



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 19.7.2005
KOM(2005)323 lopullinen

**KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA
EUROOPAN PARLAMENTILLE**

**Yhteisöjen taloudellisten etujen suojaaminen –
Petostentorjunta – Vuosikertomus 2004**

(SEK(2005)973)

(SEK(2005)974)

SISÄLLYSLUETTELO

Johdanto	3
1. Vuoden 2004 merkittävät tapahtumat	4
1.1. Ehdotus Euroopan petostentorjuntaviraston uudelleenorganisoinnista	4
1.2. Kymmenen uuden jäsenvaltion liittyminen unioniin	4
1.3. Yhteistyösopimus Sveitsin valaliiton kanssa	5
1.4. Savukkeiden salakuljetus	6
1.5. Philip Morris Internationalin kanssa tehty sopimus.....	6
1.6. Sopimus Euroopan perustuslaista ja ehdotus Euroopan syyttäjävirston perustamisesta	6
2. Petostentorjunnan tulokset: tilastoanalyysi sekä komission ja jäsenvaltioiden toteuttamat uudet toimet.....	7
2.1. Petokset ja muut sääntöjenvastaisuudet, joista jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet alakohtaisten asetusten nojalla	7
2.2. Petostentorjunnan tuloksista tiedottaminen.....	11
2.3. Jäsenvaltioiden toteuttamat toimet.....	12
2.4. Komission toteuttamat toimet	15
3. Yhteistyö maatalous- ja tulliasioissa.....	17
3.1. Analyysi jäsenvaltioiden tekemistä ilmoituksista	18
3.2. Komission toteuttamat toimet vuonna 2004	20
4. Takaisinperintä	21
4.1. Perinteiset omat varat.....	21
4.2. Suorat menot	22
4.3. Maatalous	25
4.4. Rakennerahastot	26

JOHDANTO

Yhteisöjen taloudellisten etujen suojaaminen ja petostentorjunta ovat yhteisön ja jäsenvaltioiden yhteistä vastuualuetta. Komissio laatii vuosittain yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa kertomuksen, jossa esitetään, mitä uusia toimia näiden velvollisuuksien täyttämiseksi on toteutettu EY:n perustamissopimuksen 280 artiklan mukaisesti. Kertomus on osoitettu Euroopan parlamentille ja neuvostolle, ja se julkaistaan.

Yhteisön toteuttamat toimet ja kansalliset toimet esitetään tässä kertomuksessa selkeyden vuoksi rinnakkain aihepiireittäin jaoteltuina (eikä kahdessa erillisessä osassa kuten aiemmin). Uusi esitystapa antaa toivottavasti paremman kokonaiskuvan tästä alasta, jolla eri toimien on tarkoitus täydentää toisiaan.

Kertomuksen **ensimmäisessä kohdassa** käydään läpi vuoden **2004** merkittävimmät tapahtumat yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisen alalla: Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) uudelleenorganisointi, kymmenen uuden jäsenvaltion liittyminen unioniin, yhteistyösopimuksen allekirjoittaminen Sveitsin valaliiton kanssa, savukkeiden salakuljetusta koskevat torjuntatoimet, kansainvälisen savukkeidenvalmistajan Philip Morris Internationalin kanssa tehty sopimus petostentorjunnasta sekä Euroopan perustuslakia koskevan sopimuksen allekirjoittaminen.

Toisessa kohdassa esitetään **tilastotiedot sääntöjenvastaisuuksista**, joista jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet alakohtaisten asetusten nojalla, sekä jäsenvaltioiden **vuonna 2004 toteuttamat toimenpiteet**. Komission toiminnan osalta tarkastellaan vuosien 2004–2005 toimintasuunnitelman puolivälituloksia sekä toimia OLAFin toiminnan tehostamiseksi. Lisäksi käsitellään yleisölle suunnattua petostentorjunta-alan tiedotusta.

Kolmannessa kohdassa tarkastellaan **tulli- ja maatalousasioita koskevasta keskinäisestä avunannosta** annetun asetuksen¹ täytäntöönpanoa. Koska yhteisön taloudellisten etujen suojaamista koskeva toimivalta on jaettu monien eri tehtäviä hoitavien ja eri tasoilla toimivien viranomaisten kesken, niiden on tehtävä keskenään yhteistyötä, jotta toiminta olisi tehokasta. Komissio ja jäsenvaltiot valitsivatkin näiden viranomaisten keskinäisen avunannon yhdeksi niistä keskeisistä teemoista, joita selvitetään kansallisten toimien ilmoittamista koskevassa kyselylomakkeessa.

Kertomuksen **viimeinen kohta** koskee toimia, joiden avulla on pyritty **parantamaan** yhteisön saatavien ja aiheettomasti maksettujen määrien **takaisinperintää**. Ainoa keino korjata petoksista ja muista sääntöjenvastaisuuksista yhteisöjen talousarviolle aiheutuvat vahingot on huolehtia rahoitustoimien järjestelmällisestä seurannasta.

Tässä kertomuksessa esitetään vain yleiskatsaus 25 jäsenvaltion toteuttamiin toimiin ja niiden tuloksiin. Komissio julkaisee samaan aikaan tämän kertomuksen kanssa

¹ Asetus (EY) N:o 515/97.

kaksi valmisteluasiakirjaa². Toisessa niistä esitellään tarkemmin jäsenvaltioiden toteuttamat toimet ja toisessa esitetään lisätietoja tilastojen muodossa.

1. VUODEN 2004 MERKITTÄVÄT TAPAHTUMAT

1.1. Ehdotus Euroopan petostentorjuntaviraston uudelleenorganisoinnista

Komission puheenjohtaja Romano Prodi esitti Euroopan parlamentissa 18. marraskuuta 2003 pitämässään puheessa Eurostatin tapauksen perusteella joitakin päätelmiä eri tahojen välisestä viestinnästä sekä OLAFin operatiivista toimintaa ohjaavien sääntöjen selkeydestä. Komission sisäisiä tutkimuksia koskevien tietojenvaihdon parantamista olikin ehdotettu jo heinäkuussa 2003 laadituissa komission ja OLAFin keskinäisissä toimintasäännöissä³.

Komissio hyväksyi helmikuussa 2004 ehdotuksen, jossa annetaan selkeät säännöt OLAFin sekä yhteisön toimielinten ja muiden elinten keskinäistä tietojenvaihtoa varten ja jonka avulla OLAF voi tehostaa toimintaansa keskittymällä operatiivisiin painopistealueisiinsa ja nopeuttamalla tutkimuksiaan. Ehdotusten tarkoituksena on selkeyttää edelleen sääntöjä, jotka koskevat tutkimusten aloittamista, päättämistä ja jatkamista, sekä vahvistaa puolustautumisoikeuksien turvaamista ja valvontakomitean asemaa. Lainsäädäntömenettely on vielä kesken.⁴

Lisäksi komissio julkaisi 26. lokakuuta 2004 OLAFin toimintaa käsittelevän täydentävän arvion⁵, joka sisältää mm. kvantitatiivisen analyysin viraston toiminnasta. Eräitä kyseiseen arvioon sisältyvistä numerotiedoista esitetään tämän kertomuksen kohdassa 2.4.2.

1.2. Kymmenen uuden jäsenvaltion liittyminen unioniin

Unioniin liittyneet maat olivat valmistautuneet hyvin ottamaan täyden taloudellisen vastuun yhteisön varojen asianmukaisesta täytäntöönpanosta. Tämä on liittymistä valmistelevan tuen sekä Sapardin ja Ispan kokonaan hajautetun hallinnon ansiota. Laaja hajautetun hallinnon täytäntöönpanojärjestelmä (EDIS) oli käyttövalmis heti liittymisen jälkeen.

Kaikissa uusissa jäsenvaltioissa on otettu käyttöön petostentorjunnan koordinoituvirasto (AFCOS). Yhdessä virastot muodostavat rakenteen, jonka tarkoituksena on auttaa uusia jäsenvaltioita tutustumaan niille kuuluviin petosten ehkäisemistä ja torjuntaa koskeviin tehtäviin. Petostentorjunnan koordinoituvirastojen tärkeimpänä tehtävänä on koordinoida kussakin maassa kaikkia yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseen liittyviä velvoitteita ja niistä johtuvia lainsäädännöllisiä, hallinnollisia ja operatiivisia toimia sekä turvata operatiivinen yhteistyö ja tietojenvaihto komission (OLAFin) ja muiden jäsenvaltioiden kanssa.

² ”List of measures taken by the Member States” ja ”Statistical analysis of irregularities”.

³ SEK(2003)871.

⁴ KOM(2004)103 ja 104: ehdotukset asetusten (EY) N:o 1073/1999 ja (EY) N:o 1074/1999 muuttamisesta.

⁵ SEK(2004)1370.

Lisäksi liittymiseen valmistautuvat maat saivat monta maata käsittävän Phare-ohjelman⁶ kautta apua rakenteiden, viestintävälineiden ja tietokantojen perustamista ja tarvittavan operatiivisen osaamisen kehittämistä varten. Komissio (OLAF) pyrkii varmistamaan petostentorjunnan koordinoituvirastojen asianmukaisen toiminnan järjestämällä niiden työntekijöille seminaareja, koulutusta ja harjoittelujaksoja. Useimmissa uusissa jäsenvaltioissa petostentorjunnan koordinoituvirastona toimii käytännössä jokin valtiovarainministeriön osasto tai jaos. Eräissä jäsenvaltioissa virasto toimii oikeusministeriön (Tšekki ja Kypros) tai sisäasiainministeriön alaisuudessa (Liettua), ja Slovakiassa suoraan hallituksen alaisuudessa.

Useimmissa uusissa jäsenvaltioissa petostentorjunnan koordinoituvirastoille on annettu tehtäväksi toteuttaa ja/tai koordinoita petostentorjuntaa koskevia tutkimuksia. Sloveniassa virasto kuitenkin vastaa ainoastaan tarkastusjärjestelmien asianmukaisuuden ja tehokkuuden tarkastamisesta. Koordinoituvirastojen toimivalta valvoa muiden toimielinten käyttämiä tutkintamenetelmiä on hyvin rajallinen. Itse asiassa tällaiset valtuudet on vain Puolan koordinoituvirastolla, ja Maltassa on perustettu erityinen koordinoitukomitea valvomaan muiden yksiköiden soveltamia tutkintamenetelmiä.

Kaikissa jäsenvaltioissa on koordinoituvirastojen tehtävä kerätä menoihin liittyviä sääntöjenvastaisuuksia koskevat tiedot ja toimittaa ne komissiolle yhteisön lainsäädännön mukaisesti. Tarkempia tietoja petostentorjunnan koordinoituvirastojen toiminnasta uusissa jäsenvaltioissa on saatavilla tämän kertomuksen yhteydessä julkaistavassa valmisteluasiakirjassa⁷.

1.3. Yhteistyösopimus Sveitsin valaliiton kanssa

Lokakuussa 2004⁸ allekirjoitettiin yhteistyösopimus Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä Sveitsin valaliiton välillä niiden taloudellisen edun vastaisten petosten ja muun laittoman toiminnan torjumiseksi. Pitkällisten neuvottelujen tuloksena syntynyt sopimus on parhaillaan ratifioitavana.

Sopimuksen mukaan osapuolet tekevät keskenään täysimääräistä oikeudellista yhteistyötä ja antavat toisilleen täysimääräistä hallinnollista apua toimissa, jotka kohdistuvat petoksiin ja muuhun laittomaan toimintaan, mukaan luettuina tullilainsäädäntöön ja välittömään verotukseen liittyvät rikkomukset tavara- ja palvelukaupan yhteydessä. Rahanpesun torjunnassa tehtävää yhteistyötä parannetaan huomattavasti ottamalla siihen mukaan erityisesti myös vakavat petos- ja salakuljetustapaukset.

Sopimuksen ansiosta säännöt, jotka koskevat osapuolten yhteistyötä niiden taloudellisten etujen suojaamiseksi, lähenevät huomattavasti yhteisön säännöstöä. Hallinnollisessa yhteistyössä noudatetaan tullihallintojen keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä tehdyn yleissopimuksen (Napoli II -yleissopimus⁹) määräyksiä. Oikeudellisessa yhteistyössä sovelletaan vastaavia mekanismeja kuin keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehdyn

⁶ PH/2002/1412.

⁷ SEK(2005)973.

⁸ KOM(2004)559 lopullinen ja 2004/0187 (CNS), ei vielä julkaistu EUVL:ssä.

⁹ Neuvoston asiakirja, 18.12.1997, EYVL C 24, 23.1.1998, s. 1.

yleissopimuksen ja sen lisäpöytäkirjan¹⁰ yhteydessä. Pakkokeinoja (etsintä ja takavarikko) koskevaan oikeudelliseen yhteistyöhön sovelletaan kaksoisrangaistavuuden vaatimusta, joka on muotoiltu samalla tavoin kuin Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyssä yleissopimuksessa¹¹. Myös rahanpesun torjuntaa koskevat määräykset perustuvat asianomaiseen yhteisön säännöstöön¹².

Komissio toivoo, että vastaavia sopimuksia voidaan vastaisuudessa neuvotella myös muiden kolmansien maiden kanssa.

1.4. Savukkeiden salakuljetus

Yhteisö on jo vuosia tehnyt määrätietoista työtä savukkeiden salakuljetuksen torjumiseksi, sillä se aiheuttaa huomattavaa vahinkoa sekä unionin että jäsenvaltioiden talousarvioille. Vuonna 2000 ja 2001 komissio nosti yhdessä kymmenen jäsenvaltion¹³ kanssa siviilikanteen New Yorkin tuomioistuimissa RJ Reynoldsia ja muita savukkeenvalmistajia vastaan, koska katsoi näiden osallistuvan savukkeiden salakuljetukseen ja rahanpesuun. Kantajat vaativat kieltomääräyksiä salakuljetuksen lopettamiseksi.

1.5. Philip Morris Internationalin kanssa tehty sopimus

Komissio ja kymmenen edellä mainittua jäsenvaltiota ilmoittivat tehneensä 9. heinäkuuta 2004 savukkeenvalmistaja Philip Morris Internationalin (PMI) kanssa sopimuksen, jonka perusteella otetaan käyttöön tehokas järjestelmä savukkeiden salakuljetuksen ja väärentämisen estämiseksi ja joka lopettaa osapuolten väliset erimielisyydet tällä alalla. Sopimuksen nojalla PMI tekee yhteistyötä komission yksiköiden ja erityisesti OLAFin sekä jäsenvaltioiden oikeusviranomaisten kanssa salakuljetuksen ja väärentämisen torjumiseksi. Sopimuksessa määrätään myös, että PMI osoittaa tähän tarkoitukseen kahdentoista vuoden kuluessa yhteensä lähes 1,25 miljardia dollaria. Osapuolet toivovat, että vastaavia sopimuksia tehtäisiin myös muiden yritysten kanssa.

1.6. Sopimus Euroopan perustuslaista ja ehdotus Euroopan syyttäjävirston perustamisesta

Koska yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuvat petokset ovat luonteeltaan valtioiden rajat ylittäviä ja niissä on usein osallisena järjestäytyneitä rikollisryhmiä, kansallisten poliisi- ja oikeusviranomaisten on tehtävä keskenään yhteistyötä kaikkialla Euroopassa. Vaikka asiasta on tehty lukuisia sopimuksia, tehokkaan petostentorjunnan suurin este on yhä se, että Euroopan unioni on rikosoikeuden

¹⁰ Yleissopimus, tehty 29 päivänä toukokuuta 2000, EYVL C 197, 12.7.2000, ja sen lisäpöytäkirja, tehty 16 päivänä lokakuuta 2001, EYVL C 326, 21.11.2001.

¹¹ Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus, EUVL L 239, 22.9.2000. Jos Schengenin sopimuksesta poistetaan kaksoisrangaistavuus etsintää ja takavarikkoa koskevien oikeusapupyynnöiden osalta, Schengenin sopimuksen uusia sääntöjä sovelletaan täysimääräisesti tämän sopimuksen soveltamisalaan kuuluviin seikkoihin, välitöntä verotusta lukuun ottamatta.

¹² Ks. etenkin direktiivi 91/308/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2001/97/EY (EYVL L 344, 28.12.2001). Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevaan yleissopimukseen liitetty toinen pöytäkirja (EYVL C 222, 19.7.1997).

¹³ Alankomaat, Belgia, Espanja, Italia, Kreikka, Luxemburg, Portugali, Ranska, Saksa ja Suomi.

kannalta katsottuna kovin sirpaleinen alue. Vuonna 2001 hyväksyttiin vihreä kirja¹⁴, jonka tarkoituksena oli laajentaa asiasta käytävää keskustelua. Euroopan unionin tulevaisuutta käsittelevä valtuuskunta¹⁵ sisällytti perustuslakia koskevaan luonnokseen määräyksen, joka mahdollistaa Euroopan syyttäjävirston perustamisen.

Euroopan perustuslakia koskevan sopimuksen III-274 artiklan mukaan neuvosto voi perustaa Eurojustin pohjalta Euroopan syyttäjävirston unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten torjumiseksi. Neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan. Syyttäjävirstolla on toimivalta tutkia tällaisia rikoksia sekä asettaa syytteeseen niiden tekijät ja niihin osalliset. Eurooppa-neuvosto voi myös tehdä yksimielisesti Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan ja komissiota kuultuaan eurooppapäätöksen, jolla Euroopan syyttäjävirston toimivaltuuksia laajennetaan koskemaan rajatylittävän vakavan rikollisuuden torjuntaa.

Komissio ilmoitti toukokuussa 2005¹⁶ Haagin ohjelmaa koskevassa ehdotuksessaan huolehtivansa EU:n oikeudellisen yhteistyön ja Eurojustin avulla valmistelutöidensä jatkotoimista ja siitä, että hyödynnetään perustuslakia koskevan sopimuksen tarjoamia mahdollisuuksia unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi.

Petostentorjunnan osalta yleensä voidaan todeta, että perustuslakia koskevan sopimuksen III-415 artiklassa toistetaan nykyisen EY:n perustamissopimuksen määräys. Osa määräyksestä on kuitenkin jätetty pois¹⁷, minkä ansiosta unioni voi antaa taloudellisten etujensa suojaamiseksi tarvittavat rikosoikeudelliset välineet.

2. PETOSTENTORJUNNAN TULOKSET: TILASTOANALYYSI SEKÄ KOMISSION JA JÄSENVALTIOIDEN TOTEUTTAMAT UUDET TOIMET

2.1. Petokset ja muut sääntöjenvastaisuudet, joista jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet alakohtaisten asetusten nojalla

Yhteisön lainsäädännössä veloitetaan jäsenvaltiot ilmoittamaan petoksista ja sääntöjenvastaisuuksista, jotka vahingoittavat yhteisön taloudellisia etuja sen kaikilla toiminta-aloilla¹⁸. Vastaava velvoite koskee myös liittymistä valmistelevalle tukeaa saavia maita. Perusteellinen analyysi näiden ilmoitusten perusteella kootuista

¹⁴ Vihreä kirja yhteisön taloudellisten etujen rikosoikeudellisesta suojaamisesta ja Euroopan syyttäjävirston perustamisesta, KOM(2001)715.

¹⁵ Euroopan unionin tulevaisuutta käsittelevä valtuuskunta, jonka puheenjohtajana toimi Valéry Giscard d'Estaing, perustettiin Euroopan unionin tulevaisuutta koskevan Laekenin julistuksen seurauksena. Valtuuskunnan tehtävänä oli pohtia EU:n toimielinuudistuksen syventämistä.

¹⁶ KOM(2005)184.

¹⁷ Artiklan 4 kohdan loppuosa on poistettu. Siinä määrätään, että toimenpiteet yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseksi petolliselta menettelyltä ja tällaisen menettelyn torjumiseksi "eivät koske kansallisen rikosoikeuden soveltamista tai kansallista oikeudenhoitoa".

¹⁸ Ks. erityisesti menojen osalta 9 päivänä maaliskuuta 1991 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 595/91 3 artiklan 1 kohta (EYVL L 67, 14.3.1991), 11 päivänä heinäkuuta 1994 annetun komission asetuksen 1681/94 3 artiklan 1 kohta (EYVL L 178, 12.7.1994) ja 26 päivänä heinäkuuta 1994 annetun komission asetuksen (EY) N:o 1831/94 3 artiklan 1 kohta (EYVL L 191, 27.7.1994) sekä perinteisten omien varojen osalta 22 päivänä toukokuuta 2000 annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1150/2000 6 artiklan 5 kohta (EYVL L 130, 31.5.2000).

tilastotiedoista esitetään komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa¹⁹, joka julkaistaan samanaikaisesti tämän kertomuksen kanssa. Seuraavassa taulukossa esitetään yhteenveto vuonna 2004 ilmoitetuista sääntöjenvastaisuuksista sekä kyseessä olevien varojen määrä kullakin alalla.

Taulukko 2.1. – Sääntöjenvastaisuuksien lukumäärä ja arvo

VUONNA 2004 YHTEENSÄ		
Ala	Ilmoitetut sääntöjenvastaisuudet	Kokonaisarvo (tuhansina euroina)
Omat varat	2 735	205 692
EMOTR:n tukiosasto	3 401	82 064
Rakennerahastot ja koheesiorahasto	3 327	694 535
Yhteensä	9 463	982 291

Yleensä ottaen voidaan todeta, että ilmoitettujen sääntöjenvastaisuuksien lukumäärä oli vuonna 2004 nousussa. Sitä vastoin sääntöjenvastaisuuksien rahallinen arvo on laskenut kaikilla aloilla rakennetoimia lukuun ottamatta: se oli maatalousmenojen osalta keskimäärin 0,19 prosenttia, perinteisten omien varojen osalta 1,5 prosenttia ja rakennetoimien osalta 2 prosenttia (koheesiorahasto mukaan luettuna). On kuitenkin erotettava toisistaan petokset ja sääntöjenvastaisuudet. Petos on määritelmän mukaan sääntöjenvastaisuus, joka on tehty tahallisesti, ja vain tuomioistuimien voi ratkaista, milloin on kyse tahallisuudesta²⁰. Petos on rikos. Maatalousmenojen alalla petoksia epäillään olevan noin 11 prosenttia ilmoitetuista sääntöjenvastaisuuksista. Rakennerahastojen alalla vastaavan luvun arvioidaan olevan noin 20 prosenttia.

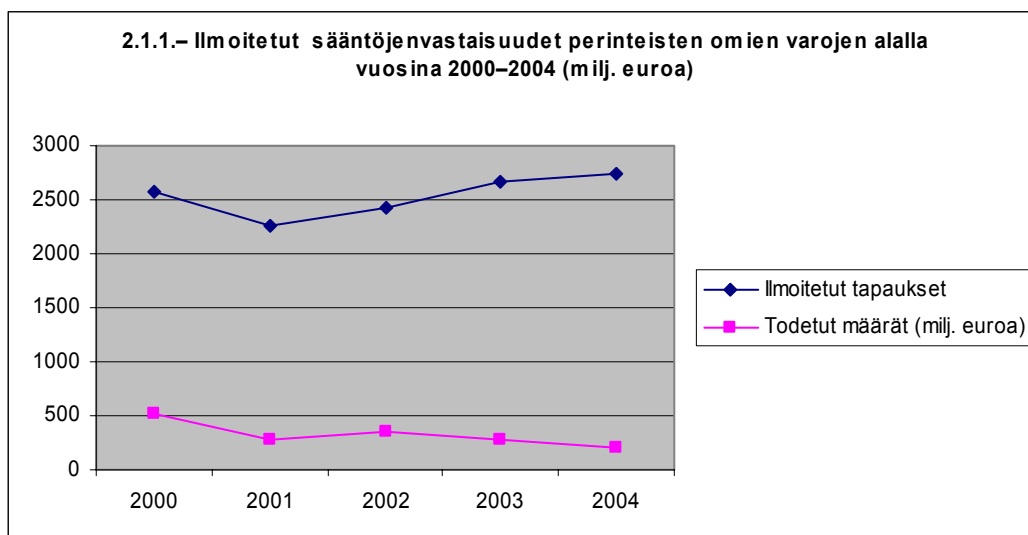
2.1.1. Perinteiset omat varat

Perinteisten omien varojen alalla sääntöjenvastaisuuksia koskevien ilmoitusten määrä nousee jatkuvasti (vuonna 2004 niitä oli 2 735). Tapausten rahallinen arvo (205,7 milj. euroa) on kuitenkin laskenut vuodesta 2002 lähtien ja on tätä nykyä noin 1,5 prosenttia omien varojen kokonaismäärästä (12 307 milj. euroa²¹ vuonna 2004). Vuonna 2004 sääntöjenvastaisuuksia liittyi eri tuotteista eniten savukkeisiin, televisioihin ja sokeriin.

¹⁹ SEK(2005)974.

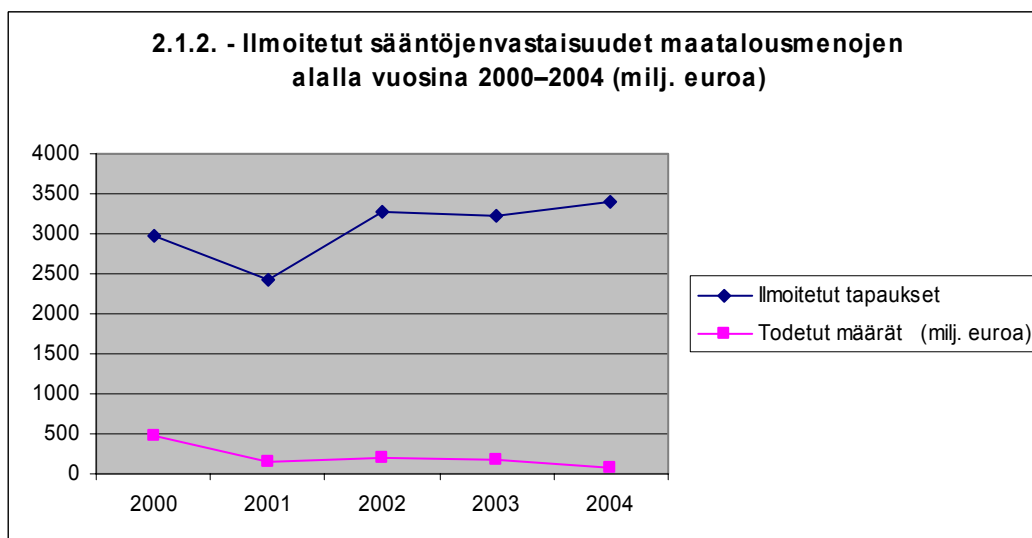
²⁰ Ks. määritelmä, joka esitetään yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 26 päivänä heinäkuuta 1995 tehdyn yleissopimuksen 1 artiklassa (EYVL C 316, 27.11.1995); yleissopimus tuli voimaan 17.10.2002.

²¹ Määrä vastaa jäsenvaltioiden A-kirjanpitoon vuonna 2004 merkittyjä tullivelkoja eli saatavia, jotka on joko maksettu ja/tai joista on annettu vakuus. Lukuun eivät sisälly määrät, jotka on kirjattu tullivelaksi mutta joita ei ole maksettu ja joista ei ole annettu vakuutta (tai joista on annettu vakuus mutta jotka on riitautettu). Nämä määrät merkitään ns. B-kirjanpitoon. Ilmoituksissa mainitut määrät, joihin epäillään liittyvän sääntöjenvastaisuuksia, voivat sisältyä yhtä hyvin kumpaankin kirjanpitoon.



2.1.2. Maatalousmenot (EMOTR:n tukiosasto)

Vuonna 2004 sääntöjenvastaisuuksia ilmoitettiin hieman enemmän kuin edellisinä vuosina (3 401 tapausta). Sen sijaan niiden rahallinen arvo on laskenut (82 milj. euroa), ja se on nyt noin 0,19 prosenttia EMOTR:n tukiosaston maksusitoumusmäärärahojen kokonaismäärästä (42 935 milj. euroa vuonna 2004, eli tulos on edellisiin vuosiin verrattuna selvästi parempi).

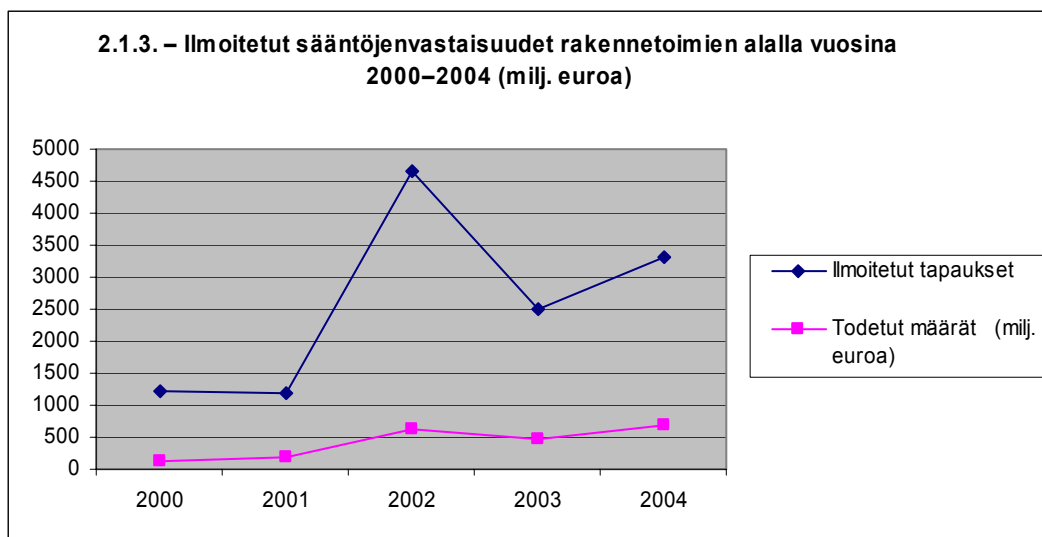


Komissio on arvioinut yhteisön talousarvioon kohdistuvien petosten määrää sekä jäsenvaltioiden esittämien arvioiden että omien analyysiensä pohjalta. Komission arvion mukaan petoksia on 11 prosenttia ilmoitetuista sääntöjenvastaisuuksista. Niiden arvo on yhteensä noin 6,8 miljoonaa euroa. Valtaosa petoksista näyttäisi liittyvän väärin pinta-alailmoituksiin sekä väärennetyihin tulliasiakirjoihin ja tukihakemuksiin.

2.1.3. Rakennetoimet

Vuonna 2004 sekä sääntöjenvastaisuuksia koskevien tapausten määrä (3 339 tapausta, koheesiorahasto mukaan luettuna) että niiden arvo (695,6 milj. euroa) nousivat edellisvuoteen verrattuna. Muutos johtuu tapausten lisääntymisestä EAKR:n

alalla. Näiden sääntöjenvastaisuuksien rahallinen arvo on noin 2 prosenttia rakennerahastojen ja koheesiorahaston määrärahoista (35 665 milj. euroa vuonna 2004).



Komission arvion mukaan 20 prosenttia ilmoitetuista sääntöjenvastaisuuksista voidaan todennäköisesti määrittellä petoksiksi. Pahiten petoksista näyttää kärsineen Euroopan sosiaalirahasto (ESR), missä vastaava luku on noin 26 prosenttia.

2.1.4. Liittymistä valmisteleva tuki

Monivuotisissa rahoitussopimuksissa on otettu käyttöön Phare²², Sapard²³- ja Ispa²⁴-määrärahojen sekä Kyprokselle ja Maltalle²⁵ myönnettyjen varojen osalta samanlainen sääntöjenvastaisuuksien ilmoitusjärjestelmä kuin rakennerahastojen yhteydessä.

²² Asetus (EY) N:o 3906/89, taloudellisen tuen myöntämisestä Unkarin tasavallalle ja Puolan kansantasavallalle (EYVL L 375, 23.12.1989).

²³ Sapard (maataloutta koskeva liittymistä valmisteleva tuki), asetus (EY) N:o 1268/1999 (EYVL L 161, 26.6.1999).

²⁴ Ispa (liittymistä edeltävä rakennepolitiikan väline), asetus (EY) N:o 1267/1999 (EYVL L 161, 26.6.1999).

²⁵ Asetus (EY) N:o 555/2000 (EYVL L 68, 16.3.2000).

Taulukko 2.1.4. Liittymistä valmistelevaa tukea koskevat sääntöjenvastaisuustapaukset. Määrät ilmaisevat sääntöjenvastaisuuksia sisältävien hankkeiden tukikelpoisten kustannusten kokonaismäärän miljoonina euroina.

Vuosi	Phare ²⁶		Sapard		Ispa	
	Lukumäärä	Arvo	Lukumäärä	Arvo	Lukumäärä	Arvo
2002	30	1 073	0	0	0	0
2003	12	9	26	76	20	391
2004	81	35	131	81	28	713
Yht.	123	1 118	157	157	48	1 105

Sääntöjenvastaisuustapausten ilmoittamisesta vastaavien viranomaisten on edelleen vakavasti pyrittävä parantamaan ilmoitusten laatua. Yli 90 prosenttia ilmoituksista on nimittäin sellaisia, että komissio ei pysty selvittämään niiden perusteella havaitun sääntöjenvastaisuuden luonnetta eikä sitä, minkä verran varoja on jo peritty takaisin ja minkä verran on vielä perimättä. Tämän vuoksi edellä olevassa taulukossa ilmoitetaan asianomaisten hankkeiden tukikelpoisten kustannusten kokonaismäärä eikä pelkästään niiden varojen määrää, johon sääntöjenvastaisuudet todellisuudessa kohdistuvat. Tällaisten lukujen perusteella ei vielä voida laatia kovin perusteellisia analyysejä.

2.2. Petostentorjunnan tuloksista tiedottaminen

Lisätäkseen avoimuutta komissio haluaa tiedottaa suurelle yleisölle nykyistä laajemmin yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten ja muiden sääntöjenvastaisuuksien toteuttamistavoista, niiden mahdollisista seurauksista ja niiden torjumiseen tähtäävistä toimenpiteistä.

Marraskuussa 2004 OLAF järjesti petostentorjunnan tiedotusverkoston kanssa koulutusseminaarin, joka oli tarkoitettu petostentorjunnasta vastaavien kansallisten viranomaisten tiedottajille. Avaussanoissaan komissaari Siim Kallas totesi, että avoimuus on keskeinen väline korruption ja huonon budjettihallinnon torjumisessa ja ehkäisemisessä. Tiedottaminen on puolestaan avoimuuden aktiivinen osa-alue. Usein pelkkä avoimuus riittää ehkäisemään petokset. Kallas kuitenkin korosti, että tutkinnassa on otettava huomioon eri osapuolten edut.

Jäsenvaltioiden tätä kertomusta varten toimittamat ilmoitukset²⁷ osoittavat, että niiden oikeudelliset säännöt siitä, miten eri vaiheissa toteutettavista hallinnollisista tai oikeudellisista tutkimuksista olisi tiedotettava, poikkeavat toisistaan varsin paljon.

²⁶ Tähän sarakkeeseen merkityt tiedot sisältävät asetuksen (EY) N:o 555/2000 nojalla ilmoitetut Kyprosta ja Maltaa koskevat tapaukset.

Jotkut jäsenvaltiot ovat sitä mieltä, että yleisölle olisi tiedotettava laajalti kaikista tutkimuksista riippumatta siitä, suorittavatko niitä hallinnolliset vai oikeudelliset yksiköt. Niiden mielestä yleisölle olisi kerrottava jo tutkimusten aloittamisesta ja tietysti myös niiden tuloksesta tutkimusten päätyttyä.

Useimmissa jäsenvaltioissa kuitenkin katsotaan, että riittää kun yleisölle kerrotaan hallinnollisten tutkimusten eri vaiheista. Ne vetoavat periaatteeseen, jonka mukaan on otettava huomioon paitsi yleisön oikeus saada tietoa myös tarve suojata tutkimuksen kohteena olevien henkilöiden puolustautumisoikeuksia, yksityisyyden suojaa ja kunniaa. Näissä jäsenvaltioissa ei saa julkaista asiaan liittyviä yksityiskohtia edes tutkimusten päätyttyä. Oikeudellisten tutkimusten osalta ne kuitenkin hyväksyvät sen, että yleisölle tiedotetaan asiasta laajemmin. Viranomaiset eivät kuitenkaan yleensä julkista tietoja oma-aloitteisesti, vaan julkistaminen tapahtuu tiedotusvälineiden pyynnöstä tai edellyttää viranomaisten erillistä lupaa.

2.3. Jäsenvaltioiden toteuttamat toimet

Jäljempänä mainitut säännökset muodostavat edustavan valikoiman jäsenvaltioiden ilmoittamista toimista. Erillisessä komission asiakirjassa²⁸ luetellaan kaikki jäsenvaltioiden vuonna 2004 toteuttamat uudet toimenpiteet, joista ne ovat ilmoittaneet. Uusien jäsenvaltioiden osalta on periaatteessa otettu huomioon vain ne toimenpiteet, jotka on hyväksytty tai jotka ovat tulleet voimaan 1. toukokuuta 2004 jälkeen.

2.3.1. Uudet horisontaaliset toimet

Jäsenvaltiot ovat toteuttaneet yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseksi hyvin erilaisia toimenpiteitä. Niihin kuuluvat mm. rahanpesun ja korruption torjunta, kansallinen petostentorjuntastrategia, tullitutkimusten soveltamisalan laajentaminen, eräiden rikosten määritelmän laajentaminen niin, että ne sisältävät yhteisön talousarvioon kohdistuvat petokset, varainhoidon valvonnan tehostaminen sekä tietojenkäsittelyn automatisointi.

Belgiassa hyväksyttiin vuonna 2004 uusi laki rahanpesun torjunnasta. Lain mukaan rahoitustietoja käsittelevän yksikön (*Cellule de traitement des informations financières*) on vastedes ilmoitettava valtiovarainministeriölle, kun se toimittaa yleiselle syyttäjälle tietoja rahanpesusta tai pääomista, jotka liittyvät vakavaan veropetokseen tai järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Säännös koskee myös yhteisöjen talousarvioon kohdistuvia petoksia.

Latvian hallitus on hyväksynyt vuosiksi 2004–2008 laajan korruptiontorjuntaohjelman. Lainsäädännön mukaan korruption ehkäisy- ja torjuntavirasto voi saada tietoja vireillä olevista rikosoikeudellisista tutkimuksista (syyttäjän luvalla) sekä poliittisten järjestöjen saamista lahjoituksista tai valtion

²⁷ SEK(2005)973.

²⁸ SEK(2005)973. Jäsenvaltioita pyydettiin ilmoittamaan vain ne toimenpiteet, joiden tarkoituksena ei ole pelkästään yhteisön oikeuden täytäntöönpano. Koska komissio antaa tämän kertomuksen vuosittain, sen, että vuonna 2004 ei ole toteutettu uusia toimenpiteitä, ei voida katsoa kuvastavan kyseisen jäsenvaltion taloudellisten etujen suojaamisen alalla harjoittaman toiminnan yleistä tasoa. Kyse voi olla yksinkertaisesti siitä, että toiminta on ollut dynaamisempaa edellisen jakson aikana.

virkamiesten veloista ja saatavista (syyttäjän tai korkeimman oikeuden presidentin luvalla).

Tšekissä on hyväksytty kansallinen strategia yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjumiseksi.²⁹

Ranskassa on laajennettu tullirikosyksikön (*Service national de la douane judiciaire*) toimivaltaa niin, että se käsittää kaikki yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseen liittyvät rikokset.³⁰ Yksikön virkailijoiden toimivalta suorittaa rikosoikeudellisia tutkimuksia kattaa tästedes myös rakennerahastoihin liittyvät rikokset.

Puolan talousrikoslainsäädännössä on otettu käyttöön uusi julkisoikeudellisen velvoitteen määritelmä. Yhteisön talousarvioon tai yhteisön hallinnoimaan tai sen puolesta hallinnoituun talousarvioon kuuluvien varojen perimättä jättämistä voidaan tästedes pitää julkisoikeudellisen velvoitteen rikkomisena, jos teko täyttää muut rikoksen tunnusmerkit.

Slovenian rikoslainsäädäntöä on muutettu siten, että veronkierron määritelmään on sisällytetty yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuvat petolliset toimet.

Slovakiassa on budjettikurin rikkomisen määritelmää laajennettu siten, että se käsittää myös yhteisön varojen käyttöön liittyvät sääntöjenvastaisuudet.³¹

Suomen lainsäätäjä on perustanut valtiovarain controller -toiminnon. Kyseessä on riippumaton valvontaviranomainen, jolla on oikeus saada tehtäviinsä liittyviä tietoja. Sen tehtävänä on koordinoida EU-varojen sisäistä ja hallinnollista tarkastusta Suomessa, laatia raportteja näiden varojen valvonnasta ja tarkastuksista sekä varojen hallinnoinnissa todetuista virheistä ja sääntöjenvastaisuuksista. Raportit osoitetaan Euroopan unionin toimielimille ja elimille. Suomen hallitus on perustanut myös sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan, jonka tehtävänä on muun muassa valvontamenettelyjen yhdenmukaistaminen ja sisäisen tarkastuksen kehittäminen.

Portugalissa on tästedes suoritettava ulkoinen tarkastus vähintään kahdeksan vuoden välein (erityisesti EU:lta peräisin olevia) julkisia varoja hallinnoivissa organisaatioissa.³² Tarkastuksen yhteydessä on arvioitava myös organisaation tehtäviä ja tavoitteita sekä menoja paitsi taloudellisten kriteerien myös tehokkuuden ja tuloksellisuuden kannalta.

Talousrikoksia tutkiva Latvian poliisi ja Viron tulliviranomaiset ovat tehneet sopimuksen keskinäisen yhteistyön helpottamisesta.

Tšekin oikeusjärjestelmää on kehitetty julkisia hankintoja koskevien tarjouskilpailujen voittajan valintamenettelyjen osalta mm. petosten välttämiseksi.

²⁹ Päätöslauselma 456, 12.5.2004.

³⁰ Laki nro 204/2004, annettu 9.3.2004, rikoslainsäädännön mukauttamisesta rikollisuuden kehitykseen.

³¹ Laki nro 523/2004.

³² Laki nro 48/2004.

Automaattinen tietojenkäsittely. Useat jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet automaattisten tietojenkäsittelyjärjestelmien parantamisesta, minkä pitäisi lisätä eri viranomaisten toiminnan tehokkuutta ja luotettavuutta. Ranskassa voidaan uuden tietotekniikkasovelluksen avulla automatisoida, jäljittää ja varmentaa hallinnolliset tarkastukset sekä valita paikalla tehtävien tarkastusten kohteet maaseudun kehittämisen alalla. Liettuassa on otettu käyttöön tietokonepohjainen hallinnointijärjestelmä, johon kootaan ja tallennetaan rakennerahastojen ja muiden täydentävien rahastojen suunnitteluun ja käyttöön liittyvät tiedot. Yhdistyneessä kuningaskunnassa Skotlannin aluehallitus on ottanut käyttöön kaikkien rakennerahastojen käytettävissä olevan on line -järjestelmän, joka helpottaa hakemusten ja maksupyyntöjen tekemistä. Unkarissa kehitettiin vuonna 2004 yhdenmukainen tietohallintajärjestelmä (EMIR) rakennerahastojen ja koheesiorahaston tietojen tehokasta ja yhdenmukaista käsittelyä varten.

2.3.2. *Omiin varoihin liittyvät uudet toimet*

Espanjassa on muutettu verolainsäädäntöä heinäkuussa 2004 annetulla lailla. Laissa säädetään mm. mahdollisuudesta käyttää uutta tekniikkaa ja uusia mekanismeja petostentorjunnan tehostamiseksi. Lailla myös lisätään verotarkastusten määrää ja parannetaan verovelkojen perintää.

Irlannissa on annettu uusi laki, jolla laajennetaan tuntuvasti tullivirkailijoiden toimivaltuuksia takavarikoida esineet, joita on käytetty rikoksentekevälteenä tai jotka on hankittu rikoksella saaduina varoin. Irlannin valtio hankki joulukuussa 2004 liikuteltavan skannerin, joka on tarkoitettu konttien tutkimiseen. Sen avulla voidaan toivottavasti parantaa tuntuvasti tulliyksiköiden tehokkuutta meritse tapahtuvan salakuljetuksen torjunnassa.

Puolan tullilainsäädäntöä on muutettu niin, että verotarkastuksia voidaan tehdä myös yhteisön omien varojen osalta.

2.3.3. *Maatalousmenoihin liittyvät uudet toimet*

Ranska on ryhtynyt yhteisen maatalouspolitiikan alalla yhdistämään maksajavirastoja suuremmiksi kokonaisuuksiksi ja aikoo perustaa yhden ainoan maksuviraston vuonna 2007.

Italiassa on annettu lakiasetus, jonka tarkoituksena on yhdenmukaistaa ja järjeistää tarkastuksia. Säädos antaa aluehallituksille toimivallan määrätä hallinnollisia rangaistuksia elintarvikealalla tehdyistä petoksista, jotka rikkovat yhteisön lainsäädäntöä.

Puolassa hyväksytty uusi laki antaa maatalousmarkkinaviraston (*Agencja Rynku Rolnego*) johtajalle toimivallan tehdä hallinnollinen päätös, jolla aiheettomasti tai liian suurina suoritettavat maatalousmaksut rinnastetaan tullivelkoihin, minkä jälkeen ne voidaan periä takaisin hallinnollisten täytäntöönpanomenettelyjen mukaisesti.

2.3.4. *Rakennetoiimiin liittyvät uudet toimet*

Maltassa on lailla nro I/2004 muutettu julkisten varojen perintä-, valvonta- ja maksujärjestelmää, jonka piiriin myös rakennerahastot kuuluvat. Uudessa laissa

säädetään myös menettelyistä petosten ja muiden sääntöjenvastaisuuksien torjumiseksi.

Alankomaissa hyväksyttiin vuonna 2004 useita hallinnollisia toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on varmistaa, että ESR:n määrärahat käytetään asianmukaisella tavalla, ja ehkäistä sääntöjenvastaisuuksia tehokkaammin. Toimenpiteet liittyvät mm. tietojenvaihtoon, tukitoimiin ja valvontaan, erityisesti takautuviin pyyntöihin.

Puolassa perustettiin 20. huhtikuuta 2004 annetulla lailla kansalliset valvontayksiköt kutakin rakennerahastoa varten.

Portugalissa hyväksyttiin uusi tarkastuskäsikirja rakennerahastoja ja koheesiorahastoa varten. Siinä määritellään menetelmät, joita rahoitustarkastusviraston on noudatettava toimiessaan viranomaisena, jolla on toimivalta antaa tarkastuslausuma erilaisten yhteisrahoitettujen tukimuotojen loppuunsaattamisen yhteydessä.

2.4. Komission toteuttamat toimet

2.4.1. Toimintasuunnitelman toteuttamistilanne

Kaudelle 2001–2005 laaditun petostentorjunnan kokonaisstrategian³³ seuraaja on yhteisön taloudellisten etujen suojaamista ja petostentorjuntaa koskeva komission toimintasuunnitelma vuosiksi 2004–2005³⁴.

Vuonna 2004 komissio toteutti toimintasuunnitelmassa mainituista 37 toimesta yksitoista. Niistä on syytä mainita seuraavat:

- Ehdotus asetusten (EY) N:o 1073/99 ja 1074/99 muuttamisesta³⁵ (ks. 1.1 kohta)
- Ehdotus asetukseksi keskinäisestä hallinnollisesta avunannosta yhteisön taloudellisten etujen suojaamisessa petoksilta ja muulta laittomalta toiminnalta³⁶, erityisesti rahanpesulta ja alv-petoksilta (ks. 3.2 kohta)
- Kertomus³⁷ vuonna 2002 voimaan tulleen, yhteisön taloudellisten etujen suojaamista koskevan yleissopimuksen täytäntöönpanosta jäsenvaltioissa. Tiettyjä puutteita on todettu, ja komissio katsoo, että on hyvät perusteet kiirehtiä yhteisön taloudellisten etujen rikosoikeudellista suojaamista koskevan direktiiviehdotuksen³⁸ hyväksymistä.

³³ Komission tiedonanto - Yhteisöjen taloudellisten etujen suojaaminen - Petostentorjunta - Kattavan strategian perustelut, KOM(2000)358 lopullinen.

³⁴ Komission tiedonanto - Yhteisön taloudellisten etujen suojeleminen - Petostentorjunta: toimintasuunnitelma 2004–2005, KOM(2004)544 lopullinen.

³⁵ KOM(2004)103 ja 104 lopullinen.

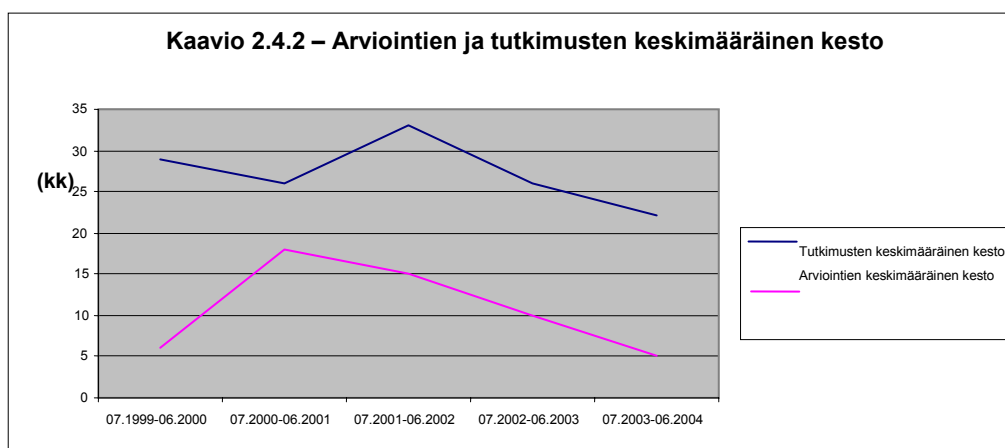
³⁶ KOM(2004)509 lopullinen.

³⁷ KOM(2004)709 lopullinen.

³⁸ KOM(2002)577 lopullinen.

2.4.2. OLAFin toiminnan tehostaminen

Petostentorjuntavirasto on perustamisestaan alkaen pyrkinyt voimakkaasti lyhentämään alustavan arvioinnin ja tutkimusten kestoja. Sääntöjenvastaisuusepäilyjä koskevien tietojen alustavaan arviointiin käytetty keskimääräinen aika piteni ensin peräti puoleentoista vuoteen heinäkuun 2000 ja kesäkuun 2001 välisenä aikana³⁹, mutta lyheni sitten jälleen viiteen kuukauteen vuosina 2003–2004. Tutkimuksiin käytetty keskimääräinen aika on lyhentynyt jatkuvasti vuodesta 1999 alkaen. Se on nyt noin 22 kuukautta, kun se vielä viisi vuotta sitten oli noin 29 kuukautta.



Sellaisten loppuun saatettujen tutkimusten osuus, joihin liittyy jatkotoimia, on kasvanut (lähes puolet tapauksista kaudella heinäkuusta 2003 kesäkuuhun 2004, kun vuosina 1999–2000 tällaisia tapauksia oli vain yksi viidestä). Jatkotoimet ovat ensisijaisesti oikeudellisia (lähes yhdessä tapauksessa kolmesta kaudella 2003–2004, kun niitä vuosina 1999–2000 oli vain yhdessä tapauksessa 22:sta)⁴⁰.

2.4.3. Käytännön asiantuntemus parantaa lainsäädäntöä ja sopimusten hallinnointia

Komission hallinnonuudistusta koskevassa valkoisessa kirjassa⁴¹ mainitaan eräitä toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on tehostaa käytettävissä olevan asiantuntemuksen hyödyntämistä sääntöjenvastaisuuksien ja petosten ehkäisemisessä. Komission tiedonannossa⁴² ehdotetaan menettelyä, jossa lainsäädännön laatua pyritään parantamaan jo säädösehdotuksia valmisteltaessa kuulemalla OLAFia mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tiedonannossa ehdotetaan myös, että budjettipääosasto toteuttaa sopimusten hallinnoinnin osalta tiettyjä ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä yhdessä petostentorjuntaviraston kanssa. Järjestelmä otettiin käyttöön vuonna 2003.

³⁹ Heinäkuusta 1999 kesäkuuhun 2000 arviointiin käytettiin keskimäärin kuusi kuukautta, mutta tätä ajanjaksoa ei voida pitää edustavana, koska uudet menettelyt tulivat voimaan vasta vuoden 2000 lopulla.

⁴⁰ Tarkempia tietoja petostentorjuntaviraston tutkimusten tuloksista esitetään OLAFin toimintaa käsittelevässä täydentävässä arvioissa asiakirjassa SEK(2004)1370.

⁴¹ Komission hallinnonuudistus, valkoisen kirjan I osan kohta V3 ja II osan kohta XXX, KOM(2000)200 lopullinen.

⁴² Komission tiedonanto petoksiin varautumisesta lainsäädännössä ja sopimusten hallinnoinnissa, 7.11.2001 [SEK(2001)2029 lopullinen].

Vuonna 2004 arvioitiin, että kahteenkymmeneenyhdeksään säädöshankkeeseen liittyi petostentorjuntaa koskevia riskejä. Näin petostentorjuntavirasto pystyi käytännön kokemuksensa avulla edistämään yhteisön säädösten laadintaa. Kyseisiin säädöshankkeisiin kuuluivat mm. tullietuuskohtelun tulevaisuutta ja tullikoodeksin uudistamista koskeva vihreä kirja sekä eräät yksityiskohtaisemmat asetukset kuten ehdotus sienikiintiöitä koskevasta järjestelystä tai kolmansista maista tuodun valkosipulin alkuperätodistuksista.

Suurien menojen alalla on otettu käyttöön uusi yhteistyöpöytäkirjan malli, joka koskee ehdokasmaiden osallistumista yhteisön ohjelmiin. Siihen sisältyy lausekkeitä, joiden avulla voidaan varmistaa yhteisön taloudellisten etujen tehokkaampi suoja.

3. YHTEISTYÖ MAATALOUS- JA TULLIASIOISSA

Tulli- ja maatalousasioita koskevasta yhteistyöstä annetussa asetuksessa⁴³ määritellään edellytykset, joiden mukaan jäsenvaltioiden viranomaiset tekevät yhteistyötä tulli- ja maatalousasioissa sekä keskenään että komission kanssa joko jonkin viranomaisen pyynnöstä tai oma-aloitteisesti. Tarkoituksena on huolehtia mm. henkilöiden, paikkojen, tavarakuljetusten ja kuljetusvälineiden erityistarkkailusta sekä hallinnollisista selvityksistä ja tarvittavien todistusten toimittamisesta.

Asetuksella otetaan käyttöön erittäin laaja tietojenvaihtojärjestelmä, jonka puitteissa kansalliset viranomaiset ilmoittavat komissiolle kaikki tarvittavat tiedot havaitsemistaan sääntöjenvastaisuuksista ja petosepäilyistä, mm. niiden toteuttamismenetelmät tai -käytännöt (17 artikla). Asetuksessa säädetään myös keskinäisestä avunannosta kolmansien maiden viranomaisten kanssa sekä erityisen merkityksellisten tietojen toimittamisesta komissiolle (19–22 artikla).

Asetuksella perustetaan lisäksi tullitietojärjestelmä (23–41 artikla), jonka avulla tietoja voidaan toimittaa nopeasti, mikä tehostaa yhteistyömenettelyjä⁴⁴.

Komissio ja jäsenvaltiot valitsivat maatalous- ja tulliasioissa tehtävän yhteistyön yhdeksi vuoden 2004 kyselylomakkeen keskeisistä aiheista. Seuraavassa jaksossa tarkastellaan lähemmin alan kokonaistilannetta.

⁴³ Asetus (EY) N:o 515/97, EYVL L 82, 22.3.1997, sellaisena kuin se on täydennettynä komission asetuksella (EY) N:o 696/98, EYVL L 96, 28.3.1998.

⁴⁴ Järjestelmää on täydennetty kolmanteen pilariin kuuluvalla Napoli II -yleissopimuksella, jossa vahvistetaan menettelyt kansallisia ja yhteisön tullisääntöjä koskevien rikosten rikosoikeudelliseen tutkintaan liittyvää keskinäistä avunantoa varten. Osa tällaisista tutkimuksista perustuu luonnollisesti asetuksen (EY) N:o 515/97 nojalla aloitettuihin hallinnollisiin tutkimuksiin. Vuonna 2004 yleissopimuksen ratifioi kymmenen jäsenvaltiota (Belgia, Itävalta, Kypros, Latvia, Liettua, Portugali, Slovakia, Slovenia, Suomi ja Unkari). Kaksi muuta jäsenvaltiota (Tšekki, Viro) ratifioi yleissopimuksen vuoden 2005 alussa. Tätä kertomusta laadittaessa vain kolme jäsenvaltiota ei ole vielä jättänyt ratifiointiasiakirjojaan.

3.1. Analyysi jäsenvaltioiden tekemistä ilmoituksista⁴⁵

Asetuksen täytäntöönpano on yleensä ottaen sujunut tyydyttävästi. Analyysi kuitenkin osoittaa, että jäsenvaltioiden ja komission käytettävissä olevien tilastotietojen laatua voitaisiin parantaa ja että eräisiin käytännön ongelmiin olisi löydettävä ratkaisu.

Ilmoituksia koskevat tilastotiedot. Useimmilla jäsenvaltioilla on ollut vaikeuksia toimittaa luotettavia ja johdonmukaisia tilastotietoja ilmoituksiin tai kertomuksiin liittyvistä asioista. Niillä ei ole keskitettyjä tietokantoja tämäntyyppisiä tietoja varten eikä myöskään yhdenmukaista määritelmää ”keskinäistä avunantoa koskeville ilmoituksille”. Näitä tietoja ei olekaan voitu analysoida millään tavoin, vaan niitä on tarkasteltu vain kvantitatiivisesti. Saatavilla ei ole myöskään käyttökelpoisia tilastotietoja siitä, minkä verran ilmoituksia ja kertomuksia komissio on pyytänyt tai minkä verran niitä on toimitettu sille. Tietokantoja olisi kehitettävä, jotta niiden avulla voitaisiin laatia riskianalyseja.

Keskinäistä avunantoa koskevat pyynnöt. Jäsenvaltiot ovat tuoneet esiin ongelmia, jotka liittyvät erityisesti vastaamisaikaan mutta myös vastausten laatuun ja asianmukaisuuteen (tai jopa vastaamatta jättämiseen eräiden kolmansien maiden osalta) sekä käänköongelmiin. Toisinaan ongelmat johtavat kanteiden raukeamiseen vanhenemisen vuoksi. Useimmissa jäsenvaltioissa menettelyä pyritään säännöllisesti nopeuttamaan esittämällä muistutuksia.

Yhteistyö kolmansien maiden kanssa. Jäsenvaltiot ovat ehdottaneet, että osa esiin tulleista ongelmista voitaisiin ratkaista tekemällä kolmansien maiden kanssa yhteistyösopimuksia.⁴⁶ Komissio päivittää ja jakaa yhteystietoluetteloa kaikissa keskinäistä avunantoa käsittelevän komitean kokouksissa (kaksi tai kolme kertaa vuodessa). On kuitenkin valitettu, että joskus on vaikea tietää, mikä on toimivaltainen viranomainen jossakin kolmannessa maassa tai jäsenvaltiossa (silloin kun pyynnön esittäjä on kolmas maa).

Petosriskiä koskevat viestit. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle petosten tai muiden sääntöjenvastaisuuksien riskistä silloin kun niillä on merkitystä yhteisön tasolla. Komissio puolestaan toimittaa tiedot muille jäsenvaltioille, joita asia koskee.⁴⁷ Eräissä jäsenvaltioissa tulliasioita koskeva toimivalta on jaettu kahden tai useammankin hallintoelimen kesken, mutta petosriskiä koskevat viestit käsitellään samalla tavoin kuin muutkin keskinäistä avunantoa koskevat pyynnöt. Pääsääntöisesti viestit ottaa vastaan keskus- tai koordinointiyksikkö, joka tekee niistä alustavan analyysin ja määrittää sen avulla toimivaltaisen viranomaisen, jonka

⁴⁵ Jäsenvaltioiden vastaukset ovat saatavilla kokonaisuudessaan tämän kertomuksen liitteenä olevassa valmisteluasiakirjassa [SEK(2005)973]; tässä kertomuksessa niistä esitetään vain lyhyt yhteenveto.

⁴⁶ Yhteistyösopimuksia on ehdotettu tehtäväksi seuraavien maiden kanssa: Albania, Armenia, Bosnia ja Hertsegovina, Kanada, Kiina, Kroatia, Indonesia, Japani, Laos, Malesia, Panama, Romania, Serbia ja Montenegro, Singapore, Taiwan, Thaimaa, Tunisia, Valko-Venäjä, Venäjä, Vietnam ja Yhdistyneet arabiemiirikunnat, sekä Lähi-idän, Balkanin, Pohjois-Afrikan ja Kaakkois-Aasian maat. Yhteistyösopimukset on jo allekirjoitettu Intian kanssa 20.10.2004 ja Meksikon kanssa 26.3.2001, ja ne ovat myös tulleet voimaan.

⁴⁷ Asetuksen N:o 515/97 18 artikla.

tehtäviin viestin käsittely kuuluu.⁴⁸ Viestin perusteella mahdollisesti toteutetuista toimenpiteistä ilmoittaa komissiolle (OLAFiin) jälleen koordinoituyksikkö.

Oikeusviranomaisen lupa. Kun keskinäistä avunantoa koskevan pyynnön perusteella on tarpeen toteuttaa toimenpiteitä, jotka edellyttävät oikeusviranomaisen lupaa, näin saadut tiedot on toimitettava avunpyynnön esittäneelle jäsenvaltiolle.⁴⁹ Tietojen toimittaminen saattaa edellyttää erillistä oikeusviranomaisen lupaa. Eri jäsenvaltioissa on eri käytäntöjä sen suhteen, minkä tyyppiset tutkimustoimet edellyttävät oikeusviranomaisen lupaa. Tämä koskee erityisesti tulliviranomaisten toimivaltuuksia suorittaa hallinnollisia tutkimuksia. Yleensä on kuitenkin niin, että silloin kun jonkin tutkimuksen toteuttaminen edellyttää oikeusviranomaisen lupaa, myös sen perusteella saatujen tietojen toimittamiseen pyynnön esittäneelle jäsenvaltiolle tarvitaan erillinen lupa.⁵⁰ Joissakin jäsenvaltioissa tutkimusten perusteella saatujen tietojen toimittamiselle on asetettu muitakin vaatimuksia, joita ei mainita asetuksessa.

Kolmannessa maassa toteutettuja hankkeita koskevat kertomukset. Kolmannessa maassa toteutetun hankkeen päätyttyä toimitetaan kaikkien osallistujien allekirjoittama kertomus sekä asiakirjat, joita voidaan käyttää todistusaineistona, kaikille jäsenvaltioille, joita asia koskee, vaikka ne eivät olisi osallistuneet hankkeen toteuttamiseen.⁵¹ Komissio oli pyytänyt jäsenvaltioilta tietoja siitä, voidaanko kertomuksia ja tiedoksi annettuja asiakirjoja käyttää todistusaineistona kansallisten oikeusviranomaisten toteuttamassa takaisinperintämenettelyssä riippumatta siitä, onko jäsenvaltio osallistunut hankkeen toteuttamiseen. Jäsenvaltiot vastasivat kysymykseen myöntävästi. Se, että kolmannen maan viranomaiset eivät ole allekirjoittaneet kertomusta (mitä ei yhteisön lainsäädännössä vaaditaakaan), saattaa kuitenkin vaikeuttaa todistusaineiston hyväksymistä silloin kun menettely on aloitettu sellaisessa jäsenvaltiossa, joka ei ole osallistunut hankkeen toteuttamiseen.

Ilmoitusten perusteella toteutettuja toimia koskevat tilastotiedot. Ilmoitusten perusteella tehdyistä hallinnollisista ja oikeudellisista päätöksistä ilmoittaminen on asetuksen nojalla pakollista.⁵² Monissa jäsenvaltioissa suunnitellaan perustettavan erityisiä yksiköitä, joiden tehtävänä olisi huolehtia ilmoitettujen tapausten seurantatoimista ja laatia asiaa koskevia tilastoja. Useimmissa jäsenvaltioissa näitä tietoja ei kuitenkaan vielä hallinnoida keskitetysti, minkä vuoksi tilastot ovat epätäydellisiä ja epäluotettavia. Järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyviä päätöksiä on hyvin vähän. Tämä voi johtua monista eri syistä: järjestäytynyt rikollisuus ei ehkä ole kovin laajalti osallisena tulli- ja maatalousrikoksissa, järjestäytynyt rikollisuus on voitu määritellä joidenkin jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmässä rajoittavasti, oikeusviranomaiset ovat saattaneet määritellä rikoksentehtäjän muulla tavoin

⁴⁸ Puolassa komission pääasiallinen yhteydenpitokumppani on valtionkassan kansainvälisten suhteiden osasto, mutta joissain tapauksissa on otettava yhteyttä myös tulliviranomaisiin. Molemmat yksiköt kuuluvat valtiovarainministeriön alaisuuteen.

⁴⁹ Asetuksen N:o 515/97 3 artikla.

⁵⁰ Lukuun ottamatta Puolaa, Slovakiaa ja Ranskaa tullitutkimusten osalta.

⁵¹ Asetuksen N:o 515/97 20 artikla.

⁵² Asetuksen N:o 515/97 49 artikla. Ilmoittaminen tapahtuu yleensä omien varojen järjestelmän kautta (OWNRES).

(esimerkiksi 'rikollisjoukkioksi') tai todistusaineistossa ei ole riittävästi tätä tukevia todisteita.

3.2. Komission toteuttamat toimet vuonna 2004

Yhteistyön kehittäminen maatalous- ja tulliasioissa. Budjettipääosasto on laatinut keskinäistä avunantoa koskevien ilmoitusten käsittelystä erityiskertomuksen⁵³. Komissio on kuullut sen pohjalta jäsenvaltioita ja todennut, että on tarpeen:

- tehostaa työmenetelmiä uudistamalla ja nopeuttamalla tietojenvaihtoa ja seuranta;
- varmistaa havaitsemis-, tutkinta- ja seurantatoimissa käytettävien välineiden yhteensopivuus (keskinäistä avunantoa koskevien tietojen sekä TTJ⁵⁴- ja FIDE⁵⁵-järjestelmien yhteensopivuus);
- varmistaa synergiaedut komission eri yksiköiden tavoitteiden toteuttamisessa.

Vuonna 2004 aloitettiin toteutettavuustutkimus, jonka tarkoituksena on valmistella sähköistä viestintävälinettä keskinäistä avunantoa ja petoksia koskevien ilmoitusten tekemistä varten.

Yhteistyön laajentaminen muille aloille. Komissio antoi 20. heinäkuuta 2004 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi keskinäisestä hallinnollisesta avunannosta.⁵⁶

Ehdotettu asetus tarjoaisi täsmällisemmän oikeusperustan petostentorjuntaa varten ja edistäisi jäsenvaltioiden yhteistyötä ja koordinoitua yhteisön tasolla komission ja erityisesti OLAFin kanssa. Asetusehdotus on luonteeltaan horisontaalinen. Se kattaa yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnan kaikilla niillä aloilla, jotka eivät vielä kuulu alakohtaisen lainsäädännön piiriin. Tämä tarkoittaa erityisesti yhteistyötä jäsenvaltioiden ja komission välillä yhteisön sisäisten alv-petosten⁵⁷ sekä rakennerahastoihin ja suoriin menoihin liittyvien petosten torjunnan alalla. Ehdotuksessa käsitellään myös niiden tietojen käyttöä, jotka koskevat yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten avulla saadun hyödyn rahanpesua epäilyttävien liiketoimien yhteydessä. Yhteistyö olisi keskitettävä tapauksiin, joilla on erityistä merkitystä yhteisön tasolla, eli tapauksiin joihin liittyy vähintään 500 000 euron veromenetys alv-petosten osalta ja 100 000 euron menetys muiden tapausten osalta.

⁵³ Vuoden 2002 kertomus keskinäistä avunantoa koskevien ilmoitusten käsittelystä jäsenvaltioissa.

⁵⁴ Tullitietojärjestelmä, josta säädetään tietotekniikan käytöstä tullialalla 26 päivänä heinäkuuta 1995 tehdystä yleissopimuksessa (EYVL C 316, 27.11.1995). Uuden yhteisen käyttöliittymän ansiosta järjestelmään voidaan tallentaa tietty määrä keskinäistä avunantoa koskevista ilmoituksista annetuista tiedoista.

⁵⁵ Tullitutkintatietokannan (FIDE) perustamisesta säädetään tietotekniikan käytöstä tullialalla tehtyyn yleissopimukseen 8 päivänä toukokuuta 2003 liitetystä lisäpöytäkirjassa (EUVL C 139, 13.6.2003). FIDE-tietokannan avulla jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voivat saada tiedon muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisista viranomaisista, jotka tutkivat tai ovat aiemmin tutkineet samoja henkilöitä tai yrityksiä.

⁵⁶ KOM(2004)509 lopullinen.

⁵⁷ Asetusehdotuksen tarkoituksena on täydentää 7 päivänä lokakuuta 2003 annettua neuvoston asetusta (EY) N:o 1798/2003 (EUVL L 264, 15.10.2003), joka koskee vain jäsenvaltioiden välistä, ei jäsenvaltioiden ja komission välistä yhteistyötä.

4. TAKAISINPERINTÄ

Komissio huolehtii yhteisön omien varojen saattamisesta yhteisön käyttöön, ja lisäksi se valvoo, että varat, jotka yhteisö on maksanut aiheettomasti virheen, petoksen tai sääntöjenvastaisuuden vuoksi, peritään takaisin. Suoran hallinnoinnin aloilla takaisinperintä kuuluu yhteisön omaan toimivaltaan. Keskitetyn hallinnoinnin piiriin kuuluvilla aloilla, joilla toimivalta on jaettu komission ja jäsenvaltioiden kesken, komissio puolestaan seuraa jäsenvaltioiden aloittamia perintämenettelyitä ja huolehtii tarvittaessa tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyistä.

Vuonna 2004 komissio toteutti useita toimenpiteitä parantaakseen omien varojen perintää maatalouden, rakennerahastojen ja suorien menojen alalla.

4.1. Perinteiset omat varat

Perinteisten omien varojen perintä kuuluu jäsenvaltioiden vastuualueeseen. Ne merkitsevät ns. A-kirjanpitoon⁵⁸ tullivelat, jotka on maksettu ja/tai joista on annettu vakuus, ja ns. B-kirjanpitoon ne saatavat, joita ei ole peritty ja joista ei ole annettu vakuutta (tai joista on annettu vakuus mutta jotka on riitautettu). Valtaosa B-kirjanpitoon merkityistä saatavista liittyy todettuihin petoksiin ja sääntöjenvastaisuuksiin.

Komissio on laatinut kertomuksen 17 perintätapauksesta⁵⁹, joista OLAF on tehnyt keskinäistä avunantoa koskevan ilmoituksen. Kussakin tapauksessa on ollut osallisena useita jäsenvaltioita, ja kunkin tapauksen vaikutus yhteisön talousarvioon on ollut yli miljoona euroa. Kertomukseen valitut tapaukset koskivat eri tavaroita ja petostyyppejä (väärännetty tullausarvo tai hinta tai väärä alkuperätodistus). Komissio toteaa tyytyväisenä saatavien perintäasteen parantuneen jatkuvasti (vuonna 1994 tutkitusta osuudesta se oli 2 %, vuonna 1998 12 % ja vuonna 2003 15 %).

Jäsenvaltioiden on myös kirjattava kaikki todettuja petos- ja sääntöjenvastaisuustapauksia koskevat tiedot OWNRES-tietokantaan, jos niiden mahdollinen vaikutus perinteisiin omiin varoihin on yli 10 000 euroa. Koska tällaiset tapaukset olisi normaalisti merkittävä myös B-kirjanpitoon, komissio vertaili tietoja keskenään. Tulokset olivat varsin epätydyttävät. Kun vertailu toteutettiin uudelleen vuonna 2004, tilanteen todettiin parantuneen huomattavasti.

Asetuksessa (EY, Euratom) 2028/2004⁶⁰ säädetään, että kun yli 50 000 euron suuruisia perinteisiä omia varoja ei ole peritty viiden vuoden kuluttua siitä kun maksupyyntö on tullut lopullisesti täytäntöönpanokelpoiseksi, jäsenvaltioiden on todettava, että varojen perintä on mahdotonta. Tämä tarkoittaa sitä, että kyseiset tapaukset (samoin kuin ne saatavat, joiden perintä on erittäin vaikeaa siksi, että ne liittyvät petoksiin ja sääntöjenvastaisuuksiin) on toimitettava komissiolle arvioitavaksi.

⁵⁸ Asetus (EY, Euratom) N:o 1150/2000, EYVL L 130, 31.5.2000.

⁵⁹ Komission kertomus perinteisten omien varojen seurannasta petos- ja sääntöjenvastaisuustapauksissa, KOM(2004)850, 7.1.2005.

⁶⁰ EUVL L 352, 27.11.2004.

4.2. Suorat menot

4.2.1. Uusi varainhoitoasetus

Uusi varainhoitoasetus⁶¹ tehostaa huomattavasti suoriin menoihin liittyvien määrien takaisinperintää. Takaisinperinnässä sovelletaan nykyään säännönmukaisesti ns. kompensointia (73 artikla), mikä tarkoittaa, että jos velallisella on selviä, rahassa määriteltyjä ja erääntyneitä saamisia yhteisöiltä, nämä vähennetään täysimääräisesti takaisinperittävästä määrästä.

Varainhoitoasetuksen 72 artiklan 2 kohdassa vahvistetaan lisäksi, että ”toimielin voi määrätä saamisen maksuvelvollisuuden myös muille kuin valtioille [...] täytäntöönpanokelpoisella päätöksellä”. Tämä säännös sisältyi jo Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 256 artiklaan, mutta sen täytäntöönpanosta ei ollut annettu erillisiä määräyksiä.

Lisäksi uudessa varainhoitoasetuksessa vahvistetaan, että viivästyskorkoja peritään automaattisesti kaikista saamisista, joita ei ole maksettu eräpäivään mennessä⁶², ja korotetaan huomattavasti niiden määrää⁶³.

4.2.2. Vakuudet parantavat sopimusten hallinnointia

Ennakoiden maksaminen tai ennakkorahoituksen myöntäminen vastikkeetta on yhteisön taloudellisten etujen kannalta melkoinen riski. Tällainen käytäntö on kuitenkin välttämätön, jotta tietyt yhteisön poliitikkojen tavoitteisiin liittyvät toimet voidaan toteuttaa. Uudessa varainhoitoasetuksessa ja erityisesti sen soveltamissäännöissä säädetään toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on pienentää tätä riskiä. Tietyissä soveltamissäännöissä määritellyissä tapauksissa toimeksisaajien tai tuensaajien on annettava taloudellinen vakuus, ennen kuin ne voivat saada ennakkorahoitusta.

Komission yksiköt varmistavat, että sopimuksissa määrätään tehokkaista perintätoimista, sisällyttämällä niihin tätä koskevia vakiolausekkeita (niitä on myös ehdokasmaiden ja kolmansien maiden kanssa tehtävissä sopimuksissa, jotka koskevat ulkoista apua tai osallistumista yhteisön ohjelmiin).

4.2.3. Jäsenvaltioiden lainsäädännön tarjoamat mahdollisuudet toteuttaa takaisinperintä siviilikanteen vireillepanon ja turvaamistoimien avulla

Vuoden 2003 vuosikertomuksen yhteydessä julkaistu selvitys⁶⁴ osoitti, että komissio voi useimmissa jäsenvaltioissa panna vireille siviilikanteen vahingonkorvausten ja viivästyskorkojen saamiseksi varmistaakseen suoriin menoihin liittyvien yhteisön

⁶¹ Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1605/2002 (EYVL L 248, 16.9.2002).

⁶² Komission asetus (EY, Euratom) N:o 2342/2002, Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 soveltamissäännöistä (EYVL L 357, 31.12.2002), 86 artikla.

⁶³ Viivästyskorkona käytetään Euroopan keskuspankin viitekorkoa korotettuna 7 prosenttiyksiköllä silloin kun saaminen on aiheutunut julkisista tavara- ja palveluhankinnoista ja 3,5 prosenttiyksiköllä muissa tapauksissa. Tämä on huomattava korotus verrattuna edelliseen korkoon, joka oli viitekorko korotettuna 1,5 prosenttiyksiköllä.

⁶⁴ KOM(2004)573.

maksujen perinnän. Siviilikanteen vireillepano rikosoikeudellisessa menettelyssä on tehokas väline, joka helpottaa komission pyrkimyksiä periä takaisin suoriin menoihin liittyvät saamiset. Yksi sen monista hyvistä puolista on menettelyn nopeutuminen. Vaikka komissio ei voi panna vireille siviilikanteita *KOMmon law* -oikeusjärjestelmää käyttävissä jäsenvaltioissa⁶⁵, sillä on myös niissä oikeus nostaa vahingonkorvauskanne.

Vuoden 2003 vuosikertomuksessa todettiin myös, että komissio voi yleensä pyytää turvaamistoimia⁶⁶ rikosoikeudellisen menettelyn tutkintavaiheesta alkaen.

Vuoden 2004 vuosikertomuksessa komissio on halunnut analysoida syvällisemmin niitä edellytyksiä, joilla se voi edustaa yhteisöä suoriin menoihin liittyvissä oikeudellisissa menettelyissä. Jäsenvaltioille toimitetussa kyselylomakkeessa niitä pyydettiin esittämään konkreettinen tapaus, jossa talouden toimija on toteuttanut yhteisön varoihin kohdistuvan petoksen. Vain kaksi jäsenvaltiota ei pystynyt vastaamaan tähän kysymykseen.⁶⁷ Jäsenvaltioiden vastaukset ovat saatavilla tämän kertomuksen liitteenä esitettävässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.

Eri maiden oikeusjärjestelmissä asetetaan hyvin erilaisia edellytyksiä komission oikeudelle panna vireille siviilikanteen, vaikka yhtäläisyyksiäkin toki on. Komission on näin ollen tehtävä tällä alalla tiivistä yhteistyötä oikeusviranomaisten kanssa. Vuoden 2004 vuosikertomuksen ansiosta komissio on myös voinut perehtyä tarkemmin niihin edellytyksiin, joita kansalliset oikeusjärjestelmät asettavat turvaamistoimia koskevan hakemuksen laatimiselle.

Siviilikanteen vireillepano. *Siviilikanteen laatiminen.* Useimmissa jäsenvaltioissa edellytetään, että komissio esittää haastehakemuksen itse. Ruotsissa hakemuksen laatii aina yleinen syyttäjä. Suomessa ja Portugalissa yleinen syyttäjä voi aloittaa toimet kanteen vireillepanemiseksi, jos katsoo sen tarpeelliseksi. Tällöin komission ei tarvitse esittää hakemusta. Suomen viranomaiset kuitenkin korostavat, että jos komissio vaatii vahingonkorvausta sellaisten seikkojen perusteella, joita ei mainita syyttäjän esittämässä syytekirjelmässä, sen on esitettävä hakemus, jossa nämä seikat mainitaan, sekä niiden toteamiseksi tarvittavat todistusasiakirjat.

Joissakin jäsenvaltioissa myös vaaditaan, että hakemuksessa on esitettävä kaikki vaatimusta tukevat seikat⁶⁸ ja/tai pyydetyn vahingonkorvauksen määrä⁶⁹. Lisäksi joissain jäsenvaltioissa⁷⁰ vaaditaan, että hakemuksessa on selkeästi esitettävä petoksen ja yhteisön talousarviolle aiheutuneen vahingon syy-seuraussuhde. Vain

⁶⁵ Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta.

⁶⁶ Turvaamistoimien avulla yleinen syyttäjä tai tuomioistuin voi estää epäiltyä hukkaamasta varallisuuttaan ennen kuin tuomioistuin tekee asiassa päätöksen. Turvaamistoimia ovat tutkinnan kohteena olevan henkilön varojen jäädyttäminen ja omaisuuden takavarikointi.

⁶⁷ Luxemburg ja Malta. Mainittakoon myös, että eräiden jäsenvaltioiden vastaukset eivät olleet riittävän yksityiskohtaisia, jotta niiden perusteella olisi voitu päätellä, mitä olennaisia seikkoja komission on mainittava siviilikanteen vireillepanon yhteydessä.

⁶⁸ Tšekki, Kreikka, Italia, Saksa, Ruotsi.

⁶⁹ Tšekki, Kreikka, Italia, Latvia, Slovakia.

⁷⁰ Ranska, Unkari, Puola.

kaksi jäsenvaltiota⁷¹ on maininnut, että haastehakemus voidaan tehdä vasta tuomioistuinkäsittelyn aloittamisen jälkeen.

Todisteita koskevat vaatimukset siviilikanteen vireillepanon yhteydessä. Yksikään vastanneista jäsenvaltioista ei rajoita todisteiden vastaanottamisessa käytettäviä keinoja, vaan todisteita voidaan toimittaa sekä todistajia kuulemalla että kirjallisesti. Toisaalta tuomioistuimella on vapaa harkintavalta sen arvioidessa todisteita. Tämä tarkoittaa sitä, että mikään niistä todisteista, joita komissio esittää vahingonkorvausvaatimuksensa tueksi, ei välttämättä yksinään riitä osoittamaan, että toimeksisaaja on rikkonut yhteisön sääntöjä, vaikka kyseessä olisi valtuutetun asiantuntijan laatima tilintarkastuskertomus.

Vaikka todistelukeinoja ei periaatteessa ole rajoitettu millään tavoin, kolme jäsenvaltiota ilmoitti, että kirjanpitoasiantuntijan laatiman tilintarkastuskertomuksen hyväksymistä on rajoitettu (joissain tapauksissa sen on oltava valtuutetun⁷² tai tuomioistuimen nimeämän asiantuntijan⁷³ laatima). Tšekissä asiantuntijan laatima kertomus hyväksytään vain jos siinä on erityislausekkeita. Italiassa osapuolille ja siten myös komissiolle on asetettu määrällinen rajoitus, jonka mukaan kumpikin osapuoli saa kutsua tuomioistuimeen enintään kaksi asiantuntijaa.

Eräissä muissa jäsenvaltioissa tilintarkastuskertomukset hyväksytään ehdoitta, mutta niiden arviointiin sovelletaan tiettyjä erityisedellytyksiä.⁷⁴

Turvaamistoimet. Komissio voi hakea turvaamistoimia kaikissa niissä jäsenvaltioissa, joissa sillä on oikeus panna vireille siviilikante.

Turvaamistoimen hakeminen. Pääsääntöisesti turvaamistoimen hakeminen kuuluu vahingonkäräjälle eli komissiolle, jonka on esitettävä tätä koskeva hakemus yleiselle syyttäjälle tai tuomioistuimelle.⁷⁵ Vain kaksi jäsenvaltiota⁷⁶ on maininnut, että sekä komissio että yleinen syyttäjä voivat esittää turvaamistointia koskevan hakemuksen oikeudenkäyntimenettelyn aikana.

Turvaamistointia koskeva hakemus. Turvaamistoimia koskevan hakemuksen sisältövaatimukset vaihtelevat huomattavasti jäsenvaltiosta toiseen. Joissakin jäsenvaltioissa⁷⁷ ei ole asetettu sisällön suhteen mitään vaatimuksia. Toisissa jäsenvaltioissa taas tällaisen hakemuksen on oltava erittäin yksityiskohtainen ja siinä on mainittava esimerkiksi turvaamistoimien oikeusperusta, kuvaus asiaa koskevista seikoista, todisteet omaisuuden hävittämisestä sekä selvitys toimeksisaajan

⁷¹ Alankomaat, Slovakia.

⁷² Tšekki.

⁷³ Puola. Asiantuntijan on oltava tuomioistuimen alaisuudessa toimiva henkilö tai henkilö, joka on tunnetusti pätevä kyseisellä alalla.

⁷⁴ Esimerkiksi Ruotsissa asiantuntijan on esitettävä kertomus henkilökohtaisesti oikeudenistunnossa. Sloveniassa tuomioistuin voi nimetä talousasiantuntijan tarkistamaan asiakirjan.

⁷⁵ Belgia, Espanja, Italia, Itävalta, Kreikka, Latvia, Portugali, Slovenia, Suomi, Ranska, Ruotsi, Tšekki, Unkari.

⁷⁶ Tšekki ja Slovakia. Tutkintavaiheessa syyttäjänvirasto voi esittää turvaamistointia koskevan hakemuksen myös ilman vahingonkäräjän vaatimusta, jos on kyse tämän eduista ja erityisesti jos on olemassa riski, että vahingonkäräjä ei itse huomaa hakea turvaamistointia.

⁷⁷ Belgia, Italia, Itävalta, Kreikka.

tunnetuista omaisuuseristä ja niiden tilanteesta. Slovakiassa edellytetään, että hakemus sisältää ehdotuksen turvaamistoimiksi.

Omaisuuksien hävittämisen riskiin ja siitä johtuvaan perinnän epäonnistumiseen liittyvä todistustaakka on yleensä vahingonkärsijällä eli tässä tapauksessa komissiolla.⁷⁸ On siis aina komission edun mukaista laatia hakemus mahdollisimman yksityiskohtaisesti. Mainittakoon lopuksi, että myös joissain *KOMmon law*-järjestelmän maissa on turvaamistoimia vastaavia toimenpiteitä. Tällaisia toimia ovat omaisuuden jäädyttämistä⁷⁹ ja takavarikointia⁸⁰ koskevat määräykset.

4.3. Maatalous

EMOTR:n tukiosastoon liittyviä sääntöjenvastaisuuksia koskevien, perittävinä olevien maksurästien kokonaismäärä vuonna 2002 oli asetuksen N:o 595/91⁸¹ 3 ja 5 artiklan nojalla toimitettujen jäsenvaltioiden tietojen perusteella noin 2,2 miljardia euroa. Joulukuussa 2002 antamassaan tiedonannossa⁸², joka koski lähinnä perintätoimien parantamista, komissio päätti perustaa perinnästä vastaavan erityisryhmän (*Task Force on Recovery*), johon kuuluu sekä petostentorjuntaviraston (OLAF) että maatalouden pääosaston (AGRI) edustajia. Erityisryhmän tehtävänä olisi selkiyttää perittävinä olevien määrien tilannetta ja valmistella rahoitusvastuuta koskevia päätöksiä tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevan virallisen menettelyn puitteissa EMOTR:n tukiosaston alalla. Erityisryhmä aloitti tilintarkastustyönsä vuonna 2003 tutkimalla ennen vuotta 1999 perimättä jääneitä yli 500 000 euron määriä. Tarkastelu koski yhdeksää jäsenvaltiota ja osoitti, että perimättä oli jäänyt kaiken kaikkiaan 765 miljoonaa euroa.⁸³ Vuonna 2004 maatalouspääosasto käynnisti tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn lähettämällä asianomaisille jäsenvaltioille asetuksen (EY) N:o 1663/95 8 artiklan perustuvan virallisen kirjeen taloudellisesta vastuusta ja komission ehdotukset toteutettavista oikaisuista.

Erityisryhmä aloitti tilintarkastustoimet, jotka koskevat noin 3 400:aa alle 500 000 euron tapausta, joista on tehty ilmoitus ennen vuotta 1999 ja joihin liittyviä määriä ei ole tähän asti peritty (näiden tapausten arvioitu taloudellinen vaikutus on yhteensä noin 200 miljoonaa euroa). OLAF pitää yllä erityistä tietokantaa (ECR, *External KOMmunications Registry*), johon kootaan tiedot kaikista asetuksen (EY) N:o 595/91 3 ja 5 artiklan nojalla ilmoitetuista jäsenvaltioiden tapauksista, joihin liittyy EMOTR:n tukiosastoa koskevia sääntöjenvastaisuuksia. Jäsenvaltioita on kehoitettu tarkistamaan tiedot ja täydentämään niitä sekä täyttämään perintätoimien tuloksia koskeva sähköinen itsearviointilomake. Niiltä on myös pyydetty ehdotuksia siitä, kenen vastuulle perimättä jääneiden määrien korvaamisen tulisi kuulua.

⁷⁸ Vain Suomi on ilmoittanut poikkeuksesta tähän periaatteeseen: välitoimen soveltaminen, esimerkiksi kieltä siirtää omaisuutta tai sen takavarikointi, ei edellytä tällaisen riskin osoittamista. Periaatteessa riittää, että hakemuksessa todetaan riskin olevan melko todennäköinen. Hakemuksessa on kuitenkin kuvattava, millä tavoin riski ilmenee kyseisessä tapauksessa.

⁷⁹ Englanti ja Wales.

⁸⁰ Skotlanti.

⁸¹ EYVL L 67, 14.3.1991.

⁸² KOM(2002)671 lopullinen.

⁸³ Määrään eivät kuulu ne ennen vuotta 1999 ilmoitetut 32 yli 500 000 euron tapausta, joiden yhteydessä on todettu epäjohtonmukaisuuksia verrattaessa ilmoittamisen yhteydessä annettuja tietoja ja tilintarkastuksen tuloksia. Nämä tapaukset käsitellään ensisijaisina vuoden 2005 kuluessa.

Erityisryhmä tarkistaa toimitetut tiedot vuoden 2005 kuluessa, ja tilien tarkastaminen ja hyväksyminen voidaan aloittaa heti kun tarkistukset ja mahdolliset täydentävät tilintarkastukset on saatettu päätökseen.

Erityisryhmän ansiosta jäsenvaltioiden toimittamia tietoja on voitu hyödyntää tehokkaammin. Tulos vastaa komission pyrkimykseen parantaa yhteisen maatalouspolitiikan sääntöjenvastaisista maksuista saatavilla olevien tietojen laatua, jonka se asetti tavoitteeksi vastauksissaan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukseen N:o 3/2004⁸⁴.

4.4. Rakenerahastot

Rakenerahastojen alalla sääntöjenvastaisuuksien tai petosten vuoksi aiheuttomasti maksettujen määrien takaisinperiminen on jäsenvaltioiden tehtävä. Kyseiset määrät voidaan maksaa takaisin komissiolle vähentämällä ne jäsenvaltioille kuuluvista rahoitusosuuksista, ja varat voidaan osoittaa uudelleen muihin toimiin silloin kun asianomaista ohjelmaa ei ole vielä saatettu päätökseen.

Rakenerahastoista osarahoitusta saavat ohjelmat ovat monivuotisia ja toimivat välimaksujen perusteella. Aiheuttomasti maksetut määrät voidaan periä takaisin joko ennen ohjelman saattamista päätökseen tai sen jälkeen. Ohjelmakaudella 1994–1999 loppumaksut oli esitettävä komissiolle viimeistään 31. maaliskuuta 2003. Kyseisellä kaudella yhteisö myönsi yhteensä 159 miljardia euroa rahoitusta lähes tuhannelle ohjelmalle.⁸⁵ Ohjelmien loppuunsaattamiseksi tarvittavista hallinnollisista ja taloudellisista seurantatoimista huolehtivat tulojen ja menojen sekä ohjelmien hallinnoinnista vastaavat komission yksiköt (pääosastot REGIO, EMPL, AGRI, FISH) OLAFin avustuksella. Seuranta perustuu erityisesti sääntöjenvastaisuuksia koskeviin ilmoituksiin, jotka jäsenvaltioiden on toimitettava asetuksen (EY) N:o 1681/94⁸⁶ nojalla ja jotka kirjataan ECR-tietokantaan (*External KOMmunications Registry*).

Jäsenvaltioiden kyseisellä ajanjaksolla ilmoittamien, yhteisön varoihin liittyvien sääntöjenvastaisuuksien arvo oli yhteensä 1 370 miljoonaa euroa⁸⁷.

Näistä tapauksista 5 028 on käsitelty loppuun komission tasolla, ja niitä vastaava määrä, 634,6 miljoonaa euroa, on vähennetty asianomaisten hankkeiden loppumaksuista. Lisäksi jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet, että kansallisen tason hallinnolliset ja oikeudelliset menettelyt on saatettu päätökseen 2 604:n samaan ajanjaksoon liittyvän tapauksen osalta. Komission yksiköt valmistelevat parhaillaan päätöksiä siitä, miten perimättä jääneet määrät merkitään talousarvioon.

Käsittely on edelleen kesken 2 694 tapauksen osalta. Niihin liittyviä varoja on perimättä noin 647 miljoonaa euroa.

⁸⁴ Erityiskertomus N:o 3/2004 yhteiseen maatalouspolitiikkaan liittyvien sääntöjenvastaisten maksujen takaisinperinnästä, EUVL C 269, 4.11.2004.

⁸⁵ Ohjelmat olivat monivuotisia. Lukumäärään eivät sisälly rakenerahastoista suoraan rahoitetut hankkeet eivätkä hankkeet, joiden osarahoitus oli peräisin koheesiorahastosta.

⁸⁶ EYVL L 178, 12.7.1994.

⁸⁷ Tilanne ECR-tietokannan mukaan 18.4.2005.