artiklassa tarkoitettua rikkomuksia koskevasta kansallisesta rekisteristä saatavien tietojen tai muiden saatavilla olevien tietojen pohjalta.”

Yhteistyö petostentorjunnassa

Euroopan petostentorjuntavirasto OLAF vastaa EU:n talousarvioon vaikuttavien petosten torjunnasta ja EU:n toimielinten sisäisten väärinkäytösten ja virheellisten menettelyjen ehkäisemisestä.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) kolmannen osan V osaston 4 ja 5 luvuissa annetaan Eurojustille ja Europolille valtuudet tukea EU-maita petosten ja lahjonnan torjunnassa, kun tapaukset koskevat kahta tai useampaa jäsenvaltiota. 85 §:n 1 kohdan mukaan

”Eurojustin tehtävänä on jäsenvaltioiden viranomaisten ja Europolin toteuttamien operaatioiden sekä niiden toimittamien tietojen perusteella tukea ja tehostaa kansallisten tutkinta- ja syyttäväviranomaisten toiminnan yhteensovittamista ja yhteistyötä sellaisen vakavan rikollisuuden alalla, joka koskee kahta tai useampaa jäsenvaltiota tai edellyttää yhteisin perustein toteutettavia syytetoimia”

ja 88 §:n 1 kohdan mukaan

”Europolin tehtävänä on tukea ja tehostaa jäsenvaltioiden poliisiviranomaisten ja muiden lainvalvontaviranomaisten toimintaa ja niiden keskinäistä yhteistyötä, jolla ehkäistään ja torjutaan kahta tai useampaa jäsenvaltiota koskevaa vakavaa rikollisuutta, terrorismia ja johonkin unionin politiikkaan kuuluvaa yhteistä etua vahingoittavia rikollisuuden muotoja”

sekä 2b) kohdan mukaan Europolin tehtäviin voivat sisältyä

”yhdessä jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa toteutettujen tai yhteisten tutkintaryhmien toteuttamien tutkintatoimien ja operatiivisten toimien yhteensovittaminen, järjestäminen ja toteuttaminen, ollen tarvittaessa yhteydessä Eurojustiin.”

Euroopan komissio on myös valmistellut Euroopan syyttäjänviraston perustamista SEUT 86 artiklan mukaisesti. Viraston olisi tarkoitus tutkia EU:n talousarvioon vaikuttavia rikoksia ja nostaa niistä mahdollisia syytteitä. Kaikki jäsenmaat eivät välttämättä osallistu viraston toimintaan, mutta tämän hetkisen tiedon perusteella Suomi on lähdössä mukaan.

Euroopan komission muu ohjeistus

Euroopan komissio on julkaissut myös muita petostentorjuntaa koskevia ohjeita, joita on listattu liitteessä I.

2.2.2. Kansallinen lainsäädäntö

Suomen perustuslaki (731/1999)

Perustuslain 2 §:n mukaan

”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.”

Perustuslain 118 §:n mukaan

”Virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta” ja ” Esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään.”

Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta (676/2000)

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 16 §:n mukaan

”Valtion viranomaisen, laitoksen, liikelaitoksen ja valtion rahaston on salassapitosäännösten estämättä ilmoitettava viipymättä toiminnassaan tehdystä, sen hoitamiin tai vastattavina oleviin varoihin tai omaisuuteen kohdistuneesta väärinkäytöksestä tarkastusvirastolle.”

Rikoslaki (39/1889)

Rikoslain 29 luvun 5 §:ssä säädetään avustuspetoksesta, 6 §:ssä törkeästä avustuspetoksesta, 7 §:ssä avustuksen väärinkäytöstä ja 8 §:ssä avustusrikkomuksesta.

Avustuspetos on rikos julkista taloutta vastaan. Avustuspetoksessa henkilö

- ”1) antaa avustuksesta päättävälle väärän tiedon seikasta, joka on omiaan olennaisesti vaikuttamaan avustuksen saantiin, määrään tai ehtoihin, tai salaa sellaisen seikan tai
- 2) jättää ilmoittamatta sellaisesta avustuksen saantiin, määrään tai ehtoihin olennaisesti vaikuttavasta olosuhteiden muutoksesta, josta myöntämispäätöksen yhteydessä tai muuten on erityisesti velvoitettu ilmoittamaan, ja siten hankkii tai yrittää hankkia itselleen tai toiselle taloudellista hyötyä.”

Avustuspetos on virallisen syytteen alainen rikos, josta syyttäjä voi nostaa syytteen ilman asianomistajan pyyntöä.

Törkeä avustuspetos on kyseessä, jos teolla tavoitellaan huomattavaa hyötyä ja avustuspetos on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä.

Avustuksen väärinkäyttö on kyseessä, jos tuensaaja myöntämispäätöksen ehtojen tai määräysten vastaisesti käyttää avustusta olennaisesti vastoin sen käyttötarkoitusta.

Avustusrikkomuksessa petos tai väärinkäyttö on kokonaisuutena arvioiden vähäinen. Teosta voidaan tuomita sakkorangaistus, tai syyte voidaan jättää ajamatta tai rangaistus tuomitsematta, jos avustuksen takaisinperinnän arvioidaan riittävän.

3. Petostentorjunnan elementit

3.1. Määritelmät

Väärinkäytöksellä ja sääntöjenvastaisuudella viitataan kaikkiin tahattomiin ja tahallisiin toimiin, joiden seurauksena julkisia varoja käytetään vastoin niiden säädettyä käyttötarkoitusta. Termejä voidaan tässä yhteydessä käyttää synonyymeinä.

Petoksella viitataan tahallisiin väärinkäytöksiin, joilla on tavoiteltu tekijälle kuulumatonta taloudellista etua tai pyritty aiheuttamaan julkisiin varoihin kohdistuvaa taloudellista vahinkoa. Henkilö voi suorittaa teon itse tai suostutella jonkun muun tekemään sen puolestaan. Petoksella tarkoitetaan tässä yhteydessä kaikkia tahallisia tekoja, joiden on syytä epäillä täyttävän jonkin rikoksen tunnusmerkistön, esimerkiksi avustuspetoksen, väärennyksen tai muun vastaavan.

Tässä suunnitelmassa käytetään termejä petos, väärinkäytös ja sääntöjenvastaisuus kuvaamaan toimintaa, joka ei noudata kaikkia kyseistä toimintaa säänteleviä lakeja, asetuksia ja määräyksiä.

ERI-rahastojen yleisasetus (EU) N:o 1303/2013 määrittelee sääntöjenvastaisuudeksi teon, joka tuottaa tai voisi tuottaa taloudellista vahinkoa EU:lle. Tekijä on siis lähtökohtaisesti taloudellinen toimija. Tällä voidaan viitata oikeustoimikelpoiseen luonnolliseen henkilöön tai oikeushenkilöön, mutta ei asianomaiseen jäsenvaltioon. Väärinkäytöksen tekijä voi siis olla tuensaajana oleva luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, tai työntekijän roolissa toimiva luonnollinen henkilö.

Korruptio on Euroopan komission käyttämän laajan määritelmän mukaan julkisen aseman väärinkäyttöä yksityisen edun saamiseksi. Korruptioon liittyvät maksut johtavat helposti useisiin muihin petostyypppeihin, kuten virheelliseen laskutukseen tai kilpailun vääristämiseen. Yleisin korruption muoto ovat maksut tai muut edut, joita vastaanottaja hyväksyy lahjuksen antajalta korvauksena jonkin palveluksen suorittamisesta. Kyse voi olla myös sääntöjenvastaisesta valintaprosessista esimerkiksi tuensaajia valittaessa, tai julkistamattomasta eturistiriidasta. Suomi on yksi vähiten korruptoituneista EU-maista, mutta tapauksia voi silti sattua, ja siksi viranomaisten tulee sitoutua korruption vastustamiseen.⁸

Seuraavassa taulukossa on esitetty tiivistetysti termien määritelmiä EU:n lainsäädännössä.

Termi	Määritelmä
Väärinkäytös	<p>Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 2988/95 1 artikla 2 kohta ”Väärinkäytösten tunnusmerkit toteuttaa jokainen yhteisön oikeuden säännöksen tai määräyksen rikkominen, joka johtuu taloudellisen toimijan teosta tai laiminlyönnistä ja jonka tuloksena on tai voisi olla vahinko yhteisöjen yleiselle talousarviolle tai yhteisöjen hoidossa oleville talousarvioille, joko suoraan yhteisöjen puolesta kannettujen omien varojen vähenemisen tai lakkaamisen taikka perusteettoman menon takia.”</p> <p>Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 2988/95 7 artikla ”Yhteisön hallinnollisia toimenpiteitä ja seuraamuksia voidaan soveltaa 1 artiklassa tarkoitettuihin taloudellisiin toimijoihin eli luonnollisiin henkilöihin tai oikeushenkilöihin sekä muihin yksiköihin, jotka kansallisen lainsäädännön mukaan ovat oikeuskelpoisia, jos nämä ovat tehneet väärinkäytöksiä. Seuraamuksia voidaan soveltaa myös väärinkäytösten toteuttamiseen osallistuneisiin henkilöihin sekä niihin, jotka ovat vastuussa väärinkäytöksestä tai joiden on huolehdittava sen ehkäisystä.”</p>
Sääntöjenvastaisuus	<p>ERI-rahastojen yleisasetus (EU) N:o 1303/2013 2 artikla 36 kohta ”sääntöjenvastaisuudella' [tarkoitetaan] mitä tahansa unionin oikeuden tai sen soveltamiseen liittyvän kansallisen lainsäädännön rikkomista, joka johtuu ERI-rahastojen täytäntöönpanoon osallistuvan talouden toimijan teosta tai laiminlyönnistä ja joka tuottaa tai voisi tuottaa vahinkoa unionin talousarviolle siihen kohdistuvan perusteettoman menoerän vuoksi;”</p> <p>2 artikla 37 kohta ”talouden toimijalla' [tarkoitetaan] luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä taikka muuta tahoa, joka osallistuu ERI-rahastoista annettavan avustuksen käyttöön, paitsi jäsenvaltioita, jotka käyttävät toimivaltaansa viranomaisena”</p>
Petos	<p>Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta tehty yleissopimus 1995, 1 artikla Euroopan unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvalla petoksella tarkoitetaan tahallista tekoa tai laiminlyöntiä, jolla tavoitellaan oikeudetonta etua.</p>

⁸ Euroopan komissio (2014): *Report from the Commission to the Council and the European Parliament. EU Anti-Corruption Report*, 6–7.

	<p>Petoksella viitataan tässä suunnitelmassa aina epäiltyyn tahalliseen tekoon, vaikka sitä ei olisi vielä todistettu rikokseksi. Teko on epäilty rikos siihen asti, että tuomioistuimien tai syyttäjien antama lopullinen ratkaisunsa.</p> <p>Petoksella viitataan tässä yhteydessä paitsi petosrikoksen tunnusmerkit täyttäviin tekoihin, myös muihin rikoksen tunnusmerkit täyttäviin tekoihin, kuten virkarikoksiin, korruptioon, kavallukseen, lahjontaan ja väärentämiseen.</p>
--	---

3.2. Petosten taustalla olevat syyt

Tunnetun petostutkijan Donald R. Cressey'n teoksessa *Other People's Money* (1973) esittämän teorian mukaan petoksen taustalla usein olevat syyt voidaan esittää kolmen kulman petoskolmiona. Näämä kolme petoksiin kannustavaa osatekijää ovat mahdollisuus, järkipärisyys ja taloudellinen paine.⁹

Ensinnäkin petokseen tarvitaan mahdollisuus: jos kiinnijääminen on epätodennäköistä, houkutus petokseen kasvaa. Hyvin toimivat sisäiset ja ulkoiset valvontajärjestelmät ja tarkastukset vähentävät petosten mahdollisuutta, samoin toiminnan läpinäkyvyys ja tarkasti säännellyt menettelytavat. Kolmion toisella kulmalla eli järkipärisyydellä viitataan perusteluihin, joilla tekijä oikeuttaa tekoaan, eli esimerkiksi kokemukseen siitä, että hän ansaitsee rahat. Tuenhakija saattaa perustella tekoaan itselleen esimerkiksi sillä, että hän kokee saaneensa viranomaisilta epäoikeudenmukaista kohtelua, ja työntekijä saattaa oikeuttaa petostaan esimerkiksi pienellä palkallaan tai muulla tyytymättömyydellä työtä tai työnantajaa kohtaan. Selkeät ja vahvat eettiset normit ehkäisevät tällaista motiivointia.¹⁰ Kolmanneksi taloudellinen paine, kuten oma tai yrityksen huono taloustilanne, voi myös yllyttää petoksiin.¹¹ Petosriskien arvioinnissa tulisikin pohtia, millaisia kannustimia, paineita ja mahdollisuuksia petoksiin henkilöstöllä tai asiakkailta voi olla.¹²

Petoskolmio tulisi pyrkiä rikkomaan vaikuttamalla petosten mahdollisuuteen, koska se on kolmion kulmista parhaiten viranomaisten vaikutusvallassa. Tärkeää ovat vahvat valvontajärjestelmät, koska niillä voidaan tehokkaasti vähentää niin tuenhakijoiden kuin henkilöstönkin mahdollisuutta petoksiin.¹³ Potentiaalista petoksen tekijää voivat säilyttää paitsi kiinnijäämisen pelko, myös petoksen suorittamisen tekninen vaikeus tai kielteisen julkisuuden pelko. Tarkastus- ja valvontajärjestelmien lisäksi petoksia voidaan siis torjua luomalla tehokkaita esteitä, kuten toimiva tietoturva ja koulutettu henkilöstö, joka ei vahingossakaan avusta petosta. Myös petosten järjestelmällinen ja selvänomainen tuomitseminen organisaatiossa sen ylimmästä johdosta alkaen tekee petostentekijöille selväksi, ettei

⁹ Ks. esim. Euroopan komissio: EAKR:n, ESR:n ja koheesiorahaston petosindikaattoreita koskeva tiedote, 7. (COCOF 09/0003/00-FI); Association of Certified Fraud Examiners ACFE (2017): "The Fraud Triangle", <http://www.acfe.com/fraud-triangle.aspx>.

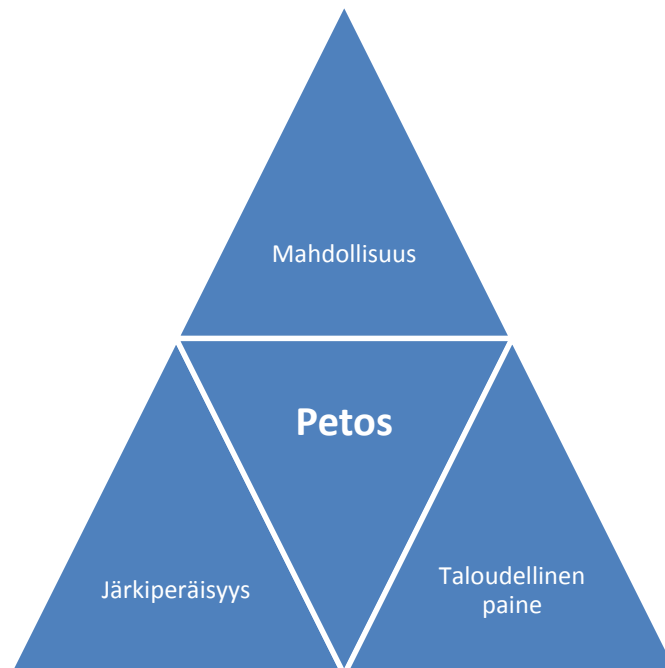
¹⁰ Euroopan komissio: EAKR:n, ESR:n ja koheesiorahaston petosindikaattoreita koskeva tiedote, 7. (COCOF 09/0003/00-FI).; Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (2017): "Prevención y Lucha Contra el Fraude en Fondos Europeos", http://www.mapama.gob.es/fr/pesca/temas/fondos-europeos/2017-03-02-seminario-fraude-pesca_tcm12-449560.pdf.

¹¹ Euroopan komissio: EAKR:n, ESR:n ja koheesiorahaston petosindikaattoreita koskeva tiedote, 7. (COCOF 09/0003/00-FI).

¹² The Institute of Internal Auditors, The American Institute of Certified Public Accountants & Association of Certified Fraud Examiners: *Managing the Business Risk of Fraud: A Practical Guide*, 8.

¹³ Ibid.

heidän toimintaansa suvaita ja että sillä tulee olemaan seurauksia. Sen sijaan tieto esimerkiksi valvontajärjestelmien tai henkilöstön koulutuksen puutteista tai johdon välinpitämättömästä suhtautumisesta voi kannustaa petoksiin.¹⁴



Kuva 1. Donald R. Cresseyn petoskolmio.

3.3. Petostentorjunnan neljä peruselementtiä

Petostentorjuntasuunnitelmalla on neljä keskeistä lähtökohtaa: ennaltaehkäisy, havaitseminen, raportointi ja jatkotoimenpiteet.

1. Ennaltaehkäisevillä toimilla vähennetään väärinkäytösten ja petosten tapahtumisen riskiä. Petostentorjuntasuunnitelmassa ennaltaehkäisyllä viitataan muun muassa riskien kartoittamiseen, hallinnollisten prosessien analyysiin, tuen hakijoille suunnattuun tiedotukseen sekä henkilöstön kouluttamiseen.
2. Havaitsemisella tarkoitetaan jo sattuneen teon tai tapahtuman havaitsemista esimerkiksi valvontatyökalujen, kuten tarkistuslistojen tai petosindikaattorien avulla. Usein asia tulee ilmi vihjeen tai ilmiannon perusteella.
3. Raportoinnilla tarkoitetaan havainnon ilmoittamista ja asian tarkempaa selvittämistä viranomaisen sisäisten käytäntöjen mukaisesti.
4. Jatkotoimenpiteet sisältävät asian ilmitulon jälkeen tarvittavat toimet, esimerkiksi takaisinperinnän, väärinkäytösraportoinnin OLAFille sekä mahdollisen rikosilmoituksen tai muun ilmoituksen tutkintaviranomaisille.

¹⁴ Kovacich, Gerald L. (2008), *Fighting Fraud: How to Establish and Manage an Anti-Fraud Program*. Amsterdam: Butterworth-Heinemann, 69–73.

Euroopan komissiolla ja jäsenmailla on nollatoleranssi petoksia ja korruptiota kohtaan. Komission petosten vastaisen strategian mukaan niitä tulee vastustaa vahvoilla eettisillä periaatteilla, läpinäkyvyydellä, väärinkäytösten ennaltaehkäisyllä, tehokkailla tutkintamenettelyillä, sanktioilla ja viranomaisten hyvällä yhteistyöllä.¹⁵ Kaikissa Euroopan meri- ja kalatalousrahaston Suomen toimintaohjelmasta vastaavissa viranomaisissa sitoudutaan eettiseen ja läpinäkyvään kulttuuriin, jossa petoksia ja väärinkäytöksiä ei sallita.

Väärinkäytösten ennaltaehkäisyn kannalta on oleellista tiedottaa tuenhakijaa riittävästi ja selvittää huolellisesti tuen saamiseen liittyvät ehdot.

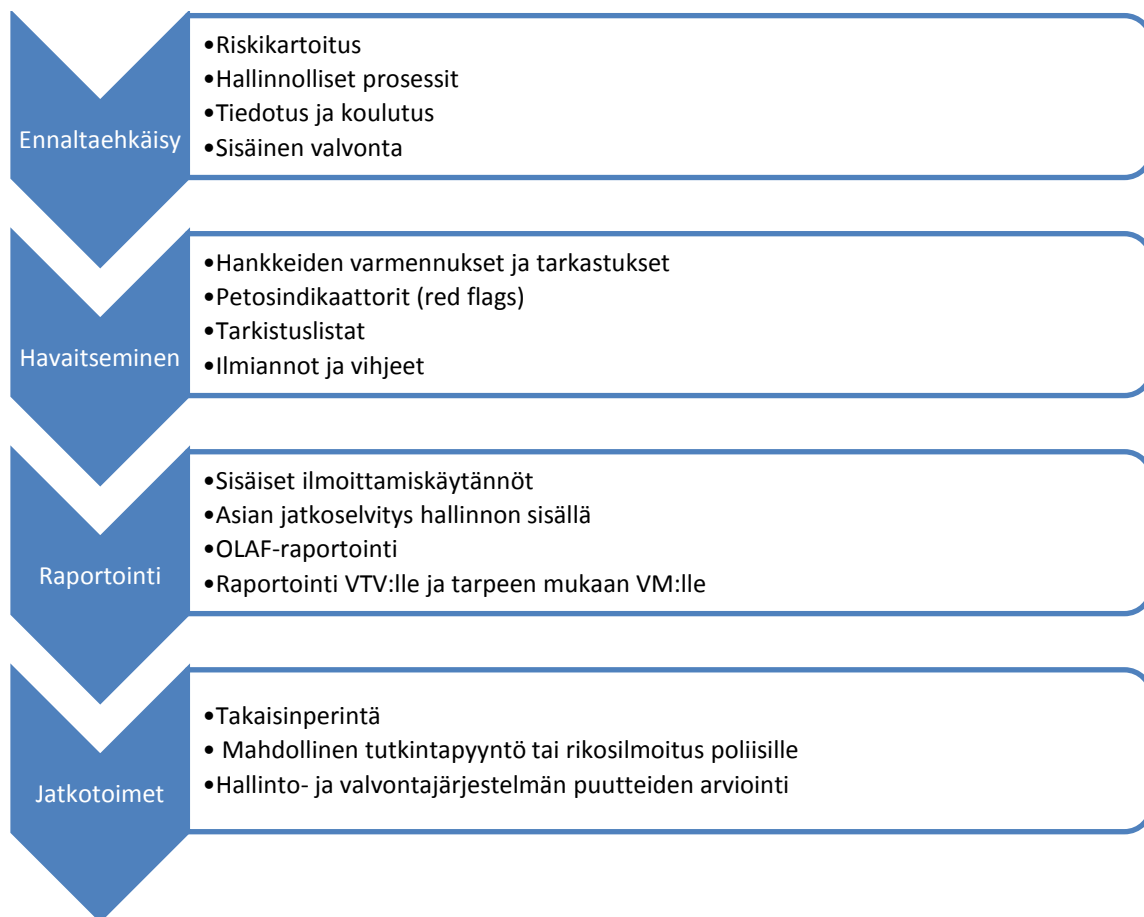
Erityisen alttiita petosriskeille ovat hakijoiden valintaan, toimien täytäntöönpanoon ja varmentamiseen sekä todentamiseen ja maksuihin liittyvät prosessit.¹⁶ Mahdolliset väärinkäytöstapaukset on tärkeää havaita nopeasti, jotta niihin voidaan puuttua ennen taloudellisen vahingon aiheutumista. Kaikkien näihin prosesseihin osallistuvien työntekijöiden on tärkeää olla valppaina ja ilmoittaa havaitsemistaan petos- tai väärinkäytösepäilyistä. Jokaisen on oltava tietoinen velvollisuudestaan ilmoittaa, jos havaitsee jotakin epäilyttävää.

Suomessa ei ole kertaakaan koko EU-jäsenyyden aikana tullut hallintoviranomaisen tietoon kalatalouden tukijärjestelmiin kohdistunutta väärinkäytöstä, joka olisi saatettu tuomioistuimen arvioitavaksi. Petosten riskiä voidaan siten historian valossa pitää vähäisenä.

Vähäisen riskin johdosta oikeasuhtainen petostentorjunta merkitsee EMKR:n alalla panostusta viranomaisten koulutukseen sekä riskinarvioinnin kehittämistä. Viranomaisten koulutuksessa tulee kiinnittää huomiota kykyyn tunnistaa eritasoisten väärinkäytösten tunnusmerkkejä sekä yhteistyöhön erityisesti rikoslain mukaisten tapausten esitutkinnan käynnistämiseksi tai sen tarpeen selvittämiseksi.

¹⁵ Euroopan komissio (2015): *Joint Anti-Fraud Strategy 2015–2020. ERDF, CF, ESF, FEAD, EGF, EUSF and EMFF*, 9.

¹⁶ Euroopan komissio (2015): *Joint Anti-Fraud Strategy 2015–2020. ERDF, CF, ESF, FEAD, EGF, EUSF and EMFF*, 15.



3.4. Toimenpiteiden vuosikalenteri

Tammi–kesäkuu

Toimenpide	Vastuutaho
OLAF-väärinkäytösraportointi 28.2 mennessä (4.vuosineljännes 1.10–31.12)	Todentamisviranomainen (ja KEHA)
Vuosikertomukseen yhteenveto väärinkäytösraportoinneista ja epäilyistä petoksista edelliseltä kalenterivuodelta	Hallintoviranomainen
Taloudellisten etujen suojaamista koskevaan kyselyyn vastaaminen (OLAFin PIF-raportti)	Todentamisviranomainen toimittaa tarvittavat tiedot VM:lle
OLAF toimittaa tilastot edellisen vuoden väärinkäytösraportoinneista tarkastusta ja mahdollisia korjauksia varten	Todentamisviranomainen
OLAF-väärinkäytösraportointi 31.5 mennessä (1.vuosineljännes 1.1–31.3)	Todentamisviranomainen (ja KEHA)

Heinä–joulukuu

Toimenpide	Vastuutaho
Riskikartoituksen päivittäminen, tarvittavat korjaavat toimenpiteet sekä petosindikaattorien (red flags) tunnistaminen (esim. kahden vuoden välein).	Hallintoviranomainen
Petostentorjuntasuunnitelman toteuttamisen seuranta.	Hallintoviranomainen
OLAF-väärinkäytösraportointi 31.8 mennessä (2.vuosineljännes 1.4–30.6)	Todentamisviranomainen (ja KEHA)
OLAF-väärinkäytösraportointi 30.11 mennessä (3.vuosineljännes 1.7–30.9)	Todentamisviranomainen (ja KEHA)

4. Ennaltaehkäisy

Petosten ja väärinkäytösten ennaltaehkäisy on usein helpompaa ja tehokkaampaa kuin niiden aiheuttamien vahinkojen korjaaminen jälkikäteen. Tärkeitä petosten, väärinkäytösten ja korruption ennaltaehkäisemisessä ovat vahva sisäinen valvontajärjestelmä sekä ennakoiva, järjestelmällinen ja oikein kohdennettu petosriskin arviointimenetelmä. Arvioinneissa tulee pyrkiä ennakoimaan organisaatiossa ja sen toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia, jotka voivat avata uudenlaisia petoskenaarioita.

Väärinkäytöksiä voidaan torjua myös koulutuksella, tiedottamisella ja eettisen toimintakulttuurin kehittämisellä. Organisaation johdon tulee selväsanaisesti tuomita petokset ja väärinkäytökset. Ilmapiirin on oltava sellainen, että työntekijät uskaltavat tuoda havaintonsa esiin ja voivat luottaa siihen, että ne käsitellään asianmukaisesti.

Petostentorjuntasuunnitelman ja sen jatkotoimenpiteiden tarkoituksena ei ole luoda uutta byrokratiaa vaan hyödyntää aiempaa tehokkaammin tietojärjestelmiä ja muita apuvälineitä. Suunnitelman pohjalta toteutettavien toimien tulee olla oikeasuhtaisia ja kustannustehokkaita, jotta ne eivät lisääisi tuenhakijoiden hallinnollista taakkaa eivätkä vaatisi viranomaisilta erillisiä lisäresursseja.¹⁷

4.1. Hallinnolliset prosessit ja sisäinen valvonta

Viranomaisten tehtävät

Jo olemassa olevat hallinnolliset prosessit tulee kuvata ja analysoida sen varmistamiseksi, että menetelmät ovat riittävät petosten torjumiseksi ja havaitsemiseksi. Hallintoviranomaisen tulee osoittaa olevansa sitoutunut torjumaan petoksia ja korruptiota, tiedottaa ennaltaehkäisevistä toimista ja havaitsemismenetelmistä ja siirtää ilmenneet tapaukset toimivaltaisille viranomaisille, sillä näin se lähettää selvän viestin mahdollisille tekijöille ja vähentää houkutusta ryhtyä petoksiin.

¹⁷ Přeborský, Martin (2011), "The new Commission anti-fraud strategy: revamped fight against fraud at EU level", ERA Forum (2011) 12:373–379.

ERI-rahastojen yleisasetuksen (EU) N:o 1303/2013 125 artiklan mukaan hallintoviranomainen vastaa siitä, että toimenpideohjelmia hallinnoidaan ja toteutetaan moitteettoman varainhoidon periaatteita noudattaen. Hallintoviranomainen vastaa myös välittävälle elimille siirrettyjen tehtävien asianmukaisesta hoitamisesta. Se voi antaa niille ohjeita ja tarkastusluetteloita sekä arvioida ja tarkastaa niiden toimintaa. Näin hallintoviranomainen varmistaa petostentorjunnan asianmukaisen toteutumisen myös välittävälle elimille siirtämässään tehtävissä.

Todentamisviranomaisen vastaa vuosittaisen välimaksupyynnön laatimisesta ja toimittamisesta komissioon. Se todentaa tilityksen täydellisyyden EMKR-järjestelmän, ELY-keskusten kirjanpidon ja tarkastusraporttien avulla. Lisäksi se varmistaa, että hallintoviranomainen on tehnyt riittävät varmenukset tehtyjen maksatusten osalta. Todentamisviranomaisen vastaa myös OLAF-raportoinnista.

Rekrytointi ja työntekijöiden vaihtuminen

Työntekijöiden rekrytoinneissa tulee mahdollisuuksien mukaan selvittää, ettei taustalla ole aiempia petoksia. Lisäksi petosten ennaltaehkäisyä voidaan tehostaa haastattelemalla lähteviä työntekijöitä, joille on kertynyt tietoa organisaation kulttuurista ja toimintatavoista. He ovat voineet havaita petosriskin aiheuttavia tilanteita tai käytäntöjä, joihin ei kuitenkaan aiemmin ole reagoitu. Talosta lähtevien työntekijöiden voi olla helpompi tuoda tällaisia seikkoja esiin, koska heidän ei enää tarvitse pelätä oman asemansa puolesta.¹⁸

Virassa tai määräaikaisessa virkasuhteessa olevalla virkamiehellä on laajemmat velvollisuudet kuin työsuhteessa olevalla työntekijällä, sillä virkamies työskentelee virkavastuulla.¹⁹ Määräaikaisten virkasuhteiden ja työsuhteiden yleistyminen saattaa vaikuttaa petostentorjuntaan, sillä vakituudessa virassa olevalla on paljon menetettävää, jos hän jää kiinni petoksesta. Lisäksi määräaikaisessa virkat tai työsuhteessa oleva saattaa kokea suurempaa houkutusta petosten tekemiseen, jos on työnantajan palveluksessa vain lyhyen ajan ja uskoo siksi kiinnijäämisen riskin olevan pieni. Toisaalta vakinaisessa virassa oleva saattaa edetä sellaiseen asemaan, jossa hänellä on paljon itsenäistä päätösvaltaa ja mahdollisuus käyttää sitä väärin ilman suurta riskiä kiinnijäämisestä.

Tuettavien toimien valinta ja tukipäätösten laatiminen

Jokaisesta hakemuksesta täytetään tarkistuslista, jonka kysymyksillä on tarkoitus varmistaa mm. hakijan ja hankkeen tukikelpoisuus.

Tukipäätökset laaditaan ja hyväksytään sähköisessä tietojärjestelmässä valmiin mallin mukaan. Järjestelmä ehdottaa tiettyjä vakioehtoja ja lisäksi valinnaisia tukiehtoja sen mukaan, millainen päätös on kyseessä. Viranomaisen voi myös aina lisätä tukipäätökseen erityisehtoja hankkeen vaatimusten mukaan. Tietojärjestelmän avulla ehkäistään väärinkäytöksiä valintaprosessissa.

Läpinäkyvyyden vuoksi luettelo EMKR-tukea saavista hankkeista ja tuen määrästä julkaistaan internetissä ja päivitetään vähintään kuuden kuukauden välein. EU on tiukentanut tiedon julkistamisen ja

¹⁸ The Institute of Internal Auditors, The American Institute of Certified Public Accountants & Association of Certified Fraud Examiners: *Managing the Business Risk of Fraud: A Practical Guide*, 31–32.

¹⁹ Valtiolle.fi (2014), "Palvelussuhteen ehdot", saatavilla https://www.valtiolle.fi/fi-FI/Toihin_valtiolle/Palvelussuhteen_ehdot

läpinäkyvyyden vaatimuksia edelliseen ohjelmakauteen verrattuna.²⁰ Läpinäkyvyys ja avoimuus tekevät petollisesta toiminnasta vaikeampaa.

Hallinnolliset varmennukset

Tukihakemuksen yhteydessä hallinnollisesta varmennuksesta vastaa ELY-keskus hyödyntäen mm. hakemuksen tarkistuslistaa. Tukipäätöksen valmistelijan tulee tarkistaa esimerkiksi Maaseutu- viraston rikkomusrekisteristä, ettei hakija ole syyllistynyt yhteisen kalastuspolitiikan sääntöjen rikkomiseen. Maksuhakemuksen yhteydessä hallinnollisesta varmennuksesta vastaa KEHA-keskus niin ikään tarkistuslistan avulla. Asiakirjatarkastus tehdään kaikkiin hankkeisiin. Säännölliset ja usean toimijan tekemät varmennukset ovat tärkeitä petosyritysten havaitsemisessa.

Varmennuksia tekevien välittävien elinten tulee ottaa käyttöön erityismenettelmät epäilyttävien asiakirjojen tarkastamista varten. Kaikessa viranomaistoiminnassa tulee ottaa huomioon, että niin hylkäämis-, valinta- kuin myöntämisperusteiden arviointiin liittyviä asiakirjoja voidaan väärentää. Havaitessaan mahdollisen väärennöksen tulee viranomaisen ilmoittaa siitä oikeusviranomaisille.²¹

Paikan päällä tehtävä varmennus tehdään kaikkiin investointihankkeisiin, joille myönnetty tuki on vähintään 100 000 euroa. Pienemmille hankkeille varmennuksia tehdään satunnaisotannalla. Otanta ja kynnysarvon käyttö ovat hyvä menetelmä, koska ne takaavat, että kaikki merkittävät hankkeet varmennetaan ja lisäksi mikä tahansa pienempi hanke voi tulla varmennetuksi. Näin mahdollinen petosentekijä tietää, että hanke voi valikoitua otannassa tarkistuslistalle. Lisäksi hanke voidaan tarkastaa paikan päällä aina, jos siihen liittyy epäselvyyksiä.

Maksuhakemusten käsittely

Maksuhakemukset käsitellään ja ratkaistaan KEHA-keskuksessa. Käsittely tapahtuu sähköisessä tietojärjestelmässä, eikä tukea voi maksaa ilman tarkistuslistan täyttämistä.

Julkiset hankinnat

Hankintalain tarkoittamia hankintayksiköitä ovat muiden muassa kuntien, kuntayhtymien ja valtion viranomaiset sekä valtion liikelaitokset ja julkisoikeudelliset laitokset. Julkiset hankinnat tulee tehdä hankintalainsäädännössä säädettyjä menettelytapoja noudattaen.

Myös tuensaajista tulee hankintayksiköitä silloin, kun ne saavat hankinnan tekemistä varten julkista tukea yli puolet hankinnan arvosta hankintalain mukaisilta hankintayksiköiltä eli esimerkiksi valtion tai kuntien viranomaisilta. Tällöin niiden on sovellettava hankintalakia, jos hankinnan arvo ylittää kansallisen tai EU-kynnysarvon. Kansallisesti hallinnoitavista EU-rahastoista maksettava tuki on julkista tukea.

Euroopan meri- ja kalatalousrahaston Suomen toimintaohjelmassa tuenhakijoita on ohjeistettu siitä, että hankintalakia on noudatettava, kun hankinta täyttää julkisen hankinnan kriteerit. Lain noudattaminen varmistetaan hakijalta maksuhakemuksen yhteydessä pyydettävillä tiedoilla, joita ovat mui-

²⁰ Euroopan komissio (2015): *Joint Anti-Fraud Strategy 2015–2020. ERDF, CF, ESF, FEAD, EGF, EUSF and EMFF*, 15.

²¹ Euroopan komissio: *Väärennettyjen asiakirjojen havaitseminen rakennetoimien alalla. Käytännön opas hallintoviranomaisille*, 9–11.

den muassa Hilmassa julkaistu hankintailmoitus, perustelut mahdolliselle suorahankinnan käytölle ja hankintaa koskeva perusteltu, kirjallinen päätös. Lisäksi maksuhakemusten tarkastamisessa käytävissä tarkistuslistoissa on huomioitu julkisia hankintoja koskevat kysymykset.

Hankintayksikön on hankintalain 80 §:n mukaan suljettava tarjouskilpailun ulkopuolelle sellaiset tarjoajat, joita rasittaa jokin pakollinen poissulkuperuste. Poissulkuperusteita ovat esimerkiksi lainvoimainen tuomio lahjonnasta tai avustuspetoksesta.

Tietojärjestelmät

Kaikissa rahastoon liittyvissä tietojärjestelmissä huolehditaan niiden lainmukaisuudesta, tietojen asianmukaisesta arkistoinnista ja viranomaiskäyttäjien virkatehtävien mukaisista käyttöoikeuksista. Tietojärjestelmät tukevat asianmukaista ja tehokasta hallintoa ja valvontaa ja edistävät näin myös petostentorjuntaa. Rahaston tietojärjestelmien kaikissa ominaisuuksissa on käytössä moitteettoman varainhoidon mukainen tehtävien eriyttäminen.

Sovelluskohtaiset käyttöoikeudet on eriytetty siten, että tukien myöntöön ja tukien maksupäätösten tekoon on eri oikeudet. Roolit ovat täten tukien myönnyissä tukipäätöksen esittelijä ja tukipäätöksen hyväksyjä sekä maksuissa maksupäätöksen esittelijä ja maksupäätöksen hyväksyjä. Lisäksi tietojärjestelmissä on selaaajaoikeuksia mm. tarkastus- ja raportointitoimia varten ja tukipäätösten paperitallentajaoikeuksia paperihakemusten rekisteriin viemistä varten, sekä pääkäyttäjaoikeudet Maanmittauslaitoksessa sekä maa- ja metsätalousministeriössä. Ne voivat tarvittaessa poistaa tai jädtyttää päällekkäisiä käyttöoikeuksia, jos toimintaohjelman viranomaiset Manner-Suomessa tai Ahvenanmaalla ovat sellaisia saaneet käyttöönsä.

Rahaston tietojärjestelmien sovelluskohtaiset käyttöoikeudet haetaan, puolletaan ja hyväksytään sähköisesti Pääsynhallinta-sovelluksella, johon esimies tallentaa alaisensa eli uuden käyttäjän tiedot. Pääsynhallinta noutaa väestötietojärjestelmästä (VTJ) käyttäjän sukunimen ja kaikki etunimet. Nimitietoja ei voi muokata Pääsynhallinnassa. Sovelluskohtaisia oikeuksia myönnettäessä hakijan olemassa olevat sovelluskohtaiset oikeudet tarkastetaan ja oikeuksia ei myönnetä, mikäli muodostuisi väärinkäytöksiä mahdollistavia yhdistelmiä. Poikkeustapauksissa, esimerkiksi kun kyseeseen tulee esimiehen sijaistaminen, esittelijäoikeudet omaavalle virkamiehelle voidaan myöntää sovelluskohtaiset esimiesoikeudet eli hyväksyjän oikeudet. Yksittäisen tuki- tai maksupäätöksen kohdalla sama henkilö ei voi kuitenkaan toimia sekä esittelijänä että hyväksyjänä, vaikka henkilöllä olisikin molemmat sovellusoikeudet.

Järjestelmän etuja ovat hyvä tietoturva, hakuprosessin nopeus ja käyttöoikeuksien reaaliaikaisuus sekä oikeuksien seurannan tehokkuus. Sovellushakemusten puoltajana toimii hakijan esimies tai esimiehen sijainen, ja hyväksyjänä käytöntuki tai järjestelmästä vastaavan organisaation edustaja eli EMKR:n järjestelmissä maa- ja metsätalousministeriön virkamies. Uudella sovelluskohtaisella hakemuksella on automaattisesti päättymispäivä, jos palvelussuhde on määräaikainen, eli hakija ei voi hakea käyttöoikeuksia palvelussuhteen kestoä pidemmäksi ajaksi. Muussa tapauksessa päättymispäivä-kenttä on tyhjä, eli oikeuksia voi hakea toistaiseksi voimassa olevana. Hakija voi myös itse lisätä hakemukselle päättymispäivän esimerkiksi esimiestä sijaistaessaan. Pääsynhallinta-sovelluksessa on käytössä kertakäyttöiset avainlukulistat.

EU:n tarjoamat työkalut

EU:n rahoituksen ulkopuolelle suljetut ja väärinkäytösepäilyjen kohteena olevat toimijat on listattu EDES-järjestelmään (Early Detection and Exclusion System). Se sisältää tietoa toimijoista, joiden on arvioitu aiheuttavan Euroopan unioniin kohdistuvan petosuhan, ja toimijoista, jotka eivät voi saada EU:n suoraa rahoitusta esimerkiksi aiemman petoksen tai sopimusrikkomuksen takia.²²

Euroopan petostentorjuntavirasto OLAF ylläpitää Sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmä IMS:ää, joka sisältää tietoja EU-varojen käytössä tapahtuneista sääntöjenvastaisuuksista. Järjestelmän tietovarantoja voi käyttää apuna analyysissä ja tarkastusten valmistelussa.²³

Komissiolla on käytössä myös OWNRES-tietokanta, johon jäsenmaat tallentavat tietoja petoksista ja sääntöjenvastaisuuksista, joiden määrät ylittävät 10 000 euroa.²⁴

Lisäksi OLAF tarjoaa jäsenmaiden käyttöön kokoelman sovelluksia, jotka helpottavat petoksia koskevan tiedon vaihtoa jäsenmaiden ja OLAFin välillä. Se kulkee englanninkielisellä nimellä Anti Fraud Information System AFIS.²⁵

Euroopan komissio on myös luonut jäsenmaiden avuksi itsearviointivälineen, jonka avulla ne voivat kartoittaa rahaston hallinnointiin liittyviä riskejä. Väline keskittyy hakijoiden valintaa, hankkeiden toteuttamista ja kustannusten todentamista koskeviin prosesseihin ja niiden mahdollisiin ongelma-kohtiin.²⁶ Välineen käyttöönottoa EMKR:n Suomen toimintaohjelmassa selvitetään.

4.2. Riskikartoitus ohjelmakaudella 2014–2020

Viranomaisten tulee tehdä itsearviointia siitä, mikä petostentorjunnan osalta toimii jo hyvin ja mitä osa-alueita tulisi parantaa. Petosriskien itsearvioinnissa on tarkasteltava petosten todennäköisyyttä, petoksia torjuvien hallintatoimien tehokkuutta, suunniteltujen toimien vaikutusta ja hyväksyttävää riskitasoa. Arvioinnin lopputuloksena tunnistetaan erityiset riskit, joiden suhteen ei tehdä vielä tarpeeksi, jotta mahdollisen vilpillisen toiminnan todennäköisyyttä tai vaikutuksia voitaisiin pienentää hyväksyttävälle tasolle. Arvioinnin perusteella korjataan puutteita toteuttamalla tehokkaita ja oikeasuhtaisia riskejä lieventäviä toimenpiteitä.

²² OLAF (2017): "Anti-fraud policy", https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/preventing-fraud_fi

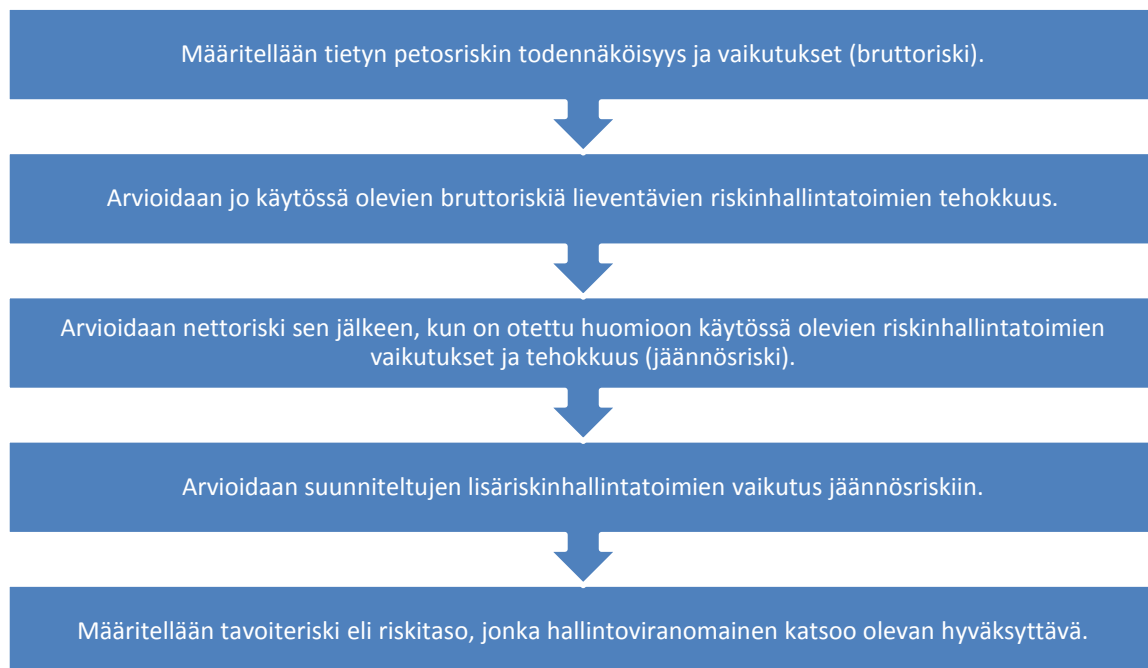
²³ Ibid.

²⁴ EUR-Lex: Komission kertomus Komission viides kertomus perinteisten omien varojen tarkastusjärjestelmän toiminnasta (vuodet 2003–2005) (Neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1150/2000, annettu 22 päivänä toukokuuta 2000, 18 artiklan 5 kohta) /* KOM/2006/0874 lopull.*/; OLAF (2017): "Follow-up Recommendations to the Commission Report on the Protection of the EU's Financial Interests Fight against Fraud, 2015". COCO-LAF/23-05-17/3.4/EN.

²⁵ OLAF (2012), "Privacy Statement for the Anti Fraud Information System (AFIS) User Register and IT Service Management Tools", (OLAF DPO-81)

²⁶ Euroopan komissio (2014): *Petosriskinarviointi sekä tehokkaat ja oikeasuhtaiset petostentorjuntatoimenpiteet, liite I.*

Petosriskiarvioinnin viisi päävaihetta ovat seuraavat²⁷:



Tavoitteena on arvioida kunkin erityisen riskin suhteen petosskenaarion toteutumisen riski ja sen jälkeen tunnistaa ja arvioida, miten tehokkaasti jo käytössä olevilla riskinhallintatoimilla pystytään estämään riskien toteutumista tai varmistamaan, että ne eivät jää havaitsematta. Näin saadaan tämänhetkinen jäännösriski. Jos se on huomattava, tulee laatia sisäinen toimintasuunnitelma riskienhallinnan parantamiseksi. Lisäksi arvioinnissa tulisi tarkastella sitä, kuinka suuret ja merkittävät vaikutukset kullakin petoksella tapahtuessaan olisi.

Itsearviointin toteuttamisessa tulee olla mukana kaikki hallintoviranomaisen eri vastualueiden tärkeimmät toimijat sekä todentamisviranomaisen ja täytäntöönpanoelinten edustajat. Tarvittaessa voidaan hyödyntää myös ulkopuolista asiantuntemusta. Tarkastusviranomaisen tarkastaa tehdyn riskinarvioinnin.

Arvioinnissa tulee pyrkiä ottamaan huomioon EMKR:n mahdolliset omat erityiskysymykset, joissa petos- ja väärinkäytösriskin voidaan katsoa olevan erityisen suuri. Tällaisia voivat olla esimerkiksi hyljekorvaukset, joissa varmuuksissa on yksi porras vähemmän, kun ELY-keskus tekee sekä tuen myöntö- että maksupäätöksen ja KEHA-keskuksen tekemä varmuus jää pois. Lisäksi taloudellisesti merkittävimmässä investoinneissa, kuten suurissa rakennusinvestoinneissa, on aina tietty väärinkäytösten riski, koska kyseessä olevat suuret rahasummat voivat houkuttaa petoksiin. Mahdollinen riski ovat myös omistusjärjestelyt, joissa ei-tukikelpoinen hakija saadaan näyttämään tukikelpoiselta.

²⁷ Euroopan komissio (2014): *Petosriskinarviointi sekä tehokkaat ja oikeasuhteiset petostentorjuntatoimenpiteet*.

Riskinarvioinnin apuna voidaan käyttää taulukkoa, jossa esitetään tunnistetut petosriskit, niiden todennäköisyys ja merkittävyys sekä niitä vastaan suunnitellut toimet ja niiden vaikuttavuus. Taulukko voi olla esimerkiksi seuraavan kaltainen:²⁸

Tunnistetut petosriskit	Todennäköisyys	Merkittävyys	Kohteenä oleva yksikö tai ihmiset	Käytössä olevat ehkäisytoimet	Arvio toimien tehokkuudesta	Jäännösriski käytössä olevien toimien jälkeen	Lisätoimet, joilla vaikutetaan jäännösrisktiin
Väärin ilmoitetut kulut	Kohtalainen	Merkittävä	KEHA-keskus	Kuittien ja asiakirjojen tarkastus	Arvioitu tehokkaaksi	Väärennetyt kuitit ja asiakirjat	Koulutusta väärennosten havaitsemiseen

Lisäksi apuna voidaan käyttää Euroopan komission tarjoamaa petosriskin itsearviointivälinettä ja luettelo lieventävistä riskinhallintatoimista.²⁹

Riskinarviointi on toistettava säännöllisin väliajoin, esimerkiksi kahden vuoden välein. Näissä arvioinneissa tulee ottaa huomioon mahdolliset petosriskejä kasvattavat seikat, esimerkiksi organisaatiossa tapahtuneet muutokset ja henkilöstön vaihtuminen. Myös aiempien petostentorjuntatoimenpiteiden onnistuneisuutta ja riittävyttä tulee arvioida ja tarpeen mukaan päivittää käytössä olevia toimia.³⁰

4.3. Koulutus ja tiedottaminen

4.3.1. Viranomaisten koulutus

Työntekijöiden kouluttaminen ja tuensaajille suunnattu tiedotus nollatoleranssista petoksia kohtaan on tärkeää. Petostentorjunta on koko henkilöstön velvollisuus, joten kaikilla tulee olla riittävästi tietoa aiheesta ja osaamista toimia oikein etenkin omien työtehtäviensä näkökulmasta. Kun petosten tyypeistä ja tuomittavuudesta on selkeästi tiedotettu työntekijöille ja tuenhakijoille, on helpompi osoittaa, että mahdollinen petoksen tekijä on toiminut tarkoituksellisesti eikä tietämättömyyttään.³¹ Seurausten pohtimisessahan teon tahallisuus on olennainen kysymys, oli petoksen tekijä sitten tuenhakija tai henkilöstön jäsen. Koulutuksella ja tiedottamisella myös ehkäistään tiedon puutteesta johtuvia sääntöjenvastaisuuksia. Virkamiehet esimerkiksi ilmoittavat itse omasta esteellisyydestään osallistua asioiden käsittelyyn, joten on tärkeää, että esteellisyyssäännökset ovat kaikille selvät.

Eettistä toimintaa voidaan edistää julkilausutuilla vaatimuksilla eettisistä toimintatavoista sekä yksiselitteisillä säännöillä koskien eturistiriidoista ilmoittamista, lahja- ja kestityspolitiikkaa, luottamuksellisten tietojen käsittelyä sekä petosepäilyistä ilmoittamista.

²⁸ The Institute of Internal Auditors, The American Institute of Certified Public Accountants & Association of Certified Fraud Examiners: *Managing the Business Risk of Fraud: A Practical Guide*, 55–56.

²⁹ *Petosriskinarviointi sekä tehokkaat ja oikeasuhtaiset petostentorjuntatoimenpiteet, liitteet I ja II.*

³⁰ The Institute of Internal Auditors, The American Institute of Certified Public Accountants & Association of Certified Fraud Examiners: *Managing the Business Risk of Fraud: A Practical Guide*, 33.

³¹ Kovacich, Gerald L. (2008), *Fighting Fraud: How to Establish and Manage an Anti-Fraud Program*. Amsterdam : Butterworth-Heinemann, 28.

Petostentorjuntakoulutuksen jälkeen jokaisen EMKR:n parissa työskentelevän työntekijän tulee tuntea vähintään seuraavat asiat³²:

- Petosten ja väärinkäytösten määritelmät sekä aiheeseen liittyvä EU:n sääntely ja ohjeistus
- Petostentorjuntasuunnitelman olemassaolo ja sen yksityiskohdat siltä osin, kuin ne koskevat heitä
- EU:n petostentorjuntapolitiikka ja EMKR:n nollatoleranssi petoksiin sekä näiden tarpeellisuus
- Omassa työssä sovellettavat toimenpiteet ja menettelytavat petosten torjumiseksi
- Organisaation eettiset periaatteet ja ymmärrys esimerkiksi intressiristiriidoista, joita omassa työssä voi ilmetä
- Oma rooli osana koko rahaston petostentorjuntaa
- Mahdolliset petosskenaariot sekä petosindikaattorit ja niiden käyttö
- OLAFin rooli ja muu viranomaisyhteistyö
- Ajankohtaiset petosriskit, esimerkiksi toimintaympäristön muutosten vaikutukset
- Menettelytavat mahdollisen petosepäilyn tullessa ilmi

4.3.2. Tuenhakijoiden tiedottaminen

Tuenhakijoille suunnatun tiedotuksen tulee olla selkeää ja riittävän yksityiskohtaista, jotta tahattomia väärinkäytöksiä ei syntyisi. Tahallisten petosten torjumiseksi tuensaajia tulee tiedottaa käytössä olevista valvontakeinoista.

Tuensaajia tulee tiedottaa mahdollisuudesta ilmoittaa, mikäli he ovat havainneet mahdollisia väärinkäytöksiä. Tuensaaja voi ilmoittaa havaitsemastaan väärinkäytöksestä joko suoraan asiaa hoitavalle viranomaiselle, esitutkintaviranomaiselle tai valtiontalouden tarkastusvirastolle.

Tukien hakuohjeisiin ja -lomakkeisiin on ohjelmakaudella 2014–2020 lisätty maininta petosten rangaistavuudesta ja huomautus siitä, ettei tukea voi saada, jos on aiemmin syyllistynyt rahastoon kohdistuvaan petokseen. Lisäksi ohjeissa kerrotaan, että väärän tiedon perusteella myönnetty tuki voidaan periä takaisin. Maininnat ennaltaehkäisevät väärinkäytöksiä.

4.4. Viranomaisyhteistyö EU:ssa

4.4.1. Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF)

Euroopan petostentorjuntavirasto OLAF toimii osana komissiota, mutta tekee tutkimuksensa itsenäisesti. OLAF tutkii EU:n taloudellisiin etuihin vaikuttavia petoksia, korruptiota ja muita rikoksia³³ ja tekee työtä niiden ehkäisemiseksi³⁴. OLAF on hallinto- ja tutkintaviranomainen, eikä sillä ole tuomiovaltaa. Se voi antaa suosituksia ja välittää tietoa EU:n ja kansallisen tason viranomaisille.

OLAF tekee sekä sisäisiä että ulkoisia tutkimuksia. Sisäiset tutkimukset kohdistuvat EU-toimielinten ja muiden EU-elinten hallintoon. Tutkittavaksi voidaan ottaa myös epäily vakavasta viranhoitoon liittyvästä rikkeestä. Ulkoiset tutkimukset kohdistuvat EU-toimielinten ja EU-elinten ulkopuoliseen hallintoon sen selvittämiseksi, onko luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö syyllistynyt väärinkäytökseen. OLAF myös avustaa kansallisten viranomaisten tutkimuksia. Sillä on oikeus tehdä paikan

³² Vrt. idem., 183–84.

³³ OLAF 2017, ”Tietoa Olafista”, http://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/mission_fi

³⁴ The OLAF report 2016.

päällä tarkastuksia ja todentamisia toimijoille, joille on myönnetty suoraan tai välillisesti unionin rahoitusta.³⁵

OLAF kerää jäsenvaltioilta petostentorjuntaan liittyvää tietoa, muun muassa väärinkäytösraportoinnit. Tavoitteena on rajat ylittävään petostentorjuntaan tarvittavan tiedon kerääminen. Jäsenmailla on velvollisuus antaa OLAFille kaikki olennaiset tiedot EU:n varoihin liittyvistä petoksista.

Jäsenvaltioiden on ilmoitettava sääntöjenvastaisuuksista ja petoksista säännöllisesti OLAFille sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmän IMS:n kautta.³⁶ Euroopan meri- ja kalatalousrahastossa OLAF-raportoinnista vastaa maa- ja metsätalousministeriön hallinto- ja kehittämistoimialan ohjaus- ja talousyksikkö.

4.4.2. AFCOS – Anti-Fraud Coordination Service

AFCOS eli Anti-Fraud Coordination Service on OLAFin yhteydessä toimiva, jäsenvaltioiden perustamista yksiköistä koostuva yhteistyöverkosto. Sen tarkoituksena on edistää tehokasta yhteistyötä ja tietojen vaihtoa OLAFin kanssa. AFCOSin tehtäviä ovat mm. Euroopan unionin lainsäädännön edellyttämän petosraportoinnin varmistaminen, lainsäädännön ja hallinnon seuranta jäsenvaltioissa sekä koulutus ja tiedottaminen.³⁷

Jäsenvaltioiden AFCOS-yksiköiden tehtävänä on myös koordinoida jäsenvaltion sisäistä viranomaisyhteyttä EU:n taloudellisten etujen suojelemiseksi. Suomen AFCOS-yksikkönä toimii valtiovarainministeriön valtiovarain controller -toiminto.³⁸

4.4.3. Petollisen toiminnan torjunnan yhteensovittamista käsittelevä EU:n neuvoa-antava komitea Cocolaf

Petollisen toiminnan torjunnan yhteensovittamista käsittelevän EU:n neuvoa-antavan komitean Cocolafin tehtävänä on kehittää yhteistyötä EU-maiden ja EU:n komission välillä petosten ennaltaehkäisyssä, torjunnassa ja seurausmenettelyissä. Puheenjohtajana toimii komission edustaja ja komiteassa on kaksi jäsentä jokaisesta jäsenmaasta. Komissio voi kuulla Cocolafia EU:n taloudelliseen etuun liittyvissä petosasioissa koskien ennaltaehkäisyä, seurausmenettelyjä sekä jäsenmaiden keskinäistä ja jäsenmaiden ja komission yhteistyötä. Cocolaf toimii OLAFin tukena.³⁹

5. Havaitseminen

5.1. Viranomaisten tekemät tarkastukset

Ennaltaehkäisevät menetelmät eivät sulje petosten mahdollisuutta pois, joten tarvitaan myös järjestelmiä, joilla vilpillinen toiminta havaitaan ajoissa. Tällaisia menetelmiä ovat analyttiset työkalut, jotka tuovat esiin poikkeavuuksia, selkeät ilmoitusjärjestelmät sekä säännölliset riskinarvioinnit. Toimivat ilmoitusjärjestelmät ovat tärkeitä, sillä väärinkäytökset tulevat usein ilmi vihjeen tai ilmianon avulla. Myös viranomaisten tekemät tarkastukset, kuten menojen täsmäytykset, tilintarkastukset ja paikan päällä tehtävät valvontakäynnit voivat tuoda esiin petoksia ja väärinkäytöksiä.

³⁵ OLAF 2017, ”Tietoa Olafista”, http://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/mission_fi

³⁶ Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2015/1974, 3 artikla.

³⁷ OLAF 2016, ”Partners”, http://ec.europa.eu/anti-fraud/investigations/partners_en

³⁸ Ibid.

³⁹ Eurlex: Petollisen toiminnan torjunnan yhteensovittamista käsittelevä EU:n komitea. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l33161&from=EN>.

Yleisasetuksen (EU) 1303/2013 127 artiklan 4 kohdan mukaan rahaston tarkastusviranomaisen on hyväksyttävä tarkastusstrategia, jossa hyväksytään tarkastusmenetelmät, otantamenetelmät sekä kuluvan ja kahden seuraavan tilivuoden tarkastussuunnitelma. Tarkastusstrategiaa on päivitettävä vuosittain vuosina 2016–2024. Tarkastusviranomaisen on komission mukaan myös suositeltavaa laatia riskinarviointijärjestelmä.⁴⁰ Määrämuotoiset tarkastusmenetelmät edistävät väärinkäytösten havaitsemista, ja strategian päivittäminen auttaa ennakoimaan mahdollisia uusia petosuhkia ja reagoimaan niihin hyvissä ajoin.

Tarkastusviranomainen tekee kolmen tyyppisiä tarkastuksia: nimeämisen yhteydessä tehtäviä tarkastuksia, järjestelmätarkastuksia ja otantatarkastuksia. Viranomaisten nimeämisen yhteydessä tarkastusviranomainen tarkastaa niiden hallinto- ja valvontajärjestelmän kuvauksen riittävyttä. Järjestelmätarkastukset kohdennetaan välittäviin elimiin, hallintoviranomaiseen ja todentamisviranomaiseen kuhunkin erikseen. Lisäksi tarkastusviranomainen tarkastaa otantojen perusteella paikan päällä hankkeita ja tuensaajia.

Tarkastusviranomaisen tekemät tarkastukset toimivat pelotteena mahdollisille petoksentekeijöille niin hallinnon sisällä kuin sen ulkopuolellakin, sillä se tarkastaa sekä viranomaisten järjestelmien toimivuutta että tuensaajien hankkeita. Tarkastusviranomainen raportoi havaitsemistaan petoksista Euroopan komissiolle. Tarkastusviranomainen tekee otantatarkastuksensa melko myöhäisessä vaiheessa eli vasta maksatuksen jälkeen, ja jos näissä tarkastuksissa tulee esiin petoksia, sitä voi pitää hälytysmerkinä valvontajärjestelmän puutteista. Koska hankkeet ovat tässä vaiheessa jo läpäisseet muun valvontajärjestelmän, olisi petos pitänyt havaita jo aikaisemmissa varmennuksissa. Tarkastusviranomaisen tekemän petoshavainnon tulisi siis johtaa valvontajärjestelmän mahdollisten puutteiden läpikäymiseen.

Paikan päällä tehtäviä tarkastuksia tekee satunnaisotannan perusteella myös Maaseutuvirasto. Kun sen tarkastaja tekee havainnon tukikelvottomasta menosta, arvioidaan samalla aina, liittyykö tapaukseen petoksen mahdollisuus. Myös nämä tarkastukset tehdään maksujen suorittamisen jälkeen, joten jos niissä ilmenee sääntöjenvastaisuuksia, arvioidaan samalla tapaukseen liittynyttä viranomaistoimintaa mahdollisten valvonnan puutteiden tai väärinkäytösten varalta. Maaseutuvirasto tarkastaa siis aina samalla järjestelmän toimimista ja välittävien elinten toiminnan asianmukaisuutta koko prosessin osalta eli tukien myönnöstä mahdollisiin jatkotoimiin, kuten takaisinperintään. Jos viranomaisten toiminnassa havaitaan puutteita, joilla ei kuitenkaan ole vaikutuksia hankkeen kustannuksiin, asia selvitetään hallinnon sisäisesti.

Jos satunnaisotannalla valituissa paikan päällä tehtävissä tarkastuksissa havaitaan merkittäviä sääntöjenvastaisuuksia menoissa, jotka on jo toimitettu komissiolle maksatushakemuksessa, viranomaisen tulisi arvioida, miten todennäköisesti myös otannan ulkopuolella on sääntöjenvastaisuuksia, sekä toteuttaa tarvittavat toimenpiteet tarkastusten tehostamiseksi.

Kaikista hallinnollisista tarkastuksista on laadittava asiakirja, ja tarkastusten tulosten on oltava kaikkien asiaankuuluvien työntekijöiden ja elinten saatavilla.

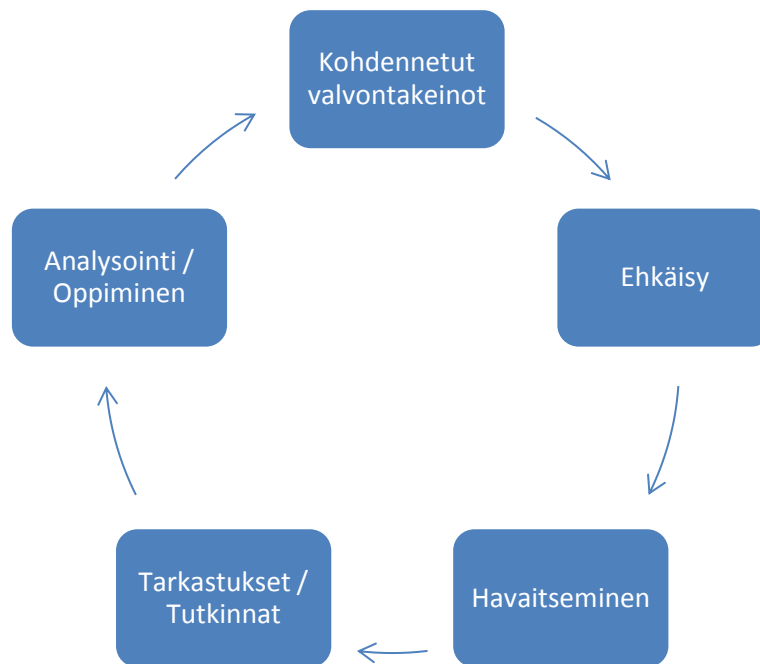
⁴⁰ European Anti-Fraud Office (OLAF): *Handbook. The Role of Member States' auditors in fraud prevention and detection for EU Structural and Investment Funds. Experience and practice in the Member States.*

Kaikilla rahaston toiminnan toteuttamiseen osallistuvilla on oma roolinsa mahdollisen vilpillisen toiminnan havaitsemisessa ja siitä ilmoittamisessa. Ohjelman valvonnassa on syytä harjoittaa ammatillista ja järjestelmällistä epäilyä, jotta valmius tunnistaa petoksia ja väärinkäytöksiä pysyy korkeana.

Jos viranomaisilla on tiedossaan erityisen riskialttiita toimintoja esimerkiksi omalla maantieteellisellä alueellaan, tulisi tarkastuksia tekevän henkilöstön huomio kiinnittää erityisesti näihin kysymyksiin.

Epäilyissä petos- tai väärinkäytöstapauksissa on tärkeää turvata todisteiden, kuten asiakirjojen, säilyminen.

Jos väärinkäytöksiä ilmenee, hallintoviranomaisen tulee tarkistaa perusteellisesti ja kriittisesti asiaan liittyvät valvontajärjestelmät mahdollisten puutteiden havaitsemiseksi. Petostentorjunnassa tuleekin hyödyntää prosessia, jossa havaitut väärinkäytökset analysoidaan, ja analyysin tulosten perusteella päivitetään valvonnan kohdennettuja keinoja ja painopisteitä. Ne taas auttavat viranomaisia kehittämään ehkäisy- ja havaitsemismenetelmiä, jottei tapahtunut väärinkäytös pääsisi toistumaan. Näin petostentorjunnan ennaltaehkäisy- ja havaitsemisjärjestelmät kytkeytyvät toisiinsa. Prosessi on esitetty seuraavassa kuviossa.⁴¹



Kuva 2. Petostentorjunnan prosessissa ennaltaehkäisy- ja havaitsemisjärjestelmät kytkeytyvät toisiinsa.

5.2. Petosindikaattorit (red flags)

Petosindikaattoreiden on tarkoitus toimia varoitusmerkkeinä tapauksissa, joissa mahdollista väärinkäytöstä on syytä ryhtyä selvittämään.

Indikaattoreilla tarkoitetaan tässä yhteydessä sellaisia havaintoja, jotka voivat olla merkki tahattomasta tai tahallisesta väärinkäytöksestä. Mitä useampi indikaattori on yhdistettävissä samaan tapa-

⁴¹ European Anti-Fraud Office (OLAF): *Handbook. The Role of Member States' auditors in fraud prevention and detection for EU Structural and Investment Funds. Experience and practice in the Member States*, 30.

ukseen, sitä suuremmalla syyllä tulisi tarkistaa tukiehtojen täyttyminen, jotta väärinkäytöksen mahdollisuus voidaan sulkea pois.

Petosindikaattoreita voidaan hyödyntää petostentorjuntaa koskevissa koulutuksissa ja sisäisessä ohjeistuksessa. Niitä voidaan tunnistaa ja tarvittaessa päivittää riskikartoituksen yhteydessä. Indikaattoreiden tulisi olla tuttuja erityisesti niille, joiden tehtäviin kuuluu tuensaajien toiminnan tarkastaminen.

Epäilyttävissä tapauksissa, joissa indikaattorit viittaavat mahdollisiin epäselvyyksiin, viranomaisten tulee käydä huolellisesti läpi saatavilla oleva tieto ja tehdä tarvittaessa jatkotutkimuksia asian selvittämiseksi. Kun tapauksesta on saatu riittävästi tietoa, on tehtävä perusteltu päätös siitä, onko kyseessä väärinkäytös tai tahallinen petos ja ryhdyttävä tarvittaviin jatkotoimenpiteisiin.

Petosindikaattorina voivat toimia esimerkiksi epäilyttävät asiakirjat, joiden ulkoasu poikkeaa tavanomaisesta esimerkiksi allekirjoitusten, logojen, fontin tai materiaalin suhteen. Samoin epäselvyydet mm. päivämäärissä ja yrityksen tiedoissa voivat toimia petosindikaattoreina. Myös puuttuva aineisto tai aineiston osat sekä poikkeukselliset viivästykset tietojen toimittamisessa voivat viitata väärinkäytöksiin.⁴² Ylisuuret kulut esimerkiksi tavaratoimituksista tai palkkakustannuksista voivat nekin herättää epäilyksiä.⁴³

Indikaattorina voi toimia myös esimerkiksi tieto tuensaajan taloudellisista vaikeuksista, tukea saavan toimijan kokemattomuus toimista, joihin tukea haetaan, tai se, että tukea hakeva yritys on perustettu juuri ennen hakemuksen lähettämistä.⁴⁴ Epäilyksiä voi myös herättää työntekijän tai tuensaajan tavallisesta poikkeava käytös, kuten haluttomuus jakaa tehtäviä tai materiaaleja, työskentely epätavallisina aikoina tai vastahakoisuus pitää lomaa ja jättää sen ajaksi omat työt muiden hoitoon. Myös työntekijöiden suuri itsenäinen päätösvalta ilman valvontaa ja puutteet sisäisen valvonnan dokumentoinnissa voivat toimia merkkeinä siitä, ettei järjestelmä toimi niin kuin pitäisi. Lisäksi puutteet tietoturvasessa, esimerkiksi ohjelmistojen käyttäminen yhteisillä tunnuksilla ja salasanoilla, voi olla hälytysmerkki.⁴⁵

Meri- ja kalatalousrahaston Suomen toimintaohjelmaan laaditaan omat, siihen sopivat petosindikaattorit.

5.3. Tarkistuslistat

Tukien myönnössä, maksatuksessa ja valvonnassa käytettävät tarkistuslistat ovat hyödyllisiä väärinkäytösten torjunnassa ja havaitsemisessa. Niiden laadinnassa on otettava huomioon väärinkäytösten ja petosten ehkäiseminen, havaitseminen ja torjunta. Listojen on oltava riittävän yksityiskohtaisia.

Suomen EMKR-ohjelman tarkistuslistat ovat osana sähköistä järjestelmää. Näin tietojärjestelmässä varmistetaan, että hakemuksesta ei voi tehdä päätöstä ennen kuin tarkistuslista on hyväksyttävällä

⁴² Euroopan komissio: *Väärennettyjen asiakirjojen havaitseminen rakennetoimien alalla. Käytännön opas hallintoviranomaisille*, 12–14.

⁴³ Accounting Web (2004): "20 Ways You Can Detect Fraud". <https://www.accountingweb.com/aa/law-and-enforcement/20-ways-you-can-detect-fraud>.

⁴⁴ Euroopan komissio (2011): *Anonymisoitujen tapausten kokoelma. Rakenteelliset toimet*.

⁴⁵ Chartered Institute of Management Accountants CIMA (2008): *Fraud Risk Management. A Guide to Good Practice*, 39–40.

tavalla täytetty. Tarkistuslistaan sisällytetään kaikki tärkeimmät EU:n ja kansallisen lainsäädännön vaatimukset sekä mm. seurantakomitean hyväksymät valintakriteerit.

Käytössä olevat tarkistuslistat käydään läpi ja varmistetaan, että petostentorjunta on huomioitu niissä riittävästi.

6. Raportointi

Toimiva ilmoitusjärjestelmä on olennaisen tärkeä osa petostentorjuntaa. Epäilyistä väärinkäytöksestä on ilmoitettava kyseessä olevan viranomaisen sisäisten käytäntöjen mukaisesti. Havainnosta tehdyn ilmoituksen perusteella selvitetään, aiheuttaako havainto tarvetta ryhtyä mahdollisen väärinkäytöksen tarkempaan selvittämiseen. Epäilyyn väärinkäytöksen tekijä voi olla tuensaaja tai työtehtävissä oleva virkamies. Epäilyistä petoksesta ilmoitetaan yleensä kohteena olevan yhteisön hallinnolle, paitsi jos hallinnon epäillään olevan mukana petoksessa.

Hallintoviranomaisella tulee olla selkeä ilmoitusjärjestelmä, jolla varmistetaan petostentorjunta-asioiden riittävä koordinointi tarkastusviranomaisen ja toimivaltaisen tutkintaviranomaisen kanssa. Epäiltyä petosta tutkittaessa on tarvittaessa laajennettava tutkintaa koskemaan muitakin tapauksia tai pidempää ajanjaksoa. Mahdollisessa petostapauksessa on varmistettava tapauksen ja tutkinnan huolellinen dokumentointi, jotta todisteet eivät häviä ja jotta tapausta voidaan myöhemmin analysoida petostentorjunnan kehittämisen näkökulmasta.⁴⁶

Mahdollisia petosepäilyjä varten on oltava selkeät toimintatavat valmiina. Jos menettelytapoja asian selvittämiseksi ruvetaan pohtimaan vasta petosepäilyyn synnyttyä, on todennäköistä, ettei tapausta käsitellä riittävän nopeasti ja dokumentoida riittävän hyvin. Tapahtuneen petoksen todentaminen voi tällöin olla vaikeaa.⁴⁷

Ilmoitusjärjestelmistä on järjestettävä henkilöstölle koulutusta ja tiedotusta niin, että työntekijät tietävät, kenelle heidän tulee ilmoittaa mahdollisesta väärinkäytösepäilystä ja voivat luottaa siihen, että ilmoitus käsitellään asianmukaisesti ja että ilmoittajaa suojellaan. Myös esimerkiksi tuensaajien tulee voida ilmoittaa havaitsemistaan mahdollisista väärinkäytöksistä, ja tätä varten tulisikin olla selkeä ja helposti löydettävä ilmoituskanava, josta tiedotetaan esimerkiksi toimintaohjelman internetsivuilla.

6.1. Välittävien elinten raportointivelvollisuus

KEHA- ja ELY-keskukset raportoivat kaikista väärinkäytöstapauksista todentamis- ja hallintoviranomaiselle. Kaikki takaisinperintä- ja perimättäjäätämispäätökset sekä takaisin saadut maksut on lähetettävä tiedoksi todentamis- ja hallintoviranomaiselle. Tarkastusviranomainen toimittaa KEHA-keskuksen lisäksi tiedoksi myös todentamis- ja hallintoviranomaiselle kaikki sellaiset tarkastusraportit, joissa on havaittu tarpeelliseksi harkita takaisinperintäprosessin tai petostutkinnan aloittamista.

⁴⁶ The Institute of Internal Auditors, The American Institute of Certified Public Accountants & Association of Certified Fraud Examiners: *Managing the Business Risk of Fraud: A Practical Guide*, 40–42.

⁴⁷ Kovacich, Gerald L. (2008), *Fighting Fraud : How to Establish and Manage an Anti-Fraud Program*. Amsterdam : Butterworth-Heinemann, 28.

Silloin kun takaisinperintä liittyy sellaiseen sääntöjenvastaisuuteen, joka pitää raportoida Euroopan komissiolle, KEHA-keskus ja ELY-keskukset tekevät sääntöjenvastaisuutta koskevan ensimmäisen ilmoituksen todentamisviranomaiselle sähköpostilla samalla kertaa kun KEHA-keskus tekee sääntöjenvastaisuuteen liittyvän takaisinperintäpäätöksen tai muun sellaisen toimenpiteen, joka edellyttää ilmoituksen tekemistä, tai kun KEHA- tai ELY-keskus on muutoin saanut tiedon ilmoitettavasta seikasta.

Mikäli hankkeiden valvonnassa paljastuu rikos- tai rikkomusepäily, KEHA-keskuksen lakimies tai muu tapaukseen perehtynyt virkamies vastaa asian viemisestä eteenpäin.

6.2. Väärinkäytösraportointi OLAFille

Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle sääntöjenvastaisuuksista, joissa kohteena olevan EU-rahoituksen osuus on yli 10 000 euroa, ja tiedotettava komissiolle tapauksiin liittyvien hallinnollisten ja oikeudellisten menettelyjen merkittävästä etenemisestä. Petostapauksista tulee ilmoittaa välittömästi, ja lisäksi komissiolle toimitetaan neljännesvuosittain tiedot sääntöjenvastaisuuksista.

Jäsenvaltioiden ei tarvitse ilmoittaa komissiolle sääntöjenvastaisuuksista seuraavissa tapauksissa:

- a) tuensaajan konkurssi,
- b) tuensaaja on itse ilmoittanut virheellisesti maksetusta tuesta, tai
- c) viranomaisen huomaa virheen ennen tuen maksua.

Todentamisviranomaisen vastaa väärinkäytöksiä ja takaisinperintöjä koskevien tietojen toimitamisesta komission petostentorjuntavirastolle OLAFille. Raportoinnissa hyödynnetään komission IMS-järjestelmää. Pyydettyä tietoa toimitetaan myös komission meri- ja kalastusasioiden pääosastolle.

6.3. Väärinkäytösraportointi VTV:lle ja VM:lle

Toimintaohjelman todentamisviranomaisena toimiva maa- ja metsätalousministeriön ohjaus- ja talousyksikkö raportoi havaituista virheistä ja väärinkäytöksistä valtionalouden tarkastusvirastolle VTV:lle.⁴⁸ Ilmoitus havaituista väärinkäytöksistä tulee tehdä viivytyksettä niiden tultua ilmi eli heti kun väärinkäytösepäilystä on tehty ensimmäinen hallinnollinen tai oikeudellinen havainto, toisin sanoen kirjallinen arvio siitä, että väärinkäytös on todennäköisesti tapahtunut. Ilmoitus on tehtävä riippumatta siitä, tehdäänkö asiasta myös rikosilmoitus. Tarkastusvirastolle tulee ilmoittaa heti eikä odottaa mahdollisen poliisitutkinnan valmistumista.⁴⁹

OLAFille annetut selvitykset havaituista sääntöjenvastaisuuksista toimitetaan samalla tiedoksi VTV:lle.

Valtiovarainministeriön (VM) valtiovarain controller -yksikkö toimii Suomen AFCOS-yksikkönä, jolle toimintaohjelman viranomaiset toimittavat tietoja petoksista ja väärinkäytöksistä koskevista kysymyksistä. Valtiovarainministeriölle toimitetaan yhteenvedot OLAFille annetuista selvityksistä. Lisäksi komission IMS-tietokantaan raportoitavat petosepäilyt lähetetään AFCOS-yksikölle tiedoksi.

⁴⁸ Maa- ja metsätalousministeriön taloussäännön 84 §

⁴⁹ VTV (2017): "Väärinkäytöksestä ilmoittaminen", saatavilla

https://www.vtv.fi/toiminta/kantelut_ja_vaarinkaytokset/vaarinkaytoksesta_ilmoittaminen

Valtiovarainministeriö vastaa Suomen osalta OLAFille vuosittain tehtävästä PIF-raportoinnista, joka koskee unionin taloudellisten etujen suojaamista. Todentamisviranomaisen toimittaa EMKR:n osalta tarvittavat tiedot valtiovarainministeriölle.

7. Seuraamukset

Viranomaisten on sitouduttava edistämään petosten, korruption ja muun EU:n taloudellisia etuja vahingoittavan toiminnan tutkimista. Seuraamusten tehokas täytäntöönpano ja näkyvyys ovat keskeinen ennaltaehkäisevä pelote mahdollisille petoksetekijöille.

7.1. Takaisinperintä

Jos tukea on maksettu liikaa tai perusteettomasti, se peritään takaisin. Ennen takaisinperintäpäätöksen tekemistä tukiviranomainen kuulee tuen saajaa hallintolain (434/2003) mukaisesti. Jos tuensaaja ei vastaa kuulemiseen annetussa määräajassa, se ei estä tukiviranomaista tekemästä takaisinperintäpäätöstä.

Tuen takaisinperinnästä päättää Manner-Suomessa keskitetysti KEHA-keskus, joka myös vastaa takaisinperintäpäätöksen täytäntöönpanosta. Maa- ja metsätalousministeriö voi määrätä KEHA-keskuksen tekemään takaisinperinnän, jos se katsoo sitä koskevien edellytysten täyttyvän. Nopea ja tehokas takaisinperintäpäätösten teko ja täytäntöönpano viestii mahdollisille petostentekijöille siitä, että viranomaisen suhtautuu petoksiin ja väärinkäytöksiin tiukasti ja oikaisee ne välittömästi.

Mikäli hakija on syyllistynyt petokseen EMKR:ää tai sen edeltäjää Euroopan kalatalousrahastoa kohtaan, ei hakija voi enää saada rahoitusta EMKR:stä.

7.2. Rikosilmoitus

Epäiltäessä tuensaajan tai viranomaisen tahallista väärinkäytöstä tulee epäilystä ilmoittaa tekopaikkakunnan poliisille. Asiasta voidaan tehdä tutkintapyyntö tai rikosilmoitus, jolloin poliisi voi aloittaa esitutkinnan selvittääkseen, onko asiassa tapahtunut rikos. Ilmoitus voidaan tehdä poliisille poliisi- asemalla, puhelimitse, sähköpostilla, faksilla tai internetissä. Poliisi voi aloittaa esitutkinnan myös ilman rikosilmoitusta, jos se on muuten saanut tiedon, jonka perusteella on syytä epäillä rikosta.

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 17 §:ssä säädetään valtion viranomaisen velvollisuudesta ilmoittaa toiminnassaan tehdystä tai sen hoitamiin tai vastattavina oleviin varoihin tai omaisuuteen kohdistuvasta rikoksesta. Rikosilmoitus voidaan jättää tekemättä silloin, kun tekoa on pidettävä vähäisenä.

8. Petostentorjuntasuunnitelman pohjalta toteutettavia toimenpiteitä

1. Riskien tunnistaminen ja arviointi

Viranomaisen on toteutettava petosten ja väärinkäytösten riskien itsearviointi. Tätä varten voidaan esimerkiksi perustaa arviointiryhmä, jossa on osaamista rahaston eri toiminnoista, kuten hallinto- ja todentamisviranomaisesta ja välittävistä toimielimistä. Tarvittaessa mukaan voidaan ottaa ulkopuolinen asiantuntija. Näin eri toimintoihin liittyviä riskejä voidaan arvioida riittävän laajasti ja monipuolisesti. Ryhmän työskentely voidaan sijoittaa osaksi toimintaohjelman koulutuspäiviä ja arvioinnissa voidaan hyödyntää EU:n tarjoamaa itsearviointivälinettä.

Arvioinnissa tulee tarkastella ohjelman tärkeisiin prosesseihin liittyvien petosriskien toteutumisen todennäköisyyttä ja vaikutuksia sekä arvioida jo käytössä olevia keinoja, joilla petoksia torjutaan. Arviointityön avulla varmistetaan, että käytössä olevat petostentorjuntatoimet ovat riittäviä, asianmukaisia ja oikeasuhtaisia. Ryhmän tulee myös pohtia, millaisia lisätoimenpiteitä voidaan ottaa käyttöön petosriskien vähentämiseksi.

Arvioinnissa voidaan käsitellä esimerkiksi hallinto- ja valvontajärjestelmään mahdollisesti sisältyviä riskejä, rekrytointeja, viranomaisten yhteistyön toimivuutta petostentorjunnassa sekä hallinnolle ja tuensaajille annettujen ohjeiden ja koulutuksen riittävyttä ja päivittämistarvetta.

Ryhmän tulee pohtia, kuinka usein petosriskien arviointi toistetaan. EU:n suositus on päivittää arvio vähintään kahden vuoden välein. Jatkoarvioinneissa on tarkasteltava toiminnassa tai olosuhteissa mahdollisesti tapahtuneita muutoksia, joilla voi olla vaikutusta petosriskiin. Esimerkiksi tulevan maakuntaudistuksen vaikutuksia on syytä arvioida. Lisäksi tulee arvioida jo käytössä olevien petostentorjuntatoimenpiteiden onnistuneisuutta ja riittävyttä.

2. Viestinnän kehittäminen

Petostentorjuntaa koskevan viestinnän ajantasaisuutta ja kattavuutta täytyy arvioida ja tarvittaessa päivittää. Henkilöstölle ja tuensaajille tulee viestiä siitä, että petoksiin ja väärinkäytöksiin suhtaudutaan vakavasti ja niihin puututaan. Henkilöstölle tulee myös viestiä riskiarvioinnin tuloksista ja siitä seuraavista toimenpiteistä. Lisäksi esimerkiksi toimintaohjelman koulutuspäivien yhteydessä voidaan pohtia, miten mahdollisista petostapauksista, niiden tutkinnasta ja seuraamuksista kannattaa viestiä henkilöstölle ja ulkopuolisille.

3. Henkilöstön koulutus

Petostentorjunnan tulee jatkossakin olla yhtenä teemana toimintaohjelman koulutuspäivillä.

Koulutuksessa tulee varmistaa, että henkilöstö ymmärtää oman vastuunsa osana petosten ehkäisyssä, petoksen ja väärinkäytöksen käsitteet ja tietää, että petoksiin on nollatoleranssi kaikessa toiminnassa. Samoin tulee varmistaa, että kaikki tuntevat mahdolliset petosskenaariot ja osaavat käyttää petosindikaattoreita omassa työssään. Työntekijöiden tulee olla tietoisia EU:n petostentorjuntapolitiikasta sekä petostentorjuntasuunnitelman olemassaolosta ja sen sisällöstä siltä osin, kuin se koskee heidän omia työtehtäviään.

Erityisesti koulutuksessa on painotettava jokaisen omassa työssään soveltamia petostentorjuntatoimenpiteitä ja oikeiden menettelytapojen tärkeyttä petosten ja väärinkäytösten ehkäisemisessä. Työntekijöiden tulee myös ymmärtää oma roolinsa osana koko rahaston

petostentorjuntaa ja olla tietoisia siitä, kuinka heidän tulee menetellä havaitessaan mahdollisen petoksen tai väärinkäytöksen.

Koulutuksessa tulee myös varmistaa, että henkilöstö tuntee organisaation eettiset periaatteet ja on sitoutunut niihin.

Uusia työntekijöitä varten on suunniteltava petostentorjuntakoulutusta, joka sisältyy työsuhteen alussa annettavaan perehdytykseen.

4. Petosindikaattorien laatiminen ja todennäköisten petostyyppien tunnistaminen

EMKR-rahastolle tulee laatia omat petosindikaattorit (red flags). Tämä voidaan tehdä esimerkiksi henkilöstölle annettavan koulutuksen yhteydessä työpajoissa, joissa työntekijät voivat pohtia mahdollisia indikaattoreita oman työnkuvansa kannalta. Työpajojen tulokset voidaan koota yhteen ja laatia niistä rahaston yhteiset indikaattorit.

Rahastoa koskevat todennäköiset petostyyppit tai -skenaariot tulee tunnistaa ja niiden toteutumisen todennäköisyyttä ja vaikutuksia tulee arvioida. Samoin tulee pohtia, millaisilla toimenpiteillä skenaarioihin voidaan vaikuttaa. Myös tämä voidaan tehdä työpajoissa. Mahdollisuuksien mukaan voidaan myös tarkastella, millaisia petoksia EU-rahastoihin on aiemmin kohdistunut Suomessa ja muissa jäsenmaissa.

Tarkastuslistat tulee käydä läpi ja tarvittaessa päivittää vastaamaan paremmin petos-skenaarioihin.

Indikaattoreista ja niiden käytöstä sekä petoskenaarioista on annettava koulutusta henkilöstölle.

5. Tietojärjestelmät

Käytössä olevien tietojärjestelmien riskit tulee analysoida ja varmistaa, että niitä käytävillä työntekijöillä on työtehtävien mukaiset käyttöoikeudet ja roolit.

Käytössä olevien tietojärjestelmien laajempaa hyödyntämistä petostentorjunnassa, esimerkiksi tietojen ristiintarkistusta, tulee selvittää. Samoin tulee pohtia, olisiko EU:n tarjoamalla tiedonlouhintatyökaluilla jotakin lisäarvoa.

6. Roolien ja vastuiden selkeyttäminen

Petostentorjuntaa koskeva tehtävän- ja vastuunjako tulee määritellä ja varmistaa, että kaikki työntekijät tietävät oman roolinsa ja velvoitteensa osana koko rahaston petostentorjuntaa. Viranomaisten yhteistyöstä petostentorjunnassa tulee sopia niin, että hallinto- ja todentamisviranomaiset sekä välittävät elimet hahmottavat oman roolinsa. Aihetta voidaan käsitellä toimintaohjelman koulutuspäivillä.

Tarkastusviranomainen voi arvioida petostentorjuntasuunnitelman ja sen jatko-toimien tehokkuutta ja edistymistä.

7. Ilmoitusmenettelyn kehittäminen

Petoksista ilmoittamista varten on laadittava selkeä ilmoitusjärjestelmä. Henkilöstön tulee tuntea menettelytavat, joita käyttää mahdollisen petosepäilyn herätessä, ja ulkopuolisia ilmoittajia varten on oltava helposti löydettävät yhteystiedot, joihin epäilyistä voi ilmoittaa. Tiedot tulisi laittaa esille esimerkiksi internetsivuille, mahdollisesti merijakalatalous.fi-sivustolle.

On myös pohdittava, miten petoksista ilmoittavia suojellaan mahdollisilta haitoilta, joita ilmoittamisesta voi tulla esimerkiksi työntekijälle. Rehellisin mielin tehdystä ilmiannosta ei saisi seurata rangaistusta, vaikka petosepäily osoittautuisi aiheettomaksi. Ilmoittajien suojelemisesta tulee laatia ohjeistus ja siitä tulee tiedottaa työntekijöille esimerkiksi petosten torjuntakoulutuksen yhteydessä

8. Menettelyohjeet petosepäilyn tutkimiseen ja jatkotoimiin

Rahastolle tulee laatia sisäiset ohjeet petosepäilyn tutkimiseen. Ohjeista tulee käydä ilmi, kuka tutkinnasta vastaa ja missä vaiheessa se siirretään muulle viranomaiselle, kuten poliisille. Mahdollisen petoksen varalta on oltava valmiina menettelytavat, joilla tutkinta käynnistetään ripeästi ja dokumentoidaan asianmukaisesti.

Mahdollisia petostapauksia varten tulee ottaa käyttöön arviointimenettely, jonka avulla selvitetään prosessien, menettelytapojen ja valvonnan mahdollisia puutteita. Petosepäilyn herätessä tulee myös aina päivittää petosriskinarviointi.

Liite I. Euroopan komission antama muu petostentorjuntaohjeistus

Euroopan unionin lainsäädännön lisäksi Euroopan komissio on julkaissut seuraavat petostentorjuntaa koskevat ohjeet:

- European Anti-Fraud Office (OLAF): *Handbook. The Role of Member States' auditors in fraud prevention and detection for EU Structural and Investment Funds. Experience and practice in the Member States.*
- Euroopan komissio (2014): *Euroopan rakenne- ja investointirahastot. Ohjeet jäsenvaltioille ja ohjelmaviranomaisille. Petosriskinarviointi sekä tehokkaat ja oikeasuhtaiset petostentorjuntatoimenpiteet.*
- Euroopan komissio (2015): *Euroopan rakenne- ja investointirahastot. Ohjeita jäsenvaltioille hallinnollisista tarkastuksista. Ohjelmakausi 2014–2020.*
- Euroopan komissio (2016): *Euroopan rakenne- ja investointirahastot. Tilintarkastusta koskevia ohjeita jäsenvaltioille.*
- Euroopan komissio (2016): *Euroopan rakenne- ja investointirahastot. Ohjeita jäsenvaltioille tilityksen laatimisesta sekä tilien tarkastuksesta ja hyväksymisestä.*
- Euroopan komissio (2015): *Joint Anti-Fraud Strategy 2015–2020. ERDF, CF, ESF, FEAD, EGF, EUSF and EMFF.*
- Euroopan komissio: *Väärennettyjen asiakirjojen havaitseminen rakennetoimien alalla. Käytännön opas hallintoviranomaisille.*
- Euroopan komissio (2011): *Anonymisoitujen tapausten kokoelma. Rakenteelliset toimet.*
- Euroopan komissio: *Euroopan rakenne- ja investointirahastoja (ERI-rahastoja) koskevia kansallisia petostentorjuntastrategioita koskevat suuntaviivat.*
- Euroopan komissio (2014): *Ohjeita komissiolle ja jäsenvaltioille jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmien arviointiin käytettävistä yhteisistä menetelmistä.*
- Euroopan komissio (2015): *Euroopan rakenne- ja investointirahastot. Ohjeita jäsenvaltioille tarkastusstrategiasta. (Ohjelmakausi 2014–2020.)*
- Euroopan komissio (2016): *Euroopan rakenne- ja investointirahastot. Ohjeita jäsenvaltioille peruutetuista, takaisin perityistä ja takaisin perittävästä määristä sekä määristä, joita ei saada perityksi takaisin.*
- Euroopan komissio (2011): *Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamisesta rikosoikeuden ja hallinnollisten tutkimusten avulla. Kokonaisvaltainen politiikka veronmaksajien rahojen suojaamiseksi. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle.*
- Euroopan komissio (2011): *Komission petostentorjuntastrategia. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle sekä tilintarkastustuomioistuimelle.*
- Euroopan komissio (2015): *Julkiset hankinnat – ohjeita toimijoille yleisimpien virheiden välttämiseksi Euroopan rakenne- ja investointirahastoista rahoitetuissa hankkeissa.*