

**EUROOPAN MERI-, KALATALOUS- JA VESIVILJELYRAHASTON  
SUOMEN OHJELMAN 2021–2027  
PETOSTENTORJUNTASTRATEGIA**

Maa- ja metsätalousministeriö

24.9.2024



Maa- ja metsätalousministeriö  
Jord- och skogsbruksministeriet  
Ministry of Agriculture and Forestry



## Sisällys

Tiivistelmä .....	1
1. Petostentorjuntastrategian tausta ja tavoitteet .....	2
2. Soveltamisala: Euroopan meri- kalatalous- ja vesiviljelyrahasto .....	3
2.1. Rahaston viranomaiset .....	3
2.1.1. Hallintoviranomainen, kirjanpito- ja tarkastusviranomainen .....	3
2.1.2. Välittävät toimielimet .....	4
2.2. Petostentorjuntastrategian säädöserusta .....	5
2.2.1. Euroopan unionin lainsäädäntö .....	5
2.2.2. Kansallinen lainsäädäntö .....	9
3. Petostentorjunnan elementit .....	10
3.1. Määritelmät .....	10
3.2. Petosten taustalla olevat syyt .....	11
3.3. Petostentorjunnan neljä peruselementtiä .....	13
3.4. Toimenpiteiden vuosikalenteri .....	15
4. Ennaltaehkäisy .....	16
4.1. Hallinnolliset prosessit ja sisäinen valvonta .....	16
4.2. Riskikartoitus ohjelmakaudella 2021–2027 .....	21
4.3. Koulutus ja tiedottaminen .....	23
4.3.1. Viranomaisten koulutus .....	23
4.3.2. Tuenhakijoiden tiedottaminen .....	24
4.4. Viranomaisyhteistyö EU:ssa .....	24
4.4.1. Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF) .....	24
4.4.2. AFCOS – Anti-Fraud Coordination Service .....	25
4.4.3. Petollisen toiminnan torjunnan yhteensovittamista käsittelevä EU:n neuvonantava komitea Cocolaf .....	25
4.4.4. Euroopan syyttäjänvirasto (EPPO) .....	25
5. Havaitseminen .....	26
5.1. Viranomaisten tekemät tarkastukset .....	26
5.2. Petosindikaattorit (red flags) .....	28
5.3. Tarkistuslistat .....	29
6. Raportointi .....	29
6.1. Välittävien elinten raportointivelvollisuus .....	30
6.2. Väärinkäytösraportointi OLAFille .....	31

6.3. Väärinkäytösraportointi VTV:lle ja VM:lle .....	31
7. Seuraamukset .....	32
7.1. Takaisinperintä.....	32
7.2. Rikosilmoitus.....	32
8. Petostentorjuntastrategian pohjalta toteutettavia toimenpiteitä .....	33
Liite I. Euroopan komission antama muu petostentorjuntaohjeistus .....	36

## 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. Petostentorjuntastrategia 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 petostentorjuntastrategian 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. Petostentorjuntastrategian 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.<sup>1</sup>

Ohjelmakaudella 2021–2027 Euroopan unionissa on korostunut entistä enemmän unionin taloudellisten etujen suojeleminen ja petosten torjunta. Vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehityksen yhteydessä otettiin käyttöön uusi EU:n petostentorjuntaohjelma.<sup>2</sup> Myös direktiivi 2017/1371 EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin on saatettu käytäntöön kaikissa jäsenvaltioissa, joita direktiivi sitoo, ja Euroopan syyttäjävirosto EPPO perustettiin asetuksella vuonna 2017.<sup>3</sup> Komission ja jäsenvaltioiden yhteisesti hallinnoimien varojen osalta päävastuu sääntöjenvastaisuuksien ja petosten torjunnassa on jäsenvaltioilla.<sup>4</sup> Jäsenvaltiot keräävät tai hallinnoivat ja käyttävät suurimman osan EU:n talousarvioon sisältyvistä varoista, joten niiden rooli EU:n taloudellisten etujen suojaamisessa on ratkaisevan tärkeä.<sup>5</sup> Petostentorjuntastrategia 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. Petostentorjuntastrategian 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 viranomaistenkin 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.<sup>6</sup> 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.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Euroopan parlamentti (2023): *Petostentorjunta ja Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaaminen*. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/32/petostentorjunta-ja-euroopan-unionin-taloudellisten-etujen-suojaaminen>.

<sup>3</sup> Euroopan komissio (2019): *Komission petostentorjuntastrategia: tehostetut toimet EU:n talousarvion suojaamiseksi*, 4.

<sup>4</sup> Euroopan komissio (2019): *Joint Anti-Fraud Strategy for Shared & INDIRECT Management 2020-2025 (DG REGIO, DG EMPL, DG MARE)*, 2.

<sup>5</sup> Idem., 2.

<sup>6</sup> 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- kalatalous- ja vesiviljelyrahasto

Euroopan unionin lainsäädäntö velvoittaa jäsenmaita suojelemaan unionin taloudellisia etuja kaikkien unionin varojen osalta. EU:n yhteistyössä hallinnoitavista rahastoista koskevassa yleisasetuksessa (EU) 2021/1060 ja Euroopan meri-, kalatalous-, ja vesiviljelyrahastoa koskevassa asetuksessa (EU) 2021/1139 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.<sup>7</sup> Viranomaisten tulee selkeästi osoittaa, että väärinkäyttöihin puututaan.

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

Petostentorjuntastrategia on laadittu komission ohjeistuksen perusteella sovellettavaksi maa- ja metsätalousministeriön hallinnoiman Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahaston (EMKVR) toimintaan. Strategia on laadittu Manner-Suomen viranomaisten käyttöön, mutta myös Ahvenanmaan maakunnan viranomaiset voivat halutessaan ottaa sen käyttöön.

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

### 2.1. Rahaston viranomaiset

Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahastossa on kolme varsinaista viranomaista; hallintoviranomainen, kirjanpito- ja tarkastusviranomaiset, sekä sen 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. Hallintoviranomainen, kirjanpito- ja tarkastusviranomaiset

Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahastosta annetun lain (997/2021) 2 §:n 5 ja 6 momentin mukaan maa- ja metsätalousministeriö vastaa yleisasetuksessa määriteltyjen hallintoviranomaisen ja kirjanpito- ja tarkastusviranomaisen tehtävien hoitamisesta. Tarkastusviranomaisen tehtävien hoitaminen siirtyi valtiovarainministeriön vastuulle 1.1.2024 alkaen (2 a §). Tehtävien erottaminen on tehty ministeriön sisäisin määräyksen seuraavasti:

---

<sup>7</sup> 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 (835/2022) on määrätty, että hallintoviranomaisena toimii luonnonvaraosasto, kirjanpito toimintona hallinto- ja kehittämistoimialan ohjaus- ja talousyksikkö ja tarkastusviranomaisena sisäisen tarkastuksen yksikkö 31.12.2023 saakka, jonka jälkeen tehtävä siirtyi valtiovarainministeriölle. Valtiovarainministeriössä tehtävästä vastaa valtiovarain controller -toiminnon yhteydessä toimiva tarkastusviranomaisyksikkö.

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

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

Kirjanpito 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 toimielimet**

Välittävillä toimielimillä tarkoitetaan ELY-keskuksia ja KEHA-keskusta sekä Ahvenanmaan maakunnan hallitusta. Välittävä toimielin vastaa tuen myöntämiseen, maksamiseen ja seurantaan liittyvistä tehtävistä.<sup>8</sup>

#### **2.1.2.1. ELY-keskukset**

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

Välittävinä eliminä toimivien ELY-keskusten määrän vähentäminen tukee niiden puolueetonta ja neutraalia toimintaa, kun ne vastaavat aiempaa laajempaa 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. Jos kaikki toimijat tuntevat toisensa, voidaan petosepäilyjen esiintuominen kokea vaikeaksi.

#### **2.1.2.2. KEHA-keskus**

Hallintoviranomaisen välittävänä toimielimenä toimii myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus). Se on valtakunnallinen ja toimii työ- ja elinkeinoministeriön alaisena. KEHA-keskus vastaa EMKVR: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. KEHA-keskus vastaa Ahvenanmaan maksujen teknisestä maksatuksesta.

---

<sup>8</sup> Laki Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahastosta, 4 §.

### 2.1.2.3. Ahvenanmaan maakunnan hallitus

Ahvenanmaan maakunnan hallitus on rahaston välittävä elin Ahvenanmaan maakunnassa. Maa- ja metsätalousministeriö toimii ohjelman hallintoviranomaisena ja kirjanpito toimintona myös Ahvenanmaalla. Valtiovarainministeriö toimii jatkossa ohjelman tarkastusviranomaisena. Ahvenanmaan maakunnan hallitus vastaa kuitenkin tietyistä hallintoviranomaistehtävistä Ahvenanmaan alueella, ja Landskapsrevisionen-niminen tilintarkastusviranomainen vastaa yleisasetuksen mukaisista järjestelmätarkastuksista ja toimien tarkastuksista Ahvenanmaalla. Viranomaisten tehtävänjaosta Ahvenanmaan alueella säädetään tasavallan presidentin asetuksella Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahaston kansallisen ohjelman hallintotehtävien hoidosta Ahvenanmaalla (949/2023).

## 2.2. Petostentorjuntastrategian säädöserusta

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 toimieliemissä, 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 varmistaa, että määrärahat käytetään moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti.”

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) 2018/1046 (varainhoitoasetus) 63 artiklan 2 c) kohdan mukaan



”jäsenvaltioiden on talousarvion toteuttamiseen liittyviä tehtäviä hoitaessaan 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) 2021/1060 74 artiklan 1 c-kohdan mukaan hallintoviranomaisen tehtävänä on

”ottaa käyttöön tehokkaita ja oikeasuhteisia petostenvastaisia toimenpiteitä ja menettelyjä, joissa otetaan huomioon todetut riskit”

ja 74 artiklan 1 d-kohdan mukaan hallintoviranomaisen tehtävänä on

” ehkäistä, havaita ja korjata sääntöjenvastaisuudet”

sekä 74 artiklan 1 e) kohdan mukaan

”vahvistaa, että kirjatut menot ovat laillisia ja sääntöjenmukaisia.”

### **Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahasto**

Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahastosta annetun asetuksen (EU) 2021/1139 11 artiklan 1 ja 3 kohdan mukaan

”1. Toimijan jättämä tukihakemus ei ole hyväksyttävä tämän artiklan 4 kohdan nojalla vahvistettavana ajanjaksona, jos toimivaltainen viranomainen on todennut, että asianomainen toimija

a) on syyllistynyt neuvoston asetuksen (EY) N:o 1005/2008 (30) 42 artiklan tai asetuksen (EY) N:o 1224/2009 90 artiklan tai muun Euroopan parlamentin ja neuvoston antaman lainsäädännön nojalla vakaviin rikkomuksiin YKP:n puitteissa;

b) on osallistunut asetuksen (EY) N:o 1005/2008 40 artiklan 3 kohdassa säädetyllä tavalla unionin LIS-alusluetteloon merkittyjen kalastusalusten toimintaan tai hallinnointiin tai ollut niihin omistussuhteessa taikka osallistunut kyseisen asetuksen 33 artiklassa säädetyllä tavalla sellaisen kolmannen maan, joka on todettu yhteistyöhön osallistumattomaksi kolmanneksi maaksi, lipun alla purjehtivan aluksen toimintaan tai hallinnointiin tai ollut siihen omistussuhteessa; tai

c) on syyllistynyt johonkin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/99/EY (31) 3 ja 4 artiklassa vahvistetuista ympäristör rikoksista, kun tukihakemus jätetään tämän asetuksen 27 artiklan nojalla.

3. Toimijan jättämä tukihakemus ei ole hyväksyttävä tämän artiklan 4 kohdan nojalla vahvistettavana ajanjaksona, jos asianomainen toimivaltainen viranomainen on lopullisella päätöksellä todennut, että toimija on syyllistynyt EMKR:n tai EMKVR:n puitteissa petokseen, sellaisena kuin se määritellään direktiivin (EU) 2017/1371 3 artiklassa, sanotun kuitenkin rajoittamatta pidemmälle meneviä kansallisia sääntöjä, joista on sovittu asianomaisen jäsenvaltion kanssa kumppanuussopimuksessa.”

11 artiklan 6 kohdan mukaan

”Jäsenvaltioiden on edellytettävä, että EMKVR:lle tukihakemuksen jättävät toimijat toimittavat hallintoviranomaiselle allekirjoitetun lausuman vahvistukseksi siitä, että ne eivät ole missään tämän artiklan 1 ja 3 kohdassa luetellussa tilanteessa. Jäsenvaltioiden on todennettava lausuman paikkansapitävyys ennen hakemuksen hyväksymistä asetuksen (EY) N:o 1224/2009 93 artiklassa tarkoitetuista rikkomuksista koskevista kansallisista rekistereistä saatavien tietojen tai muiden saatavilla olevien tietojen pohjalta.

Tämän kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetun todentamisen toteuttamiseksi jäsenvaltion on toisen jäsenvaltion pyynnöstä annettava asetuksen (EY) N:o 1224/2009 93 artiklassa tarkoitetun rikkomuksia koskevan kansallisen rekisterinsä sisältämät tiedot.”

### **Yhteistyö petostentorjunnassa**

Euroopan tilintarkastustuomioistuin korosti vuoden 2019 alussa erityiskertomuksessaan nro 01/2019 ”EU:n varainkäyttöön liittyvien petosten torjunta: toimia tarvitaan”, että EU:n on tehostettava petostentorjuntaa ja että komission olisi otettava tässä johtava rooli ja harkittava uudelleen petostentorjuntavirastonsa roolia ja vastuuta. Komissio esitti huhtikuussa 2019 uuden strategian, jolla päivitettiin vuoden 2011 petostentorjuntastrategiaa. Uuden strategian tavoitteena oli lisätä petostentorjunnan johdonmukaisuutta ja koordinoitua komission eri osastojen välillä. Strategian on myös tarkoitus pohjustaa datavetoisempia petostentorjuntatoimia tulevina vuosina. Sillä täydennetään komission marraskuussa 2018 hyväksymää ”hallintotapakettia”, ja siinä nimetään OLAF johtavaksi yksiköksi EU:n petostentorjuntapolitiikan suunnittelussa ja kehittämisessä.<sup>9</sup>

Petosriskinarvioinnin perusteella ja edellä mainitun Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksen suositukset huomioon ottaen komissio on määritellyt kaksi ensisijaista tavoitetta, joiden mukaisesti on parannettava i) tietojen keruuta ja analysointia sekä ii) koordinoitua, yhteistyötä ja prosesseja<sup>10</sup>.

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 luvussa 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”

<sup>9</sup> Euroopan parlamentti (2023): *Petostentorjunta ja Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaaminen*. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/32/petostentorjunta-ja-euroopan-unionin-taloudellisten-etujen-suojaaminen>.

<sup>10</sup> Euroopan komissio (2019): *Komission petostentorjuntastrategia: tehostetut toimet EU:n talousarvion suojaamiseksi*, 15.

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 syyttäjävirasto (EPPO) (The European Public Prosecutor’s Office) on Euroopan unionin riippumaton syyttäjävirasto. Se perustettiin SEUT 86 artiklan mukaisesti perustamisasetuksella vuonna 2017, ja tällä hetkellä sen toimintaan osallistuvia maita on 22, Suomi mukaan lukien. Virasto aloitti toimintansa vuonna 2021. Sillä on toimivalta tutkia EU:n taloudellisia etuja vahingoittavia rikoksia ja nostaa syytteitä niiden perusteella. EPPO tutkii EU:n varoihin kohdistuvia petoksia, joissa on kyse yli 10 000 €:n suuruisista määristä, tai rajat ylittäviä alv-petoksia, joiden aiheuttama vahinko on yli 10 milj. €. EPPO toteuttaa tutkinta- ja syytetoimia sekä hoitaa syyttäjän tehtäviä EPPO:n toimintaan osallistuvien jäsenvaltioiden toimivaltaisissa tuomioistuimissa siihen saakka, kunnes asia on lopullisesti ratkaistu.

Neuvoston asetuksen (EU) 2017/1939 (EPPO-asetus) 24 artiklan 1. kohdan mukaan ”Unionin toimielinten, elinten ja laitosten sekä jäsenvaltioiden sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaisesti toimivaltaisten viranomaisten on ilmoitettava ilman aiheetonta viivytystä EPPOlle kaikesta rikollisesta toiminnasta, jonka osalta se voisi käyttää toimivaltaansa”. Suomessa EPPO-lain 7 §:n mukaan syyttäjä ilmoittaa rikosasiasta EPPOlle, jotta se voi harkita, käyttääkö toimivaltaansa.

EPPO-asetuksen 24 artiklan 2. kohdan mukaan ”Jos jäsenvaltion oikeus- tai lainvalvontaviranomainen aloittaa sellaista rikosta koskevan tutkinnan, jonka suhteen EPPO voisi käyttää toimivaltaansa [–], tai jos koska tahansa tutkinnan aloittamisen jälkeen jäsenvaltion toimivaltainen oikeus- tai lainvalvontaviranomainen katsoo, että tutkinta koskee tällaista rikosta, tämän viranomaisen on ilmoitettava tästä ilman aiheetonta viivytystä EPPOlle, jotta viimeksi mainittu voi päättää, käyttääkö se oikeuttaan ottaa asia käsiteltäväkseen 27 artiklan mukaisesti.” Tässäkin tapauksessa kansallisena viranomaisena Suomessa toimii syyttäjä.

25 artiklan 1. kohdan mukaan ”EPPO käyttää toimivaltaansa joko aloittamalla tutkinnan 26 artiklan nojalla tai päättämällä käyttää 27 artiklan mukaista oikeuttaan ottaa asia käsiteltäväkseen. Jos EPPO päättää käyttää toimivaltaansa, toimivaltaiset kansalliset viranomaiset eivät saa käyttää omaa toimivaltaansa saman rikollisen toiminnan osalta.” Artiklan 2. kohdan mukaan ”jos 22 artiklan soveltamisalaan kuuluva rikos on aiheuttanut tai todennäköisesti aiheuttaa unionin taloudellisille eduille vahinkoa alle 10 000 euroa, EPPO voi käyttää toimivaltaansa ainoastaan, jos a) tapauksella on sellaisia unionin tason vaikutuksia, jotka edellyttävät EPPO:n suorittamaa tutkintaa; tai b) unionin virkamies- tai muun henkilöstön tai unionin toimielinten jäsenten voidaan epäillä syyllistyneen kyseiseen

rikokseen. EPPO kuulee tarvittaessa toimivaltaisia kansallisia viranomaisia tai unionin elimiä määrittääkseen, täyttyvätkö ensimmäisen alakohdan a ja b alakohdassa säädetyt perusteet.” EPPO-lain 8 §:n mukaan Suomessa kansallisena viranomaisena toimii valtakunnansyyttäjän toimisto.

### **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 strategiassa käytetään termejä petos, väärinkäytös ja sääntöjenvastaisuus kuvaamaan toimintaa, joka ei noudata kaikkia kyseistä toimintaa säänteleviä lakeja, asetuksia ja määräyksiä.

ERI-rahastojen yleisasetus (EU) 2021/1060 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 petostyyppisiin, 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.<sup>11</sup>

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

Termi	Määritelmä
Väärinkäytös	<b>Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 2988/95 1 artikla 2 kohta</b> ”Väärinkäytösten tunnusmerkit toteuttaa jokainen yhteisön oikeuden säännöksen tai määräyksen rikkominen, joka johtuu taloudellisen toimijan teosta tai laiminlyönnistä ja jonka tuloksena on tai

<sup>11</sup> Euroopan komissio (2014): *Report from the Commission to the Council and the European Parliament. EU Anti-Corruption Report*, 6–7.

	<p>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><b>Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 2988/95 7 artikla</b>  ”Yhteisön hallinnollisia toimenpiteitä ja seuraamuksia voidaan soveltaa 1 artiklassa tarkoitettuihin taloudellisiin toimijoihin eli luonnollisiin henkilöihin tai oikeushenkilöihin sekä muihin yksikköihin, 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 huolehditava sen ehkäisystä.”</p>
Sääntöjenvastaisuus	<p><b>Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1060 2 artikla 31 kohta</b>  ”sääntöjenvastaisuudella' [tarkoitetaan] mitä tahansa sovellettavan lainsäädännön rikkomista, joka johtuu talouden toimijan teosta tai laiminlyönnistä ja joka tuottaa tai voisi tuottaa vahinkoa unionin talousarviolle siihen kohdistuvan perusteettoman menon vuoksi;”</p> <p><b>2 artikla 30 kohta</b>  ”'talouden toimijalla' [tarkoitetaan] luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä taikka muuta tahoa, joka osallistuu rahastoista annettavan avustuksen täytäntöönpanoon, paitsi jäsenvaltiota sen käyttäessä toimivaltaansa julkisena viranomaisena;”</p>
Petos	<p><b>Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta tehty yleissopimus 1995, 1 artikla</b>  Euroopan unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvalla petoksella tarkoitetaan tahallista tekoa tai laiminlyöntiä, jolla tavoitellaan oikeudetonta etua.</p> <p>Petoksella viitataan tässä strategiassa aina epäiltyyn tahalliseen tekkoon, vaikka sitä ei olisi vielä todistettu rikokseksi. Teko on epäilty rikos siihen asti, että tuomioistuin tai syyttäjä antaa asiassa lopullisen 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.

Nämä kolme petoksiin kannustavaa osatekijää ovat mahdollisuus, järkipäisyys ja taloudellinen paine.<sup>12</sup>

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 järkipäisyydellä 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 motivointia.<sup>13</sup> Kolmanneksi taloudellinen paine, kuten oma tai yrityksen huono taloustilanne, voi myös yllyttää petoksiin.<sup>14</sup> Petosriskien arvioinnissa tulisi pohtia, millaisia kannustimia, paineita ja mahdollisuuksia petoksiin henkilöstöllä tai asiakkailta voi olla.<sup>15</sup>

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.<sup>16</sup> 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 selväsanainen tuomitseminen organisaatiossa sen ylimmästä johdosta alkaen tekee petostentekijöille selväksi, ettei 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.<sup>17</sup>

<sup>12</sup> 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>.

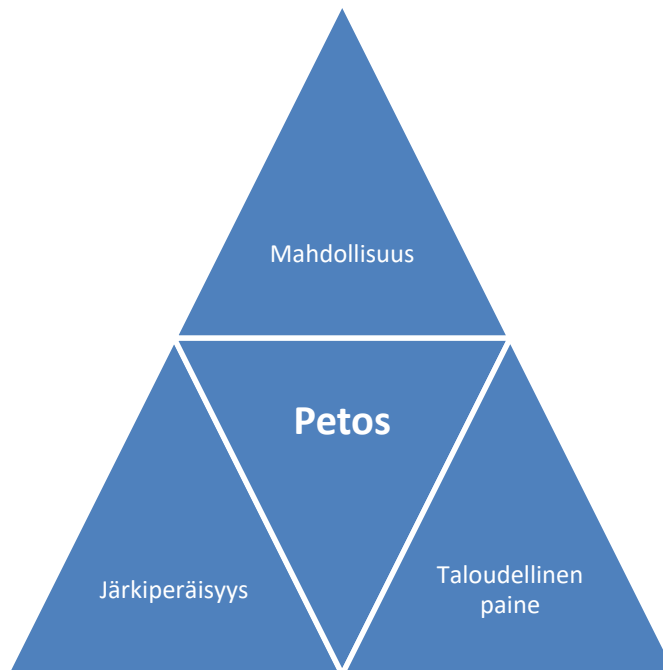
<sup>13</sup> Euroopan komissio: EAKR:n, ESR:n ja koheesiorahaston petosindikaattoreita koskeva tiedote, 7. (COCOF 09/0003/00-FI).; Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (2017): Previsión y Lucha Contra el Fraude en Fondos Europeos", [http://www.mapama.gob.es/fr/pesca/temas/fondos-europeos/2017-03-02-seminario-fraude-pesca\\_tcm12-449560.pdf](http://www.mapama.gob.es/fr/pesca/temas/fondos-europeos/2017-03-02-seminario-fraude-pesca_tcm12-449560.pdf).

<sup>14</sup> Euroopan komissio: EAKR:n, ESR:n ja koheesiorahaston petosindikaattoreita koskeva tiedote, 7. (COCOF 09/0003/00-FI).

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Kovacich, Gerald L. (2008), *Fighting Fraud: How to Establish and Manage an Anti-Fraud Program*. Amsterdam: Butterworth-Heinemann, 69–73.



Kuva 1. Donald R. Cressey'n petoskolmio.

### 3.3. Petostentorjunnan neljä peruselementtiä

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

1. Ennaltaehkäisevillä toimilla vähennetään väärinkäytösten ja petosten tapahtumisen riskiä. Petostentorjuntastrategiassa 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.

Euroopan komissiolla ja jäsenmailla on nollatoleranssi petoksia ja korruptiota kohtaan, ja petosten torjunta on olennainen osa sisäistä ohjausta. Komission petosten vastaisen strategian mukaan niitä tulee vastustaa kustannustehokkailla toimenpiteillä, ammattimaisella henkilöstöllä, EU-varojen läpinäkyvällä käytöllä, petostentorjunnan kehittämällä, tehokkaalla tutkintakapasiteetilla ja nopealla tiedonvaiholla, nopeilla korjaustoimenpiteillä, viranomaisten kansainvälisellä ja kansallisella yhteis-



työllä sekä tehokkaalla sisäisellä ja ulkoisella viestinnällä. Uuden strategian kaksi päätavoitetta on parantaa tiedonkeruuta ja analysointia sekä koordinaatiota, yhteistyötä ja prosesseja.<sup>18</sup> Kaikissa Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahaston Suomen ohjelmasta 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 EMKVR-rahastossa ovat tukeen kelpaamattomiin projekteihin ja/tai kuluihin liittyvät, väärin metodein tehtyihin hakemuksiin liittyvät ja tukiin kelpaamattomiin hakijoihin liittyvät prosessit.<sup>19</sup> Mahdolliset väärinkäytöstopaukset 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.

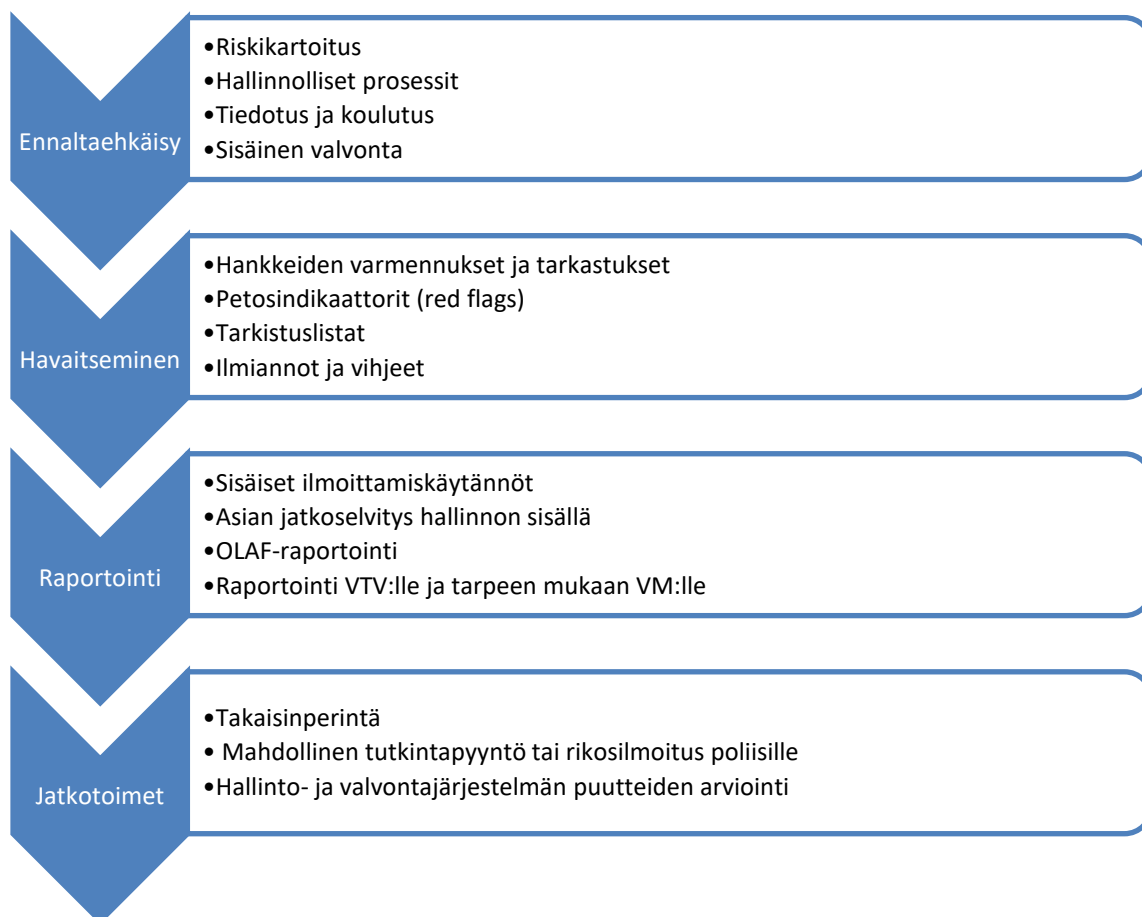
Suomessa ei ole kertaakaan koko EU-jäsenyyden aikana tullut hallintoviranomaisen tietoon kalatalouden tukijärjestelmiin kohdistunutta väärinkäytöstä, joka olisi saatettu tuomioistuimen arvioitavaksi. Petosten riskiä voidaan siten historian valossa pitää vähäisenä.

Vähäisen riskin johdosta oikeasuhtainen petostentorjunta merkitsee EMKVR: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. Tärkeä osa petostentorjuntaa on myös tuenhakijoiden huolellinen ohjeistaminen, jotta tahattomien väärinkäytösten määrä saadaan minimoitua.

---

<sup>18</sup> Euroopan komissio (2019): *Joint Anti-Fraud Strategy for Shared & Indirect Management 2020-2025 (DG REGIO, DG EMPL, DG MARE)*, 10.

<sup>19</sup> Euroopan komissio (2019): *Joint Anti-Fraud Strategy for Shared & Indirect Management 2020-2025 (DG REGIO, DG EMPL, DG MARE)*, 24.



### 3.4. Toimenpiteiden vuosikalenteri

Tammi–kesäkuu

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

Heinä–joulukuu

Toimenpide	Vastuutaho
Riskikartoituksen päivittäminen, tarvittavat korjaavat toimenpiteet sekä petosindikaattorien (red flags) tunnistaminen (esim. kahden vuoden välein).	Hallintoviranomainen

Petostentorjuntastrategian toteuttamisen seuranta.	Hallintoviranomainen
OLAF-väärinkäytösraportointi 31.8 mennessä (2.vuosineljännes 1.4–30.6)	Kirjanpito toiminto (ja KEHA)
OLAF-väärinkäytösraportointi 30.11 mennessä (3.vuosineljännes 1.7–30.9)	Kirjanpito toiminto (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 petosskenaarioita.

Väärinkäytöksiä voidaan torjua myös koulutuksella, tiedottamisella ja eettisen toimintakulttuurin kehittämällä. Organisaation johdon tulee selväsanaisesti tuomita petokset ja väärinkäytökset. Ilmapii-riin on oltava sellainen, että työntekijät uskaltavat tuoda havaintonsa esiin ja voivat luottaa siihen, että ne käsitellään asianmukaisesti. Ilmoittajansuojelulaki (1171/2022) velvoittaa suojelemaan väärinkäytösepäilyistä ilmoittanutta työntekijää. Lain soveltamisalaan kuuluvat Euroopan unionin varainhoitoa tai menojen toteuttamista tai unionin tulojen taikka varojen keräämistä koskevan lainsäädännön tai määräysten rikkomista koskevat väärinkäytösilmoitukset.

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

### 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 toiminnoista ja havaitsemismenetelmistä ja siirtää ilmenneet tapaukset toimivaltaisille viranomaisille, sillä näin se lähettää selvän viestin mahdollisille tekijöille ja vähentää houkutusta ryhtyä petoksiin.

ERI-rahastojen yleisasetuksen (EU) 2021/1060 72 artiklan mukaan hallintoviranomainen vastaa ohjelman hallinnosta, jotta ohjelman tavoitteet voidaan toteuttaa. Hallintoviranomainen valvoo myös välittäviä toimielimiä. Se voi antaa niille ohjeita ja tarkastusluetteloita sekä arvioida ja tarkastaa niiden toimintaa. Näin hallintoviranomainen varmistaa petostentorjunnan asianmukaisen toteutumisen myös välittäville elimille siirtämässään tehtävissä.

Kirjanpito toiminto vastaa vuosittaisen välimaksupyynnön laatimisesta ja toimittamisesta komissioon. Se todentaa tilityksen täydellisyyden EMKVR-järjestelmän, ELY-keskusten kirjanpidon, takaisinperintäpäästösten ja tarkastusviranomaisen toimittamien tietojen avulla. Lisäksi se varmistaa, että hallintoviranomainen on tehnyt riittävät varmennukset tehtyjen maksatusten osalta. Kirjanpito toiminto 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.<sup>20</sup>

Valtion henkilöstö on joko virka- tai työsuhteessa. Virkasuhde on yleisin, varsinkin kun on kyse tehtävästä, jossa käytetään julkista valtaa eli päätetään kansalaisten, yritysten ja yhteisöjen eduista, oikeuksista ja velvollisuuksista.<sup>21</sup> Virkavastuun tarkoituksena on vahvistaa kansalaisten luottamusta julkishallintoon.<sup>22</sup> Määräaikaisten virkasuhteiden ja työsuhteiden yleistymisen saattaa vaikuttaa petos-tentorjuntaan, sillä vakituisessa virassa olevalla on paljon menetettävää, jos hän jää kiinni petoksesta. Lisäksi määräaikaisessa virka- 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.

### **Eturistiriidat**

Eturistiriidalla tarkoitetaan tilanteita, joissa henkilön kyky hoitaa tehtäviään puolueettomasti ja objektiivisesti vaarantuu perhe- tai tunnesiteisiin, poliittiseen tai kansalliseen yhteenkuuluvuuteen, taloudellisiin etuihin tai muihin välittömiin tai välillisiin henkilökohtaisiin etuihin liittyvistä syistä. Suomen lainsäädännössä virkatoimiin liittyvien eturistiriitojen ennaltaehkäisystä säännellään mm. hallintolain ja virkamieslain säännöksillä sekä EU:n varainhoitoasetuksen (1046/2018) 61 artiklassa.

Virkamiehen on jäävättävä itsensä sellaisista toimista, jotka koskevat hänen henkilökohtaisia etujaan. Henkilö ei saa päättää julkisten varojen myöntämisestä sellaisen hankkeen tai toiminnan toteuttamiseen, johon hän tai hänen lähipiirinsä osallistuvat tai ovat osallistuneet, eikä arvioida, seurata, valvoa tai tarkastaa tällaista hanketta tai toimea. Myös kalaleader-toimijat sekä seurantakomitean jäsenet ovat velvollisia jääväämään itsensä tilanteissa, joissa eturistiriidan riski on olemassa. Avustuksen saajilla on velvollisuus välttää eturistiriitoja hankintamenettelyissään.

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> Valtiolle.fi (2022): ”Palvelussuhteen ehdot”, saatavilla [https://www.valtiolle.fi/fi-FI/Toihin\\_valtiolle/Palvelussuhteen\\_ehdot](https://www.valtiolle.fi/fi-FI/Toihin_valtiolle/Palvelussuhteen_ehdot)

<sup>22</sup> Valtiolle.fi (2022): ”Arvot ja vastuullisuus”, saatavilla [https://www.valtiolle.fi/fi-FI/Toihin\\_valtiolle/Arvot\\_ja\\_vastuullisuus](https://www.valtiolle.fi/fi-FI/Toihin_valtiolle/Arvot_ja_vastuullisuus)

Rahaston tietojärjestelmä edellyttää tukipäätöksen ja maksupäätöksen esittelijältä ja ratkaisijalta va-  
kuutusta siitä, ettei tällä ole päätökseen liittyvää eturistiriitaa.

### **Tuettavien toimien valinta ja tukipäätösten laatiminen**

Jokaisesta hakemuksesta täytetään tarkistuslista, jonka kysymyksillä on tarkoitus varmistaa mm. ha-  
kijan ja hankkeen tukikelpoisuus.

Tukipäätökset laaditaan ja hyväksytään sähköisessä tietojärjestelmässä. Tietojärjestelmän avulla eh-  
käistään väärinkäytöksiä valintaprosessissa.

Läpinäkyvyyden vuoksi luettelo EMKVR-tukea saavista hankkeista ja tuen määrästä julkaistaan inter-  
netissä ja päivitetään vähintään kerran viikossa. Läpinäkyvyys ja avoimuus tekevät petollisesta toimin-  
nasta vaikeampaa.

### **Hallinnolliset varmennukset**

Tukihakemuksen yhteydessä hallinnollisesta varmennuksesta vastaa ELY-keskus hyödyntäen mm. ha-  
kemuksen tarkistuslistaa. Tukipäätöksen valmistelijan tulee tarkistaa esimerkiksi Ruokaviraston rikko-  
musrekisteristä, ettei hakija ole syyllistynyt yhteisen kalastuspolitiikan sääntöjen rikkomiseen. Maksu-  
hakemuksen yhteydessä hallinnollisesta varmennuksesta vastaa KEHA-keskus niin ikään tarkistuslistan  
avulla. Asiakirjatarkastus tehdään kaikkiin hankkeisiin. Säännölliset ja usean toimijan tekemät varmen-  
nukset ovat tärkeitä petosyritysten havaitsemisessa.

Varmennuksia tekevien välittävien elinten tulee ottaa käyttöön erityismenettelmät epäilyttävien asia-  
kirjojen tarkastamista varten. Kaikessa viranomaistoiminnassa tulee ottaa huomioon, että niin hylkää-  
mis-, valinta- kuin myöntämisperusteiden arviointiin liittyviä asiakirjoja voidaan väärentää. Havaites-  
saan mahdollisen väärennoksen tulee viranomaisen ilmoittaa siitä oikeusviranomaisille.<sup>23</sup>

EMKR-kaudella paikan päällä tehtävä varmennus tehtiin kaikkiin investointihankkeisiin, joille myön-  
netty tuki oli vähintään 100 000 euroa. Pienemmille hankkeille varmennuksia tehtiin satunnaisotan-  
nalla. Vastaavaa menettelyä on jatkettu EMKVR-kauden alussa. Myöhemmin on mahdollista siirtyä  
riskiperusteisempaan otantaan, jos se katsotaan perustelluksi. 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 petoksentehtävä tietää, että hanke voi vali-  
koitua otannassa tarkastuslistalle. Lisäksi hanke voidaan tarkastaa paikan päällä aina, jos siihen liittyy  
epäselvyyksiä. Riskiperusteinen otanta voisi kuitenkin auttaa kohdentamaan hallinnon resursseja  
aiempaa tehokkaammin.

### **Maksuhakemusten käsittely**

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

### **Julkiset hankinnat**

---

<sup>23</sup> Euroopan komissio: *Väärennettyjen asiakirjojen havaitseminen rakennetoimien alalla. Käytännön opas hal-  
lintoviranomaisille*, 9–11.

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-, kalatalous- ja vesiviljelyrahaston Suomen ohjelmassa tuenhakijoita on ohjeistettu siitä, että hankintalakia on noudatettava, kun hankinta täyttää julkisen hankinnan kriteerit. Lain noudattaminen varmistetaan hakijalta maksuhakemuksen yhteydessä pyydettävillä tiedoilla, joita ovat muiden muassa Hilmassa julkaistu hankintailmoitus, perustelut mahdolliselle suorahankinnan käytölle ja hankintaa koskeva perusteltu, kirjallinen päätös. Lisäksi maksuhakemusten tarkastamisessa käytettävissä 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 petostenttorjuntaa. 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 myönnössä tukipäätöksen esittelijä ja tukipäätöksen hyväksyjä sekä maksuissa maksupäätöksen esittelijä ja maksupäätöksen hyväksyjä. Lisäksi tietojärjestelmissä on selaajaoikeuksia mm. tarkastus- ja raportointitoimia varten, sekä pääkäyttäjaoikeudet maa- ja metsätalousministeriössä. Se voi tarvittaessa poistaa tai jähdyttää 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 vääriinkäytöksiä 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 EMKVR:n järjestelmissä maa- ja metsätalousministeriön virkamies. Uudella sovelluskohtaisella hakemuksella on automaattisesti päättymispäivä, jos palvelussuhde on määräaikainen, eli hakija ei voi hakea käyttöoikeuksia palvelussuhteen kestoja pidemmäksi ajaksi. Muussa tapauksessa päättymispäiväkenttä on tyhjä, eli oikeuksia voi hakea toistaiseksi voimassa olevana. Hakija voi myös itse lisätä hakemukselle päättymispäivän esimerkiksi esimiestä sijaistaessaan. Pääsynhallinta-sovelluksessa on käytössä vahva tunnistautuminen puhelinsovelluksen avulla.

### 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.<sup>24</sup>

Euroopan petostentorjuntavirasto OLAF ylläpitää Sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmä IMS:ää, joka sisältää tietoja EU-varojen käytössä tapahtuneista sääntöjenvastaisuuksista. Järjestelmän tietovarantoja voi käyttää apuna analyyseissa ja tarkastusten valmistelussa.<sup>25</sup>

Komissiolla on käytössä myös OWNRES-tietokanta, johon jäsenmaat tallentavat tietoja petoksista ja sääntöjenvastaisuuksista, joiden määrät ylittävät 10 000 euroa.<sup>26</sup>

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.<sup>27</sup>

Arachne on tiedonlouhintaan ja datan rikastamiseen tarkoitettu työkalu. Sitä käytetään rakennerahastojen hallinnollisiin tarkastuksiin ja hallinnon tarkastuksiin. Arachnea voivat käyttää sekä komissio että jäsenmaiden edustajat. Arachnea voidaan hyödyntää sopivien tarkastuskohteiden valinnassa, ja sen avulla voidaan tehostaa hallinnollisia tarkastuksia.<sup>28</sup>

<sup>24</sup> OLAF (2023): *“Sharing data and expertise”*, [https://anti-fraud.ec.europa.eu/policy/policies-prevent-and-deter-fraud/sharing-data-and-expertise\\_fi](https://anti-fraud.ec.europa.eu/policy/policies-prevent-and-deter-fraud/sharing-data-and-expertise_fi)

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> OLAF (2023), *“Union Anti-Fraud Programme - AFIS component”*, [https://anti-fraud.ec.europa.eu/policy/union-anti-fraud-programme-uafp/union-anti-fraud-programme-afis-component\\_en](https://anti-fraud.ec.europa.eu/policy/union-anti-fraud-programme-uafp/union-anti-fraud-programme-afis-component_en)

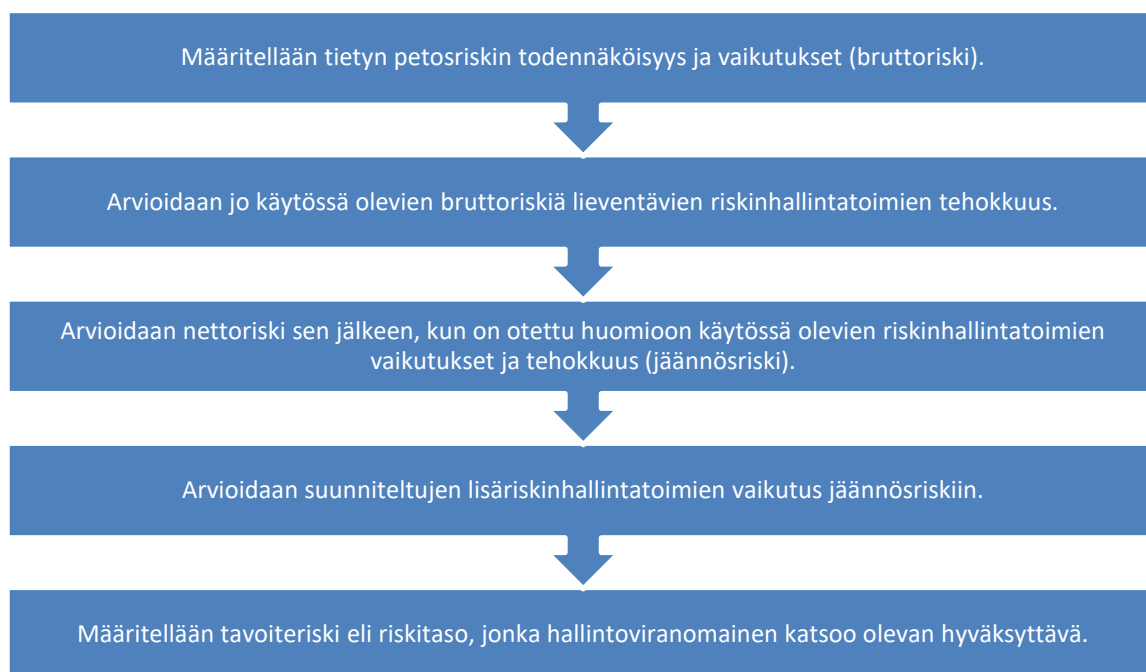
<sup>28</sup> Euroopan parlamentti (2023): *Petostentorjunta ja Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaaminen*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/32/petostentorjunta-ja-euroopan-unionin-taloudellisten-etujen-suojaaminen>

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.<sup>29</sup>

#### 4.2. Riskikartoitus ohjelmakaudella 2021–2027

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.

Petosriskiarvioinnin viisi päävaihetta ovat seuraavat<sup>30</sup>:



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.

Itsearviointien toteuttamisessa tulee olla mukana kaikki hallintoviranomaisen eri vastuualueiden tärkeimmät toimijat sekä kirjanpito- ja täytäntöönpanoelinten edustajat. Tarvittaessa voidaan

<sup>29</sup> Euroopan komissio (2014): *Petosriskinarviointi sekä tehokkaat ja oikeasuhtaiset petostentorjuntatoimenpiteet, liite I.*

<sup>30</sup> Euroopan komissio (2014): *Petosriskinarviointi sekä tehokkaat ja oikeasuhtaiset petostentorjuntatoimenpiteet.*



hyödyntää myös ulkopuolista asiantuntemusta. Tarkastusviranomaisen tarkastaa tehdyn riskinarvioinnin.

Arvioinnissa tulee pyrkiä ottamaan huomioon EMKVR: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 tuki maksetaan automaattisesti ELY-keskuksen tekemän myöntöpäätöksen perusteella ja KEHA-keskuksen tekemä varmuus jää pois. Lisäksi taloudellisesti merkittävimmissä 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.

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:<sup>31</sup>

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

Lisäksi apuna voidaan käyttää Euroopan komission tarjoamaa petosriskin itsearviointivälinettä ja luetteloa lieventävistä riskinhallintatoimista.<sup>32</sup>

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 riittävyyttä tulee arvioida ja tarpeen mukaan päivittää käytössä olevia toimia.<sup>33</sup>

EMKR-ohjelmakauden 2014–2020 lopussa tehdyssä itsearviointiprosessissa käytiin läpi tunnistetut riskit, riskin toteutumisen todennäköisyydet ja vaikutukset, käytössä olevat toimet ja mahdolliset tarvittavat lisätoimet. Riskien toteutumisen todennäköisyyksien ja vaikutusten arviointiin olevan kaikissa tunnistetuissa riskeissä vähäisiä tai korkeintaan kohtalaisia. Mahdollisia lisätoimia arvioitiin tarvittavan seuraavissa tunnistetuissa riskeissä:

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> *Petosriskinarviointi sekä tehokkaat ja oikeasuhteiset petostentorjuntatoimenpiteet, liitteet I ja II.*

<sup>33</sup> 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.

- Hakijoiden väärät ilmoitukset hakijan tai hankkeen tukikelpoisuudesta, jossa mahdollisena lisätoimena voidaan käyttää hankintojen ohjeistusta ja hankintojen tarkempaa läpikäyntiä päätösvaiheessa. Myös takaisinperintöjen tarkempi läpikäynti viranomaisten kesken vastaavien ongelmien ja virheiden vähentämiseksi nostettiin esille.
- Päällekkäinen rahoitus (EU tai kansallinen), jossa mahdollisena lisätoimena on EMKVR-tukien laittaminen kasvu-CRM:ään uudella ohjelmakaudella. Lisäksi järjestelmän aktiivisempaa käyttöä ja koulutusta pidettiin hyvänä keinona.
- Ilmoittamatta jääneet eturistiriidat tai lahjukset (tuensaaja suosii tiettyä tarjoajaa) ja kilpailutuksen vältteleminen sekä kilpailumenettelyn manipulointi tietyn tarjoajan eduksi (tarjoajien vilpilliset tarjoukset, virheellinen hinnoittelu), jossa mahdollisena lisätoimena voidaan käyttää anonyymiä ilmiäntomekanismia vilppiäilyjä varten.
- Puutteellinen hallinnon tarkastusmenettely (hallintoviranomaisen riittämättömät taidot tai resurssit) ja puutteellinen menojen todentamismenettely (kirjanpito toiminnon riittämättömät taidot tai resurssit), jossa mahdollisena lisätoimena voidaan käyttää havaittujen ongelmien järjestelmällisempää läpikäyntiä.

### 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.<sup>34</sup> 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.

Petostentorjuntakoulutuksen jälkeen jokaisen EMKVR:n parissa työskentelevän työntekijän tulee tuntea vähintään seuraavat asiat<sup>35</sup>:

- Petosten ja väärinkäytösten määritelmät sekä aiheeseen liittyvä EU:n sääntely ja ohjeistus
- Petostentorjuntastrategian olemassaolo ja sen yksityiskohdat siltä osin kuin ne koskevat heitä
- EU:n petostentorjuntapolitiikka ja EMKVR:n nollatoleranssi petoksiin sekä näiden tarpeellisuus
- Omassa työssä sovellettavat toimenpiteet ja menettelytavat petosten torjumiseksi

<sup>34</sup> Kovacich, Gerald L. (2008), *Fighting Fraud: How to Establish and Manage an Anti-Fraud Program*. Amsterdam : Butterworth-Heinemann, 28.

<sup>35</sup> Vrt. idem., 183–84.

- 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

EMKVR:n ohjelmakautta 2021–2027 edeltäneellä EMKR:n ohjelmakaudella 2014–2020 on järjestetty petostentorjuntakoulutusta viranomaisille, ja uusille työntekijöille järjestetään myös koulutusta aiheesta.

#### 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 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 rikoksia<sup>36</sup>. 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 sekä koordinointia. 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 päällä tarkastuksia ja todentamisia toimijoille, joille on myönnetty suoraan tai välillisesti unionin rahoitusta.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> OLAF (2023), "Tietoa OLAFista", [https://anti-fraud.ec.europa.eu/about-us/what-we-do\\_fi](https://anti-fraud.ec.europa.eu/about-us/what-we-do_fi)

<sup>37</sup> OLAF (2023), "Tietoa OLAFista", [https://anti-fraud.ec.europa.eu/about-us/what-we-do\\_fi](https://anti-fraud.ec.europa.eu/about-us/what-we-do_fi)

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.<sup>38</sup> Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahastossa 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.<sup>39</sup>

Jäsenvaltioiden AFCOS-yksiköiden tehtävänä on myös koordinoita jäsenvaltion sisäistä viranomaisyhteistyötä EU:n taloudellisten etujen suojelemiseksi. Suomen AFCOS-yksikkönä toimii valtiovarainministeriön valtiovarain controller -toiminto.<sup>40</sup>

#### 4.4.3. Petollisen toiminnan torjunnan yhteensovittamista käsittelevä EU:n neuvonantava komitea Cocolaf

Petollisen toiminnan torjunnan yhteensovittamista käsittelevän EU:n neuvonantavan 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.<sup>41</sup>

#### 4.4.4. Euroopan syyttäjänvirasto (EPPO)

Euroopan syyttäjänviraston EPPO:n alaisuuteen liittyviä rikoksia ovat:

- Rajat ylittävät ALV-petokset, joiden yhteenlaskettu arvo on vähintään 10 miljoonaa euroa
- muut petokset, jotka vaikuttavat EU:n taloudellisiin intresseihin
- korruptio, joka vahingoittaa tai todennäköisesti vahingoittaa EU:n taloudellisia intressejä
- virkamiehen tekemä EU:n rahastojen tai varojen väärinkäyttö
- rahanpesuun tai järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvät rikokset ja muut rikokset, jotka erottamattomasti linkittyvät edellisiin kategorioihin.

Laissa Suomen osallistumisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) toimintaan (2021/66) 2 §:n mukaan Euroopan syyttäjänvirasto on toimivaltainen käyttämään EPPO-asetuksessa tarkoitettua tut-

<sup>38</sup> Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2015/1974, 3 artikla.

<sup>39</sup> OLAF (2023), "Anti-fraud coordination service (AFCOS)", [https://anti-fraud.ec.europa.eu/investigations/anti-fraud-coordination-service-afcos\\_en](https://anti-fraud.ec.europa.eu/investigations/anti-fraud-coordination-service-afcos_en)

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41</sup> Eurlex: Petollisen toiminnan torjunnan yhteensovittamista käsittelevä EU:n komitea. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l33161&from=EN>

kinta- ja syytetoimivaltaa Suomessa. EPPO:n vastuulle kuuluvat kuitenkin ainoastaan sellaiset rikokset, jotka vahingoittavat tai uhkaavat vahingoittaa EU:n taloudellisia intressejä ja vahinkojen arvo on vähintään 10 000 euroa, lukuun ottamatta EPPO-asetuksessa mainittuja poikkeuksia. EPPO-lain 7 §:n mukaan rikosasiassa syyttäjän tulee ilmoittaa valtuutetulle Euroopan syyttäjälle EPPO-asetuksen 24 artiklassa tarkoitetusta rikosasiasta.

## 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 analytyttiset työkalut, jotka tuovat esiin poikkeavuuksia, selkeät ilmoitusjärjestelmät sekä säännölliset riskinarvioinnit. Toimivat ilmoitusjärjestelmät ovat tärkeitä, sillä väärinkäytökset tulevat usein ilmi vihjeen tai ilmiannon avulla. Myös viranomaisten tekemät tarkastukset, kuten menojen täsmäytykset, tilintarkastukset ja paikan päällä tehtävät valvontakäynnit voivat tuoda esiin petoksia ja väärinkäytöksiä.

Yleisasetuksen (EU) 2021/1060 78 artiklan mukaan tarkastusviranomaisen on laadittava hallintoviranomaista kuultuaan riskinarviointiin perustuva tarkastusstrategia, jossa otetaan huomioon 69 artiklan 11 kohdassa tarkoitettu hallinto- ja valvontajärjestelmän kuvaus ja joka kattaa järjestelmätarkastukset ja toimien tarkastukset. Tarkastusstrategia on päivitettävä vuosittain, ja se on toimitettava pyynnöstä komissiolle. Tarkastusviranomaisen on komission mukaan myös suositeltavaa laatia riskinarviointijärjestelmä.<sup>42</sup> Määrämuotoiset tarkastusmenetelmät edistävät väärinkäytösten havaitsemista, ja strategian päivittäminen auttaa ennakoimaan mahdollisia uusia petosuhkia ja reagoimaan niihin hyvissä ajoin.

Tarkastusviranomaisen vastuulla on suorittaa järjestelmätarkastuksia, toimien tarkastuksia ja tilintarkastuksia. Järjestelmätarkastukset kohdennetaan välittäviin elimiin, hallintoviranomaiseen ja kirjanpito toimintoon kuhunkin erikseen. Tarkastusstrategiaan on sisällyttävä juuri nimettyjen hallintoviranomaisten ja kirjanpito toiminnosta vastaavien viranomaisten järjestelmätarkastuksia. Toimien tarkastusten on sisällettävä toimen fyysistä toteuttamista koskevia paikalla tehtäviä varmuuksia vain, jos se on tarpeen toimen tyyppin takia.

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

---

<sup>42</sup> 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.*

Tarkastusviranomaisen tukena paikan päällä tehtäviä tarkastuksia tekee satunnaisotannan perusteella Ruokavirasto. 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. Ruokavirasto 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.

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.

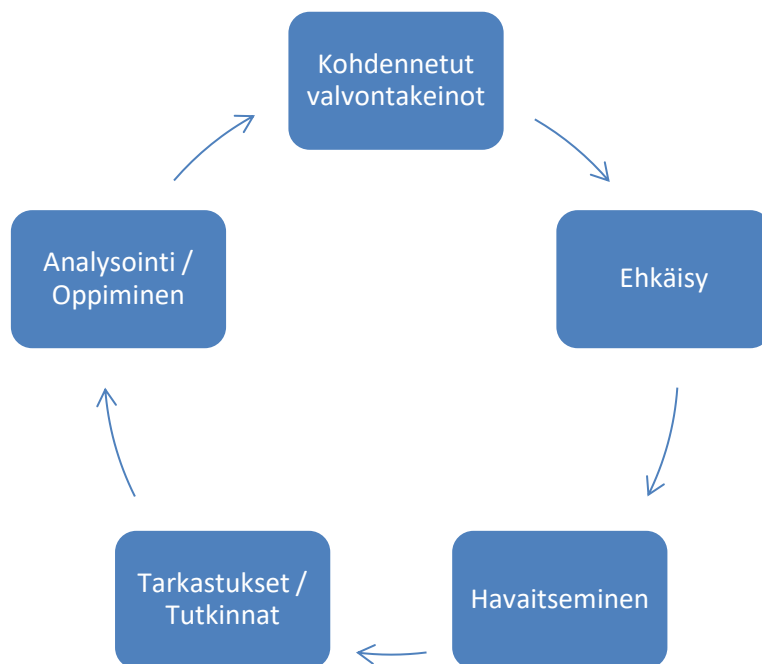
Jos viranomaisilla on tiedossaan erityisen riskialttiita toimintoja esimerkiksi omalla maantieteellisellä alueellaan, tulisi tarkastuksia tekevän henkilöstön huomio kiinnittää erityisesti näihin kysymyksiin.

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.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> 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.



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 tahalliseen väärinkäytöksestä. Mitä useampi indikaattori on yhdistettävissä samaan tapaukseen, 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.<sup>44</sup> Ylisuuret kulut esimerkiksi tavaratoimituksista tai palkkakustannuksista voivat nekin herättää epäilyksiä.<sup>45</sup>

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.<sup>46</sup> 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 tietoturvasa, esimerkiksi ohjelmistojen käyttäminen yhteisillä tunnuksilla ja salasanoilla, voi olla hälytysmerkki.<sup>47</sup>

EMKR-ohjelmalle on laadittu omat petosindikaattorit, ja niistä on järjestetty viranomaisille koulutusta. Indikaattorit päivitetään EMKVR-kaudelle.

### 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 EMKVR-ohjelman tarkistuslistat lisätään osaksi sähköistä järjestelmää. Näin tietojärjestelmässä varmistetaan, että hakemuksesta ei voi tehdä päätöstä ennen kuin tarkistuslista on hyväksyttävällä tavalla täytetty. Ennen kuin tarkistuslistat saadaan osaksi järjestelmää, ne täytetään järjestelmän ulkopuolella ja lisätään tukipäätökselle liitteeksi. Tarkistuslista on pakollinen liite. 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. Epäilyllä väärinkäytöksen tekijä voi olla tuensaaja tai työtehtävissä oleva virkamies. Epäilyistä petoksesta ilmoitetaan yleensä kohteena olevan yhteisön hallinnolle, paitsi jos hallinnon epäillään olevan mukana petoksessa.

<sup>44</sup> Euroopan komissio: *Väärennettyjen asiakirjojen havaitseminen rakennetoimien alalla. Käytännön opas hallintoviranomaisille*, 12–14.

<sup>45</sup> Accounting Web (2004): "20 Ways You Can Detect Fraud". <https://www.accountingweb.com/aa/law-and-enforcement/20-ways-you-can-detect-fraud>.

<sup>46</sup> Euroopan komissio (2011): *Anonymisoitujen tapausten kokoelma. Rakenteelliset toimet*.

<sup>47</sup> Chartered Institute of Management Accountants CIMA (2008): *Fraud Risk Management. A Guide to Good Practice*, 39–40.



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.<sup>48</sup>

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.<sup>49</sup>

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. Ilmoittajan suojeleminen perustuu ilmoittajansuojelulakiin (1171/2022) ja EU:n ilmoittajansuojeludirektiiviin (EU 2019/1937). Organisaatiossa havaitusta väärinkäytöksestä ilmoitus tehdään ensisijaisesti kyseisen organisaation sisäiseen ilmoituskanavaan. Ilmoitus on mahdollista tehdä tietyissä tapauksissa myös oikeuskanslerinviraston keskitettyyn ulkoiseen ilmoituskanavaan tai suoraan toimivaltaiselle viranomaiselle. Oikeuskanslerinvirasto siirtää keskitettyyn ulkoiseen ilmoituskanavaan tehdyt ilmoitukset toimivaltaiselle viranomaiselle, joka tutkii ilmoituksen ja ryhtyy tarpeellisiin toimenpiteisiin.<sup>50</sup> Myös esimerkiksi tuensaajien tulee voida ilmoittaa havaitsemistaan mahdollisista väärinkäytöksistä.

Suomen ohjelman verkkosivuille on koottu ohjeet petos- ja väärinkäytösepäilyistä ilmoittamiseen. Ensisijaisesti tulisi käyttää organisaation sisäisiä ilmoituskanavia. Jos tämä ei ole mahdollista, ilmoituksen voi tehdä oikeuskanslerinviraston keskitettyyn ulkoiseen ilmoituskanavaan tai poliisille. Jos epäilty tekijä on viranomainen, ilmoituksen voi tehdä oikeuskanslerille tai eduskunnan oikeusasiamiehelle. Epäillyn väärinkäytöksen luonteesta riippuen ilmoituksen voi tehdä myös Valtiontalouden tarkastusvirastolle, Kilpailu- ja kuluttajavirastolle tai Verohallinnolle.

## 6.1. Välittävien elinten raportointivelvollisuus

KEHA-keskus ja ELY-keskukset raportoivat kaikista väärinkäytöstapauksista kirjanpito toiminnolle ja hallintoviranomaiselle. Kaikki takaisinperintä- ja perimättä jättämispäätökset sekä takaisin saadut maksut on lähetettävä tiedoksi kirjanpito toiminnolle ja hallintoviranomaiselle. Tarkastusviranomaisen toimittaa KEHA-keskuksen lisäksi tiedoksi myös kirjanpito toiminnolle ja hallintoviranomaiselle kaikki sellaiset tarkastusraportit, joissa on havaittu tarpeelliseksi harkita takaisinperintäprosessin tai petostutkinnan aloittamista.

Silloin kun takaisinperintä liittyy sellaiseen sääntöjenvastaisuuteen, joka pitää raportoida Euroopan komissiolle, KEHA-keskus ja ELY-keskukset tekevät säännönvastaisuutta koskevan ensimmäisen ilmoi-

<sup>48</sup> 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.

<sup>49</sup> Kovacich, Gerald L. (2008), *Fighting Fraud : How to Establish and Manage an Anti-Fraud Program*. Amsterdam : Butterworth-Heinemann, 28.

<sup>50</sup> Valtioneuvoston oikeuskansleri (2023): *Ilmoittajansuojelu*, <https://oikeuskansleri.fi/tietoa-ilmoittajansuojelusta>

tuksen kirjanpito toiminnolle 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.

Kirjanpito toiminto vastaa väärinkäytöksiä ja takaisinperintöjä koskevien tietojen toimittamisesta 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

Ohjelman kirjanpito toimintona toimiva maa- ja metsätalousministeriön ohjaus- ja talousyksikkö raportoi havaituista virheistä ja väärinkäytöksistä valtiontalouden tarkastusvirastolle VTV:lle.<sup>51</sup> 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.<sup>52</sup>

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

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

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

<sup>51</sup> Maa- ja metsätalousministeriön taloussääntö 84 §

<sup>52</sup> VTV (2023): "Väärinkäytösilmoitus", saatavilla <https://www.vtv.fi/vtv/kantelut-ja-vaarinkaytosilmoitukset/vaarinkaytosilmoitus/>

## 7. Seuraamukset

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

### 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 viestivät mahdollisille petostentehtäjille siitä, että viranomainen suhtautuu petoksiin ja väärinkäytöksiin tiukasti ja oikaisee ne välittömästi.

Mikäli hakija on syyllistynyt petokseen EMKVR:ää tai sen edeltäjää EMKR:ää kohtaan, ei hakija voi enää saada rahoitusta EMKVR: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. 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 olosuhteet huomioon ottaen pidettävä vähäisenä.

## 8. Petostentorjuntastrategian pohjalta toteutettavia toimenpiteitä

### 1. Riskien tunnistaminen ja arviointi

Viranomaisen on toteutettava petosten ja väärinkäytösten riskien itsearviointia säännöllisesti. Tätä varten on perustettu arviointiryhmä, jossa on osaamista rahaston eri toiminnoista, kuten hallintoviranomaisesta, kirjanpito toiminnosta 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. 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 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. Petostapausten varalle laaditaan viestintäsuunnitelma, joka kirjataan osaksi EMKVR:n petostentorjuntapolitiikkaa.

### 3. Henkilöstön koulutus

Petostentorjunnan tulee jatkossakin olla yhtenä teemana koulutuspäivillä.

Koulutuksessa tulee varmistaa, että henkilöstö ymmärtää oman vastuunsa petosten ehkäisyssä, tuntee petoksen ja väärinkäytöksen käsitteet ja tietää, että petoksiin on nollatoleranssi kaikessa toiminnassa. Samoin tulee varmistaa, että kaikki tuntevat mahdolliset petoskenaariot ja osaavat käyttää petosindikaattoreita omassa työssään. Työntekijöiden tulee olla tietoisia EU:n petostentorjuntapolitiikasta sekä petostentorjuntastrategian 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.

Petostentorjuntaryhmä on tehnyt petostentorjunnasta itsearviointin. Itsearviointi tulee tehdä säännöllisin väliajoin. Henkilöstölle tulee järjestää tarvittaessa myös koulutusta petostentorjunnasta tehdyn itsearviointin perusteella. Jos itsearvioinnissa havaitaan puutteita esimerkiksi osaamisessa tai muulla osa-alueella jonkin havaitun riskin perusteella, tulee lisäkoulutuksen tarvetta arvioida. Koulutustarpeen kartoittamisen jälkeen henkilöstölle voidaan järjestää kohdennetusti koulutusta kyseisestä aiheesta.

#### **4. Petosindikaattorien laatiminen ja todennäköisten petostyyppien tunnistaminen**

EMKR-rahastokaudelle laaditut petosindikaattorit (red flags) päivitetään EMKVR-kaudelle. Petosindikaattoreita voidaan hyödyntää petostentorjuntaa koskevissa koulutuksissa ja sisäisessä ohjeistuksessa. Niitä voidaan tunnistaa ja tarvittaessa päivittää riskikartoituksen yhteydessä. Tämä voidaan tehdä työpajoissa. Indikaattoreiden tulisi olla tuttuja erityisesti niille, joiden tehtäviin kuuluu tuensaajien toiminnan tarkastaminen. Tarkistuslistat tulee käydä läpi ja tarvittaessa päivittää vastaamaan paremmin petoskennarioita. Indikaattoreista ja niiden käytöstä sekä petoskennarioista on annettava koulutusta henkilöstölle tarpeen mukaan myös jatkossa petostentorjunnasta annettavan koulutuksen yhteydessä.

#### **5. Tietojärjestelmät**

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

Päällekkäisten tukien ehkäisemiseksi selvitetään olemassa olevien järjestelmien, kuten Kasvu-CRM:n tai tutkiavustuksia.fi:n käyttöä. Henkilöstölle järjestetään tarvittaessa koulutusta.

#### **6. Roolien ja vastuiden selkeys**

Petostentorjuntaa koskevassa tehtävien- ja vastuunjaossa tulee varmistaa, että kaikki työntekijät tietävät oman roolinsa ja veloitteensa osana koko rahaston petostentorjuntaa. Viranomaisten yhteistyöstä petostentorjunnassa tulee sopia jatkossakin niin, että hallinto- ja kirjanpito toiminto sekä välittävät elimet hahmottavat oman roolinsa. Aihetta voidaan käsitellä tarvittaessa ohjelman koulutuspäivillä.

Tarkastusviranomainen voi jatkossakin arvioida petostentorjuntastrategian ja sen jatkotoimien tehokkuutta ja edistymistä.

#### **7. Ilmoitusmenettelyn kehittäminen**

Petoksista ilmoittamista varten on oltava 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 tulee laittaa esille merijakalatalous.fi-sivustolle.

Ilmoittajia suojellaan ilmoittajansuojelulain mukaisesti.

## **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. Menettelytavat kirjataan hallinto- ja valvontajärjestelmän kuvaukseen.

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 (2019): *Joint Anti-Fraud Strategy for Shared and Indirect Management 2020–2025. DG REGIO, DG EMPL, DG MARE.*
- Euroopan komissio (2016): *Guidelines on National Anti-Fraud Strategies.*
- Euroopan komissio (2015): *Practical steps towards the drafting of a National Anti-Fraud Strategy.*
- Euroopan komissio (2014): *Ohjeita komissiolle ja jäsenvaltioille jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmien arviointiin käytettävistä yhteisistä menetelmistä.*
- Euroopan komissio (2019): *Komission petostentorjuntastrategia: tehostetut toimet EU:n talousarvion suojaamiseksi.*
- Euroopan komissio (2018): *Julkiset hankinnat – ohjeita toimijoille yleisimpien virheiden välttämiseksi Euroopan rakenne- ja investointirahastoista rahoitetuissa hankkeissa.*