

Arachne

PERUSKIRJA

ARACHNE-RISKINARVIOINTIVÄLINEEN KÄYTTÖÖNOTTOA JA KÄYTTÖÄ VARTEN HALLINNOINNIN TARKASTUKSISSA



Sisällysluettelo

1	Johdanto ja tarkoitus	3
2	Yleiset periaatteet	3
3	Arachne-riskinarviointivälineen hyödyt ja tulosten käyttö	3
4	Kustannukset ja lisenssimaksut	4
5	Euroopan petostentorjuntaviraston ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen pyynnöstä myönnettävät käyttöoikeudet.....	4
6	Tietosuoja	4
7	Komission yksiköiden tuki Arachnea käyttävälle hallintoviranomaiselle	5
8	Arachnen käyttö komission yksiköissä ja jäsenvaltioiden viranomaisissa.....	6
9	Hallintoviranomaiselle Arachnen käytöstä suuririskisyyden osoittamisessa koituvat hyödyt ja seuraukset	6
10	Lupamenettely ja käyttöoikeudet	7
11	Tietojen toimittaminen.....	7
12	Tietojen laadunvarmistus	8
13	Irtisanominen ja käyttöoikeuden peruuttaminen	8

1 JOHDANTO JA TARKOITUS

Arachne on riskien pisteytykseen tarkoitettu väline, jonka ovat kehittäneet työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioista sekä alue- ja kaupunkipolitiikasta vastaavat komission pääosastot (jäljempänä 'komission yksiköt') tiiviissä yhteistyössä eräiden jäsenvaltioiden kanssa. Komission yksiköiden tarkoituksena on tukea Euroopan rakenne- ja investointirahastoista (ERI-rahastot¹) vastaavia hallintoviranomaisia niiden tekemissä hallinnon tarkastuksissa tarjoamalla riskien pisteytykseen tarkoitettua Arachne-välineen, jonka avulla voidaan tehokkaasti havaita riskialttimmat hankkeet, sopimukset, urakoitsijat ja tuensaajat. Asiasta säädetään yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen (EU) N:o 1303/2013 125 artiklan 4 kohdan c alakohdassa.

Tässä peruskirjassa vahvistetaan hallintoviranomaiselle ja komission yksiköille yhteiset periaatteet, jotta hallintoviranomainen voi komission yksiköiden täysimääräisen tuen avulla ottaa Arachnen käyttöön, hyödyntää sitä ja integroida sen ohjelmakaudella 2014–2020 hallinnon tarkastusprosesseihinsä siten, kuin ne on laadittu ja niistä on päätetty ohjelman yksityiskohtien ja riskinarviointien perusteella.

Käyttämällä Arachnea ohjelman hallintoviranomainen sitoutuu noudattamaan tässä peruskirjassa esitettyjä periaatteita.

2 YLEISET PERIAATTEET

Hallintoviranomainen sitoutuu sisällyttämään Arachne-riskinarviointivälineen osaksi yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 125 artiklan 4 kohdan c alakohdan mukaisia petostentorjuntatoimenpiteitä, joilla parannetaan petostentorjunnan tehokkuutta ja vaikuttavuutta ja estetään sääntöjenvastaisuuksia, ja integroimaan kyseisen välineen hallinnon tarkastusprosesseihinsä noudattaen menettelyjä, jotka hallintoviranomainen on päättänyt ottaa käyttöön. Tämän saavuttamiseksi komission yksiköt aikovat tukea hallintoviranomaisia teknisesti ja hallinnollisesti tämän tietoteknisen välineen asentamiseksi, integroimiseksi ja käyttämiseksi ja tarjota riskilaskelmat.

3 ARACHNE-RISKINARVIOINTIVÄLINEEN HYÖDYT JA TULOSTEN KÄYTTÖ

Arachne edustaa uusinta käytettävissä olevaa tekniikkaa tiedonlouhinnan ja -rikastuksen alalla. Edistyneen teknologian avulla voidaan

- parantaa hallinnon tarkastusten tehokkuutta ja vaikuttavuutta ja käyttää näin asiakirjatarkastuksiin ja paikalla tehtäviin tarkastuksiin saatavilla olevat henkilöresurssit parhaalla mahdollisella tavalla
- tarjota hallintoviranomaiselle mahdollisuus dokumentoida hallinnon tarkastusten tehon ja vaikutusten kasvu
- estää mahdollisia sääntöjenvastaisuuksia ja siten karsia virheitä, mikä on komission ja hallintoviranomaisten yhteinen tavoite
- ottaa käyttöön tehokas ja oikeasuhteinen petostentorjuntatoimenpide yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 125 artiklan 4 kohdan c alakohdan mukaisesti.

¹ Tällä hetkellä saatavilla seuraavissa rahastoissa: aluekehitysrahasto, Euroopan sosiaalirahasto, koheesiorahasto ja vähävaraisimmille suunnattu eurooppalaisen avun rahasto.

Hallintoviranomaisen ja käyttöoikeuden saavien asianomaisten elinten työntekijöiden on käytettävä Arachnen avulla riskien laskennasta saatuja tuloksia ainoastaan hallinnoinnin tarkastuksiin eikä oman edun tavoitteluun tai muihin tarkoituksiin.

4 KUSTANNUKSET JA LISENSSIMAKSUT

Komission yksiköt tarjoavat Arachnen hallintoviranomaisille maksutta. Elleivät olosuhteet muutu ennakoimattomasti, komission yksiköt tarjoavat Arachnen ja sen tietokantojen käyttöoikeuden, ylläpidon, koulutuksen ja tuen koko nykyisen ohjelmakauden 2014–2020 ajan (kauden päättämiseen saakka).

5 EUROOPAN PETOSTENTORJUNTAVIRASTON JA EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN PYYNNÖSTÄ MYÖNNETTÄVÄT KÄYTTÖOIKEUDET

Komission yksiköt eivät aio myöntää Euroopan tilintarkastustuomioistuimelle ja Euroopan petostentorjuntavirastolle (OLAF) automaattista pääsyä Arachnen riskilaskelmien tuloksiin. OLAF ja Euroopan tilintarkastustuomioistuin voivat kuitenkin asianmukaisesti perustelluissa olosuhteissa tapauskohtaisesti pyytää komission yksiköiltä tietoa lasketuista riskeistä.

Yleisesti ottaen kaikkien Euroopan tilintarkastustuomioistuimen ja OLAFin pyyntöjen olisi koskettava tapauksia, jossa epäillään EU:n rahoituksen väärinkäyttöä tai siihen liittyvää petosta. Komission yksiköt arvioivat tietojensiirron tarpeellisuuden ja perusteet tapauskohtaisesti.

6 TIETOSUOJA

Euroopan komissio toimitti 17. toukokuuta 2013 Euroopan tietosuojavaltuutetulle vaaditun ilmoituksen henkilötietojen käsittelystä. Euroopan tietosuojavaltuutettu antoi 17. helmikuuta 2014 (viite 2013-0340) myönteisen lausunnon siitä, että Arachne on asetuksen (EY) N:o 45/2001 säännösten mukainen. Se teki komission yksiköiden tiloihin 30. kesäkuuta ja 1. heinäkuuta 2016 tarkastuksen, jossa selvitettiin annettujen suositusten jatkotoimet ja varmistettiin suositusten noudattaminen. Suositukset, jotka sisältyivät 24. marraskuuta 2016 annettuun kertomukseen (viite 2016-0441), on pantu asetuksen (EY) N:o 45/2001 noudattamiseksi täysimääräisesti täytäntöön, mukaan lukien seuraavat näkökohdat:

- asetuksen (EY) N:o 45/2001 10 artiklassa tarkoitettu erityisiä tietoryhmiä koskeva käsittely sekä toteutetut suojatoimet, joilla varmistetaan tietojen tarpeellisuus, oikeasuhteisuus ja laatu
- palautemenettelyn toiminnot, joiden kautta Arachnen käyttäjät voivat ilmoittaa virheistä tai epäjohtonmukaisuuksista
- toteutetut toimenpiteet, joilla varmistetaan ulkoisista medialähteistä saatujen tietojen korkea laatu
- tietojen säilytysaikojen käytännön toteutus
- rekisteröityjen oikeuksien käyttäminen
- henkilötietojen turvallisuuden hallintaa Arachnessa koskevat yleiset näkökohdat (asetuksen (EY) N:o 45/2001 22 artikla).

Arachne-riskinarviointiväline perustuu sisäisiin ja ulkoisiin tietoihin. Sisäiset tiedot (hankkeet, tuensaajat, sopimukset, urakoitsijat ja kustannukset) on poiminut paikallisista tietokonejärjestelmistään hallintoviranomainen, joka on sitten ladannut ne komission yksiköiden erilliselle palvelimelle.

Ulkoisten tietojen toimittajina on kaksi ulkopuolista palveluntarjoajaa, joiden kanssa komission yksiköt ovat tehneet sopimuksen. Ensimmäinen tietokanta sisältää yli 200 miljoonan yrityksen rahoitustiedot sekä tiedot niiden osakkeenomistajista, tytäryhtiöistä ja virallisista edustajista. Toinen tietokanta muodostuu poliittisesti vaikutusvaltaisten henkilöiden luettelosta, seuraamusten luetteloista, täytäntöönpanotoimien luetteloista ja kielteisen mediajulkisuuden kohteena olevien luetteloista. Kaikki nämä tiedot on julkaistu virallisesti ja ovat julkisesti saatavilla. Viimeksi mainittujen eli ulkoisten tietojen käsittelyssä sovelletaan asetuksen (EY) N:o 45/2001 10 artiklan 5 kohtaa. Tietoja käsitellään yksinomaan sitä varten, että voitaisiin määrittää petosten ja sääntöjenvastaisuuksien riski tuensaajien, urakoitsijoiden, sopimusten ja hankkeiden tasolla hankkeen hyväksymis- ja toteutusvaiheissa.

Jos Arachnen käyttäjä haluaa oikaista virheellisen yhteyden sisäisen ja ulkoisen tiedon välillä, hänen on esitettävä pyyntö palautemenettelyä kautta.

Sisäiset tiedot ja laskettujen riskien tulokset tallennetaan ERI-rahastojen täytäntöönpanoasetusten säännösten mukaisesti eli kolmen vuoden ajan vuosia 2007–2013 koskevan ohjelmakauden viimeisen maksuerän suorittamisesta ja kolmen vuoden ajan sen vuoden jälkeen, jona komissio on hyväksynyt toimenpideohjelman vuotuisen tilinpäätöksen ohjelmakauden 2014–2020 osalta.

Arachne-ohjelmistoa käyttävän hallintoviranomaisen on noudatettava kansallisia ja EU:n tietosuojasääntöjä. Tätä varten hallintoviranomaisten on ilmoitettava tuensaajille, että niitä koskevia, ulkopuolisista tietokannoista saatavilla olevia tietoja käsitellään riski-indikaattoreiden tunnistamiseksi. Tuensaajille on tiedotettava asiasta mieluiten lisäämällä tuen tai sopimuksen hakemusasiakirjoihin tietosuojalausekkeet. Komission yksiköt ovat perustaneet verkkosivuston², jolla selitetään tietojen analysointiprosessi ja -tarkoitus. Hallintoviranomaisen on pantava omalle verkkosivustolleen linkki tähän verkkosivustoon. Riskilaskelman tulokset ovat sisäisiä tietoja, joita käytetään hallinnon tarkastuksiin, joten niihin sovelletaan tietosuojavaatimuksia eikä niitä pidä julkaista (**ei komission yksiköiden eikä hallintoviranomaisten toimesta**).

7 KOMISSION YSIKÖIDEN TUKI ARACHNEA KÄYTTÄVÄLLE HALLINTOVIRANOMAISALLE

Komission yksiköt tukevat hallintoviranomaista, jotta tämä voi käyttää Arachnea tehokkaasti ja vaikuttavasti.

Tuki muodostuu seuraavista:

- Arachnen tekninen asennustuki
- tekninen tuki, jotta hallintoviranomainen voi lähettää tietoja Arachnen kanssa tapahtuvaan tiedonvaihtoon tarvittavassa XML-muodossa
- pääkäyttäjien alkukoulutus periaatteella ”kouluta kouluttajia”, jotta mahdollistetaan Arachnen tehokas ja tuloksellinen käyttö
- koulutus Arachnen merkittävien päivitysten jälkeen
- neuvonta Arachnen yhdistämiseksi päivittäiseen hallinnon tarkastusmenettelyyn

² <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=325&intPageId=3587&langId=fi>

- jatkuva tuki tehokkaan käytön helpottamiseksi aina kun se on mahdollista käytettävissä olevin resurssein
- hallintoviranomaisten kokemusten ja hyvien käytäntöjen vaihdon edistäminen Arachnen kautta.

8 ARACHNEN KÄYTTÖ KOMISSION YKSIKÖISSÄ JA JÄSENVALTIOIDEN VIRANOMAISSISSA

Komission yksiköiden tarkastajilla on pääsy Arachnen riskilaskelman tuloksiin ja yritysten tietokantaan. Komission tarkastajat voivat tarkastella todettuja riskejä tarkastuksen valmisteluvaiheessa sen jälkeen, kun hankkeet on valittu tarkastettaviksi. Komission yksiköt eivät kuitenkaan voi käyttää Arachnea hankkeiden otoksen valitsemiseksi, koska tulosta ei voida pitää edustavana ohjelman sellaisen osan kannalta, jota mahdollisesti koskevat samat riskit.

Komission yksiköt voivat tehdä järjestelmätarkastuksia keskeisen vaatimuksen nro 7 osalta (riittävät menettelyt petoksia vastaan), kuten myös horisontaalisen analyysin³. Tässä yhteydessä komission yksiköt tutkivat Arachnen tuloksia ja sitä, kuinka tehokkaasti hallintoviranomainen tai sen välittävät elimet ovat sitä käyttäneet.

Komission yksiköt panevat merkille, että on jäsenvaltioiden viranomaisten vastuulla määritellä tarkastettavien hankkeiden otos tai perusjoukko Arachnella laskettujen riski-indikaattoreiden ja riskipisteiden perusteella. Komissio kuitenkin painottaa, että jäsenvaltioiden olisi määriteltävä etukäteen riskipisteanalyysija koskeva strategia, jonka perusteella hankkeet valitaan tarkastettaviksi. Komissio panee merkille myös, että tarkastettavien hankkeiden otoksen määrittämisessä on otettava huomioon ammatillinen harkinta ja resurssien rajallisuus. Jotta jäsenvaltioiden viranomaisten voivat osoittaa tarkastettujen yksittäisten tapausten osalta toteutetut toimet, niiden olisi pidettävä kirjaa toiminnoista, korjauksista ja tapausten hylkäyksistä. Tapausten hylkäysten osalta jäsenvaltioiden viranomaisten olisi Arachnen tapausten hallinnointijärjestelmää käyttäen dokumentoitava päätös jättää tarkastamatta suuririskisiä hankkeita.

9 HALLINTOVIRANOMAISELLE ARACHNEN KÄYTÖSTÄ SUURIRISKISYYDEN OSOITTAMISESSA KOITUVAT HYÖDYT JA SEURAUKSET

Arachne varoittaa hallintoviranomaista riskialtteimmista hankkeista, sopimuksista, urakoitsijoista ja edunsaajista ja auttaa sitä kohdentamaan hallinnolliset valmiutensa tarkastuksiin.

Jos hallintoviranomainen katsoo riskien pisteytyksen tulosten ja riskien myöhemmän tarkastuksen perusteella, että menoissa saattaa olla sääntöjenvastaisuuksia, se toteuttaa kaikki tarvittavat ja asianmukaiset menettelyt ennen kuin todentamisviranomainen ilmoittaa menot komissiolle. Hallintoviranomaisen on toimittava siten estääkseen, havaitakseen ja korjatakseen sääntöjenvastaisuudet tai petostapaukset ja tehtävä tarvittavat ilmoitukset OLAFille IMS-tietokannan kautta niin kuin hallinto- ja valvontajärjestelmissä määrätään ja voimassa olevien sääntöjen mukaisesti.

Jos hallintoviranomaisen analyysi paljastaa toistuvia riskejä, hallinto- ja valvontajärjestelmiä olisi vahvistettava, jotta estetään riskin esiintyminen tulevaisuudessa. Hallintoviranomaisen olisi sen jälkeen yksilöitävä hankkeet tai toiminnot, joissa näitä toistuvia riskejä esiintyy, ja toteutettava tarvittavat toimenpiteet tilien perustana olevien toimien laillisuuden, asianmukaisuuden ja tukikelpoisuuden varmistamiseksi.

³ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_common_mcs_assessment_fi.pdf

10 LUPAMENETTELY JA KÄYTTÖOIKEUDET

Hallintoviranomaisen vastuulla on ottaa käyttöön tehokkaita ja oikeasuhteisia petostentorjuntatoimenpiteitä yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 125 artiklan 4 kohdan c alakohdan mukaisesti. Komission yksiköt antavat hallintoviranomaisen virallisten ohjeiden mukaisesti tietyille Arachnen käyttäjille paikallisen järjestelmänvalvojan oikeudet. Paikallisilla järjestelmänvalvojilla on oikeus myöntää hallintoviranomaisten, todentamisviranomaisten, tarkastusviranomaisten ja välittävien elinten paikallisille käyttäjille käyttöoikeudet hallinnoimiinsa toimenpideohjelmiin.

Arachnen paikallisten järjestelmänvalvojien on täytettävä seuraavat tehtävät:

- käyttöoikeutta hakevien käyttäjien tunnistaminen sekä sen varmistaminen, että kyseiset käyttäjät ovat osa tietyn toimenpideohjelman hallinto- ja valvontajärjestelmää
- käyttäjätilien luominen Arachnen käyttöoikeuksien hallintotietokantaan ja käyttöoikeuden myöntäminen oikealla käyttäjäroolilla toimenpideohjelmiin, joihin pyydetään käyttöoikeutta
- tiedottaminen käyttäjille heille kuuluvista järjestelmän turvallisuuden ylläpitoa koskevista velvoitteista
- käyttäjien tunnistetietojen jatkuvan paikkansapitävyyden varmistaminen: käyttöoikeuksien lakkauttamisen pyytäminen, kun kyseiset käyttöoikeudet eivät ole enää tarpeen tai aiheellisia (käyttäjätilien määräaikaisten tarkastukset, käyttöoikeuksien lakkauttaminen kyseisen tahon palveluksesta lähteneiden tai sellaisten henkilöiden osalta, joiden tehtävät eivät enää edellytä pääsyä järjestelmään jne.)
- ripeä ilmoittaminen sellaisista epäilyttävistä tapauksista, jotka voivat vaarantaa järjestelmän turvallisuuden.

Epäilyttäväksi toiminnaksi voidaan tässä yhteydessä katsoa seuraavat (luettelo ei ole tyhjentävä):

- käyttöoikeutta pyytää tuntematon henkilö tai organisaatio
- sellaisilla henkilöillä on jatkuva pääsy järjestelmään, joilla ei enää ole oikeutta käyttää järjestelmää
- henkilö käyttää toisen henkilön käyttäjätietoja.

Komission yksiköillä on yleiskuva kaikista käyttäjistä, joille on annettu käyttäjätili Arachnessa, ja ne ottavat yhteyttä hallintoviranomaiseen kerran vuodessa hankkiakseen luettelon kaikista käyttäjistä, joilla on pääsy niiden ERI-rahastojen mukaisiin toimenpideohjelmiin Arachnessa. On hallintoviranomaisen ja/tai paikallisen järjestelmänvalvojan vastuulla validoida tämä luettelo tai muuttaa käyttöoikeuksia määriteltujen menettelyjen mukaisesti.

Hallintoviranomainen sitoutuu ilmoittamaan komission yksiköiden pyynnöstä komissiolle käyttäjät, joille se on myöntänyt käyttöoikeuden (yksityishenkilön koko nimi ja sen elimen/laitoksen nimi, jossa henkilö työskentelee).

11 TIETOJEN TOIMITTAMINEN

Hallintoviranomainen toimittaa komission delegoidun asetuksen (EU) N:o 480/2014 liitteessä III määritellyt Arachnen vaaditun soveltamisalan mukaiset tietokentät toimenpideohjelmista XML-muodossa säännöllisesti (vähintään 3 kuukauden välein).

Hallintoviranomainen voi näiden tietokenttien ohella määritellä muita tietokenttiä, joista ladataan tietoja Arachneen.

Jos hallintoviranomainen ei päivitä tietoja säännöllisesti, komission yksiköt voivat päättää peruuttaa Arachnen käyttöoikeuden.

12 TIETOJEN LAADUNVARMISTUS

Riskilaskelmaa varten käsiteltävien ulkoisten tietojen laatu, luotettavuus ja toimittaminen on palveluntarjoajien vastuulla. Sisäisen tiedon laadun ja määrän takaa hallintoviranomainen. Mitä enemmän hallintoviranomainen tarjoaa sisäisiä tietoja, sitä täsmällisempi on Arachnella saatu riskilaskelman tulos.

13 IRTISANOMINEN JA KÄYTTÖOIKEUDEN PERUUTTAMINEN

Kumpi tahansa osapuoli voi päättää irtisanoa tämän peruskirjan yksipuolisesti. Jos hallintoviranomainen ei noudata edellä mainittuja suuntaviivoja, komission yksiköt ottavat yhteyttä kyseiseen hallintoviranomaiseen keskustellakseen ja arvioidakseen välineen tulevaa käyttöä. Ääritapauksissa komission yksiköt pidättävät itselleen oikeuden peruuttaa kyseisen hallintoviranomaisen oikeuden käyttää Arachnea. Jos hallintoviranomainen päättää lopettaa Arachnen käytön, komission yksiköt poistavat hallintoviranomaisen pyynnöstä Arachne-tietokannasta kaikki kyseisen hallintoviranomaisen asianomaisen toimenpideohjelman osalta lähettämät hankkeisiin ja sopimuksiin liittyvät tiedot.

Michel Servoz
Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden
pääosaston pääjohtaja

Marc Lemaitre
Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston pääjohtaja