

II

(Tiedonannot)

EUROOPAN UNIONIN TOIMIELINTEN, ELINTEN, TOIMISTOJEN JA
VIRASTOJEN TIEDONANNOT

EUROOPAN KOMISSIO

KOMISSION TIEDONANTO

Ohjeet eturistiriitojen välttämiseen ja hallintaan varainhoitoasetuksen mukaisesti

(2021/C 121/01)

VASTUUVAPAUCLAUSEKE: "Tässä asiakirjassa annetaan EU:n talousarvion toteuttamiseen, seurantaan ja valvontaan osallistuville henkilöstön jäsenille ja elimille sovellettavaan EU:n lainsäädäntöön perustuvia teknisiä ohjeita siitä, miten EU:n sääntöjä tulkitaan ja sovelletaan täytäntöönpanon helpottamiseksi ja hyvien käytäntöjen edistämiseksi. Asiakirjassa esitetyillä esimerkeillä pyritään vain havainnollistamaan kussakin luvussa esitetyjä käsitteitä. Ainoastaan Euroopan unionin tuomioistuin on toimivaltainen tulkitsemaan unionin oikeutta."

SISÄLLYSLUETTELO

	<i>Sivu</i>
1. Viittaukset lainsäädäntöön	3
2. Johdanto ja ohjeasiakirjan tarkoitus	3
3. Eturistiriitojen välttämisen käsite ja velvoitteet	4
3.1 Edellisen ja nykyisen varainhoitoasetuksen eturistiriitoja koskevien säännösten pääasialliset erot	4
3.2 Vuoden 2018 varainhoitoasetukseen sisältyvät eturistiriitoja koskevat uudet säännökset	6
3.2.1 Eturistiriidan määritelmä	7
3.2.2 Keitä asia koskee?	7
3.2.3 "Tilanteet, joita voidaan objektiivisesti tarkasteltuna pitää eturistiriitoina"	10
3.2.4 Velvollisuudet eturistiriidan ilmetessä	12
4. Suoraa tai välillistä hallinnointia koskevat erityissäännökset	15
4.1 Eturistiriidat ratkaisu- tai myöntämismenettelyissä	16
4.2 Muut vuoden 2018 varainhoitoasetukseen sisältyvät viittaukset eturistiriitoihin	17
4.3 Eettiset kysymykset muissa kuin taloudellisissa yhteyksissä	18
5. Yhteistyössä toteutettavaa hallinnointia koskevat erityissäännökset	22
5.1 Kuka tekee mitään yhteistyössä toteutettavan hallinnoinnin yhteydessä?	23
5.2 Hankintadirektiiveihin sisältyvät eturistiriitoja koskevat säännöt	25
5.3 Yhteistyössä hallinnoitavia rahoitusvälineitä koskevat erityissäännökset	29
6. Mahdollisia toimenpiteitä eturistiriitojen välttämiseksi ja hallitsemiseksi	30
6.1 Tietoisuuden lisääminen	31
6.2 Toimintaperiaatteet, säännöt ja menettelyt	31
6.3 Sidonnaisuusilmoitukset, varallisuusilmoitukset ja yksinomainen toiminta	33
6.4 Muut toimenpiteet	35
Liite I – Muita havainnollistavia esimerkkejä eturistiriidoista	39
Liite II – EU:n säännökset, jotka koskevat eturistiriitoja yhteistyöhön perustuvassa hallinnoinnissa	39

1. VIITTAUKSET LAINSÄÄDÄNTÖÖN

Säädös	Artiklat
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) 2018/1046, annettu 18 päivänä heinäkuuta 2018, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä sekä asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 kumoamisesta ⁽¹⁾ Varainhoitoasetus (jäljempänä 'vuoden 2018 varainhoitoasetus')	2, 26, 33, 36, 61, 62, 63, 69, 70, 71, 73, 76, 77, 78, 89, 136, 137, 141, 150, 154, 155, 167, 205, 209, 216, 225 ja 237 artikla sekä liitteessä I oleva 20.6, 28.2 ja 29.1 kohta
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 966/2012, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 kumoamisesta ⁽²⁾ Varainhoitoasetus (jäljempänä 'vuoden 2012 varainhoitoasetus')	32, 57 ja 59 artikla
Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta ⁽³⁾ ⁽⁴⁾ Julkisia hankintoja koskeva direktiivi (jäljempänä 'julkisia hankintoja koskeva direktiivi')	2, 24, 41, 57, 58 ja 83 artikla

⁽¹⁾ EUVL L 193, 30.7.2018, s. 1.

⁽²⁾ EUVL L 298, 26.10.2012, s. 248.

⁽³⁾ EUVL L 94, 28.3.2014, s. 65.

⁽⁴⁾ Sen varmistamiseksi, että ohjeasiakirja on selkeä ja helposti ymmärrettävä, viittauksia hankintadirektiiviin 2014/24/EU olisi myös pidettävä viittauksina käyttöoikeussopimusten tekemisestä 26 päivänä helmikuuta 2014 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2014/23/EU ja vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja direktiivin 2004/17/EY kumoamisesta 26 päivänä helmikuuta 2014 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2014/25/EU, koska eturistiriidan käsite määritellään samalla tavalla kaikissa kolmessa direktiivissä.

2. JOHDANTO JA OHJEASIAKIRJAN TARKOITUS

Vuoden 2018 varainhoitoasetuksella, joka tuli voimaan 2. elokuuta 2018, vahvistettiin toimenpiteitä EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi. Keskeinen esimerkki on eturistiriitoja koskevien sääntöjen vahvistaminen, sillä suoran ja välillisen hallinnon lisäksi ne on nyt nimenomaisesti ulotettu koskemaan jäsenvaltioiden viranomaisia (riippumatta jäsenvaltioiden sisäisistä hallinnointijärjestelyistä) ja kaikkia sellaisia henkilöitä, jotka hallinnoivat EU:n varoja osana yhteistyöhön perustuvaa hallintoa.

Eturistiriitilanteita voi esiintyä milloin tahansa. On ratkaisevan tärkeää, että eturistiriidat ehkäistään tai että niitä hallitaan asianmukaisesti silloin kun niitä esiintyy, jotta voidaan säilyttää julkisen sektorin avoimuus, maine ja puolueettomuus sekä EU:n perusarvoihin kuuluvan oikeusvaltioperiaatteen uskottavuus. Tämä on olennaisen tärkeää, jotta voidaan säilyttää kansalaisten luottamus julkisten elinten ja virkamiesten lahjomattomuuteen ja puolueettomuuteen sekä yleisiä etuja palveleviin päätöksentekoprosesseihin. Jollei eturistiriitoja toisaalta estetä tai hallita asianmukaisesti niiden syntyessä, ne voivat vaikuttaa kielteisesti julkisten elinten päätöksentekoprosessiin, johtaa julkisten varojen epäasianmukaiseen käyttöön ja vahingoittaa mainetta. Ne voivat myös johtaa siihen, että luottamus julkisen sektorin kykyyn toimia puolueettomasti ja yhteiskunnan yleisen edun mukaisesti häviää.

Eturistiriidat on estettävä, niihin on puututtava, ja EU:n talousarviota koskevia periaatteita ⁽¹⁾ on noudatettava asianmukaisesti. Eturistiriitojen välttämistä ja hallintaa koskevien yksityiskohtaisten toimintaperiaatteiden ja sääntöjen käyttöönotto on olennainen osa hyvää hallintotapaa.

Kun otetaan huomioon eturistiriitoja koskevien sääntöjen perustavanlaatuisen merkitys, niitä koskevan EU:n lainsäädännön rikkominen on vakava ongelma ja johtaa yleensä jonkinlaiseen rahalliseen tai muuhun, esimerkiksi kurinpidolliseen, seuraamukseen ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Vuoden 2018 varainhoitoasetuksen II osasto.

⁽²⁾ Ks. myös 3.2.4 ja 5.1 kohta.

Näiden ohjeiden tarkoituksena on

- 1) edistää eturistiriitojen välttämistä koskevien sääntöjen ⁽³⁾ yhdenmukaista tulkintaa ja soveltamista niiden EU:n toimielinten taloushallinnon toimijoiden ⁽⁴⁾ ja henkilöstön jäsenten osalta, jotka osallistuvat EU:n talousarvion täytäntöönpanoon, seurantaan ja valvontaan suoran, välillisen tai yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin puitteissa;
- 2) lisätä jäsenvaltioiden viranomaisten, julkisen viran haltijoiden (mukaan lukien hallituksen jäsenet) ja muiden EU:n talousarvion toteuttamiseen yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin ⁽⁵⁾ puitteissa osallistuvien henkilöiden tietoisuutta vuoden 2018 varainhoitoasetuksessa ja julkisia hankintoja koskevassa direktiivissä vahvistetuista sovellettavista säännöksistä, jotka koskevat eturistiriitojen välttämistä; sekä
- 3) tiedottaa välilliseen hallintointiin perustuvaan EU:n talousarvion toteuttamiseen osallistuville ulkopuolisille kumppaneille ⁽⁶⁾ (mukaan lukien niiden henkilöstö ja kaikki yhteisöt, joiden kanssa ulkopuolisella kumppanilla on sopimussuhde talousarvion toteuttamista varten) vuoden 2018 varainhoitoasetuksessa vahvistetuista sovellettavista säännöksistä, jotka koskevat eturistiriitojen välttämistä.

Tämän ohjeasiakirjan luvut 1–3 koskevat kaikkia hallinnointitapoja, kun taas luvuissa 4 ja 5 käsitellään suoraan ja välilliseen hallintointiin ja yhteistyöhön perustuvaan hallintointiin liittyviä erityisiä seikkoja. Jäljempänä luvussa 6 on ei-tyhjentävä luettelo ehdotuksista ja suosituksista toimenpiteiksi, joita voitaisiin toteuttaa eturistiriitatilanteiden välttämiseksi ja käsittelemiseksi. Tässä esitettyjen ehdotusten ja suositusten tarkoituksena on tarjota EU:n toimielimille ja jäsenvaltioiden viranomaisille ohjeita ja välineitä eturistiriitojen välttämisen tueksi.

3. ETURISTIRIITOJEN VÄLTÄMISEN KÄSITE JA VELVOITTEET

3.1 Edellisen ja nykyisen varainhoitoasetuksen eturistiriitoja koskevien säännösten pääasialliset erot

Vuoden 2012 varainhoitoasetus	Vuoden 2018 varainhoitoasetus
57 artikla Eturistiriidat	61 artikla (alleiviivaus tässä) Eturistiriidat
”1. Taloushallinnon toimijat tai talousarvion toteuttamiseen ja varainhallintoon, myös niiden valmistelua koskeviin toimiin, tilintarkastukseen tai varainhoidon valvontaan osallistuva muu henkilö eivät saa ryhtyä toimiin, joiden yhteydessä saattaa syntyä ristiriita henkilön omien etujen ja unionin etujen välille.	”1. Tämän osaston 4 luvussa tarkoitetut taloushallinnon toimijat ja muut henkilöt, eri tasojen kansalliset viranomaiset mukaan lukien, jotka osallistuvat suoran, välillisen tai yhteistyöhön perustuvaa hallinnoinnin alaiseen talousarvion toteuttamiseen, myös valmistelua koskeviin toimiin, tai tarkastuksiin tai varainhoidon valvontaan, eivät saa ryhtyä toimiin, joiden yhteydessä saattaa syntyä ristiriita asianomaisen henkilön omien etujen ja unionin etujen välille. Heidän on lisäksi toteutettava asianmukaiset toimenpiteet estääkseen eturistiriitojen syntymisen vastuullaan olevissa tehtävissä ja puututtava tilanteisiin, joita voidaan objektiivisesti tarkasteltuna pitää eturistiriitoina.
Kun eturistiriita on mahdollinen, kyseisen henkilön on pidätyttävä tällaisista toimista ja annettava asia ratkaistavaksi valtuutetulle tulojen ja menojen hyväksyjälle, joka vahvistaa kirjallisesti, onko kyseessä eturistiriita. Kyseisen henkilön on myös ilmoitettava asiasta esimiehelleen. Kun eturistiriita todetaan, kyseisen henkilön	

⁽³⁾ Lukuun ottamatta eettisiä kysymyksiä muissa kuin taloudellisissa yhteyksissä; ne sisältyvät EU:n lainsäädäntöön ja komission asiakirjoihin, jotka eivät liity suoraan EU:n talousarvion toteuttamiseen.

⁽⁴⁾ Vuoden 2018 varainhoitoasetuksen IV osaston 4 luvun 73, 76, 77 ja 89 artiklassa tarkoitetut taloushallinnon toimijat ovat seuraavat: tulojen ja menojen hyväksyjät (kukin EU:n toimielin hoitaa tulojen ja menojen hyväksyjän tehtäviä ja valtuuttaa – ja edelleenvaltuuttaa – tulojen ja menojen hyväksyjät asianmukaisella henkilöstötasolla), tilinpitäjät (jotka kukin EU:n toimielin nimittää henkilöstösääntöjen alaisista virkamiehistä) ja ennakoiden hoitajat (jotka EU:n toimielimen tilinpitäjä nimittää päätöksellään toimivaltaisen tulojen ja menojen hyväksyjän asianmukaisesti perustellusta ehdotuksesta).

⁽⁵⁾ Esimerkkejä EU:n varoista, joita hallinnoidaan yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa, ovat seuraavat: i) Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR); ii) Euroopan sosiaalirahasto (ESR); iii) koheesiorahasto; iv) Euroopan meri- ja kalatalousrahasto (EMKR); v) turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto (AMIF-rahasto); vi) sisäisen turvallisuuden rahasto (ISF); vii) rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusväline (BMVI), viii) Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto; ix) Euroopan maatalouden tukirahasto; x) vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahasto (FEAD); xi) Euroopan globalisaattorahasto (EGR); ja xii) Euroopan unionin solidaarisuusrahasto (EUSR).

⁽⁶⁾ Luvussa 4 on ulkopuolisten kumppanien luettelo, joka ei ole tyhjentävä.

on luovuttava kaikista asiaan liittyvistä tehtävistä. Valtuutettu tulojen ja menojen hyväksyjä toteuttaa henkilökohtaisesti tarvittavat jatkotoimet.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettu eturistiriita on olemassa, jos taloushallinnon toimijan tai muun henkilön tehtävien puolueeton ja objektiivinen hoitaminen vaarantuu perhe- tai tunnesiteisiin, poliittiseen tai kansalliseen yhteenkuuluvuuteen tai taloudellisiin etuihin liittyvästä tai mistä tahansa muusta syystä, jossa asianomaisella ja varojen saajalla on yhteinen etu.

3. Siirretään komissiolle valta antaa 210 artiklan mukaisesti delegoituja säädöksiä sellaisten seikkojen määrittelemiseksi, jotka todennäköisesti johtavat eturistiriitaan, sekä tällaisissa tapauksissa noudatettavan menettelyn määrittelemiseksi.”

Vuoden 2012 varainhoitoasetuksen soveltamissääntöjen 32 artikla (¹).

Toimet, jotka saattavat johtaa etu- tai menettelyristiriitaan (Varainhoitoasetuksen 57 artikla)

”1. Muun muassa seuraavanlaiset toimet saattavat johtaa varainhoitoasetuksen 57 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuun eturistiriitaan, sanotun kuitenkin rajoittamatta niiden määrittelemistä laittomaksi toiminnaksi varainhoitoasetuksen 106 artiklan 1 kohdan d alakohdan nojalla:

- a) myönnetään itselle tai jollekin toiselle asiaankuulumattomia suoria tai välillisiä etuuksia;
- b) kieltäydytään myöntämästä edunsaajalle oikeuksia tai etuuksia, joihin tällä on oikeus;
- c) toimitaan asiattomasti tai väärin tai laiminlyödään tarvittavia toimia.

Myös sellaiset toimet saattavat johtaa eturistiriitaan, jotka heikentävät henkilön edellytyksiä hoitaa tehtäviään riippumattomasti ja puolueettomasti, kuten henkilön osallistuminen julkisen hankintamenettelyn tai avustusmenettelyn arviointikomitean toimintaan, silloin kun hän voi saada suoraa tai välillistä taloudellista hyötyä näiden menettelyjen tuloksesta.

2. Eturistiriidan oletetaan syntyvän, jos hakija, ehdokas tai tarjoaja on henkilöstösääntöjen alaisen henkilöstön jäsen, ellei hän ole saanut etukäteen esimieheltään lupaa osallistua menettelyyn.

3. Eturistiriidan syntyessä valtuutettu tulojen ja menojen hyväksyjä toteuttaa tarvittavat toimenpiteet, joilla estetään asianomaista henkilöä vaikuttamasta sopimattomasti kyseiseen menettelyyn.”

(¹) Komission delegoitu asetus (EU) N:o 1268/2012, annettu 29 päivänä lokakuuta 2012, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 soveltamissäännöistä (EUVL L 362, 31.12.2012, s. 1).

2. Kun kansallisen viranomaisen henkilöstön jäsentä koskeva eturistiriita on mahdollinen, kyseisen henkilön on annettava asia lähimmän esimiehensä ratkaistavaksi. Kun tällainen mahdollisuus koskee henkilöstösääntöjen alaista henkilöstön jäsentä, kyseisen henkilön on saatettava asia asianomaisen valtuutetun tulojen ja menojen hyväksyjän käsiteltäväksi. Asianomainen esimies tai valtuutettu tulojen ja menojen hyväksyjä vahvistaa kirjallisesti, onko kyseessä eturistiriita. Jos eturistiriita todetaan, nimittävä viranomainen tai asianomainen kansallinen viranomainen varmistaa, että kyseinen henkilö luopuu kaikista tähän asiaan liittyvistä tehtävistä. Asianomainen valtuutettu tulojen ja menojen hyväksyjä tai asianomainen kansallinen viranomainen varmistaa, että asianmukaiset lisätoimet toteutetaan sovellettavan lainsäädännön mukaisesti.

3. Edellä 1 kohdassa tarkoitettu eturistiriita on olemassa, jos 1 kohdassa tarkoitettun taloushallinnon toimijan tai kyseisessä kohdassa tarkoitettun muun henkilön tehtävien puolueeton ja objektiivinen hoitaminen vaarantuu perhe- tai tunnesiteisiin, poliittiseen tai kansalliseen yhteenkuuluvuuteen tai taloudellisiin etuihin liittyvästä tai mistä tahansa muusta, asianomaisen henkilökohtaisiin etuihin suoraan tai välillisesti liittyvästä syystä.”

Vuoden 2018 varainhoitoasetuksessa on nimenomaisesti laajennettu eturistiriitoja koskevien säännösten soveltamisalaa kaikkiin hallinnointitapoihin (7) ja kaikkiin toimijoihin, myös kaiken tasoihin kansallisiin viranomaisiin, jotka osallistuvat EU:n talousarvion toteuttamiseen, mukaan lukien valmistelutoimien ja tarkastusten toteuttaminen sekä valvonnan harjoittaminen.

Vuoden 2018 varainhoitoasetuksessa eturistiriitoja koskeviin säännöksiin tehdyt tärkeimmät muutokset ovat seuraavat:

- Laajempi soveltamisala: asetusta sovelletaan nimenomaisesti nyt myös yhteistyöhön perustuvaan hallinnointiin (suoran ja välillisen hallinnoinnin lisäksi) ja kansallisiin tai alueellisiin viranomaisiin kaikilla tasoilla, myös hallitusten jäseniin.
- Eturistiriidan määritelmän uudelleenmuotoilu: nyt asetuksessa puhutaan ”mistä tahansa muusta, asianomaisen henkilökohtaisiin etuihin suoraan tai välillisesti liittyvästä syystä”, eli käsite on laajempi kuin vuoden 2012 varainhoitoasetuksen 57 artiklan sanamuoto ”mistä tahansa muusta syystä, jossa asianomaisella ja varojen saajalla on yhteinen etu”.
- Useampien tilanteiden kattaminen: sen lisäksi, että eturistiriitatilanteiden syntyminen on estettävä, tilanteisiin on myös puututtava, mukaan lukien tilanteet, joita ”voidaan objektiivisesti tarkasteltuna pitää eturistiriitoina”. Tällä säännöksellä vahvistetaan eturistiriitojen ennaltaehkäisyä.

Yhteistyöhön perustuva hallinnointi

Ennen vuoden 2018 varainhoitoasetusta vuoden 2012 varainhoitoasetuksen 57 artiklassa vahvistettuja, eturistiriitoja koskevia sääntöjä ei sovellettu suoraan jäsenvaltioissa, kun ne toteuttivat EU:n talousarviota osana yhteistyöhön perustuvaa hallinnointia. Koska vuoden 2012 varainhoitoasetuksen 57 artiklassa tarkoitetut toteutettavat toimenpiteet koskivat ainoastaan valtuutetun tulojen ja menojen hyväksyjän tehtäviä, kyseisiä säännöksiä sovellettiin ainoastaan EU:n toimielinten ja elinten henkilöstöön.

Vuoden 2012 varainhoitoasetuksen 59 artiklan 1 kohdan mukaan ”komission ja jäsenvaltioiden on unionin varoja hallinnoidessaan noudatettava moitteettoman varainhoidon, avoimuuden ja syrjimättömyyden (8) (9) periaatteita” ja ”komission ja jäsenvaltioiden on tätä varten täytettävä [– –] valvonta- ja tarkastusvelvollisuutensa”. Vuoden 2012 varainhoitoasetuksen 59 artiklan 4 kohdan mukaan elimillä, jotka jäsenvaltiot ovat nimenneet hallinnoimaan ja valvomaan EU:n varoja yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa, oli jo velvollisuus ottaa käyttöön vaikuttava ja tehokas sisäisen valvonnan järjestelmä ja varmistaa sen toiminta.

Lisäksi vuoden 2012 varainhoitoasetuksen 32 artiklan 1 kohdassa säädettiin, että talousarvion toteuttamisessa noudatetaan kulloisenkin toteuttamistavan tarpeisiin soveltuva, vaikuttavaa ja tehokasta sisäistä valvontaa asiaa koskevien alakohtaisten sääntöjen mukaisesti. Vuoden 2012 varainhoitoasetuksen 32 artiklan 3 kohdan c alakohdassa edellytettiin, että näillä sisäisillä valvontajärjestelmillä on kyettävä välttämään eturistiriidat kaikissa talousarvion toteuttamismenettelyissä.

Tämän vuoksi eturistiriitojen välttäminen oli yksi vuoden 2012 varainhoitoasetuksen 59 artiklan 1 kohdassa vahvistetuista yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin periaatteista. Siten jo ennen vuoden 2018 varainhoitoasetuksen voimaantuloa jäsenvaltioiden oli vuoden 2012 varainhoitoasetuksen nojalla toteutettava tarvittavat toimenpiteet eturistiriitojen välttämiseksi toteuttaessaan EU:n talousarviota osana yhteistyöhön perustuvaa hallinnointia; tämä velvoite on vahvistettu selkeästi esimerkiksi yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) (10) maksajavirastojen hyväksymisperusteissa.

(7) EU:n talousarvion toteuttamisessa käytettävät menetelmät esitetään vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 62 artiklassa (suora, välillinen tai yhteistyössä toteutettava hallinnointi).

(8) Unionin tuomioistuimen tuomio 12.3.2015, eVigilo Ltd., C-538/13, ECLI:EU:C:2015:166, 35, 42 ja 43 kohta, julkisista hankinnoista. Unionin tuomioistuin totesi, että eturistiriitatilanteessa tehty myöntämissä päätös on yhdenvertaisen kohtelun ja avoimuuden periaatteiden vastainen; se päätteli, että unionin oikeus ei ole esteenä sille, että kansallinen tuomioistuin voi todeta tarjousten arvioinnin lainvastaiseksi pelkästään hankintamenettelyn puolueellisuuden perusteella, jota kantelijan ei tarvitse näyttää toteen mutta joka hankintaviranomaisen on tutkittava. Eturistiriitaan liittyy riski siitä, että hankintaviranomainen voi tukeutua sellaisiin seikkoihin, jotka eivät liity kyseiseen hankintasopimukseen, ja että jokin tarjoaja voi jo pelkästään tämän seikan vuoksi olla etusijalla. Tällainen eturistiriita on siten omiaan loukkaamaan yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ja avoimuusperiaatetta. Lisäksi hankintaviranomaisten velvollisuus kohdella taloudellisia toimijoita yhdenvertaisesti ja syrjimättä sekä toimia avoimesti merkitsee sitä, että niille annetaan aktiivinen rooli näiden julkisia hankintoja koskevien periaatteiden soveltamisessa. Hankintaviranomaisen on sen vuoksi määritettävä mahdolliset eturistiriidat ja toteutettava tarvittavat toimenpiteet eturistiriitojen ehkäisemiseksi ja havaitsemiseksi sekä niiden poistamiseksi.

(9) Toisessa asiassa (ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 17.3.2005, AFCon Management Consultants ym. v. komissio, T-160/03, ECLI:EU:T:2005:107, 74 kohta), joka koski komission hankintaa, eturistiriitojen välttämistä koskeva vaatimus perustui myös moitteettoman varainhoidon periaatteeseen.

(10) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 täydentämisestä maksajavirastojen ja muiden elinten, varainhoidon, tilien tarkastamisen sekä euron käytön osalta 11 päivänä maaliskuuta 2014 annetun komission delegoidun asetuksen (EU) N:o 907/2014 liite I (EUVL L 255, 28.8.2014, s. 18), erityisesti 1 kohdan B alakohdan v alakohhta.

3.2 Vuoden 2018 varainhoitoasetukseen sisältyvät eturistiriitoja koskevat uudet säännökset

Yksi tärkeä säännös⁽¹⁾ eturistiriitojen välttämiseksi on vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 61 artikla, joka sisältää eturistiriitoja koskevat tarkistetut säännöt. Sitä sovelletaan 2 päivästä elokuuta 2018 kaikkiin EU:n talousarviosta peräisin oleviin varoihin ja kaikkiin hallinnointitapoihin.

Vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 61 artiklaa sovelletaan sellaisenaan jäsenvaltioissa siltä osin kuin ne osallistuvat EU:n talousarvion toteuttamiseen. Näin ollen niille tässä artiklassa säädetty velvollisuus ehkäistä ja ratkaista eturistiriidat ei riipu kansallisten täytäntöönpanotoimenpiteiden hyväksymisestä. Vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 61 artiklassa ei kuitenkaan säädetä kattavasti eturistiriidoista eikä siitä, miten niihin olisi puututtava, koska siinä viitataan asianmukaisten toimenpiteiden toteuttamiseen eturistiriitatilanteiden ehkäisemiseksi ja niihin puuttumiseksi. Lisäksi kansallisilla viranomaisilla on edelleen toimivalta hyväksyä täydentäviä ja mahdollisesti vielä yksityiskohtaisempia ja/tai tiukempia kansallisia sääntöjä, kuten ilmenee vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 61 artiklan 2 kohdassa olevasta viittauksesta, jonka mukaan ”asianmukaiset lisätoimet toteutetaan sovellettavan lainsäädännön mukaisesti”.

Edellä esitetyn perusteella tällaisten kansallisten sääntöjen soveltaminen ei olisi enää yksinomaan jäsenvaltion asia, vaan se voitaisiin sisällyttää komission yksiköiden ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tekemien tarkastusten ja valvonnan piiriin vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 61 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Vaikka jäsenvaltioilla on edelleen toimivalta soveltaa omia täydentäviä ja/tai yksityiskohtaisempia kansallisia sääntöjään (vaikka vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 61 artikla on suoraan sovellettavissa), niiden olisi harkittava lievempien kansallisten sääntöjen lähentämistä EU:n sääntöihin tai epätäydellisten kansallisten sääntöjen täydentämistä, jotta sovellettavien sääntöjen oikeusvarmuutta voitaisiin parantaa silloin kun on kyse EU:n talousarviosta.

Esimerkkejä etiikkaa ja eturistiriitoja koskevista jäsenvaltioiden säännöistä:

- 1) Yhdessä jäsenvaltiossa valtionhallinnon johtotehtävissä (esim. ministeri, valtiosihteeri, keskusviraston päällikkö) olevat henkilöt eivät saa omistaa yli 10:tä prosenttia yksityisten yritysten osakkeista.
- 2) Toisessa jäsenvaltiossa valtionpäämies, ministerit ja parlamentin jäsenet eivät saa ottaa vastaan lahjoja, omistaa yksityisten tai julkisten yritysten osakkeita eivätkä tehdä julkisia sopimuksia.
- 3) Kolmannessa jäsenvaltiossa julkisella sektorilla työskentelevä henkilö ei saa harjoittaa kaupankäyntiä, jos hän omistaa yli 10 prosenttia yksittäisen yrityksen osakkeista.
- 4) Neljännessä jäsenvaltiossa ministerit ja parlamentin jäsenet eivät saa kuulua yksityisten yritysten valvonta- tai johtolimiiniin, ja jos he omistavat vähintään 0,5 prosentin osuuden yksityisen yrityksen osakkeista, heidän on siirrettävä tästä johtuvat hallinnointioikeutensa toiselle henkilölle toimikautensa ajaksi.
- 5) Viidennessä jäsenvaltiossa virkamiesten, joilla on taloudellisia vastuita ja joiden asema hierarkiassa tai tehtävien luonne sitä edellyttää, on kahden kuukauden kuluessa nimittämisestään toteutettava kaikki toimenpiteet sen varmistamiseksi, että heidän rahoitusomaisuuttaan hoidetaan heidän tehtäviensä aikana olosuhteissa, jotka sulkevat pois heidän tarkastusoikeutensa.

3.2.1 Eturistiriidan määritelmä

Vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 61 artiklan mukaisesti eturistiriita on olemassa, jos talousarvion toteuttamiseen osallistuvan ”taloushallinnon toimijan tai muun henkilön tehtävien puolueeton ja objektiivinen hoitaminen vaarantuu perhe- tai tunnesiteisiin, poliittiseen tai kansalliseen yhteenkuuluvuuteen tai taloudellisiin etuihin liittyvästä tai mistä tahansa muusta, asianomaisen henkilökohtaisiin etuihin suoraan tai välillisesti liittyvästä syystä”.

Eturistiriita voi syntyä, vaikka henkilö ei tosiasiallisesti hyödy tilanteesta, koska riittää, että olosuhteet vaarantavat hänen tehtäviensä objektiivisen ja puolueettoman hoitamisen. Olosuhteilla on kuitenkin oltava tietty tunnistettavissa oleva ja yksilöllinen yhteys (tai vaikutus) henkilön toiminnan, käyttäytymisen tai suhteiden konkreettisiin näkökohtiin.

⁽¹⁾ EU:n hankintadirektiivien, henkilöstösääntöjen ja lukuisten alakohtaisten sääntöjen ohella.

Pelkkä yhteys henkilön vakaumuksiin, näkemyksiin, mielipiteisiin tai mieltymyksiin ei yleensä tai automaattisesti muodosta henkilökohtaista etua (kukin tapaus voi kuitenkin olla erilainen). Talousarvion toteuttamiseen osallistuvien henkilöiden olisi kuitenkin käytettävä oikeuttaan sananvapauteen, mielipiteenmuodostukseen sekä poliittiseen ja kansalaisvaikuttamiseen siten, että he samalla harkitsevat ja hallinnoivat riskejä, joita voi aiheutua heidän puolueettomuudelleen tehtävien hoitamisessa sekä niiden toimielinten tai viranomaisten julkisuuskuvalle ja maineelle, joiden palveluksessa he työskentelevät. ⁽¹²⁾

Eturistiriitaa ei myöskään yleensä olisi tilanteissa, joissa asianomainen henkilö tulee kyseeseen ainoastaan yleisön tai laajan henkilöryhmän jäsenenä, paitsi jos kyseinen henkilö (tai häneen sidoksissa oleva henkilö, esim. perheenjäsen) on erityisessä ja erilaisessa tilanteessa verrattuna muihin yleisöön tai laajaan henkilöryhmään kuuluviin henkilöihin.

Vastaavasti eturistiriidan käsite ei yleensä kata tilanteita, joissa asianomaisen henkilön EU:n talousarvion toteuttamistehtävät liittyvät päätöksiin, 1) jotka ovat yleisluonteisia ja perustuvat objektiivisiin kriteereihin, joita sovelletaan kokonaiseen talouden alaan tai hyvin laajaan mahdollisten edunsaajien ryhmään, ja 2) jotka eivät näin ollen vaarantuisi tunnesiteisiin, poliittiseen tai kansalliseen yhteenkuuluvuuteen tai taloudellisiin etuihin liittyvistä syistä tai sen vuoksi, että asianomainen henkilö tai hänen perheenjäsenensä kuuluu edunsaajiin.

Kansallinen yhteenkuuluvuus, poliittinen yhteenkuuluvuus, tunnesiteet tai muut seikat, jotka on lueteltu vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 61 artiklan 3 kohdassa, ovat tekijöitä, jotka voivat vaarantaa talousarvion toteuttamiseen osallistuvan henkilön puolueettomuuden ja objektiivisuuden. Käytännössä tällaisen vaarantumisen välttämiseksi talousarvion toteuttamiseen osallistuvien henkilöiden olisi pidättäydyttävä sellaisesta osallistumisesta, vaikuttamisesta tai painostuksesta, joka voi vaikuttaa heidän puolueettomuuteensa ja objektiivisuuteensa (tai käsitykseen heidän puolueettomuudestaan tai objektiivisuudestaan) tehtäviensä hoitamisessa. Vaarantuminen voi johtua erityisesti ystävyydestä tai vastakkainasettelusta, perhesuhteista, poliittisiin puolueisiin kuulumisesta, yhteisöjen jäsenyyksistä tai uskonnollisesta vakaumuksesta. Talousarvion toteuttamiseen osallistuvien henkilöiden toiminnan ja ammatillisen harkinnan olisi perustuttava ainoastaan oikeudellisiin ja objektiivisiin kriteereihin sekä riittävään ja asianmukaiseen näyttöön. ⁽¹³⁾

Vuoden 2018 varainhoitoasetukseen sisällytetty sanamuoto ”mistä tahansa muusta, asianomaisen henkilökohtaisiin etuihin suoraan tai välillisesti liittyvästä syystä” on kattavuudeltaan laajempi kuin vuoden 2012 varainhoitoasetuksessa käytetty sanamuoto ”mistä tahansa muusta syystä, jossa asianomaisella ja varojen saajalla on yhteinen etu”. Etuun välillisesti liittyvä syy on käsitteenä laajempi kuin asianomaisen henkilön ja EU:n varojen saajan välinen suora yhteys.

Etuun suoraan tai välillisesti liittyviä syitä voivat olla myös lahjat tai vieraanvaraisuus tai muut kuin taloudelliset edut, tai ne voivat johtua osallistumisesta (myös palkatta) valtiosta riippumattomien tai poliittisten järjestöjen toimintaan tai kahteen sellaiseen yhteisöön tai henkilöön liittyvistä kilpailevista lojaalisuusvelvoitteista, joita kohtaan asianomaisella on velvoite.

Esimerkki henkilökohtaiseen etuun liittyvästä syystä:

Hallintoviranomaisen tai maksajaviraston päällikkö:

- 1) henkilöllä saattaa olla henkilökohtaiseen etuun suoraan liittyvä (perhesiteeseen perustuva) syy kohdentaa EU:n varoja puolisonsa tai kumppaninsa yrityksen hankkeeseen (ja sen vuoksi olisi ilmoitettava eturistiriidasta ja pidättäydyttävä osallistumasta hanketta koskevaan päätöksentekoon, jotta tilannetta voidaan hallita);
- 2) henkilöllä voi olla henkilökohtaiseen etuun välillisesti liittyvä (perhesiteeseen perustuva) syy kohdentaa EU:n varoja yritykselle, joka on luvannut perustaa uuden tehtaan, jos hänen puolisonsa tai kumppaninsa yritys olisi mitä todennäköisimmin kyseisen yrityksen merkittävin alihankkija (ja siten tämä velvoittaisi hänet pidättymään hankintamenettelyyn liittyvistä päätöksistä) tai omistaisi tontin, jonka kyseinen yritys joutuu ostamaan rakentaakseen tehtaan.

⁽¹²⁾ Ks. myös esim. Euroopan talousyhteisön ja Euroopan atomienergiajärjestön virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen ja näiden yhteisöjen muuta henkilöstöä koskevien palvelussuhteen ehtojen vahvistamisesta annetun asetuksen N:o 31 (ETY) 11 (Euratom) 12, 12 b, 15 ja 17 a artikla.

⁽¹³⁾ Myös esimerkiksi Euroopan talousyhteisön ja Euroopan atomienergiajärjestön virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen ja näiden yhteisöjen muuta henkilöstöä koskevien palvelussuhteen ehtojen vahvistamisesta annetun asetuksen N:o 31 (ETY) 11 (Euratom) 12, 12 b, 15 ja 17 a artikla sekä Euroopan rakenne- ja investointirahastoissa harjoitettavaa kumppanuutta koskevista eurooppalaisista käytännesäännöistä 7 päivänä tammikuuta 2014 annettu Euroopan komission delegoitu asetus (EU) N:o 240/2014 (EUVL L 74, 14.3.2014, s. 1).

Se, keiden katsotaan kuuluvan perheeseen, voi vaihdella maittain, ja sitä on analysoitava oikeudellisessa ja kulttuurisessa kontekstissa (esimerkiksi sukulaisuusasteesta riippuen). Vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 61 artiklan teksti ja tarkoitus, sellaisena kuin se on esitetty 2 luvussa, eli EU:n talousarvion toteuttamiseen liittyvän päätöksenteon luotettavuuden ja puolueettomuuden suojaaminen ja kansalaisten luottamus siihen muodostavat kuitenkin perustan joillekin yleisille ohjeistuksille.

- Ensinnäkin on huomattava, että vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 61 artiklan 3 kohdassa viitataan erikseen perhe- ja tunnesiteisiin. Perheenjäsenten välinen tunneside ei näin ollen ole edellytyksenä sille, että henkilön puolueettomuus vaarantuu perhesiteiden vuoksi.
- Toiseksi vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 61 artiklan 3 kohdan mukaan perhesiteestä ei automaattisesti ole seurauksena eturistiriita, vaan asianomaisen henkilön puolueettomuuden on vaarannuttava (poikkeustapauksissa näin ei välttämättä ole).
- Kolmanneksi vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 61 artiklan tarkoituksena on suojata talousarvion toteuttamisen luotettavuutta ja kansalaisten luottamusta siihen. Tästä voidaan päätellä, että perheen käsitteen olisi katettava sellaiset asianomaisen henkilön ja osapuolen väliset suhteet, jotka yleensä herättävät perusteltuja epäilyjä virkatehtävien hoitamiseen kohdistuvasta mahdollisesta perusteettomasta, perhesuhteisiin liittyvästä vaikutuksesta.

Tätä taustaa vasten vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 61 artiklan olisi katsottava viittaavan ainakin lähisukulaisiin. Lähisukulaisen käsite ulottuu huomattavasti ydinperheen käsitettä laajemmalle, mutta sen täsmällistä rajausta ei ole yleisesti määritelty eikä sitä myöskään määritellä EU:n lainsäädännössä, lukuun ottamatta tiettyjä politiikanaloja, kuten muuttoliikettä. Komission yksiköt katsovat, että vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 61 artiklan yhteydessä ja sen tarkoituksen perusteella ”lähisukulaisiksi” olisi katsottava ainakin seuraavat suhteet, myös silloin, kun ne perustuvat adoptioon: puoliso (myös kumppani, jonka kanssa henkilöllä on rekisteröity tai rekisteröimätön parisuhde ilman avioliittoa), lapset ja vanhemmat, (iso)isovanhemmat ja lapsenlapset (myös toisessa polvessa), veljet ja sisaret sekä veli- ja sisarpuolet (myös uusperheissä), sedät, enot ja tädit, veljen- ja sisarentyttävät ja -pojat, serkut, anopit ja apet, miniät ja vävyt, kälyt ja langot, isä- ja äitipuolet ja lapsipuolet.

Jos asianomaisen ja osapuolen välillä on jokin näistä perhesuhteista, tilannetta olisi ainakin objektiivisesti tarkasteltuna pidettävä eturistiriitana (ks. kohta 3.2.3) lukuun ottamatta poikkeuksellisia, objektiivisesti uskottavia olosuhteita.

”Lähisukulaisen” käsitteen lisäksi myös etäisemmät sukulaissiteet voivat aiheuttaa eturistiriidan, etenkin kyseisessä maassa vallitsevien sääntöjen ja säännösten tai yhteiskuntakäsitysten vuoksi tai laajempien olosuhteiden, kuten tunnesiteiden ja taloudellisten siteiden, perusteella.

- Lisäksi on huomattava, että vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 61 artiklan mukaisesti suojattu kansalaisten luottamus EU:n talousarvion moitteettomaan toteuttamiseen on periaatteessa jakamaton. Maan A kansalaisten on voitava luottaa talousarvion toteuttamisen moitteettomuuteen maassa B. Sen vuoksi vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 61 artiklaan perustuvien vaatimusten soveltamisessa on vain hyvin vähän liikkumavaraa eri maiden välillä.

Vastaavasti henkilökohtainen ystävyys (tai kummien ja kummilasten välinen suhde), joka voi olla läheisempi suhde kuin suhde lähisukulaiseen, voisi johtaa tilanteeseen, jossa asianomaisen henkilön erityinen suhde kyseiseen ystävään heikentäisi hänen puolueettomuuttaan ja objektiivisuuttaan.

Jokainen, joka asuu pysyvästi asianomaisen henkilön taloudessa, on tilanteessa, joka voitaisiin objektiivisesti katsoa eturistiriidaksi ⁽¹⁴⁾, jollei tällaista päätelmää voida kumota objektiivisesti uskottavalla vastaväitteellä.

Esimerkkejä etiikkaa ja eturistiriitoja koskevista jäsenvaltioiden säännöistä:

Eräässä jäsenvaltiossa parlamentin, hallituksen tai paikallisen johdon jäsenet eivät saa ottaa palvelukseen parlamentin jäsenen avustajaksi tai kabinettinsa jäseneksi henkilöä ”ensimmäisestä perhepiiristä” (puoliso, lapset ja vanhemmat). ”Toiseen perhepiiriin” (veljet, sisaret, langot, kälyt, sisaren- tai veljentyttävät tai -pojat, entinen puoliso jne.) kuuluvan henkilön palvelukseenotosta on lain mukaan tehtävä ilmoitus.

⁽¹⁴⁾ Ks. kohta 3.2.3.

3.2.2 Keitä asia koskee?

Komissio on vastuussa EU:n talousarvion toteuttamisesta yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa talousarvion laatimista ja toteuttamista koskevien varainhoitosääntöjen mukaisesti ja moitteettoman varainhoidon periaatetta noudattaen (SEUT-sopimuksen ⁽¹⁵⁾ 317 artikla ja varainhoitoasetuksen 63 artiklan 1 kohta).

Vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 61 artikla koskee taloushallinnon toimijoita ja muita henkilöitä (EU:n tai kansallisella tasolla), myös kansallisia viranomaisia, edellyttäen, että he osallistuvat EU:n talousarvion toteuttamiseen millä tahansa tasolla suoran, välillisen ja yhteistyöhön perustuvan hallinnon puitteissa (mukaan lukien valmistelutoimet, tarkastukset tai valvonta). Tämä tarkoittaa, että vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 61 artiklaa sovelletaan kaikkiin EU:n talousarvion toteuttamiseen osallistuviin jäsenvaltioiden lainkäyttövaltaan ⁽¹⁶⁾ kuuluviin tahoihin. ⁽¹⁷⁾

Vuoden 2018 Varainhoitoasetuksen 61 artikla koskee i) (vuoden 2018 varainhoitoasetuksen IV osaston 4 luvun 73, 76, 77 ja 89 artiklassa tarkoitettuja) taloushallinnon toimijoita ⁽¹⁸⁾, jotka ovat tulojen ja menojen hyväksyjä (kukin EU:n toimielin hoitaa tulojen ja menojen hyväksyjän tehtäviä ja valtuuttaa – ja edelleenvaltuuttaa – tulojen ja menojen hyväksyjät asianmukaisella henkilöstötasolla), tilinpitäjiä (jotka kukin EU:n toimielin nimittää henkilöstösääntöjen ⁽¹⁹⁾ alaisista virkamiehistä) ja ennakoiden hoitajia (jotka EU:n toimielimen tilinpitäjä nimittää päätöksellään toimivaltaisen tulojen ja menojen hyväksyjän asianmukaisesti perustellusta ehdotuksesta); ja ii) EU:n talousarvion toteuttamiseen osallistuvaa henkilöstöä (mukaan lukien avaus- ja arviointikomiteoiden jäsenet sekä heitä avustamaan valitut ulkopuoliset asiantuntijat ⁽²⁰⁾).

Myös vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 62 artiklan 1 kohdan c alakohdassa luetellut ulkopuoliset kumppanit, joiden tehtäväksi on annettu EU:n varojen (välillinen) hallinnointi, mukaan lukien kaikki yhteisöt, joiden kanssa ulkopuolisella kumppanilla on sopimussuhde talousarvion toteuttamista varten (esim. rahoituksen välittäjät), kuuluvat vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 61 artiklan soveltamisalaan, samoin kuin niiden henkilöstö ja jäsenet edellyttäen, että ne kuuluvat jäsenvaltioiden lainkäyttövaltaan ja osallistuvat EU:n talousarvion toteuttamiseen (ks. lisätietoja ja suosituksia luvussa 4).

Vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 69 artiklassa tarkoitettuihin toimeenpanovirastoihin vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 61 artiklaa sovelletaan suoraan.

Vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 70 artiklassa tarkoitettuihin erillisvirastoihin sovellettavat eturistiriitoja koskevat säännöt vahvistetaan varainhoidon puiteasetuksen ⁽²¹⁾ 42 artiklassa. Vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 71 artiklassa tarkoitettuihin julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen perustuviin elimiin sovellettavat eturistiriitoja koskevat säännöt vahvistetaan varainhoidon malliasetuksen ⁽²²⁾ 27 artiklassa. Molemmassa artikloissa toistetaan vuoden 2018

⁽¹⁵⁾ Sopimus Euroopan unionin toiminnasta.

⁽¹⁶⁾ Asetukset ovat säädöksiä, joita sovelletaan suoraan ja yhtäläisesti kaikissa EU:n jäsenvaltioissa heti niiden tultua voimaan. Niitä ei tarvitse erikseen saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä. Asetukset sitovat kaikkia EU:n jäsenvaltioita koko laajuudessaan.

⁽¹⁷⁾ Vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 61 artiklaa ei yleisesti ottaen sovellettaisi ehdokkaisiin, tarjoajiin, hakijoihin, edunsaajiin (mukaan lukien yhteistyössä hallinnoitavien rahoitusvälineiden lopulliset tuensaajat) eikä toimeksisaajiin, eikä sitä pitäisi käyttää viitattaessa heihin, elleivät he ole erityisessä ja erillisessä tilanteessa. Tässä yhteydessä voi esiintyä tapauksia, joissa vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 61 artiklaa sovelletaan, ja päätelmä tästä voidaan tehdä ainoastaan ottamalla huomioon oikeudellinen kehys, jonka mukaisesti edellä tarkoitettujen ehdokkaat, tarjoajat, hakijat, tuensaajat ja toimeksisaajat hoitavat rooliaan tai tehtäviään. Esimerkiksi sovellettaessa yleisiä säännöksiä koskevaa asetusta tuensaaja voi olla tuen myöntävä taho (kun kyseessä on valtiontuki, jossa tuki yritystä kohden on alle 200 000 euroa). Vastaava tilanne vallitsee rahoitusvälineiden toimien yhteydessä, kun tuensaaja on rahoitusvälineen tai rahasto-osuusrahaston täytäntöönpanosta vastaava elin (tapauksen mukaan) tai kun hallintoviranomainen on ohjelman teknisen avun tuensaaja. Edellä mainituissa tapauksissa nämä elimet toteuttavat EU:n talousarviota, ja niihin sovelletaan vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 61 artiklan säännöksiä. Vastaava tilanne esiintyy myös silloin, kun viranomaisen ulkoistaa osan talousarvion toteuttamiseen liittyvistä tehtävistään ulkopuoliselle yritykselle. Tällöin ulkopuolinen yritys osallistuu talousarvion toteuttamiseen ja kuuluu näin ollen vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 61 artiklan säännösten soveltamisalaan. Lisätietoja annetaan kohdan 3.2.4 viimeisessä kappaleessa, suoraan tai välillisesti hallinnointia koskevassa kohdassa 4.1, yhteistyössä toteutettavaa hallinnointia koskevassa kohdassa 5.2 ja kohdan 6.4 lopussa, joka sisältää edunsaajia ja toimeksisaajia koskevia lisätoimenpiteitä.

⁽¹⁸⁾ <https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/fi/man/finactor/Pages/finactor.aspx>

⁽¹⁹⁾ Asetus N:o 31 (ETY), 11 (Euratom) Euroopan talousyhteisön ja Euroopan atomienergiajärjestön virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen ja näiden yhteisöjen muuta henkilöstöä koskevien palvelussuhteen ehtojen vahvistamisesta.

⁽²⁰⁾ Vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 150 artiklan 5 kohta.

⁽²¹⁾ Komission delegoitu asetus (EU) 2019/715, annettu 18 päivänä joulukuuta 2018, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) 2018/1046 70 artiklassa tarkoitettuja, SEUT-sopimuksen ja Euratomin perustamissopimuksen nojalla perustettuja elimiä koskevasta varainhoidon puiteasetuksesta (EUVL L 122, 10.5.2019, s. 1).

⁽²²⁾ Komission delegoitu asetus (EU) 2019/887, annettu 13 päivänä maaliskuuta 2019, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) 2018/1046 71 artiklassa tarkoitettuja julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen perustuvia elimiä koskevasta varainhoidon malliasetuksista (EUVL L 142, 29.5.2019, s. 16).

varainhoitoasetuksen 61 artiklan säännökset ja mainitaan nimenomaisesti hallintoneuvoston jäsenet, ja säännökset on lisäksi sisällytetty kaikkien asianomaisten erillisvirastojen ja julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen perustuvien elinten varainhoitosääntöihin. Siltä osin kuin nämä yhteisöt toteuttavat EU:n talousarviota osana välillistä hallinnointia, sovelletaan vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 61 artiklaa.

Kun on kyse yhteistyössä toteutettavasta hallinnoinnista, kansallisten viranomaisten vastuulla on perustaa sisäisen valvonnan järjestelmät, joissa vastuualueet tai tehtävät on osoitettu selkeästi, sillä tämä on merkityksellistä määritettäessä henkilön osallistumista talousarvion toteuttamiseen kussakin yksittäistapauksessa.

On kuitenkin huomattava, että vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 61 artiklan 1 kohdan mukaan ”osallistuminen” käsittää valmistelevat toimet ja kaikki EU:n varojen käytön suunnittelu-, päätöksenteko-, hallinnointi-, tarkastus- ja valvontavaiheet. Näin ollen tämä käsite kattaa kaikki, jotka saattavat vaikuttaa päätöksentekoprosessiin, mukaan lukien kansalliset, alueelliset ja paikalliset viranomaiset, näiden viranomaisten henkilöstö tai jäsenet ja hallituksen jäsenet, siltä osin kuin ne huolehtivat joistakin edellä mainituista vaiheista EU:n talousarvion toteuttamisessa.

Siten vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 61 artiklaa sovelletaan kaikkiin toimiin, joiden toteuttajana on EU:n talousarvion toteuttamiseen liittyvästä päätöksentekoprosessista vastuussa oleva henkilö ja/tai sellainen henkilö, joka pystyy ohjaamaan sitä ja/tai vaikuttamaan siihen. Heidän osallistumisensa on kuitenkin oltava melko merkittävää: henkilöllä on oltava oikeus käyttää tiettyä harkintavaltaa tai valvoa talousarvion toteuttamista (eli valtuudet toimia tai antaa ohjeita niille, jotka toimivat; tehtävä neuvoa tai antaa lausuntoja niille, jotka toimivat).

Esimerkki henkilöstä, joka työskentelee hallintoviranomaisen tai komission yksikön palveluksessa mutta ei osallistu EU:n talousarvion toteuttamiseen ja joka näin ollen jää vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 61 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle:

Viestintäosaston henkilöstön jäsen, joka vastaa ainoastaan ehdotuspyyntöjen julkaisemisesta verkkosivustolla mutta ei puutu niiden valmisteluun, ei osallistu talousarvion toteuttamiseen (vaikka hän työskentelisi hallintoviranomaisen tai komission yksikön palveluksessa).

Sen lisäksi, miten lähellä päätöksentekoprosessia henkilö on, on otettava huomioon myös muita tärkeitä näkökohtia, kuten tehtävien luonne ja merkitys (myös se, ovatko ne poliittisia, hallinnollisia, lainsäädännöllisiä vai täytäntöönpanotehtäviä), olemassa olevat toiminnalliset tai hierarkkiset yhteydet, päätöksentekoprosessin luonne ja sen läpinäkyvyys ja avoimuus julkisen valvonnan näkökulmasta. Kaikki nämä näkökohdat vaikuttavat myös objektiiviseen käsitykseen eturistiriidoista (ks. kohta 3.2.4).

Esimerkkejä eri tasoilla olevista henkilöistä, jotka osallistuvat EU:n talousarvion toteuttamiseen, mukaan lukien valmistelutoimet, ja jotka näin ollen kuuluvat vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 61 artiklan soveltamisalaan:

- 1) Hallituksen tai komission jäsen, jolla on suora tai välillinen valta ohjeistaa EU:n varoja hallinnoivaa viranomaista tai yksikköä tai vaikuttaa siihen (tämä on merkityksellistä, jos on olemassa riski, että asema johtaa konkreettisiin tilanteisiin, jotka voivat johtaa tai joiden voidaan katsoa johtavan eturistiriitaan).
- 2) Kansallisen tai alueellisen viranomaisen, komission yksikön tai EU:n elimen, toimiston tai viraston päällikkö, joka hallinnoi EU:n varoja ja jolla on valta ohjeistaa henkilöä, joka vastaa EU:n varoja koskevien hakemusten arvioinnista (sama ehto kuin edellä).
- 3) Kansallisen tai alueellisen viranomaisen, komission yksikön tai EU:n elimen, toimiston tai viraston henkilöstön jäsen, joka hallinnoi EU:n varoja ja joka vastaa hankintasopimusten tai avustusten hallinnoinnista (sama ehto kuin edellä).
- 4) Maksajaviraston, todentamisviranomaisen, tarkastusviranomaisen tai komission yksikön henkilöstön jäsen (tai henkilö tai yksikkö, jolle toiminta on ulkoistettu), joka vastaa EU:n varojen käytön tarkastamisesta.

Talousarvion toteuttamiseen liittyvien neuvoa-antavien ryhmien kokoonpano

Yksityiset edut voivat vaikuttaa julkisen talousarvion toteuttamiseen viranomaisten perustamien neuvoa-antavien ryhmien kautta. Neuvoa-antavalla ryhmällä tai asiantuntijaryhmällä tarkoitetaan mitä tahansa komiteaa, johtokuntaa, lautakuntaa, paneelia, työryhmää tai vastaavaa ryhmää taikka niiden alakomiteoita tai muita alaryhmiä, jotka antavat EU:n toimielimille ja kansallisille viranomaisille talousarvion toteuttamiseen liittyviä neuvoja tai suosituksia tai siihen liittyvää asiantuntija-apua. Ne koostuvat yleensä viranomaisten, yksityisen sektorin ja/tai kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden edustajista, ja ne voivat olla EU:n toimielinten ja kansallisten viranomaisten perustamia.

Talousarvion toteuttamisen moitteettomuus voi vaarantua, jos esimerkiksi yksityiset intressit ohjaavat voimakkaasti neuvoa-antavien ryhmien työtä tai vaikuttavat siihen. Kun esimerkiksi yritysjohtajat tai edunvalvojat neuvovat hallituksia neuvoa-antavan ryhmän jäseninä, he toimivat osana päätöksentekoprosessia ja vaikuttavat suoraan päätöksentekijöihin, vaikka heillä on samalla omat yksityiset intressinsä. Vaikka neuvoa-antavien ryhmien asiantuntemus on päätöksentekoprosessin laadun kannalta tärkeää, on yhtä tärkeää, että ryhmien kokoonpano on tasapainoinen ja edustaa asianomaisen elimen erityistehtäviin ja/tai päätöksentekoon tarvittavia eri asiantuntemuksen aloja ja intressejä.

Sovellettaessa vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 61 artiklaa tällaisten neuvoa-antavien ryhmien jäseniin on tärkeää erottaa toisistaan yhtäältä heidän neuvoa-antavassa ryhmässä virallisesti edustamansa alakohtaiset tai yhteiskunnalliset edut ja toisaalta heidän henkilökohtaiset etunsa (jotka voivat liittyä esimerkiksi siihen, että neuvoa-antavalle ryhmälle esitettyä hanketta johtaa jäsenen puoliso tai kumppani). Jälkimmäisessä tapauksessa jäsen on velvollinen ilmoittamaan tilanteesta, ja hänet on jäävättävä käsiteltäessä kyseistä hanketta.

3.2.3 "Tilanteet, joita voidaan objektiivisesti tarkasteltuna pitää eturistiriitoina"

Kaikki tilanteet, joissa jokin toiminta tai etu saattaa haitata taloushallinnon toimijan tai muun henkilön tehtävien puolueetonta ja objektiivista hoitamista ja siten vaikuttaa yleisön luottamukseen EU:n talousarvion moitteettomaan varainhoitoon, ovat tilanteita, joita voidaan pitää eturistiriitoina.

Eturistiriitana pidetty tilanne voi syntyä erityisesti silloin, kun henkilö voi aikomuksistaan riippumatta kohtuudella arvioida itsellään olevan tai hänellä voidaan kohtuudella katsoa olevan kilpailevia henkilökohtaisia ja yleisiä etuja, koska tällainen tilanne voi vaarantaa henkilön kyvyn hoitaa tehtävänsä puolueettomasti (esim. riski tai mahdollisuus suosia tai toimia vihamielisesti perhesyistä tai kansallisen tai poliittisen yhteenkuuluvuuden vuoksi voidaan objektiivisesti katsoa eturistiriidaksi). Eturistiriitana pidetty tilanne käsittää objektiiviset olosuhteet, jotka vaikuttavat luottamukseen henkilön tai yhteisön riippumattomuutta ja puolueettomuutta kohtaan, vaikka eturistiriita ei toteutuisikaan⁽²³⁾ tai vaikka henkilö ei tosiasiallisesti hyötyisikään tilanteesta. Tässä yhteydessä on äärimmäisen tärkeää turvata sekä eturistiriitojen välttämistä koskevien sääntöjen tehokas noudattaminen että välttää mahdolliset epäilyt, joita kohtuullisella, asiantuntevalla, puolueettomalla ja vilpittömällä henkilöllä saattaa olla talousarvion toteuttamiseen osallistuvan henkilön toiminnan sääntöjenmukaisuudesta.

Sisällyttämällä vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 61 artiklaan sanamuoto "tilanteet, joita voidaan objektiivisesti tarkasteltuna pitää eturistiriitoina", varmistetaan osittain yhdenmukaisuus julkisia hankintoja koskevassa direktiivissä esitetyn eturistiriidan määritelmän kanssa. Vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 61 artiklaan sisältyy kuitenkin ilmaus "objektiivisesti": se lisättiin vuoden 2018 varainhoitoasetukseen sen korostamiseksi, että on tärkeää perustaa havaittujen eturistiriitojen riski objektiivisiin ja kohtuullisiin näkökohtiin. Se sisältää muun muassa todennettavissa olevat tosiasialliset viitteet siitä, että tehtävien ja kyseessä olevan edun välillä on yhteyksiä⁽²⁴⁾, esimerkiksi valtuudet toimia tai antaa ohjeita, yhteys kolmannen henkilön kautta, jatkuva yhteys aiempiin tehtäviin, yhteys tuleviin tehtäviin tai hierarkkinen ja/tai toiminnallinen yhteys.

⁽²³⁾ Esim. henkilöstön jäsen käyttää valtaansa suosiakseen tai tarkoituksellisesti hyödyttääkseen lähisukulaisensa omistamaa taloudellista yksikköä.

⁽²⁴⁾ Unionin tuomioistuimen tuomio 12.3.2015, eVigilo Ltd., C-538/13, ECLI:EU:C:2015:166, 45 kohta: "Seikat, kuten pääasian väitteet, jotka koskevat yhteyksiä hankintaviranomaisen nimittämien asiantuntijoiden ja sopimuspuoleksi valittujen yritysten alan erikoistuntijoiden välillä, muun muassa näiden henkilöiden yhdessä työskentelyä samassa yliopistossa, kuulumista samaan tutkimusryhmään tai alisteisuussuhteita tässä yliopistossa, ovat toteen näytettyinä tällaisia objektiivisia seikkoja, joiden nojalla hankintaviranomaisen tai tarvittaessa hallinnollisten tai oikeudellisten valvontaviranomaisten on aloitettava laaja tutkimus."

Edun on oltava riittävän merkittävä, jotta sen voidaan katsoa voivan ”vaarantaa tehtävien puolueettoman ja objektiivisen hoitamisen”. Pääsääntöisesti voitaisiin todeta, että mitä suurempi vastuu ja vastuuvastuu tai etu on tai mitä läheisemmin talousarvion toteuttamiseen osallistutaan, sitä todennäköisempää on, että on olemassa eturistiriitana pidetty tilanne.

Tältä osin vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 61 artiklassa ei aseteta täsmällistä määrällistä kynnysarvoa eturistiriidan mahdollisesti aiheuttaville eduille, eikä sellaista voitane vahvistaa. Esimerkiksi 10 prosentin omistusosuus yrityksestä ei ehkä vaikuta suurelta, mutta se (tai jopa pienempi prosenttiosuus) voisi silti olla kyseisen yrityksen suurin yksittäinen omistusosuus, siihen voisi liittyä veto-oikeus yrityksen tärkeisiin päätöksiin tai se voisi edustaa huomattavaa omaisuutta yrityksen koon huomioon ottaen. Tällaisissa tilanteissa jokainen tapaus on tutkittava perusteellisesti.

Esimerkkejä siitä, milloin hallintoviranomaisen tai maksajaviraston (tai kansallisen hankintaviranomaisen) tai komission yksikön palveluksessa työskentelevä henkilö, joka vastaa EU:n rahoitusta koskevien hakemusten arvioinnista, saattaa joutua tilanteeseen, joka voi olla eturistiriita tai jota voidaan objektiivisesti pitää eturistiriitana:

- 1) Henkilö (tai hänen kumppaninsa) tekee samanaikaisesti konsulttityötä joko konsulttitoimiston tai palveluja konsulttitoimistolle tarjoavan kolmannen osapuolen lukuun EU:n rahoitusta koskevien hakemusten jättämiseksi.
- 2) Henkilö (tai henkilön lähisukulainen) omistaa suoraan tai välillisesti yrityksen, joka hakee EU:n rahoitusta.
- 3) Henkilöllä on henkilökohtainen ystävyys EU:n rahoitusta hakevan yrityksen johtajien tai omistajien kanssa.
- 4) Henkilö on ehdolla (poliittisen puolueen jäsenenä) julkiseen tehtävään, ja hänen puolueensa on liikesuhteessa tiettyyn EU:n rahoituksen hakijaan.
- 5) Ennen kuin henkilö jättää tehtävänsä julkishallinnossa, hän neuvottelee tulevasta työstään EU:n rahoitusta hakevassa yrityksessä ⁽²⁵⁾ (tai sidos- tai kumppaniyrityksessä tai muussa yrityksessä, jolla on päällekkäistä omistusta EU:n rahoitusta hakevan yrityksen kanssa).
- 6) Henkilö on äskettäin työskennellyt EU:n rahoitusta hakevan yrityksen johtotehtävissä ja vastannut siitä yrityksen liiketoimintasegmentistä, joka nyt hakee rahoitusta.
- 7) Jos henkilö asuu kunnassa, joka hakee infrastruktuurirahoitusta, tämän ei pitäisi välttämättä ja objektiivisesti katsoa aiheuttavan eturistiriitaa. Mitä suurempi toimenpiteestä hyötyvä ryhmä, johon henkilö kuuluu, on – tässä tapauksessa kyseisen kunnan asukkaat – sitä pienempi on yleensä eturistiriidan riski. Tapauskohtainen arviointi on kuitenkin tarpeen esimerkiksi siinä tapauksessa, että henkilö hyötyy rahoitustoimenpiteestä tietyllä tavalla, esimerkiksi sellaisen julkisen infrastruktuurin kautta, joka lisää hänen asuinalueensa kiinteistöjen arvoa; tällöin voidaan katsoa, että tilanteessa vallitsee tai syntyy eturistiriita.

3.2.4 Velvollisuudet eturistiriidan ilmetessä

Eturistiriitoja koskevat säännöt olisi pantava täytäntöön kattavalla ennaltaehkäisevällä tavalla, sillä niiden tarkoituksena on ensinnäkin estää henkilön joutuminen tilanteeseen, jossa hän käyttäisi valtaansa tavalla, johon hänen oma etunsa vaikuttaa. Jos vaikuttaa siltä, että henkilökohtaiset edut voivat haitata EU:n talousarvion toteuttamiseen osallistuvan henkilön tekemää puolueetonta arviointia joko siten, että kyseinen henkilö suosii tiettyä valintaa tai on liian kriittinen tai vihamielinen, jotta voidaan välttää mielikuva suosimisesta, tilanne olisi ratkaistava viipymättä, ennen kuin se johtaa mihinkään sääntöjenvastaiseen tekoon

Jos kyseessä on tilanne, jota voidaan objektiivisesti pitää eturistiriitana, sitä on tarkasteltava ja se on ratkaistava siten, ettei sitä voida enää objektiivisesti mieltää eturistiriidaksi. Tässä yhteydessä ja rajoittamatta tiukempien kansallisten sääntöjen soveltamista taloushallinnon toimijoiden ja muiden EU:n talousarvion toteuttamiseen osallistuvien henkilöiden on

— pidättäydyttävä toimista, joiden yhteydessä saattaa syntyä ristiriita heidän omien etujensa ja unionin etujen välille;

⁽²⁵⁾ OECD:n julkaisu ”Managing Conflict of Interest in the Public Sector”, OECD Guidelines and Country Experiences (2003), s. 25, <http://www.oecd.org/corruption/ethics/48994419.pdf>.

Esimerkki:

Pidättäydyttävä kaikista toimista, jotka koskevat heidän henkilökohtaisia etujaan. Henkilö ei saa päättää julkisten varojen myöntämisestä sellaisen hankkeen toteuttamiseen, johon hän (tai hänen henkilökohtaiset ystävänsä tai lähisukulaisensa) osallistuvat tai ovat osallistuneet, eikä arvioida, seurata, valvoa tai tarkastaa tällaista hanketta.

- toteutettava asianmukaiset toimenpiteet estääkseen eturistiriitojen syntymisen vastuullaan olevissa tehtävissä;

Esimerkki:

Asianomaisen henkilön on pidättäydyttävä päätöksistä, jotka vaikuttavat varojen myöntämiseen hänen omille yhteisöilleen (tai hänen lähiomaistensa yhteisöille). On varmistettava, ettei talousarvion toteuttamiseen liittyvään päätöksentekoon⁽²⁶⁾ vaikuteta. Esimerkiksi maatalousmaa (jos maa on tukikelpoista) antaa tuensaajalle automaattisesti (koska valintamenettelyä ei ole) oikeuden suoriin tukiin Euroopan maatalouden tukirahastosta. Tällaisessa tilanteessa asianomainen henkilö ei saisi osallistua päätöksentekoprosessiin, jossa määritetään tietyn maa-alueen tukikelpoisuus.

- toteutettava asianmukaiset toimenpiteet puuttuakseen tilanteisiin, joita voidaan objektiivisesti tarkasteltuna pitää eturistiriitoina.

Esimerkki:

Asianomainen henkilö voisi toteuttaa toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että hän ei enää osallistu mihinkään talousarvion toteuttamisvaiheeseen tai että hänellä ei enää ole vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 61 artiklassa tarkoitettua taloudellista etua tai muuta henkilökohtaista etua suhteessa EU:n rahoitusta hakevaan yksikköön. Asianomainen henkilö voisi näin joko katkaista kaikki suhteet yhteisöön; tai hänen olisi pidättäydyttävä osallistumasta kaikkiin päätöksiin, jotka koskevat EU:n rahoituksen myöntämistä asianomaiselle yhteisölle (jopa irtisanoutumalla, jos tapauskohtainen pidättäytyminen ei riittäisi korjaamaan tilannetta); tai yhteisö voisi peruuttaa EU:n rahoitusta koskevan hakemuksen.

Seuraavat toimet on toteutettava, jos on olemassa riski eturistiriidasta, joka koskee EU:n talousarvion toteuttamiseen osallistuvaa henkilöä.

- Henkilön on ilmoitettava asiasta esimiehelleen (tai asianomaiselle valtuutetulle tulojen ja menojen hyväksyjälle) (tai poliittisesti vaikutusvaltaisten henkilöiden tapauksessa hyvän käytännön mukaisesti henkilön on ilmoitettava asiaan liittyvät henkilökohtaiset etunsa julkisessa sidonnaisuuksia koskevassa ilmoituksessa).
- Asianomaisen esimiehen (tai valtuutetun tulojen ja menojen hyväksyjän) on vahvistettava kirjallisesti eturistiriidan olemassaolo (ja asianomaisen henkilön on esimiehensä päätöstä odottaessa pidättäydyttävä luomasta peruuttamatonta tilannetta). Esimiehen on käytettävä harkintaa ja arvioitava huolellisesti, olisiko asian kannalta merkityksellisistä seikoista tietoinen henkilö todennäköisesti sitä mieltä, että organisaation luotettavuus vaarantuu ratkaisemattoman eturistiriidan vuoksi. Esimiehen olisi arvioitava, onko mahdollisesta eturistiriidasta ilmoittanut henkilö vaihdettava toiseen. Ennen tätä ja rajoittamatta kulloinkin sovellettavaa lainsäädäntöä viranomaisen tai esimiehen olisi keskusteltava tilanteesta asianomaisen henkilön kanssa, jotta voidaan paremmin arvioida riskiä siitä, että tehtävien hoitaminen on puoluellista.
- Kun eturistiriita on todettu, asianomaisen kansallisen viranomaisen (tai nimittävän viranomaisen) on varmistettava, että asianomainen henkilöstön jäsen lopettaa kaikki talousarvion toteuttamiseen liittyvät asiaankuuluvat toimet, mukaan lukien mahdolliset valmistelevat toimet.

⁽²⁶⁾ Mukaan lukien korvaushakemusten tai maksupyyntöjen tarkastaminen, hyväksyminen, maksaminen ja kirjanpito.

Vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 61 artiklassa edellytetään myös, että kansallinen viranomainen (tai asianomainen valtuutettu tulojen ja menojen hyväksyjä) varmistaa, että asianmukaiset jatkotoimet toteutetaan sovellettavan lainsäädännön mukaisesti (ks. kohdat 3.2 ja 6.2). Tämä on tärkeää paitsi ongelman ratkaisemiseksi myös toiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi. Tässä yhteydessä voi olla niin, että viranomainen (tai asianomainen valtuutettu tulojen ja menojen hyväksyjä) tarvitsee muiden toimivaltaisten elinten neuvoja tai väliintuloa sovellettavan lainsäädännön mukaisesti.

Jos objektiivisesti eturistiriitana pidettyä tilannetta ei ole ratkaistu tai eturistiriita konkretisoituu, esimerkiksi jos henkilöstön jäsen käyttää tosiasiallisesti valtuuksiaan lähiperheenjäsenen omistaman taloudellisen yksikön suosimiseen tai tarkoitukselliseen hyödyttämiseen, tilanteen olisi johdettava niiden vaikutusten tarkasteluun, joita tällä on EU:n talousarvion toteuttamiseen⁽²⁷⁾, myös asianmukaisten korjauskeinojen määrittämiseksi (esim. ratkaisu- tai myöntämismenettelyjen peruuttaminen ja uudelleenarviointi, (hankinta)sopimusten peruuttaminen, maksujen keskeyttäminen, rahoitusoikaisujen tekeminen ja varojen takaisinperintä). Lisäksi tällaisia tilanteita voitaisiin yleensä pitää hallinto-, virkamies- tai rikosoikeuden vastaisena tekona, ja niistä olisi määrättävä seuraamus sellaisena. Toisaalta ehdokkaiden, tarjoajien tai hakijoiden yrityksiä vaikuttaa epäasianmukaisesti hankintamenettelyyn tai saada luottamuksellisia tietoja olisi käsiteltävä ainakin vakavana ammatin harjoittamiseen liittyvänä virheenä, ja niiden olisi johdettava hankintamenettelyjen ulkopuolelle sulkemiseen (kuten 136 artiklan 1 kohdan c alakohdan iv ja v alakohdan mukaisessa suorassa tai välillisessä hallinnoinnissa – ks. luku 4).

4. SUORAA TAI VÄLILLISTÄ HALLINNOINTIA KOSKEVAT ERITYISSÄÄNNÖKSET

Kuten vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 36 artiklan 3 kohdan c alakohdassa säädetään talousarvion toteuttamisen sisäisestä valvonnasta kaikissa hallinnointitavoissa (mukaan lukien suora tai välillinen hallinnointi), sisäisen valvonnan järjestelmissä on voitava välttää eturistiriidat.

Suorassa hallinnoinnissa komissio (ja siten myös komission henkilöstö) toteuttaa talousarvion suoraan yksiköidensä kautta vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 62 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti.

Välillisessä hallinnoinnissa komissio siirtää talousarvion toteuttamisen ulkopuolisille kumppaneille vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 62 artiklan 1 kohdan c alakohdan⁽²⁸⁾ mukaisesti. Esimerkkejä tällaisista ulkopuolisista kumppaneista ovat Yhdistyneiden kansakuntien alaisuudessa toimivat kansainväliset järjestöt, Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankki, Euroopan investointipankki, Euroopan investointirahasto, EU:n elimet⁽²⁹⁾, julkisen palvelun tehtäviä hoitavat yksityisoikeudelliset elimet, julkisoikeudelliset elimet, mukaan lukien jäsenvaltioiden järjestöt, ja kolmannet maat⁽³⁰⁾ tai niiden nimeämät elimet.

Vaikka ulkopuoliset kumppanit ovat vastuussa vaikuttavan ja tehokkaan sisäisen valvontajärjestelmän perustamisesta ja ylläpitämisestä, komissio on viime kädessä vastuussa ja vastuuvollinen EU:n talousarvion toteuttamisesta. Tästä syystä komission olisi sisällytettävä ulkopuolisten kumppanien kanssa allekirjoitettaviin (uusiin tai muutettuihin) sopimukseen eturistiriitojen välttämiseen liittyvät velvoitteet, jotka perustuvat vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 61 artiklaan. Tämä on vielä tärkeämpää silloin, kun ulkopuolinen kumppani ei kuulu jäsenvaltioiden lainkäyttövaltaan⁽³¹⁾ (ks. kohta 3.2.2). Ulkopuolisten kumppaneiden olisi sisällytettävä nämä velvoitteet myös omiin sopimuksiinsa sellaisten muiden yhteisöjen (esim. täytäntöönpanosta vastaavien yhteisöjen, kuten rahoituksen välittäjien) kanssa, joihin niillä on sopimussuhde talousarvion toteuttamista varten. Ulkopuoliset kumppanit ovat kuitenkin edelleen toimivaltaisia hyväksymään täydentäviä ja mahdollisesti vielä yksityiskohtaisempia ja/tai tiukempia sääntöjä, mutta niiden on vähintäänkin noudatettava vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 61 artiklan mukaisia velvoitteita

⁽²⁷⁾ EU:n toimielinten henkilöstön osalta ks. myös vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 93 artikla.

⁽²⁸⁾ Ks. myös vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 156, 157 ja 158 artikla.

⁽²⁹⁾ Huomaa, että toimeenpanovirastot (vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 69 artikla) soveltavat varainhoitoasetuksen säännöksiä suoraan.

Erillisvirastojen osalta (vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 70 artikla) eturistiriitoja koskevat säännöt vahvistetaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja Euratomin perustamissopimuksen nojalla perustettuja ja varainhoitoasetuksen 70 artiklassa tarkoitettuja elimiä koskevasta varainhoidon puiteasetuksesta 18 päivänä joulukuuta 2018 annetun komission delegoidun asetuksen (EU) 2019/715 42 artiklassa.

Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen perustuvien elinten osalta (vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 71 artikla) eturistiriitoja koskevat säännöt vahvistetaan vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 71 artiklassa tarkoitettujen julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen perustuvien elinten varainhoidon malliasetuksesta 13 päivänä maaliskuuta 2019 annetun komission delegoidun asetuksen (EU) 2019/887 27 artiklassa.

⁽³⁰⁾ Tällä ohjeasiakirjalla on merkitystä myös silloin, kun on kyse edunsaajamaan kanssa toteutettavasta välillisestä hallinnoinnista, jolloin EU:n varojen täytäntöönpanijoina ovat kumppani- tai edunsaajamaat välillisessä hallinnoinnissa; muista välillisistä hallinnointitavoista, joissa varoja hallinnoivat Euroopan naapuruusvälineen (ENI) kumppani- tai edunsaajamaat (esim. työsuunnitelmat; Egypti tai Tunisia), ja kumppanimaisissa olevista kansallisista tulojen ja menojen hyväksyjistä ja vastaavia tehtäviä hoitavista henkilöistä, jotka vastaavat EU:n varojen hallinnoinnista.

⁽³¹⁾ Asetukset ovat säädöksiä, joita sovelletaan suoraan ja yhtäläisesti kaikissa EU:n jäsenvaltioissa heti niiden tultua voimaan. Niitä ei tarvitse erikseen saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä. Asetukset sitovat kaikkia EU:n jäsenvaltioita koko laajuudessaan.

Komission tehtävänä on myös valvoa, että nämä kumppanit hoitavat tehtävänsä.⁽³²⁾ Tämä on pakollista ja tulee kysymykseen silloin, kun komission on välillisen hallinnoinnin puitteissa varmistettava, että ulkopuoliset kumppanit varmistavat, että EU:n taloudellisten etujen suoja on samantasoinen kuin suoran hallinnoinnin tapauksessa.⁽³³⁾

Suora hallinnointi mahdollistaa eturistiriitojen jatkuvan ehkäisemisen, havaitsemisen ja käsittelyn kaikissa vaiheissa suunnittelusta täytäntöönpanovaiheeseen, tarkastuksiin ja arviointeihin. Komission osallistuminen eturistiriitojen ehkäisemiseen, havaitsemiseen ja käsittelyyn välillisen hallinnoinnin yhteydessä sen sijaan perustuu myös ulkopuolisen kumppanin menettelyjen ennakoarviointiin.

Tällaiseen arviointiin liittyvät vaiheet esitetään vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 154 artiklan 4 kohdassa, ja niistä annetaan yksityiskohtaisemmat säännökset komission päätöksessä⁽³⁴⁾, jossa vahvistetaan uudet toimeksiantokuvaukset vuoden 2018 varainhoitoasetuksessa käytettävälle pilariarviointimenetelmälle. Tähän menetelmään kuuluu erityisesti eturistiriitojen välttämiseksi käytössä olevien menettelyjen arviointi sisäisen valvonnan järjestelmien pilarissa sekä soveltuvin osin avustusten, hankintojen ja rahoitusvälineiden pilarissa. Vasta myönteisen arvioinnin jälkeen yhteisölle voidaan antaa talousarvion toteuttamistehtäviä.

Välillisen hallinnoinnin yhteydessä esiintyvien eturistiriitojen käsittelyssä olisi sen vuoksi keskityttävä eturistiriitojen ehkäisemiseen tilanteissa, joissa talousarvion toteuttamistehtäviä annetaan ulkopuoliselle kumppanille, sekä siihen, että ulkopuoliseen kumppaniin (ja mihin tahansa yhteisöön, jonka kanssa ulkopuolisella kumppanilla on sopimussuhde talousarvion toteuttamista varten) kohdistettaviin tarkastuksiin osallistuvat toimijat havaitsevat ja käsittelevät eturistiriidat toteutusvaiheen aikana ja sen jälkeen.

Eri politiikkojen, rahastojen tai ohjelmien perussäädöksiin (alakohtainen lainsäädäntö) voi myös sisältyä eturistiriitoja koskevia lisäsääntöjä, erityisesti velvollisuus välttää eturistiriidat. Kun otetaan huomioon komission sitoutuminen avoimuuteen (ja avoimuuden vaatimus), on tärkeää antaa osallistujille⁽³⁵⁾, tuensaajille⁽³⁶⁾, ulkopuolisille kumppaneille jne. selkeää tietoa velvollisuuksista, joita niillä on eturistiriitojen tapauksessa, ja sisällyttää kyseisiä velvoitteita (ja niiden rikkomisen seurauksia) koskevia säännöksiä tai ristiviittauksia tällaisiin säännöksiin i) hankinta-asiakirjoihin, ii) työohjelmiin, iii) ehdotuspyyntöihin, iv) hankintasopimuksiin, v) avustussopimuksiin, vi) rahoitusosuussopimuksiin ja vii) rahoitusopimuksiin.

4.1 Eturistiriidat ratkaisu- tai myöntämismenettelyissä

Julkisia hankintoja koskevat säännöt, joita EU:n toimielinten on noudatettava, sisältyvät vuoden 2018 varainhoitoasetukseen.⁽³⁷⁾ Vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 2 artiklan 3 kohdan mukaan ratkaisu- tai myöntämismenettelyllä tarkoitetaan hankintamenettelyä, avustuksen myöntämismenettelyä, palkintokilpailua tai menettelyä, jolla valitaan asiantuntijoita tai henkilöitä tai yhteisöjä, jotka toteuttavat talousarviota välillisen hallinnoinnin avulla.

Komission (budjettipääosaston) ”Central Financial Service’s Vade-mecum on public procurement”⁽³⁸⁾ (julkisia hankintoja koskeva varainhoidon keskusyksikön käsikirja) ja ”Vade-mecum on grants”⁽³⁹⁾ (avustuksia koskeva käsikirja) ovat sisäiseen käyttöön tarkoitettuja asiakirjoja, joiden tarkoituksena on tarjota EU:n toimielimille ja virastoille käytännön apua näiden menettelyjen valmistelussa ja toteuttamisessa sekä opastaa⁽⁴⁰⁾ eturistiriitojen käsittelyssä ratkaisu- ja myöntämismenettelyissä.

⁽³²⁾ Vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 154 artiklan 5 kohta.

⁽³³⁾ Vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 154 artiklan 3 kohta.

⁽³⁴⁾ Komission päätös, annettu 17 päivänä huhtikuuta 2019, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) 2018/1046 mukaisesti käytettävää pilariarviointimenetelmää koskevan uuden toimeksiantokuvauksen vahvistamisesta (EUVL C 191, 6.6.2019, s. 2).

⁽³⁵⁾ Osallistujalla tarkoitetaan vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 2 artiklan 47 kohdan mukaan ”ehdokasta tai tarjoajaa hankintamenettelyssä, hakijaa avustuksen myöntämismenettelyssä, asiantuntijaa asiantuntijoiden valintamenettelyssä, hakijaa kilpailussa taikka henkilöä tai yhteisöä, joka osallistuu 62 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdan mukaisesti menettelyyn, joka koskee unionin varojen hallinnoimista”; eli välillistä hallinnointia.

⁽³⁶⁾ Avustuksen saajalla tarkoitetaan vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 2 artiklan 5 kohdan mukaan ”sellaista luonnollista henkilöä tai yhteisöä, jonka kanssa on allekirjoitettu avustussopimus, riippumatta siitä, onko kyseinen yhteisö oikeushenkilö”.

⁽³⁷⁾ Jäsenvaltioiden julkisia hankintoja koskevat säännöt sisältyvät hankintadirektiiveihin.

⁽³⁸⁾ <https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/EN/imp/procurement/Documents/vademecum-public-procurement-en.pdf>

⁽³⁹⁾ <https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/EN/imp/grants/Documents/grants-vademecum-en-combined.pdf>

⁽⁴⁰⁾ Ks. myös BUDGWEB-sopimusmallit ja avustussopimukset sekä ilmoitukset eturistiriidattomuudesta ja luottamuksellisuudesta: <https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/EN/Pages/index.aspx>.

Lisätietoja on myös käytännön oppaassa, joka koskee hankintoja ja avustuksia Euroopan unionin ulkoisten toimien alalla (Procurement and Grants for European Union external actions – A Practical Guide (PRAG) ⁽⁴¹⁾). Tämä käytännön opas tarjoaa hankintaviranomaisille sekä tarjoajille, ehdokkaille, hakijoille ja toimeksisaajille käytännön apua ulkoisten toimien hankinta- ja avustussopimusten valmisteluun ja täytäntöönpanoon. Opasta ei sovelleta hankintamenettelyihin, joissa komissio toimii hankintaviranomaisena omaan lukuunsa (tällaisia tilanteita käsitellään edellä mainituissa julkisia hankintoja ja avustuksia koskevissa käsikirjoissa). Oppaan kohdassa 2.5.4 olevat viittaukset eturistiriitoihin vastaavat sisällöltään jäljempänä esitettyjä neljää tilannetta.

Ratkaisu- ja myöntämismenettelyjen yhteydessä on erotettava toisistaan neljä tilannetta: i) vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 61 artiklan mukaiset eturistiriidat; ii) yritykset vaikuttaa epäasianmukaisesti ratkaisu- tai myöntämismenettelyyn tai saada luottamuksellisia tietoja (tällaista toimintaa olisi pidettävä ammatin harjoittamiseen liittyvänä vakavana virheenä); iii) osallistuminen hankintamenettelyssä käytettävien asiakirjojen valmisteluun ja iv) ammatilliset eturistiriidat ⁽⁴²⁾. Jäljempänä esitetään yksityiskohtaisemmin tapaukset, joissa esiintyy näitä neljää tilannetta, sen selventämiseksi, missä tapauksissa on kyse vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 61 artiklan soveltamisalaan kuuluvasta eturistiriidasta.

1. Vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 61 artiklan mukaiset eturistiriidat

Hankintamenettelyjen yhteydessä EU (ja sen henkilöstö) toimii hankintaviranomaisena tai EU:n tuen antajana avustusten, palkintojen, rahoitusvälineiden ja talousarviotakuiden muodossa.

Eturistiriidan käsite liittyy moitteettoman varainhoidon, avoimuuden ja tasapuolisen kohtelun periaatteisiin. ⁽⁴³⁾ Jos oikeudellisissa välineissä edellytetään moitteetonta varainhoitoa, avoimuutta ja yhdenvertaista kohtelua, tähän sisältyy eturistiriitojen huolellinen käsittely erityisesti tasapuolisten toimintaedellytysten varmistamiseksi.

Esimerkiksi avoimuuden ja tasapuolisen kohtelun periaatteiden mukaan arviointikomitean jäsenten ⁽⁴⁴⁾ on voitava arvioida ehdotukset puolueettomasti ja objektiivisesti. Sen vuoksi jäsenillä on velvollisuus toteuttaa kaikki vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 61 artiklassa edellytetyt toimet.

Eturistiriidan käsitteellä tarkoitetaan tilanteita, joissa talousarvion toteuttamiseen osallistuvat henkilöt ovat jossakin vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 61 artiklassa tarkoitetuista tilanteista, joissa henkilön kyky hoitaa tehtäviään puolueettomasti ja objektiivisesti "vaarantuu perhe- tai tunnesiteisiin, poliittiseen tai kansalliseen yhteenkuuluvuuteen, taloudellisiin etuihin tai muihin välittömiin tai välillisiin henkilökohtaisiin etuihin liittyvistä syistä". Tältä osin sovelletaan luvussa 3 selostettuja velvoitteita ⁽⁴⁵⁾.

Ratkaisu- ja myöntämismenettelyjen yhteydessä vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 61 artiklaa sovelletaan tulojen ja menojen hyväksyjiin ⁽⁴⁶⁾ ja ratkaisu- tai myöntämismenettelyyn osallistuviin tai siitä vastaaviin sekä valmistelu-, avaus- ja arviointivaiheisiin osallistuviin henkilöihin. Vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 61 artiklassa määriteltyä "eturistiriidan" käsitettä ei sovelleta osallistujiin (eli ehdokkaisiin, tarjoajiin tai hakijoihin), eikä sitä pitäisi käyttää niihin viitattaessa.

Lisäksi vuoden 2018 varainhoitoasetuksessa vahvistetaan eturistiriitoja koskevia sääntöjä seuraavin säännöksin:

— avaus- ja arviointikomiteoiden jäsenten (ja heidän avustajikseen valittujen ulkopuolisten asiantuntijoiden) on noudatettava vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 61 artiklan säännöksiä (vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 150 artiklan 5 kohta, 225 artiklan 4 kohta, 237 artiklan 2 kohta, liitteessä I oleva 28.2 kohta ja 29.1 kohta);

⁽⁴¹⁾ <https://ec.europa.eu/europeaid/prag/> (Tätä käytännön opasta ei sovelleta humanitaarisen avun ja pelastuspalveluasuiden pääosaston (ECHO) toteuttamiin pelastuspalvelu- ja humanitaarisen avun toimiin).

⁽⁴²⁾ Ks. vuoden 2018 varainhoitoasetuksen johdanto-osan 104 kappale.

⁽⁴³⁾ Unionin tuomioistuimen tuomio 12.3.2015, eVigilo Ltd., C-538/13, ECLI:EU:C:2015:166, 35 kohta; tuomio koskee julkisia hankintoja. Unionin tuomioistuin on todennut, että eturistiriitatilanteessa tehty myöntämispäätös on yhdenvertaisen kohtelun ja avoimuuden periaatteiden vastainen. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 17.3.2005, AFCon Management Consultants ym. v. komissio, T-160/03, ECLI:EU:T:2005:107, 74 kohta; tuomio koskee komission hankintaa, ja eturistiriitojen välttämistä koskeva vaatimus perustuu tuomion mukaan myös moitteettoman varainhoidon periaatteeseen.

⁽⁴⁴⁾ Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 17.3.2005, AFCon Management Consultants ym. v. komissio, T-160/03, ECLI:EU:T:2005:107; komissio jätti tutkimatta tarjoajan ja tarjousten arviointikomitean jäsenen välisen ilmeisen ristiriidan.

⁽⁴⁵⁾ Ks. myös päätökseen K(2004) 2958 liitettyjen komission osallistumisesta yksityisoikeudellisten elinten toimintaan annettujen suuntaviivojen 5 kohta.

⁽⁴⁶⁾ Mukaan lukien valtuutus ja edelleenvaltuutus.

- sellaisten henkilöiden tai yhteisöjen valinta, jotka vastaavat EU:n talousarvion toteuttamisesta osana välillistä hallinnointia, ei saisi aiheuttaa eturistiriitoja (vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 154 artiklan 1 kohta);
- komission suoraan täytäntöönpanemien rahoitusvälineiden osalta erityisten sijoitusvälineiden hallinnoijien, rahoituksen välittäjien ja varojen saajien valinta ei saisi aiheuttaa eturistiriitoja (vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 216 artiklan 3 kohta).

2. Ammatin harjoittamiseen liittyvä vakava virhe

On olemassa osallistujiin liittyviä erityistilanteita, jotka luokitellaan ”ammatin harjoittamiseen liittyviksi vakaviksi virheiksi” eikä vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 61 artiklan mukaisiksi eturistiriidoiksi. Tällaisia ovat tilanteet, joissa

- osallistuja tekee sopimuksen muiden henkilöiden tai yhteisöjen ⁽⁴⁷⁾ kanssa kilpailun vääristämiseksi;
- osallistuja yrittää epäasianmukaisesti vaikuttaa hankintaviranomaisen päätöksentekoprosessiin hankintamenettelyn aikana, esimerkiksi mustamaalaamalla toista osallistujaa tai antamalla vääriä tietoja käytettävissään olevasta asiantuntemuksesta ja resursseista;
- osallistuja yrittää saada luottamuksellisia tietoja, jotka voivat antaa hänelle perusteetonta etua menettelyssä.

Nämä tapaukset on lueteltu vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 136 artiklan 1 kohdan c alakohdassa, ja ne muodostavat perusteen sille, että osallistuja suljetaan ratkaisu- ja myöntämismenettelyjen ulkopuolelle, jos ”lainvoimaisessa tuomiossa tai lopullisessa hallinnollisessa päätöksessä on todettu, että kyseinen henkilö tai yhteisö on syyllistynyt ammatin harjoittamiseen liittyvään vakavaan virheeseen rikkomalla sovellettavia lakeja tai määräyksiä tai ammattikuntansa eettisiä sääntöjä tai osallistumalla mihin tahansa muuhun virheelliseen toimintaan, joka vahingoittaa sen ammatillista uskottavuutta, jos kyseinen toiminta osoittaa vilpillistä aikomusta tai vakavaa laiminlyöntiä”. Kuten vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 136 artiklan 2 kohdassa todetaan, tällainen poissulkeminen voi tapahtua myös silloin, kun lopullista tuomiota tai lopullista hallinnollista päätöstä ei ole tehty, alustavan oikeudellisen arvioinnin perusteella ottaen huomioon todetut tosiseikat tai muut havainnot, jotka sisältyvät vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 143 artiklassa tarkoitetun tutkintaelimen suositukseen.

3. Osallistuminen hankintamenettelyssä käytettävien asiakirjojen valmisteluun

Voi olla tapauksia, joissa hankintaviranomainen tai EU:n tuen antaja on tehnyt sopimuksen esimerkiksi ulkopuolisen asiantuntijan kanssa hankintamenettelyssä käytettävien asiakirjojen valmistelemiseksi (esim. valmisteluvaihetta seuraavan hankintamenettelyn tarjouseritelmän laatiminen) ja joissa palveluntarjoaja päättää itse osallistua kyseiseen hankintamenettelyyn osallistujana.

Vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 137 artiklan 1 kohdan mukaan osallistujan on ilmoitettava osallistumisestaan hankintamenettelyssä käytettävien asiakirjojen valmisteluun (tai siitä, onko se jossakin muussa kyseisen varainhoitoasetuksen 136 artiklan 1 kohdassa tai 141 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista tilanteista) ja tarvittaessa ilmoitettava, onko se toteuttanut vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 136 artiklan 6 kohdan a alakohdassa ja 136 artiklan 7 kohdassa tarkoitettuja korjaavia toimenpiteitä.

Hankintaviranomainen tai EU-tuen antaja vastaa siitä, että asiakirjojen valmisteluun osallistuneita osallistujia ja muita osallistujia kohdellaan tasapuolisesti. Asiakirjojen valmisteluun osallistunut osallistuja on hylättävä valmistelua seuraavasta menettelystä, jos sen osallistuminen merkitsee yhdenvertaisen kohtelun, kilpailun vääristyminen mukaan luettuna, periaatteen loukkaamista, jota ei voida korjata muulla tavoin (vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 141 artiklan 1 kohdan c alakohta ⁽⁴⁸⁾). Tältä osin hankintavi-

⁽⁴⁷⁾ Esimerkiksi: tällainen muu henkilö tai yhteisö voisi olla: 1) toinen osallistuja tai 2) palveluntarjoaja (joka on aiemmin osallistunut ratkaisu- tai myöntämismenettelyssä käytettävien asiakirjojen laatimiseen), jos osallistuja tekee tämän palveluntarjoajan kanssa sopimuksen tarjouksensa tai hakemuksensa valmistelusta tarkoituksenaan kilpailun vääristämisen (on tunnetusti vaikeaa laatia riittävän täsmällisiä avustus- tai tarjouseritelmiä, jotta kaikki hakijat ymmärtäisivät ne samalla tavalla. Konsultin, joka on avustanut hankintaviranomaista eritelmien laatimisessa, ei pitäisi tämän jälkeen tarjota (sopimuserusteisesti) osallistujalle konsulttiapua vastaavan tarjouksen tai hakemuksen laatimiseen.

⁽⁴⁸⁾ Hankintamenettelyssä käytettävien asiakirjojen laatimiseen osallistumisesta johtuvan hylkäämisen lisäksi korostetaan, että muutkin seikat voivat johtaa osallistujan hylkäämiseen, kuten vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 141 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettu tilanne, jossa osallistuja on antanut vääriä tietoja ilmoittaessaan menettelyyn osallistumista varten vaadittuja tietoja tai ei ole toimittanut vaadittuja tietoja. Seuraavassa tapauksesta tulojen ja menojen hyväksyjä sulki osallistujan hankintamenettelyn ulkopuolelle tietojen toimittamatta jättämisen vuoksi (unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 9.4.2019, *Sopra Steria v. Euroopan parlamentti*, T-182/15, ECLI:EU:T:2019:228): unionin tuomioistuin hylkäsi Sopra Steriasin kanteen – On merkityksetöntä, ettei ristiriita ollut toteutunut, ja Sopra Steria rikkoi tarjouspyyntösääntöjä, joiden mukaan sen oli viipymättä ilmoitettava Euroopan parlamentille mahdollisista eturistiriidoista; Euroopan parlamentin on hylättävä tarjoaja, joka ei toimita osallistumisen edellytyksenä vaadittuja tietoja: Euroopan parlamentti järjesti tarjouspyyntömenettelyn useista tietotekniikkapalvelujen eristä. Yksi erä koski muiden erien arviointia, joten sama yhteenliittymä ei tietenkään voinut tehdä tarjousta kyseisestä erästä ja muista eristä. Menettelyn aikana kaksi yritystä, jotka tekivät tarjouksia yhteensopimattomista eristä, sulautui, mikä johti tarjouksen hylkäämiseen yhteensopimattomuussäännön noudattamatta jättämisen vuoksi. Tuomioistuin pysytti Euroopan parlamentin hylkäämispäätöksen voimassa.

ranomainen voisi esimerkiksi antaa arviointikomitean jäsenille tietoja niistä palveluntarjoajista, jotka osallistuivat hankintamenettelyssä käytettävien asiakirjojen valmisteluun.

Todistustaakka on hankintaviranomaisella tai EU:n tuen tarjoajalla. Näin ollen hankintaviranomaisen tai EU:n tuen tarjoajan on näytettävä toteen kilpailun vääristyminen tai se, että se on toteuttanut kaikki mahdolliset toimenpiteet välttääkseen kyseisen osallistujan hylkäämisen hankintamenettelyssä.⁽⁴⁹⁾ Tällainen hylkääminen edellyttää kuulemismenettelyä⁽⁵⁰⁾, joten osallistujalle on annettava mahdollisuus osoittaa, että sen aikaisempi osallistuminen ei vääristä kilpailua.

Käytännössä on suositeltavaa välttää hylkääminen ottamalla käyttöön toimenpiteitä kilpailun vääristymisen estämiseksi. Erityisesti tiedot, jotka palveluntarjoajalle annetaan hankintamenettelyssä käytettävien asiakirjojen laatimista varten, olisi toimitettava myös toisen menettelyn muille osallistujille. Lisäksi toisen menettelyn tarjousten tai hakemusten vastaanottamiselle asetetun määräjän olisi oltava riittävän pitkä, jotta voidaan varmistaa, että kaikki osallistujat saavat riittävästi tietoa.

4. Ammatilliset eturistiriidat (vain hankinnoissa)

Hankintamenettelyihin osallistuvilla talouden toimijoilla⁽⁵¹⁾ ei saisi olla eturistiriitoja, jotka voivat vaikuttaa kielteisesti hankintasopimuksen täytäntöönpanoon (vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 167 artiklan 1 kohdan c alakohta ja liitteessä I oleva 20.6 kohta).

Tätä kutsutaan yleensä ammattiin liittyväksi eturistiriidaksi, ja sitä olisi käsiteltävä valintavaiheessa, jotta voidaan estää esimerkiksi se, että talouden toimijan kanssa tehdään sopimus sellaisen hankkeen arvioinnista, johon se on osallistunut, tai sellaisten tilien tarkastamisesta, jotka se on aiemmin vahvistanut, koska näissä tapauksissa talouden toimija on jo osallistunut tarjouksen kohteeseen. Tällaisia tilanteita syntyy usein arviointi- tai tarkastuspuitesopimuksissa, joissa toimeksisaajalla voi olla ammatillisia eturistiriitoja yksittäisen erillissopimuksen osalta.

Tapauskohtainen arviointi on tarpeen sen vahvistamiseksi, että eturistiriitatilanne voi vaikuttaa kielteisesti kyseisen erillisopimuksen täyttämiseen. Jos talouden toimija on tällaisessa tilanteessa, kyseeseen tuleva tarjous hylätään. Arviointiin olisi sisällyttävä asianomaisen toimijan kuuleminen, ja sen olisi perustuttava objektiivisiin kriteereihin ja tosiseikkoihin, jotka vahvistavat suoritettavien tehtävien luonteen huomioon ottaen ammattiin liittyvät eturistiriidat. Samalla olisi estettävä hankintamenettelyihin osallistuvien talouden toimijoiden määrän perusteeton rajoittaminen, jotta voidaan myös noudattaa syrjimättömyyden, yhdenvertaisen kohtelun ja avoimuuden periaatteita.

⁽⁴⁹⁾ Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 12.2.2019, *Vakakis v. komissio*, T-292/15, ECLI:EU:T:2019:84; tuomio koskee osallistumista tehtävänkuvausten laatimiseen (hankintaviranomainen ei tutkinut asiaa, ja epävarmuus johti hankintamenettelyn asianmukaisuuden vaarantumiseen). Asia koski vahingonkorvauksia. Tarjouskilpailun voittanut yritys oli palkannut henkilön, joka oli osallistunut tarjouseritelmän laatimiseen. Häviöjä vaati vahingonkorvausta sillä perusteella, että voittaja olisi tästä syystä suljettu tarjouskilpailusta, jos hankintaviranomainen olisi riittävästi tutkinut asiaa. Tuomioistuimien katsoi, että tällaisen tutkimuksen tulos oli hypoteettinen eikä se välttämättä olisi johtanut hylkäämiseen, jos muita varotoimia olisi toteutettu. 45 kohta: "[– –] 'Euroopan yhteisön ulkoisen avun sopimusmenettelyjä koskevan oppaan' mukaan tarjoaja on suljettava pois tarjouskilpailumenettelystä, ellei tämä esitä näyttöä siitä, ettei tämä seikka johda vilpilliseen kilpailuun. [– –]."

⁽⁵⁰⁾ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 3.3.2005, *Fabricom SA v. Belgia*, C-21/03 ja C-34/03, ECLI:EU:C:2005:127, 36 kohta, jossa todetaan, että sellainen kansallisen oikeuden säännös ei ole yhteisön oikeuden mukainen, "jonka mukaan rakennusurakoita, tavarantoimituksia tai palveluja koskeviin julkisiin hankintoihin ei saa tehdä osallistumishakemusta tai tarjousta henkilö, jonka tehtävänä on ollut kyseisiä rakennusurakoita, tavarantoimituksia tai palveluja koskeva tutkimus, kokeilu, selvittely tai kehittäminen, kun tälle henkilölle ei ole jätetty mahdollisuutta osoittaa, ettei hänen kyseiseen tapaukseen liittyvissä olosuhteissa saamansa kokemus ole voinut vääristää kilpailua".

⁽⁵¹⁾ Vuoden 2018 varainhoitoasetuksen mukaisissa hankintamenettelyissä talouden toimijalla tarkoitetaan vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 2 artiklan 24 kohdan mukaan "luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, julkisyhteisöä mukaan lukien, tai tällaisten henkilöiden ryhmää, joka tarjoaa tavaroiden toimittamista, rakennusurakoiden toteuttamista, palvelujen suorittamista tai kiinteää omaisuutta".

Euroopan tason poliittisten puolueiden ja säätiöiden vuotuisten tilinpäätösten ulkoisesta tarkastuksesta vastaavien riippumattomien ulkoisten tarkastuselinten tai asiantuntijoiden valintaa koskevassa erityistapauksessa vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 233 artiklassa säädetään, että sopimuksen kesto on enintään viisi vuotta ja enintään kaksi sopimuskautta. Kahden peräkkäisen sopimuskauden jälkeen niillä katsotaan olevan eturistiriitoja, joilla saattaa olla kielteisiä vaikutuksia tarkastuksen toimittamiseen.

Ammatillinen eturistiriita on eri tilanne kuin kohdan 4.1 alakohdassa 3 kuvattu osallistuminen ratkaisu- ja myöntämismenettelyissä käytettävien asiakirjojen valmisteluun.

4.2 Muut vuoden 2018 varainhoitoasetukseen sisältyvät viittaukset eturistiriitoihin

Eturistiriitojen käsitteeseen viitataan vuoden 2018 varainhoitoasetuksessa myös seuraavissa tilanteissa:

- jos komission tilinpitäjä on myös toimeenpanoviraston tilinpitäjä (vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 69 artiklan 3 kohta) tai jos kahdella tai useammalla EU:n toimielimellä tai elimellä on sama tilinpitäjä (vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 78 artiklan 2 kohta), tarvitaan erityisjärjestelyjä eturistiriitojen välttämiseksi;
- rahoitusvälineiden ja talousarviotakuiden täytäntöönpanoon osallistuvien täytäntöönpanosta vastaavien yhteisöjen tai vastapuolten on estettävä eturistiriidat niiden muuhun toimintaan nähden (vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 209 artiklan 2 kohdan e alakohta);
- jos toimen tai työohjelman toteuttaminen edellyttää, että tuensaaja tekee julkisia hankintoja koskevia sopimuksia, tuensaajan on vältettävä eturistiriitoja (vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 205 artiklan 1 kohta);
- EU:n toimielimet ja elimet voivat poikkeuksellisesti hyväksyä yritysten harjoittaman sponsoroinnin luontoissuorituksina tapahtuman tai toiminnan edistämiseksi tai yrityksen yhteiskuntavastuun edistämiseksi edellyttäen, että se ei aiheuta eturistiriitoja (vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 26 artiklan 2 kohdan c alakohta).

Ensimmäiset kaksi esimerkkiä ovat sisällöllisesti lähellä kohdan 4.1 alakohdassa 4 kuvattua ammatillisen eturistiriidan käsitettä.

4.3 Eettiset kysymykset muissa kuin taloudellisissa yhteyksissä

Tässä asiakirjassa käsitellään pääasiassa eturistiriitoihin liittyviä ja vuoden 2018 varainhoitoasetuksessa säänneltyjä varainhoidon kysymyksiä. Tältä osin EU:n talousarvion toteuttamiseen osallistuvan henkilöstön, joka joutuu vuoden 2018 varainhoitoasetuksessa määriteltyyn eturistiriitatilanteeseen, olisi noudatettava kohdassa 3.2.4 kuvattuja menettelyjä. Tässä luvussa esitetään lyhyt kuvaus ja kooste asiaankuuluvista asiakirjoista, joissa käsitellään eettisiä kysymyksiä muissa kuin taloudellisissa yhteyksissä komission tasolla.

Komission henkilöstöön (myös talousarvion toteuttamiseen osallistumattomaan henkilöstöön) sovellettavia, eturistiriitoja koskevia sääntöjä annetaan ns. ”eettisissä säännöissä” (ammattietiikka tai deontologia). Tähän liittyvät puitteet vahvistetaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa Euroopan unionin virkamiehiin sovellettavista henkilöstösäännöistä ja unionin muuta henkilöstöä koskevista palvelussuhteen ehtoista ⁽⁵²⁾. Komissiossa ⁽⁵³⁾ henkilöstöhallinnon ja turvallisuus-toiminnan pääosasto vastaa henkilöstön etiikasta keskushallinnon tasolla, joka kattaa myös kabinettihenkilöstön.

Lisäksi jokaisella komission yksiköllä on velvollisuus neuvoa henkilöstön jäseniä etiikkaan liittyvissä kysymyksissä ja ottaa käyttöön sisäisiä toimenpiteitä eturistiriitojen ehkäisemiseksi ja käsittelemiseksi.

Ennaltaehkäisevät ja korjaavat toimenpiteet ovat tärkeä osa eturistiriitojen sääntelyä komissiossa. Henkilöstön velvollisuuksiin kuuluu muun muassa ilmoittaa seuraavista:

- tilanne, jossa henkilöstön jäsentä pyydetään käsittelemään asiaa, jossa hänellä on suoraan tai välillisesti sellainen henkilökohtainen etu, erityisesti perheeseen liittyvä ja/tai taloudellinen etu, joka voi vaarantaa hänen riippumattomuutensa;

⁽⁵²⁾ Asetus N:o 31 (ETY), 11 (Euratom) Euroopan talousyhteisön ja Euroopan atomienergiajärjestön virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen ja näiden yhteisöjen muuta henkilöstöä koskevien palvelussuhteen ehtojen vahvistamisesta.

⁽⁵³⁾ Vastaavia menettelyjä on käytössä kaikissa muissakin EU:n toimielimissä, virastoissa ja elimissä.

Esimerkki:

Asianomaisen henkilön olisi aina ilmoitettava tilanteesta, jossa häntä pyydetään käsittelemään asiaa, jossa hänellä on perhe- ja/tai taloudellisia intressejä (kuten lähiomaisen omistamat yritykset).

- eturistiriitatilanne palvelukseen ottamisen yhteydessä tai henkilökohtaisista syistä myönnettyä virkavapaalta palatessa;
- puolisoiden (mukaan lukien kumppani, jonka kanssa henkilöllä on rekisteröity parisuhde) ja mahdollisesti muiden perheenjäsenten ammatillinen toiminta;
- lahjojen tai vieraanvaraisuuden tarjoaminen;
- kunniamerkki tai kunnianosoitus;
- palkallinen tai palkaton ulkopuolinen toiminta tai tehtävä, jota varten on yleensä pyydyttävä ja saatava lupa etukäteen.

Toimihenkilöä voidaan myös pyytää muun muassa: i) pidättäytymään toimimasta tietyissä olosuhteissa; ii) pidättäytymään ulkopuolisesta toiminnasta työtehtävässä toimiessaan tai henkilökohtaisista syistä virkavapaalla ollessaan; ja iii) pidättäytymään rajoitetun ajan ammatillisista kontakteista entisiin kollegoihin tai edustamasta vastapuolia palvelussuhteen päättymisen jälkeen. Lisäksi henkilöstön jäsenen on pidättäydyttävä luottamuksellisten tietojen luvattomasta luovuttamisesta.

Edellä mainittujen sääntöjen ja rajoitusten tarkoituksena on estää eturistiriidat, jotka johtuvat esim. henkilöstön jäsenen ulkopuolisesta toiminnasta tai puolison (myös kumppanin, jonka kanssa henkilöllä on rekisteröity parisuhde) ammattitoiminnasta. Jäljempänä mainituissa viiteasiakirjoissa ja tietolähteissä on tarkempia tietoja henkilöstön eturistiriitoja koskevista säännöistä ⁽⁵⁴⁾, jotka ovat voimassa silloinkin, kun henkilöstö ei osallistu EU:n talousarvion toteuttamiseen.

- Asetus N:o 31 (ETY) 11 (Euratom) Euroopan talousyhteisön ja Euroopan atomienergiajärjestön virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen ja näiden yhteisöjen muuta henkilöstöä koskevien palvelussuhteen ehtojen vahvistamisesta ⁽⁵⁵⁾ ja erityisesti sen 11 ja 16 artikla;
- Komission päätös, annettu 29 päivänä kesäkuuta 2018, viranhoitoon kuulumattomista toimista ja tehtävistä sekä ammatillisesta toiminnasta palvelussuhteen päättymisen jälkeen ⁽⁵⁶⁾;
- Komission varapuheenjohtaja Šefčovič'in tiedonanto komissiolle henkilöstön lahjoja ja vieraanvaraisuutta koskevista suuntaviivoista (SEC(2012) 167 final) ⁽⁵⁷⁾;
- Euroopan komission eettinen opas (Ares(2019)4833796 – 24.7.2019) ⁽⁵⁸⁾;
- Henkilöstön etiikkaa ja käyttäytymistä koskeva käytännön opas ⁽⁵⁹⁾;
- Komission päätös, tehty 17 päivänä lokakuuta 2000, työjärjestyksensä muuttamisesta: Hyvää hallintotapaa koskevat toimintasäännöt, joita Euroopan komission henkilöstön on noudatettava suhteissaan yleisöön ⁽⁶⁰⁾;
- Etiikkaa ja henkilöstön käyttäytymistä koskeva verkkosivusto ⁽⁶¹⁾;

⁽⁵⁴⁾ Ks. komission jäsenten osalta: komission päätös, annettu 31 päivänä tammikuuta 2018, Euroopan komission jäsenten toimintasäännöistä (EUVL C 65, 21.2.2018, s. 7). Euroopan unionin perussopimuksissa määrätään, että Euroopan komission jäsenten riippumattomuuden on oltava kiistanaton ja että heidän on osoitettava kunniallisuutta ja pidättyvyyttä koko toimikautensa ajan ja sen jälkeen. Sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta näitä periaatteita tarkennetaan. Jäsenvaltiot eivät saa yrittää vaikuttaa Euroopan komission jäseniin. Komission jäsenet eivät saa toimikautensa aikana harjoittaa muuta ammattitoimintaa, ja heidän on osoitettava kunniallisuutta ja pidättyvyyttä toimikautensa päätyttyä. EU:n toimielinten koko henkilöstöä koskeva salassapitovelvollisuus koskee myös komission jäseniä.

⁽⁵⁵⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:01962R0031-20200101>

⁽⁵⁶⁾ https://myintracomm.ec.europa.eu/staff/Documents/talent-management/staff/C_2018_4048_F1_COMMISSION_DECISION_EN_V9_P1_954331.pdf

⁽⁵⁷⁾ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-to-the-commission-guidelines-on-gifts-and-hospitality_2012_en.pdf

⁽⁵⁸⁾ <https://webgate.ec.testa.eu/Ares/document/show.do?documentId=080166e5c60c438b>

⁽⁵⁹⁾ <https://myintracomm.ec.europa.eu/staff/Documents/staff-conduct/practical-guide-to-staff-ethics-and-conduct.pdf>

⁽⁶⁰⁾ https://ec.europa.eu/info/files/code-good-administrative-behaviour-0_en

⁽⁶¹⁾ <https://myintracomm.ec.europa.eu/staff/EN/staff-conduct/Pages/index.aspx>

— Eturistiriitojen ehkäisemisestä ja hallinnasta EU:n erillisvirastoissa 10 päivänä joulukuuta 2013 annetut suuntaviivat, jotka kattavat erityisesti hallintoneuvoston jäsenet ja asiantuntijat ⁽⁶²⁾;

— Suuntaviivat väärinkäytösten paljastamisesta ⁽⁶³⁾ ⁽⁶⁴⁾.

Sellaisten tapausten käsittely, joissa eturistiriitaa ei voida riittävästi lieventää, riippuu sovellettavasta oikeudellisesta kehyksestä ja menettelystä. EU:n toimielimillä on käytettävissään erilaisia oikeussuojakeinoja. Ne sisältyvät vuoden 2018 varainhoitoasetukseen, henkilöstösääntöihin, alakohtaiseen lainsäädäntöön tai sitoviin sopimuksiin, joita komissio, muut EU:n talousarvion toteuttamiseen osallistuvat henkilöt tai yksiköt, toimeksisaajat ja edunsaajat ovat tehneet.

Euroopan petostentorjuntavirastoa (OLAF) tai komission tutkinta- ja kurinpitotoimistoa (IDOC) voidaan pyytää tutkimaan asia aina, kun olosuhteista ilmenee i) epäily petoksesta, korruptiosta tai muusta laittomasta toiminnasta; ii) varainhoitosääntöjen (kuten julkisia hankintoja koskevien sääntöjen) rikkominen; iii) suosiminen, joka vahingoittaa EU:n taloudellisia etuja, tai iv) ammatin harjoittamiseen liittyvä vakava virhe.

Esimerkki: ⁽⁶⁵⁾

”Nimittävä viranomainen on päättänyt erottaa virasta virkamiehen, joka on yksityisesti neuvotellut tärkeitä sopimusehtoja ulkopuolisen yrityksen kanssa ilman esimiehensä antamaa valtuutusta. Sekä kurinpitolautakunta että nimittävä viranomainen katsoivat, että tämä toiminta vahingoitti vakavasti toimielimen julkisuuskuvaa ja vaikutti haitallisesti virkamiehen asemaan. Lisäksi virkamies suositti avoimesti kumppaninsa yritystä komission alihankkijaksi, mikä johti siihen, että kyseinen yritys toimi tosiasiallisesti alihankkijana, ilman että hänen esimiehensä olivat tietoisia asiasta. Lisäksi virkamies osallistui sen sopimuksen hallinnointiin, joka sitoi hänen kumppaninsa yritystä komission sopimuskumppaniin nähden. Kaikki tämä muodosti vakavan eturistiriidan. Nimittävä viranomainen totesi, että virkamies rikkoi vakavasti henkilöstösääntöjen 11 artiklan ensimmäistä kohtaa ja 12 ja 21 artiklaa sekä varainhoitoasetuksen 57 ja 79 artiklaa ⁽⁶⁶⁾”

5. YHTEISTYÖSSÄ TOTEUTETTAVAA HALLINNOINTIA KOSKEVAT ERITYISSÄÄNNÖKSET

Vuoden 2018 varainhoitoasetuksessa vahvistettuja yhteistyössä hallinnoitavien varojen hallinnointia ja valvontaa koskevia sääntöjä täydennetään alakohtaisessa lainsäädännössä.

Tarkempia tietoja säännöistä, jotka koskevat rahoitusoikaisuja ja yhteistyössä hallinnoitavien varojen hallinnointi- ja valvontajärjestelmien perustamista, ks. i) varainhoitoasetuksen 2018 asiaa koskevat säännökset; ii) muu yhteistyössä hallinnoituvia varoja koskeva alakohtainen lainsäädäntö, erityisesti Euroopan rakenne- ja investointirahastojen osalta yleisiä säännöksiä koskeva asetus ⁽⁶⁷⁾, ja iii) asiakirja ”Ohjeita komissiolle ja jäsenvaltioille jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmien arviointiin käytettävistä yhteisistä menetelmistä” (EGESIF 14-0010-final, 18.12.2014) ⁽⁶⁸⁾ Lisäksi Euroopan

⁽⁶²⁾ https://europea.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/2013-12-10_guidelines_on_conflict_of_interests_en.pdf

⁽⁶³⁾ <https://myintracomm.ec.europa.eu/staff/en/staff-conduct/individual-obligations/Pages/whistleblowing.aspx>

⁽⁶⁴⁾ <https://myintracomm.ec.europa.eu/staff/Documents/staff-conduct/whistleblowing-guidelines-en.pdf>

⁽⁶⁵⁾ Lähde: Komission tutkinta- ja kurinpitotoimiston toimintakertomus vuodelta 2019.

⁽⁶⁶⁾ Viittaukset vuoden 2012 varainhoitoasetuksen 72 ja 79 artiklaan vastaavat viittauksia vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 61 ja 100 artiklaan.

⁽⁶⁷⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1303/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 320).

⁽⁶⁸⁾ https://ec.europa.eu/regional_policy/fi/information/publications/guidelines/2014/guidance-for-the-commission-and-member-states-on-a-common-methodology-for-the-assessment-of-management-and-control-systems-in-the-member-states

maatalouden tukirahaston (maataloustukirahasto) ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) hallinto- ja valvontajärjestelmää koskevat yksityiskohtaiset säännöt sisältyvät horisontaaliseen asetukseen ⁽⁶⁹⁾ ja erityisesti maksajavirastojen hyväksymisperusteisiin ⁽⁷⁰⁾.

5.1 Kuka tekee mitäkin yhteistyössä toteutettavan hallinnonin yhteydessä?

Yleinen vastuu ja vastuuvollisuus EU:n talousarvion toteuttamisesta on komissiolla. Jäsenvaltiot toteuttavat kuitenkin noin 75 prosenttia EU:n talousarviosta yhteistyöhön perustuvan hallinnonin puitteissa vuoden 2018 varainhoitoasetuksen sääntöjen, sovellettavan alakohtaisen EU:n lainsäädännön ja kansallisten sääntöjen mukaisesti. Sen vuoksi tarvitaan tiivistä yhteistyötä kansallisten viranomaisten ja komission välillä sen varmistamiseksi, että EU:n talousarviovaroja käytetään moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti ja että EU:n taloudellisia etuja suojataan asianmukaisella vastuuvollisuusmallilla.

Yhteistyössä toteutettava hallinnointi tarkoittaa, että jäsenvaltiot (ja niiden hallintorakenteesta riippuen myös alueet) ovat institutionaalisten ja oikeudellisten puitteidensa mukaisesti vastuussa yhteistyössä hallinnoitavien ohjelmien, tukijärjestelmien ja toimien täytäntöönpanosta. Tähän tehtävään kuuluu myös rahastojen tuen soveltamisalan määrittely, erityisten tukivälineiden suunnittelu ja varojen jakaminen edunsaajille (esim. yritykset, viljelijät, kunnat jne.), sekä ohjelmien täytäntöönpanoa koskevat tarkastukset ja valvontatoimet.

Yhteistyössä toteutettavassa hallinnoninissa komission tehtävänä on ehdottaa EU:n tason säännöksiä, hyväksyä ohjelmat, hoitaa tiettyjä neuvoo-antavia tehtäviä ja valvoa ohjelmien täytäntöönpanoa, seuranta ja tarkastukset mukaan luettuina, puuttumatta kuitenkaan ohjelmien täytäntöönpanoon suoraan toiminnan tasolla; toisin sanoen yhteistyössä toteutettavaa hallinnointia koskevien sääntöjen mukaan komissio ei periaatteessa ole sopimuspuolena kansallisen tai alueellisen viranomaisen ja varojen edunsaajien tai vastaanottajien välisessä sopimussuhteessa. Lisäksi komissio edistää yhteistyössä hallinnoitavista EU:n rahastoista saatavaa tukea koskevien tietojen, tietämyksen ja hyvien käytäntöjen EU:n laajuisuutta levittämistä ja vaihtoa.

Vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 36 artiklan 1 kohdan ja 63 artiklan 1 kohdan mukaan komission ja jäsenvaltioiden on noudatettava kyseisen varainhoitoasetuksen 33 artiklassa määriteltyä moitteettoman varainhoidon periaatetta.

Tässä yhteydessä jäsenvaltioiden ja niiden viranomaisten tehtävänä on toteuttaa seuraavat toimenpiteet:

- Sisäisen valvonnan järjestelmien perustaminen ja tehokkaan toiminnan varmistaminen. Näiden valvontajärjestelmien on oltava varainhoitoasetuksen (etenkin vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 36 ja 63 artiklan), alakohtaisen lainsäädännön ja kansallisten sääntöjen mukaisia. Tällaisiin sääntöihin kuuluvat muun muassa i) säännöt, joissa edellytetään asianmukaisia menettelyjä sisäisten valvontajärjestelmien järjestämiseksi; ii) säännöt, jotka koskevat toimien valintaa; iii) säännöt, joissa edellytetään asianmukaisia toimenpiteitä eturistiriitojen ehkäisemiseksi, havaitsemiseksi ja vähentämiseksi ja niihin puuttumiseksi sekä iv) säännöt, jotka koskevat tarvittavien hallinnollisten tarkastusten ja paikalla tehtävien hallinnon tarkastusten toimittamista. Jäsenvaltioiden olisi tarkistettava nykyiset järjestelmänsä varmistaakseen, että vuoden 2018 varainhoitoasetuksen mukaiset eturistiriitoihin liittyvät näkökohdat on otettu hyvin huomioon.
- Avoimuutta lisäävien toimenpiteiden toteuttaminen eturistiriitojen ratkaisemiseksi. Eturistiriitojen tehokas ehkäiseminen on tärkeää EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi EU:n talousarvion toteuttamisessa sovellettavien EU:n sääntöjen mukaisesti. Henkilöstön jäsenten olisi toimittava ottamatta huomioon henkilökohtaisia etuja, jotta päätöksentekoprosessin luotettavuus voidaan turvata.
- Sen selvittäminen, onko tietyssä tilanteessa olemassa eturistiriita, ja jos on, korjaavien toimenpiteiden toteuttaminen. Tätä varten jäsenvaltion on arvioitava, onko kyseessä eturistiriita, esimerkiksi silloin, kun sen viranomaiset arvioivat rahoitushakemuksen tai tarkistavat menojen tukikelpoisuuden.

⁽⁶⁹⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1306/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoninista ja seurannasta ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 352/78, (EY) N:o 165/94, (EY) N:o 2799/98, (EY) N:o 814/2000, (EY) N:o 1290/2005 ja (EY) N:o 485/2008 kumoamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 549).

⁽⁷⁰⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 täydentämisestä maksajavirastojen ja muiden elinten, varainhoidon, tilien tarkastamisen, vakuuksien sekä euron käytön osalta 11 päivänä maaliskuuta 2014 annetun komission delegoidun asetuksen (EU) N:o 907/2014 liite 1 (EUVL L 255, 28.8.2014, s. 18), erityisesti 1.B kohdan v alakohta.

- Raportointi eturistiriitatapauksista käyttäen asianmukaisia raportointivälineitä, erityisesti sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmää (IMS), jota käytetään raportoitaessa havaituista sääntöjenvastaisuuksista komissiolle.
- Sääntöjenvastaisuuksien korjaaminen (yksittäisissä tai järjestelmällisissä ⁽⁷¹⁾) tapauksissa, joissa eturistiriitojen välttämistä koskevia sääntöjä ei ole noudatettu vuoden 2012 varainhoitoasetuksen 59 artiklan 2 kohdan b alakohdan ja vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 63 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaisesti. Eturistiriitoja koskevien sääntöjen noudattamatta jättäminen voi johtaa siihen, että jäsenvaltiot määräävät rahoitusoikaisuja ja perivät varoja ⁽⁷²⁾ takaisin alakohtaisten sääntöjen ja/tai muiden korjaavien toimenpiteiden mukaisesti.

Esimerkki:

Eräissä merkittävässä tapauksessa yhteisö, jota oli käytetty yhteistyöohjelmien toteuttamiseen, oli lakkautettava kokonaan, koska eräät sen hallituksen jäsenet johtivat myös teknisen avun toimistoja, jotka todennäköisesti hankkivat ja olivat tosiasiallisesti hankkineet yhteisöltä konsulttipalveluja. Tilintarkastustuomioistuimien arvosteli tätä erityiskertomuksessaan nro 1/96. Yksi asianomaisista toimistoista nosti tilintarkastustuomioistuinta vastaan kunnianloukkauksen, jonka se hävisi. Yhteisöjen tuomioistuin totesi kyseistä asiaa koskevassa tuomiossaan, että ”eturistiriita on itsessään ja objektiivisesti tarkasteltuna vakava toimintahäiriö, eikä sen oikeudellisessa luonnehdinnassa ole tarpeen ottaa huomioon kyseessä olevien henkilöiden aikomuksia tai vilpittömyyttä tai vilpillistä mieltä” (alleviivaus tässä) ⁽⁷³⁾ ⁽⁷⁴⁾.

Kuten kohdassa 3.2.3 todetaan, objektiivisesti havaitun eturistiriidan olemassaoloa on arvioitava asianomaisen henkilön aikomuksesta riippumatta. Komissio katsoo, että ratkaisematon objektiivisesti havaittu eturistiriita on sääntöjenvastainen. Tällaiset sääntöjenvastaisuudet on estettävä, tai jos näin ei tehdä, toimivaltaisten kansallisten viranomaisten olisi havaittava ja korjattava ne ⁽⁷⁵⁾. Jäsenvaltioiden viranomaiset voivat määrätä kohdennettumia korjaavia toimenpiteitä ja seuraamuksia edunsaajille tai lopullisille tuensaajille kansallisen lainsäädännön ja niiden kanssa tehtyjen sopimusten perusteella.

Kuten kohdassa 5.2 kuvatussa tilanteessa, rahoitusoikaisujen osalta tapauksissa, joissa julkisia hankintoja koskevia sovellettavia sääntöjä ⁽⁷⁶⁾ ei noudateta, ei ole tarpeen osoittaa objektiivisesti havaitun eturistiriidan tosiasiallista vaikutusta tai sitä, että objektiivisesti havaittua eturistiriitaa on käytetty tarkoituksellisesti tietyn henkilön tai yhteisön eduksi (näillä olisi merkitystä ainoastaan petolliseksi katsottavan sääntöjenvastaisuuden toteuttamisen kannalta).

Jos eturistiriita havaitaan, jäsenvaltioiden viranomaisten olisi tarkasteltava mahdollisia vaikutuksia muihin toimiin tai sopimuksiin kyseisen toimen tai sidosryhmien kannalta ja toimittava asianmukaisesti uusien eturistiriitatilanteiden estämiseksi.

⁽⁷¹⁾ Ks. myös YMP:n osalta: yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 27.10.2005, Helleenien tasavalta v. komissio, C-387/03, ECLI:EU:C:2005:646, ja unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 25.2.2015, Puola v. komissio, T-257/13, ECLI:EU:T:2015:111.

⁽⁷²⁾ YMP:n osalta katso erityisesti 17 päivänä joulukuuta 2013 annetun asetuksen (EU) N:o 1306/2013 54–56 artikla.

⁽⁷³⁾ Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 15.6.1999, Ismeri Europa Srl v. Euroopan yhteisöjen tilintarkastustuomioistuin, ECLI:EU:T:1999:124, T-277/97 ja muutoksenhaku, 123 kohta. Samassa asiassa (146 kohta) todetaan, että julkisten hankintojen tapauksessa eturistiriita itsessään on vastoin EU:n varojen hyvää hallinnointia ja kaikkien yhdenvertaisuutta julkisten hankintojen osalta, ilman että on lisäksi tarpeen, että eturistiriidasta olisi aiheutunut mitattavissa olevaa aineellista vahinkoa.

⁽⁷⁴⁾ Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 20.3.2013, Nexans France v. Eurooppalainen yhteisyritys ITERiä ja fuusioenergian kehittämistä varten, T-415/10, ECLI:EU:T:2013:141, 114 kohta. Pelkästään se, että tarjoaja pystyy vaikuttamaan – vaikka hänellä ei olisi aikomusta vaikuttaa – tarjouspyynnön ehtoihin tavalla, joka antaa hänelle etua, aiheuttaa eturistiriitatilanteen.

⁽⁷⁵⁾ Vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 63 artiklan 2 kohta: ”2. Jäsenvaltioiden on talousarvion toteuttamiseen liittyviä tehtäviä hoitaessaan annettava kaikki tarvittavat lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset sekä toteutettava muut tarvittavat toimenpiteet unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi, erityisesti [– –] c) ehkäisemällä, toteamalla ja korjaamalla sääntöjenvastaisuudet ja petokset; [– –] Niiden on myös perittävä takaisin aiheuttomasti maksetut varat sekä tarvittaessa saatettava asia tuomioistuimen käsiteltäväksi. Jäsenvaltioiden on asetettava tehokkaita, varoittavia ja oikeasuhteisia taloudellisia seuraamuksia saajille, kun alakohteisissa säännöissä tai kansallisen lainsäädännön erityissäännöksissä niin edellytetään.”

⁽⁷⁶⁾ Ks. sääntöjenvastaisuustyyppi nro 21 14 päivänä toukokuuta 2019 annetun komission päätöksen C(2019) 3452 final liitteessä (komission päätös suuntaviivojen hyväksymisestä sellaisten rahoitusoikaisujen määrittämisen osalta, jotka tehdään unionin rahoittamiin menoihin julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamatta jättämisen vuoksi).

- Sen varmistaminen, että kansalliset riippumattomat tarkastuselimet tarkastavat kansainvälisesti hyväksytyjen tarkastusstandardien mukaisesti varojen käytön EU:n varojen hallinnoinnista vastaavien kansallisten viranomaisten tekemien (tai niiden toimeksiantamien) tarkastusten lisäksi. Näiden elinten tarkastuslausunnot muodostavat perustan EU:n varojen käytön asianmukaisuutta koskevalle yleiselle varmuudelle. Se, että komissio tukeutuu kansallisiin tarkastuslausuntoihin, ei kuitenkaan estä sitä tekemästä EU:n varojen käyttöä koskevia lisätarkastuksia eikä vaikuta komission velvollisuuteen valvoa riskinarviointinsa yhteydessä jäsenvaltioissa käyttöön otettuja valvontajärjestelmiä.

Komission tehtävänä on:

- neuvonnan ja ohjauksen antaminen kansallisten sisäisten valvontajärjestelmien yhdenmukaisuudesta EU:n vaatimusten kanssa sekä yhdenmukaisuuden seuranta;
- jäsenvaltioiden sisäisten valvontajärjestelmien tarkastaminen sen arvioimiseksi, ovatko järjestelmät asianmukaisia ja tehokkaita muun muassa eturistiriitilanteiden ehkäisemisessä ja hallinnassa (riskiperusteisesti ja siten, että samalla otetaan huomioon kansallisten viranomaisten tai muiden EU:n tarkastuselinten tekemien erityyppisten tarkastusten tulokset, jotka on ilmoitettu komissiolle, sekä muut käytettävissä olevat tiedot) ja suositusten antaminen kyseisten järjestelmien parantamiseksi;
- jäsenvaltioiden komissiolle ilmoittamien menojen tarkastaminen asiaankuuluvien tukikelpoisuussääntöjen noudattamisen varmistamiseksi;
- asianmukaisten toimenpiteiden soveltaminen EU:n talousarvion suojaamiseksi, kuten maksumääräaikaisten keskeyttäminen, maksujen keskeyttäminen ja rahoitusoikaisu (yksittäisissä tai järjestelmällisissä) tapauksissa, joissa eturistiriitojen välttämistä koskevia sääntöjä ei ole noudatettu vuoden 2012 varainhoitoasetuksen 59 artiklan 6 kohdan b ja c alakohdan tai vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 63 artiklan 8 kohdan b ja c alakohdan mukaisesti, sekä suositusten antaminen jäsenvaltioille asianmukaisista korjaavista toimenpiteistä, mukaan lukien niiden sisäisten valvontajärjestelmien vahvistaminen. ⁽⁷⁾

Vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 63 artiklan 8 kohdan b alakohta ⁽⁸⁾ velvoittaa komission sulkemaan unionin rahoituksen ulkopuolelle menot, joihin liittyvät maksut on suoritettu sovellettavan oikeuden vastaisesti. Tällainen toimenpide voi olla seurausta jäsenvaltion valvontajärjestelmien minkä tahansa tason valvonnasta ja tarkastuksista, komission tekemistä tarkastuksista, Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksista tai Euroopan petostorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista, ja sen tarkoituksena on palauttaa tilanne, jossa yhteisrahoitetut menot ovat sovellettavan lainsäädännön mukaisia. Kuten edellä on selitetty, jäsenvaltiot ovat ensisijaisesti vastuussa sääntöjenvastaisuuksien korjaamisesta. Komissio voi sulkea menot EU:n rahoituksen ulkopuolelle, jos jäsenvaltio ei ole toteuttanut vaadittuja toimia, jos hallinnointi- ja valvontajärjestelmän tehokkaassa toiminnassa on vakavia puutteita tai jos jollekin toimelle myönnetty EU:n rahoitus on kokonaisuudessaan tai osittain sääntöjenvastaista. Komissiolle on valtuudet soveltaa ekstrapoloituja tai kiinteämääräisiä oikaisuja, jos sääntöjenvastaisten menojen tarkkaa määrää ei ole mahdollista määrittää. ⁽⁹⁾

Yhteenvedon voidaan todeta, että yhteistyössä hallinnoitavien varojen osalta EU:n varoja hallinnoivien ja valvovien kansallisten viranomaisten/elinten tehtävänä on ensisijaisesti ehkäistä, havaita, raportoida ja korjata eturistiriitilanteita. Näiden viranomaisten tai elinten tältä osin toteuttamiin toimenpiteisiin sovelletaan edelleen kansallisten riippumattomien tarkastuselinten tekemiä tarkastuksia, komission suorittamaa seuranta- ja sen tekemiä tarkastuksia sekä Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tekemiä tarkastuksia ja OLAFin tutkimuksia sen käyttäessä toimivaltaansa.

5.2 Hankintadirektiiveihin sisältyvät eturistiriitoja koskevat säännöt

Vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 61 artikla kattaa kaikki EU:n talousarvion hallinnointitavat ja kaikenlaiset EU:n talousarviomenot.

⁽⁷⁾ COM(2014) 38 final, Komission kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille, EU:n korruptiontorjuntakertomus, s. 26, <https://eur-lex.europa.eu/procedure/FI/1041639>.

⁽⁸⁾ Vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 63 artiklan 8 kohdan b alakohta: ”8. Sen varmistamiseksi, että unionin varat käytetään sovellettavien sääntöjen mukaisesti, komissio: [– –] b) sulkee unionin rahoituksen ulkopuolelle menot, joihin liittyvät maksut on suoritettu sovellettavan oikeuden vastaisesti;”

⁽⁹⁾ Komission tarkastuksissa ja OLAFin tutkimuksissa on aiemmin tehty useita eturistiriitoihin liittyviä havaintoja sekä järjestelmätasolla että yksittäisten toimien tasolla. Jos havainnot ovat liittyneet eturistiriitojen ehkäisemistä, havaitsemista ja korjaamista varten jäsenvaltioissa käyttöön otettuun järjestelmään, järjestelmäsuosituksia on annettu ja kiinteämääräisiä oikaisuja on sovellettu havaittujen järjestelmäpuutteiden vuoksi, ja näin on katettu myös eturistiriitoihin liittyvät kysymykset. Tilanteissa, joissa yksittäisiin hankkeisiin liittyi eturistiriitoja ja lisäksi taloudellinen riski, eturistiriitien kohteena oleviin menoihin tehtiin havaintojen seurauksena 100 prosentin rahoitusoikaisu.

Hankintadirektiiveissä⁽⁸⁰⁾ vahvistetut julkisia hankintoja koskevat säännöt ovat merkityksellisiä yhteistyössä toteutettavan hallinnon kannalta. Tämä koskee erityisesti jäsenvaltiossa olevaa edunsaajaa, joka on hankintaviranomainen⁽⁸¹⁾ ja joka tekee sopimuksia EU:n talousarviosta rahoitettavan hankkeen toteuttamiseksi.

Hankintasäännöt annetaan kansallisen lainsäädännön muodossa, erityisesti kun jäsenvaltiot saattavat hankintadirektiivit osaksi kansallista lainsäädäntöään, tai ne voivat perustua suoraan EU:n lainsäädännössä vahvistettuihin yleisiin periaatteisiin.

On huomattava, että hankintadirektiivien soveltamisalaa on rajoitettu erityisesti kynnysarvoilla, jotka koskevat hankintojen arvoa ilman arvonlisäveroa. Koska määräaika direktiivin saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä oli 18. huhtikuuta 2016, vuoden 2014 hankintadirektiivejä on sovellettu kyseisestä päivästä alkaen tai sitä aikaisemmasta ajankohdasta alkaen, jos ne on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä ennen kyseistä päivämäärää.

Aikaisemman hankintadirektiivin⁽⁸²⁾ 2 artiklassa eturistiriitojen välttämistä koskeva vaatimus oli johdettu kyseisessä säännöksessä vahvistetuista yhdenvertaisen kohtelun ja avoimuuden periaatteista⁽⁸³⁾. Yhteisöjen tuomioistuin totesi direktiivejä pitemmälle menemällä, että vaikka direktiiveissä ei olisikaan säännöksiä, jotka koskisivat erityisesti riita-asioita⁽⁸⁴⁾, tai kun käsiteltävänä oleva asia ei kuulu direktiivien⁽⁸⁵⁾⁽⁸⁶⁾ soveltamisalaa, jäsenvaltioiden hankintaviranomaisten on noudatettava yleisesti perussopimuksen perustavanlaatuisia määräyksiä ja erityisesti yhdenvertaisen kohtelun periaatetta. Näin ollen myös avoimuusperiaatetta sovelletaan tässä yhteydessä sen varmistamiseksi, että yhdenvertaisen kohtelun periaatteen noudattamista voidaan valvoa.⁽⁸⁷⁾

Koska eturistiriitojen välttämistä koskevan vaatimuksen taustalla olevia yhdenvertaisen kohtelun ja avoimuuden periaatteita sovelletaan yleisesti julkisten hankintojen alalla, eturistiriitojen välttämisen on katsottava olevan yhtä lailla sovellettavissa tällä osa-alueella.

Uuden julkisia hankintoja koskevan direktiivin⁽⁸⁸⁾ 24 artiklassa jäsenvaltiot veloitetaan varmistamaan, että hankintaviranomaiset toteuttavat asianmukaiset toimenpiteet estääkseen, tunnistaakseen ja korjatakseen hankintamenettelyistä aiheutuvat eturistiriidat, ja määrittellään eturistiriidan käsite seuraavasti:

Direktiivin 2014/24/EU 24 artikla:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että hankintaviranomaiset toteuttavat asianmukaiset toimenpiteet hankintamenettelyissä esiintyvien *eturistiriitojen* tosiasialliseksi estämiseksi, havaitsemiseksi ja poistamiseksi, jotta vältetään kilpailun vääristyminen ja varmistetaan kaikkien talouden toimijoiden yhdenvertainen kohtelu.

Eturistiriidoilla tarkoitetaan vähintään tilanteita, joissa hankintaviranomaisen tai sen puolesta toimivan hankintapalvelun tarjoajan palveluksessa olevilla henkilöillä, jotka osallistuvat hankintamenettelyyn toteuttamiseen tai jotka voivat vaikuttaa menettelyn tulokseen, on välitön tai välillinen rahallinen, taloudellinen tai muu henkilökohtainen intressi, jonka voitaisiin nähdä vahingoittavan heidän puolueettomuuttaan ja riippumattomuuttaan hankintamenettelyssä.”

⁽⁸⁰⁾ Direktiivit 2014/23/EU, 2014/24/EU ja 2014/25/EU. Siltä osin kuin direktiivejä ei sovelleta, julkisia hankintoja koskevat säännöt kuuluvat perussopimuksen ja myös kansallisen julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön soveltamisalaa.

⁽⁸¹⁾ EU:n toimielinten julkisia hankintoja koskevat säännöt sisältyvät vuoden 2018 varainhoitoasetukseen.

⁽⁸²⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/18/EY, annettu 31 päivänä maaliskuuta 2004, julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta (EUVL L 134, 30.4.2004, s. 114).

⁽⁸³⁾ Unionin tuomioistuimen tuomio 12.3.2015, eVigilo Ltd., C-538/13, ECLI:EU:C:2015:166, 35 kohta.

⁽⁸⁴⁾ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 18.6.2002, Hospital Ingenieure Krankenhaustechnik Planungs-GmbH (HI) v. Stadt Wien, C-92/00, ECLI:EU:C:2002:379, 47 kohta.

⁽⁸⁵⁾ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 7.12.2000, Telaarstria Verlags GmbH ja Telefonadress GmbH / Telekom Austria AG, C-324/98, ECLI:EU:C:2000:669, 60 kohta.

⁽⁸⁶⁾ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 23.1.2003, Makedoniko Metro ja Mikhaniki AE v. Elliniko Dimosio, C-57/01, ECLI:EU:C:2003:47, 69 kohta. Ks. myös alaviitteissä 16 ja 17 mainitut tuomiot sekä komission tulkitsevan tiedonannon 2006/C 179/02 kohta 1.1, joka koskee sellaisiin hankintasopimuksiin sovellettavaa yhteisön oikeutta, jotka eivät kuulu tai eivät täysin kuulu julkisia hankintoja koskevien direktiivien soveltamisalaa (EUVL C 179, 1.8.2006, s. 2).

⁽⁸⁷⁾ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 7.12.2000, Telaarstria Verlags GmbH ja Telefonadress GmbH / Telekom Austria AG, C-324/98, ECLI:EU:C:2000:669, 61–63 kohta.

⁽⁸⁸⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta (EUVL L 94, 28.3.2014, s. 65).

Tämän säännöksen mukaan hankintaviranomaisilla on velvollisuus toteuttaa asianmukaiset toimenpiteet ja ottaa käyttöön järjestelmät, joilla voidaan havaita, ehkäistä ja korjata eturistiriitoja julkisten hankintojen alalla ⁽⁸⁹⁾. Tämä koskee kaikkia hankintamenettelyn vaiheita (tarjouksen valmistelu, tarjoajien/ehdokkaiden valinta, sopimuksen tekeminen sekä tarjouskilpailun jälkeinen vaihe).

Julkisia hankintoja koskevan direktiivin sanamuoto ei määrää näiden tavoitteiden saavuttamiseksi toteutettavia toimenpiteitä ja mekanismeja. Jäsenvaltiot voivat määrittää sopivimmat ratkaisut kansallisten lainkäyttöalueiden sallimalla tavalla. Jäsenvaltioiden on joka tapauksessa annettava hankintaviranomaisille ja talouden toimijoille tietoja ja neuvontaa julkisia hankintoja koskevan direktiivin 83 artiklan 4 kohdan mukaisesti.

Julkisia hankintoja koskevan direktiivin 24 artiklan tarkoituksen – eli reilun kilpailun ja tarjoajien yhdenvertaisen kohtelun turvaamisen – mukaisesti julkisia hankintoja koskevan direktiivin 57 artiklan 4 kohdan e alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat (vaikkakaan niitä ei siihen velvoita) säätää tarjoajan poissulkemisperusteesta, jos 24 artiklassa tarkoitettua eturistiriitaa ei voida tehokkaasti poistaa muilla vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä.

Eturistiriidaksi on perinteisesti luokiteltu tilanne, jossa tarjoaja osallistuu tarjouskilpailun valmisteluun. Näistä tapauksista säädetään nyt erikseen julkisia hankintoja koskevan direktiivin 41 artiklassa, jonka mukaan hankintaviranomaisen on toteutettava tarvittavat toimenpiteet kilpailun vääristymisen välttämiseksi. Julkisia hankintoja koskevan direktiivin 57 artiklan 4 kohdan f alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää tarjoajan poissulkemisesta, jos tilannetta ei voida tehokkaasti poistaa muilla vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä (kuten asiaankuuluvien tietojen jakamisella kaikkien tarjoajien kanssa ja riittävien määräaikojen asettamisella tarjousten vastaanottamiselle). Ennen tällaista poissulkemista tarjoajille on annettava tilaisuus osoittaa, ettei niiden osallistuminen hankintamenettelyn valmisteluun johda kilpailun vääristymiseen ⁽⁹⁰⁾ ⁽⁹¹⁾.

Julkisia hankintoja koskevan direktiivin 58 artiklan 1 kohdan c alakohdassa määritellään valintaperusteet, joihin kuuluvat muun muassa tarjoajan tekninen ja ammatillinen pätevyys. Saman direktiivin 58 artiklan 4 kohdassa tarkennetaan tämäntyyppisiä perusteita: hankintaviranomainen voi olettaa, että talouden toimijalla ei ole vaadittua ammatillista pätevyyttä, jos hankintaviranomainen on todennut, että talouden toimijalla on eturistiriitoja, jotka voivat vaikuttaa kielteisesti hankintasopimuksen toteuttamiseen. Tämän säännöksen taustalla olevaa logiikkaa sovelletaan myös tapauksiin, jotka eivät kuulu julkisia hankintoja koskevan direktiivin soveltamisalaan, sillä hankintaviranomaisella on (kansallisen lainsäädännön rajoissa) mahdollisuus (mutta ei julkisia hankintoja koskevan direktiivin nojalla velvollisuutta) sulkea tarjoaja pois hankintamenettelystä, jos tarjoajaan kohdistuu eturistiriita.

Kansallisten viranomaisten on pitänyt toteuttaa tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että kaikki järjestelyt on otettu käyttöön julkisia hankintoja koskevan direktiivin noudattamiseksi määräaikaan (18. huhtikuuta 2016) mennessä. Jäsenvaltioiden on julkisia hankintoja koskevan direktiivin 83 artiklan 3 kohdan mukaan toimitettava komissiolle viimeistään huhtikuussa 2017 ja sen jälkeen joka kolmas vuosi seurantaraportti virheellisen soveltamisen tai oikeudellisen

⁽⁸⁹⁾ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 10.7.2001, *Ismeri Europa v. tilintarkastustuomioistuim*, C-315/99 P, ECLI:EU:C:2001:391, 47 kohta. Tuomiossa todetaan, että ”eturistiriidan käsite, jonka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuim on [–] määritellyt siten, että ”henkilö, joka arvioi ja valitsee julkisen tarjouskilpailun tarjouksia, saa tällaisen julkisen hankintasopimuksen”, on merkityksellinen, hyödyllinen ja kyseisen toimielimen tai elimen vakavalle toimintahäiriölle ominainen”.

⁽⁹⁰⁾ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 3.3.2005, *Fabricom SA v. Belgia*, C-21/03 ja C-34/03, ECLI:EU:C:2005:127, 36 kohta, jossa todetaan, että sellainen kansallisen oikeuden säännös ei ole yhteisön oikeuden mukainen, ”jonka mukaan rakennusurakoita, tavarantoimituksia tai palveluja koskeviin julkisiin hankintoihin ei saa tehdä osallistumishakemusta tai tarjousta henkilö, jonka tehtävänä on ollut kyseisiä rakennusurakoita, tavarantoimituksia tai palveluja koskeva tutkimus, kokeilu, selvittely tai kehittäminen, kun tälle henkilölle ei ole jätetty mahdollisuutta osoittaa, ettei hänen kyseiseen tapaukseen liittyvissä olosuhteissa saamansa kokemus ole voinut vääristää kilpailua”.

⁽⁹¹⁾ Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio (toinen jaosto) 13.10.2015, *Intrasoft International SA v. Euroopan komissio*, T-403/12, ECLI:EU:T:2015:774, 76 kohta: ”Hankintaviranomaisilla ei ole mitään ehdotonta velvollisuutta sulkea järjestelmällisesti pois eturistiriitatilanteessa olevat tarjoajat, koska tällainen poissulkeminen ei ole perusteltua silloin, kun on mahdollista näyttää toteen, että eturistiriitatilanne ei ole vaikuttanut niiden käyttäytymiseen tarjouspyyntömenettelyssä eikä aiheuta todellista riskiä sellaisten menettelytapojen esiintymisestä, jotka ovat omiaan vääristämään kilpailua tarjoajien välillä. Eturistiriitatilanteessa olevan tarjoajan sulkeminen pois on sitä vastoin välttämätöntä, kun ei ole asianmukaisempaa keinoa, jolla pystyttäisiin estämään kaikenlainen tarjoajien yhdenvertaisen kohtelun periaatteen ja avoimuusperiaatteen loukkaaminen (tuomio *Nexans France v. Entreprise commune Fusion for Energy*, edellä 75 kohta, ECLI:EU:T:2013:141, 116 ja 117 kohta).”

epävarmuuden yleisimmistä syistä sekä hankintoihin liittyvien petos-, korruptio- ja eturistiriitatapausten sekä muiden vakavien sääntöjenvastaisuuksien ehkäisemisestä, havaitsemisesta ja asianmukaisesta raportoinnista. Vastaavia säännöksiä on lisätty käyttöoikeussopimuksia ⁽⁹²⁾ ja yleishyödyllisiä palveluja ⁽⁹³⁾ koskeviin erityisiin hankintadirektiiveihin.

Esimerkkejä julkisissa hankintamenettelyissä ilmenneistä eturistiriidoista:

- 1) Yritysten kasvua edistäviä toimia koskevan hankkeen yhteydessä toteutetussa julkisessa hankintamenettelyssä todettiin eturistiriita, koska ainoan tarjouksen tehneen yrityksen toimitusjohtaja oli tarjouspyyntömenettelyn ajankohtana hankintaviranomaisen palveluksessa tehtäväänään laatia tekniset eritelvät. Tämän seurauksena kaikki tähän julkiseen hankintaan liittyvät menot olivat sääntöjenvastaisia (eivät oikeuttaneet yhteisrahoitukseen).
- 2) Teknologian ympäristöystävällistä uudistamista koskevan hankkeen yhteydessä toteutetussa julkisessa hankintamenettelyssä tarjouskilpailun voittaneen yrityksen osakas oli myös sen konsulttiyrityksen johtaja, joka oli neuvonut hankintaviranomaista teknisten asiakirjojen laatimisessa. Hankintaviranomainen oli valinnut julkisen hankintamenettelyn valmisteluun toisen konsulttiyrityksen, jolla ei ollut yhteyttä tarjouskilpailun voittajaan. Hankintamenettelyn valmisteluun osallistunut konsulttiyritys oli rajoittanut työnsä tarjouskilpailun oikeudelliseen osaan ja käyttänyt tarjouspyynnön teknisissä eritelmissä ensimmäisen konsulttiyrityksen laatimaa teknistä dokumentaatiota. Hankintaviranomainen ei ollut toteuttanut asianmukaisia toimenpiteitä kilpailun vääristymisen välttämiseksi. Tämän seurauksena kaikki tähän julkiseen hankintaan liittyvät menot olivat sääntöjenvastaisia (eivät oikeuttaneet yhteisrahoitukseen).
- 3) Julkisen hankintamenettelyn yhteydessä oli esitettävä kolme riippumatonta tarjousta kansallisten sääntöjen mukaisesti, mutta edunsaaja (hankintaviranomainen) valitsi tarjouksen sellaiselta tarjouksen tekijältä, jonka omistaja oli myös edunsaajan yksinomistaja (tässä tapauksessa sidosyksikköhankintaa koskevat edellytykset eivät kuitenkaan täytyneet). Tässä tapauksessa hallintoviranomainen ei tarkistanut riittävällä tavalla, että tuensaaja ja sen toimeksisaajat olivat toisistaan riippumattomia. Vaikka tarjous oli edullisin, kaikki tähän julkisia hankintoja koskevaan sopimukseen liittyvät menot katsottiin sääntöjenvastaisiksi ja näin ollen tukeen oikeuttamattomiksi.

Julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkominen voi johtaa rahoitusoikaisuihin tai muihin korjaaviin toimenpiteisiin. Komissio hyväksyi vuosina 2013 ⁽⁹⁴⁾ ja 2019 ⁽⁹⁵⁾ suuntaviivat EU:n rahoittamiin menoihin julkisia hankintoja koskevien sovellettavien sääntöjen noudattamatta jättämisen vuoksi tehtävien rahoitusoikaisujen määrittämiseksi.

Vuoden 2013 suuntaviivojen tavoin vuoden 2019 suuntaviivoissa vahvistetaan kiinteämääräiset rahoitusoikaisut eturistiriitoihin liittyvissä tapauksissa, ”kun on havaittu ilmoittamatta jäänyt tai riittämättömästi rajoitettu eturistiriita direktiivin 2014/24/EU 24 artiklan mukaisesti (tai direktiivin 2014/23/EU 35 artiklan tai direktiivin 2014/25/EU 42 artiklan mukaisesti) ja kyseinen tarjoaja on onnistunut saamaan kyseisen hankinnan (kyseiset hankinnat). ⁽⁹⁶⁾ Eturistiriita voi syntyä jo hankkeen valmistelun aikana, mikäli hankkeen valmistelu on vaikuttanut tarjouspyyntöasiakirjoihin/hankintamenettelyyn. Kantelijan ei tarvitse osoittaa, että eturistiriita on toteutunut ⁽⁹⁷⁾.

⁽⁹²⁾ Käyttöoikeussopimusten tekemisestä 26 päivänä helmikuuta 2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/23/EU 35 artikla, 38 artiklan 7 kohdan d alakohta ja 45 artiklan 3 ja 4 kohta (EUVL L 94, 28.3.2014, s. 1).

⁽⁹³⁾ Vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja direktiivin 2004/17/EY kumoamisesta 26 päivänä helmikuuta 2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/25/EU 42 ja 59 artikla, 80 artiklan 1 kohta ja 99 artiklan 3 ja 4 kohta (EUVL L 94, 28.3.2014, s. 243).

⁽⁹⁴⁾ Komission päätös C(2013) 9527 final, annettu 19.12.2013, suuntaviivojen vahvistamisesta ja hyväksymisestä niiden rahoitusoikaisujen määrittämisen osalta, jotka komissio tekee yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa hallinnoituihin, unionin rahoittamiin menoihin julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamatta jättämisen vuoksi.

⁽⁹⁵⁾ Ks. 14 päivänä toukokuuta 2019 annettu komission päätös C(2019) 3452 final (komission päätös suuntaviivojen hyväksymisestä sellaisten rahoitusoikaisujen määrittämisen osalta, jotka tehdään unionin rahoittamiin menoihin julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamatta jättämisen vuoksi).

⁽⁹⁶⁾ Eturistiriidan, joka koskee muuta kuin voittanutta tarjoajaa, katsotaan myös rikkovan hankintadirektiivejä, mutta komission suuntaviivoissa ei esitetä rahoitusoikaisua tällaisesta rikkomuksesta, koska ainoastaan voittanut tarjous voisi saada yhteisrahoitusta EU:n talousarviosta.

⁽⁹⁷⁾ Unionin tuomioistuimen tuomio 12.3.2015, eVigilo Ltd., C-538/13, ECLI:EU:C:2015:166, 31–47 kohta.

Ehdolla, jonka mukaan eturistiriidat ovat julkistamattomia ja riittämättömästi rajoitettuja, viitataan i) asianomaisen henkilön velvoitteeseen ilmoittaa etukäteen kaikista havaituista eturistiriidoista ja ii) rajoittavien toimenpiteiden täytäntöönpanoon tällaisten tilanteiden ratkaisemiseksi hankintaviranomaisen toimesta. Nämä toimenpiteet olisi ensisijaisesti kohdistettava hankintaviranomaisen puolella olevaan asianomaiseen henkilöön (ts. kyseinen henkilö keskeyttää kaikki kyseiseen tarjoukseen liittyvät toiminnot, esimerkiksi arviointikomitean jäsen jää pois arviointikomiteasta). Jos tällaiset toimenpiteet eivät ole riittäviä eturistiriidan rajoittamiseksi (esimerkiksi asianomainen henkilö on osallistunut jo toteutettuihin hankintamenettelyyn vaiheisiin eikä niitä voida muuttaa tai toistaa), hankintaviranomaisen olisi toteutettava lisätoimenpiteitä asianomaisen tarjoajan suhteen (kuten tarjoajan sulkeminen pois tarjouskilpailusta, mikä mainitaan myös julkisia hankintoja koskevan direktiivin 57 artiklan 4 kohdan e alakohdassa).

Ei ole tarpeen osoittaa, että eturistiriidalla olisi tosiasiallista vaikutusta konkreettiseen päätöksentekoprosessiin (myös tämä johtuu eturistiriidan määritelmään sisältyvästä eturistiriitana pidettävästä tilanteesta). Erityisesti ei ole tarpeen esittää näyttöä siitä, että eturistiriitaa on käytetty tarkoituksellisesti tarjouskilpailun voittajan hyväksi (tällä olisi merkitystä ainoastaan petolliseksi katsottavan sääntöjenvastaisuuden toteamisen kannalta).

Esimerkki:

Henkilö X on yksi viidestä tarjousten arviointikomitean jäsenestä. Tarjousten arviointimenettely ja tarjouskilpailun ratkaisumenettelyn aikana X on ollut tarjouskilpailun voittaneen tarjoajan eli yrityksen Y palveluksessa tarjouksen aiheeseen liittyvässä työtehtävässä. X ei kuitenkaan ilmoita tästä ja rikkoo sen vuoksi menettelyyn liittyviä velvoitteitaan.

Tilanne aiheuttaa eturistiriidan siitä riippumatta, oliko henkilöllä X konkreettinen ja olennainen vaikutus ratkaisupäätökseen ja millaiset päätökseen liittyvät konkreettiset olosuhteet olivat (arviointikomitean päätöksentekomenettely objektiivisten ratkaisuperusteiden mukaisesti, kuusi tarjouskilpailuun osallistuvaa tarjoajaa jne.). Rahoitusoikaisua sovelletaan julkisiin hankintoihin liittyviä rahoitusoikaisuja koskevien komission suuntaviivojen mukaisesti, jos molemmat näissä suuntaviivoissa mainitut edellytykset täyttyvät eli 1) eturistiriidasta ei ole ilmoitettu ja/tai sitä ei ole korjattu riittävällä tavalla (joko henkilön X taholla tai yrityksen Y taholla) ja 2) eturistiriitaa on koskenut tarjouskilpailun voittanutta yritystä.

Lisätietoja eturistiriitojen välttämiseksi hankintojen yhteydessä on seuraavissa asiakirjoissa: i) julkisia hankintoja koskevat direktiivit, ii) johdolle tarkoitettu käytännön opas rakennetoimien julkisiin hankintamenettelyihin liittyvien eturistiriitojen tunnistamiseksi (2013) ⁽⁹⁸⁾; iii) toimijoille tarkoitettuja julkisia hankintoja koskevat ohjeet yleisimpien virheiden välttämiseksi Euroopan rakenne- ja investointirahastoista rahoitetuissa hankkeissa, helmikuu 2018 ⁽⁹⁹⁾; ja iv) aluepolitiikan pääosaston tutkimus ⁽¹⁰⁰⁾ yleisiä säännöksiä koskevan asetuksen 125 artiklan 4 kohdan c alakohdan täytäntöönpanosta jäsenvaltioissa; tutkimuksessa käsitellään petosten ja korruption ehkäisemistä Euroopan rakenne- ja investointirahastojen yhteydessä ja esitetään selvitys EU:n jäsenvaltioiden käytännöistä.

5.3 Yhteistyössä hallinnoitavia rahoitusvälineitä koskevat erityissäännökset

Kun EU:n varoja pannaan täytäntöön rahoitusvälineiden avulla, on toteutettava ehkäiseviä ja lieventäviä toimenpiteitä rahoitusvälineen täytäntöönpanon kaikissa vaiheissa aina rahoitusvälineiden täytäntöönpanosta vastaavien elinten valitsemisesta ⁽¹⁰¹⁾ lopullisten tuensaajien valintaan. Yleisiä säännöksiä koskevan asetuksen 38 artiklan 5 kohdassa säädetään, että näiden elinten valinnan on perustuttava avoimiin, läpinäkyviin, oikeasuhteisiin ja syrjimättömiin menettelyihin eturistiriitoja välttämiseksi.

⁽⁹⁸⁾ Ohjeasiakirjan on laatinut jäsenvaltioiden asiantuntijoista koostuva ryhmä, jota OLAF koordinoi petostentorjunnan koordinoinnin neuvoa-antavan komitean (COCOLAF) puitteissa: https://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/2013_11_12-Final-guide-on-conflict-of-interests-EN.pdf.

⁽⁹⁹⁾ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/public_procurement/2018/guidance_public_procurement_2018_en.pdf

⁽¹⁰⁰⁾ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/implem_article125_fraud_en.pdf

⁽¹⁰¹⁾ Lisätietoja rahoitusvälineiden täytäntöönpanosta vastaavien elinten valinnasta on komission tiedonannossa – Ohjeita jäsenvaltioille rahoitusvälineiden käyttöönotosta vastaavien yhteisöjen valintaan (EUVL C 276, 29.7.2016, s. 1).

Komission delegoidun asetuksen (EU) N:o 480/2014 ⁽¹⁰²⁾ 7 artiklan 2 kohdassa säädetään, että yhteisöjen valinnan on oltava avoin, sen on perustuttava objektiivisiin perusteisiin eikä se saa aiheuttaa eturistiriitaa. Siinä säädetään myös, että tapauksissa, joissa rahoitusvälineen käyttöönotosta vastaava yhteisö kohdentaa rahoitusvälineeseen omia varoja tai jakaa riskin, on toteutettava toimenpiteitä mahdollisten eturistiriitojen lieventämiseksi.

Lisäksi komission delegoidun asetuksen (EU) N:o 480/2014 6 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetään, että tuen loppukäyttäjien valinnan oltava avoin, sen on perustuttava objektiivisiin perusteisiin eikä se saa aiheuttaa eturistiriitaa.

6. MAHDOLLISIA TOIMENPITEITÄ ETURISTIRIITOJEN VÄLTÄMISEKSI JA HALLITSEMISEKSI

Eturistiriitoja käsiteltäessä olisi keskityttävä ennaltaehkäisyyn, koska eturistiriitatilanteiden havaitseminen ja korjaaminen on paljon vaikeampaa. On syytä muistaa, että eturistiriitoja voi syntyä missä tahansa EU:n talousarvion toteuttamisen vaiheessa. Näin ollen kaikissa niiden ehkäisemiseksi ja ratkaisemiseksi toteutettavissa toimenpiteissä olisi otettava huomioon täytäntöönpanon aiemmat vaiheet, jotta korjaavan vaikutuksen lisäksi saavutettaisiin mahdollisimman suuri ehkäisevä vaikutus. Lisäksi eturistiriitojen ehkäisemistä ja ratkaisemista koskevien toimenpiteiden olisi oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja avoimia, ja niitä olisi päivitettävä säännöllisesti (ottaen huomioon oikeudellinen, poliittinen tai institutionaalinen kehitys).

Tässä luvussa on ei-tyhjentävä luettelo ehdotuksista ja suosituksista toimenpiteiksi, joita voitaisiin toteuttaa eturistiriitatilanteiden välttämiseksi ja hallitsemiseksi. Tässä esitettyjen ehdotusten ja suositusten tarkoituksena on tarjota EU:n toimielimille ja jäsenvaltioiden viranomaisille ohjeita ja välineitä eturistiriitojen välttämisen tueksi.

Lisätietoja ja esimerkkejä löytyy OECD:n (Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö) ja SIGMAN (Support for Improvement in Governance and Management ⁽¹⁰³⁾) tekemästä laajasta eturistiriitoja koskevasta työstä ⁽¹⁰⁴⁾ ja luvussa 4 mainitusta EU:n toimielimiä koskevasta sääntelykehikkeestä.

⁽¹⁰²⁾ Komission delegoitu asetus (EU) N:o 480/2014, annettu 3 päivänä maaliskuuta 2014, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1303/2013 täydentämisestä (EUVL L 138, 13.5.2014, s. 5).

⁽¹⁰³⁾ SIGMA on OECD:n ja EU:n yhteinen aloite, jota rahoittaa pääasiassa EU.

⁽¹⁰⁴⁾ 1) OECD:n julkaisu "Managing Conflict of Interest in the Public Sector" (2005), <https://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>
 2) OECD:n julkaisu "Managing Conflict of Interest in the Public Sector", OECD Guidelines and Country Experiences (2003), s. 24, <http://www.oecd.org/corruption/ethics/48994419.pdf>
 3) OECD:n julkaisu "Guidelines for managing conflict of interest in the public service – report on Implementation" (2007).
 4) Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service, OECD/LEGAL/0316, <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/130/130.en.pdf>
 5) SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) – a joint initiative of the OECD and the EU, principally financed by the EU - paper 36 – GOV/SIGMA(2006)1/REV1, [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=gov/sigma\(2006\)1/REV1](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=gov/sigma(2006)1/REV1)
 6) OECD:n julkaisu "Recommendation on Public Integrity" (2017), <http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf>
 7) OECD:n julkaisu "Survey on managing conflict of interest in the executive branch and whistle-blower protection" (2014), <https://www.oecd.org/governance/ethics/2014-survey-managing-conflict-of-interest.pdf>
 8) OECD:n julkaisu "Post Public Employment – Good Practices for Preventing Conflict of Interest" (2010), <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264056701-en.pdf?expires=1578648145&id=id&accname=oid031827&checksum=A96A1-D7335AAB93369841CEF00EA4789>
 9) OECD:n julkaisu "Revolving doors, accountability and transparency: Emerging regulatory concerns and policy solutions in the financial crisis" (2009), [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH\(2009\)2&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH(2009)2&docLanguage=En)
 10) OECD:n julkaisu "Guidelines for managing conflict of interest in the public service, Policy brief" (2005), https://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20Interface2006/143_2006_if_oecd%20Policy%20Brief.pdf
 11) OECD:n julkaisu "Fraud and corruption in European Structural and Investment Funds. A spotlight on common schemes and preventive actions" (2019), <https://www.oecd.org/gov/ethics/prevention-fraud-corruption-european-funds.pdf>.

6.1 Tietoisuuden lisääminen

Johdon vastuuvollisuusmalli on julkisen hallinnon lähestymistapa, jossa johdon jäsenet saatetaan vastuuseen tuloksista siirtämällä heille vastuuta ja antamalla heille samalla delegoitu päätösvalta sekä autonomia ja resurssit, jotka ovat tarpeen odotettujen tulosten saavuttamiseksi. Ylemmillä johtajilla olisi käytännössä oltava valtuudet ja autonomia olla vastuussa valvomansa organisaation tai yhteisön tuloksista.

Tällaisessa tilanteessa eturistiriitojen ehkäiseminen on läheisesti sidoksissa siihen, miten tietoisia asianomaiset henkilöt ovat eturistiriidoista; jos eturistiriidan syntyminen ennakoidaan, se voidaan välttää. Sen vuoksi on erittäin suositeltavaa lisätä tietoisuutta eturistiriidoista. Lisäksi lahjomattomuutta tukeva vahva hallintokulttuuri (ylimmän johdon esimerkillä johtaminen) on äärimmäisen tärkeää, koska johtavassa asemassa olevat virkamiehet tai henkilöstön jäsenet pystyvät luomaan lahjomattomuuden kulttuurin, jossa jokaisella on vastuu omasta toiminnastaan ja jossa eturistiriitoja ei suvaita. Vastaavasti on tärkeää edistää kulttuuria, jossa henkilöstön jäsenet voivat pyytää ohjausta ja neuvoja ilman pelkoa kostotoimista.

EU:n toimielinten ja kansallisten viranomaisten olisi tarjottava jatkuvaa, kattavaa ja pakollista koulutusta etiikasta ja lahjomattomuudesta sekä eturistiriitojen tunnistamisesta, hallinnasta ja seurannasta. Tällaisessa koulutuksessa olisi annettava esimerkkejä eturistiriidoista ja neuvonnan antamisesta silloin kun virkamiehellä on epäilyksiä käytössä olevista toimintatavoista tai menettelyistä. Toimenpiteisiin voisi kuulua myös etiikasta vastaavan virkamiehen nimittäminen EU:n talousarvion toteuttamiseen osallistuvaan yksikköön. Tällaisen virkamiehen tehtävänä olisi antaa eettisten periaatteiden noudattamiseen liittyviä neuvoja kaikille niitä pyytävälle henkilölle. Vaikka etiikasta vastaavalla virkamiehellä on salassapitovelvollisuus, hänellä voisi olla keskeinen rooli vuoropuheluun ja luottamukseen perustuvan lahjomattomuuden kulttuurin levittämisessä.

6.2 Toimintaperiaatteet, säännöt ja menettelyt

Kun otetaan huomioon ohjelmien lukumäärä, koko ja monimutkaisuus sekä käytettävissä oleva henkilöstö, on tärkeää varmistaa, että tehtävien erottamisen (tai tehtävien tai velvollisuuksien eriyttämisen) periaatetta sovelletaan asianmukaisesti käytännössä (kunkin EU:n varojen hallinnointiin ja/tai valvontaan osallistuvan elimen välillä ja sisällä), koska tämä on vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 36 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaisesti tärkeä vaatimus hallinto- ja valvontajärjestelmien perustamisessa.

Kullakin yhteisöllä on oltava: i) eri tehtävien ja päätöksentekoprosessin hoitamista koskevat kirjalliset järjestelyt, ii) selkeä tehtäväjako ja selkeät toimenkuvaukset henkilöstölle; iii) riittävä määrä riittävän päteviä henkilöresursseja eri tasoilla ja eri tehtävissä.

Tehtävien eriyttämisen periaate on merkityksellinen siltä osin, että eturistiriidat ovat epätodennäköisempiä, jos tehtävät on asianmukaisesti erotettu toisistaan, eli tehtävien asianmukainen erottaminen minimoi eturistiriitojen riskin. Sellaisten menettelyjen puuttuminen, joilla varmistetaan, että tehtävät on erotettu toisistaan asianmukaisesti, katsotaan hallinto- ja valvontajärjestelmän puutteeksi.

Esimerkkejä tehtävien eriyttämisperiaatteesta:

- 1) EU-rahoitusta koskevan hakemuksen arvioinnista vastanneelle henkilöstön jäsenelle annetaan myöhemmin tehtäväksi tarkastaa rahoituksen täytäntöönpano. Tarkastusta tehdessään henkilöstön jäsen saattaa ajatella, että hänen tukensa hankkeen valinnalle edellyttää, että hän antaa hankkeen toteuttamisesta myönteisen raportin. Vaikka yksittäisen valitun hankkeen epäonnistumisen syitä voi olla monia, tehtävien selkeän erottamisen puuttuminen voi johtaa eturistiriitatilanteeseen.
- 2) Tarkastusviranomaisen toteuttaa joitakin teknisen avun toimia. Kun tällaiset toimet sisältyvät tarkastusviranomaisen tarkastettavaksi annettuun otokseen, tällaisten toimien tarkastuksen olisi oltava toisen riippumattoman tarkastajan tehtävä sen varmistamiseksi, että tehtävät on asianmukaisesti erotettu toisistaan. Samanlaisia tilanteita voi esiintyä esimerkiksi tietyn ohjelman hallintoviranomaisen tasolla, jolloin sama hallintoviranomainen on myös rahastojen tuensaaja. Tällaisissa tapauksissa hallintoviranomaisen tehtävät olisi siirrettävä eri yksikölle (vaikka saman organisaation sisällä) ja avustushakemuksen arviointia, avustuspäätöksen hyväksymistä ja hallinnon tarkastuksia koskevilla järjestelyillä on varmistettava tehtävien erottaminen toisistaan.

3) Alueellisen ministeriön talousosasto lähettää äänioikeutetun jäsenen valintakomiteaan:

Skenaario 1: Alueellisen ministeriön ympäristöosasto hankehakemuksen, ja hakemusten valinnasta päättää saman ministeriön talousosasto. Arvio tilanteesta: i) ei eturistiriitaa, jos talous- ja ympäristöosastojen välillä ei ole hierarkkisia suhteita; ja jos talousosasto ei ole osallistunut ympäristöosaston hankkeen valmisteluun; ja tehtävät on erotettu selvästi toisistaan.

Skenaario 2: Talousosasto tekee hankehakemuksen. Arvio tilanteesta: eturistiriita on olemassa.

Eettisten sääntöjen ja/tai menettelysääntöjen⁽¹⁰⁵⁾ tai muiden toimintaperiaatteiden ja menettelyjen, myös sääntöjen⁽¹⁰⁶⁾, jotka koskevat eturistiriitojen hallintaa organisaatiossa, täytäntöönpano työpaikoilla on sekin erittäin tärkeää. Kaikki nämä ovat hyödyllisiä välineitä tietoisuuden lisäämiseksi ja eturistiriitojen välttämistä ja hallintaa koskevien sääntöjen laatimiseksi ja tähän liittyvien velvollisuuksien vahvistamiseksi. Toimintaperiaatteiden ja menettelyjen olisi oltava yksiselitteisiä ja katettava muun muassa seuraavat seikat:

- eturistiriidat – niitä koskevat selvitykset ja vaatimukset sekä niiden ilmoittamismenettelyt ja mahdollisiin seuraamuksiin johtavat kuulemismenettelyt;
- lahjoja ja vieraanvaraisuutta koskevat periaatteet⁽¹⁰⁷⁾ – selitykset ja periaatteiden noudattamista koskevat henkilöstön vastuut;
- luottamukselliset tiedot – selitykset ja henkilöstön vastuut;
- petosepäilyistä ilmoittamista koskevat vaatimukset, mukaan lukien (vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 142 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettu) väärinkäytösten paljastajien suojeleminen. Väärinkäytösten paljastamista koskeviin periaatteisiin ja sääntöihin tulisi sisällyttää tiedot siitä, mistä, miten ja kenelle ilmoitetaan, mistä on saatavissa tukea sekä miten henkilötietoja ja väärinkäytösten paljastajia suojataan, miten heidän ilmoituksiaan tutkitaan ja miten asiasta tiedotetaan ja mitä seurauksia aiheutuu henkilöille, jotka kostavat väärinkäytösten paljastajille⁽¹⁰⁸⁾.

Lainsäädäntö, toimintaperiaatteet ja viralliset menettelyt eturistiriitojen sääntelemiseksi, eturistiriitojen riskin pienentämiseksi ja eturistiriitatilanteisiin puuttumiseksi ovat kaikki välineitä, joiden on oltava käytössä (ks. myös kohta 3.2). Eturistiriitojen käsittelyssä noudatettavien toimintaperiaatteiden ja -menettelyjen on säilyttävä tehokkaina ja asianmukaisina jatkuvasti muuttuvassa ympäristössä, joten niitä on päivitettävä tarvittaessa. Henkilöstön jäsenten on annettava ilmoitus siitä, että he noudattavat vahvistettuja sääntöjä ja toimintaperiaatteita ja -menettelyjä.

⁽¹⁰⁵⁾ Seuraava perustuu Euroopan parlamentin talousarviovaliokunnan ("CONT") tutkimukseen käytännesäännöistä ja eturistiriidoista EU:n varojen hallinnoinnissa eri hallintotasolla: OECD:n mukaan käytännesääntöjen ja eettisten sääntöjen välillä on määritelmäero. Käytännesäännöt toimivat välineinä sääntöjen noudattamiseen perustuvassa lähestymistavassa. Niissä kuvataan mahdollisimman tarkasti ja yksiselitteisesti, millaista toimintaa edellytetään, ja vahvistetaan tiukat valvonta- ja seuraamusmenettelyt käytännesääntöjen täytäntöönpanoa varten. Eettiset säännöt perustuvat arvopohjaiseen johtamistapaan. Niissä painotetaan yleisiä arvoja tarkkojen ohjeiden sijaan ja luotetaan työntekijän moraaliseen päättelykykyyn. Eettisillä säännöillä pyritään tukemaan ja ohjaamaan näiden arvojen soveltamista jokapäiväisiin todellisiin tilanteisiin (Bertók, J. ja Maesschalck, J. (2009)). Public Sector Ethics: an infrastructure. Teoksessa: OECD (Eds.): No longer business as usual – Fighting Bribery and Corruption. Paris. s. 34). Kulloisenkin sääntökokoituksen valinta riippuu kuitenkin aina useista tekijöistä, kuten lainkäyttöalueen nykyisestä oikeudellisesta kehiksestä ja organisaation hallinnon ja johdon eettisestä kulttuurista. Tämän vuoksi useimmiten pyritään yhdistelmäratkaisuun, johon sisältyy yleiseettinen soveltamisala ja selkeät toimintaohjeet (mt. s. 35).

https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU%282017%29572715

⁽¹⁰⁶⁾ Esimerkkinä on komission 13. syyskuuta 2000 hyväksymä Euroopan hyvän hallintotavan säännöstö, jossa määritellään komission yksiköiden hyvää hallintotapaa ohjaavat periaatteet, kuten integriteetti ja eturistiriitojen välttäminen, https://ec.europa.eu/info/files/code-good-administrative-behaviour-0_en.

⁽¹⁰⁷⁾ OECD: julkaisu "Managing Conflict of Interest in the Public Sector" sisältää esimerkkejä lahjoja ja muita etuuksia koskevista tarkistuslistoista (<https://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>). Ks. myös tämän asiakirjan kohta 4.3, jossa käsitellään EU:n toimielinten sääntelykehystä, EU:n henkilöstösäännöt ja EU:n eettiset säännöt.

⁽¹⁰⁸⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1937, annettu 23 päivänä lokakuuta 2019, unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelesta. OECD:n julkaisu "Survey on managing conflict of interest in the executive branch and whistleblower protection" (2014), <https://www.oecd.org/governance/ethics/2014-survey-managing-conflict-of-interest.pdf>

Tällä hetkellä käytössä olevat eturistiriitoja sääntelevät oikeudelliset välineet voivat vaihdella maittain. Käytössä voi olla i) erityislainsäädäntöä eturistiriitoihin puuttumisesta EU:n varoja hallinnoitaessa; ii) horisontaalista lainsäädäntöä, jolla puututaan eturistiriitoihin yleisesti koko julkisella sektorilla ja iii) oikeudellisia tai muita välineitä, jotka soveltuvat tällaisten sääntöjen käyttöönottoon ja niiden noudattamisen valvontaan.

6.3 Sidonnaisuusilmoitukset, varallisuusilmoitukset ja yksinomainen toiminta

Sidonnaisuusilmoitukset

Avoimuus on keskeistä eturistiriitojen välttämiseksi EU:n talousarvion toteuttamisen kaikissa vaiheissa. EU:n toimielinten ja kansallisten viranomaisten olisi kaikilla tasoilla kehitettävä sisäisten valvontajärjestelmiensä puitteissa toimenpiteitä avoimuuden ja vastuuvollisuuden varmistamiseksi.

Ilmoitus eturistiriidattomuudesta ja tarvittaessa ilmoitus sekä nykyisistä että aiemmista sidonnaisuuksista ovat hyödyllisiä välineitä eturistiriitatilanteiden havaitsemiseksi ja hallitsemiseksi.

Aiemmat sidonnaisuudet ovat merkityksellisiä, kun henkilöllä on edelleen velvoitteita tai vastuita, jotka johtuvat aikaisemmista tehtävistä tai työsuhteista (erityisen karenssijakson ajan pidättäydytään hoitamasta tehtäviä, joiden hoitamiseen aiemmat työtehtävät voivat vaikuttaa). Ilmoitukset aiemmista sidonnaisuuksista voitaisiin rajoittaa esimerkiksi viiteen vuoteen tai siihen ajankohtaan, johon asti henkilöllä on edelleen vastuita tai velvoitteita, jotka liittyvät kyseisiin aiempiin työtehtäviin tai työsuhteisiin.

Ilmoitusta olisi pyydettävä asianomaiselta henkilöltä mahdollisimman pian (ja se olisi päivitettävä heti, kun sidonnaisuuksien tilanne muuttuu). Siihen voisi sisältyä esimerkiksi sidonnaisuuksia, jotka liittyvät sopimusten hallintoihin, päätöksentekoon ja toimintapolitiikkaa koskevan neuvonnan valmisteluun tai antamiseen. Tällaisissa ilmoituksissa olisi oltava:

- yksiselitteinen viittaus kyseisiin tehtäviin ja ilmoituksen aiheeseen;
- allekirjoittajan koko nimi, syntymäaika, asema organisaatiossa ja yksityiskohtaiset tehtävät;
- allekirjoituspäivämäärä.

Ilmoituksella allekirjoittajan olisi voitava ilmoittaa virallisesti,

- onko hänellä sidonnaisuuksia, joiden hän katsoo olevan tai joiden voidaan katsoa olevan ristiriidassa EU:n talousarvion toteuttamisen kanssa, ja/tai onko hänellä EU:n talousarvion toteuttamiseen liittyvä eturistiriitä;
- onko olemassa seikkoja (myös sidonnaisuuksia), jotka saattavat aiheuttaa hänelle lähitulevaisuudessa eturistiriidan; ja
- että hän sitoutuu ilmoittamaan välittömästi mahdollisesta eturistiriidasta, jos jokin seikka voi johtaa tällaiseen päätelmään.

Ilmoitukseen olisi liitettävä selventävä huomautus, jossa annetaan allekirjoittajille selkeät ohjeet seuraavista seikoista:

- organisaation toimintaperiaatteet, mukaan lukien ilmoituksen tarkoitus ja maininta siitä, että ilmoitus voidaan tarkistaa sen oikeellisuuden varmistamiseksi;
- oikeudelliset vaatimukset, mukaan lukien tiettyjen määritelmästä johtuvien seikkojen selventäminen. Olisi esimerkiksi selvennettävä, mitkä suhteet muodostavat perhesiteen (ks. kohta 3.2.1);
- käytäntesäännöt, toimintaperiaatteet ja menettelyt, jotka koskevat eturistiriitojen hallintaa organisaatiossa;
- menettely (itsensä) jäävämisestä tilanteissa, joissa on havaittu mahdollinen eturistiriitä. Jos henkilöstön jäsen ilmoittaa mahdollisesta eturistiriidasta tai jos kolmas osapuoli ilmoittaa mahdollisesta eturistiriidasta, kyseinen henkilöstön jäsen olisi velvoitettava olemaan käsittelemättä asiaa, kunnes hänen esimiehensä tai toimivaltainen viranomainen on tehnyt päätöksen eturistiriidan olemassaolosta (tähän voivat sisältyä myös aiemmat tapaukset);
- tilanteen muuttuessa noudatettava menettely, erityisesti se, milloin, miten ja kenelle ilmenneestä eturistiriidasta ilmoitetaan;
- eturistiriidan ilmoittamatta jättämisen seuraukset; näihin viitataan usein ilmauksella ”luottamusaseman väärinkäyttöä” koskeva menettely. Tällaisen menettelyn toteuttamiseen valtuutetulla henkilöllä tai elimellä on oltava riittävä toimivalta ja vastuuvollisuus.

Kun eturistiriitatilanne syntyy alkuperäisen ilmoituksen antamisen jälkeen, tämä ei välttämättä tarkoita sitä, että alkuperäisessä ilmoituksessa on annettu vääriä tietoja. On mahdollista, että eturistiriidan aiheuttaneet olosuhteet eivät olleet olemassa tai tiedossa silloin, kun alkuperäinen ilmoitus annettiin. Asianomaisen henkilön olisi tämän vuoksi oltava velvollinen

- ilmoittamaan vallitseva tilanne heti, kun hän saa tiedon olosuhteista, jotka voivat vaikuttaa hänen tehtäviensä puolueettomaan ja objektiiviseen hoitamiseen;
- pidättäytymään toimista ja siirtämään asia esimiehensä (tai asianomaisen valtuutetun tulojen ja menojen hyväksyjän) käsiteltäväksi.

On tärkeää, että organisaatiot laativat selkeät ja objektiiviset perusteet, joiden avulla sidonnaisuusilmoituksia voidaan arvioida, ja soveltavat niitä johdonmukaisesti. Viranomaisen olisi osana tehokkaita tarkastuksia mahdollisten väärien ilmoitusten tunnistamiseksi rekisteröitävä kaikki ilmoitukset asianmukaisesti, tallennettava ne ja tarkastettava ne (asianmukaista menetelmää käyttäen) sovellettavan lainsäädännön mukaisesti vertaamalla niitä muihin tietolähteisiin esimerkiksi hankkeiden valintaan osallistuvien henkilöiden ja mahdollisten tuensaajien välisten yhteyksien havaitsemiseksi.

EU:n ja jäsenvaltioiden sääntöjä sovelletaan seuraamusten ja oikeussuojakeinojen osalta tapauksissa, joissa virkamiehet, tuensaajat ja toimeksisaajat rikkovat sääntöjä. Kun viranomainen havaitsee väärän ilmoituksen, sen olisi toteutettava voimassa olevan oikeudellisen kehyksen mukaisesti asianmukaiset tutkimukset (mukaan lukien tutkimus vaikutuksesta EU:n talousarvion toteuttamiseen) ja toteutettava korjaavia toimenpiteitä. Jälkimmäisiin voisivat kuulua kurinpito- ja rikosoikeudellisten seuraamusten määrääminen väärän ilmoituksen antaneelle virkamiehelle, ratkaisu- tai myöntämismenettelyjen peruuttaminen ja uudelleenarviointi, sopimusten peruuttaminen, maksujen keskeyttäminen, rahoitusoikaisujen tekeminen ja varojen takaisinperintä. Ilmoittamatta jätetyt eturistiriidat eivät välttämättä ole rikoksia. Eturistiriidat, joita ei tunnisteta ja hallita asianmukaisesti, voivat kuitenkin lopulta muuttua sellaisiksi sovellettavasta oikeudellisesta kehyksestä riippuen.

Varallisuusilmoitukset ja yksinomainen toiminta

Eturistiriitojen välttämistä ja havaitsemista voidaan edistää julkisten virkojen haltijoiden tai arkaluonteisten tai suuririskisten tehtävien haltijoiden varallisuusilmoituksilla sekä yksinomaista toimintaa ja/tai kumulatiivisia tehtäviä koskevilla toimintaperiaatteilla. Niihin voitaisiin sisällyttää seuraavat toimenpiteet:

- ilmoitus henkilökohtaisista tuloista
- ilmoitus perheen tuloista ja varallisuudesta ⁽¹⁰⁹⁾
- ilmoitus henkilökohtaisesta varallisuudesta
- niiden tietojen julkistaminen, jotka koskevat henkilön aiempaa työuraa ja hänen julkisissa ja yksityisissä yhteisöissä hoitamiaan tehtäviä, hänen asemaansa näissä yhteisöissä ja niissä työskennelyjen työvuosien lukumäärää
- tulo- ja varallisuusilmoitusten julkistaminen (tai tallentaminen rekisteriin, johon on pääsy ainoastaan henkilöillä, jotka voivat osoittaa, että heillä on oikeutettu intressi saada nämä henkilötiedot) ⁽¹¹⁰⁾
- yksityisten yritysten omistuksen tai omistukseen perustuvien oikeuksien käytön rajoitukset
- luovutus joko myymällä liiketoimintaosuuksia tai sijoituksia tai asettamalla omaisuus riippumattomaan hallintaan (blind trust) (yhdessä muiden toimenpiteiden kanssa) sen varmistamiseksi, että tuensaajalla ei ole tietoa varoistaan eikä oikeutta puuttua niiden hallintaan
- lahjojen ilmoittaminen, mukaan lukien lahjojen ja muiden etuuksien, kuten vieraanvaraisuuden, rajoittaminen ja valvonta ennalta määriteltyjen toimintaperiaatteiden ja -menettelyjen mukaisesti
- henkilöstön jäsenten järjestelmällinen vapauttaminen julkisen tehtävän hoitamisesta, kun kyseessä on kokous tai päätös, joka asettaisi heidät eturistiriitatilanteeseen
- sisäisten tietojen käytön turvallisuus ja valvonta
- säännöllinen ja tehokas henkilöstökierto arkaluonteisissa tehtävissä (jotka koskevat tarjous- ja ehdotuspyyntöjen valmistelua, tarjousten ja ehdotusten arviointia ja tarkistamista, maksupyyntöjen hyväksymistä, maksamista ja kirjanpitoa, myös julkisten hankintojen aloilla); tunnistamisen mahdollistavista sähköpostiosoitteista luopuminen neuvontapalveluissa

⁽¹⁰⁹⁾ Oikeasuhtaisuuden varmistamiseksi perheenjäsenten tuloja ja varallisuutta koskeva ilmoitus voitaisiin vaatia tapauksissa, joissa asianomainen henkilö on siirtänyt omaisuuttaan perheenjäsenille vähintään kolme vuotta ennen tehtävässä aloittamista.

⁽¹¹⁰⁾ Suora tai välillinen omistus (tosiasiallinen omistaja ja edunsaajat).

- rajoitukset (ja/tai avoimuutta, rekisteröintiä tai valvontaa koskevat vaatimukset), jotka koskevat toissijaista työtä, samanaikaisia nimityksiä (esim. kansalaisjärjestössä, poliittisessa järjestössä tai valtio-omisteisessa yrityksessä), työsuhteen jälkeistä liiketoimintaa, puolison (tai kumppanin, jonka kanssa henkilöllä on rekisteröity tai rekisteröimätön muu parisuhde kuin avioliitto) työtä ja mahdollisesti muiden lähiperheenjäsenien työtä
- asianmukaiset säännökset, joilla puututaan virkasuhteen päättymisen jälkeisiin uusiin tehtäviin liittyviin eturistiriitoihin eli siihen, että äskettäin palveluksesta poistunut virkamies aloittaisi uuden työsuhteen tai ryhtyisi yksityisiin liikesuhteisiin aloilla, jotka liittyvät hänen aikaisempiin tehtäviinsä, tai käänteisesti, että henkilö, jolla on äskettäin toiminut tietyllä liiketoiminnan alalla, palkattaisiin kyseiseen alaan liittyvään julkiseen tehtävään. Edellä mainittuun voisi niin ikään sisältyä pidättäytyminen rajoitetun ajan ammatillisista kontakteista entisiin kollegoihin tai edustamasta vastapuolia palvelussuhteen päättymisen jälkeen. Tällaiset tilanteet voivat aiheuttaa merkittävän riskin julkishallinnon nauttimalle luottamukselle. Tämän vuoksi näiden tilanteiden hallintaa varten olisi oltava käytössä erityiset säännöt ja menettelyt, joihin voisi sisältyä eettisten toimintaperiaatteiden noudattamista koskeva ilmoitus tai sen hyväksyminen, että asianomaisen toimintaa valvotaan tietyn ajanjakson ajan.

6.4 Muut toimenpiteet

On erityisen tärkeää havaita eturistiriitatilanteet mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Jos esimerkiksi eturistiriita havaitaan ennen EU:n rahoituksen myöntämistä, valintamenettely olisi keskeytettävä lisätutkimusten ajaksi.

Yritysrekisteritietokantojen, luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden välisten työsopimusten tarkastamiseen tarkoitettujen EU:n ja kansallisten elinten tietokantojen, julkisten rekisterien⁽¹¹⁾, työntekijätiedostojen ja muiden EU:n toimielinten ja kansallisten viranomaisten saatavilla olevien asiaankuuluvien tietojen tarkistaminen voisi olla arvokas keino ehkäistä eturistiriitatilanteita. Tällainen tarkistaminen saattaa edellyttää neuvoja tai toimia muilta toimivaltaisilta elimiltä sovellettavan lainsäädännön mukaisesti. Myös riskien pisteytysvälineitä (kuten jäljempänä mainittu ARACHNE) voitaisiin käyttää. Tietoja käsiteltäessä on otettava huomioon tietosuojasäännöt.

Erityisten riski-indikaattorien määrittäminen voi auttaa varoittamaan eturistiriitojen riskistä. Riski-indikaattorit ovat luonteeltaan epätavallisia tai tavanomaisesta toiminnasta poikkeavia tekijöitä, jotka voivat olla merkki lisätutkimusten tarpeesta. Eturistiriitoja voi esiintyä missä tahansa muodossa, ja ne voivat ilmetä ja vaikuttaa päätöksiin milloin tahansa – strategisten tavoitteiden asettamisesta hankkeen arviointiin tai vastuuvapauden myöntämiseen saakka. Mikään indikaattori-luettelo ei näin ollen voi olla tyhjentävä.

Riski-indikaattorien olisi lisättävä henkilöstön ja johdon valppautta ja kannustettava heitä ryhtymään tarvittaviin toimiin. Riski-indikaattorien olemassaolo ei kuitenkaan tarkoita, että on syntynyt tai voi syntyä eturistiriitatilanne vaan että tilanne on tarkistettava ja sitä on seurattava huolellisesti.

Seuraavia riski-indikaattoreita voitaisiin harkita:

- eturistiriidasta ei ole annettu ilmoitusta, vaikka se on pakollista tai sitä on pyydetty
- hankintaviranomaisen palveluksessa oleva henkilö on työskennellyt juuri ennen palvelukseen tuloaan yrityksessä, joka voi tehdä tarjouksen kyseisen henkilön valmistelemissa tarjouskilpailussa
- hankintaviranomaisen työntekijän lähisukulaisia työskentelee yrityksessä, joka saattaa tehdä tarjouksen tarjouskilpailussa
- tuensaajan ja toimeksisaajan välillä allekirjoitetun sopimuksen ehtojen muuttaminen
- tuensaajan ja talousarvion toteuttamiseen osallistuvan viranomaisen henkilöstön tai lopullisen tuensaajan ja toimeksisaajien väliset suhteet tai tuttavuudet
- tuensaaja ja käytetty alihankkija käyttävät samoja toimisto- tai tuotantotiloja tai osoitteita, tai yritysten nimet ovat samankaltaiset osoituksena keskinäisestä taloudellisesta riippuvuudesta
- arviointikomitean jäsenillä ei ole tarvittavaa teknistä asiantuntemusta toimitettujen tarjousten arvioimiseksi, ja yksi henkilö on sen vuoksi arvioinnissa ohjaavassa asemassa

⁽¹¹⁾ Mukaan lukien tosiasiallinen omistaja ja edunsaajat.

- hankkeita arvioivan asiantuntijakomitean jäsen on korkeassa asemassa yhteisössä, joka on tehnyt ehdotuksen rahoitettavaksi hankkeeksi
- kriteerijärjestelmässä tai tarjouksen arvioinnissa on liikaa subjektiivisia osatekijöitä
- eritelvät vastaavat pitkälti voittaneen tarjoajan tuotteita tai palveluja, varsinkin jos eritelmissä on joukko hyvin yksityiskohtaisia vaatimuksia, jotka hyvin harva tarjoaja pystyisi täyttämään
- sopimuksen arvioitua määrää tai enimmäismäärää ei kerrota julkisesti saatavilla olevissa hankinta-asiakirjoissa (se kirjataan vain sisäisesti), mutta tarjous on hyvin lähellä tätä sisäisesti vahvistettua määrää (esimerkiksi 1–2 prosentin ero)
- tuensaaja on perustettu välittömästi ennen avustushakemusta
- vain vähän hakijoita tai vähemmän hakijoita kuin ehdotuspyyntöön/tarjouskilpailuun odotettiin
- sama yritys voittaa useita peräkkäisiä tarjouskilpailuja
- sopimuksen puutteellinen täytäntöönpano ei johda seuraamusten soveltamiseen tai toimeksisaajan tai palveluntarjoajan sulkemiseen uusien hankintasopimusten ulkopuolelle.

Tämä luettelo ei kuitenkaan ole tyhjentävä. Asianomaisten yksiköiden ja viranomaisten olisi laajennettava sitä.

Osana petosten (ja sääntöjenvastaisuuksien) torjuntaa ⁽¹¹²⁾ komissio kehitti talousarvion menopuolelle joukon tiedonlouhinta- ja riskienpisteytysvälineitä, joita kutsutaan nimillä ”Daisy” ja ”Arachne”.

Daisy on analyysiväline tutkimuksesta vastaaville komission yksiköille. Sen avulla käsitellään riskiprofiileja ja varoittavia merkkejä, jotta tarkastusvalmiudet ja muut valvontaresurssit voidaan keskittää riskialteimpiin hankkeisiin.

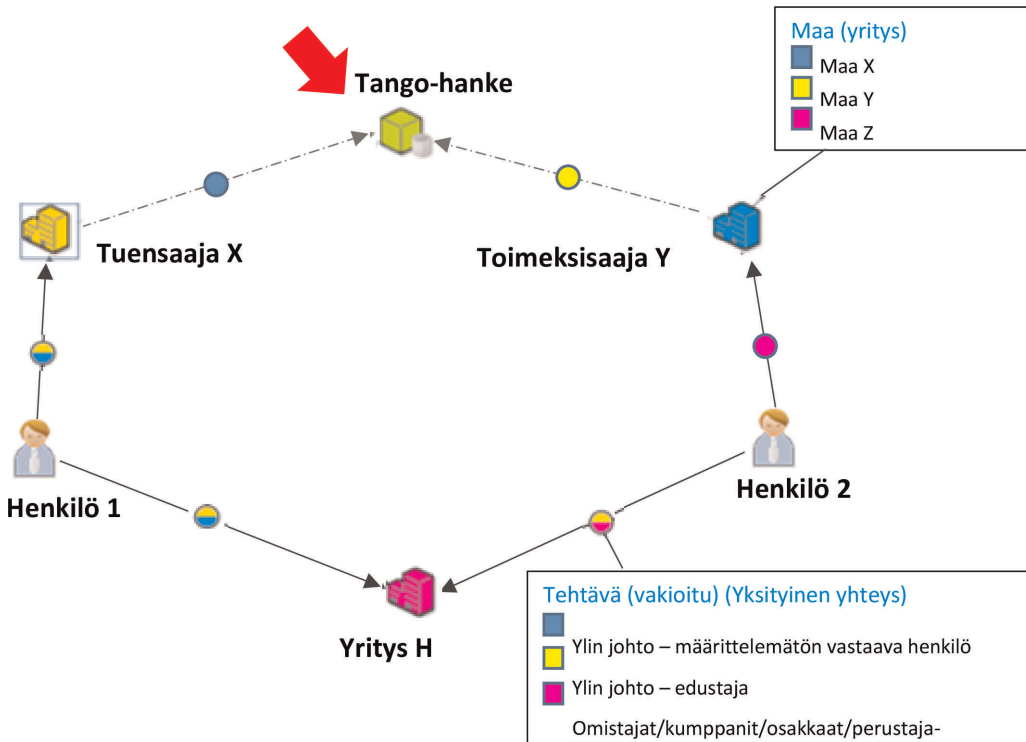
Jäsenvaltioiden viranomaisille tarjottu Arachne ⁽¹¹³⁾ on erityinen tiedonlouhinta- ja riskienpisteytysväline, joka muodostaa hallintoviranomaisten toimittamien tietojen perusteella kattavan hanketietokannan. Se täydentää näitä tietoja julkisesti saatavilla olevilla tiedoilla, jotta voidaan eritellä riski-indikaattorien perusteella ne hankkeet, tuensaajat, sopimukset ja toimeksisaajat, jotka saattavat olla alttiita petoksen, eturistiriidan ja sääntöjenvastaisuuksien riskeille. Arachne tunnistaa yli sata riski-indikaattoria, jotka on ryhmitelty seitsemään riskiluokkaan, kuten hankinta-, sopimushallinnointi-, tukielpoisuus-, suorituskyky-, keskittymä-, maine- ja petosvaroituksiin.

Kun Arachne on otettu käyttöön ja se on osa hallinto- ja valvontajärjestelmiä, sillä voidaan lisätä saatavilla olevien tietojen yhteentoimivuutta ja tehostaa hankkeiden valintaa, hallinnon tarkastuksia, muita tarkastuksia ja valvontaa. Arachne voi auttaa havaitsemaan eturistiriitatilanteet ja suojautumaan niiltä. Se näyttää yritysten ja henkilöiden väliset oikeudelliset kytkökset, ja sen avulla voidaan tunnistaa eturistiriidan riskit.

⁽¹¹²⁾ Katso lisätietoja asiakirjasta ”Euroopan rakenne- ja investointirahastot – Ohjeet jäsenvaltioille ja ohjelmaviranomaisille – Petosriskinarviointi sekä tehokkaat ja oikeasuhteiset petostentorjuntatoimenpiteet (EGESIF_14-0021-00): https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_fraud_risk_assessment_fi.pdf.

⁽¹¹³⁾ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=325&intPageId=3587&langId=en> ja <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7883&type=2&furtherPubs=yes>

Käytännön esimerkki Arachnesta:



Tango-hankkeen esimerkissä henkilön 1 (maassa Y oleva hankkeen tuensaaja) ja henkilön 2 (maassa X oleva hankkeen toimeksisaaja) välillä on suora oikeudellinen yhteys yrityksen H kautta, joka sijaitsee eri maassa kuin tuensaaja ja toimeksisaaja. Eturistiriidan olemassaolo on syytä tarkistaa tässä esimerkissä. Tällaisia tietoja voidaan käyttää, jotta varmennukset, valvonta ja tarkastukset voidaan kohdentaa vaikuttavammin ja tehokkaammin. Vaikka edellä olevassa esimerkissä viitataan hankintaan, Arachne on tehokas väline myös silloin, kun halutaan määrittää, ovatko EU:n toimielimen tai kansallisen viranomaisen palveluksessa työskentelevät henkilöt, jotka vastaavat avustuksia ja muita julkisen rahoitustuen muotoja koskevien hakemusten valinnasta ja arvioinnista, tilanteessa, jota voidaan pitää eturistiriitana.

Eturistiriitojen hallintaa varten ei ole olemassa yhtä ainoaa toimintapolitiikkaa, jota voitaisiin soveltaa yhtä tuloksetkaasti kaikissa jäsenvaltioissa ja EU:n toimielimissä. Jotta toimintapolitiikka olisi tuloksellista, siinä olisi aina otettava huomioon kunkin maan poliittinen, hallinnollinen ja oikeudellinen tilanne sekä eri kulttuuri- ja alueympäristöihin liittyvät erityispiirteet, nykyiset suuntaukset ja riskit.

Edellä mainittujen toimenpiteiden lisäksi on lisäriskitekijöitä, tosiseikkoja ja näkökohtia, jotka on otettava huomioon, kun laaditaan toimintaperiaatteita ja menettelyjä, jotta voidaan parantaa luottamusta julkishallintoon ja/tai palauttaa se:

- jotta voidaan varmistaa, että eturistiriitoihin liittyvien riskien käsittelyssä onnistutaan, kaikkien toimien olisi oltava osa laajempaa hallintokulttuuria, joka perustuu suurempaan avoimuuteen, integriteettiin, puolueettomuuteen ja vastuuvollisuuteen
- eturistiriitatilanteiden hallintaa koskevien asianmukaisten toimintaperiaatteiden ja menettelyjen olisi liityttävä tiiviisti jäsenvaltioiden ja EU:n toimielinten petostentorjuntavelvoitteisiin ja siten oltava yksi hallinnon ja politiikan painopisteistä
- eturistiriitojen hallinnasta vastaavien komiteoiden olisi noudatettava yksityiskohtaisia sääntöjä ja tehtävä yksityiskohtaisia tarkistuksia avoimuutta, vastuuvollisuutta ja luotettavuutta koskevien periaatteiden noudattamisen varmistamiseksi.

Toinen eturistiriitojen ehkäisemiseen liittyvä näkökohta koskee tuensaaajia ja toimeksisaajia. Korkeaa suojan tasoa voidaan sovellettavan lainsäädännön mukaisesti ja sen rajoissa edistää myös tarjous- tai ehdotuspyynnön eritelmien vaatimuksissa sekä hankinta- tai rahoitussopimuksen ehdossa. Vaatimukset, joilla estetään eturistiriitoja, voivat koskea erityisesti

- tuensaaajan tai toimeksisaajan valintaa (mihin voi sisältyä sopimuksen keston rajoittaminen ⁽¹¹⁴⁾)
- tuensaaajan tai toimeksisaajan taikka sellaisten henkilöiden tai yhteisöjen, joilla on yhteys tuensaaajaan tai toimeksisaajaan (mukaan lukien tosiasialliset omistajat ja edunsaajat), roolia ehdotuspyynnön valmistelussa
- hankkeen toteuttamista tuensaaajan tai toimeksisaajan toimesta ⁽¹¹⁵⁾
- alihankkijoiden tai kumppaniyhteisöjen valintaa (erityisesti kun on kyse avustuksista, joissa on kumppaneita tai konsortion jäseniä eri jäsenvaltioista tai kolmansista maista).

Tuensaaajille ja toimeksisaajille olisi asetettava esimerkiksi seuraavat velvoitteet: i) pidättäytyminen kaikista eturistiriitoihin johtavista toimista; ja ii) tällaisten toimien ja muiden asiaankuuluvien velvoitteiden siirtäminen luonnollisille henkilöille, joilla on valtuudet edustaa tuensaaajaa tai toimeksisaajaa tai tehdä päätöksiä sen puolesta, tai muulle henkilöstölle tai sopimuksen täytäntöönpanoon osallistuville kolmansille osapuolille, alihankkijat mukaan luettuina.

Tuensaaajien ja toimeksisaajien on niin ikään varmistettava, että edellä mainitut henkilöt eivät joudu tilanteeseen, joka voisi aiheuttaa eturistiriidan, ja ilmoitettava välittömästi kaikista tilanteista, jotka voivat muodostaa eturistiriidan tai ammatillisen eturistiriidan sopimuksen täytäntöönpanon aikana. Tuensaaajien ja toimeksisaajien on ryhdyttävä välittömiin toimiin tilanteen korjaamiseksi, ja hankintaviranomaisen on i) tarkistettava, että kyseiset toimet ovat asianmukaisia; ii) vaadittava tuensaaajaa tai toimeksisaajaa toteuttamaan lisätoimenpiteitä asettamassaan määräajassa; ja/tai iii) päätettävä olla tekemättä erillissopimusta (puitesopimusten tapauksessa) tämän toimeksisaajan kanssa. Tulojen ja menojen hyväksyjän tai asianomaisen viranomaisen olisi käytettävä harkintavaltaa ja harkittava huolellisesti käsillä olevassa asiassa käytettävissä olevien oikeussuojakeinojen luonnetta ja vaikutusta.

—

⁽¹¹⁴⁾ Esimerkiksi silloin, kun on kyse sellaisten riippumattomien ulkoisten tarkastuselinten tai asiantuntijoiden valinnasta, jotka laativat ulkoisia tarkastuskertomuksia Euroopan tason poliittisten puolueiden tai Euroopan tason poliittisten säätiöiden vuosittain päätöksistä ja joiden sopimuksen kesto on rajattu viiteen vuoteen ja sopimuskausien lukumäärä enintään kahteen vuoden 2018 varainhoitoasetuksen 233 artiklan mukaisesti.

⁽¹¹⁵⁾ Kuten suoran hallinnoinnin tapauksessa: vuoden 2018 varainhoitoannoksen liitteessä I olevan 20.6 kohdan mukaisesti ”hankintaviranomainen voi katsoa, että talouden toimijalla ei ole vaadittua ammatillista pätevyyttä sopimuksen täyttämiseksi asianmukaisia laatuvaatimuksia noudattaen, jos hankintaviranomainen on todennut, että talouden toimijalla on eturistiriitoja, jotka voivat vaikuttaa kielteisesti sen toimintaan”.

LIITE I

Muita havainnollistavia esimerkkejä eturistiriidoista*Esimerkki nro 1*

D on hallintoviranomaisen (tai maksajaviraston tai komission yksikön) johtaja ja vastaa hankeavustusten lopullisesta hyväksymisestä D:n nimittämän, ulkopuolisista asiantuntijoista koostuvan lautakunnan tiukan ja avoimen arvioinnin jälkeen. D myöntää lautakunnan suosituksen mukaisesti hankkeen tuensaajalle, jonka ylimpään johtoon D:n puoliso/kumppani kuuluu. Vaikka ei olisi viitteitä siitä, että D on vaikuttanut lautakunnan arviointiin, D on vastuussa myöntämismenettelyn valvonnasta, joten hänen on ilmoitettava eturistiriidasta ja annettava esimiehensä päättää, jätetäänkö hänet kyseisen menettelyn ulkopuolelle.

Esimerkki nro 2

Henkilöstön jäsen työskentelee komission yksikön, maksajaviraston tai hallintoviranomaisen neuvontaosastolla ja antaa hankkeen A toteuttajille neuvoja heidän hankkeestaan. Myöhemmin kyseinen henkilöstön jäsen siirretään valintayksikköön, jossa hänen tehtävänä on arvioida hankkeesta A jätetty hakemus. Arviointia suoritettaessa henkilöstön jäsenen saattaa vaikuttaa hänen omien neuvojensa arviointi ja hänen toiveensa osoittaa erityisesti johdolle, että hänen neuvonsa olivat oikeat. Tässä yhteydessä olisi otettava huomioon, että hankkeiden valinta on erityisen arkaluonteinen tehtävä talousarvion toteuttamisessa. Jollei hankkeen toteuttajalle annettu neuvonta ole merkityksentöntä (esim. tiedot täytettävistä lomakkeista ja noudatettavista määräajoista), henkilöstön jäsenen aiempi osallistuminen haittaa hänen puolueettomuuttaan ja luo tilanteen, jota voidaan pitää eturistiriitana. (1)

Esimerkki nro 3

C toimii arviointikomitean puheenjohtajana avustusten myöntämistä koskevassa ehdotuspyynnössä. Yksi hakijoista on yritys X, jossa C:n puoliso tai kumppani toimii ylimmässä johdossa. Se, että C:n puoliso tai kumppani on johtavassa asemassa yhdessä hakijayrityksistä, luo eturistiriitana pidettävän tilanteen, koska puheenjohtajalla voi olla henkilökohtainen intressi, joka liittyy hänen puolisonsa tai kumppaninsa yrityksen taloudelliseen hyvinvointiin tai hänen puolisonsa tai kumppaninsa ammatillisen toiminnan tukemiseen. Tämän tilanteen vuoksi on joka tapauksessa erittäin epätodennäköistä, että puheenjohtaja arvioisi ehdotukset puolueettomasti, joten hänen on pidättäydyttävä.

Esimerkki nro 4

Maksajaviraston valvontaelimen jäsen oli myös tukea myöntäneen rahaston tuensaajan hallituksen jäsen. Tämä katsottiin eturistiriidaksi, koska hänellä saattoi olla henkilökohtainen intressi suosia kyseistä tuensaajaa. Maksajavirasto puuttui tilanteeseen pyytämällä, että hallintoneuvoston jäsen eroaa tehtävästään, ja arvioi rahastolle kyseisen toimen osalta aiheutuvien taloudellisten riskien olemassaolon ja laajuuden. Maksajavirasto olisi voinut puuttua tilanteeseen myös sopimalla valvontaelimen jäsenen kanssa järjestelystä, jolla taataan, että tämä pidättäytyy osallistumasta kyseistä tuensaajaa koskevien asioiden käsittelyyn.

(1) Vuosikertomuksessa kuudennesta, seitsemännestä, kahdeksannesta ja yhdeksännestä Euroopan kehitysrahastosta (EKR) rahoitetuista toimista varainhoitovuodelta 2005 (EUVL C 263, 31.10.2006, s. 205) tilintarkastustuomioistuin toteaa, että eturistiriitojen välttämiseksi "sama yksikkö ei voi vastata hanke-ehdotusten valmistelusta yhdessä edunsaajien kanssa ja hankkeiden ja sopimusten valinnasta." (ks. huomautus 47, s. 228).

LIITE II

EU:n säännökset, jotka koskevat eturistiriitoja yhteistyöhön perustuvassa hallinnoinnissa ⁽¹⁾

1) Asetus (EU) N:o 1303/2013 Euroopan rakenne- ja investointirahastoja koskevista yleisistä säännöksistä. Kolmessa artiklassa eli 5 artiklan 3 kohdan d alakohdassa, 34 artiklan 3 kohdan b alakohdassa, 38 artiklan 5 kohdassa ja 39 a artiklan 8 kohdassa viitataan eturistiriitojen välttämistä koskevaan velvollisuuteen seuraavasti:

5 artiklan 3 kohta, ERI-RAHASTOILLE ANNETTAVAN UNIONIN TUEN PERIAATTEET, Kumppanuus ja monitasohallinto

”Siirretään komissiolle valta antaa delegoitu säädös 149 artiklan mukaisesti hyvän kumppanuuden eurooppalaisista käytännesäännöistä, [– –]. Käytännesäännöissä on, samalla kun niissä noudatetaan täysimääräisesti toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta, määritettävä seuraavat:

d) tärkeimmät tavoitteet ja hyvät käytännöt silloin, kun hallintoviranomainen ottaa asiaankuuluvat kumppanit mukaan ehdotuspyyntöjen valmisteluun, ja erityisesti hyvät käytännöt mahdollisten eturistiriitojen välttämiseksi silloin, kun on olemassa mahdollisuus, että asiaankuuluvat kumppanit ovat myös potentiaalisia tuensaaajia, sekä hyvät käytännöt mahdollisuuden antamiseksi asiaankuuluville kumppaneille osallistua edistymistä koskevien kertomusten valmisteluun sekä ohjelmien seurantaan ja arviointiin tämän asetuksen asiaankuuluvien säännösten ja rahastokohtaisten sääntöjen mukaisesti;”

II LUKU – Yhteisölähtöiset paikalliset kehittämishankkeet, Paikalliset toimintaryhmät

34 artiklan 3 kohdan b alakohta

”3. Paikallisten toimintaryhmien tehtäviin kuuluvat: [– –] b) suunnitella syrjimätön ja avoin valintamenettely siten, että vältetään eturistiriidat ja varmistetaan, että vähintään 50 prosenttia valintapäätöksiä tehtäessä annetuista äänistä on peräisin kumppaneilta, jotka eivät ole viranomaisia, ja että valinta on mahdollista tehdä kirjallista menettelyä noudattaen;”

Rahoitusvälineiden käyttöönotto

38 artiklan 5 kohta

”5. Kun tämän artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan a, b ja c alakohdassa tarkoitetut elimet vastaavat rahasto-osuusrahastojen käyttöönotosta, ne voivat siirtää osan käyttöönottoon liittyvistä tehtävistä edelleen rahoituksenvälittäjille, sillä edellytyksellä, että kyseiset elimet varmistavat omalla vastuullaan, että rahoituksenvälittäjät täyttävät varainhoitoasetuksen 33 artiklan 1 kohdassa ja 209 artiklan 2 kohdassa säädetyt vaatimukset. Rahoituksenvälittäjät on valittava avointen, läpinäkyvien, oikeasuhteisten ja syrjimättömien menettelyjen avulla ja eturistiriitoja välttäen.”

39 a artikla

”8. Kun tämän artiklan 5 kohdassa tarkoitetut elimet vastaavat rahasto-osuusrahastojen käyttöönotosta, ne voivat siirtää osan käyttöönottoon liittyvistä tehtävistä edelleen rahoituksenvälittäjille sillä edellytyksellä, että tällaiset elimet varmistavat omalla vastuullaan, että rahoituksenvälittäjät täyttävät varainhoitoasetuksen 33 artiklan 1 kohdassa ja 209 artiklan 2 kohdassa säädetyt vaatimukset. Rahoituksenvälittäjät on valittava avointen, läpinäkyvien, oikeasuhteisten ja syrjimättömien menettelyjen avulla ja eturistiriitoja välttäen.”

⁽¹⁾ Vaikka tässä liitteessä tarkoitettuja oikeusperustoja sovelletaan kaudella 2014–2020, kyseisen kauden menoihin voidaan myöntää rahoitusta Euroopan rakenne- ja investointirahastoista, jos menot ovat aiheutuneet tuensaaajalle ja jos ne on maksettu 1. tammikuuta 2014 ja 31. joulukuuta 2023 välisenä aikana. Lisäksi menoihin voidaan myöntää rahoitusta maaseuturahastosta, jos maksajavirasto tosiasiallisesti maksaa kyseisen tuen 1. tammikuuta 2014 ja 31. joulukuuta 2023 välisenä aikana. Toisin sanoen kauden 2014–2020 hankkeet tai toimet voidaan toteuttaa vuoden 2023 loppuun mennessä.

2) Komission delegoitu asetus (EU) N:o 240/2014^(?) perustuu yleisiä säännöksiä koskevan asetuksen 5 artiklan 3 kohtaan, ja siinä määritellään ERI-rahastojen täytäntöönpanokumppanuuksia koskevat käytäntösäännöt. Siinä viitataan eturistiriitoihin seuraavissa säännöksissä:

11 artikla – Seurantakomitean työjärjestys

”Laatiessaan työjärjestystä seurantakomiteoiden on otettava huomioon seuraavat tekijät:

(f) seurantaan, arviointiin ja ehdotuspyyntöihin osallistuvien kumppaneiden eturistiriitoja koskevat säännökset”;

12 artikla – Tietosuojaan, salassapitoon ja eturistiriitoihin liittyvät velvoitteet

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että ehdotuspyyntöjen ja edistymiskertomusten valmisteluun sekä ohjelmien seurantaan ja arviointiin osallistuvat kumppanit ovat tietoisia tietosuojaan, salassapitoon ja eturistiriitoihin liittyvistä velvoitteistaan.”

13 artikla – Sopivien kumppaneiden osallistuminen ehdotuspyyntöjen valmisteluun

”Hallintoviranomaisten on toteutettava asianmukaiset toimenpiteet mahdollisten eturistiriitojen välttämiseksi, jos ehdotuspyyntöjen valmisteluun tai niiden arviointiin osallistuu sopivia kumppaneita.”

3) Komission delegoidulla asetuksella (EU) N:o 480/2014 täydennetään yleisiä säännöksiä koskevaa asetusta ja siinä viitataan eturistiriitojen välttämiseen säännöissä, jotka koskevat rahoitusvälineiden käyttöönotosta vastaavia elimiä ja suurhankkeiden laadunarviointeja tekeviä riippumattomia asiantuntijoita: ^(?)

6 artikla – Rahoitusvälineiden käyttöönotosta vastaavien yhteisöjen asemaa, vastuuta ja tehtäviä koskevat erityissäännöt (Asetuksen (EU) N:o 1303/2013 38 artiklan 4 kohdan kolmas alakohta)

”1. Rahoitusvälineiden käyttöönotosta vastaavien yhteisöjen on hoidettava velvoitteensa sovellettavan lainsäädännön mukaisesti ja toimittava sellaiselta ammatilliselta yhteisöltä odotettavalla ammatillisella huolellisuudella, tehokkuudella, avoimuudella ja tarkkuudella, jolla on kokemusta rahoitusvälineiden käyttöönotosta. Niiden on varmistettava, että

a) rahoitusvälineistä maksettavan tuen loppukäyttäjät valitaan ottaen asianmukaisesti huomioon rahoitusvälineen luonne ja rahoitettavien investointihankkeiden taloudellinen elinkelpoisuus. Valinnan on oltava avoin, sen on perustuttava objektiivisiin perusteisiin eikä se saa aiheuttaa eturistiriitaa; [––]”

7 artikla – Rahoitusvälineiden käyttöönotosta vastaavien yhteisöjen valintaperusteet (Asetuksen (EU) N:o 1303/2013 38 artiklan 4 kohdan kolmas alakohta)

”2. Valitessaan 1 kohdassa tarkoitettua yhteisöä hallintoviranomaisen on otettava asianmukaisesti huomioon käyttöön otettavan rahoitusvälineen luonne, yhteisön aiempi kokemus samankaltaisten rahoitusvälineiden käyttöönotosta, ryhmään ehdotettujen jäsenten asiantuntemus ja kokemus sekä yhteisön toiminnallinen ja taloudellinen kapasiteetti. Valinnan on oltava avoin, sen on perustuttava objektiivisiin perusteisiin eikä se saa aiheuttaa eturistiriitaa.

f) tapauksissa, joissa rahoitusvälineen käyttöönotosta vastaava yhteisö kohdentaa rahoitusvälineeseen omia varoja tai jakaa riskin, etujen yhteensovittamiseksi ja mahdollisten eturistiriitojen lieventämiseksi ehdotetut toimenpiteet.”

^(?) Komission delegoitu asetus (EU) N:o 240/2014, annettu 7 päivänä tammikuuta 2014, Euroopan rakenne- ja investointirahastoissa harjoitettavaa kumppanuutta koskevista eurooppalaisista käytäntösäännöistä (EUVL L 74, 14.3.2014, s. 1).

^(?) Komission delegoitu asetus (EU) N:o 480/2014, annettu 3 päivänä maaliskuuta 2014, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1303/2013 täydentämisestä (EUVL L 138, 13.5.2014, s. 5).

22 artikla – Laadunarvioinnin tekeviä riippumattomia asiantuntijoita koskevat vaatimukset

(Asetuksen (EU) N:o 1303/2013 101 artiklan neljäs alakohta)

”1. Asetuksen (EU) N:o 1303/2013 101 artiklan kolmannessa alakohdassa tarkoitetun suurhankkeiden laadunarvioinnin tekevät riippumattomat asiantuntijat, a) [– –] e) [– –];

f) joilla ei ole eturistiriitoja millään tasolla suhteessa suurhankkeeseen; [– –]”

4) Komission delegoitu asetus (EU) N:o 639/2014 ⁽⁴⁾ yhteisen maatalouspolitiikan tukijärjestelmissä viljelijöille myönnettäviä suoria tukia koskevista säännöistä:

38 artikla – Kansallisiin tai alueellisiin sertifiointijärjestelmiin sovellettavat vaatimukset

”Julkisten tai yksityisten sertifiointielinten on täytettävä seuraavat ehdot:

[– –] niiden on oltava puolueettomia, eikä niillä saa olla sertifiointitehtävien hoitamiseen liittyviä eturistiriitoja.”

5) Asetus (EU) N:o 1305/2013 ⁽⁵⁾ Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) tuesta maaseudun kehittämiseen sisältää myös seuraavat eturistiriitojen välttämistä koskevat säännökset:

15 artikla – Neuvonta-, tilanhoito- ja lomituspalvelut

”3. Neuvontapalveluja antamaan valituilla viranomaisilla tai elimillä on oltava asianmukaiset resurssit eli säännöllisesti koulutettua ja pätevää henkilöstöä sekä neuvontakokemusta, ja niiden neuvontatoiminnan on oltava luotettavaa aloilla, joilla ne antavat neuvontaa. Tämän toimenpiteen mukaiset palvelujen tarjoajat on valittava sekä julkisille että yksityisille elimille avoimella valintamenettelyllä. Kyseisen valintamenettelyn on oltava puolueeton, ja sen ulkopuolelle on jätettävä hakijat, joihin liittyy eturistiriitoja.”

IV OSASTO – MAATALOUDEN TUOTTAVUUTTA JA KESTÄVYYTTÄ KOSKEVA eurooppalainen innovaatiokumppanuus

56 artikla – Toimijaryhmät

1. Eurooppalaisen innovaatiokumppanuuden toimijaryhmät ovat osa maatalouden tuottavuutta ja kestävyyttä koskevaa eurooppalaista innovaatiokumppanuutta. Niiden perustajina ovat keskeiset toimijat, kuten viljelijät, tutkijat, neuvojat sekä maatalous- ja elintarvikealalla toimivat yritykset, jotka ovat eurooppalaisen innovaatiokumppanuuden tavoitteiden saavuttamisen kannalta merkityksellisiä.

2. Eurooppalaisen innovaatiokumppanuuden toimijaryhmien on otettava käyttöön sisäiset menettelyt, joilla varmistetaan niiden toiminnan ja päätöksenteon avoimuus ja vältetään eturistiriidat.

6) Komission delegoidussa asetuksessa (EU) N:o 907/2014 ⁽⁶⁾ mainitaan eturistiriidat erityisesti YMP:n maksajavirastojen hyväksymisperusteissa seuraavasti:

⁽⁴⁾ Komission delegoitu asetus (EU) N:o 639/2014, annettu 11 päivänä maaliskuuta 2014, yhteisen maatalouspolitiikan tukijärjestelmissä viljelijöille myönnettäviä suoria tukia koskevista säännöistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1307/2013 täydentämisestä ja mainitun asetuksen liitteen X muuttamisesta (EUVL L 181, 20.6.2014, s. 1).

⁽⁵⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1305/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) tuesta maaseudun kehittämiseen ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 kumoamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 487).

⁽⁶⁾ Komission delegoitu asetus (EU) N:o 907/2014, annettu 11 päivänä maaliskuuta 2014, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 täydentämisestä maksajavirastojen ja muiden elinten, varainhoidon, tilien tarkastamisen, vakuuksien sekä euron käytön osalta (EUVL L 255, 28.8.2014, s. 18).

LIITE I, 1 kohdan B alakohdan v alakohta

"v) Toteutetaan asianmukaiset toimenpiteet eturistiriitojen välttämiseksi, kun maksupyyntöjen tarkistuksen, hyväksymisen, maksamisen ja kirjanpidon kannalta vastuullisessa tai arkaluonteisessa asemassa oleva henkilö toimii myös maksajaviraston ulkopuolella muissa tehtävissä."

7) Vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahastoa ("FEAD") koskevaan asetukseen (7) sisältyvät seuraavat säännökset:

2 artikla – Määritelmät

"Sovelletaan seuraavia määritelmiä:

2) 'vähävaraisimmilla' tarkoitetaan luonnollisia henkilöitä, jotka ovat yksittäisiä henkilöitä tai tällaisten henkilöiden muodostamia perheitä, kotitalouksia tai ryhmiä, joiden avuntarve on todettu sellaisin objektiivisin perustein, jotka kansalliset toimivaltaiset viranomaiset ovat vahvistaneet asianomaisia sidosryhmiä kuultuaan eturistiriitoja välttämällä tai jotka kumppaniorganisaatiot ovat määrittäneet ja jotka kyseiset kansalliset toimivaltaiset viranomaiset ovat hyväksyneet ja joihin voi sisältyä elementtejä, jotka mahdollistavat kohdentamisen tietyillä maantieteellisillä alueilla eläville vähävaraisimmille;"

13 artikla – Täytäntöönpanokertomukset ja indikaattorit

"1. Jäsenvaltioiden on vuosina 2015–2023 toimitettava komissiolle vuosittain viimeistään 30 päivänä kesäkuuta toimenpideohjelmaa koskeva vuotuinen täytäntöönpanokertomus edelliseltä varainhoitovuodelta.

2. [– –] Jäsenvaltioiden on kuultava asianomaisia sidosryhmiä toimenpideohjelman I täytäntöönpanokertomuksista eturistiriitoja välttämällä. Kertomukseen liitetään tiivistelmä näiden asianomaisten sidosryhmien huomautuksista."

14 artikla – Arviointikokoukset (8)

"1. Komissio ja jäsenvaltiot tapaavat vuosittain vuosina 2014–2023, jollei toisin sovita, arvioidakseen toimenpideohjelman täytäntöönpanon edistymistä [– –]

2. Arviointikokouksen puheenjohtajana toimii komissio. Asianomaiset sidosryhmät kutsutaan osallistumaan toimenpideohjelman I arviointikokouksiin lukuun ottamatta niitä kokouksen osia, joiden osalta niiden osallistuminen johtaisi eturistiriitoihin tai tarkastuksen kohteena olevien asioiden salassapitovelvollisuuden rikkomiseen."

32 artikla – Hallintoviranomaisen tehtävät

"1. Hallintoviranomainen vastaa toimenpideohjelman hallinnoinnista moitteettoman varainhoidon periaatetta noudattaen.

2. Kun kyseessä on toimenpideohjelman hallinto, hallintoviranomaisen tehtävänä on

b) laatia 11 artiklassa tarkoitetut vuotuiset ja lopulliset täytäntöönpanokertomukset ja toimittaa ne komissiolle sen jälkeen, kun toimenpideohjelman I osalta on kuultu asianomaisia sidosryhmiä eturistiriitoja välttämällä ja toimenpideohjelman II osalta 13 artiklassa tarkoitettu seurantakomitea on ne hyväksynyt;"

8) Turvapaikka- ja maahanmuuttorahastoa (AMIF) ja sisäisen turvallisuuden rahastoa (ISF) koskevista yleisistä säännöksistä annetun asetuksen (9) johdanto-osan 12 kappaleessa viitataan eturistiriitoihin:

"(12) Jäsenvaltioiden olisi luotava suhteellisuusperiaatetta noudattaen ja mahdollisimman vähän hallinnollista rasitetta aiheuttaen kumppanuussuhde asianomaisten viranomaisten ja elinten kanssa kansallisten ohjelmien valmistelua ja toteutusta varten koko monivuotisen ohjelmakauden ajan. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että kumppanien välillä ei ole mitään eturistiriitaa ohjelmasuunnittelujakson eri vaiheissa."

(7) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 223/2014, annettu 11 päivänä maaliskuuta 2014, vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahastosta (EUVL L 72, 12.3.2014, s. 1).

(8) Ks. maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston 26.2.2014 julkaisema petoksantorjuntatoimenpiteitä hyväksymisedellytysten yhteydessä koskeva ohjeasiakirja ("Anti-fraud Measures as foreseen in the context of Accreditation Criteria").

(9) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 514/2014, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoon sekä poliisiyhteistyön, rikollisuuden ehkäisemisen ja torjumisen sekä kriisinhallinnan rahoitusvälineeseen sovellettavista yleisistä säännöksistä (EUVL L 150, 20.5.2014, s. 112).