

OHJE YLEISISTÄ HALLINNOLLISISTA SEIKOISTA

1. Yleistä

Tämä yleisohjeen tarkoitus on kiinnittää huomiota eräisiin yleisiin hallinnossa noudatettaviin periaatteisiin ja lakeihin. Ohje ei ole tyhjentävä ja se on tarkoitettu viranomaistoimijoille, eli välittävälle toimielimille. Tietosuoja ja henkilökisterit koskeva 5 -kohta ja tekijänoikeuksia käsittelevä 6 -kohta on tarkoitettu myös yksittäisten hankkeiden toteuttajien käyttöön. Ohjeessa on pyritty tarkastelemaan asioita, jotka ovat olennaisia rakennerahastotoimissa.

Tähän ohjeeseen on koottu seuraavia asioita:

- asian vireille tulo, päättäminen ja arkistointi
- esteellisyys
- julkisuus
- tietosuoja ja henkilökisterit
- tekijänoikeudet
- sääntöjenvastaisuuksien ehkäiseminen ja havaitseminen

2. Asian vireille tulo, päättäminen ja arkistointi

Asia tulee viranomaisessa vireille, kun se on kirjattu diaariin. Diarioidin jälkeen kirjattu hakemus merkitään saapuneeksi EURA 2007 järjestelmään. Kaikkien hankkeiden käsittelyyn liittyvien asiakirjojen tulee kulkea toimivaltaisen viranomaisen kirjaamon kautta. Toimivaltainen viranomainen on rahoituspäätöksen tekevä viranomainen. Jos hakemus toimitetaan väärälle viranomaiselle, on hakemus välittömästi siirrettävä hallintolain (434/2003) 21 §:n mukaisesti toimivaltaiselle viranomaiselle.

Hankkeeseen liittyvät asiakirjat arkistoidaan, seulotaan ja hävitetään viranomaisen voimassaolevan arkistonmuodostussuunnitelman mukaisesti riippumatta siitä, ovatko ne paperi muodossa tai sähköisessä muodossa. Esittelijä vastaa pitkäaikaista säilytystä edellyttävien sähköisten asiakirjojen arkistokappaleen tulostamisesta paperille ja toimittamisesta arkistoon. Muutoin EURA 2007 toimii sähköisenä arkistona. Sitten, kun toiminnassa siirrytään kokonaan sähköiseen järjestelmään ja sähköinen allekirjoitus on käytössä, tilanne muuttuu.

Asiakirjat ja tositteet on säilytettävä kuitenkin vuoden 2020 loppuun saakka ja vähintään kolme vuotta Euroopan komission ohjelman loppuerän maksamisesta. Lisäksi on noudatettava kansallisessa lainsäädännössä säädettyjä mahdollisia pidempiä säilytysaikoja.

3. Esteellisyys

Esteellisyydestä säädetään hallintolaissa. Lakia sovelletaan (2 §) niin valtion kuin kunnan viranomaisissa sekä itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa. Laki tulee sovellettavaksi myös valtion liikelaitoksissa, julkisoikeu-

dellisissa yhdistyksissä sekä yksityisissä toimielimissä niiden hoitaessa julkisia tehtäviä.

Lain 27 §:ssä on todettu, ettei virkamies saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. 28 §:ssä on lueteltu esteellisyyserusteet, joiden mukaan virkamies on esteellinen mm., jos

- hän tai hänen läheisensä on asianosainen
- jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheiselleen
- jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa
- jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa
- jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan; tai
- jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Läheisellä tarkoitetaan mm.

- virkamiehen puolisoa ja virkamiehen lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa, isovanhempaa ja virkamiehelle muuten erityisen läheistä henkilöä samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa
- virkamiehen vanhempien sisarusta sekä hänen puolisoaan, virkamiehen sisarusten lapsia ja virkamiehen entistä puolisoa
- virkamiehen puolison lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa ja isovanhempaa samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa sekä virkamiehen puolison sisarusten lapsia.

Virkamies ratkaisee itse esteellisyytensä ja monijäsenen toimielimen jäsen ja esittelijän esteellisyyden ratkaisee toimitusjohtaja. Esimerkkeinä tilanteita, jolloin on syytä selvittää esteellisyytensä, mainittakoon:

- projektipäällikkö on X:n palveluksessa ja hoitaa hanketta virkapaana ollessaan. Projektipäällikkö on esteellinen valmistelemaan tai osallistumaan hankinnan valmisteluun, jos X:ltä on tarkoitus pyytää tarjousta.
- rahoituspäätöksen tekijä tai esittelijä on jäsenenä vaikkapa maakunnan yhteistyöryhmässä, jonka rahoitusesitystä on pääsääntöisesti noudatettava. Häntä on pidettävä esteellisenä.

4. Asioiden julkisuus

Julkisuusasioissa noudatetaan lakia viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999). Lain 4 §:ssä on säädetty ne viranomaiset, joita laki koskee. Karkeasti ottaen määrittely on yhdenmukainen hallintolain kanssa (ks. kohta 3).

Lain lähtökohta on, että viranomaisten asiakirjat ovat julkisia (1 §). Viranomaisen asiakirjalla (5 §) tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, joka on viranomaisessa laadittu tai sille toimitettu. Samassa pykälässä on myös säädetty niistä asiakirjoista, joita ei pidetä viranomaisen asiakirjoina. Ehkä useimmiten kysymyksiä aiheuttavia ei viranomaisen asiakirjoja ovat muistiinpanot ja sellaiset asiakirjan luonnokset, joita ei ole annettu esittelyä tai muuta asian käsittelyä varten.

Asiakirjan julkiseksi tulosta on säädetty lain 2 luvussa (6 – 8 §). Tärkeimmät viranomaisen laatiman asiakirjan julkiseksi tulemisen tilanteita ovat:

- diaariin asiakirjasta tehty merkintä
- tarjouspyyntö ja hakemus, kun ne on allekirjoitettu
- hankintaa ja muuta tarjousten perusteella ratkaistavaa oikeustointa koskeva tarjouksen täydennyspyyntö ja käsittelyä varten laaditut selvitykset ja muut asiakirjat, kun sopimus on tehty
- pöytäkirja, kun se on tarkastettu ja allekirjoitettu tai vastaavalla tavalla varmennettu, jollei sitä ole laadittu asian valmistelemiseksi tai viranomaisen sisäistä työskentelyä varten
- päätös ja viranomaisen sopimusosapuolena tekemä ratkaisu sekä eräät niihin liittyvät asiakirjat, kun päätös tai sopimus on allekirjoitettu.

Viranomaiselle toimitetut asiakirjat tulevat puolestaan julkisiksi:

- kun viranomainen on sen saanut
- hankinta- ja muut tarjouskilpailun perusteella ratkaistavaa oikeustointa koskevat tarjoukset, kun sopimus on tehty.

Asiakirjojen julkisuutta rajoittavat salassapitosäännökset, jotka ovat lain 6 luvussa (22 – 25 §). Tärkeimpiä ovat 24 §:n 1 momentin 17, 20, 23 – 26 ja 31 – kohdat. 17 ja 20 –kohdissa on kyse liike- ja ammattisalaisuudesta ja muissa kohdissa henkilöä koskevista seikoista.

Viranomainen aina itse ratkaisee hallussaan olevan asiakirjan julkisuuden.

Esimerkki: Tarjousasiakirjat ovat pääsääntöisesti julkisia. Hinnoittelun perusteet, yksikköhinnat ja esim. koulutusmetodi ovat salaisia. Perusteena ammatti- ja liikesalaisuus. Hankkeen loppuraportti on pääsääntöisesti julkinen. Tarjoajan merkinnät luottamuksellisista asiakirjoista ovat vain hänen käsitys asiakirjojen laadusta.

5. Tietosuoja ja henkilökisterit

Henkilötietolaissa (523/1999) säädetään henkilötietojen käsittelystä. Lain tarkoituksena on toteuttaa yksityiselämän suojaa.

Määritelmät (3 §)

Laissa tarkoitetaan

- *henkilötiedolla* kaikenlaisia luonnollista henkilöä taikka hänen ominaisuuksiaan tai elinolosuhteitaan kuvaavia merkintöjä, jotka voidaan tunnistaa häntä tai hänen perhettään tai hänen kanssaan yhteisessä taloudessa eläviä koskeviksi
 - Tietosuojadirektiiviä ohjaava työryhmä on 20.6.2007 antanut täydennystä henkilötiedon käsitteeseen. Se on määritellyt sitä neljän elementin perusteella: 1) mikä tahansa tieto, 2) joka viittaa, 3) tunnistettuun tai tunnistamattomaan, 4) luonnolliseen henkilöön. Yleisenä johtopäätöksenä työryhmä toteaa, että lainsäätäjän tarkoituksena on ollut henkilötiedon käsitteen mahdollisimman laaja soveltaminen, soveltamisala ei kuitenkaan ole rajoittamaton. Käsitettä ei saa tulkita laajemmin kuin direktiiviä säädettäessä on ollut tarkoituksena, mutta toisaalta käsitteen määrittelemistä ei tulisi kohtuuttomasti rajoittaakaan. ks. www.tietosuoja.fi.
- *henkilötietojen käsittelyllä* tietojen keräämistä, tallentamista, järjestämistä, käyttöä, siirtämistä, luovuttamista, säilyttämistä, muuttamista, yhdistämistä, suojaamista, poistamista, tuhoamista sekä muita tietoihin kohdistuvia toimenpiteitä
- *henkilökisterillä* käyttötarkoituksensa vuoksi yhteenkuuluvista merkinnöistä muodostuvaa henkilötietoja sisältävää tietojoukkoa, jota käsitellään osin tai kokonaan automaattisen tietojenkäsittelyn avulla taikka joka on järjestetty kortistoksi, luetteloksi tai muulla näihin verrattavalla tavalla siten, että tiettyä henkilöä koskevat tiedot voidaan löytää helposti ja kohtuuttomitta kustannuksitta
- *rekisterinpitäjällä* yhtä tai useampaa henkilöä, yhteisöä, laitosta tai säätiötä, jonka käyttöä varten henkilökisteri perustetaan ja jolla on oikeus määrätä henkilökisterin käytöstä tai jonka tehtäväksi rekisterinpito on lailla säädetty
- *rekisteröidyllä* henkilöä, jota henkilötieto koskee
- *sivullisella* muuta henkilöä, yhteisöä, laitosta tai säätiötä kuin rekisteröityä, rekisterinpitäjää, henkilötietojen käsittelijää tai henkilötietoja kahden viimeksi mainitun lukuun käsittelevää
- *suostumuksella* kaikenlaista vapaaehtoista, yksilöityä ja tietoista tahdon ilmaisua, jolla rekisteröity hyväksyy henkilötietojensa käsittelyn.

Käytön yleiset periaatteet

Rekisterinpitäjää koskee huolellisuusvelvoite (5 §), käsittelyn suunnitteluvelvoite (6 §) ja tietojen käyttötarkoitussidonnaisuus (7 §). Rekisterinpitäjän on toimittava laillisesti ja noudatettava huolellisuutta sekä hyvää tietojenkäsittelytapaa. Rekisteröidyn yksityiselämän suoja on varmistettava.

Henkilötietojen käsittelyyn tulee olla rekisterinpitäjän toimintaan liittyvä syy.

Tietoja saa käsitellä (8 §)

- rekisteröidyn yksiselitteisesti antamalla suostumuksella
- jos käsittelystä säädetään laissa tai jos käsittely johtuu rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tai sen nojalla määrätystä tehtävästä tai veloitteesta;
- jos rekisteröidyllä on asiakas- tai palvelussuhteen, jäsenyyden tai muun niihin verrattavan suhteen vuoksi asiallinen yhteys rekisterinpitäjän toimintaan (*yhteysvaatimus*)
- jos käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän toimeksiannosta tapahtuvaa maksupalvelua, tietojenkäsittelyä tai muita niihin verrattavia tehtäviä varten.

Luovuttaminen (8 §)

Henkilötietojen luovuttaminen voi tapahtua vain, jos henkilötiedon luovuttaminen kuuluu tavanomaisena osana kysymyksessä olevan toiminnan harjoittamiseen.

Laatu (9 §)

Käsiteltävien henkilötietojen tulee olla määritellyn henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen kannalta tarpeellisia (*tarpeellisuusvaatimus*).

Rekisterinpitäjän on huolehdittava siitä, ettei virheellisiä, epätäydellisiä tai vanhentuneita henkilötietoja käsitellä (*virheettömyysvaatimus*). Rekisterinpitäjän velvollisuutta arvioitaessa on otettava huomioon henkilötietojen käsittelyn tarkoitus sekä käsittelyn merkitys rekisteröidyn yksityisyyden suojalle.

Arkaluonteisten tietojen käsittelykielto (11 §)

Arkaluonteisten henkilötietojen käsittely on kielletty. Arkaluonteisina tietoina pidetään mm. henkilötietoja, jotka kuvaavat tai on tarkoitettu kuvaamaan:

- rotua tai etnistä alkuperää
- henkilön terveydentilaa, sairautta tai vammaisuutta taikka häneen kohdistettuja hoitotoimenpiteitä tai niihin verrattavia toimia
- henkilön sosiaalihuollon tarvetta tai hänen saamiaan sosiaalihuollon palveluja, tukitoimia ja muita sosiaalihuollon etuuksia.

Poikkeukset arkaluonteisten tietojen käsittelykieltoon (12 §)

- tietojen käsittelyä, johon rekisteröity on antanut nimenomaisen suostumuksensa
- tietojen käsittelyä, josta säädetään laissa tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä.

Arkaluonteiset tiedot on poistettava rekisteristä välittömästi sen jälkeen, kun käsittelylle ei ole enää perustetta. Perustetta ja käsittelyn tarvetta on arvioitava vähintään viiden vuoden välein, jollei laista muuta johdu. Tilanne, jossa tietojen käsittelyä voidaan edelleen jatkaa, on esimerkiksi se aika, jona tarkastus voidaan toimittaa.

Henkilötunnusta (13 §) saa käsitellä rekisteröidyn yksiselitteisesti antamalla suostumuksella tai, jos käsittelystä säädetään laissa. Lisäksi henkilötunnusta saa käsitellä, jos rekisteröidyn yksiselitteinen yksilöiminen on tärkeää mm.:

- laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi
- rekisteröidyn tai rekisterinpitäjän oikeuksien ja velvollisuuksien toteuttamiseksi.

Rekisteröidyn oikeudet (24 - 29§)

Rekisteröidylle on kerrottava rekisterinpitäjästä, henkilötietojen käsittelyn tarkoituksesta, mahdollisesta säännönmukaisesta luovuttamisesta. Rekisteröidyllä on oikeus tarkastaa tietonsa ja hänelle on ilmoitettava säännönmukaiset tietolähteet. Rekisterinpitäjän on viipymättä korjattava virheellinen tieto ja poistettava vanhentunut tieto.

Tietojen suojaaminen (32 §)

On huolehdittava tarpeellisista teknisistä ja organisatorisista toimenpiteistä, jotta asiattomat eivät pääse tietoihin, eikä niitä käsitellä vahingossa.

Vaitiolo-velvollisuus (33 §)

Vaitiolo-velvollisuus koskee kaikkia, jotka ovat saaneet tietojen käsittelyyn liittyviä toimenpiteitä suorittaessaan tietoja toisesta henkilöstä.

Henkilörekisterin hävittäminen (34 §)

Tarpeeton rekisteri on hävitettävä, ellei sitä siirretä arkistoon tai rekisteri on säädetty tai määrätty säilytettäväksi.

6. Tekijänoikeudet

Tekijänoikeudet voivat olla vaikeasti ratkaistavia ja yleispätevän ohjeen antaminen niistä ei ole kovinkaan yksinkertaista. Oikeuksista säädetään tekijänoikeuslaissa (404/1961).

Lain 1 §:n 1 momentissa (446/1995) tekijänoikeuden kohde ja sisällys on säännelty siten, että sillä, joka on luonut kirjallisen tai taiteellisen teoksen, on tekijänoikeus teokseen. Teos voi olla kaunokirjallinen tai selittävä kirjallinen tai suullinen esitys, sävellys- tai näyttämöteos, elokuvateos, valokuvateos tai muu kuvataiteen teos, rakennustaiteen, taidekäsityön tai taide-teollisuuden tuote tai ilmetköön se muulla tavalla. 2 momentti (34/1991) laajentaa kohdetta siten, että teoksena pidetään myös karttaa sekä muuta se-

littävää piirustusta tai graafista taikka plastillisesti muotoiltua teosta sekä tietokoneohjelmaa.

Tekijänoikeuden kohteena voi siis olla laaja joukko erilaisia teoksia. Siksi on tarvittaessa aina tapauskohtaisesti syytä selvittää tekijänoikeus.

ESR- hankkeissa on käytetty asian ratkaisemiseksi sopimusmenettelyä. Tekijänoikeuteen kuuluvista ns. moraalioikeuksista ei voi luopua, vaan ne säilyvät tekijällä joka tilanteessa. Sen sijaan tekijänoikeuden mahdollistamista taloudellisista eduista voi luopua.

Julkisena hankintana toteutettavissa hankkeissa on sopimusehto, jossa toteuttaja luopuu taloudellisista eduista. Muissa hankkeissa toteutetaan sama menettely rahoituspäätöksissä.

Lähtökohtana on ollut puheenaolevalle menettelylle ensinnäkin se, että tuloksia tulee nimenomaan julkistaa ja toiseksi se, että hankkeeseen käytetään julkista rahoitusta.

Hakemuslomakkeeseen, päätöspohjiin ja hankintasopimukseen tulee tekijänoikeuksia rajoittava ehto.

7. Rakennerahastotoiminnassa esiintyvien sääntöjenvastaisuuksien ehkäiseminen ja havaitseminen

A. Ohjeen tarkoitus

EU:n varainhoitoasetuksen EY (1605/2002) 53 b artiklan mukaan jäsenvaltioiden on rakennerahastovaroja yhteisesti komission kanssa hallinnoidessaan annettava kaikki tarvittavat lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset sekä toteutettava muut yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamiseksi tarvittavat toimenpiteet. Tätä varten niiden on erityisesti a) varmistettava, että talousarviosta rahoitettavat toimet todella toteutetaan ja että ne toteutetaan oikein, b) estettävä sääntöjenvastaisuudet ja petokset sekä puututtava niihin, c) perittävä takaisin aiheuttomasti maksetut tai sääntöjenvastaisuuksien tai virheiden vuoksi menetetyt varat ja d) varmistettava, että talousarviosta peräisin olevien varojen saajista julkaistaan vuosittain riittävät tiedot.

Varainhoitoasetuksen 28 a artiklan mukaan rakennerahastovaroja käytettäessä noudatetaan kulloisenkin hallintomenettelyn tarpeisiin soveltuvaa, vaikuttavaa ja tehokasta sisäistä valvontaa. Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan prosessia, jota sovelletaan hallinnon kaikissa vaiheissa ja jonka avulla on tarkoitus saada riittävä varmuus siitä, että seuraavat tavoitteet on saavutettu:

a) toimien tehokkuus, vaikuttavuus ja taloudellisuus;

b) raportoinnin luotettavuus;

c) varojen ja tietojen turvaaminen;

d) petosten ja sääntöjenvastaisuuksien ehkäisy ja havaitseminen;

e) tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja sääntöjenmukaisuuteen liittyvien riskien riittävä hallinta ottaen huomioon ohjelmien monivuotisuus ja suoritettavien maksujen luonne.

Rakennerahastoja koskevan yleisasetuksen EY (1083/2006) hallintoviranomainen on vastuussa sellaisen tehokkaan ohjelmien hallinto- ja valvontajärjestelmän perustamisesta, joka kykenee estämään, paljastamaan ja korjaamaan virheet ja epäsäännönmukaisuudet

Rakennerahastolain 44 §:n mukaan välittävät toimielimet vastaavat myöntämiensä toimien rahoittamisesta, valvonnasta ja varojen takaisinperinnästä siten kuin siitä erikseen muualla säädetään. Tärkeimmät vaiheet sääntöjenvastaisuuksien ehkäisemisessä liittyvät 1. hankkeiden valintaan, 2. hankkeen toteutuksen aikaiseen valvontaan ja 3. jälkikäteisvalvontaan.

Tämän ohjeen tarkoituksena on kuvata tärkeimmät sääntöjenvastaisuuksien ehkäisemiseksi sovellettavat menettelyt välittävissä toimielimissä sekä nostaa esille sääntöjenvastaisuuksiin liittyviä tunnusmerkkejä ja toimintatapoja rakennerahastohankkeiden sääntöjenvastaisuuksien ennaltaehkäisemiseksi. Sääntöjenvastaisuuksien täydellinen ennaltaehkäisy säännösten ja tarkastusten avulla ei ole mahdollista rakennerahastohanketoiminnassa, mutta tavoitteena on mahdollisimman tehokas riskienhallinta sekä sääntöjenvastaisuuden ilmetessä selkeä menettely niiden selvittämiseksi ja korjaavien toimenpiteiden tekemiseksi.

Sääntöjenvastaisuuksien ehkäisemiseen, havaitsemiseen ja korjaamiseen liittyvät riskienhallintamenettelyt ovat osa viranomaisen jokapäiväisen toiminnan sisäistä valvontaa.

Tässä ohjeessa on jäljempänä esitetty muutamia esimerkkejä sääntöjenvastaisuuksia ennaltaehkäisevistä menettelyistä niin hankkeen toteuttajan kuin välittävän toimielimeen itseensä kohdistuvien menettelyjen osalta. Samoin on esitetty riskienhallintaan liittyviä ohjeita hankkeen elinkaaren eri vaiheissa toteutettavista menettelyistä..

Riskienhallinta-ajattelun voidaan katsoa vaikuttavan koko ajan virkatoinnin taustalla, kun pyritään löytämään menettelyjä, joilla asiat pystytään hoitamaan ilman eteen tulevia ongelmia, kuten säädökset edellyttävät. Parasta riskienhallintaa on pitää rakennerahastojen hallinnointi mahdollisimman selkeänä ja läpinäkyvänä. Panostus hankkeeseen alkuvaiheessa esim. neuvonnan ja tiedottamisen muodossa yleensä vähentää ongelmia ja säästää siten lisätyöltä hankkeen toteuttamisaikana ja sulkemisessa.

B. Sääntöjenvastaisuuden määrittely

Sääntöjenvastaisuudella tarkoitetaan tässä jokaista yhteisön oikeuden määräyksen tai säännöksen rikkomista, joka johtuu sellaisesta taloudellisen toimijan teosta tai (myös tahattomasta) laiminlyönnistä, josta on tai voisi olla vahinkoa yhteisön yleiselle talousarviolle perusteettoman menon vuoksi.

”Sääntöjenvastaisuus”- termin luonne on neutraali. Se kattaa koko määritelmän kirjon vähäisistä huolimattomuuksista järjestelmälliseen talousrikollisuuteen. Osa sääntöjenvastaisuuksista voidaan tahallisissa sääntöjen rikkomustapauksissa määritellä myös väärinkäytökseksi, jotka saattavat täyttää rikoslain avustusrikosten tunnusmerkistön. Tässä ohjeessa sääntöjenvastaisuutta käsitellään enemmänkin teknisenä luokituksena eikä epäoikeutetun taloudellisen edun tavoitteluun viittaavana moitittavana tekona.

Sääntöjenvastaisuuden vahingollinen vaikutus Euroopan yhteisön talousarviolle voi ilmetä esimerkiksi siten, että taloudellisen toimijan sääntöjenvastaisen menettelyn vuoksi tukea on myönnetty tai olisi saatettu myöntää tai tuki panna maksuun osin tai kokonaan ilman, että hakijalla olisi sen saamiseen säädösten mukainen oikeus. Sääntöjenvastaisuutta on esim. sellaisen hankkeen valinta rahoitettavaksi, joka ei täytä komission täytäntöönpanoasetuksen 13 artiklassa säädettyjä tuensaajalle asetettuja edellytyksiä sekä kaikki se, mitä ei hyväksytä maksatushakemuksessa tukikelpoiseksi ja toteuttajalle maksettavaksi tukikelpoisuusasetuksen normien rikkomisen vuoksi, kuten esim. tukikelpoisuusajan ulkopuolelle ajoittuva maksu tai hankkeen toteuttamiselle tarpeeton tuensaajan maksama kustannus.

Sääntöjenvastaisuus voi johtua taloudellisen toimijan tahallisuudesta, huolimattomuudesta tai erehdyksestä tehdystä teosta tai laiminlyönnistä, jolla on rikottu Euroopan yhteisön säädöksiä tai tämän toimeenpanemisessa sovellettavia kansallisia säädöksiä (taloudellisen toimijan sääntöjenvastainen menettely).

C. Sääntöjenvastaisuuksien ennaltaehkäisy

Toteuttajan informointi

Riittävä ja oikea informaation jakaminen jo hakuvaiheessa säästää monelta väärinkäsitykseltä ja saattaa vaikuttaa potentiaalisen toteuttajan päätöksentekoon lähtemisestä toteuttamaan hanketta. On tärkeää, että hankkeen toteuttajalla on riittävästi tietoa häneltä vaadittavista toimenpiteistä hankkeen toiminta-aikana. Komission toimeenpanoasetuksen 13 artikla edellyttää, että välittävä toimielin varmistaa ennen tuen myöntämistä, että hakija on tietoinen ja kykenee toteuttamaan hankkeen sekä täyttämään rahoituspäätöksessä asetetut ehdot. Tästä syystä on tärkeää käydä keskusteluja hankkeen toteuttamiseen liittyvistä vaatimuksista toteuttajan kanssa myös ennen varsinaisen rahoituspäätöksen tekemistä, jolloin on vielä mahdollisuus uudelleen harkita myöntöpäätöksen tekemistä. Ennen päätöksen tekoa käytyjen neuvottelujen ansiosta esim. selvityspyyntöjen ja maksatushakemusten käsittelyn yhteydessä esiintyvien epäselvyyksien, kuten tukikelvottomien kulojen määrä, on huomattavasti vähentynyt.

Myönteisen päätöksen saaneen hankkeen toteuttajan kanssa käytävässä aloituspalaverissa on varmistettava, että tuensaaja ymmärtää projektipäätöksessä hänelle asetetut ehdot hankkeen toteuttamiselle. Aloituspalaverissa käsitellyt asiat on pystyttävä todentamaan kirjallisesti myös jälkikäteen. Aloituspalaverilla tai siitä mahdollisesti pidetyllä pöytäkirjalla ei kuitenkaan voida korjata rahoituspäätöksessä mahdollisesti olevia puutteita. Ra-

hoituspäätös on oikeudellisesti sekä rahoittavaa viranomaista että tuensaa-
jaa sitova asiakirja, josta on mahdollisimman yksiselitteisesti käytävä ilmi,
mihin tuensaaaja on oikeutettu ja velvoitettu. Aloituspalaverista on annettu
erillinen ohje.

Aloituspalaverissa on hyvä tuoda esille, että hallintoviranomaisella on oh-
jeistettut ja suunnitelmalliset menettelyt sääntöjenvastaisuustilanteiden sel-
vittämiseen ja hallintaan. Rakennerahastohankkeiden hallinnointiin on si-
säänrakennettuja menettelyjä, kuten riittävä ja huolellinen hallinnollisten ja
paikan päällä tehtävien tarkastusten suorittaminen, jotka edesauttavat sään-
töjenvastaisuuksien paljastumista. Keskusteluissa on myös syytä korostaa,
että hankkeen maksatushakemuksessa esitetyille kuluille suoritetaan poik-
keukset tukikelpoisuustarkistus ja pyydettyä hankkeen toteuttajan on
esitettävä mm. kulujen perusteena olevat kuitit.

Hankkeen ollessa käynnissä ohjausryhmätyöskentelyllä on erityisen tärkeä
rooli hankkeen ohjauksessa ja sitä kautta sääntöjenvastaisuuksien ennalta
ehkäisemisessä. Hankkeille annettava koulutus ja kirjalliset ohjeet ovat
myös tärkeässä osassa hankkeen toteuttajan informoinnissa.

Kaikki hankkeelta edellytetyt toimet on syytä dokumentoida ja dokumen-
tointi säilyttää vähintään EU-säädöksissä edellytetty aika. Hankkeelta vaa-
dittavat asiakirjat eivät palvele ainoastaan hallinnon tarkastuksia vaan niistä
on hyötyä myös mahdollisia sääntöjenvastaisuusepäilyjä selvittäessä.
Myös toimijoiden oikeusturva edellyttää hankeasiakirjojen säilyttämistä.

Hankkeiden riskiperusteinen luokittelu

Sääntöjenvastaisuusriskien todennäköisyyttä voidaan tarkastella myös
hankkeista saatujen aiempien kokemusten perusteella. Jos tietyn ominais-
piirteen omaavat hankkeet/toteuttajat ovat olleet aiemman kokemuksen va-
lossa alttiimpia sääntöjenvastaisuuksille, on niiden toimintaa syytä seurata
tarkemmin.

Ohjelmakaudella 2007-2013 on otettu käyttöön rakennerahastovaroilla ra-
hoitetuissa hankkeissa hankkeen riskien tunnistamiseen ja niiden luokitte-
luun perustuva arviointi. Rahoittajaviranomainen suorittaa arvioinnin hank-
keen valintavaiheessa ja tieto riskiluokasta talletetaan EURA2007-
tietojärjestelmään. Riskiluokittelun tarkoituksena on tunnistaa riskialttiim-
mat hankkeet ja toteuttajat ennakolta. Tätä tietoa hyödynnetään hankkeisiin
kohdistettavissa tarkastus- ja valvontatoimissa..

Hankkeiden arvioinnissa käytettäviä riskitasoja on kolme; matala riskitaso,
normaali ja korkea riskitaso. Hankkeen riskiluokitusta tulee muuttaa, mikäli
tarkastushavainnot ym. muut seikat antavat siihen aiheutta. Riskiluokittelun
tulos (hankkeen riskiluokka) on tarkoitettu ainoastaan viranomaiskäyttöön.

Hankkeen riskiluokittelu

- Matala

- luonteeltaan tekninen, kirjallinen selvitys. esim. teknisen tuen hanke ja selvityshanke
- lyhytkestoinen ja rahoitukseltaan vähäinen hanke

- Normaali
 - rahoitukseltaan keskikokoinen hanke
 - hanke ei sisällä erityistä sisältöön/toimintatapaan liittyvää riskiä, ns. ”normaali” rakennerahastohanke
- Korkea
 - pitkäkestoinen ja/tai rahoitukseltaan suuri hanke
 - hankkeen toteutus- tai toimintatapa on tarkastusraporteissa todettu riskialttiiksi ja riskien taloudelliset vaikutukset suuriksi
 - hankkeen tavoitteet haastavia
 - monirahoitteinen hanke

Toteuttajan riskiluokittelu

- Matala
 - kokenut vastuuhenkilö/projektipäällikkö sekä hallinto-organisaatio
 - vastuuhenkilön/hallinto-organisaation aiemmassa toiminnassa ei ole ollut huomautettavaa
- Normaali
 - hankkeen vastuuhenkilöillä ja hallinto-organisaatiolla on aikaisempaa kokemusta rakennerahastohankkeen hallinnoinnista
 - vastuuhenkilön/hallinto-organisaation aiemmassa toiminnassa ei ole ollut huomautettavaa
- Korkea
 - kokematon hallinto-organisaatio tai projektipäällikkö
 - toteuttaja on toiminnallaan aiheuttanut aikaisemmin ongelmia
 - hankkeen vastuuhenkilöillä tai hallinto-organisaatiolla luottotieto-ongelmia
 - on syytä epäillä hankkeen vastuuhenkilöiden / hallinto-organisaation tai palvelun tuottajan suoriutumista hankkeen toteuttamisesta asianmukaisella tavalla

Ohjelmakauden kuluessa toteutuneet riskit ja niiden analysointi auttavat asettamaan tuleville hankkeille parempia/osuvampia riskitasoja, ja kehittämään uusia riskienhallintatyökaluja.

Paikan päällä tehtävät ja hallinnolliset tarkastukset

Sääntöjenvastaisuuksien havaitseminen jo maksatushakemuksen hallinnollisten tarkastusten (asiakirjatarkastus) sekä paikan päällä tehtävien tarkastusten yhteydessä on rakennerahastohankkeiden hallinnoinnissa keskeisimpiä keinoja varmistaa tuen maksaminen tukikelpoisten menojen perusteella.

Asiakirjojen puutteellisuus tai epäselvyys saattaa johtua virheellisestä toiminnasta hankkeen toteuttamisessa.

Samantyyppisen toiminnan yhteydessä tehdyt havainnot saattavat edellyttää tilanteen tarkastamista myös muiden ao. ryhmään ominaisuuksiensa puolesta kuuluvien hankkeiden osalta. Hallinnolliset tarkastukset tehdään kaikille maksatushakemuksille.

Paikan päällä tehtävien tarkastusten riittävään määrään ja laatuun on kiinnitettävä huomiota, sillä se on tehokas tapa havaita sääntöjenvastaisuuksia hankkeen toiminnassa/toteuttamisessa. Pitkälti virkamiesten ammattitaidon varassa on havaita esiinnoukseen hankkeen toiminnan poikkeavuudet verrattuna vastaavanlaisten hankkeiden toteuttamiseen. Paikan päällä tehtävistä tarkastuksista annetaan erillinen ohje.

Paikan päällä tehdyillä tarkastuksilla on myös keskeinen merkitys hankkeen toteuttajan ohjauksessa ja neuvonnassa.

D. Välittävän elimen oma riskienhallinta

Riskienhallinnan näkökulmasta on syytä pitää rakennerahastohankkeiden hallinnointiprosessit ja niihin liittyvät sisäiset menettelyt mahdollisimman yksinkertaisina ja selkeinä. Toiminnan läpinäkyvyys vähentää sääntöjenvastaisuuksien mahdollisuutta ja parantaa virheen havaitsemista. Erilaiset rakennerahastohankkeiden hallinnointia ohjaavat asiakirjat, kuten hallinto- ja valvontajärjestelmänkuvaus, työjärjestys sekä taloussääntö on pidettävä ajan tasalla. Niissä esitetyt toiminnot ja tehtävät on yksilöitävä, eriytettävä ja vastuutettava henkilötasolle asti annettujen ohjeiden mukaisesti.. Riskienhallinta on tarkoituksenmukaista sisällyttää osaksi jokapäiväistä toimintaa ja sen sisäistä valvontaa.

Rahoittajaorganisaation on hyödyllistä kartoittaa omaan toimintaansa liittyviä riskejä ongelmatilanteiden välttämiseksi. Tällaisia toimintaa haittaavia riskitekijöitä saattavat olla esim. avainhenkilöiden lähteminen toisiin tehtäviin ja tehtävien riittämätön eriyttäminen sekä epäselvyydet toimenkuvissa.

Henkilön siirtyessä toisiin tehtäviin on kiinnitettävä huomiota, ettei lähtevä henkilö vie mukaan tietoa ja osaamista, jota ei muilta löydy. Tämän vuoksi virkatehtävien hoitamiseen liittyvien seikkojen tulee olla riittävän hyvin dokumentoitu uuden henkilön perehdyttämistä varten. Erityisosaamista vaaditaan esim. ohjelmakauden sulkemiseen liittyvissä toimenpiteissä.

Riskitekijä on myös virkailijan siirtyminen eriytetystä tehtävästä toiseen eli esim. rahoituksen myöntäjän roolista rahoituksen maksajan rooliin. Tällöin virkamies tulee eriyttämisen kannalta esteelliseksi käsittelemään hanketta, jonka asioiden käsittelyyn on aikaisemmin osallistunut toisessa roolissa. Tietojärjestelmän avulla tällaiset tapaukset saadaan projekti- ja käyttäjätunustasolla selville. Hallintolain tarkoittamista esteellisyystilanteista on ohjeistettu yleisohjeella ja eriyttämisestä on annettu oma ohjeensa. Viranomaisorganisaation toimivuuden kannalta on tärkeää huolehtia myös henkilöstön työssä jaksamisesta.

E. Sääntöjenvastaisuuden tunnistaminen ja menettely sääntöjenvastaisuutta epäiltäessä

Välittävän elimen toiminta sääntöjenvastaisuustilanteessa

Hankkeissa tapahtuvat sääntöjenvastaisuudet voivat olla moninaisia. Yleisimpiä ovat olleet mm. menojen tukikelvottomuuteen ja kilpailuttamiseen liittyvät epäselvyydet. Hankkeiden parissa työskenteleviltä henkilöiltä vaaditaan sovellettavan tukijärjestelmän normien tuntemusta, hankkeen kokonaisuuden tuntemusta sekä yleistä kokemusta hankkeiden toteuttamiseen liittyvien kustannusten muodostumisesta, jotta mahdollinen sääntöjenvastaisuus pystytään havaitsemaan. Järjestelmävirheet, jotka voivat olla seurausta esim. seurannan tietojärjestelmän heikkouksista tai ohjeistuksen ja lomakkeiston epäselvyydestä. Sääntöjenvastaisuus ja siitä aiheutuvat vaikutukset on helpompi torjua mitä aikaisemmassa vaiheessa sääntöjenvastaisuus on havaittu.

Muutamia varoitusmerkkejä, joiden ilmaantuessa asiaa pitää tutkia tarkemmin sen varmistamiseksi, että tuen myöntämiselle ja/tai maksamiselle asetetut EU:n ja kansalliset vaatimukset edelleen täyttyvät:

- aikaisemmat ongelmat projektipäällikön tai –organisaation kanssa
- hakemuksen yhteydessä ei ole annettu oikeita ja riittäviä tietoja
- puutteita maksatushakemuksissa esim.:
 - epämääräisiä konsulttilaskuja
 - itse tehtyjä tositteita
 - käteissuorituksia
- puutteelliset tai epätäydelliset asiakirjat/hankkeelta ei löydy riittävää asiakirja-aineistoa
 - tiliotteita puuttuu
 - tositteet ovat sisällöltään puutteellisia, esim. matkalaskusta ei selviä matkan alkamis- tai päättymisaika, matkan kohde ja matkan aihe
- kirjanpidon epäselvyys tai puutteet
 - kirjanpitoa ei ole pidetty tai se on pahasti jäljessä
 - alkuperäisiä laskuja ei ole; kirjanpidossa kopiot
 - kassakirjaa ei ole, vaikka käteistä rahaa käytetään
 - tositteita puuttuu
 - runsaasti omistajan yksityisnostoja tai lainanottoa yhtiöltä
- projektisuunnitelma liian yleisellä tasolla, vaikeaselkoinen tai haasteellinen
- tuensaaja kieltäytyy antamasta valvonnassa tarvittavaa aineistoa tai auttamasta tarkastustehtävässä
- projektipäällikön tai –organisaation kokemattomuus
- runsas alihankkijoiden käyttö (alihankkijoiden taustojen selvittäminen jne.)

- tuen hakija /tuensaaja ei ole hoitanut yhteiskunnallisia velvoitteitaan

Rakennerahastotukiin liittyvät sääntöjenvastaisuudet voivat olla mm. seuraavanlaisia:

1. Menot ovat tukikelvottomia tai hankinnoissa ei ole noudatettu julkisiin hankintoihin liittyviä säännöksiä
2. Hanketta ei ole toteutettu projektipäätöksen tai ohjelma-asiakirjan mukaisesti (määrällisesti ja/tai laadullisesti)
3. Hankkeen määrälliset tiedot on ilmoitettu väärin (esim. koulutuspäivien lukumäärä)
4. Hankkeen menot, tulot ja/tai muut rahoitustiedot on ilmoitettu väärin
5. Hankkeelle saatu aikaisempi tuki on jätetty ilmoittamatta
6. Hanke-, rahoitus- tai maksatuspäätös on säädösten vastainen

Viranomaisen tulee ryhtyä riittäviin jatkotoimenpiteisiin sääntöjenvastaisuus-epäilyn tultua ilmi. Toimenpiteet voivat olla sääntöjenvastaisuuden vakavuudesta riippuen esim. seuraavanlaisia:

- 1) saatujen tietojen ja selvitysten perusteella ei ole tarvetta jatkotoimenpiteisiin
- 2) edellytetään tuensaajalta hankkeen hallinnollisten menettelyjen korjaamista tukikelpoisuuden varmistamiseksi ja/tai korjataan omia hallinto- ja valvontakäytäntöjä
- 3) hylätään tukikelvottomat kustannukset
- 4) ryhdytään takaisinperintään joko kuittaamalla seuraavasta maksutuksesta tai tekemällä takaisinperintäpäätös
- 5) keskeytetään hanke tai tuen maksaminen (ns. turvaamistoimenpide)
- 6) lopetetaan hanke tai tuen maksaminen
- 7) sääntöjenvastaisuusilmoitus
- 8) tutkintapyyntö poliisille.

Jos sääntöjenvastaisuus on EU:n rakennerahastoista annetun tuen osalta yli 10 000 euroa, on tehtävä sääntöjenvastaisuusilmoitus tehtävä todentamisviranomaisen myöhemmin antamien ohjeiden mukaisesti. Ilmoitus tulee tehdä viimeistään siinä vaiheessa, kun tarkastuksessa tai muussa valvonnassa on tullut esille epäily sääntöjenvastaisuuden olemassaolosta ja toimivaltainen hallinnollinen tai oikeudellinen viranomainen on kuullut asianosaisia hallintolain 34 § mukaisesti.

Kun sääntöjenvastaisuus on havaittu, sitä koskevien korjaavien toimenpiteiden tulee olla riittävän nopeita ja tilanteeseen sopivia, jotta väärin menettellelle taholle välittyy selvä sanoma siitä, että hänen sääntöjenvastaisuusasiansa jatkotoimenpiteiden suhteen ollaan tosissaan. Kaikkiin sääntöjenvastaisuusepäilyihin on suhtauduttava vakavasti riippumatta siitä, miten sääntöjenvastaisuusepäily on ilmennyt. Asianmukainen sääntöjenvastaisuuden selvittäminen luo uskottavuutta viranomaistoimintaan ja välittää toimijoille viestiä, ettei virheellisen menettelyn yrittäminen kannata.

Toisaalta on ymmärrettävä, että lainsäädäntö ja ohjeistus voi olla puutteellista ja tulkinta muuttua ohjelmakauden aikana, ja että joissain tapauksissa huolellisen miehen standardein mitattuna toimija ei olisi voinut estää sääntöjenvastaisuuden tapahtumista. Sääntöjenvastaisuuden ilmeneminen ei ole vielä merkki tuensaajan moitittavasta menettelystä, vaan syynä voi olla esim. viranomaisen virheelliset neuvot.

Pohdittaessa riittäviä jatkotoimenpiteitä sääntöjenvastaisuuden selvittämiseksi, on kiinnitettävä huomiota ilmenneen sääntöjenvastaisuuden vakavuusasteeseen. Havainnon vakavuuteen vaikuttavat mm. seuraavat seikat:

- Johtuuko epäkohta huolimattomuudesta, välinpitämättömyydestä tai tahallisuudesta
- Onko kyseessä hyötymistarkoitus
- Rahoituksen myöntäjän puutteellinen toiminta (ohjeistus, neuvonta)
- Epäselvyyksien toistuvuus
- Mahdollinen rikosentekotarkoitus

Yhteistyö poliisin kanssa

Vakavimmissa sääntöjenvastaisuustapauksissa välittävän elimen omat hankkeeseen kohdistamat toimet eivät välttämättä riitä. Epäiltäessä rikosta on syytä kääntyä poliisin puoleen keskustelemaan asiasta. On suositeltavaa, että rahoittajaviranomaisella on yhteyshenkilö poliisin alueellisessa talousrikostutkinnassa, jotta yhteistyö sujuisi mahdollisimman joutuisasti. Alueelliset talousrikostutkijat hoitavat pääsääntöisesti alueellaan tapahtuvien sääntöjenvastaisuusepäilyjen tutkinnan. Laajat tai muita erityispiirteitä omaavat sääntöjenvastaisuusepäilyt ohjataan tarvittaessa keskusrikospoliisiin tutkittaviksi. Myös muiden viranomaisten kanssa on hyödyllistä olla yhteistyössä esim. tietojenvaihdon muodossa.

On molempia osapuolia hyödyttävää pyytää poliisin yhteyshenkilöä/edustajaa ajoittain osallistumaan rakennerahastotoimintaa koskeviin koulutuksiin, jotta esitutkinnasta vastaavilla virkamiehillä on ajantasaiset tiedot rakennerahastohankkeiden toteuttamiseen ja hallinnointiin liittyvistä seikoista.

Poliisin yhteyshenkilön kanssa voi käydä keskusteluja ennen varsinaisen tutkintapyynnön tekemistä esim. siitä, täyttääkö epäilty sääntöjenvastaisuus rikoksen tunnusmerkistön. Poliisi saattaa katsoa kohdehenkilön toimintaa kokonaisuutena eikä keskity pelkästään esille tulleeseen epäilyyn.

Poliisin edustajalta saa yksityiskohtaisempia neuvoja ja ohjausta tutkintapyynnön tekemisessä. Tutkintapyynnön käsittelyä on seurattava, että se etenee asianmukaisesti ilman viivytyksiä.

Sääntöjenvastaisuuksien vaikutukset

On muistettava, että rakennerahastotoiminnassa esille nousevat sääntöjenvastaisuudet ovat vahingollisia paitsi taloudellisten vaikutusten myös julkisuuskuva kannalta. Mediassa esille nousevat sääntöjenvastaisuudet vähentävät

rakennerahastotoiminnan yleistä hyväksyttävyyttä. Siksi onkin tärkeää, että sääntöjenvastaisuustapaukset pystytään estämään ennakolta ja jo tapahtuneiden sääntöjenvastaisuuksien selvittäminen on tehokasta. Epäselvyydet rakennerahastotoiminnan ympärillä saattavat vaikeuttaa yhteistyökumppaneiden saamista mukaan hankkeiden toteuttamiseen.

On pyrittävä välttämään tuensaajien leimaamista pelkän sääntöjenvastaisuustapauksen vuoksi, sillä sellaisen esiintyminen ei ole välttämättä itsessään merkki epäoikeutetun taloudellisen hyödyn tavoittelusta. (On huomioitava JulkL 24.1§ salassapitointressit.)

Sääntöjenvastaisuusepäilyn tultua ilmi on syytä pohtia, miten sääntöjenvastaisuus on päässyt syntymään ja millaisilla toimilla se voidaan jatkossa estää. Erityisesti järjestelmävirhettä ilmentävät tapaukset ovat hälytyskello, josta tulee informoida kattavasti johtoa ja ohjelman hallintoviranomaista. Tapauksen hoitaminen ja siihen käytetyt keinot on dokumentoitava ja säilytettävä. Riskin toteutumisen estäminen toistumiseen säästää resursseja jatkossa.