



## PETOSTENTORJUNTA JA EUROOPAN UNIONIN TALOUDELLISTEN ETUJEN SUOJAAMINEN

Euroopan unioni noudattaa talousarviovarojen hoidon valvonnassa kahta toimintaperiaatetta: se varmistaa, että unionin varoja käytetään asianmukaisesti, ja huolehtii EU:n taloudellisten etujen suojaamisesta ja petostentorjunnasta.

### OIKEUSPERUSTA

- Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 287 ja 325 artikla
- unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 kumoamisesta 25. lokakuuta 2012 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 IX osaston 1 ja 2 luku sekä X osasto
- talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta, talousarvioyhteistyöstä ja moitteettomasta varainhoidosta 2. joulukuuta 2013 tehdyn Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission välisen toimielinten sopimuksen III osa
- Euroopan parlamentin työjärjestyksen II osan 6 luvun 92 a, 93 ja 94 artikla, V osan 1 luvun 121 artikla, 2 luvun 125 artikla ja 4 luvun 132 artikla sekä liite IV
- SEUT:n 83 artiklan 2 kohta, joka koskee unionin taloudellisten etujen suojaamista
- Euroopan syyttäjänvirasto (EPPO): SEUT:n 86 artikla, joka koskee Euroopan syyttäjänviraston perustamista

### TAVOITTEET

EU:n on suojattava taloudellisia etujaan, jotta kansalaiset voivat luottaa siihen, että veronmaksajien varoja käytetään moitteettomasti. On myös tärkeää valvoa ja tukea Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) toimintaa, kun se pyrkii torjumaan unionin talousarvion toteuttamiseen liittyviä petoksia ja sääntöjenvastaisuuksia.

### TAUSTA

Joulukuussa 1995 parlamentti käytti ensimmäisen kerran perussopimusten mukaista oikeuttaan asettaa tutkintavaliokunta, jonka tehtävänä oli selvittää yhteisön passitusjärjestelmään liittyviä väitetyjä petoksia ja hallinnollisia epäkohtia. Tutkintavaliokunnan antamat suositukset saivat tuolloin taakseen laajan tuen.



Viime vuosien aikana on annettu yhä lisää säädöksiä ja suosituksia unionin taloudellisten etujen suojaamisesta. Säädösten ja suositusten tavoitteena on ennen kaikkea

- parantaa OLAFin hallintoa ja vahvistaa viraston tutkimuksissa sovellettavia menettelytakeita ja perustaa lopulta Euroopan syyttäjänvirasto (EPPO)
- uudistaa Eurojust<sup>[1]</sup> ja tehostaa unionin taloudellisten etujen suojaamista
- huolehtia taloudellisten etujen suojaamisesta myös rikosoikeuden ja hallinnollisten tutkimusten keinoin; tätä varten toteutetaan kokonaisvaltaista politiikkaa veronmaksajien rahojen suojaamiseksi ja noudatetaan komission petostentorjuntastrategiaa<sup>[2]</sup>.

Vuosina 2012 ja 2013 julkaistiin myös tärkeitä tiedonantoja:

- ”Toimintasuunnitelma veropetosten ja veronkierron torjunnan tehostamiseksi”<sup>[3]</sup> joulukuussa 2012
- ”Euroopan unionin talousarvion suojaaminen vuoden 2012 loppuun”<sup>[4]</sup> syyskuussa 2013
- ”Nettomääräisten rahoitusosikaisujen soveltaminen jäsenvaltioissa maatalouden ja koheesiopolitiikan osalta”<sup>[5]</sup> joulukuussa 2013.

Vuonna 2013 annettiin kaksi yhteistä arvonlisäverojärjestelmää käsittelevää direktiiviä, jotka koskivat

- tiettyjen petosalttiiden tavaroiden luovutuksiin ja tiettyjen petosalttiiden palvelujen suorituksiin vapaaehtoisesti ja tilapäisesti sovellettavaa käännettyä verovelvollisuutta sekä
- arvonlisäveropetosten vastaista nopean reagoinnin mekanismia<sup>[6]</sup>.

Tärkeitä asiakirjoja ovat myös seuraavat:

- ehdotus direktiiviksi unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin<sup>[7]</sup>
- komission antama EU:n korruptiontorjuntakertomus<sup>[8]</sup>
- 7. huhtikuuta 2016 annettu komission tiedonanto arvonlisäveroa koskevasta toimintasuunnitelmasta<sup>[9]</sup>.

Keväällä 2018 komissio teki uutta monivuotista rahoituskehystä (2021–2027) silmällä pitäen ehdotuksen EU:n uudesta petostentorjuntaohjelmasta. Se perustuu Herkules III -ohjelmaan (2014–2020), johon on tarkoitus tehdä parannuksia. Siihen yhdistetään

---

[1][COM\(2013\)0532](#) ja [COM\(2013\)0533](#), 17. heinäkuuta 2013.

[2][COM\(2011\)0293](#), 26. toukokuuta 2011, ja [COM\(2011\)0376](#), 24. kesäkuuta 2011.

[3][COM\(2012\)0722](#), 6. joulukuuta 2012.

[4]COM(2013)0682, syyskuu 2013.

[5]COM(2013)0934, 13. joulukuuta 2013.

[6]Direktiivit 2013/43 ja 2013/42, 22. heinäkuuta 2013 (EUVL L 201, 26.7.2013, s. 4, ja EUVL L 201, 26.7.2013, s. 1).

[7][COM\(2012\)0363](#), 11. heinäkuuta 2012.

[8]COM(2014)0038, 3. helmikuuta 2014.

[9][COM\(2016\)0148](#), 7. huhtikuuta 2016.



myös petostentorjunnan tietojärjestelmä (AFIS) ja sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmä (IMS), joista OLAF jo huolehtii.

#### A. Petostentorjunta OLAFissa

Petostentorjuntavirastolla (OLAF) on valtuudet suorittaa hallinnollisia tutkimuksia komissiosta riippumattomana. Parlamentti, neuvosto ja komissio allekirjoittivat 25. toukokuuta 1999 OLAFin tutkimuksista annettujen asetusten jatkoksi toimielinten välisen sopimuksen OLAFin sisäisistä tutkimuksista. Sen mukaan kunkin toimielimen on luotava yhteisiä sisäisiä sääntöjä OLAFin tutkimusten sujuvuuden varmistamiseksi. Nämä säännöt on sittemmin sisällytetty Euroopan unionin virkamiehiin sovellettaviin henkilöstösääntöihin. Ne velvoittavat toimielinten henkilöstön yhteistyöhön OLAFin kanssa ja sisältävät lausekkeita niiden virkamiesten suojelemiseksi, jotka paljastavat mahdollisiin petoksiin tai korrupioon liittyviä tietoja. OLAFin uudistamista alettiin suunnitella vuonna 2003. Kymmenisen vuotta kestäneiden keskustelujen ja neuvottelujen jälkeen kolmikantaneuvottelujen osapuolet (parlamentti, neuvosto ja komissio) pääsivät kompromissiin, johon sisältyi suuria parannuksia. Se takasi OLAFin tuloksellisuuden, tehokkuuden ja vastuullisuuden vaikuttamatta kuitenkaan sen tutkinnalliseen riippumattomuuteen.

Parlamentti hyväksyi marraskuussa 2008 ylivoimaisella enemmistöllä Grässlen mietinnön, jossa komission alkuperäistä ehdotusta muutettiin huomattavasti. Sen pohjalta annettiin vuonna 2013 nykyinen asetus<sup>[10]</sup>, jota muutettiin heinäkuussa 2016.

Uusi teksti tuo mukanaan huomattavia parannuksia. Siinä on tarkennettu petostutkinnan sääntelykehystä ja määritelty, mitä tarkoitetaan ”väärinkäytöksellä” tai ”petoksella, lahjonnalla tai unionin taloudellisia etuja vahingoittavalla muulla laittomalla toiminnalla”. Siihen on myös sisällytetty ”talouden toimijan” käsite. Asetuksessa viitataan selkeästi tiettyihin tutkintatoimenpiteisiin, joista säädetään EU:n muissa asetuksissa (mikä parantaa tämän alan säädösten koordinoitua), sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjaan. Asetuksen nojalla OLAFin tutkimusten yhteydessä taataan aina tutkimuksen kohteena olevan henkilön oikeus puolustukseen ja häntä koskevat menettelytakeet, todistajien ja ilmiantajien oikeudet sekä oikeus tutustua aineistoon ja muihin tärkeisiin asiakirjoihin.

Asetuksessa asetetaan jäsenvaltioille erityisiä velvollisuuksia, kuten velvollisuus antaa OLAFille kaikki olennaiset tiedot EU:n varoihin liittyvistä petoksista.

Lisäksi asetuksessa luodaan uusi toimielinten välinen menettely, jossa toimielimet voivat keskustella avoimesti parhaista käytännöistä, tuloksista ja petostentorjuntatoimien tehokkuuteen vaikuttavista avoinna olevista kysymyksistä. Parlamentilla on näin ensimmäistä kertaa tilaisuus keskustella neuvoston kanssa petostentorjunnasta jäsenvaltioissa.

Parlamentti on myös kehottanut edelleen parantamaan OLAFin hallintoa tarkistamalla ja vahvistamalla jatkuvasti sen pääasiallisia tutkintamenetelmiä.

SEUT:n 325 artiklassa edellytetään jäsenvaltioilta ja komissiolta kiinteää ja säännöllistä yhteistoimintaa ja annetaan neuvostolle mahdollisuus toteuttaa erityisiä

---

[10]Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 883/2013, 11. syyskuuta 2013.



toimenpiteitä, joilla tarjotaan unionin taloudellisten etujen tehokas ja yhtäläinen suojele jäsenvaltioissa.

## **B. Petostentorjuntamekanismien lujittaminen**

Komissio on toteuttanut parlamentin pyynnöstä tärkeitä aloitteita, jotka koskevat petostentorjuntapolitiikkaan liittyviä toimia. Koska petokset, veronkierto ja korruptio ovat Euroopan unionissa yleisiä ilmiöitä, parlamentti on vaatinut yhdenmukaista lähestymistapaa, joka sisältää strategiat petosten ja korruption torjumiseksi koko unionin alueella sovellettavien tehokkaiden oikeudellisten toimien avulla. Tämä on välttämätöntä varsinkin taloudellisesti vaikeina aikoina.

Parlamentti on myös tukenut komission toimintasuunnitelmaa veropetosten<sup>[11]</sup> ja veronkierron torjunnan tehostamiseksi ja vaatii, että komissio ja jäsenvaltiot asettavat näiden torjumisen jatkossakin ehdottomalle etusijalle. Sen vuoksi niiden olisi sovittava vahvistetusta ja moniulotteisesta yhteistyö- ja koordinoitustrategiasta sekä jäsenvaltioiden kesken että jäsenvaltioiden ja komission välillä. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä varhaisen vaiheen havaitsemis- ja ehkäisymekanismeihin samoin kuin tullipassituksen valvonnan vahvistamiseen, koska tämä on ala, jolla esiintyy yhä paljon järjestelmällistä korruptiota Euroopassa. Parlamentti haluaisi unionin tärkeimpien toimijoiden olevan kansainvälisesti aktiivisempia, jotta saadaan laadittua ennen kaikkea avoimuuteen, hyvään hallintotapaan ja tietojenvaihtoon perustuvat yhteistyönormit.

Parlamentti on myös vaatinut lisäämään avoimuutta, sillä se mahdollistaa tehokkaan valvonnan, jota ilman petoksia ei voida havaita. Se on jo aiemmin pyytänyt komissiota asettamaan avoimesti saataville tiedot kaikista EU:n rahoituksen saajista jäsenvaltioissa julkaisemalla edunsaajien luettelon komission verkkosivustolla. Se on myös kehottanut jäsenvaltioita tekemään yhteistyötä komission kanssa. Kunkin jäsenvaltion olisi toimitettava komissiolle luotettavat ja täydelliset tiedot EU:n rahoituksen saajista omassa maassaan.

## **C. EU:n petostentorjuntapolitiikan ja -ohjelmien uudet piirteet**

Korruptiota, joka vaikuttaa unionin taloudellisiin etuihin, on parlamentin mukaan pidettävä petoksena. Siksi siihen on sovellettava SEUT:n 325 artiklan 5 kohtaa, ja se on sisällytettävä komission vuosittaiseen selvitykseen EU:n taloudellisten etujen suojaamisesta ja petostentorjunnasta.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimien korosti vuoden 2019 alussa, että EU:n on tehostettava petostentorjuntaansa ja että komission olisi otettava tässä johtava rooli ja harkittava uudelleen petostentorjuntavirastonsa roolia ja vastuuta.

Komissio esitti huhtikuussa 2019 uuden strategian, jonka tavoitteena on lisätä petostentorjunnan yhtenäisyyttä ja koordinoitua komission eri osastojen välillä. Strategian on myös tarkoitus pohjustaa tietä datavetoisille petostentorjuntatoimille tulevina vuosina. Se täydentää komission marraskuussa 2018 hyväksymää ”hallintotapapakettia”, jossa OLAF nimetään johtavaksi yksiköksi EU:n petostentorjuntapolitiikan suunnittelussa ja kehittämisessä.

---

[11]Petos on tahallinen väärinkäyttö ja joissakin tapauksissa myös rikos. Sääntöjenvastaisuudeksi luetaan myös säännön noudattamatta jättäminen.



Parlamentti suhtautui myönteisesti strategian uusiin painopisteisiin, kuten EU:n talousarvioon vaikuttaviin petoksiin liittyvien petosmallien, petoksentehtävien profiilien ja järjestelmien haavoittuvuuden ymmärtämisen parantamiseen.

**D.** Petostentorjuntaa ja unionin taloudellisten etujen suojaamista koskeva direktiivi Direktiivi (EU) 2017/1371 unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin (PIF-direktiivi) oli pantava jäsenvaltioissa täytäntöön 6. heinäkuuta 2019 mennessä. Uusilla säännöillä parannetaan EU:n talousarvion suojaamista yhdenmukaistamalla unionin taloudellisiin etuihin vaikuttavien rikosten määritelmiä, seuraamuksia ja vanhentumisaikoja.

Direktiivillä on keskeinen merkitys jäsenvaltioiden rikoslainsäädännön yhdenmukaistamisessa unionin talousarvioon kohdistuvissa rikoksissa. Sillä luodaan myös perusta Euroopan syyttäjänvirastolle, joka tutkii unionin talousarvioon kohdistuvia rikoksia sekä asettaa niiden tekijät syytteeseen ja tuomittaviksi.

**E.** Euroopan syyttäjänviraston perustaminen

Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamista koskevat säännöt ovat SEUT:n 86 artiklassa, jossa todetaan seuraavaa: ”Unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten torjumiseksi neuvosto voi erityistä lainsäätämisympäristöä noudattaen annetuilla asetuksilla perustaa Eurojustin pohjalta Euroopan syyttäjänviraston.”

Euroopan syyttäjänviraston perustamisasetus hyväksyttiin tiiviimpää yhteistyötä koskevaa menettelyä noudattaen 12. lokakuuta 2017, ja se tuli voimaan 20. marraskuuta 2017. Tällä hetkellä sen toimintaan osallistuvia maita on 22: Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Italia, Itävalta, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Portugali, Ranska, Romania, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tšekki ja Viro.

Euroopan syyttäjänvirasto on rakenteeltaan hajautettu unionin syyttäjänvirasto, jolla on yksinomainen toimivalta tutkia Euroopan unionin talousarvioon kohdistuvat rikokset sekä asettaa niiden tekijät syytteeseen ja tuomittaviksi. Sillä on kautta unionin yhdenmukaiset tutkintavaltuudet, ja ne perustuvat kansallisiin oikeudellisiin järjestelmiin, joihin se sisällytetään.

Euroopan syyttäjänvirastoa ollaan parhaillaan perustamassa, ja tämänhetkisenä tavoitteena on, että se aloittaa toimintansa vuoden 2020 lopussa. Euroopan syyttäjänviraston kotipaikkana on Luxemburg.

## **EUROOPAN PÄÄSYYTTÄJÄN NIMITTÄMINEN**

Parlamentti ja neuvosto sopivat syyskuussa 2019 Laura Codruța Kövesin nimittämiseksi Euroopan pääsyyttäjäksi seitsemän vuoden toimikaudeksi, jota ei voida uusia.

## **EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI**

Parlamentin talousarvion valvontavaliokunta kuulee tilintarkastustuomioistuimen jäsen ehdokkaita sekä esivalinnan läpäisseitä ehdokkaita OLAFin pääjohtajan toimeen. Näitä toimia ei voida täyttää ilman parlamentissa järjestettyjä kuulemisia.



Komissio nimittää OLAFin pääjohtajan parlamenttia ja neuvostoa kuultuaan. OLAFin valvontakomitean jäsenet nimitetään parlamentin, neuvoston ja komission yhteisellä sopimuksella.

Alexandre Mathis  
06/2020

