

U 51/2020 vp

Valtioneuvoston kirjelmä komission ehdotuksesta EU:n petostentorjuntaohjelman perustamiseksi kaudelle 2021-2027 (EU:n petostentorjuntaohjelma)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission ehdotus COM (2018) 386 sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 8. päivänä lokakuuta 2020

Kuntaministeri Sirpa Paatero

Valtioneuvoston apulaiscontroller Esko Mustonen

KOMISSION EHDOTUS EU:N PETOSTENTORJUNTAOHJELMAN PERUSTAMISEKSI KAUELLE 2021-2027

1 Taustaa

Komissio antoi 30.5.2018 ehdotuksensa COM (2018) 386 EU:n petostentorjuntaohjelmasta, jolla tuettaisiin EU:n taloudellisten etujen suojaamista ja tulliviranomaisten keskinäistä hallinnollista avunantoa. Ehdotus on osa komission uuden rahoituskehyskauden 2021-2027 säädösten kokonaisuutta ja sen käsittely neuvostossa ja Euroopan parlamentissa on käynnistynyt kesällä 2018. Neuvoston petostentorjuntatyöryhmä vastaa neuvoston kannan laatimisesta sekä neuvotteluista Euroopan parlamentin kanssa. Eurooppa-neuvoston saavutettua heinäkuussa 2020 sovinnon monivuotisesta rahoituskehuksesta vuosiksi 2021-2027, on neuvoston puheenjohtajan tavoitteena saavuttaa yhteinen näkemys EU:n petostentorjuntaohjelmasta Euroopan parlamentin kanssa syyskaudella 2020.

Aikaisempaa vakiintunutta käytäntöä noudattaen Eduskuntaa on informoitu ehdotuksesta E-kirjeellä 5.7.2018 (E 63/2018 vp). Ottaen huomioon Eduskunnan perustuslakivaliokunnan aiemmin tänä vuonna toisessa asiassa antaman lausunnon PeVL 6/2020 vp sekä Eurooppa-neuvoston heinäkuussa monivuotisesta rahoituskehuksesta 2021-2027 saavuttaman sovinnon, Eduskunnalle toimitetaan nyt aiempaa E-kirjettä täydentävästi perustuslain 96 §:n mukainen U-kirjelmä.

2 Pääasiallinen sisältö ja tavoitteet

Komissio ehdottaa seuraavalle monivuotiselle rahoituskehyskaudelle perustettavaa EU:n petostentorjuntaohjelmaa, jolla tuettaisiin EU:n taloudellisten etujen suojaamista ja tulliviranomaisten keskinäistä hallinnollista avunantoa. Kyse on nykyisellä rahoituskehyskaudella käynnissä olevien eri toimien kokoamisesta yhteisen ohjelman alle ja jatkamisesta tulevalla kaudella.

2.1 Ehdotuksen tausta

EU:ssa on toteutettu jo aiempien monivuotisten rahoituskehysten puitteissa toimenpiteitä, joilla on tuettu jäsenvaltioita ja koko unionia pyrittäessä ehkäisemään ja torjumaan EU:n taloudellisiin etuihin vaikuttavia petoksia. Lisäksi on tuettu keskinäistä hallinnollista avunantoa ja yhteistyötä tullitoiminnan ja maatalouden alalla. Nykyisellä rahoituskehyskaudella 2014-2020 toteutettavat toimenpiteet ovat seuraavat:

- i) Herkules III -ohjelma, josta tuetaan toimintaa petosten, lahjonnan ja muiden unionin taloudellisia etuja vahingoittavien laittomien toimien torjumiseksi;
- ii) petostentorjunnan tietojärjestelmä AFIS on operatiivinen toiminto, joka koostuu komission hallinnoimassa yhteisessä tietojärjestelmässä toimivista tullitoimintaan liittyvistä teknisistä sovelluksista;

iii) sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmä IMS on operatiivinen toiminto, jota käytetään suojattuna sähköisen viestinnän välineenä petoshavaintojen ja sääntöjenvastaisuuksien raportointiin.

Komissio toteaa, että vaikka on vaikea määrittää toimenpiteiden tarkkaa taloudellista vaikutusta, niin ne ovat auttaneet huomattavien summien takaisinperinnässä ja palautuksissa EU:n talousarvioon. Esimerkiksi Herkules-ohjelman tuella on kehitetty automaattista seurantavälinettä (automated monitoring tool) tullitoimintaan. Sen avulla voidaan havaita poikkeamia kaupapavirroissa ja se on komission mukaan ollut tärkeä apuväline pyrittäessä havaitsemaan laajoja tuotteiden aliarvostamiseen liittyviä tullipetosjärjestelyjä tekstiilin ja jalkineiden tuonnissa kolmansista maista.

Komissio painottaa aiempien kokemusten osoittavan, että petokset ja sääntöjenvastaisuudet vaikuttavat unionin taloudellisiin etuihin. Vaikka sääntöjenvastaisuuksien määrä vaihtelee vuosittain, edellyttää niiden suuruusluokka kuitenkin unionin toimia. Lisäksi seuraava monivuotinen rahoituskehys pannaan täytäntöön tilanteessa, jossa unionin taloudellisten etujen suojaamiseen liittyvä oikeudellinen ja institutionaalinen kehys on muuttunut merkittävästi. Uusia elementtejä ovat erityisesti Euroopan syyttäjänvirasto EPPO:n perustaminen ja unionipetosdirektiivin (PIF) täytäntöönpano.

Herkules III -ohjelman väliarvioinnissa vuoden 2018 alussa ohjelman katsottiin täyttäneen suurelta osin tehtävänsä EU:n taloudellisten etujen suojaamisessa. Ohjelman toteuttamisen unionin tasolla katsotaan tuovan selkeää lisäarvoa. Arvioinnin mukaan ohjelman operatiivisten tavoitteiden laajentamista olisi harkittava ja sitä voitaisiin parantaa keventämällä haku- ja raportointiprosesseja. Komissio onkin jo ottanut tätä varten käyttöön sähköisen järjestelmän tukihakemusten lähettämiseksi ja käsittelemiseksi.

AFIS- ja IMS-järjestelmät eivät ole rahoitusohjelmia, joten niistä ei ole laadittu ohjelmissa käytössä olevia väliarviointeja. Komissio on kuitenkin indikaattorien avulla arvioinut näiden operatiivisten toimien tuloksellisuutta ja myös käyttäjäkyselyillä on selvitetty tyytyväisyyttä sovellusten toimivuuteen ja suorituskykyyn. Komission mukaan tutkimusraportit osoittavat, että jäsenvaltioiden AFIS-käyttäjät ovat suurelta osin tyytyväisiä järjestelmän toimivuuteen. Myös Euroopan tilintarkastustuomioistuimien (ETT) on arvioinut AFIS-sovellusten olevan hyödyllisiä välineitä sellaisten petostapausten tunnistamiseen, jotka liittyvät väärin alkuperämerkintöihin ja aliarvostuksiin sekä tullitulojen vajeen arviointiin.

2.2 Ohjelman tavoitteet ja toimenpiteet

Komission ehdottama uusi EU:n petostentorjuntaohjelma on pitkälti jatkoa tämän hetkiselle Herkules III -ohjelmalle sekä AFIS- ja IMS-järjestelmille. Uudessa ohjelmassa nämä kolme välinettä rahoitettaisiin samasta ohjelmasta. Vaikka kukin väline jatkaisi edelleen sen palvelun tuottamista, jota varten väline perustettiin, niin yhdistämisellä on komission mukaan mahdollista virtaviivaistaa toimintaa ja luoda synergioita sekä keventää hallinnollista taakkaa ja yksinkertaistaa hallintoa.

Komissio pyrkii takaamaan EU:n petostentorjuntaohjelmalla unionin tuen jatkuvuuden toimille, joita jäsenvaltiot ja komissio toteuttavat unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi ja joilla ne edistävät jäsenvaltioiden keskinäistä hallinnollista avunantoa sekä jäsenvaltioiden yhteistyötä komission kanssa tull- ja maatalousasioissa.

Ohjelmalla on kaksi yleistavoitetta:

- 1) Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaaminen;
- 2) jäsenvaltioiden viranomaisten keskinäisen avunannon sekä jäsenvaltioiden viranomaisten ja komission yhteistyön tukeminen tulli- ja maatalousasioita koskevan lainsäädännön moitteettoman soveltamisen varmistamiseksi.

Näistä yleistavoitteista on johdettu kolme ohjelman erityistavoitetta:

- 1) petosten, lahjonnan ja muun unionin taloudellisiin etuihin vaikuttavan laittoman toiminnan ehkäisy ja torjunta (Herkules-osio);
- 2) sellaisia sääntöjenvastaisuuksia, mukaan lukien petoksia, koskevan raportoinnin tukeminen, jotka liittyvät yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa hallinnoitaviin ja liittymistä valmistelevaa tukea koskeviin EU:n talousarvion varoihin (IMS-osio);
- 3) tietojenvaihtovälineiden asettaminen käyttöön ja operatiivisen toiminnan tukeminen tulli- ja maatalousasioissa tehtävän keskinäisen hallinnollisen avunannon alalla (AFIS-osio).

EU:n petostentorjuntaohjelmasta myönnettäisiin apua jäsenvaltioille ja asiaankuuluville unionin elimille, jotta nämä voivat suojata unionin taloudellisia etuja paremmin. Komission mukaan tärkeimpiä unionin tason säädöksiä, joilla pyritään suojaamaan EU:n taloudellista etua, ovat Euroopan petostentorjuntavirasto OLAF:n tutkimuksista annettu asetus (EU, Euratom) N:o 883/2013, keskinäisestä avunannosta tulli- ja maatalousasioissa annettu asetus (EY) N:o 515/97 sekä tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta Euroopan syyttäjänvirasto EPPO:n perustamisesta annettu asetus (EU) 2017/1939 ja PIF-direktiivi (EU) 2017/1371. Lisäksi alakohtaisessa lainsäädännössä on säännöksiä, jotka koskevat unionin taloudellisten etujen suojaamista. Ohjelmasta tuettaisiin edellä mainittuja politiikkavälineitä.

Tulliasioden alalla EU:n petostentorjuntaohjelman AFIS-osio kattaisi vastaisuudessaakin toimet, jotka on annettu komission tehtäväksi asetuksella (EY) N:o 515/97. IMS-osio puolestaan kattaisi toimet, jotka on annettu komission tehtäväksi alakohtaisissa säädöksissä.

Komissio ehdottaa myös, että uudessa monivuotisessa rahoituskehyksessä otettaisiin käyttöön uusi tullivalvontalaitteisiin liittyvä väline (COM (2018) 474 Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tullitarkastuslaitteiden rahoitusvälineen perustamisesta yhdenmukaisen rajaturvallisuuden rahaston osaksi). Sen avulla tuettaisiin tulliliiton moitteetonta toimintaa muun muassa tukemalla tulliviranomaisten valvontalaitteiden hankintoja. EU:n petostentorjuntaohjelman ja tullivalvontalaitteiden hankintaohjelman on tarkoitus täydentää toisiaan, sillä ne tukevat tullitoimintaa eri tavoilla. EU:n petostentorjuntaohjelmalla tuettaisiin muun muassa pienikokoisen tullilaitteiston hankintaa tulli- ja muille viranomaisille. Sen sijaan uudella tullivalvontalaitteiden hankintaohjelmalla on tarkoitus rahoittaa suurikokoisemman tullilaitteiston hankintoja, millä pyritään saamaan tullitarkastusten tuloksellisuus samalla tasolle kaikissa jäsenvaltioissa. Komissio katsoo, että EU:n petostentorjuntaohjelmasta voitaisiin ilman päällekkäisyyttä tullivalvontalaitteiden hankintaohjelman kanssa rahoittaa esimerkiksi digitaalisia rikostutkintavälineitä, valvontalaitteistoja, tiedustelulaitteita tai savukkeiden laittoman kaupan torjuntaa kuten huumekoirien hankintaa. Lisäksi EU:n petostentorjuntaohjelmasta voitaisiin myöntää tukea

muillekin kuin tulliviranomaisille kuten veroviranomaisille, oikeusviranomaisille, poliisille, rajavartiolle, ministeriöille, eri tutkintaelimille ja korruption torjunnasta vastaaville elimille. Komission pyrkii välttämään päällekkäisyyksiä ja etsimään synergioita EU:n petostentorjuntaohjelman ja muiden oikeus-, tulli- ja sisäasioiden alojen ohjelmien toimeenpanon välillä vuotuisen työohjelmien valmistelun yhteydessä.

Komissio esitti toukokuussa 2018 EU:n petostentorjuntaohjelmalle rahoitusta vuosille 2021-2027 noin 161 miljoonaa euroa (vuoden 2018 hinnoin). Rahoitus jakaantuisi seuraavasti: 63 prosenttia (noin 101,5 miljoonaa) Herkules-osiolle, 4 prosenttia (noin 6,5 miljoonaa) IMS-osiolle ja 33 prosenttia (noin 53 miljoonaa) AFIS-osiolle.

Ohjelman toteutuksessa käytettäisiin komission suoraa hallinnointia ja rahoitusta myönnettäisiin EU:n varainhoitoasetuksessa vahvistetuissa muodoissa, erityisesti avustuksina ja julkisina hankintoina sekä matka- ja oleskelukustannusten korvauksina. Avustuskelpoisia toimia olisivat sellaiset toimet, joilla pyritään saavuttamaan ohjelman yleis- ja erityistavoitteita. Avustuskelpoisia tuensaajia voisivat olla jäsenmaiden viranomaiset sekä tutkimus- ja koulutuslaitokset, unionin elimet, kansainväliset järjestöt sekä tietyin ehdoin kolmannet maat. Komissio toteaa ohjelman toteuttamisen perustuvan varainhoitoasetukseen ja tarkemman täytäntöönpanon tapahtuvan työohjelmien perusteella.

Ohjelman täytäntöönpanoa seurattaisiin erityistavoitteisiin liittyvien indikaattorien avulla. Lisäksi komissio tekisi ohjelmasta väli- ja loppuarvioinnin

2.3 Pääasialliset muutokset nykytilaan verrattuna

Merkittävin muutos nykytilaan komission ehdotuksessa on nykyisten Herkules-ohjelman sekä AFIS- ja IMS-järjestelmien rahoituspohjan yhdistäminen yhteisen EU:n petostentorjuntaohjelman alle. Muutoksesta huolimassa välineiden toimeenpano säilyisi pitkälti nykyisen kaltaisena. Myös rahoitustaso on pitkälti linjassa nykyiseen verrattuna. Herkules-osion rahoitus on suhteellisesti hieman pienentynyt, koska suurikokoisten tullivalvontalaitteistojen hankinta on tarkoitus siirtää uudelle tullivalvontalaitteiden hankintaohjelmalle.

Komission ehdotuksessa EU:n petostentorjuntaohjelmaa koskevaksi asetukseksi viitataan toimeenpanon osalta pitkälti varainhoitoasetukseen ja toteutus perustuu työohjelmiin. Mahdolliset toimet on määritelty hyvin laajasti eikä myöskään EU-rahoituksen osuutta avustuksista ole määritelty. Komissio pyrkii käyttämään uudistetun varainhoitoasetuksen tarjoamat mahdollisuudet joustavuuteen, yksinkertaistamiseen ja hallinnollisen taakan keventämiseen mahdollisimman laajasti hyväksi.

3 EU-oikeuden mukainen oikeusperusta

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) artikla 325 EU:n taloudellisten etujen suojaamisesta ja artikla 33 toimenpiteistä jäsenvaltioiden välisen sekä jäsenvaltioiden ja komission välisen tulliyhteistyön vahvistamiseksi. Euroopan parlamentti ja neuvosto päättävät asiasta yhteisesti tavanomaista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen.

4 Ehdotuksen vaikutukset ja suhde Suomen lainsäädäntöön ml. Ahvenanmaan asema

Komission toukokuussa 2018 laatiman ehdotuksen COM (2018) 386 mukaan EU:n petosten-torjuntaohjelmalle osoitetaan noin 161 miljoonaa euroa (vuoden 2018 hinnoin) rahoitusta EU:n talousarviosta koko ohjelmakaudelle 2021-2027. Edellä mainitun ehdotuksen mukainen määrä-raha sisältyy Eurooppa-neuvoston heinäkuussa 2020 saavuttamaan sovintoon uudesta monivuotisesta rahoituskehystä.

Komission suoran hallinnoinnin alaiseen ohjelmaan ei sisälly kansallista rahoitusosuutta, mutta jäsenvaltioiden viranomaiset ja muut kumppanit voivat osallistua hankkeisiin omien toimintamenojensa puitteissa. Suomalaiset asiantuntijat voivat osallistua ohjelman rahoittamaan toimintaan ja suomalaiset toimivaltaiset viranomaiset, kuten tulli sekä maatalous- ja rakennerrahastojen vastuuviranomaiset, ovat komission AFIS- ja IMS-tietojärjestelmien käyttäjiä.

Ehdotuksella ei ole vaikutusta kansalliseen lainsäädäntöön tai Ahvenanmaan asemaan.

5 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely EU:ssa

Valtiovarainministeriö on valmistellut Eduskunnalle 5.7.2018 toimitetun E-kirjeen, joka on käsitelty budjetti- ja hallintoasioiden EU-jaoston (EU-34) kirjallisessa menettelyssä 25.-26.6.2018 sekä MFF-johtoryhmässä 3.7.2018.

U-kirjelmä on valmisteltu valtiovarainministeriössä sekä käsitelty budjetti- ja hallintoasioiden EU-jaoston kirjallisessa menettelyssä 28.-30.9.2020 sekä MFF-johtoryhmässä 5.10.2020.

Komission toukokuussa 2018 antamaa ehdotusta on käsitelty neuvoston petostentorjuntatyöryhmässä syksyllä 2018. Neuvoston osittainen neuvottelumandaatti hyväksyttiin Coreper II:ssa 19.12.2018. Neuvottelumandaatti sisälsi teknisiä tarkistuksia komission ehdotukseen ja siihen lisättiin mukaan nykyisellä kaudella käytössä olleet EU-osarahoituksen enimmäisosuudet. Mandaatin saatuaan neuvoston puheenjohtajat ovat käyneet epävirallista keskustelua petostentorjuntaohjelmaa koskevista ehdotuksista Euroopan parlamentin edustajien kanssa. Heinäkuussa 2020 Eurooppa-neuvoston saavutettua tulevaa monivuotista rahoituskehystä koskevan sovinnon, on neuvoston puheenjohtajan tavoitteena päästä sovintoon petostentorjuntaohjelmasta Euroopan parlamentin kanssa syyskaudella 2020.

Euroopan parlamentissa asian käsittelystä vastaa talousarvion valvontavaliokunta (CONT). Euroopan parlamentin täysistunto hyväksyi 12.2.2019 kannan asiaan ja vaalitauon jälkeen se vahvistettiin lokakuussa 2019 neuvoston puheenjohtajalle toimitetulla kirjeellä. CONT-valiokunnassa asiasta vastaavana raportojana toimii Tamás Deutsch (EPP).

6 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto tukee komission pyrkimyksiä EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi ja yhteistyön lisäämiseksi jäsenvaltioiden viranomaisten, unionin elinten ja kolmansien maiden välillä. Komission ehdotus nykyisen Herkules III -ohjelman yhdistämisestä AFIS- ja IMS-välineiden kanssa yhdeksi EU:n petostentorjuntaohjelmaksi monivuotisella rahoituskehyskaudella 2021-2027 on hyväksyttävissä.

Valtioneuvosto tukee komission tavoitteita petostentorjuntaohjelman toimeenpanoon liittyvän hallinnoinnin keventämiseksi ja yksinkertaistamiseksi. Samalla on kuitenkin huomioitava se,

että EU-varoja käytettäessä olisi kyettävä rahoitusohjelmaa perustettaessa määrittelemään riittävällä tarkkuudella ne puitteet, joita komission on seurattava ohjelman toteutuksessa ja työohjelmissa. Valtioneuvosto katsoo, että komission ehdotusta voitaisiin vielä tarkentaa määrittelemällä selkeämmin ohjelmasta rahoitettavia avustuskelpoisia toimia sekä EU:n rahoitusosuutta avustuksista. Myös päällekkäisyyksiä muiden EU:n ohjelmien kanssa tulisi välttää. Ohjelman seurannassa ja arvioinneissa tulisi kiinnittää erityistä huomiota EU:n tason lisäarvon saavuttamiseen.

Valtioneuvosto hyväksyy EU:n petostentorjuntaohjelman rahoituksen EU:n talousarviosta Eurooppa-neuvoston heinäkuussa 2020 antamien monivuotista rahoituskehystä 2021-2027 koskevien päätelmien mukaisesti.