

Sanna Virtanen

VALTIONAVUSTUSTEN JA EU-AVUSTUSTEN MAKSAMISEN LOPETTAMINEN JA TAKAISINPERINTÄ

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Pro gradu -tutkielma
Kesäkuu 2019

TIIVISTELMÄ

Sanna Virtanen: Valtionavustusten ja EU-avustusten maksamisen lopettaminen ja takaisinperintä
Pro gradu -tutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma
Julkisoikeus
Kesäkuu 2019

Tutkielmassa selvitetään valtionapuviranomaisen ja avustuksen saajan välisen hallinto-oikeudellisen suhteen jäsentymistä erityisesti julkisen ja yksityisen edun näkökulmasta valtionavustusten ja EU-avustusten maksamisen lopettamisen ja takaisinperinnän tilanteissa. Tarkastelussa ovat valtionavustuslain ja EU:n rakenne- ja investointirahastoja koskevien kansallisten säädösten perusteella tapahtuvat avustuksen maksamisen lopettaminen ja takaisinperintä.

Tutkielmassa selvitetään viranomaisen harkintavallan rajoja näissä tilanteissa sekä mahdollisia eroja valtionavustuslain ja rakenne- ja investointirahastoja koskevien kansallisten säädösten perusteella tapahtuvan avustuksen maksamisen lopettamisen ja takaisinperinnän välillä. Lisäksi tarkastellaan valtionapuviranomaisen ja avustuksen saajan välisen suhteen jäsentymistä ja vastuun jakautumista. Tarkastelussa ovat lisäksi EU-oikeuden vaikutus ja unionin taloudellisen edun turvaamisen huomioon ottaminen näissä tilanteissa voimassa olevan lainsäädännön ja viime aikaisen oikeuskäytännön valossa.

Tutkimuksen lähestymistapa on lainopillinen painottuen käytännölliseen lainoppiin. Tutkimuksessa tarkastellaan pääasiassa oikeussääntöjen sisällön tulkintaa, mutta siihen sisältyy myös teoreettisen lainopin alaan kuuluvaa systematisointia mm. takaisinperintätilanteisiin liittyvän viranomaisen harkintavallan tarkastelun osalta.

Tutkielman johtopäätöksenä on, että valtionavustuslain ja rakenne- ja investointirahastoja koskevien kansallisten lakien perusteella tapahtuvan avustuksen maksamisen lopettamisen ja takaisinperinnän väliset keskeisimmät erot liittyvät toisaalta valtionapuviranomaisen harkintavallan laajuuteen ja toisaalta EU-oikeuden vaikutukseen rakenne- ja investointirahastoja koskevaan kansalliseen lainsäädäntöön. Valtionapuviranomaisen ja avustuksen saajan välinen suhde on avustuksen maksamisen lopettamisen ja takaisinperinnän tilanteissa epäsymmetrinen siten, että vastuu avustetun toiminnan sääntöjen mukaisesta toteuttamisesta on korostetusti avustuksen saajalla etenkin rakenne- ja investointirahastoista myönnetyn avustuksen kohdalla. Avustuksen saajan vastuu korostuu varsinkin avustuksen käyttöön liittyvän selvittämismvöllisyyden osalta. Lisäksi avustuksen saajan etu voi väistyä avustuksen maksamisen lopettamisen tai takaisinperinnän yhteydessä tilanteissa, joissa valtionapuviranomainen on tehnyt virheen avustuksen myöntämisessä tai maksamisessa, jos julkinen etu tätä edellyttää.

Avainsanat: valtionavustus, EU-avustus, avustuksen maksamisen lopettaminen, avustuksen takaisinperintä, viranomaisen harkintavalta

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

SISÄLLYS

LÄHTEET	IV
LYHENNELUETTELO	X
1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkimusaiheen tausta	1
1.2 Aikaisempi tutkimus	3
1.3 Tutkimustehtävän asettaminen	5
1.4 Tutkimusmetodi ja tutkimusaineisto	8
2 VALTIONAVUSTUKSET	12
2.1 Yleisiä oikeudellisia lähtökohtia	12
2.2 Valtionavustuksen myöntäminen	13
2.3 Valtionavustuksen maksaminen, käytön seuranta ja muutoksenhaku	15
3 EU-AVUSTUKSET	17
3.1 Yleisiä oikeudellisia lähtökohtia	17
3.2 ERI-rahastojen kansallinen täytäntöönpano ja avustusten myöntäminen	20
3.3 Avustuksen maksaminen, käytön seuranta ja muutoksenhaku	22
4 VIRANOMAISEN HARKINTAVALLAN LÄHTÖKOHDAT	25
4.1 Avustuksen saajan ja viranomaisen välinen suhde	25
4.2 Viranomaisen toimivalta	27
4.3 Viranomaisen harkintavalta	28
4.4 Viranomaisen harkintavallan rajoitusperiaatteet	30
4.5 Viranomaisen harkintavaltaa takaisinperintätilanteissa ohjaavat keskeiset oikeusperiaatteet	32
4.5.1 Suhteellisuusperiaate	32
4.5.2 Luottamuksensuojan periaate	34
4.5.3 EU-oikeuden tulkintaperiaatteet	38
5 AVUSTUKSEN MAKSAMISEN LOPETTAMISEN JA TAKAISINPERINNÄN PERUSTEET	42
5.1 Viranomaista velvoittavat perusteet	42
5.1.1 Lähtökohtia	42
5.1.2 Velvollisuus avustuksen maksamisen lopettamiseen ja takaisinperintään	44
5.2 Harkinnanvaraiset perusteet	49
5.2.1 Harkinnanvarainen avustuksen maksamisen keskeyttäminen	49
5.2.2 Harkinnanvarainen avustuksen maksamisen lopettaminen ja takaisinperintä	50

5.3 Takaisinperittävän määrän kohtuullistaminen ja takaisinperinnän määräaika.....	54
5.4 Oikeuslähteiden aseman ja merkityksen arviointia	57
5.4.1 Kansalliset oikeuslähteet	57
5.4.2 EU-tason oikeuslähteiden vaikutus.....	61
6 VIRANOMAISEN JA AVUSTUKSEN SAAJAN VÄLISEN SUHTEEN ERITYISPIIRTEITÄ	65
6.1 Avustuspäätöksen pysyvyys.....	65
6.2 Selvittämismääräajan jakautuminen.....	67
6.3 Viranomaisen virhe	71
7 LOPUKSI.....	75
7.1 Yhteenveto.....	75
7.2 Johtopäätökset	76
7.3 De lege ferenda.....	80

LÄHTEET

Kirjallisuus ja artikkelit:

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. Werner Söderström Oy, Porvoo–Helsinki–Juva 1989.

Aarnio, Aulis: Oikeussäännösten systematisointi ja tulkinta. Teoksessa *Minun metodini*. Toim. *Juha Häyhä*. Werner Söderström Lakitieto Oy, Helsinki 1997, s. 35–56.

Aarnio, Aulis: Tulkinnan taito: ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta. *SanomaPro* 2006. Saatavilla osoitteessa <https://verkkokirjahylly.almatalent.fi/teos/06ju323691>. Viitattu 1.5.2019.

Aer, Janne: Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa: hallintolainkäytön antaman oikeussuojan merkitys viranomaistoiminnan auktoriteetin kannalta. Kauppakaari Oyj, Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 2000.

Craig, Paul: Institutions, Power and Institutional Balance. Teoksessa *The Evolution of EU Law*, edited by *Craig Paul & De Búrca, Gráinne*. Second Edition, Oxford 2011, s. 41–84.

Crowe, Richard: The European Council and the Multiannual Financial Framework. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 18 (2016), s. 69–92.

De Witte, Bruno: Direct Effect, Primacy, and the Nature of the Legal Order. Teoksessa *The Evolution of EU Law*, edited by *Craig Paul & De Búrca, Gráinne*. Second Edition, Oxford 2011, s. 323–362.

Foster, Nigel: *EU Law, Directions*. 5th edition, Oxford University Press, 2016.

Herala, Nina: Oikeudenmukainen tasapaino hallinnossa. Teoksessa *Hallinto ja hallintolainkäyttö*. Juhlajulkaisu Heikki Kulla 1950 – 28/8 – 2010. Turun yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta 2010, s. 3-22.

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17, Helsinki 2011.

Knuutinen, Mikko: EU-osarahoitteen tuen takaisinperintä tuensaajalta 1995-2006. Lisensiaattityö, Turun yliopisto 2008.

Koillinen, Mikael: Julkisoikeudellinen perusteettoman edun palautusvelvollisuus. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, *Julkisoikeuden julkaisusarja B:12*. Turku 2000.

Koillinen, Mikael: Luottamuksensuoja eurooppalaisena oikeusperiaatteena. Väitöskirja. Suomalainen lakimiesyhdistys 2012.

Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet. *Talentum Pro* 2018, 10. uudistettu painos. Saatavilla osoitteessa <https://verkkokirjahylly.almatalent.fi/teos/18ju434785>. Viitattu 9.3.2019.

Kulla, Heikki: Sääntelyharkinnasta. Teoksessa *Iura Novit Curia*. Juhlakirja Veijo Tarukannel. Toim. *Paso, Mirjami – Saukko, Petri – Toivanen, Matti*. Helsinki 2013, s. 33-46.

- Mäenpää, Olli:* Eurooppalainen hallinto-oikeus. Talentum 2011, 3. uudistettu painos.
- Mäenpää, Olli:* Hallinto-oikeus. Sanoma Pro 2013, jatkuva julkaisu. Teoksen ajantasaisuus on tarkistettu tammikuussa 2019. Saatavilla osoitteessa <http://fokus.almatalent.fi/teos/ha111>. Viitattu 16.5.2019.
- Mäenpää, Olli:* Yleinen hallinto-oikeus. Alma Talent Oy ja Olli Mäenpää, yhteistyössä Lakimiesliiton Kustannus 2017.
- Niemivuo, Matti – Keravuori-Rusanen, Marietta – Kuusikko, Kirsi:* Hallintolaki. WSOYpro 2010, 2. uudistettu laitos. (*Niemivuo ym.*)
- Ojanen, Tuomas:* EU-oikeuden perusteita. 3., uudistettu laitos. Edita, Helsinki 2016.
- Raitio, Juha:* Euroopan unionin oikeuden periaatteet ja perusvapaudet. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, Helsinki 2017.
- Raitio, Juha:* Euroopan unionin oikeus. TalentumPro, Helsinki 2016.
- Raitio, Juha:* Oikeusvarmuus ja oikeusvoima eurooppaoikeudessa. Defensor Legis N:o 4/2012, s. 403–418.
- Raitio, Juha:* Valtiontuet ja yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut. Teoksessa Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta juhlakirja. Edita, Helsinki 2010.
- Rzotkiewicz, Marek:* The General Principles of EU Law and Their Role in the Review of State Aid Put into Effect by Member States. European State Aid Law Quarterly Vol. 12, Iss. 3, 2013, s. 464–477.
- Siikavirta, Kristian:* Valtiontukien takaisinperinnästä EY-oikeudessa. Lakimies 8/1997 s. 1306–1314.
- Siikavirta, Kristian:* Valtiontuki oikeuden ja politiikan yhtymäkohdassa. Esimerkkinä ympäristönsuojelu. 2007.
- Siikavirta, Kristian:* Valtiontukisäädöksiä ja luottamuksensuoja tuen takaisinperinnässä – KHO 2009:45. Lakimies 4/2010, s. 624–637.
- Suviranta, Outi:* Virkamiehen ratkaisutoiminta ja Euroopan yhteisön oikeus. Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki 1996.
- Suviranta, Outi:* Yleiset opit ja muutoksen hallinta, Oikeusvoimasta luottamuksensuojaan. Lakimies 7-8/2004, s. 1421–1436.
- Tolonen, Hannu:* Oikeus ja sen tulkinnat. Teoksessa Minun metodini. Toim. Juha Häyhä. Werner Söderström Lakitieto Oy, Helsinki 1997.
- Tuori, Kaarlo:* Julkisoikeuden perusteet. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut, Helsinki 2001.
- Tuori, Kaarlo:* Kriittinen oikeuspositivismi. Werner Söderström Lakitieto Oy, Helsinki 2000.
- Tuori, Kaarlo:* Oikeuden ratio ja voluntas. WSOYpro, Helsinki 2007.

Voutilainen, Tomi: Hankintalainsäädännön noudattamatta jättäminen takaisinperinnän perusteena. KHO 2015:82. Lakimies 2015/6, Oikeustapauskommentti, s. 914–924.

Voutilainen, Tomi: KHO 2013:128 – Valtionapuviranomaisen virheet takaisinperinnän kohtuullistamisperusteena. Lakimies 2014/1, Oikeustapauskommentti, s. 130–138.

Ukkola, Markus: Oikeusvoima ja luottamuksensuojan periaate julkisissa hankinnoissa. Edilex 2013/24.

Raportit ja muu aineisto:

EMKR:n Suomen toimenpideohjelma 2014-2020. Saatavilla osoitteessa https://merijakalatalous.fi/wp-content/uploads/Programme_2014FI14MFOP001_2_1_fi.pdf. Viitattu 18.1.2019.

Euroopan komissio: Suuntaviivat rakennerahastojen ja koheesiorahaston yhteisrahoittamiin menoihin liittyvien kustannusten rahoitusoikaisujen määrittämiseksi julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamatta jättämisen vuoksi. Lopullinen versio 29.11.2007, COCOF 07/0037/03-FI. Saatavilla osoitteessa https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/guidelines/financial_correction/correction_2007_fi.pdf. Viitattu 14.5.2019.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuodelta 2017 ja toimielinten vastaukset. Euroopan unionin virallinen lehti 2018/C 357/01. 4. lokakuuta 2018.

Euroopan tilintarkastustuomioistuin: Erityiskertomus nro 8/2011, Yhteisen maatalouspolitiikan alaan liittyvien aiheettomien maksujen takaisinperintä.

Hallintoviranomaisen ohje, Korjaavat toimenpiteet rakennerahastoista myönnettyissä EU-osarahoitteisissa tuissa, 7.7.2011. Saatavilla osoitteessa http://www.rakennerahastot.fi/vanhat_sivut/rakennerahastot/tiedostot/hvo_ohjeet/HVO_OHJE_.pdf. Viitattu 18.4.2019.

Hanketoimijan käsikirja – hankkeen suunnittelu, hakeminen, toteuttaminen ja päättäminen. Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma, Maaseutuvirasto. Saatavilla osoitteessa <https://www.maaseutu.fi/maaseutuverkosto/tuenhakijalle/hanketoimijan-kasikirja/>. Viitattu 19.4.2019.

Julkiset hankinnat - Ohjeita toimijoille yleisimpien virheiden välttämiseksi Euroopan rakenne- ja investointirahastoista rahoitetuissa hankkeissa. Euroopan komissio, helmikuu 2018. Saatavilla osoitteessa https://merijakalatalous.fi/wp-content/uploads/guidance_public_procurement_2018_fi.pdf. Viitattu 19.4.2019.

Kestävää kasvua ja työtä 2014–2020, Suomen rakennerahasto-ohjelma. Saatavilla osoitteessa <https://www.rakennerahastot.fi/documents/10179/43217/Ohjelma-asiakirja+valmis.pdf/>. Viitattu 18.1.2019.

Lainkirjoittajan opas, kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet. Oikeusministeriö 6.9.2013. Verkossa päivitettävä sähköinen versio. Saatavilla osoitteessa <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/>. Viitattu 15.5.2019.

Lainlaatijan EU-opas, kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet. Oikeusministeriö 27.3.2012. Verkossa päivitettävä sähköinen versio. Saatavilla osoitteessa <http://eu-opas.finlex.fi/>. Viitattu 15.5.2019.

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2014-2020. Maa- ja metsätalousministeriö. Saatavilla https://www.maaseutu.fi/globalassets/maaseutuohjelma/programme_2014fi06rdrp001_5_0_fi.pdf. Viitattu 18.1.2019.

Monivuotinen rahoituskehys, Faktatietoja Euroopan unionista – 2018. Euroopan parlamentti. Saatavilla osoitteessa http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fi/FTU_1.4.3.pdf. Viitattu 2.12.2018. (Monivuotinen rahoituskehys 2018)

Ohje Euroopan meri- ja kalatalousrahaston Suomen toimintaohjelman 2014-2020 tukien myöntämisestä ja hallinnoinnista. Maa- ja metsätalousministeriö, Luonnonvaraosasto, 2.2.2016. Saatavilla osoitteessa https://wp.merijakalatalous.fi/wp-content/documents/160202_EMKR-perusohje.pdf. Viitattu 19.4.2019.

Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:46. Opetus- ja kulttuuriministeriö, Helsinki 2017. Saatavilla osoitteessa http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160362/OKM_46_2017.pdf. Viitattu 3.1.2019.

Valtionavustustyöryhmän mietintö. Valtiovarainministeriön julkaisuja – 29/2015.

Virallislähteet:

HE 140/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista.

HE 63/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle valtionavustuslaiksi ja laiksi valtion talousarviosta annetun lain 7 c §:n muuttamisesta.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 242/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennerahastolaiksi sekä laeiksi alueiden kehittämislain ja Kainuun hallintokokeilusta annetun lain muuttamisesta.

HE 146/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi alueiden kehittämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 190/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kehittämistä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista sekä alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta.

HE 118/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevan eurooppalaisen asetuksen kansallisesta täytäntöönpanosta sekä laiksi maatalouden interventiorahastosta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 15/1996 vp – HE 81/1996 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto, Hallituksen esitys laiksi ampuma-aseista ja ampumatarpeista annetun lain muuttamisesta.

PeVL 14/2006 vp – HE 47/2006 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto, Hallituksen esitys valtion tuella rahoitettujenvuokra- ja osaomistusasuntojen asukasvalinnan sekä omistusasuntolainojen tuen myöntämisen perusteita koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 41/2006 vp – HE 192/2006 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto, Hallituksen esitys laeiksi maaseudun kehittämiseen myönnettävistä tuista ja maaseudun kehittämiseen liittyvien ohjelmien hallinnoinnista annetun lain muuttamisesta.

MmVM 16/2014 vp – HE 118/2014 vp Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevan eurooppalaisen asetuksen kansallisesta täytäntöönpanosta sekä laiksi maatalouden interventiorahastosta annetun lain muuttamisesta.

Oikeustapaukset:

Asia 6/64, Costa v ENEL, EYT 15.7.1964

Asia C–142/87, Belgia v komissio, EYT 21.3.1990

Yhdistetyt asiat 205/82–215/82, Deutsche Milchkontor ym. v Saksa, EYT 21.9.1983

Yhdistetyt asiat C–182/03 ja C–217/03 Belgia ja Forum 187 ASBL v komissio, EYT 22.6.2006

KHO 2006:68

KHO 2007:27

KHO 2009:36

KHO 2009:45

KHO 2013:128

KHO 2015:57

KHO 2015:82

KHO 2016:135

KHO 1639/2013

KHO 3906/2014

KHO 3328/2016

KHO 3371/2016

KHO 3375/2016

KHO 2810/2017

KHO 2965/2017

KHO 3644/2017

KHO 220/2018

KHO 1260/2018

Itä-Suomen HAO 11.12.2014 14/5301/4

LYHENNELUETTELO

EAKR	Euroopan aluekehitysrahasto
ELY	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
EMKR	Euroopan meri- ja kalatalousrahasto
EPPO	Euroopan syyttäjänvirasto
ERI	Euroopan rakenne- ja investointirahastot
ESR	Euroopan sosiaalirahasto
EU	Euroopan unioni
EY	Euroopan yhteisö
EYT	Euroopan yhteisöjen tuomioistuin (nykyisin EUT, Euroopan unionin tuomioistuin)
HAO	Hallinto-oikeus
HE	Hallituksen esitys
HL	Hallintolaki 434/2003
KHO	Korkein hallinto-oikeus
MmVM	Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta
OLAF	Euroopan petostentorjuntavirasto
PeLV	Eduskunnan perustuslakivaliokunta
PL	Perustuslaki 731/1999
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
vp	valtiopäivät

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimusaiheen tausta

Valtionavustusten ja EU-rahastoista kansallisesti myönnettävien avustusten maksamisen lopettaminen ja takaisinperintä ovat hallinnollisia toimenpiteitä, joihin liittyy jännitteitä valtionapuviranomaisen¹ ja avustuksen saajan välisen oikeussuhteen näkökulmasta. Näihin toimenpiteisiin päätyminen tarkoittaa yleensä sitä, että avustusta saaneessa hankkeessa kaikki ei ole sujunut avustuspäätöksen mukaisesti. Avustuksen maksamisen lopettamista ja takaisinperintää koskevat säännökset jättävät viranomaiselle harkintavaltaa takaisinperinnästä päätettäessä esimerkiksi sen suhteen, miten hankkeessa syntyneiden kustannusten katsotaan vastaavan avustuspäätöksen mukaista hankkeen talousarviota tai miten hankkeen tavoitteiden katsotaan toteutuneen. Avustuksen maksamisen lopettamis- ja takaisinperintätilanteessa voidaan myös joutua punnitsemaan avustuksen saajan ja valtionapuviranomaisen vastuuta tilanteen synnyssä. Näiden tilanteiden oikeudellinen tarkastelu tarjoaa useita mielenkiintoisia näkökulmia ylipäätään myös julkisen vallan käyttöön ja julkisen ja yksityisen edun punnintatilanteisiin.

Kansallinen valtionavustustoiminta on laajaa ja siitä vastaavat monet eri viranomaiset. Valtionavustuksia myös myönnetään hyvin erilaisiin käyttötarkoituksiin. Avustusten avulla pyritään edistämään erilaisia poliittisia ja yhteiskunnallisia tavoitteita. Valtionavustusten myöntämisen yleisistä perusteista ja menettelyistä säädetään valtionavustuslaissa (688/2001), mutta valtionavustuksiin liittyvää sääntelyä sisältyy laajasti myös alakohtaiseen erityislainsäädäntöön. Merkittäviä valtionavustusten myöntäjiä ovat mm. sosiaali- ja terveysministeriö sekä opetus- ja kulttuuriministeriö². Kansallisiksi valtionavustuksiksi voidaan katsoa valtionavustuslain 1 §:stä johtaen valtion talousarvioon otetusta määrärahasta tai talousarvion ulkopuolisesta valtion rahaston varoista myönnettävät avustukset sekä valtion talousarviossa myönnetyllä valtuudella tehdyt sopimukset tai annetut sitoumukset valtionavustuksesta.

EU-rahastojen osalta tarkasteluni keskittyy rakenne- ja investointirahastoihin (ns. ERI-rahastot), joita EU:n nykyisellä ohjelmakaudella (2014–2020) ovat Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR), Euroopan sosiaalirahasto (ESR), Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto (maaseuturahasto) ja

¹ Käytän termiä valtionapuviranomainen tarkoittamaan yleisesti viranomaista, joka vastaa valtionavustuksen tai kansallisella tasolla myönnettävän EU-avustuksen myöntämisestä, maksamisesta, seurannasta ja mahdollisesta avustuksen maksamisen lopettamisesta ja takaisinperinnästä.

² Sosiaali- ja terveysministeriö myöntää avustuksia mm. terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia edistäviin hankkeisiin, opetus- ja kulttuuriministeriö taas mm. koulutukseen, kulttuuriin, liikuntaan ja nuorisotyöhön liittyviin hankkeisiin.

Euroopan meri- ja kalatalousrahasto (EMKR). EAKR:stä ja ESR:stä käytetään yhteisnimitystä rakennerahastot. ERI-rahastot ovat laajin ns. jaetun hallinnon EU-rahastokokonaisuus, mikä tarkoittaa, että Euroopan komissio (jatkossa komissio) ja jäsenvaltiot hallinnoivat rahaston varoja yhteistyössä. ERI-rahastoihin sovelletaan nykyisellä ohjelmakaudella yhteistä strategiakehystä ja yhteisiä yleisiä säännöksiä³. ERI-rahastoihin kuuluu myös koheesiorahasto, mutta sitä ei toimeenpanna Suomessa⁴.

EU-rahastot ovat pelkistetyksi katsottuna EU:n talousarvioon sisältyviä määrärahoja. Ne ovat olennainen osa EU:n monivuotisia rahoituskehysjä, jotka vahvistetaan kerralla vähintään viiden vuoden jaksolle. Rahoituskehys on tähän mennessä ollut viisi.⁵ Rahoituskehysistä on Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen säädetty neuvoston asetuksella SEUT artiklassa 312(2) säädetyn menettelyn mukaisesti⁶. Rahoituskehys määrittää sekä koko ohjelmakauden että unionin vuosittain budjettien enimmäiskoko ja budjettivarojen jako eri politiikka-aloille ja jäsenvaltioille. Rahoituskehys on näin ollen sekä budjettien että poliittisten painopisteiden ilmaisun väline.⁷ Rahastojen rahoitus rakentuu rahoituskehyskautta vastaaville ohjelmakausille, joille laaditaan kullekin toimialalle tavoiteohjelmia. Rakennerahastojen osalta parhaillaan on käynnissä neljäs ohjelmakausi, joka alkoi vuonna 2014 ja päättyi 2020. Seuraavan ohjelmakauden 2021-2027 valmistelu on parhaillaan käynnissä⁸.

³ Ns. yleisasetus; Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1303/2013, annettu 17. päivänä joulukuuta 2013, Euroopan aluekehitysrahastoa, 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.

⁴ Koheesiorahasto on tarkoitettu ainoastaan niille EU-jäsenvaltioille, joiden bruttokansantulo on alle 90 prosenttia EU:n keskiarvosta asukasta kohden.

⁵ Monivuotinen rahoituskehys 2018, s. 1.

⁶ Nykyisestä rahoituskehysestä on säädetty neuvoston asetuksella (EU, Euratom) N:o 1311/2013, annettu 2. joulukuuta 2013, vuosia 2014–2020 koskevan monivuotisen rahoituskehysen vahvistamisesta. Ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa rahoituskehys hyväksyttiin epämuodollisemmin ja ne vahvistettiin toimielinten (Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission) välisellä sopimuksella. Ks. mm. Crowe 2016, s. 71–72.

⁷ Crowe 2016, s. 71. Ohjelmakauden 2014–2020 rahoituskehys valmistelua on kritisoitu siitä, että valmistelussa noudatettiin monelta osin ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa käytettyjä neuvottelumenettelyjä ja ohitettiin osin SEUT artiklassa 312(2) säädetty menettely. Etenkin Euroopan neuvoston rooli oli prosessissa merkityksellisempi kuin mitä SEUT artiklassa 312(2) säädetään. Ks. Crowe 2016, s. 85–86.

⁸ Ohjelmakautta 2021–2027 koskevien Euroopan komission antamien asetusehdotusten mukaan myös tulevalle ohjelmakaudella ERI-rahastoja koskisi yhteinen strategiakehys ja yhteinen yleisasetus, ks. Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahasto plussaa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä ja rahoitussäännöistä sekä turvapaikka- ja maahanmuuttorahastoa, sisäisen turvallisuuden rahastoa ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälinettä koskevista rahoitussäännöistä, COM(2018) 375 final. 29.5.2018. Maaseuturahasto on kuitenkin esitetty eriytettäväksi omaksi kokonaisuudekseen, ks. Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta sekä asetuksen (EU) N:o 1306/2013 kumoamisesta. COM(2018) 393 final. 1.6.2018.

Tutkielmassani keskeisiä käsitteitä ovat valtionavustus ja EU-avustus, joiden määrittelyssä tukeudun valtionavustuslakiin. Valtionavustuslain 1 §:n mukaan valtionavustuksilla tarkoitetaan tuenluonteista rahoitusta tietyn toiminnan tai hankkeen avustamiseksi. Kansallisten valtionavustusten osalta tarkastelen sellaisia hankeavustuksia, joiden maksamisen lopettamiseen ja takaisinperintään sovelletaan valtionavustuslain säännöksiä. EU-avustuksilla taas tarkoitetaan valtionavustuslain 2 §:n mukaan Euroopan unionin talousarviosta tai muista unionin hallinnassa olevista varoista myönnettävää avustusta tai muuta rahoitusta. EU-avustusten osalta tarkastelen edellä todetusti unionin talousarvioon sisältyvistä ERI-rahastoista myönnettäviä avustuksia. EU-avustuksen synonyyminä käytetään usein termiä EU-tuki, mutta käytän kuitenkin tässä tutkielmassa pääsääntöisesti sanaa avustus niin EU- kuin kansallisistakin tuista tai avustuksista. EU-avustus ja valtionavustus rinnastuvat siten, että kansallisella tasolla hallinnoitavista rahasto-ohjelmista myönnettävät EU-avustukset myönnetään valtionavustuksena ja niitä hallinnoivat viranomaiset toimivat valtionapuviranomaisina⁹.

1.2 Aikaisempi tutkimus

Viranomaisen ja yksityisen välistä hallinto-oikeudellista suhdetta sekä viranomaisen harkintavaltaa ja harkintavallan rajoitusperiaatteita on käsitelty laajasti hallinto-oikeutta koskevassa oikeuskirjallisuudessa¹⁰ ja hyödynnänkin tätä tutkimusta oman tutkielmani tausta-aineistona. Mainittu tutkimus on kuitenkin pääasiassa yleistasoista, eikä näitä kysymyksiä ole viime aikoina käsitelty tutkielmani aihepiirin kontekstissa yksityiskohtaisemmin yksittäisiä oikeustapauskommentaareja lukuun ottamatta.

EU-ohjelmien kansalliseen täytäntöönpanoon liittyviä oikeudellisia kysymyksiä on tutkittu jonkin verran aikaisempien EU-ohjelmakausien osalta. Oman tutkimusaiheeni kannalta *Mikko Knuutisen* lisensointityö EU-osarahoitteen tuen takaisinperintä tuensaajilta vuosina 1995-2006 tarjoaa mielenkiintoisia näkökulmia avustusten takaisinperintään aiemmilla ohjelmakausilla. *Knuutinen* on tarkastellut edellytyksiä, joilla tuensaajaan voidaan kohdistaa tuen palauttamisvaatimus.¹¹ Hänen kysymyksenasettelunsa on siis samankaltainen oman tutkielmani kanssa, mutta koska tutkimus on tehty yli 10 vuotta sitten, on sääntelykehys ollut osin erilainen. Tutkimus antaa vertailukohtaa etenkin

⁹ Asiasta on säädetty mm. alueiden kehittämisestä ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta annetun lain (8/2014) 3 §:ssä.

¹⁰ Mm. Mäenpää, Olli: Eurooppalainen hallinto-oikeus, 2011; Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus, 2013; Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet 2018.

¹¹ Knuutinen 2008, s. 100–104, 112.

siihen, miltä avustusten takaisinperintöjen edellytykset ovat näyttäneet nykyistä EU-ohjelmakautta edeltävänä aikana.

Avustusten takaisinperintää on tutkittu myös EU:n valtiontukisääntelystä tehdyn tutkimuksen yhteydessä kansallisesti melko paljon, etenkin sisämarkkinoille soveltumattomien, kilpailua vääristävien tukien näkökulmasta. *Kristian Siikavirta*, joka on väitellyt valtiontukia koskevasta oikeudesta¹², on tutkinut laajemminkin valtiontukien myöntämiseen ja takaisinperintään liittyvää problematiikkaa¹³. Hän on mm. tarkastellut luottamuksensuojan periaatetta valtiontukien takaisinperintätilanteissa kansallisissa ja EU:n tuomioistuimissa. Myös *Mikael Koillinen* on tutkinut luottamuksensuojan periaatteen merkitystä takaisinperintätilanteissa sekä laajemmin julkisoikeudellisen perusteettoman edun palautusvelvollisuuteen liittyviä kysymyksiä¹⁴. Sekä *Koillinen* että *Siikavirta* ovat todenneet tutkimuksissaan, että valtiontuen sääntelyn käsitteiden ja systematiikan kehittämiseksi on tarpeita ja että valtiontukia koskeva kansallinen sääntely on sekavaa, koska erilaisiin tukimuotoihin sovelletaan eri säännöksiä¹⁵. Vaikka heidän tutkimuksensa liittyvät erityisesti valtiontukisääntelyyn liittyviin kysymyksiin, tarjoavat tutkimukset *Knuutisen* tutkimuksen ohella omalle tutkielmani lähtökohtia, joiden pohjalta lähdän tarkastelemaan avustusten maksamisen lopettamista ja takaisinperintää koskevia kysymyksiä nykyisin voimassaolevan lainsäädännön ja viime aikaisen oikeuskäytännön valossa.

EU-instituutiot, etenkin Euroopan komissio ja Euroopan tilintarkastustuomioistuin, ovat julkaisseet runsaasti materiaalia EU-ohjelmien toimeenpanosta, myös oikeudellisesta näkökulmasta. Näissä julkaisuissa käsitellään usein ohjelmien vaikuttavuutta, mutta myös avustusten maksamista ja takaisinperintää koskevia kysymyksiä. Merkittävää tutkimuksellista otetta näissä julkaisuissa ei yleensä ole, mutta niiden avulla on mahdollista hahmottaa osaltaan säännösten tulkintaa. Mm. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskertomukset ja lausunnot¹⁶ tarjoavat taustoitusta tutkielmalleni.

¹² Siikavirta, Kristian: Valtiontuki oikeuden ja politiikan yhtymäkohdassa. Esimerkkinä ympäristönsuojelu. 2007.

¹³ mm. Valtiontukien takaisinperinnästä EY-oikeudessa. Lakimies 8/1997.

¹⁴ Ks. Koillinen 2000 ja Koillinen 2012.

¹⁵ Siikavirta 2010, s. 634–636.

¹⁶ Esim. Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuodelta 2017 ja toimielinten vastaukset. Euroopan unionin virallinen lehti 2018/C 357/01. 4. lokakuuta 2018.

1.3 Tutkimustehtävän asettaminen

Valtionavustuksia ja EU-avustuksia myönnetään kansallisesti vuosittain satojen miljoonien eurojen arvosta. Tässä mielessä tutkielman aihepiiri koskettaa monia hyvin erilaisia yhteiskunnallisia ja yksityisiä toimijoita, jotka toteuttavat avustuksilla hankkeita. Yleisesti ottaen voi olettaa, että lähtökohdiltaan melko tarkat hankkeen menojen tukikelpoisuutta koskevat säännöt ja muut avustuksen käytön ehdot saattavat koetella avustuksen saajien ymmärrystä silloin, kun avustuksen takaisinperintä osuu omalle kohdalle. Tästä syystä on mielenkiintoista tarkastella avustusten maksamisen lopettamista ja takaisinperintää ja pyrkiä luomaan kokonaiskuvaa siitä, millaisena aihetta koskevat säännökset näyttäytyvät nykyisin ja miten vastuu jakautuu viranomaisen ja avustuksen saajan välillä näissä tilanteissa. Mielenkiinnon kohteenani on yleisemmin myös kansallisen oikeuden suhde EU-oikeuteen¹⁷. Tarkoitukseni on tarkastella aihetta myös oikeuskäytännön valossa ja kartoittaa EU-oikeuden vaikutusta kansallisessa tulkintakäytännössä. Tarkastelen valtionavustuslain perusteella myönnettyjen kansallisten avustusten maksamisen lopettamista ja takaisinperintää koskevia säännöksiä ja niiden tulkintaa verrattuna EU-avustuksia koskeviin vastaaviin säännöksiin.

Koska tarkoitukseni on selvittää valtionavustusten ja EU-rahastoista kansallisella tasolla myönnettävien avustusten maksamisen lopettamista ja takaisinperintää koskevien säännösten soveltamista avustuksen saajan ja viranomaisen välisen suhteen näkökulmasta, tarkastelussa ovat pohjimmiltaan viranomaisen harkintavallan käyttö ja sen rajat näissä tilanteissa, sekä ylipäätään julkisen vallan käyttö ja julkisen ja yksityisen edun punnintatilanteet avustuksen maksamisen lopettamisen ja takaisinperinnän tilanteissa. Tarkoitukseni on tarkastella aihetta koskevaa tällä hetkellä voimassa olevaa lainsäädäntöä ja viimeisintä oikeuskäytäntöä ja selvittää niiden pohjalta, millaisena julkisen ja yksityisen välinen suhde rakentuu näissä tilanteissa tällä hetkellä.

Näin ollen tutkimuskysymykseksi muodostuu; miten viranomaisen ja avustuksen saajan välinen hallinto-oikeudellinen suhde jäsentyy erityisesti julkisen ja yksityisen edun näkökulmasta valtionavustusten ja EU-avustusten maksamisen lopettamisen ja takaisinperinnän tilanteissa?

Päätutkimuskysymyksen puitteissa tarkastelen ensinnä sitä, millaista viranomaisen harkintavalta on näissä tilanteissa ja onko tältä osin havaittavissa eroa valtionavustuslain perusteella ja ERI-rahastoja

¹⁷ Käytän termiä EU-oikeus viittaamaan yleisesti Euroopan unionin oikeusjärjestykseen ja kaikkiin Euroopan unionin säädöksiin. Käytän EU-oikeus termiä EY-oikeus termin sijaan pääasiassa myös liittyen aikaan ennen Euroopan unionin perustamista (Maastrichtin sopimus 1993). EY-termi esiintyy tutkielmassa lähinnä vain EY-tuomioistuimen ratkaisujen yhteydessä. Näin siksi, että Lissabonin sopimuksen myötä erottelua EU:n ja EY:n välillä ei enää ole, eikä EU- ja EY-oikeutta ole enää tarvetta erottaa toisistaan. Ks. Ojanen 2016, s. 3.

koskevien kansallisten säädösten perusteella tapahtuvan avustuksen maksamisen lopettamisen ja takaisinperinnän välillä. Viranomaisen harkintavaltaa tarkastelen etenkin luottamuksensuojan periaatteen, suhteellisuusperiaatteen ja tiettyjen EU-oikeuden periaatteiden näkökulmasta jäsentäen.

Toiseksi tarkastelen päätutkimuskysymyksen puitteissa sitä, millaisena viranomaisen ja avustuksen saajan välinen suhde näyttäytyy voimassa olevan lainsäädännön ja viime aikaisen oikeuskäytännön valossa ja miten vastuu jakautuu viranomaisen ja avustuksen saajan välillä tilanteessa, jossa viranomaisen päätöksestä on aiheutunut avustuksen saajalle epäedullinen seuraamus eli avustuksen maksamisen lopettaminen tai takaisinperintä. Lähtökohtana on ajatus riskinjaosta viranomaisen ja avustuksen saajan välillä, jota mm. luottamuksensuojan periaate ilmentää¹⁸.

Kolmanneksi tarkastelen päätutkimuskysymyksen puitteissa sitä, millaisena EU-oikeuden vaikutus ja unionin intressien turvaamisen huomioon ottaminen näyttäytyvät kansallisessa ERI-rahastoja koskevassa lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä viranomaisen ja avustuksen saajan edun näkökulmasta avustuksen maksamisen lopettamisen ja takaisinperinnän tilanteissa. Tietyissä tilanteissa on mm. katsottu, että päätöksen pysyvyys ja edunsaajan luottamuksensuoja ei saa vaarantaa EU-oikeuden tehokasta toteutumista ja unionin intressien toteutumista¹⁹. Lähtöoletuksena on, että EU-avustusten maksamisen lopettamista ja takaisinperintää koskevissa ERI-rahastojen kansallisissa säännöksissä on havaittavissa EU-oikeuden vaikutus tältä osin. Vertailukohtana tässä ovat valtionavustuslain avustuksen maksamisen lopettamista ja takaisinperintää koskevat säännökset.

Tarkastelen valtionavustusten osalta ainoastaan valtionavustuslain säännösten nojalla tapahtuvaa avustuksen maksamisen lopettamista ja takaisinperintää, joka on päämenettely valtionavustusten osalta niitä koskevasta erityislainsäädännöstä huolimatta. Eri avustusmuotojen osalta rajaan tarkastelun valtionavustuslain nojalla myönnettyihin hanke- ja investointiavustuksiin²⁰ sekä ERI-rahastoja koskevan kansallisen erityislainsäädännön nojalla myönnettyihin avustuksiin, jotka perustuvat rahastojen kansallisiin ohjelmiin. Maatalouden rahoituksen osalta rajaan siis tarkasteluni vain ERI-rahastoihin kuuluvaan maaseuturahastoon, enkä näin ollen tarkastele muuta maatalouden rahoitusta, kuten maaseudun suoria tukia ja niitä koskevaa lainsäädäntöä. Rajaan lisäksi valtionavustusten ja EU-avustusten tarkastelun niiden maksamisen lopettamista ja takaisinperintää koskeviin säännöksiin siitä syystä, että etenkin näihin avustusprosessin vaiheisiin liittyy tilanteita, joissa tapahtuu avustuksen myöntävän viranomaisen ja avustuksen saajan edun välistä

¹⁸ Koillinen 2012, s. 3.

¹⁹ Mäenpää 2011, s. 286–287.

²⁰ Valtionavustuslain 5 §:n nojalla erityisavustus voidaan myöntää myös apurahana, stipendinä tai avustuksena hakijan henkilökohtaiseen käyttöön tai hankkeeseen. Jätän nämä kuitenkin tarkastelun ulkopuolelle.

vastakkainasettelua ja päätöksiä tekevän viranomaisen harkintavallan käyttöä. Käsittelen kuitenkin lyhyesti myös valtionavustuslain perusteella tapahtuvaa avustuksen palauttamista ja avustuksen maksamisen keskeyttämistä, koska ne liittyvät avustuksen maksamisen lopettamiseen ja takaisinperintään.

On huomioitava, että ERI-rahastojen osalta avustusten takaisinperintöjä tapahtuu myös rahastosta vastaavien kansallisten viranomaisten (hallintoviranomainen ja välittävä viranomainen) välillä²¹ sekä jäsenvaltion ja komission välillä²². Nämä takaisinperinnät jäävät kuitenkin luonteensa vuoksi tässä tutkielmassa pääasiassa tarkastelun ulkopuolelle, koska niissä on kyse vain välillisesti viranomaisen ja avustuksen saajan välisestä suhteesta. Näilläkin takaisinperinnöillä voi kuitenkin olla merkitystä ja heijastusvaikutuksia myös viranomaisen ja avustuksen saajan väliseen suhteeseen. Näin etenkin silloin, jos komissio tai muu EU:n toimielin on tarkastuksessaan havainnut epäsäännönmukaisuuksia rahaston kansallisessa toimeenpanossa, jotka johtuvat yksittäisestä avustuksen saajasta. Tällöin kansallinen viranomainen voi päätyä perimään komission jäsenvaltiolta takaisinperimän summan kyseiseltä yksittäiseltä avustuksen saajalta. Vastaavasti myös kansallisten rahastosta vastaavien viranomaisten välinen takaisinperintä saattaa ulottua myös yksittäiseen avustuksen saajaan.²³ Näissä tilanteissakin avustuksen saajaa koskevasta takaisinperinnästä käytännössä yleensä vastaa avustuksen myöntänyt viranomainen, jolloin asia palautuu avustuksen myöntäneen viranomaisen ja avustuksen saajan väliseen suhteeseen.

Rajaan tutkielmani ulkopuolelle myös valtioneuvoston päätöksiä koskevat näkökulmat ja pääosin myös niihin liittyvät takaisinperintätapaukset, jotka sinällään kytkeytyvät samoihin kysymyksiin

²¹ Esimerkiksi lain alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta (2014/8) 41 §:n mukaan työ- ja elinkeinoministeriö voi määrätä maakuntien liitoille rakennerahastovaroista ja niitä vastaavista valtion varoista maksetut varat tai niiden osan takaisin perittäväksi, jos maakunnan liitto on käyttänyt varat muuhun tarkoitukseen kuin ne on myönnetty, tai on olennaisesti rikkonut varojen käyttämistä koskevia säännöksiä tai varojen osoittamispäätöksessä asetettuja ehtoja.

²² Yleisasetuksen 85 artiklan mukaan komissio tekee rahoitusoikaisuja peruuttamalla ohjelmalle myönnetyn unionin rahoitusosuuden kokonaan tai osittain ja perimällä varat takaisin jäsenvaltiolta, jos jäsenvaltion komissiolle ilmoittamat ohjelman menot ovat sovellettavan lainsäädännön vastaisia. Yleisasetuksessa ei säädetä hallintoviranomaisen ja avustuksen saajan välisestä suhteesta, vaan hallintoviranomaisen edellytyksistä avustuksen takaisinperintään avustuksen saajalta säädetään kansallisessa lainsäädännössä.

²³ Jäsenvaltion ja komission väliseen suhteeseen liittyy sinällään mielenkiintoisia oikeudellisia kysymyksiä, kuten se, mikä vastuu rahoituksen myöntäneellä viranomaisella on takaisinperinnästä tilanteessa, jossa tämä viranomainen on maksatuspäätöksellä hyväksynyt avustuksen maksamisen avustuksen saajalle ennen komission tekemiä havaintoja. Palaan tähän kysymykseen lyhyesti luvussa 6. Mielenkiintoisia kysymyksiä liittyy myös yksittäisen komission tarkastajan tai komission vastuulla tarkastusta hoitavan ulkopuolisen tarkastajan toimivallan rajoihin ja tarkastajan tekemien havaintojen merkitykseen lopullisen takaisinperittävän määrän määrittämisessä. Vastaavia kysymyksiä voi ilmetä myös kansallisten viranomaisten väliseen suhteeseen liittyen. Nämä kysymykset jäävät kuitenkin pääosin tämän tutkielman ulkopuolelle, koska ne eivät liity suoraan ydintutkimuskysymykseen.

tutkielmani aihepiirin kanssa. Valtiontukeen liittyy kuitenkin erillisiä oikeussäännöksiä²⁴, ja niihin kuuluvat kysymykset kilpailua vääristävistä tukitoimista eroavat muutenkin tutkielmani aihepiiristä, joten ne ovat näistä syistä luontevia rajata tarkastelun ulkopuolelle. EU-rahastoista saatu rahoitus ei itsessään myöskään ole kiellettyä valtiontukea²⁵.

Koska tarkastelun keskiössä on valtionapuviranomaisen ja avustuksen saajan välinen oikeussuhde, rajaan tarkastelun lisäksi ainoastaan hallinnollisiin toimenpiteisiin, joita avustuksen maksamisen lopettaminen ja takaisinperintä ovat²⁶. Tarkastelun ulkopuolelle jäävät näin ollen rikoslaissa (39/1889) rangaistavaksi säädettyt avustuspetokset, avustuksen väärinkäyttö ja avustusrikkomukset tai muut rikokset sekä vastaavat EU-lainsäädännössä petoksiksi luokitellut tilanteet.

1.4 Tutkimusmetodi ja tutkimusaineisto

Kyseessä on hallinto-oikeudellinen tutkimus, jossa tarkastelen valtionapuviranomaisen ja avustuksen saajan välistä oikeussuhdetta ja viranomaisen harkintavallan käyttöön liittyviä kysymyksiä tutkielmani aihepiiriin liittyen. Käytän lainopillista lähestymistapaa. Lainopin tehtävänä on oikeussääntöjen sisällön selvittäminen eli tulkinta ja oikeussäännösten systematisointi. *Aulis Aarnio* on jaotellut lainopin jäsentyvän edellä mainittujen tehtävien pohjalta keskenään vuorovaikutuksessa oleviin käytännölliseen ja teoreettiseen lainoppiin.²⁷ Tutkielmani painottuu käytännölliseen lainoppiin eli käsittelee oikeussääntöjen sisällön tulkintaa, mutta siihen sisältyy myös teoreettisen lainopin metodina olevaa systematisointia mm. silloin kun pyrin hahmottamaan niitä puitteita, joissa viranomaisen harkintavalta takaisinperintätilanteissa määrittyy. Lainopissa tapahtuvan systematisoinnin päätehtävä on *Aarnion* mukaan se, että se järjestää edelleen lain säännöksissä ilmaisunsa saanutta järjestelmää sitoen käsitteitä yhteen tavalla, jota laki ei sinänsä tunne²⁸. Tutkielmani aihepiiriä koskevan voimassa oleva kansallisen sääntelyn osalta tälle lähestymistavalle

²⁴ Kielletystä valtiontuesta säädetään SEUT 107(1) artiklassa, jonka mukaan jäsenvaltion myöntämä tai valtion varoista myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu EU:n sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

²⁵ Raitio 2010, s. 417.

²⁶ Takaisinperintä ei siis ole rikosoikeudellinen seuraamus. Mm. ratkaisussa KHO 2015:57 todetaan EU:n oikeuskäytäntöön perustuen, että avustuksen saaja voidaan velvoittaa maksamaan perusteettomasti saadun avustuksen määrä, eikä tätä katsota sellaiseksi seuraamukseksi, johon voidaan soveltaa ne bis in idem -periaatetta. Näin ollen avustuksen saajalle tuomitut eläinsuojelurikkomuksista tuomitut sakkorangaistukset eivät estäneet avustuksen takaisinperimistä tukiehtojen rikkomisen perusteella, vaikka rikoksen teonkuvaus perustui osaksi samoihin seikkoihin kuin avustuksen takaisinperinnän perusteena oleva tukiehtojen laiminlyönti.

²⁷ Aarnio 1989, s. 302–305 ja Aarnio 1997, s. 36–37.

²⁸ Aarnio 1989, s. 291.

näyttäisi olevan tarvetta, koska avustuksen maksamisen lopettamiseen ja takaisinperintään sovellettavia säädöksiä on useita eikä aiheesta ole olemassa aivan viime aikaista tutkimusta.

Lainopissa näkökulma oikeuteen on sisäinen, toisin sanoen tutkimuksessa ollaan sitoutuneita voimassaolevaan oikeuteen ja sitä lähestytään osanottajan sisäisestä näkökulmasta²⁹. Käytännöllisessä lainopissa tarkoituksena on tuottaa tieteellistä tietoa voimassa olevan oikeuden oikeusnormeista ja perusteltuja kannanottoja voimassaolevan oikeuden merkityssisällöistä³⁰. Lainoppi käsittelee niin oikeussääntöjen kuin oikeusperiaatteiden punnintaa ja yhteensovittamista.³¹ Käytännölliseen lainoppiin painottuvan lähestymistapani voi katsoa yhdistävän käytännöllisen lainopin argumentatiivista menetelmää ja hermeneuttista menetelmää. *Aarnio* on tiivistänyt argumentatiivisen menetelmän siten, että kannanotto tulee perustella niin, että mahdollisimman moni asiaa rationaalisesti harkitseva, voi hyväksyä kannanoton kaikki asianhaarat huomioituaan.³² Hermeneuttisen ajattelumallin mukaan oikeudellista tekstiä tulkittaessa sen osia ei voida ymmärtää ilman kyseisen oikeusalan kokonaisuuden ymmärtämistä. Samalla kokonaisuus ei tule kuitenkaan annettuna, vaan sitä muodostetaan tulkinnan kautta. Tulkintatraditio on keskeisessä asemassa tulkinnan taustalla.³³ Hermeneuttisen mallin mukaisesti tulkintakannanottoni pohjautuvat aikaisempaan oikeudenalalla tehtyyn tulkintaan.

Tuorin oikeuden tasoteorian näkökulmasta katsottuna tarkastelen aihetta pääosin oikeuden pintatasolla, jossa oikeus on jatkuvassa liikkeessä ja jonka tärkeimpiä osia ovat lainsäädäntö, tuomioistuinten ratkaisut ja oikeustieteen lausumat kuten lainopin tulokset³⁴. Tutkielmassa on kuitenkin poikkeamia myös oikeuskulttuurin tasolle etenkin siltä osin kuin käsittelen oikeuslähdeoppia ja yleisiä oikeusperiaatteita,³⁵ ja sitä miten EU-oikeudellinen oikeuskulttuurin vaikutus näkyy avustuksia koskevassa kansallisessa lainsäädännössä ja sen soveltamisessa.

Tuorin mukaan oikeuslähdesäännöt rajaavat oikeusjärjestykseen kuuluvien pintatason normien joukkoa³⁶. Oikeuslähdeoppi osoittaa lisäksi oikeuden sisäisesti oikeusjärjestyksen sisältöä koskevan keskustelun osanottajat ja heidän puheenvuorojen painoarvot³⁷. Otan oikeuslähteiden osalta lähtökohdaksi Suomessa vakiintuneen *Aarnion* oikeuslähteiden luokittelun vahvasti velvoittaviin,

²⁹ Hirvonen 2011, s. 26.

³⁰ Aarnio 1997, s. 49.

³¹ Hirvonen 2011, s. 24.

³² Aarnio 1997, s. 51.

³³ Hirvonen 2011, s.52.

³⁴ Tuori 2000, s. 171–172.

³⁵ Tuorin teoriassa oikeuslähdeoppi kuuluu oikeuskulttuurin tasolle. Tuori 2000, s. 174.

³⁶ Tuori 2007, s. 302.

³⁷ Tuori 2000, s. 174.

heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin, joka on osa hänen argumentaatioteoriaansa³⁸. Vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin kuuluvat kansallisen oikeuden ulkopuoliset normistot³⁹, kansallisen oikeuden normistot ja maantapa, heikosti velvoittaviin taas lainsäätäjän tarkoitus ja ennakkoratkaisut. Sallittuja oikeuslähteitä puolestaan ovat kaikki muut, kuten käytännölliset argumentit, oikeustiede, eettiset ja moraaliset perusteet, yleiset oikeusperiaatteet sekä vertailevat argumentit.⁴⁰ Vaikka *Aarnion* luokittelua on myös kritisoitu⁴¹, tutkielmani kannalta *Aarnion* oikeuslähteiden sitovuusasteisiin perustuva luokittelu on vakiintuneisuudestaan johtuen perusteltu lähestymistapa.

EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden välisen suhteen tarkastelun lähtökohdaksi otan käsityksen, jonka mukaan nämä kaksi ovat osa samaa normikokonaisuutta, ja ovat monimuotoisessa ja monitasoisessa vuorovaikutuksessa keskenään. Tällöin EU-oikeuden valtiosisäinen soveltaminen tukeutuu kansallisiin oikeusjärjestyksiin ja normistoon.⁴² EU-avustusten takaisinperintään liittyen sovelletaan esimerkiksi kansallista prosessinormistoa, jonka soveltamiselle EU-oikeus asettaa kuitenkin vaatimuksia. Käsityksen taustalla vaikuttaa oikeudellisen pluralismin malli, jossa EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden välinen suhde näyttäytyy yleensä dynaamisena vuorovaikutussuhteena, jossa eri oikeuslähteiden suhde toisiinsa ja merkitys ovat kontekstuaalisia määräytyen viime kädessä kunkin asian mukaan. Tämä ei kuitenkaan tarkoita päätöksenteon mielivaltaisuutta, sillä huolimatta siitä, että asian ratkaisemiseksi sovellettava oikeusnormi voi koostua useasta EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden normielementistä, EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden välistä vuorovaikutusta ohjaavat tietyt EU-oikeuden periaatteet.⁴³ Tämän tutkimuksen kannalta keskeisiä EU-oikeuden periaatteita tarkastelen tarkemmin luvussa 4.5.

Käytän tutkielmassani lähdeaineistona lainsäädäntöä, lainvalmisteluaineistoa, viranomaisten aiheeseen liittyvää ohjeistusta ja raportteja sekä oikeuskirjallisuutta. Lainsäädännön osalta keskeisenä materiaalina ovat kansalliset ERI-rahastoja koskevat lait sekä niihin liittyvä lainvalmisteluaineisto samoin kuin valtionavustuslaki ja sen valmisteluaineisto. Oikeuskirjallisuuden osalta painotus on kansallisessa aineistossa tutkimusaiheen näkökulmasta johtuen, mutta käytän tausta-aineistona jonkin

³⁸ Aarnio 2006, s. 291.

³⁹ Näihin kuuluvat EU-oikeuden sitovat osat, Euroopan ihmisoikeussopimuksen normit sekä EU-tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tietyt prejudikaatit. Aarnio 2006, s. 292.

⁴⁰ Aarnio 2006, s. 292–293. Alun perin Aarnion luokittelu oli suppeampi, ks. Aarnio 1989, s. 220–222. Aarnio on täydentänyt oikeuslähdeoppia etenkin Euroopan ihmisoikeussopimuksen ratifioinnin ja EU-jäsenyyden vuoksi.

⁴¹ Ks. mm. Tolonen 1997, s. 288. Tolonen tarkastelee oikeuslähteitä kulttuurisesti kehittyvän järjestelmänä.

⁴² Ojanen 2016, s. 64.

⁴³ Ojanen 2016, s. 64–65. Ks. myös esim. Suviranta 1996, s. 43 ja 180–181. Suviranta määrittelee tutkimuksessaan Suomen oikeusjärjestyksen systeemiksi, joka muodostuu kahdesta itse itseään määrittävästä osasysteemistä eli kansallisesta oikeudesta ja EU-oikeudesta, jotka lomittuvat ratkaisutilanteessa toisiinsa.

verran myös ulkomaista kirjallisuutta EU-oikeuden tarkastelunäkökulman laajentamiseksi. Avustuksen maksamisen lopettamista ja takaisinperintää koskevien säännösten tulkinnan osalta lainvalmisteluaineisto on keskeisessä asemassa, koska kyseisiä säännöksiä on tutkittu melko vähän oikeuskirjallisuudessa.

Lisäksi keskeisenä aineistona ovat oikeustapaukset, joiden kautta pyrin osaltaan tarkastelemaan vallitsevaa tulkintakäytäntöä. Oikeuskäytännön kautta tarkoitukseni on hahmottaa avustuksen saajan ja valtionapuviranomaisen suhteen jäsentymistä ja tulkintaa avustusten maksamisen lopettamista ja takaisinperintää koskevissa tilanteissa. Tarkastelen pääasiassa KHO:n ratkaisuja etenkin vuosilta 2014–2018 aihetta koskevan viimeisimmän oikeuskäytännön kartoittamiseksi. Viiden vuoden jakso vastaa samalla nyt käynnissä olevaa EU-ohjelmakautta. Lisäksi tarkastelen myös joitakin tätä vanhempia ratkaisuja, joilla on ollut merkitystä tulkintakäytännön muodostumiselle. Hyödynnän tarkastelussa myös valtionavustusten takaisinperintään liittyviä oikeustapauskommentteja⁴⁴. Lisäksi nostan esiin joitakin EU-oikeuden ratkaisuja siltä osin kuin ne ovat merkityksellisiä kansallisen tulkintakäytännön taustoittamisen kannalta. Oikeuskäytännön osalta on kuitenkin huomioitava, että avustusten maksamisen lopettamista ja takaisinperintää koskeviin ratkaisuihin liittyy usein erityisolosuhteita, jotka rajoittavat ratkaisun yleistettävyyttä. Näin ollen pelkästään oikeuskäytännön pohjalta ei ole mahdollista tehdä yksiselitteistä tulkintaa voimassa olevan oikeuden sisällöstä. Yhdistämällä oikeuskäytännön kautta esiin tulevia seikkoja muuhun lähdeaineistoon pyrin kuitenkin systematisoimaan tässä työssä tarkastelussa olevaa oikeutta.

Tällä hetkellä voimassa olevat ERI-rahastoja koskevat kansalliset lait tulivat voimaan nykyisen ohjelmakauden alkaessa vuonna 2014. Koska EU-avustuksia koskeva lainsäädäntö muuttuu yleensä EU-ohjelmakausittain seitsemän vuoden välein, suhteellisen tuoreetkin oikeuden ratkaisut saattavat näin ollen perustua lainsäädäntöön, joka ei ole enää voimassa. EU-ohjelmia koskevan lainsäädännön peruslähtökohdat säilyvät kuitenkin suhteellisen muuttumattomina ohjelmakaudesta toiseen. Näin ollen etenkin viranomaisen ja avustuksen saajan välisen suhteen näkökulmasta vanhentuneeseenkin lainsäädäntöön perustuvat ratkaisut ovat todennäköisesti suurelta osin relevantteja tulkintakäytännön selvittämisessä. Oikeuskäytännön osalta on huomioitava, että tällä hetkellä voimassa olevan ERI-rahastoja koskevan kansallisen lainsäädäntöön perustuvia ratkaisuja on vielä suhteellisen vähän, koska lainsäädäntö on ollut voimassa vasta muutaman vuoden ja monien nykyisen ohjelmakauden hankkeiden toimeenpano on vielä kesken.

⁴⁴ Mm. Voutilainen, Tomi: KHO 2013:128 – Valtionapuviranomaisen virheet takaisinperinnän kohtuullistamisperusteena. Lakimies 2014/1.

2 VALTIONAVUSTUKSET

2.1 Yleisiä oikeudellisia lähtökohtia

Eri valtionapuviranomaiset myöntävät vuosittain arviolta 3 miljardia euroa valtionavustuksia laajalle toimijajoukolle, johon kuuluu mm. yhdistyksiä, säätiöitä, yrityksiä, kuntia, korkeakouluja ja yksityishenkilöitä. Valtionavustustoiminta on moniulotteista ja siitä on haastavaa luoda kokonaiskuvaa mm. siksi, että yksittäisiä valtionavustushakuja on tunnistettavissa yli 300 kappaletta.⁴⁵ Valtiovarainministeriön asettama työryhmä selvitti vuonna 2015 valtionavustuksiin liittyviä eri hallinnonalojen käytäntöjä ja erityislainsäädännön suhdetta valtionavustuslakiin. Mietinnössä todettiin, että valtionavustusten määrässä, laadussa ja merkityksessä on huomattavaa vaihtelua eri hallinnonalojen välillä. Samoin soveltamiskäytännöissä todettiin olevan jonkin verran eroja.⁴⁶ Valtionavustustyöryhmä päätyi mietinnössään siihen, että huolimatta avustusketän eroista ja vaihtelevuudesta valtionavustuslain asema on valtionavustuksia koskevana yleislakina edelleen perusteltu, eikä lain sisältöön tai sen suhteeseen erityislainsäädännön ole tarpeen esittää merkittäviä periaatteellisia tai rakenteellisia uudistuksia. Myöskään valtionavustuksia koskevaan erityislainsäädäntöön ei esitetty merkittäviä muutoksia.⁴⁷

Valtionavustustyöryhmän mietinnössä todetaan, että valtionavustuslain soveltamiskäytäntöön liittyy joitakin haasteita, mutta ne ovat ratkaistavissa lain tarkistamisen sijaan haasteiden sisältöä tarkemmin selvittämällä ja tehokkaammalla hyvistä soveltamiskäytännöistä ja tulkintaperiaatteista tiedottamisella. Lisäksi mietinnössä todetaan, että erityyppisiin valtionavustuksiin ei ole mahdollista säätää yhtä yleistä lakia. Hallintomenettelyä koskevien säännösten keskittämiseksi valtionavustuslakiin ei kuitenkaan nähty esteitä. Näin erityislakien erilaisia säännöksiä voitaisiin vähentää.⁴⁸ Erityislait sisältävät etenkin myönnettävän avustuksen substanssialaan liittyviä säännöksiä, mutta myös hallintomenettelyä koskevia säännöksiä, jotka voivat olla osin samankaltaisia valtionavustuslain säännösten kanssa.

⁴⁵ Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys 2017, s. 9.

⁴⁶ Valtionavustustyöryhmän mietintö 2015, s. 14.

⁴⁷ Valtionavustustyöryhmän mietintö 2015, s. 14. Hieman myöhemmin toteutetussa valtionavustusten digitalisoinnin esiselvityksessä päädyttiin osin vastakkaisesti esittämään myös valtionavustustoiminnan säädösperustan selkeyttämistä ja yhdenmukaistamista. Näitä vastakkaisilta vaikuttavia lopputulemia selittää todennäköisesti se, että selvitysten tavoitteet olivat erilaiset. Valtionavustusten digitalisoinnin edellytyksiä selvittäneessä hankkeessa keskiössä olivat yhteisen digitaalisen toimintamallin toteuttamisen edellytykset avustusten myöntämiseen, maksamiseen ja valvontaan, kun taas valtionavustustyöryhmä tarkasteli asiaa lainsäädännön näkökulmasta. Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys 2017, s. 11.

⁴⁸ Valtionavustustyöryhmän mietintö 2015, s. 14.

Ennen valtionavustuslain säätämistä Suomessa ei ollut valtionavustuksia koskevaa yleistä lainsäädäntöä. Valtionavustuslain perusteluissa todetaan, että pyrkimyksenä oli valtionavustuslain myötä nostaa harkinnanvaraisten valtionavustusten sääntely perustuslain edellyttämälle tasolle erityisesti hyvän hallinnon takeiden osalta valtionavustuksen hakijan ja saajan oikeusaseman perusteiden ja viranomaisten toimivaltuuksien näkökulmasta⁴⁹. Valtionavustuslaki onkin nykyisin laajasti sovellettu harkinnanvaraisten valtionavustusten myöntämisen perusteita ja menettelyjä säätelevä yleislaki.

Valtionavustuslain 1 §:n perusteluissa todetaan, että lain tarkoituksena on toimia yleislakina koskien valtionavustuksiin liittyviä menettelyitä ja viranomaisten ja yksityisten oikeuksien ja velvoitteiden perusteita.⁵⁰ Se toimii yleislakina myös EU-avustuksia koskeviin erityislakeihin nähden. Valtionavustuslain 2 §:n mukaan lakia sovelletaan Euroopan unionin varoista myönnettäviin avustuksiin soveltuvien osin, jos ei muusta laista tai Euroopan yhteisön lainsäädännöstä muuta johdu. Esimerkiksi lain alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta (2014/8, jäljempänä rahoituslaki) 5 §:ssä puolestaan säädetään, että jos kyseisessä laissa ei muuta säädetä, sovelletaan siinä tarkoitettuun tukeen valtionavustuslain säännöksiä. Valtionavustus on siten keino toimeenpanna myös EU:n varoista rahoitettava avustus. Rahoituslain 3 §:ssä todetaankin, että tukia myöntäessään viranomaiset toimivat valtionavustuslaissa tarkoitettuina valtionapuviranomaisina.

2.2 Valtionavustuksen myöntäminen

Valtionavustus voidaan myöntää kahdessa eri päämuodossa, joko yleisavustuksena tai erityisavustuksena. Valtionavustuslain 5 §:n mukaan yleisavustus voidaan myöntää toimintaan yleisesti tai tiettyyn toiminnan osaan. Tässä tutkielmassa tarkastelussa ovat erityisavustuksista investointi- ja hankeavustukset, jotka voidaan myöntää investointiavustuksena aineellisen tai aineettoman hyödykkeen hankintaan tai hankeavustuksena tarkoitukseltaan rajattuun hankkeeseen. Hanke- ja investointiavustukset ovat pääasialliset avustusmuodot myös EU-rahoituksen osalta.

Avustusprosessissa erityisen keskeisessä asemassa avustuksen saajan näkökulmasta on valtionavustuspäätös. Valtionavustus myönnetään valtionapuviranomaisen kirjallisella päätöksellä, jonka sisällöllisistä vähimmäisvaatimuksista säädetään valtionavustuslain 11 §:ssä. Lisäksi päätöksiä tehtäessä sovelletaan luonnollisesti yleislakina hallintolain (434/2003) asian ratkaisemista koskevia säännöksiä. Valtionavustuslain 11 § määrittää laajemminkin valtionavustuspäätöksen muodon ja

⁴⁹ HE 63/2001 vp, s. 5.

⁵⁰ HE 63/2001 vp, s. 27.

vähimmäissisällön, sillä lain perustelujen mukaan valtionavustuspäätös voi koskea sekä valtionavustuksen myöntämistä että myöntämättä jättämistä, avustuksen käyttötarkoituksen tai käytön ehtojen muuttamista, avustuksen siirtämistä toiselle saajalle sekä avustuksen maksamista, maksamisen keskeyttämistä ja takaisinperintää. Valtionavustuspäätös on näin yleisnimitys kaikille valtionapuviranomaisen valtionavustuslain tarkoittamisissa asioissa tekemille hallintopäätöksille.⁵¹ Käytän tässä tutkielmassa yleisen tavan mukaisesti ja päätöksen sisältöä selventääkseni sanaa avustuspäätös tarkoittamaan avustuksen myöntämisestä tehtyä päätöstä, sanaa maksatuspäätös tuen maksamisesta tehtyä päätöstä ja sanaa takaisinperintäpäätös avustuksen takaisinperinnästä tehtyä päätöstä, vaikka nämä kaikki ovat siis valtionavustuspäätöksiä.

Valtionavustuslain 11 §:n mukaan avustuspäätöksestä on käytävä ilmi ainakin valtionavustuksen saaja, avustuksen käyttötarkoitus ja avustuksen määrä tai laskentaperuste. Lisäksi päätökseen voidaan sisällyttää muita valtionavustuksen käyttämistä koskevia ehtoja ja rajoituksia, jotka ovat välttämättömiä valtionavustuksen myöntämisen yleisten edellytysten täyttymiseksi. Valtionavustuksen myöntämisen yleisistä edellytyksistä säädetään valtionavustuslain 7 §:ssä. Valtionavustuslain 11 §:n mukaan avustuspäätöksestä tulee myös käydä ilmi, valtionavustuksen asianmukaisen käyttämisen sekä valtionavustuksen saajan oikeuksien ja velvollisuuksien selkeyden edellyttämällä tavalla, avustuksen kohteena olevan hankkeen tai toiminnan hyväksyttävät kustannukset, valtionavustuksen enimmäismäärä kokonaiskustannuksiin nähden, hankkeen tai toiminnan tulojen ja avustuksen saajan muiden tulojen vaikutus avustuksen määrään ja sen käyttöön, valtionavustuksen käyttöaika, hankittavan omaisuuden omistus- ja hallintaoikeutta sekä käyttöaikaa koskevat ehdot, avustuksen saajan velvollisuus antaa selvitys avustuksen käyttämisestä ja muut avustuksen myöntämisen, maksamisen ja käytön valvonnan perusteet. Lain perustelujen mukaan 11 §:ssä mainittua luetteloa ehdoista ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan se on lähinnä informatiivinen luettelo, johon on koottu seikat, joista päätökseen on yleensä tarpeen kirjata yksityiskohtaisia ehtoja⁵².

Avustuksen käytön ehtojen kirjaaminen avustuspäätökseen onkin keskeistä. Valtionavustuslain perustelujen mukaan avustuspäätöksestä tulee ilmetä valtionavustuksen oikean maksamisen ja käyttämisen edellyttämällä tarkkuudella, mitä valtionavustuksen saajan on noudatettava avustuksen käyttämisessä sekä millä edellytyksillä ja milloin avustus maksetaan.⁵³ Myös olemassa oleva oikeuskäytäntö korostaa avustuspäätökseen kirjattujen ehtojen merkitystä etenkin avustuksen takaisinperintätilanteissa. Esimerkiksi KHO:n ratkaisussa 2016:135 viranomaisen ei ollut ottanut

⁵¹ HE 63/2001 vp, s. 46–47.

⁵² HE 63/2001 vp, s. 47.

⁵³ HE 63/2001 vp, s. 48.

avustuspäätökseen avustuksella hankittavien laitteiden ominaisuuksia koskevia ehtoja, mutta oli myöhemmin hylännyt avustuksen saajan maksatushakemuksen sillä perusteella, että tämä oli salannut laitteiden ominaisuuksia koskevia, avustuksen myöntämisen kannalta olennaisia seikkoja, ja näin laiminlyönyt ilmoitusvelvollisuuttaan⁵⁴. KHO kuitenkin katsoi, että avustuksen saaja ei ollut laiminlyönyt ilmoitusvelvollisuuttaan, koska avustuspäätöksen ehtoihin ei sisältynyt laitteen ominaisuuksia koskevia ehtoja. KHO:n mukaan tuen maksamisen edellytysten tuli käydyä ilmi avustuspäätöksestä valtionavustuslain 11 §:n mukaisesti.

2.3 Valtionavustuksen maksaminen, käytön seuranta ja muutoksenhaku

Kuten edellä kävi ilmi valtionavustuslain 11 §:ssä säädetty valtionavustuspäätöksen muotoa ja sisältöä koskevat ehdot koskevat myös valtionavustuksen maksamista, maksamisen keskeyttämistä, lopettamista ja takaisinperintää. Lisäksi 11 §:ssä edellytetään päätöksen sisältävän avustuksen saajan erilaiset raportointi- ja tilitysvelvoitteet. Valtionavustuksen saa käyttää vain avustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen päätöksen ehtojen ja rajoitusten mukaisesti. Valtionavustuksen maksamisesta säädetään valtionavustuslain 3 luvussa. Sen 12 §:n mukaan valtionavustus maksetaan avustuksen saajalle yhtenä tai useampana eränä kustannusten ajoittumisen perusteella. Valtionapuviranomainen voi päättää, että avustus maksetaan toteutuneiden kustannusten perusteella sen jälkeen, kun avustuksen käytöstä on esitetty hyväksyttävä selvitys. Tietyissä tilanteissa avustuksen saajalle voidaan maksaa ennakkoa⁵⁵. Valtionavustuslain 12 §:n 4 momentin mukaan avustuksen saajan tulee antaa valtionapuviranomaiselle avustuksen maksamiseksi oikeat ja riittävät tiedot. Avustuksen saajan tiedonantovelvollisuudesta säädetään lisäksi valtionavustuslain 14 §:ssä, jonka mukaan avustuksen saajan on annettava viranomaiselle oikeat ja riittävät tiedot avustuspäätöksen ehtojen noudattamisen valvomiseksi. Käsittelen tiedonantovelvollisuutta tarkemmin luvussa 6.2.

Valtionapuviranomaisen oikeudet ja velvollisuudet tarkastaa valtionavustuksen käyttöä ovat laajat. Valtionavustuslain 15 §:ssä säädetään valtionapuviranomaisen valvontatehtävästä, johon kuuluu valtionavustuksen asianmukainen ja riittävä valvonta hankkimalla valtionavustuksen käyttö- ja seurantatietoja ja tekemällä tarkastuksia. Valtionavustuslain perustelujen mukaan valvonnan asianmukaisuus tarkoittaa sitä, että valvonnan avulla saadaan kohtuullinen varmuus avustuksen

⁵⁴ Valtionapuviranomainen oli hylännyt avustuksen saajan maksatushakemuksen valtionavustuslain 21 §:n 3 kohdan ja 14 §:n 2 momentin perusteella.

⁵⁵ Valtionavustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan valtionavustuksesta voidaan maksaa ennakkoa, jos se on perusteltua valtionavustuksen käytön kannalta sekä tarkoituksenmukaista sen käytön valvonnan kannalta.

oikeanlaisesta käytöstä ja varmistetaan oikeat ja riittävät tiedot avustuksen käytöstä ja käytön tuloksellisuudesta. Asiamukainen valvonta tarkoittaa lisäksi sitä, että viranomaiselle valvonnasta aiheutuvat kustannukset ovat järkevässä suhteessa taloudellisiin riskeihin, jotka liittyvät avustukseen.⁵⁶ Viranomaisen tulee näin ollen suhteuttaa valvonta avustukseen liittyviin riskeihin ja toisaalta avustuksen taloudelliseen merkitykseen.

Valtionapuviranomaisella tai sen valtuuttamalla toisella viranomaisella tai ulkopuolisella tilintarkastajalla on oikeus valtionavustuslain 16 §:ssä säädetyin edellytyksin suorittaa avustuksen saajan, tai muun avustuspäätöksen mukaista käyttötarkoitusta toteuttavan, talouteen ja toimintaan kohdistuvia tarkastuksia, jotka ovat tarpeen valtionavustuksen maksamisessa ja sen käytön valvonnassa. Tämä on viranomaiselle valvontaa täydentävä keino todentaa avustuksen saajan velvoitteidensa täyttäminen⁵⁷. Valtionapuviranomainen voi päättää myönnetyn avustuksen maksamisen keskeyttämisestä, lopettamisesta ja takaisinperinnästä tilanteissa, joihin liittyvistä menettelyistä ja ehdoista säädetään valtionavustuslain 5 luvussa. Käsittelen niitä tarkemmin tutkielman luvussa 5. On hyvä lisäksi huomioida, että myös valtiontalouden tarkastusvirasto suorittaa valtionavustusten käytön tarkastuksia⁵⁸. Nämä tarkastukset ovat usein jälkikäteisiä, jolloin valtionapuviranomainen on jo tehnyt hanketta koskevat maksatuspäätökset. Näissä tilanteissa arvioitavaksi tulee myös valtionapuviranomaisen vastuu, jos tarkastusviraston tarkastuksessa hankkeen toteutuksessa ilmenee puutteita, joita valtionapuviranomainen ei ole omissa tarkastuksissaan huomannut.

Avustuksen saajalla on käytettävissään jälkikäteisiä oikeussuojakeinoja tilanteessa, jossa se on tyytymätön valtionapuviranomaisen päätökseen. Valtionavustuslain 34 §:n mukaan valtionapuviranomaisen päätökseen saa vaatia oikaisua hallintolain säännösten mukaisesti. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa puolestaan hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen hallintolainkäyttölain (586/1996) säännösten mukaisesti. Avustuksen maksamisen keskeyttämisestä tai takaisinperintää koskevaan hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Sen sijaan muuhun avustusta koskevaan hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos KHO myöntää valitusluvan.

⁵⁶ HE 63/2001 vp, s. 51.

⁵⁷ HE 63/2001 vp, s. 52.

⁵⁸ Ks. esim. KHO:n ratkaisu 3372/2016. Takaisinperittävät määrät perustuivat valtiontalouden tarkastusviraston tekemässä tarkastuksessa havaittuihin puutteisiin mm. hankkeen kirjanpidossa. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeus perustuu lain valtiontalouden tarkastusvirastosta (676/2000) 2 §:ään, eikä se näin ollen tee tarkastuksia valtionavustuslain nojalla.

3 EU-AVUSTUKSET

3.1 Yleisiä oikeudellisia lähtökohtia

Erityispiirteensä tarkasteluni kohteena olevissa ERI-rahastoissa on se, että niitä hallinnoidaan yhteistyössä komission ja kansallisten viranomaisten kesken. Tämä tarkoittaa sitä, että rahastolle valmistellaan kussakin jäsenvaltiossa kansallinen ohjelma, jonka komissio hyväksyy. Kansalliset viranomaiset toimeenpanevat ohjelmaa ja ohjaavat EU:n talousarviosta rahaston ohjelmalle suunnattuja varoja ohjelman tavoitteiden mukaisesti kohteisiin. Rahastoilla on yhteiset säännöt, joita noudatetaan kaikissa jäsenvaltioissa ja komission valvoo ohjelmien toimeenpanoa. Näin varmistetaan, että varojen käyttö tapahtuu yhdenmukaisesti. Rahastoista myönnettävä avustus on lähes aina kansallisia toimia täydentävää rahoitusta, mikä tarkoittaa, että rahoitettavissa hankkeissa tulee yleensä olla mukana myös kansallista rahoitusta.

Komission ja jäsenvaltioiden yhteistyössä tapahtuvan hallinnoinnin (ns. jaettu hallinnointi) oikeusperusta on SEUT 317 artikla, jonka mukaan komissio toteuttaa talousarviota yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa omalla vastuullaan, annettujen määrärahojen rajoissa ja moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti. Lisäksi artiklan mukaan jäsenvaltiot toimivat yhteistyössä komission kanssa varmistaakseen, että määrärahat käytetään moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti. Unionin moitteettoman varainhoidon periaate tulee näin siis ilmaista heti jaettua hallinnointia koskevan oikeusperustan yhteydessä, ja se velvoittaa jäsenvaltiot komission rinnalla valvomaan EU:n taloudellisia intressejä. SEUT 310 artiklan mukaan unionin ja jäsenvaltioiden tehtävänä on lisäksi suojata unionin taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä ja muulta laittomalta toiminnalta. Lisäksi sellaisilla aloilla, joilla unionin taloudellinen intressi on suuri, valvonnasta on säädetty myös yksityiskohtaisesti EU-asetuksissa. Tällaisia aloja ovat mm. alue-, maatalous- ja kalastuspolitiikka.⁵⁹

Ensimmäisiä EU:n taloudellisten etujen suojaamista koskevia säädöksiä oli Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta annettu ns. väärinkäytösasetus (EY 2988/95)⁶⁰, joka edellyttää, että yhteisöjen taloudellisia etuja vahingoittavista sääntöjenvastaisuuksista tai laiminlyönneistä määrätään asianmukaiset hallinnolliset seuraamukset. Väärinkäytösasetuksessa säädetään toimenpiteisiin ja seuraamuksiin sovellettavista menettelytavoista. Asetuksen 1 artiklan 4 kohdan mukaan menettelytapoihin sovelletaan jäsenvaltioiden lainsäädäntöä, jollei sovellettavasta yhteisön

⁵⁹ Mäenpää 2011, s. 219.

⁶⁰ Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 2988/95, annettu 18 päivänä joulukuuta 1995, Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta (EYVL L 312, 23.12.1995)

oikeudesta muuta johdu. Väärinkäytösasetuksen lisäksi on annettu useita muita unionin taloudellisten etujen suojaamista koskevia säädöksiä ja suosituksia. Useat näistä liittyvät Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) ja Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) toiminnan vahvistamiseen.⁶¹

EU-ohjelmien täytäntöönpanossa keskeisessä asemassa on EU:n varainhoitoasetus (EU N:o 1046/2018). Varainhoitoasetuksessa säädetään periaatteista ja menettelyistä, joita sovelletaan EU:n talousarviota laadittaessa ja toteutettaessa sekä EU:n varainkäyttöä valvottaessa.⁶² Varainhoitoasetusta koskien on myös annettu soveltamissäännöt⁶³. Varainhoitoasetus voidaan katsoa EU-tasolla yleissäädökseksi, jossa säädetään puitteet EU-ohjelmien toimeenpanolle ja joihin yksittäisiä rahastoja koskevat erityissäädökset nojautuvat. Varainhoitoasetuksen 33 artiklassa säädetään moitteettoman varainhoidon periaatteesta. Siihen sisältyvät määrärahojen käytön taloudellisuus, tehokkuus ja vaikuttavuus. Artiklan mukaan määrärahojen käytössä tulee myös keskittyä tuloksellisuuteen. Sen varmistamiseksi ohjelmien ja toimien tavoitteet on vahvistettava etukäteen ja tavoitteiden saavuttamista on seurattava indikaattoreiden avulla.

Rahastoja koskevan kansallisen lainsäädännön taustalla ovat rahastoja koskevat EU-säädökset, jotka annetaan yleensä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksina. Lisäksi komission antaa rahastoja koskevia delegoituja tai täytäntöönpanosäädöksiä⁶⁴. ERI-rahastojen toimeenpanon näkökulmasta keskeinen EU-säädös nykyisellä ohjelmakaudella on ns. yleisasetus (EU N:o 1303/2013), jossa säädetään kyseisten rahastojen hallinnointia koskevista säännöistä. Lisäksi jokaisesta rahastosta on annettu ns. rahastoasetukset,⁶⁵ joissa määritellään kunkin rahaston erityispiirteitä koskevat seikat kuten tukikelpoiset toimenpiteet.

⁶¹ Ks. esim. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 883/2013, annettu 11 päivänä syyskuuta 2013, Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1073/1999 ja neuvoston asetuksen (Euratom) N:o 1074/1999 kumoamisesta, ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2017/1371, annettu 5. heinäkuuta 2017, unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin.

⁶² Uusin varainhoitoasetus annettiin vuonna 2018, sitä edeltävä oli vuodelta 2012. Uusi varainhoitoasetus on Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, EURATOM) 2018/1046, annettu 18 päivänä heinäkuuta 2018, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä, asetusten (EU) N:o 1296/2013, (EU) N:o 1301/2013, (EU) N:o 1303/2013, (EU) N:o 1304/2013, (EU) N:o 1309/2013, (EU) N:o 1316/2013, (EU) N:o 223/2014, (EU) N:o 283/2014 ja päätöksen N:o 541/2014/EU muuttamisesta sekä asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 kumoamisesta.

⁶³ 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.

⁶⁴ SEUT 290 artikla koskee säädösvallan siirtoa komissiolle, jonka nojalla komissio voi antaa delegoituja säädöksiä. Delegoidut säädökset ovat soveltamisalaltaan yleisiä, lainsäädäntöä täydentäviä säädöksiä. Täytäntöönpanosäädösten oikeusperusta on puolestaan SEUT 291, jossa säädetään täytäntöönpanovallan siirtämisestä komissiolle, jonka nojalla se voi antaa täytäntöönpanosäädöksiä. Säädösten avulla pyritään varmistamaan EU-lainsäädännön yhdenmukainen soveltaminen. Etenkin säädösvallan delegoinnin osalta EU-instituutioiden välillä on ollut kädenvääntöä siitä mikä on paras tapa toteuttaa delegointi. Foster 2016, s. 101–102 ja Lainlaatijan EU-opas 2012, 1.3.2. Säädöstaso.

⁶⁵ EAKR-asetus (EU N:o 1301/2013), ESR-asetus (EU N:o 1304/2013), EMKR-asetus (EU N:o 508/2014) ja maaseutuasetus (EU N:o 1305/2013).

Vaikka EU-asetukset ovat suoraan kansallisella tasolla sovellettavia, on EU-rahastoja koskevien Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten pohjalta säädetty rahastoja koskevaa kansallista lainsäädäntöä, jossa määritellään tarkemmin kansalliset menettelyt rahaston toimeenpanolle niiltä osin kuin ne jätetään asetuksessa kansallisesti määriteltäviksi. Etenkin viimeisimpien ohjelmakausien aikana EU-tasolla on ollut pyrkimyksenä vähentää yksityiskohtaista sääntelyä asetuksissa, ja jättää kansallisesti enemmän liikkumavaraa rahastojen toimeenpanoa koskevien sääntöjen määrittelyssä. Mm. tukikelpoisuussääntöjen osalta asetuksessa annetaan monilta osin ainoastaan suuntaviivat, joiden pohjalta määritellään kansallisesti kuhunkin valtioon soveltuvimmat menettelyt. Samoin avustusten takaisinperintä tapahtuu kansallisten säännösten perusteella, koska yleisasetus ei sisällä takaisinperintää koskevaa yksityiskohtaista sääntelyä. Näin ollen rahastoja koskevan kansallisen lainsäädännön merkityksen avustusten hallinnoinnissa voi nähdä kasvaneen. On kuitenkin huomioitava, että kansallisella tasolla säädetty lait ovat toissijaisia, jos samaa asiaa on säännelty EU-oikeudessa.

Nykyisellä ohjelmakaudella rakennerahastojen kansallista toimeenpanoa koskeva keskeinen kansallinen laki on laki alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta (rahoituslaki), jossa säädetään tuen hakemiseen, myöntämiseen, maksamiseen ja takaisinperintään liittyvistä ehdoista. Lisäksi kyseisiä rahastoja koskee laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista (7/2014), jossa säädetään mm. rahastojen kansallisesta hallinnoinnista vastaavista viranomaisista. Tarkempia säännöksiä edellä mainituista asioista annetaan valtioneuvoston asetuksessa alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista (356/2014) ja valtioneuvoston asetuksessa alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta (357/2014). Lisäksi on annettu valtioneuvoston asetus rakennerahastoista osarahoitettavien kustannusten tukikelpoisuudesta (358/2014). Rakennerahastojen osalta on huomioitava, että niitä koskevaa kansallista lainsäädäntöä sovelletaan sekä EU-varoista rahoitettavaan toimintaan että kansallisista varoista rahoitettavaan toimintaan⁶⁶.

Maaseuturahaston osalta tukien myöntämiseen ja maksamiseen liittyvistä asioista säädetään laissa maaseudun kehittämisen tukemisesta (28/2014). Lisäksi maaseudun kehittämisohjelmien hallinnoinnista annetussa laissa (27/2014) määritellään mm. ohjelman toimeenpanosta vastaavat viranomaiset. EMKR:ää koskien on säädetty laki Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevan eurooppalaisen asetuksen kansallisesta täytäntöönpanosta Suomessa (1093/2014) ja valtioneuvoston

⁶⁶ HE 190/2013 vp, s. 1. Lainsäädäntö koskee siis myös rakennerahastovaroja vastaavista kansallisista varoista myönnettäviä tukia ja mm. alueiden kehittämiseen liittyviä kansallisia tukia. Rahoituslain osalta soveltamisala on määritelty sen 1 §:ssä.

asetus Euroopan meri- ja kalatalousrahaston toimintaohjelmasta myönnettävästä tuesta (1127/2015). Rahastoja koskeva lainsäädäntö muuttuu niin EU-tasolla kuin kansallisellakin tasolla ohjelmakausittain. Peruslähtökohdiltaan säädöksissä ei kuitenkaan ole viimeisimpien ohjelmakausien aikana tapahtunut suuria muutoksia, vaan rahastojen toimeenpanoon ovat vakiintuneet tietyt yleiset periaatteet, joita noudatetaan ohjelmakaudesta toiseen. Tämä koskee myös avustusten maksamisen lopettamiseen ja takaisinperintään liittyvää sääntelyä.

3.2 ERI-rahastojen kansallinen täytäntöönpano ja avustusten myöntäminen

Euroopan unionin rahastojen tarkoituksena on edistää unionin poliittisten tavoitteiden toteutumista. EAKR:n rahoituksen tavoitteena on pyrkiä korjaamaan EU:n eri alueiden välistä epätasapainoa ja vahvistaa näin taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Suomessa rahaston tavoitteina ovat etenkin työllisyyden parantaminen ja alueiden kilpailukyvyyn ja elinvoimaisuuden lisääminen. ESR-rahoituksella tuetaan työllisyyttä ja työllistymisedellytyksiä kehittämällä osaamista ja palvelurakenteita sekä mm. edistetään tasa-arvoa, ehkäistään syrjäytymistä ja kehitetään työmarkkinoiden toimintaa helpottavia järjestelmiä.⁶⁷ Maaseuturahastosta tuetaan toimia, joilla pyritään säilyttämään maaseudun elinvoimaisuus, parantamaan ympäristön tilaa ja edistämään uusiutuvien luonnonvarojen kestäväää käyttöä. Keskeisenä elementtinä rahastossa ovat maatalousyrittäjille suunnatut tuet.⁶⁸ EMKR:stä puolestaan tuetaan toimia, joilla edistetään kestäväää kalastusta ja vesiviljelyä sekä EU:n yhteistä kalastuspolitiikkaa.⁶⁹

Rahastojen kansallinen hallinnointi tulee järjestää siten, että jokaisella toimenpideohjelmalla on kansallinen hallintoviranomainen, todentamisviranomainen ja tarkastusviranomainen. Hallintoviranomainen vastaa rahaston toimenpideohjelman kansallisesta hallinnoinnista ja on avustusten myöntämisen, maksamisen ja takaisinperinnän kannalta keskeinen viranomainen.⁷⁰ Todentamisviranomaisen ja tarkastusviranomaisen tehtävät puolestaan liittyvät enemmän komission

⁶⁷ Ks. Kestäväää kasvua ja työtä, 2014–2020, Suomen rakennerahasto-ohjelma, s. 4–18.

⁶⁸ Ks. Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2014–2020, s. 102–126.

⁶⁹ Ks. EMKR:n Suomen toimenpideohjelma 2014–2020, s. 54–56.

⁷⁰ Hallintoviranomaisen tehtävät on määritelty yleisasetuksen artiklassa 125 sekä alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetun lain 8 §:ssä, maaseudun kehittämisohjelmien hallinnoinnista annetun lain 8 §:ssä ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevan eurooppalaisen asetuksen kansallisesta täytäntöönpanosta Suomessa annetun lain 4 §:ssä. Hallintoviranomaisen tehtäviin kuuluvat toimenpideohjelman hallinnon osalta etenkin rahaston seurantakomitean työn tukeminen, rahaston täytäntöönpanokertomusten laatiminen ja ohjelma koskevien tietojen tallentaminen ja säilyttäminen tietojärjestelmässä. Tuettavien toimien valinnan osalta tehtävänä on etenkin asianmukaisten valintamenettelyjen ja -perusteiden laatiminen, toimien ohjelmanmukaisuuden varmistaminen ja avustuspäätösten laatiminen. Toimenpideohjelman varainhoidon ja valvonnan osalta hallintoviranomaisen on etenkin tarkastettava rahoitettujen toimien menojen tukikelpoisuus ja huolehdittava tuettujen toimien tarkastamismenettelyn asianmukaisuudesta.

ja jäsenvaltion välisten velvoitteiden hoitamiseen. Todentamisviranomaisen keskeisinä tehtävinä ovat ohjelmaa koskevien maksatushakemusten laatiminen, sen tietojen oikeudellisuuden ja totuudenmukaisuuden varmistaminen sekä maksatushakemuksen toimittaminen komissiolle.⁷¹ Tarkastusviranomaisen puolestaan vastaa etenkin ohjelman hallinto- ja valvontajärjestelmän asianmukaisen toiminnan tarkastamisesta. Näin ollen sen tarkastuskohteena ovat etenkin ohjelmien hallintoviranomaiset ja näiden vastuulla toimivat välittävät toimielimet⁷². Tarkastusviranomaisen tarkastaa myös tuettujen toimien menojen oikeellisuutta otokseen perustuen.⁷³ Tarkastusviranomaisen tulee olla toiminnallisesti riippumaton hallinto- ja todentamisviranomaisesta. Rakennerahastojen osalta hallinto- ja todentamisviranomaisen tehtäviä hoitaa työ- ja elinkeinoministeriö, joka on siirtänyt osan näistä tehtävistä välittävänä toimieliminä toimiville sosiaali- ja terveysministeriölle, maakuntien liitoille, ELY-keskuksille ja Innovaatorahoituskeskus Business Finlandille⁷⁴. Rakennerahastojen tarkastusviranomaisena toimii valtiovarainministeriössä valtiovarain controller -toiminnon yhteydessä toimiva tarkastusviranomaisyksikkö. EMKR:n kaikki kolme viranomaistoimintaa on sijoitettu maa- ja metsätalousministeriöön, joskin hallintoviranomaisen tehtäviä hoitavat välittävänä toimieliminä ELY-keskukset.

Maaseuturahaston hallintoviranomaisena toimii maa- ja metsätalousministeriö, joka on siirtänyt osan tehtävistä välittävänä toimieliminä toimiville ELY-keskuksille ja kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisille. Käytännössä maa- ja metsätalousministeriön alainen maaseutuvirasto vastaa maaseudun kehittämissuunnitelmien hallinnoinnista annetun lain 9 §:n mukaisesti ohjelman toimeenpanon suunnittelusta, kehittämisestä ja seurannasta sekä varojen maksamisesta ja varojen käytön riittävästä valvonnasta. Todentamisviranomaisena maaseuturahastossa toimii maa- ja metsätalousministeriön nimeämä viranomaisen tai tilintarkastaja. Todentamisviranomaisen on riippumaton tarkastuselin, joka myös tarkastaa maksajaviraston toiminnan.

⁷¹ Todentamisviranomaisen tehtävistä tarkemmin yleisasetuksen artiklassa 126, alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetun lain 9 §:ssä ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevan eurooppalaisen asetuksen kansallisesta täytäntöönpanosta Suomessa annetun lain 5 §:ssä.

⁷² Välittävä toimielin toimii hallinto- ja todentamisviranomaisen vastuulla ja vastaa niiden puolesta tuen myöntämiseen, maksamiseen ja seurantaan liittyvistä tehtävistä. Välittävän toimielimen roolista ja tehtävistä on säädetty yleisasetuksen artiklassa 123(6), alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetun lain 11 §:ssä ja maaseudun kehittämissuunnitelmien hallinnoinnista annetun lain 10 §:ssä.

⁷³ Tarkastusviranomaisen tehtävistä yksityiskohtaisemmin yleisasetuksen artiklassa 127, alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetun lain 10 §:ssä ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevan eurooppalaisen asetuksen kansallisesta täytäntöönpanosta Suomessa annetun lain 6 §:ssä.

⁷⁴ Rakennerahastojen hallinnointi on keskitetty neljään ELY-keskukseen (Pohjois-Pohjanmaan, Etelä-Savon, Keski-Suomen ja Hämeen ELY-keskuksiin). Maakuntien liitot ja Business Finland (entinen Tekes) toimivat välittävänä viranomaisina EAKR-rahoituksen osalta.

Yleisasetuksen artiklan 66 mukaan ERI-rahastojen tuki myönnetään joko avustuksina, palkintoina, takaisin maksettavana tukena tai rahoitusvälineiden tai niiden yhdistelmien muodossa annettavana tukena. Keskeisin tuen muoto ovat hanke- ja investointiavustukset, joihin tarkasteluni tässä tutkielmassa keskittyy. Avustuksen saajana puolestaan voi yleisasetuksen artiklan 2 kohdan 1 alakohdan 10 mukaan olla julkinen tai yksityinen taho, maaseuturahastossa ja EMKR:ssä myös luonnollinen henkilö.

Johtuen yhteisestä yleisasetuksesta ERI-rahastojen menettelyt avustuksen myöntämiseksi ovat hyvin samankaltaiset. Menettelyissä olevat vivahte-erot johtuvat siitä, että rahastot ovat tavoitteiltaan ja tarkoitukseltaan erilaisia. Avustusta myönnettäessä keskeinen asiakirja on avustuspäätös, joka tehdään kirjallisena ja jossa todetaan myönnettyä rahoitusta koskevat ehdot. Avustuspäätökseen sisältyy yleensä myös hankesuunnitelma, jossa kuvataan rahoitusta saaneen hankkeen tai toiminnan tavoitteet, toiminnot ja toteuttamistapa sekä hankkeen budjetti, johon on eritelty hankkeen hyväksyttävät kustannukset ja tulot. Rakenerahastojen osalta avustuksen myöntämisestä säädetään rahoituslain 17 §:ssä. Sen mukaan avustuspäätöksessä tulee olla tieto myönnetyn avustuksen määrästä, avustuksen ehdoista ja sen maksamisen ja takaisinperinnän edellytyksistä sekä unionin lainsäädännössä asetetuista avustuksen käyttöön ja maksamiseen välittömästi vaikuttavista ehdoista ja edellytyksistä. Pykälässä mainitaan lisäksi, että avustuspäätöksellä hyväksytään tuettavaa hanketta koskeva hankesuunnitelma. Hankesuunnitelma on keskeisessä asemassa silloin kun viranomaisen arvioi onko avustus käytetty siihen tarkoitukseen mihin se on myönnetty.

Lain Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevan eurooppalaisen asetuksen kansallisesta täytäntöönpanosta Suomessa 21 §:ssä on säädetty tuen myöntämisestä yleistasoisemmin, eikä laissa säädetä esimerkiksi avustuspäätöksen sisällöstä. Näiltä osin tukeudutaan yleisasetuksen ja EAKR-asetuksen säännöksiin sekä käytännössä myös valtionavustuslain säännöksiin. Maaseuturahaston osalta avustuksen myöntämisestä ja avustuspäätöksen sisällöstä säädetään lain maaseudun kehittämisen tukemisesta 42 ja 43 §:ssä. Avustuspäätöstä koskeva 43 § on olennaisilta osiltaan samansisältöinen kuin rakenerahastojen rahoituslain 17 §.

3.3 Avustuksen maksaminen, käytön seuranta ja muutoksenhaku

ERI-rahastoista avustuksen saajille tehtävästä avustuksen maksamisesta, käytön seurannasta ja maksamisen lopettamisesta ja takaisinperinnästä vastaa rahaston kansallinen hallintoviranomainen tai sen valtuuttama välittävä toimielin. Viranomaisen tulee tarkastaa yksittäisten maksujen sääntöjenmukaisuus perustuen yleensä otantaan. Osa tarkastuksista tapahtuu jo ennen maksun

suorittamista, jolloin mahdolliset havaitut sääntöjenvastaiset määrät voidaan vähentää suoraan myöhemmistä avustuksen saajalle tehtävistä maksuista. Jos taas tarkastus tapahtuu maksujen suorittamisen jälkeen, on avustuksen saajaa pyydettyä palauttamaan liian suurina maksetut määrät.⁷⁵

ERI-rahastoissa avustuksen maksaminen tapahtuu hankkeille yleensä takautuvasti toteutuneita kustannuksia vastaan. Avustus voidaan kuitenkin maksaa myös ennakkoon, jos se on perusteltua avustuksen saajan aseman tai hankkeen toteuttamisen kannalta. Tämä vaatii siis kuitenkin erityiset perusteet. Avustuksen käyttöä seurataan koko toiminnan keston ajan, ja viranomaisella on velvollisuus ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin, jos hanke ei etene avustuspäätöksen ehtojen mukaisesti⁷⁶. Hallinto-, todentamis- ja tarkastusviranomaisilla tai näiden valtuuttamilla muilla viranomaisilla tai tilintarkastajilla on oikeus tarkastaa avustettuja toimia⁷⁷. Avustuksen saaja on velvollinen toimittamaan viranomaiselle raporteja avustetun toiminnan etenemisestä.

Avustus maksetaan useimmiten erissä avustuksen saajan tekemien maksatushakemusten perusteella. Maksatushakemukseen sisällytetään erittely hankkeesta aiheutuneista menoista, sen rahoituksesta, hankkeesta aiheutuneista tuloista ja hankkeen etenemisestä.⁷⁸ Hallintoviranomainen tarkastaa maksatushakemuksen ja tekee avustuksen maksamisesta maksatuspäätöksen. Maksamisen yleisenä edellytyksenä on, että avustuksen saaja on noudattanut tuen ehtoja⁷⁹. Tuen maksamisen menettelyt ovat melko samanlaiset kaikissa ERI-rahastoissa. Mm. rakennerahastojen rahoituslain 20 §:ssä säädetään, että avustus maksetaan ilman aiheetonta viivytystä takautuvasti avustuspäätöksessä hyväksytyyn kustannusmallin mukaisesti tai toteutuneiden, tukikelpoisten kustannusten perusteella.

Kansallisesti avustuksen maksamisen lopettaminen ja mahdollinen takaisinperintä on järjestetty hallinnollisesti rahastoittain eri tavoin. Esimerkiksi rakennerahastoissa (rahoituslain 27 §) rahastojen todentamisviranomaisella on oikeus velvoittaa välittävät viranomaiset tai hallintoviranomainen ryhtymään toimenpiteisiin, joilla virheellisyydet oikaistaan. Hallintoviranomaisella puolestaan on kokonaisvastuu ohjelman vaikuttavasta ja tehokkaasta toteuttamisesta ja sen tulee varmistaa, että kaikessa toiminnassa noudatetaan kansallista ja EU-lainsäädäntöä. Lain perustelujen mukaan tämä tarkoittaa takaisinperinnän osalta mm. sitä, että varmistetaan takaisinperintäpäätösten ja niiden

⁷⁵ Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 8/2011, s. 10.

⁷⁶ Ks. tarkemmin mm. valtioneuvoston asetus alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta 29 §.

⁷⁷ Ks. tarkemmin tarkastusoikeudesta rakennerahastojen rahoituslain 42 §, lain meri- ja kalatalousrahastoa koskevan eurooppalaisen asetuksen kansallisesta täytäntöönpanosta Suomessa 35 § ja 36 § ja lain maaseudun kehittämisen tukemisesta 52 § ja 53 §.

⁷⁸ Ks. tarkemmin esim. valtioneuvoston asetus alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta 21 §.

⁷⁹ Avustuksen maksamisen ehdoista mm. lain maaseudun kehittämisestä 46 §:ssä.

perustelujen nojaavat kansalliseen takaisinperintäsäädökseen.⁸⁰ Käsittelen avustuksen maksamisen lopettamisen ja takaisinperinnän ehtoja tarkemmin luvussa 5.

Muutoksenhaun osalta sovelletaan yleislakina valtionavustuslain, hallintolain ja hallintolainkäyttölain muutoksenhakua koskevia säännöksiä. Lisäksi rahastoja koskevaan erityislainsäädäntöön sisältyy muutoksenhakua koskevia erityissäännöksiä. Rakennerrahastojen rahoituslain 43 §:ssä säädetään, että maakunnan liiton tekemään päätökseen saa hakea muutosta kuntalain (410/2015) oikaisuvaatimuksen tekemistä ja kunnallisvalitusta koskevien säännösten mukaan. EMKR:ää ja maaseuturahastoa koskevissa säädöksissä⁸¹ säädetään, että tuen maksamisen keskeyttämistä tai takaisinperintää koskevaan hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallintolainkäyttölain mukaisesti, mutta muuhun päätökseen saa hakea muutosta KHO:lta vain valitusluvalla.

⁸⁰ HE 190/2013 vp, s. 63.

⁸¹ Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevan eurooppalaisen asetuksen kansallisesta täytäntöönpanosta Suomessa 39 § ja laki maaseudun kehittämisen tukemisesta 69 §.

4 VIRANOMAISEN HARKINTAVALLAN LÄHTÖKOHDAT

4.1 Avustuksen saajan ja viranomaisen välinen suhde

Viranomaisen (tai laajemmin julkisen vallan) ja yksityisen välinen oikeussuhde on hallinto-oikeuden perussuhde, jonka osapuolten oikeudet ja velvollisuudet, sekä yksityisen osalta myös edut, määräytyvät oikeussuhdetta koskevassa lainsäädännössä. Viranomaisen velvollisuutena on turvata ja toteuttaa yksityisen osapuolen lainsäädännössä määritellyt oikeudet, edut ja velvollisuudet, joihin yksityisen oikeusasema perustuu. Viranomaisen oikeudet ja velvollisuudet puolestaan perustuvat viranomaisen toimivaltaan, jonka puitteissa se voi suorittaa hallintotoimia.⁸²

Valtionavustusten ja EU-avustusten avustuksen saajana voi olla myös julkinen taho kuten kunta tai ELY-keskus. Tällöin kyseinen julkinen taho rinnastuu yksityiseen osapuoleen siinä mielessä, että sen asema avustuksen saajana on avustusta koskevassa oikeussuhteessa samanlainen kuin yksityisen avustuksen saajan asema.⁸³ Vaikka julkisella taholla voikin olla viranomaisasemansa johdosta sellaisia lainsäädännöstä johtuvia oikeuksia tai velvoitteita, joita ei yksityisellä toimijalla ole, rinnastan avustuksen saajana olevan julkisen tahon tässä tutkielmassa lähtökohtaisesti hallinto-oikeussuhteen yksityiseen osapuoleen, koska näitä koskevat avustuksen saajana samat oikeudet ja velvoitteet.

Hallinto-oikeussuhde viranomaisen ja yksityisen välillä voi olla lähes täysin tasapuolinen tai sitten eri asteisesti epäsymmetrinen niin, että toisella osapuolella, yleensä viranomaisella, on enemmän oikeuksia tai velvoitteita. Viranomaisen toimivalta julkisen vallan käyttöön sisältää lainsäädännön määrittelemissä rajoissa viranomaiselle oikeuden yksipuoliseen velvoitteiden tai rajoitusten asettamiseen.⁸⁴ Valtionapuviranomaisen ja avustuksen saajan välinen suhde on lähtökohtaisesti

⁸² Mäenpää 2017, s. 245–246.

⁸³ KHO on arvioinut ratkaisussaan KHO 1639/2013 kunnan asemaa valtionosuuksia koskevassa takaisinperintätilanteessa. KHO arvioi ratkaisussaan kunnalle aiheutuvien taloudellisten seuraamusten merkitystä takaisinperinnän kohtuullistamisen kannalta. KHO:n mukaan asiassa on otettava huomioon se, että oppisopimuskoulutusta järjestävät erilaiset, keskenään kilpailevat toimijat, mistä johtuen takaisinperinnän kohtuullistamista ei voida arvioida ratkaisevasti muista tilanteista poikkeavalla tavalla silloin, kun koulutuksen järjestäjänä on kunta. Kunta oli ammatillisen koulutuksen järjestämisluvan haltijana toiminut vastoin keskeisiä oppisopimuskoulutusta ja sen järjestämistä koskevia säännöksiä. Näin ollen kuntaa tuli kohdella samalla tavoin kuin muita oppisopimusta järjestäviä toimijoita, vaikka takaisinperinnästä aiheutuikin kunnalle taloudellisia seurauksia, joilla saattoi olla vaikutusta kunnan lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. KHO totesi, että tehtyä kohtuullistamisratkaisua ei voitu pitää määrältään tai muutoin lainvastaisena kunnalle aiheutuviin taloudellisiin seurauksiin liittyvien, sinänsä vakavien seikkojen johdosta.

⁸⁴ Mäenpää 2017, s. 246.

epäsymmetrinen, koska viranomainen asettaa avustusta myöntäessään avustuksen saajalle lukuisia lainsäädäntöön perustuvia velvoitteita avustuksen käytölle.

Valtionapuviranomaisen ja avustuksen saajan välisessä suhteessa aloite oikeussuhteeseen tulee avustuksen hakijalta tämän jättäessä avustushakemuksen viranomaiselle. Viranomainen taas perustaa oikeussuhteen avustuspäätöksellä toimivaltansa määrittämässä rajoissa. Oikeussuhteen sisällön muuttamisen edellytykset määräytyvät oikeussuhdetta koskevan lainsäädännön perusteella ja oikeussuhteen muuttaminen edellyttää oikeussuhteen perustaneen avustuspäätöksen muuttamista. Hallinto-oikeussuhteet ovat yleensä voimassa toistaiseksi, mutta erityissäännöksen nojalla ne voivat olla myös määräaikaista tai kohdistua tiettyyn toimintaan.⁸⁵ Avustuksia koskeva hallinto-oikeussuhde on yleensä määräaikainen, jolloin avustus on myönnetty käytettäväksi tiettyyn toimintaan tietyn ajanjakson kuluessa.

Hallinto-oikeussuhteen olennaisena osana on valtaelementti, joka johtuu siitä, että oikeussuhde on julkisoikeudellinen. Myös avustuksen saajan ja valtionapuviranomaisen väliseen suhteeseen liittyy yksipuolinen valtaelementti, kun valtionapuviranomainen käyttää julkista valtaa. Toisaalta tämä oikeussuhde perustuu lakiin, joka osaltaan rajoittaa viranomaisen yksipuolista toimivallan käyttöä. Hallinto-oikeussuhde on lisäksi indispositiivinen, eli viranomainen ei voi sopia toimivaltansa käyttämisestä vaan oikeussuhde on sidottu melko yksityiskohtaisin menettely- ja muotovaatimukseen.⁸⁶ Sekä valtionavustuksia että EU-avustuksia koskevat oikeussuhteet ovat melko tarkoin oikeusnormein säänneltyjä.

Avustuksen saajan edut ja oikeudet perustuvat viranomaisen harkintaan. Jotta viranomainen voi asettaa avustuksen saajalle velvollisuuksia ja rajoituksia tulee viranomaisen toimivallan perusteena olla aina nimenomainen lailla määritelty peruste⁸⁷. Tämä perustuu PL 80 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Avustuksen maksamisen lopettamista ja takaisinperintää koskevissa tilanteissa keskeisenä valtionapuviranomaisen ja avustuksen saajan oikeussuhteeseen perustuvia oikeuksia, etuja ja velvollisuuksia määrittävänä lainsäädäntönä on edellisissä luvuissa esitelty lainsäädäntö. Kyseiseen lainsäädäntöön perustuvien toimivaltasäännösten pohjalta avustuksen saajan velvollisuudet on määritelty avustuspäätöksessä, jossa määritellään avustuksen saajaa koskevat velvoittavat ja

⁸⁵ Mäenpää 2017, s. 248–249.

⁸⁶ Mäenpää 2017, s. 251–252.

⁸⁷ Mäenpää 2017, s. 267.

rajoittavat ehdot. Keskeinen avustuksen saajaa koskeva velvollisuus on mm. avustuksen käyttöä koskeva selontekovelvollisuus.

EU-ohjelmien jaetun toimeenpanon osalta tulee huomioida perinteiseen yksityisen ja viranomaisen väliseen oikeussuhteeseen vaikuttavana osapuolena EU. Välillisessä, monitasoisessa toimeenpanossa oikeussuhteesta voidaan nähdä muotoutuvan kolmiportainen, jossa jokaisen osapuolen intressit voivat olla erisuuntaiset.⁸⁸ Monitasoiselle toimeenpanolle on luonteenomaista, että selkeitä toimivallan ja vastuun rajoja on usein vaikea määritellä jäsenvaltion ja unionin toimielinten välillä⁸⁹. Vaikka lähtökohtaisesti yksityisen näkökulmasta tässäkin on kuitenkin kyse yhdestä julkisen vallan käyttäjästä, aiheuttaa hallinnon monitasoisuus sen, että sovellettava lainsäädäntö voi olla käytännössä ristiriitaista ja sisällöllisesti oikeussuhteen yksityisen osapuolen vaikeasti hahmotettavissa.⁹⁰ Palaan tähän asetelmaan myöhemmin tarkastellessani eri oikeuslähteiden suhdetta toisiinsa avustusten maksatuksen lopettamisen ja takaisinperinnän tilanteissa.

4.2 Viranomaisen toimivalta

Viranomaisen toimivallalla tarkoitetaan viranomaisen tai yksittäisen virkamiehen lakiin perustuvaa oikeutta julkisen vallan käyttöön ja julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Toimivalta-käsitettä voidaan lisäksi käyttää organisatorisessa merkityksessä hallintoelinten ja virkamiesten väliseen työnjakoon liittyen. Tässä tutkielmassa tarkastelen kuitenkin toimivaltaa ensin mainitussa merkityksessä. Kun toimivallassa on kyse viranomaisen oikeudesta julkisen vallan käyttöön, on toimivallan käytön kohteena hallinnon ja yksityisen välinen suhde. Toimivalta määrittää sen laajuuden ja tavan, jolla viranomainen voi vaikuttaa yksityisen oikeussubjektin asemaan.⁹¹

Avustusten myöntämistä, maksamista ja takaisinperintää koskeva viranomaisen toimivalta määritellään avustuksia koskevassa lainsäädännössä kuten valtionavustuslaissa tai rakennerahastojen rahoituslaissa. Toimivalta edellyttää nimenomaista toimivaltasäännöstä, pelkkä viranomaisen tehtävien määrittely ei luo yleistä toimivaltaa tehtävien toteuttamiseen tarvittavan julkisen vallan käyttöön⁹². Näin ollen esimerkiksi avustusten takaisinperintään tarvittava toimivalta määritellään lainsäädännössä nimenomaisesti takaisinperintää koskevilla toimivaltasäännöksillä.

⁸⁸ Koillinen 2012, s. 380–381.

⁸⁹ Mäenpää 2011, s. 164.

⁹⁰ Ks. Koillinen 2012, s. 380–383. Koillinen on tarkastellut monitasoisen toimeenpanon ongelmia etenkin luottamuksensuojan näkökulmasta.

⁹¹ Mäenpää 2017, s. 275.

⁹² Mäenpää 2017, s. 276.

Tässä tutkielmassa tarkastelen viranomaisen toimivaltaa lähtökohtaisesti viranomaisen päätösvallan näkökulmasta. Hallintopäätös on hallintoviranomaisen hallintomenettelyssä tekemä yksityistä asianosaista koskevaa hallintoasiaa koskeva kirjallinen ratkaisu⁹³. Avustusten yhteydessä keskeisimmät hallintopäätökset ovat avustuspäätös, maksatuspäätös ja mahdollinen päätös avustuksen maksamisen lopettamisesta tai takaisinperinnästä. Nämä päätökset ovat erillisiä ja itsenäisiä, vaikka ne liittyvät saman hallintoasian ratkaisemiseen. Avustuksia koskevia päätöksiä tehdessään viranomaisen käyttää hallinnolliseen sääntelyyn liittyvää päätösvaltaa yksittäistapauksellisesti. Jokainen avustusta koskeva päätös on näin ollen hallinnollinen sääntelypäätös, jolla avustusta koskeva asia ratkaistaan. Sääntelyn noudattamiseen liittyy myös hallinnollinen valvonta, johon kytkeytyvän päätösvallan yksi ilmentymä ovat takaisinperintäpäätökset.⁹⁴

4.3 Viranomaisen harkintavalta

Viranomaisen harkinnalla viitataan erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen kartoittamiseen ja ratkaisun valintaan. Harkintavallan luonne ja laajuus riippuvat päätösvaltaa määrittelevistä normeista.⁹⁵ Viranomaisen harkintavalta on hallinto-oikeudellisessa teoriassa perinteisesti jaettu oikeusharkintaan eli laillisuusharkintaan ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Nämä eroavat toisistaan laajuudeltaan ja sisällöltään. Oikeusharkinnalla tarkoitetaan lain soveltamiseen sidottua harkintaa, johon periaatteessa on vain yksi lainmukainen ratkaisu. Tarkoituksenmukaisuusharkinta sen sijaan on ns. vapaata harkintaa ja tapahtuu useamman vaihtoehdoisen, mutta yhtä oikean ja lainmukaisen ratkaisun välillä.⁹⁶ Perusteina ovat tällöin muut kuin oikeudelliset näkökohdat kuten taloudelliset seikat⁹⁷. Tarkoituksenmukaisuusharkinta ei ole täysin vapaata, vaan se on kuitenkin aina oikeudelliselle harkinnalle alisteista siinä mielessä, että tarkoituksenmukaisuusharkinta tulee tehdä lainsäädännön asettamissa puitteissa⁹⁸. On myös huomioitava, että tarkoituksenmukaisuusharkinnan ala on kaventunut sen myötä, kun oikeudellinen sääntely on tullut jatkuvasti kattavammaksi⁹⁹.

Jakoa oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan pidetään nykyisin yhä relevanttina lähtökohtana viranomaisen harkintavallan tarkastelulle, vaikka kahtiajako onkin suhteellinen ja vaihtelee

⁹³ Kulla 2018, s. 28.

⁹⁴ Mäenpää 2017, s. 308.

⁹⁵ Kulla 2018, s. 94.

⁹⁶ Mäenpää 2017, s. 282.

⁹⁷ Kulla 2018, s. 95.

⁹⁸ Herala 2010, s. 10.

⁹⁹ Mäenpää 2017, s. 282.

käytännössä.¹⁰⁰ Mm. *Mäenpää* on katsonut, että harkintavalta olisi nykyisin luontevampaa kuvata laajuudeltaan ja vapausasteiltaan vaihtelevaksi riippuen päätösvaltaa kulloinkin määrittelevistä normeista. Hän erottelee toisistaan ainoastaan viranomaisen laajan ja suppean harkintavallan ja niiden väliin jäävän joustavien oikeusnormien soveltamisen. Laajasta harkintavallasta olisi kyse, silloin jos toimivaltanormi on niin väljä, että ratkaisu riippuu pääasiallisesti tai jopa kokonaan viranomaisen harkinnasta.¹⁰¹

Mäenpään jaottelu on sinällään perusteltu, ja esimerkiksi harkinnanvaraisen avustuksen maksamisen lopettamisen ja takaisinperinnän tilanteissa on kyse nimenomaan joustavien oikeusnormien soveltamisesta. Perinteinen harkintavallan kahtiajako ei sovellu välttämättä kovin hyvin näihin tilanteisiin, joihin sekoittuu sekä oikeus- että tarkoituksenmukaisuusharkintaa.¹⁰² Tästä huolimatta perinteinen jako tarjoaa kuitenkin tutkielmani kannalta perustellun lähtökohdan viranomaisen harkintavallan luonteen jäsentämiseen. Valtionavustusten ja EU-avustusten kohdalla tarkoituksenmukaisuusharkinta on keskeisessä asemassa, ja sitä ohjaavina keskeisinä seikkoina ovat mm. julkisen edun toteutuminen ja avustusten myöntämisen riippuminen käytössä olevista määrärahoista. Lähestynkin avustuksen maksamisen lopettamisen ja takaisinperinnän tilanteisiin sisältyvää viranomaisen harkintavaltaa perinteisen harkintavallan jaottelun kautta. Jaottelun puitteissa tarkasteluun tulee toki myös harkintavallan laajuus.

Viranomaisen harkintavaltaa rajoittavat sisällöllisesti etenkin HL 6 §:ssä määritellyt oikeusperiaatteet. Muita harkintavaltaa rajoittavia tekijöitä ovat vakiintunut oikeus- ja ratkaisukäytäntö sekä ylemmän asteiset säännökset mukaan lukien EU-oikeus. Lisäksi harkintavallan käytössä tulee huomioida yleisesti viranomaisen toimintaa ohjaavat ja rajoittavat säännökset, kuten menettelysäännökset.¹⁰³ Siinäkin tapauksessa, että intressipunninnan katsotaan olevan tarkoituksenmukaisuusharkintaa, sitä siis rajoittavat lainalaisuusperiaatteen mukaisesti edellä mainitut seikat ja ylipäätään tavoitteista säätämisen vaatimus sekä hallinnon ulkopuolisten oikeudet. Etenkin oikeusperiaatteet turvaavat yksityisen asemaa niin oikeusharkinnassa kuin tarkoituksenmukaisuusharkinnassa.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Kulla 2013, s. 36.

¹⁰¹ *Mäenpää* 2017, s. 284–285.

¹⁰² Ks. mm. Kulla 2013, s. 36. Kulla toteaa, että joustavien oikeusnormien soveltaminen on oikeudellisesti sidottua toimintaa, jolloin säännösten soveltamiseen liittyvä arvionvaraisuus tulee täsmentää laintulkinnalla. Hänen mukaansa tässä on kuitenkin usein katsottu olevan kyse ennemmin harkinnasta.

¹⁰³ *Mäenpää* 2017, s. 283, 288.

¹⁰⁴ *Herala* 2010, s. 11.

EU-oikeuden tulkintavaikutus ohjaa viranomaisen harkintavallan käyttöä EU-lainsäädäntöä sovellettaessa tai silloin jos kansallisen lain soveltamisella on vaikutusta EU-oikeuden toteuttamiseen¹⁰⁵. Tulkintavaikutuksella viitataan EU-oikeuden normien ja EU-tuomioistuimen tulkintakäytännön ohjaavaan ja suuntaavaan vaikutukseen viranomaisten päätöksenteossa. Tulkintavaikutuksen taustalla on jäsenvaltioiden lojaliteettivelvollisuuden noudattaminen, joka velvoittaa viranomaiset ottamaan huomioon EU-oikeuden tulkintavaikutuksen. Tulkintavaikutuksen keskeisenä tavoitteena on varmistaa EU-oikeuden yhdenmukainen, tavoitteellinen ja tehokas soveltaminen kaikissa jäsenvaltioissa.¹⁰⁶

Yhdenmukaisen tulkinnan vaatimus tarkoittaa, että viranomaisen on velvollisuus noudattaa päätöksenteossa lainsäädännön perustana olevaa tai muuten päätöksenteon kannalta relevanttia EU-oikeutta. Lisäksi EU-oikeutta tulee tulkita niin, että sen tarkoituksen toteuttaminen turvataan. Näin ollen esimerkiksi EU-oikeudessa määritellyt velvoitteet yksityiselle taholle edellyttävät niiden tehokasta toteuttamista siten, että myös kansallista oikeutta tulkitaan yksityisen kannalta velvoittavasti. Tulkintavaikutuksen ohella EU-oikeuden tulkintaan yksittäistapauksessa voivat vaikuttaa myös etenkin EU-oikeuden välitön oikeusvaikutus, EU-oikeuden etusija ja pätevyysoletus.¹⁰⁷ EU-oikeuden välitön oikeusvaikutus tulee huomioida etenkin EU-avustuksia koskevien kansallisten säännösten osalta, sillä rahoitusohjelmia koskevilla EU-asetuksilla on sinällään suora velvoittavuus eikä kansallisten avustussäädösten tulkinnalla ja soveltamisella voida laajentaa rahoitusohjelmien sisältöä enemmän kuin mitä EU-asetukset sallivat¹⁰⁸.

4.4 Viranomaisen harkintavallan rajoitusperiaatteet

Viranomaisen roolia ja asemaa hallinto-oikeussuhteessa määrittävät yleisellä tasolla hallinnon oikeusperiaatteet. Ne edellyttävät, että viranomaisen toiminta oikeussuhteen osapuolena on tasapuolista, oikeasuhtaista ja puolueetonta.¹⁰⁹ Hallinnon oikeusperiaatteista säädetään kansallisessa lainsäädännössä HL 6 §:ssä, jonka mukaan:

Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava

¹⁰⁵ Mäenpää 2017, s. 291.

¹⁰⁶ Mäenpää 2017, s. 297–298.

¹⁰⁷ Mäenpää 2017, s. 298–299.

¹⁰⁸ Siikavirta 2010, s. 629.

¹⁰⁹ Mäenpää 2017, s. 251.

puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

HL 6 §:n mukaiset hallinnon oikeusperiaatteet ovat ensisijaisesti aineellisia ratkaisuperiaatteita, jotka asettavat hallintotoiminnalle sisällöllisiä laatuvaatimuksia¹¹⁰. Hallinnon oikeusperiaatteet ovat alun perin muodostuneet rajoittamaan harkintavallan käyttöä viranomaistoiminnassa, mutta nykyisin niiden katsotaan koskevan hallinnollista toimintaa yleisesti. Näin ollen ne ohjaavat oikeussääntöjen soveltamista ja tulkintaa silloinkin, kun viranomaisen päätösvallasta on säännelty täsmällisesti. Lisäksi periaatteilla on merkitystä myös varsinaisen hallinnollisen päätöksenteon lisäksi myös muussa viranomaistoiminnassa.¹¹¹ Tässä tutkielmassa tarkastelen kuitenkin yleisiä oikeusperiaatteita vain viranomaisen päätöksentekoa ohjaavina periaatteina.

Kullan mukaan hallinnon oikeusperiaatteiden arvoperusta on oikeudenmukaisuuden vaatimuksessa. Vaikka oikeudenmukaisuuden käsite itsessään on kiistanalainen, on sillä oikeudellisessa kielenkäytössä yleisesti tunnustettu sisältö ja asema. Oikeudenmukaisuuden arviointi edellyttää vertailua eri tapausten välillä, jolloin oikeudenmukaisuus mieltyy ennen kaikkea mielivaltaisen kohtelun kieltona sekä vaatimuksena, että tapauksen seuraamuksen tulee olla oikeassa suhteessa tehtyyn tekoon.¹¹²

Hallinnon oikeusperiaatteet tulevat sovellettaviksi erityisesti niissä tapauksissa, joissa viranomainen käyttää harkintavaltaa. Periaatteilla on lisäksi oleellinen merkitys etenkin yksityisen oikeuksiin, etuihin tai velvollisuuksiin liittyvässä viranomaisen päätöksenteossa. Oikeusperiaatteet eivät voi kuitenkaan sellaisenaan olla oikeuksien tai velvollisuuksien perusteina oikeusnormien tapaan, vaan niillä on keskeinen ohjaava merkitys, kun tulkitaan lainsäädännössä määriteltyjen oikeuksien ja velvollisuuksien sisältöä. Viranomaisen ratkaisun oikeusperiaatteen vastaisuuteen voidaan kiinnittää huomiota etenkin muutoksenhaun yhteydessä ja se voi olla myös itsenäinen valitusperuste. Jos päätös todetaan tuomioistuimessa oikeusperiaatteen vastaiseksi, kyse on tässä tilanteessa yleensä viranomaisen harkintavallan väärinkäytöstä.¹¹³

Käyn seuraavassa tarkemmin läpi suhteellisuusperiaatteen ja luottamuksensuojan periaatteen sisältöä, jotka tarkastelunäkökulmani huomioiden ovat nähdäkseni keskeiset hallinnon oikeusperiaatteet avustusten maksamisen lopettamista ja takaisinperintää koskevia päätöksiä tehtäessä. Näillä periaatteilla on erityistä sisällöllistä merkitystä viranomaisen harkintavallan käytölle kyseisissä

¹¹⁰ Kulla 2018, s.100.

¹¹¹ Niemivuo ym. 2010, s. 120–121.

¹¹² Kulla 2018, s. 101.

¹¹³ Mäenpää 2017, s. 145.

tilanteissa. Näin siksi, että suhteellisuusperiaatteella on merkitystä etenkin viranomaisen tehdessä rajoittavia tai kielteisiä päätöksiä, kuten avustuksen takaisinperintä. Luottamuksensuojan periaate puolestaan kytkeytyy yksityisen oikeutettujen odotusten suojaan, joka aktualisoituu niin ikään tilanteissa, joissa viranomaisen myöntämä avustus peritään takaisin.

Suhteellisuusperiaatteen ja luottamuksensuojan periaatteen rinnalla vaikuttavat takaisinperintätilanteissa luonnollisesti myös muut HL 6 §:n mukaiset oikeusperiaatteet. Etenkin hallintotoiminnan puolueettomuuden vaatimusta voi pitää kaikkien muiden periaatteiden taustalla olevana yleisenä lähtökohtana. Samoin yleisenä lähtökohtana ovat yhdenvertaisuusperiaate ja tarkoitussidonnaisuuden periaate, jotka suojaavat hallinto-oikeussuhteen yksityistä osapuolta syrjivältä tai suosivalta päätöksenteolta.¹¹⁴ Taustalla yleisinä EU-oikeuden materiaalisina oikeusperiaatteina vaikuttavat edellisten lisäksi erityisesti laillisuusperiaate, oikeusvarmuusperiaate sekä EU:n hyvän hallinnon periaatteet¹¹⁵. Laillisuusperiaate konkretisoituu hallintotoiminnassa lainalaisuusperiaatteena, joka on luonnollisesti keskeinen myös kansallisessa oikeudessa, jossa se perustuu PL 2 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja joka velvoittaa kaikessa julkisessa toiminnassa tarkkaan lain noudattamiseen. Laillisuusperiaatteeseen kytkeytyy myös vaatimus riittävän oikeusturvan takaamisesta viranomaisen toimien kohteena olevalle yksityiselle sekä se, että hallintotoiminnassa oikeusnormien hierarkia toteutetaan riittävän selkeästi.¹¹⁶ Oikeusvarmuusperiaate puolestaan kytkeytyy mm. luottamuksensuojan periaatteeseen ja käsittelen sitä tuossa yhteydessä hieman tarkemmin. Lähtökohtaisesti otan nämä muut oikeusperiaatteet tässä tutkielmassa huomioon kuitenkin yleisinä viranomaisen toiminnan lähtökohtina niitä sen tarkemmin erittelemättä.

4.5 Viranomaisen harkintavaltaa takaisinperintätilanteissa ohjaavat keskeiset oikeusperiaatteet

4.5.1 Suhteellisuusperiaate

Suhteellisuusperiaate sisältyy HL 6 §:än, jonka mukaan viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Periaatteen sisältö voidaan ytimekkäästi ilmaista

¹¹⁴ Mäenpää 2017, s. 144.

¹¹⁵ Mäenpää erottelee EU-oikeuden materiaalisiksi oikeusperiaatteiksi laillisuusperiaatteen, suhteellisuusperiaatteen, luottamuksensuojaperiaatteen, oikeusvarmuusperiaatteen, yhdenvertaisuusperiaatteen sekä hyvän hallinnon periaatteet. Mäenpää 2011, s. 246.

¹¹⁶ Mäenpää 2011, s. 259–261.

seuraavasti: ”ei liikaa eikä liian vähän vaan oikeassa suhteessa”¹¹⁷. Hallintolain perustelujen mukaan periaate tarkoittaa, että viranomaisen toimien tulee olla asianmukaisia, tarpeellisia ja oikein mitoitettuja sen tavoitteen kannalta, johon toimella pyritään. Käytännössä tämä tarkoittaa, että viranomaisen tulee mitoittaa toimintansa alimmalle sellaiselle tasolle, jolla saadaan aikaan tarvittava vaikutus.¹¹⁸

Hallintolain perustelujen mukaan suhteellisuusperiaatteella on tärkeää merkitystä erityisesti tilanteissa, joissa viranomaisen joutuu harkitsemaan hallinnon asiakkaan kannalta epäedullisia oikeudellisia seuraamuksia, kuten esimerkiksi valvontatoiminnassa¹¹⁹. Viranomaisen käyttämien toimien tulee tällöin olla oikeassa suhteessa tavoitteisiin nähden¹²⁰. Myös avustusten takaisinperintä kuuluu tällaisiin epäedullisiin seuraamuksiin, joiden yhteydessä viranomaisen on harkittava esimerkiksi avustuksen käytössä havaittujen puutteiden vakavuutta ja suhteutettava takaisinperintä näihin.

Suhteellisuusperiaatteella on myös yleisempää merkitystä hallintotoiminnassa. Hallintolain perustelujen mukaan sen soveltaminen voi tulla kyseeseen arvioitaessa mitä tahansa viranomaisen ratkaisua ratkaisun kohteen oikeuksien tai edun kannalta. Tällöin toimen on oltava tarpeellinen ja välttämätön asetetun tavoitteen saavuttamiseksi. Esimerkkinä perusteluissa annetaan selvityksen vaatiminen asianosaiselta. Selvitystä ei voida vaatia enemmän kuin mitä asian ratkaisemiseksi on tarpeen. Ylipäätään lisäselvityksen tulisi lain perustelujen mukaan tapahtua sekä asianosaisen että viranomaisen kannalta tavalla, joka aiheuttaa vähiten vaivaa ja kustannuksia.¹²¹ Tarpeellisuuden ja välttämättömyyden arviointi tulee tehdä viranomaisen päätöksen tai toimen kohteen etujen ja oikeuksien kannalta niin, että päätös tai toimi on tarpeellinen ja välttämätön lakiin perustuvan tavoitteen saavuttamisen kannalta¹²².

Suhteellisuusperiaate liittyy läheisesti kohtuullisuuden vaatimukseen. Kohtuullisuus on tärkeä tekijä viranomaisen toimen oikeasuhteisuuden arvioinnissa.¹²³ Tästä on kyse mm. avustusten takaisinperintää koskevissa tilanteissa. Kohtuusperiaate ei ole hallinto-oikeudessa itsenäinen oikeusperiaate vaan se kytkeytyy suhteellisuusperiaatteen soveltamiseen. Kohtuuteen pyrittäessä on olennaista huomioida käsiteltävän asian ominaispiirteet asianosaisen eduksi. Kohtuullistamisen

¹¹⁷ Kulla 2018, s. 113.

¹¹⁸ HE 72/2002 vp, s. 60.

¹¹⁹ HE 72/2002 vp, s. 60.

¹²⁰ Mäenpää 2017, s. 162.

¹²¹ HE 72/2002 vp, s. 60.

¹²² Mäenpää 2017, s. 162.

¹²³ Niemenvuo ym. 2010, s. 131.

mahdollisuus on arvioitava tapauskohtaisesti kyseiseen tapaukseen sovellettavan lainsäädännön valossa.¹²⁴ Niin valtionavustuslakiin kuin EU-avustusten myöntämistä koskeviin lakeihin sisältyy säännöksiä palautettavan tai takaisinperittävän tuen kohtuullistamisesta¹²⁵, joiden yhteydessä arvioidaan takaisinperinnän oikeasuhtaisuutta ja kohtuullisuutta.

Suhteellisuus kuuluu myös EU-oikeuden keskeisiin oikeusperiaatteisiin.¹²⁶ Suhteellisuusperiaate määritellään SEU 5(4) artiklassa, jonka mukaan unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on unionin perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi tarpeen. Unionin toimielinten reaktion EU-oikeuden vastaiseen käyttäytymiseen tulee siten olla järkevässä suhteessa teon vaikutuksiin. Periaate näyttäytyykin etenkin EU-toimielinten vallankäyttöä ja toimivaltaa rajoittavana periaatteena.¹²⁷ Näin ollen periaate liittyy usein kielteisiin tai rajoittaviin hallintopäätöksiin. Konkreettisen toimenpiteen suhteellisuutta arvioidaan etenkin kolmesta näkökulmasta; onko toimenpide ollut soveltuva, tarpeellinen ja oikeasuhtainen tavoiteltuihin päämääriin nähden.¹²⁸ Hallintotoiminnassa suhteellisuusperiaate on merkityksellinen etenkin silloin kun viranomaisella on harkintavaltaa erilaisten ratkaisujen välillä tilanteissa, joissa tehtävällä päätöksellä on vaikutusta yksityisen oikeuksiin tai etuihin. Oikeuskäytännössä periaatteen käytännön vaikutus on riippunut etenkin punninnassa olevan yleisen edun merkittävydestä sekä myös hallinnon tehokkuuden toteutumisesta.¹²⁹

4.5.2 Luottamuksensuojan periaate

Luottamuksensuojan periaatteesta säädetään niin ikään hallinnon oikeusperiaatteita koskevassa HL 6 §:ssä. Sen mukaan viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Hallinto-oikeuden yleiset opit jäsentävät oikeudellisia ilmiöitä pääosin hallintoviranomaisten ja hallintotoiminnan näkökulmasta, kun taas luottamuksensuojan periaatteeseen on sisäänrakennettu yksityisen näkökulma julkiseen hallintotoimintaan ja ajatus

¹²⁴ Kulla 2018, s. 115.

¹²⁵ Mm. valtionavustuslain 26 §:n mukaan valtionapuviranomainen voi päättää, että osa palautettavasta tai takaisin perittävästä määrästä tai sille laskettavasta korosta jätetään perimättä, jos täysimääräinen palauttaminen tai takaisinperintä on kohtuuton valtionavustuksen saajan taloudelliseen asemaan ja olosuhteisiin tai valtionavustuksella hankitun omaisuuden laatuun nähden tai palauttamisen tai takaisinperinnän perusteena olevaan menettelyyn tai olosuhteiden muutokseen nähden.

¹²⁶ EU-oikeuden yleisten periaatteiden osalta on hyvä huomioida, että ne ovat suoraan sovellettavaa oikeutta. Ks. mm. De Witte 2011, s. 338–339 ja Rzotkiewicz 2013, s. 465.

¹²⁷ Raitio 2017, s. 53–55.

¹²⁸ Mäenpää 2011, s. 268.

¹²⁹ Mäenpää 2011, s. 270–271.

hallinto-oikeudellisista oikeussuhteista viranomaisen ja yksityisen välillä¹³⁰. Hallintolain perustelujen mukaan periaatteen soveltamisessa on kyse siitä, minkälainen turva yksityisellä oikeussubjektilla on viranomaisen toiminnan odottamattomia muutoksia vastaan. Periaatteen keskeisenä sisältönä on, että yksityisen tulee voida luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen ja viranomaisen tekemän hallintopäätöksen pysyvyyteen.¹³¹ *Suviranta* näkee luottamuksensuojan periaatteen nopean juurtumisen suomalaiseen hallinto-oikeuteen olevan osa kehityskulkua, jossa hallinnon ja yksityisten välinen rooli on tasa-arvoistunut. Tällöin ei tarkastella niinkään sitä mitä viranomaisen saa tehdä tai mitä sen tulee tehdä, vaan sitä mitä keskinäisiä oikeuksia ja velvollisuuksia lainsäädäntö luo julkista valtaa käyttäville viranomaisille ja toisaalta yksityisille.¹³²

Näistä lähtökohdista luottamuksensuojan periaate katsotaan usein riskinjakoperiaatteeksi, jollaisena se näyttäytyy etenkin hallintoa ja julkista intressiä vastaan asettuessaan. Periaate määrittää sen kuka kantaa riskin esimerkiksi viranomaisen päätöksen virheellisyydestä tai sen yksityiselle epäedullisesta seuraamuksesta. Palaan näihin kysymyksiin etenkin luvussa 6 käsitellessäni avustuksen saajan ja valtionapuviranomaisen selvittämismuutoksen jakautumista ja viranomaisen virheen vaikutusta takaisinperintään. Laajemmin ajateltuna luottamuksensuojan periaatteen avulla punnitaan ratkaisuvaihtoehtoina stabiliteettia ja muutosta julkisen vallan toimien yhteydessä. Lisäksi luottamuksensuojan periaatteen soveltamisala liittyy muodollisen oikeusvarmuuden ja yksittäisen tapauksen oikeudenmukaisuuden väliseen rajanvetoon.¹³³ Oikeusvarmuuden lisäksi luottamuksensuoja on sidoksissa oikeudellisen jatkuvuuden ja viranomaistoiminnan johdonmukaisuuden vaatimuksiin. Lisäksi periaatteella on yhteys päätösten oikeusvoimaan ja pysyvyyteen, taannehtivuuskieltoon sekä vilpittömän mielen suojaan.¹³⁴

Kulla katsoo hallintolain mukaisen luottamuksensuojan käsitteeseen kuuluviksi luottamusvaatimuksen, siihen perustuvan toiminnan, toiminnan suojaamisen arvoisuuden ja intressipunninnan. Myös ajallisella ulottuvuudella on merkitystä, sillä luottamuksensuoja konkretisoituu yleensä tulevaisuuteen päin vaiheittain.¹³⁵ *Mäenpää* puolestaan katsoo luottamuksensuojan saamiselle olevan kolme edellytystä.¹³⁶ Ensinnäkin sen, että yksityiselle on

¹³⁰ *Suviranta* 2004, s. 1428.

¹³¹ HE 72/2002 vp, s. 60.

¹³² *Suviranta* 2004, s. 1429.

¹³³ *Koillinen* 2012, s. 3–4.

¹³⁴ *Kulla* 2018, s. 117.

¹³⁵ *Kulla* 2018, s. 119.

¹³⁶ *Mäenpää* 2013, II Yleinen hallinto-oikeus, 3. Hallintotoiminnan arvot ja periaatteet, Hallinnon oikeusperiaatteet, Luottamuksensuojaperiaate, Luottamuksensuojan edellytykset.

muodostunut oikeutettuja odotuksia ennen viranomaisen uusia toimia. Oikeutetut odotukset voivat perustua esimerkiksi viranomaisen päätökseen, jolla on myönnetty taloudellista tukea. Toisena edellytyksenä on, että nämä oikeutetut odotukset ovat lainmukaisia. Esimerkiksi myönnetyn avustuksen tulee olla oikeusjärjestyksen mukainen, jotta siihen voi kohdistua oikeutettu odotus. Näin ollen luottamuksensuoja ei estä sitä, että lainvastaisesti myönnetty avustus peritään takaisin, jos se on lain mukaan mahdollista.¹³⁷ Tällöin on kuitenkin otettava huomioon mm. suhteellisuusperiaate sekä se, että oikeusvarmuus voi asettaa erilaisia edellytyksiä takaisinperinnän toteuttamiselle.¹³⁸ Kolmantena edellytyksenä on, että asianosainen on toiminut vilpittömässä mielessä. Esimerkiksi avustuksen saaja ei voi omalla lainvastaisella menettelyllään, kuten antamalla virheellisiä tietoja, saada aikaan oikeutettuja odotuksia.¹³⁹

Jos edellä mainitut luottamuksensuojan edellytykset täyttyvät, viranomaisen on arvioitava tapauskohtaisesti, onko henkilön luottamusta aiheellista suojata vai onko viranomaisen intressi painavampi. Viranomaisen toimintaa ja toiminnan muutoksia tarkasteltaessa ovat keskeisiä perusteet, jotka viranomaisen on esittänyt toimintansa tueksi.¹⁴⁰ Yleisesti tarkastellen luottamuksensuojan periaatteen on nähty jossain määrin kontekstuaalisena; mm. taloudellisten toimenpiteiden, etenkin valtiontukien, yhteydessä sen suoja ei näyttäydy oikeuskäytännön valossa niin vahvana kuin esimerkiksi sosiaalietuuksien yhteydessä tai vero-oikeudessa¹⁴¹.

Luottamuksensuojan periaate on myös yksi EU-oikeuden materiaalisista periaatteista. Se on ollut pitkään osa eurooppalaisen hallinto-oikeuden oikeusperiaatteita. Lähtökohtana periaatteen sisällyttämiselle hallintolakiin olikin juuri sen laaja soveltamisala Euroopan yhteisön oikeudessa. Luottamuksensuojan periaate on johdettu unionin oikeuteen jäsenvaltioiden oikeusperinteestä ja yleisestä oikeudenmukaisuus- ja kohtuusajattelusta.¹⁴²

Vaikka luottamuksensuojan periaate on vakiintunut EU:n oikeuskäytännössä, ovat sen soveltamisedellytykset jääneet EU-oikeudessa kuitenkin rajallisiksi, etenkin jos sitä tarkastellaan yksityisen näkökulmasta. *Koillinen* on todennut, että luottamuksensuojan periaate on muotoutunut

¹³⁷ Mm. ratkaisussa KHO 2006:68 todetaan, että Suomen lainsäädännön ja Euroopan yhteisön oikeusjärjestyksen mukaan tuen saajalla on oikeus luottaa vain lain ja Euroopan yhteisön oikeusjärjestyksen mukaiseen päätökseen. Luottamuksensuojan periaatteen ei kyseisessä tapauksessa katsottu voivan estää lainvastaisen päätöksen purkamista.

¹³⁸ Knuutinen on tarkastellut luottamuksensuojan periaatteen soveltamista avustusten takaisinperintätilanteissa ja toteaa kansallisen oikeuskäytännön perusteella, että vain harvoissa tapauksissa arvioidaan luottamuksensuojaa ja oikeusvarmuutta. Oikeuskäytännön perusteella on todettavissa, että sääntöjenvastaiset tuet eivät voi kuulua luottamuksensuojan piiriin. Knuutinen 2008, s. 103–104 ja 112.

¹³⁹ Mäenpää 2013, II Yleinen hallinto-oikeus, 3. Hallintotoiminnan arvot ja periaatteet, Hallinnon oikeusperiaatteet, Luottamuksensuojaperiaate, Luottamuksensuojan edellytykset.

¹⁴⁰ Kulla 2018, s. 121.

¹⁴¹ Ukkola 2013, s. 6.

¹⁴² HE 72/2002 vp, s. 61.

EU-oikeudessa objektiivis-oikeudelliseksi muodolliseksi periaatteeksi, joka samaistuu muodolliseen oikeusvarmuuden periaatteeseen. Siten siinä ei ole kyse niinkään subjektiivisoikeudellisesti orientoituneesta luottamuksensuojasta, jollaisena periaate enemmän näyttäytyy jäsenvaltioiden, etenkin Saksan, ja Suomenkin oikeusjärjestyksessä. Periaate antaa näin ollen EU:n oikeuskäytännössä oikeusturvaa yksityiselle harvoin.¹⁴³

EU-oikeudessa periaate sisältää elementtejä, joiden vastapainona periaatteen katsotaan yleensä toimivan; keskiössä ovat mm. julkisen vallan toimien edellyttämä joustavuus ja julkisen intressin tärkeys. Selityksenä tälle *Koillinen* katsoo olevan EU-oikeuden kehittymättömyyden. EU-oikeuden keskeisten sisämarkkinoita koskevien osa-alueiden ulkopuolella oikeuden rakenteet ja yleiset opit ovat vielä keskeneräisiä ja niistä puuttuu näin syvempi valtiosääntöinen kytkentä erityisesti yksilön oikeusasemaan liittyen.¹⁴⁴ Tästä johtuen luottamuksensuojan periaate ei siten ole näyttäytynyt EU-oikeudessa samanlaisena yksilölle oikeussuojaa luovana periaatteena kuin kansallisissa oikeusjärjestyksissä. Toisaalta on kuitenkin esitetty, että Lissabonin sopimuksen ja EU:n perusoikeuskirjan voimaantulon myötä EU-oikeuden yleisten periaatteiden, kuten luottamuksensuojan periaatteen merkitys kasvaa niin valtionavustuksia koskevassa komission päätöksenteossa kuin EU-tuomioistuimen ratkaisuisssakin.¹⁴⁵

Oikeusvarmuus on erillinen materiaallinen oikeusperiaate EU-oikeudessa. Periaate edellyttää yksityiselle asetettavien velvoitteiden osalta niiden selvää, ennakoitavaa ja riittävän täsmällistä määrittelyä lainsäädännössä.¹⁴⁶ Periaatteeseen liittyy oikeusturvaodotus siitä, että oikeusvaikutusta omaavat päätökset ovat sekä ennakoitavia että hyväksyttäviä¹⁴⁷. Oikeusvarmuus ja luottamuksensuoja liittyvät toisiinsa etenkin oikeuskäytännössä eikä niitä voi erottaa toisistaan täysin selvärajaisesti, vaikkakin ne liittyvät kahteen vaikeasti yhteensovittavissa olevaan tavoitteeseen. Toisaalta kyse hallinnon lainmukaisuuden turvaamisesta, joka edellyttää esimerkiksi lainvastaisten

¹⁴³ Koillinen 2012, s. 18–19.

¹⁴⁴ Koillinen 2012, s. 18–19.

¹⁴⁵ Rzotkiewicz 2013, s. 476. Luottamuksensuojanormin olemassaolon ja velvoittavuuden osalta EY-tuomioistuin on myös etsinyt yhteisiä piirteitä jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksistä mm. Deutsche Milchkontor -ratkaisussa, joka koski aiheettomasti maksetun avustuksen takaisinperimistä. Ratkaisussa arvioitiin luottamuksensuojan velvoittavuutta EU-oikeudessa ja todettiin, että hallintotoimien peruuttamista ja viranomaisten aiheettomasti maksamien rahallisten etuuksien takaisinperintää koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön tarkastelussa käy ilmi, että jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten yhteinen piirre on varmistaa lainalaisuusperiaatteen sekä oikeusvarmuutta ja luottamuksensuojaa koskevien periaatteiden välinen tasapaino. Koillinen 2012, s. 20 ja EYT 21.9.1983 – yhdistetyt asiat 205-215/82, kohta 30, s. 243. Ks. myös Suviranta 1996, s. 168.

¹⁴⁶ Mäenpää 2011, s. 275.

¹⁴⁷ Periteisen muodolliseen (ennakoitavuus) ja aineelliseen (hyväksyttävyyys) oikeusvarmuuteen jaon rinnalla Raitio on esittänyt EU-oikeuden näkökulmasta kolmijakoista oikeusvarmuuden käsitettä, joka koostuu muodollisesta, faktuaalisesta ja aineellisesta oikeusvarmuudesta. Faktuaalinen oikeusvarmuus viittaa oikeuden stabiiliteettiin ja oikeusnormien tehokkuuteen. Raitio 2012, s. 404-406.

hallintotoimien korjaamista. Toisaalta kyse taas on viranomaistoiminnan ennakoitavuudesta ja siitä, että yksityisen tulisi voida luottaa viranomaisen toimintaan niin, että se ei yllättäen muutu. Oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan toteuttamisessa on kyse näiden kahden tavoitteen yhteensovittamisesta.¹⁴⁸

4.5.3 EU-oikeuden tulkintaperiaatteet

Avustusten maksamisen lopettamiseen ja takaisinperintään liittyvän viranomaisen harkintavallan tarkastelun kannalta materiaalisiin oikeusperiaatteisiin kuuluvien suhteellisuusperiaatteen ja luottamuksensuojan periaatteen ohella keskeisiä EU-oikeuden oikeusperiaatteita ovat tulkintaperiaatteet. Lainsäädäntöä soveltavat kansalliset tuomioistuimet ja viranomaiset antavat EU-oikeudelle merkitystä usein nimenomaan tulkintavaikutuksen kautta. Vaikka kansallinen säännös säilyy ensisijaisesti sovellettavana säännöksenä, EU-oikeus vaikuttaa sen tulkintaan. Tulkintavaikutus on merkittävämpi, jos kansallinen säännös on kirjoitettu epätäsmällisesti tai jos tulkinnallista tukea ei ole mahdollista saada lain esitöistä tai kansallisesta oikeuskäytännöstä.¹⁴⁹ Tulkintavaikutuksen keskeisimpinä tavoitteina ovat EU-oikeuden samanlainen toteutuminen ja tehokas soveltaminen kaikissa jäsenvaltioissa¹⁵⁰. Tutkielmani aiheen näkökulmasta tarkasteltuna tulkintaperiaatteista keskeisimpiä ovat etenkin oikeuslähdejärjestykseen liittyvät EU-oikeuden ensisijaisuusperiaate, yhdenmukaisen tulkinnan periaate sekä EU-oikeuden suora sovellettavuus ja sen välittömät oikeusvaikutukset. Tarkastelen seuraavassa näitä kaikkia lyhyesti, koska ne taustoittavat avustuksen maksamisen lopettamisen ja takaisinperinnän tilanteissa sovellettavien oikeusnormien tulkintaa ja viranomaisen harkintavallan käytön puitteita.

EU-oikeuden ensisijaisuusperiaate on syntynyt ja vakiintunut EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä ja sen mukaan EU-oikeuden kanssa ristiriitaista kansallista normia ei saa soveltaa.¹⁵¹ Kansallisen oikeuden normi tulee tässä tilanteessa jättää soveltamatta riippumatta sen asemasta säädöshierarkiassa. EU-oikeudella on siten etusija kansalliseen lainsäädäntöön nähden.¹⁵² Periaatteen

¹⁴⁸ Mäenpää 2011, s. 278.

¹⁴⁹ Raitio 2017, s. 41.

¹⁵⁰ Mäenpää 2011, s. 115.

¹⁵¹ Lissabonin sopimuksen yhteyteen on liitetty Julistus Euroopan unionin oikeuden ensisijaisuudesta (N:o 17). Julistuksen mukaan ”Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perussopimukset ja unionin niiden nojalla antama lainsäädäntö ovat ensisijaisia jäsenvaltioiden oikeuteen nähden mainitussa oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti”. Ensimmäistä kertaa periaate tuli esiin yhteisöjen tuomioistuimen tuomiossa *Costa v ENEL* (6/64).

¹⁵² Mäenpää 2017, s. 296. Ks. myös De Witte 2011, s. 323. Ensisijaisuusperiaate liittyy läheisesti EU-oikeuden suoraan sovellettavuuteen ja näitä periaatteita sovelletaan käytännössä rinnakkain.

keskiössä on pyrkimys EU-oikeuden yhdenmukaisen ja tehokkaan toteuttamisen takaamiseen. Ensisijaisuusperiaate tulee ymmärtää laajasti niin, että lainsäädännön lisäksi myös EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö ja EU-oikeuden vakiintuneet oikeusperiaatteet ovat ensisijaisia kansallisiin oikeusperiaatteisiin nähden.¹⁵³ Periaate näkyy kansallisessa EU-avustuksia koskevassa lainsäädännössä¹⁵⁴ mm. siten, että lakia todetaan sovellettavan, jos ei EU:n lainsäädännöstä muuta johdu.

Yhdenmukaisen tulkinnan periaatteen mukaisesti kansallisen oikeuden säännöksille pyritään antamaan EU-oikeuden ja tavoitteiden kanssa yhteensopiva merkityssisältö. Periaatteella on erityisesti merkitystä direktiivien osata, mutta myös välittömästi vaikuttavilla normeilla voi olla tulkintavaikutus.¹⁵⁵ Periaatetta sovellettaessa otetaan sinällään huomioon kansallinen oikeus kokonaisuudessaan, mutta viranomaisen tulee käyttää toimi- ja harkintavaltaansa tavoitteellisesti ja EU-oikeuden mukaisesti. Viranomaisen on näin toimivaltansa rajoissa käytettävä kansallisessa lainsäädännössä määriteltyä harkintavaltaansa lähtökohtana EU-lainsäädännön sanamuoto ja tarkoitus. Näin pyritään varmistamaan EU-oikeudessa määriteltyjen tavoitteiden tehokas ja yhdenmukainen toteutuminen.¹⁵⁶

EU-oikeuden suora sovellettavuus ja välittömät oikeusvaikutukset (direct effect) tarkoittaa sitä, että EU-lainsäädännön normi voi ilman kansallisen oikeuden välitystä ja ilman normin voimaansaattamista jäsenvaltiossa perustaa suoraan täytäntöön pantavia oikeuksia ja velvollisuuksia. Tässä tilanteessa yksityinen voi vedota suoraan EU-oikeuteen ja viranomaisen taas tulee noudattaa toiminnassaan välittömän oikeusvaikutuksen omaavia EU-oikeuden normeja. Välittömän oikeusvaikutuksen edellytykset on määritetty unionin oikeuskäytännössä. Normin tulee olla riittävän selvä ja tarkkarajainen sekä täsmällinen ja itsenäinen perustaakseen oikeuksia ja velvollisuuksia. Lisäksi normin tulee olla ehdoton siten että se on kaikilta osiltaan voimassa.¹⁵⁷ ERI-rahastoista säädetään Euroopan neuvoston ja parlamentin asetuksilla, joilla siis on välitön oikeusvaikutus jäsenvaltioissa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kaikilla asetukseen sisältyvillä normeilla olisi välitön oikeusvaikutus. Asetuksen säännökset voivat olla muotoilultaan siinä määrin yleisluonteisia tai väljiä, etteivät ne voi saada aikaan välittömiä oikeusvaikutuksia.¹⁵⁸

¹⁵³ Mäenpää 2011, s. 143.

¹⁵⁴ Ks. esimerkiksi rakennerrahastojen rahoituslaki 1 §, jossa säädetään lain soveltamisalasta.

¹⁵⁵ Raition mukaan esimerkiksi kilpailuoikeudessa pyritään kansallisilla tulkinnoilla antamaan kansallisille säännöksille yhteensopiva merkityssisältö välittömästi vaikuttavien SEUT 101 ja 102 artikloiden suhteen. Raitio 2017, s. 39.

¹⁵⁶ Mäenpää 2011, s. 115–116. Pyrkimyksestä EU-oikeuden tehokkaaseen ja yhdenmukaiseen toteuttamiseen käytetään termiä ”effet utile”, joka tarkoittaa EU-oikeuden hyödyllisen tarkoituksen toteutumista. Idem.

¹⁵⁷ Mäenpää 2011, s. 134. Ks. myös De Witte 2011, s. 334-339.

¹⁵⁸ Mäenpää 2011, s. 137.

Edellä käsiteltyjen EU-oikeuden tulkintaperiaatteiden lisäksi viranomaisen harkintaa takaisinperintätilanteissa ohjaavina EU-oikeuden periaatteina tulevat huomioitaviksi myös vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteet. Vastaavuusperiaatteella tarkoitetaan jäsenvaltioiden velvollisuutta toimeenpanna EU:n asettamia velvoitteita yhtä tehokkain keinoin kuin kansallisia säädöksiä. Vastaavuusperiaate ilmaistaan erityisesti varainhoitoa ja petosten torjuntaa koskevassa SEUT 325 artiklassa.¹⁵⁹ Sen mukaan unionin ja jäsenvaltioiden on suojattava unionin taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä ja muulta laittomalta toiminnalta. Lisäksi artiklassa todetaan, että jäsenvaltioiden tulee toteuttaa unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi samat toimenpiteet kuin ne toteuttavat omien taloudellisten etujensa suojaamiseksi.

Vastaavuusperiaatteeseen liittyy SEUT 197(1) artiklaan perustuva tehokkuusperiaate, jonka mukaan unionin oikeuden tosiasiallinen täytäntöönpano jäsenvaltioissa on keskeistä unionin moitteettoman toiminnan kannalta. Yleisesti periaate velvoittaa jäsenvaltion takaamaan EU-oikeuden toteuttamisen tehokkaasti saattamalla EU-oikeuden edellyttämät kansalliset normit asianmukaisesti voimaan. Tehokkuusvaatimus ulottuu kuitenkin monivivahteisesti myös tosiasiallisen tehokkuuden suuntaan ja näin EU-oikeuden hallinnolliseen toimeenpanoon ja viranomaisen toimintaan.¹⁶⁰

Tehokkuusperiaate on keskeisessä roolissa myös EU-avustusten kohdalla ja se kytkeytyy moitteettoman varainhoidon periaatteeseen. Sen noudattamisesta säädetään varainhoitoasetuksen 33 artiklassa, jonka mukaan periaatteen tarkoituksena on varmistaa, että käytetyillä varoilla ja toteutetuilla toimilla tavoitteet saavutetaan parhaalla mahdollisella tavalla. Tässä yhteydessä täytäntöönpanon tehokkuus saattaa edellyttää esimerkiksi taloudellisia etuja koskevien päätösten kohdalla virheellisesti myönnetyn avustuksen takaisinperimistä riippumatta mahdollisista kansallisista menettelynormeista, jotka asettaisivat oikeudellisia rajoituksia takaisinperinnälle¹⁶¹. Viranomaisella on näin ollen velvollisuus tulkita takaisinperinnän edellytyksiä koskevia säännöksiä tehokkuusperiaatteen mukaisesti. Säännöksiä tulee soveltaa niin, että takaisinperintä ei muodostu täysin mahdottomaksi.¹⁶²

Tehokkuusperiaatteeseen liittyy myös unionin intressien täysimääräinen huomioonottaminen. Yleisesti unionin intressissä on kyse julkisen edun ulottuvuudesta tilanteissa, joissa yksityinen ja julkinen etu tulee suhteuttaa toisiinsa. Unionin intresseillä, kuten tuloksellisuuden vaatimuksella EU-avustusten käytössä, on erityistä merkitystä mm. juuri silloin, kun kyseessä on unionin varoista

¹⁵⁹ Raitio 2017, s. 19.

¹⁶⁰ Mäenpää 2011, s. 200–201.

¹⁶¹ Mäenpää 2011, s. 235–237.

¹⁶² Mäenpää 2011, s. 286.

myönnettyjen avustusten takaisinperintä.¹⁶³ Unionin yleisen edun painoarvo on ollut ylipäätään unionin oikeuskäytännössä vahva, silloin kun kyseessä on unionin kannalta keskeisiin intresseihin kuuluvan unionin taloudellisten etujen toteuttaminen¹⁶⁴.

¹⁶³ Mäenpää 2011, s. 287.

¹⁶⁴ Ks. esim. nk. Tubemeuse-ratkaisu Belgia (C-142/87) v komissio, EYT 21.3.1990. Ratkaisu koskee virheellisesti maksettua valtiontukea, mutta kuvastaa yleisellä tasolla unionin intressien painoarvoa takaisinperintätilanteessa. Ratkaisussa todettiin, että virheellisesti maksettu valtiontuki tuli periä takaisin, vaikka takaisinperintä oli vastoin kansallista lainsäädäntöä ja myös suhteeton siinä mielessä, että se loukkasi vakavasti muiden velkojien oikeuksia. Mäenpää 2011, s. 271.

5 AVUSTUKSEN MAKSAMISEN LOPETTAMISEN JA TAKAISINPERINNÄN PERUSTEET

5.1 Viranomaista velvoittavat perusteet

5.1.1 Lähtökohtia

Sekä valtionavustuslaissa että kaikkia ERI-rahastoja koskevissa säädöksissä ovat omat säännöksensä avustuksen maksamisen lopettamisesta ja takaisinperinnästä. Näissä säännöksissä on paljon yhtäläisyyksiä, mutta myös eroja. Tarkastelen säännöksiä seuraavassa huomioiden erityisesti valtionapuviranomaisen harkintavallan luonteen ja laajuuden. Tässä luvussa käsittelyssä ovat viranomaista maksamisen lopettamiseen ja takaisinperintään velvoittavat säännökset, joissa viranomaisen mahdollisuus harkintavallan käyttöön on periaatteessa siis hyvin vähäinen. Kyse on säännöksistä, jotka velvoittavat viranomaista oikeudellisesti sidottuun harkintaan perustuviin ratkaisuihin. Kuten seuraavasta käy ilmi, sisältyy kuitenkin myös näihin säännöksiin jonkin verran harkintavallankäytön mahdollistavia seikkoja.

Avustuksen takaisinperinnän osalta tulee ensinnä tehdä ero avustuksen palauttamisen ja takaisinperinnän välillä. Valtionavustuslain 20 §:ssä säädetään velvoittavasta valtionavustuksen palauttamisesta. Vastaavan sisältöiset säännökset ovat myös ERI-rahastoja koskevassa lainsäädännössä¹⁶⁵. Säännösten mukaan valtionavustuksen saajan tulee viipymättä palauttaa valtionavustus tai sen osa, jonka on saanut virheellisesti, liikaa tai ilmeisen perusteettomasti. Avustus tulee niin ikään palauttaa, jos sitä ei voida käyttää avustuspäätöksessä edellytetyllä tavalla. Valtionavustuslain perustelujen mukaan pykälä sisältää näin yleisen edun palauttamista koskevan veloitteen¹⁶⁶. Näissä tilanteissa kyse ei siis ole viranomaisen suorittamasta takaisinperinnästä, vaan tilanteesta, jossa avustuksen saajan on oma-aloitteisesti ryhdyttävä toimenpiteisiin avustuksen palauttamiseksi. Lain perustelujen mukaan virheellisesti tai liikaa saaduksi avustukseksi katsotaan teknisen virheen vuoksi perusteetta tai liian suurena maksettu suoritus. Perusteettomuuden ilmeisyyden vaatimuksen puolestaan katsotaan täyttyvän aina, kun avustusta ei olisi voitu valtionavustuslain tai sen pohjalta annetun asetuksen säännöksen mukaan myöntää.¹⁶⁷ Vaatimus avustuksen omaehtoisesta palauttamisesta on erillinen oikeudellinen keino verrattuna

¹⁶⁵ Rakennerahastojen rahoituslain 36 §:ssä on avustuksen palauttamista koskeva vastaavan sisältöinen säännös. Vastaava säännös on myös laissa maaseudun kehittämisen tukemisesta 54 §:ssä sekä laissa Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevan eurooppalaisen asetuksen kansallisesta täytäntöönpanosta 26 §:ssä.

¹⁶⁶ HE 63/2001 vp, s. 56.

¹⁶⁷ HE 63/2001 vp, s. 56.

takaisinperintään. Palauttamisessa velvollisuus toimenpiteeseen on avustuksen saajalla, kun taas takaisinperinnässä velvollisuus on valtionapuviranomaisella. Palauttaminen ja takaisinperintä voivat kuitenkin käsitteinä sekoittua käytännössä, koska molempien tarkoituksena on virheellisesti saadun avustuksen antaminen takaisin.

Viranomaisen velvollisuudesta valtionavustuksen maksamisen lopettamiseen ja takaisinperintään säädetään valtionavustuslain 21 §:ssä. Pykälä antaa valtionapuviranomaiselle toimivallan määrätä päätöksellään avustuksen maksamisen lopettamisesta ja takaisinperinnästä. Lain perustelujen mukaan viranomaisella ei ole tässä harkintavaltaa¹⁶⁸. Valtionavustuslain 21 § on kuitenkin esimerkki säännöksestä, joka sinällään velvoittaa viranomaista, mutta johon kuitenkin sisältyy myös oikeusharkinnan puitteissa rajattua harkintavaltaa mm. avustuksen saajan toimien olennaisuuden arviointiin liittyen.

Valtionavustuslain perusteluissa korostetaan suhteellisuusperiaatteen merkitystä virheen tai väärinkäytöksen olennaisuuden arvioinnissa. Perustelujen mukaan olennaisiksi virheiksi katsotaan virheet, joista johtuen valtionavustusta ei olisi myönnetty avustuspäätöksessä mainitun suuruisena tai virheet, joissa avustus on käytetty tarkoitukseen, johon sitä ei olisi myönnetty lainkaan tai olisi myönnetty merkittävästi määrältään pienempänä. Perustelujen mukaan suhteellisuusperiaatetta tulee soveltaa myös siten, että avustuksen maksamisen lopettaminen ja avustuksen takaisinperintä tulee rajata virhettä tai väärinkäytöstä vastaavaan määrään, paitsi tilanteessa, jossa ilmenneissä olosuhteissa avustusta ei olisi myönnetty ollenkaan tai jossa virheen seurauksena avustusta ei voida oleellisilta osin käyttää avustuspäätöksen mukaisesti.¹⁶⁹ Oikeuskäytännössä¹⁷⁰ on tulkittu, että valtionapuviranomaisella on takaisinperintäpäätöstä tehdessään näyttövelvollisuus osoittaa, että avustuksen saaja on olennaisella tavalla rikkonut avustuksen käytön ehtoja¹⁷¹.

ERI-rahastoja koskeviin kansallisiin lakeihin sisältyy poikkeuksetta menettely viranomaista velvoittavalle avustuksen maksamisen lopettamiselle ja takaisinperinnälle. Rakenerahastojen osalta velvoittavasta avustuksen maksamisen lopettamisesta ja takaisinperinnästä säädetään rahoituslain 37 §:n 1 momentissa. Maaseuturahaston ja EMKR:n osalta erityislainsäädännössä säädetään ainoastaan

¹⁶⁸ HE 63/2001 vp, s. 56.

¹⁶⁹ HE 63/2001 vp, s. 56–57.

¹⁷⁰ Ks. KHO 2015:82. Ratkaisussa KHO kumosi ministeriön valtionavustuksen takaisinperintään liittyvät päätökset lainvastaisina. KHO lausui päätöksessään, että kun hankintalaissa säädettyjen menettelyjen noudattamista ei valtionavustuspäätöksissä ollut erityisenä perusteena erikseen mainittu, eikä ministeriön päätöksestä ilmenevillä perusteilla ollut kysymys myöskään valtionavustuksen käyttämistä koskevien nimenomaisten säännösten rikkomisesta valtionavustuslain 21 §:n 4 kohdassa tarkoitettulla tavalla, ei ministeriö ollut voinut ryhtyä avustuksen takaisinperintään tapauksessa esitetyillä perusteilla.

¹⁷¹ Voutilainen 2015, s. 924.

viranomaista velvoittavista takaisinperintäperusteista¹⁷². Näiden rahastojen osalta sovellettavaksi voivat kuitenkin tulla yleislakina valtionavustuslain harkinnanvaraisen takaisinperinnän perusteet. ERI-rahastoja koskevassa erityislainsäädännössä säädetyt viranomaista velvoittavat takaisinperintäperusteet ovat osin vastaavia kuin valtionavustuslaissa, mutta ne ovat tietyiltä osin yksityiskohtaisempia ja lisäksi niihin sisältyy suoraan EU-säädöksistä johdettuja perusteita. Kaikkiaan ERI-rahastojen säännökset ovat samankaltaisia¹⁷³, mutta eroavat sanamuodoiltaan ja rakennerahastojen osalta myös osin sisällöltään. Tarkastelen seuraavassa säädöksiä rinnakkain.

5.1.2 Velvollisuus avustuksen maksamisen lopettamiseen ja takaisinperintään

Valtionavustuslain 21 § 1 momentin mukaan valtionapuviranomaisen on määrättävä päätöksellään valtionavustuksen maksaminen lopetettavaksi sekä jo maksettu valtionavustus takaisin perittäväksi, jos valtionavustuksen saaja on jättänyt palauttamatta lain 20 §:n mukaan palautettavan valtionavustuksen. Lain perusteluissa todetaan, että valtionapuviranomainen voi tämän kohdan perusteella tarvittaessa vahvistaa päätöksellä avustuksen palautusvelvollisuuden olemassaolon ja palautettavan määrän. Perustelujen mukaan kohdassa ei säädetä erikseen olennaisuusvaatimusta, sillä menettely, joka on laissa säädetyt nimenomaisen velvoitteen vastainen, on aina olennainen virhe.¹⁷⁴ Pykälä antaa siis viranomaiselle keinon puuttua tilanteeseen, jos avustuksen saaja ei ole oma-aloitteisesti palauttanut avustusta. ERI-rahastoja koskevissa säädöksissä ei ole vastaavaa takaisinperintäperustetta, joten vastaavissa tilanteissa sovellettavaksi tulisi yleislakina valtionavustuslain 21 §:n 1 momentti.

Sekä valtionavustuslakiin että rakennerahastojen rahoituslakiin sisältyy viranomaista velvoittava peruste takaisinperinnälle tilanteessa, jossa avustusta ei ole käytetty siihen tarkoitukseen, johon se on myönnetty. Valtionavustuslain 21 §:n 2 kohdan mukaan viranomaisen on velvollinen ryhtymään takaisinperintään, kun valtionavustuksen saaja on käyttänyt valtionavustuksen olennaisesti muuhun

¹⁷² Säädökset ovat maaseudun kehittämisen tukemisesta annetun lain 55 §:ssä ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevan eurooppalaisen asetuksen kansallisesta täytäntöönpanosta annetun lain 27 §:ssä. Säännöksissä käytetään termejä maksamisen keskeyttäminen ja tuen takaisin periminen, mutta säännökset rinnastuvat käytännössä avustuksen maksamisen lopettamiseen ja takaisinperintään. Termi maksamisen keskeyttäminen on tässä yhteydessä epätarkka, koska valtionavustuslaissa sillä viitataan väliaikaiseen turvaamistoimeen, ennen kuin päätetään avustuksen maksamisen lopettamisesta ja jo maksetun avustuksen takaisinperimisestä. Käytän kuitenkin termiä keskeyttäminen tarkoittamaan käytännössä maksamisen lopettamista EMKR:n ja maaseuturahaston kyseisiä säännöksiä käsitellessäni, jotta termistö on yhteneväinen kyseisten lakien kanssa.

¹⁷³ EMKR:ää ja maaseuturahastoa koskevat säännökset ovat käytännössä identtiset, lukuun ottamatta EMKR:ää koskevan lain 27 §:n 2 kohtaa, jossa on avustuksen saajan toiminnan laajuudelle asetettuja erityisiä vaatimuksia (lain 11 § 2 mom. edellyttää, että tuen saajan liikevaihto on tietyn suuruinen).

¹⁷⁴ HE 63/2001 vp, s. 57.

tarkoitukseen kuin johon se on myönnetty. Rakenerahastojen rahoituslain 37 §:n 1 momentin 3 kohdassa on vastaava säännös¹⁷⁵, mutta siitä puuttuu valtionavustuslakiin kirjattu olennaisuusvaatimus. Valtionavustuslain perustelujen mukaan, kyse on tilanteista, joissa avustuspäätöksen mukainen avustuksen käyttötarkoitus ei toteudu joko lainkaan tai merkittävilta osin¹⁷⁶. Valtionapuviranomaisen on siis avustuksen myöntämispäätökseen perustuen arvioitava käyttötarkoituksen toteutumista. Käytännössä viranomaisen perustaa arvionsa avustuksen saajan maksatushakemuksissaan esittämiin tietoihin sekä avustuskohteeseen tehdyissä tarkastuksissa saatuihin tietoihin.

Maaseuturahastoa ja EMKR:ää koskevassa lainsäädännössä ei ole vastaavaa takaisinperintäperustetta, mutta sitä vastaa osin yleisemmällä tasolla kirjattu velvollisuus takaisinperintään siinä tilanteessa, että tuen myöntämisen tai maksamisen edellytykset eivät ole täyttyneet¹⁷⁷. Velvollisuus kytkeytyy kuitenkin laajemmin avustuspäätöksen ehtojen noudattamisen laiminlyöntiin¹⁷⁸. Tätä vastaa rakenerahastojen rahoituslain 37 §:n 1 momentin 6 kohta, jonka mukaan erillisenä takaisinperintäperusteena on olennainen laiminlyönti noudattaa avustuspäätöksen ehtoja. Valtionavustuslaissa on puolestaan 21 §:n 4 kohta, jossa säädetään tilanteesta, jossa valtionavustuksen saaja on muulla pykälässä mainittuihin seikkoihin verrattavalla tavalla olennaisesti rikkonut avustuksen käyttämistä koskevia säännöksiä tai valtionavustuspäätöksen ehtoja. Lain perusteluissa ei ole tarkennettu mitä näillä ehdoilla tarkoitetaan. Oikeuskäytännössä on kuitenkin tulkittu, että avustuspäätökseen tulee kirjata nimenomaisesti ja kattavasti kaikki ne säännökset, joita valtionavustuksen käyttöön sovelletaan, jotta takaisinperintä tällaisen yksittäisen säännöksen tai avustuspäätöksen ehdon perusteella voidaan suorittaa¹⁷⁹. Oikeuskäytännöstä löytyy myös esimerkkejä siitä, millaiset avustuspäätöksen ehdot ovat käytännössä johtaneet tuen

¹⁷⁵ Kohdan mukaan tuen maksaminen on määrättävä lopetettavaksi ja tuki takaisinperittäväksi, jos tukea on käytetty muuhun tarkoitukseen kuin mihin se on myönnetty.

¹⁷⁶ HE 63/2001 vp, s. 57.

¹⁷⁷ Lain maaseudun kehittämisen tukemisesta 55 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on velvollinen keskeyttämään tuen maksamisen ja perimään tuen takaisin tilanteessa, jossa tuen myöntämisen tai maksamisen edellytykset eivät ole täyttyneet. Lain Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevan eurooppalaisen asetuksen kansallisesta täytäntöönpanosta 27 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan tuen maksaminen on keskeytettävä ja tuki perittävä takaisin, jos tuen myöntämisen tai maksamisen edellytykset eivät ole täyttyneet.

¹⁷⁸ Lain Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevan eurooppalaisen asetuksen kansallisesta täytäntöönpanosta perusteluissa todetaan, että tällä takaisinperintäperusteella tarkoitetaan tuen maksamisen ehtojen, ts. avustuspäätökseen otettujen ehtojen, noudattamista. HE 118/2014 vp, s.23.

¹⁷⁹ Voutilainen 2015, s. 920. Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan KHO 2015:82, että avustuspäätöksissä ei ollut avustuksen myöntämisen, maksamisen tai käytön valvonnan erityisenä perusteena erikseen mainittu hankintalaissa säädettyjen menettelyjen noudattamista, joten tapauksessa ei siten ministeriön päätöksestä ilmenevillä perusteilla ollut kysymys valtionavustuksen käyttämistä koskevien nimenomaisten säännösten rikkomisesta valtionavustuslain 21 §:n 4 kohdassa tarkoitettulla tavalla. Vastaavaan ratkaisuun on päädytty myös KHO:n tuoreemmassa ratkaisussa 3328/2016.

takaisinperintään. Esimerkiksi avustuspäätökseen kirjattu nimenomainen ehto hankkeen kirjanpidon riittävästä eriyttämisestä avustuksen saajan muusta kirjanpidosta on katsottu tällaiseksi ehdoksi.¹⁸⁰

Kaikissa edellä mainituissa laeissa on viranomaista avustuksen maksamisen lopettamiseen ja takaisinperintään velvoittavana perusteena värien tietojen antamiseen tai tietojen salaamiseen liittyvä peruste. Valtionavustuslain 21 §:n 3 kohdan mukaan viranomaista velvoittava peruste on, että valtionavustuksen saaja on antanut valtionapuviranomaiselle väärän tai harhaanjohtavan tiedon asiasta tai salannut tällaisen asian, jolla on olennaista vaikutusta valtionavustuksen saantiin, määrään tai ehtoihin. Lain perustelujen mukaan väärällä tiedolla tarkoitetaan sellaisia tietoja, jotka eivät vastaa tosiasioita hetkellä, jolloin tiedot on annettu. Harhaanjohtavalla tiedolla taas tarkoitetaan tietoja ja esittämistapaa, joista johtuen valtionapuviranominen ei saa olennaisilta osin oikeaa ja riittävää kuvaa avustuksen myöntämisen perusteiden täyttymisestä ja avustuksen käyttötarkoituksesta.¹⁸¹ Oikeuskäytännön perusteella voidaan katsoa, että avustuksen saajan vastuu tietojen oikeellisuudesta on laaja siinä mielessä, että se vastaa kaikkien toimittamiensa tietojen oikeellisuudesta, vaikka tiedot olisi osin koonnut ulkopuolinen toimija kuten tilintarkastaja.¹⁸²

Rakennerahastojen rahoituslain 37 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan tuen maksaminen on määrättävä lopetettavaksi ja jo maksettu tuki takaisinperittäväksi, jos tuen myöntämistä, maksamista tai valvontaa varten annetut tiedot ovat virheellisiä tai harhaanjohtavia tai jos tietoja on salattu ja jos näiden tietojen antamisella tai salaamisella on ollut vaikutusta rahoituksen saamiseen. Virheellisen ja harhaanjohtavan tiedon määritelmät ovat hyvin samanlaiset kuin valtionavustuslain perusteluissa¹⁸³. Perustelujen mukaan tietojen salaamisella puolestaan tarkoitetaan oikean tiedon ilmoittamatta

¹⁸⁰ Ks. tarkemmin KHO 3375/2016. Ratkaisussa katsottiin, että viranomaisen oli valtionavustuslain 21 §:n 3 ja 4 kohdan perusteella määrättävä avustuksen saajalle myönnettyä valtionavustusta perittäväksi takaisin kirjanpidon puutteellisuuden vuoksi.

¹⁸¹ HE 63/2001 vp, s. 57.

¹⁸² Esimerkiksi ratkaisussa 3644/2017 (KHO:n muu päätös) on ollut kyse tilanteesta, jossa avustuksen myöntänyt TEKES on perinyt avustusta takaisin, koska on katsonut, että avustuksensaajan projektille tilittämistä palkkakustannuksista sekä aine- ja tarvikekustannuksista antamat tiedot olleet valtionavustuslain 21 §:n 3 kohdassa tarkoitettuja vääriä tai harhaanjohtavia tietoja. KHO ei ole tapauksessa muuttanut hallinto-oikeuden asiassa antamaa ratkaisua, vaan ratkaisussa todetaan, että valittaja ole sille varatuista tilaisuuksista huolimatta toimittanut yksiselitteisiä lisäselvityksiä tilittämiensä kustannusten oikeellisuudesta, joten valittajan menettelyä on pidettävä olennaisesti virheellisenä. Asiaan ei vaikuttanut se, että aine- ja tarvikekustannuksia koskeva virhe oli aiheutunut avustuksen saajan ulkopuolisen ammattikirjanpitäjän inhimillisestä erehdyksestä. Ratkaisussa todetaan, että avustuksensaaja vastaa antamiensa tietojen oikeellisuudesta, eikä vapaudu tästä vastuusta, sillä että kyse on ollut yhtiön ulkopuolisen ammattikirjanpitäjän inhimillisestä erehdyksestä tai ettei avustuksen saajan ulkopuolinen tilintarkastaja ole huomannut virhettä tai esittänyt avustuksen saajaa kohtaan vakavia moitteita. Tällaisessa tilanteessa avustuksen saaja voi tietenkin harkita vahingonkorvauksen vaatimista ulkopuoliselta toimijalta.

¹⁸³ Vertaa HE 63/2001 vp, s. 57. Rakennerahastojen rahoituslain perustelujen mukaan virheellisillä tiedoilla tarkoitetaan tietoja, jotka eivät vastaa antamishetkellä tosiasioita. Harhaanjohtavilla tiedoilla taas tarkoitetaan tietoja ja esittämistapaa, joka antaa todellisesta tilanteesta väärän kuvan ja mistä johtuen viranomainen ei saa oikeaa kuvaa ratkaisunsa perusteeksi. HE 190/2013 vp, s. 67.

jättämistä esimerkiksi, jos tarkastajalle ei ole toimitettu kaikkia asiaankuuluvia tietoja.¹⁸⁴ Kuten edellä avustuksen käyttötarkoitusta koskevassa perusteessa, tässäkin kohdassa erona valtionavustuslakiin on olennaisuuden vaatimuksen puuttuminen. Huomionarvoista on, että maaseuturahastoa ja EMKR:ää koskevassa lainsäädännössä annetun virheellisen tiedon olennaisuusvaatimus on kirjattu vastaavaan takaisinperintäperusteeseen¹⁸⁵.

Vaikka rahoituslain 37 §:n 1 momentin 1 ja 3 kohdissa ei mainita olennaisuuden vaatimusta, korostetaan lain perusteluissa, samoin kuin valtionavustuslain perusteluissa, suhteellisuusperiaatteen merkitystä maksatuksen lopettamisessa ja takaisinperinnässä siten, että 37 §:n 1 momentissa mainituilla epäsäännönmukaisuuksilla, eli viranomaista takaisinperintään velvoittavilla seikoilla, on pitänyt olla olennainen vaikutus tuen myöntämiseen, maksamiseen tai valvontaan. Rahoituslain perusteluissa myös avataan, mitä olennaisuudella tarkoitetaan. Perustelujen mukaan tuen myöntämisen osalta olennaista on, että tukea ei olisi myönnetty samaa määrää tai asialla olisi ollut vaikutusta esimerkiksi tuen ehtoihin. Sen sijaan tuen maksamisen osalta olennaisuus tulkitaan suppeammin ja avustuksen saajan tulee toimittaa ”maksamisen perusteeksi riittävän laajat, täsmälliset ja oikeat tiedot”.¹⁸⁶ Vaikka pykälän perusteluissa mainitaankin olennaisuus, voidaan 37 §:n 1 momentin 1 ja 3 kohtien katsoa antavan viranomaiselle laajemman veloitteen takaisinperintään kuin valtionavustuslain ja maaseuturahastoa ja EMKR:ää koskevien lakien.

Rakennerahastojen rahoituslain 37 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan tuen maksamisen lopettaminen ja takaisinperintä on määrättävä, jos avustuksen saaja on kieltäytynyt antamasta avustuksen maksamisesta tai valvonnassa tarvittavia tietoja, asiakirjoja tai muuta aineistoa tai jos tarkastusta suoritettaessa avustuksen saaja on kieltäytynyt täyttämästä muita velvollisuuksia, jotka tarkastuksen suorittamiseksi on avustuksen saajalle säädetty. Tämä kohta vertautuu tietyiltä osin maaseudun kehittämisen tukemisesta annetun lain ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevan eurooppalaisen asetuksen kansallisesta täytäntöönpanosta annetun lain viranomaista velvoittavissa takaisinperintäperusteissa mainittuihin puutteellisiin tietoihin sekä siihen että avustuksen saaja on kieltäytynyt avustamasta tuen tarkastuksessa¹⁸⁷. Rakennerahastoja koskeva säännös on kuitenkin yksityiskohtaisempi ja mahdollisesti myös soveltamisalaltaan laajempi. Valtionavustuslaissa

¹⁸⁴ HE 190/2013 vp, s. 67.

¹⁸⁵ Maaseudun kehittämisen tukemisesta annetun lain 55 §:n 1 momentin 2 kohta ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevan eurooppalaisen asetuksen kansallisesta täytäntöönpanosta annetun lain 27 §:n 1 momentin 3 kohta ovat identtiset. Niissä säädetään velvoittavaksi takaisinperintäperusteeksi se, että avustuksen saaja on antanut sellaisen virheellisen tai puutteellisen tiedon, joka on olennaisesti vaikuttanut tuen myöntämiseen tai maksamiseen.

¹⁸⁶ HE 190/2013 vp, s. 67.

¹⁸⁷ Maaseudun kehittämisen tukemisesta annetun lain 55 §:n 1 mom. 2 ja 4 kohdat, ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevan eurooppalaisen asetuksen kansallisesta täytäntöönpanosta annetun lain 27 §:n 1 momentin 3 ja 5 kohdat.

puolestaan kieltäytyminen tietojen antamisesta on ainoastaan harkinnanvarainen takaisinperintäperuste.

Rakennerahastojen rahoituslain 37 §:n 1 momentissa on myös EU-säädöksiin perustuvia avustuksen maksamisen lopettamisen ja takaisinperinnän perusteita, jotka koskevat myönnetyllä avustuksella hankitun omaisuuden hallinta- ja omistusoikeuden luovuttamista ennen 5 vuoden määräaika, ja investointitukena maksetun avustuksen kohteena olevan toiminnan omistussuhteissa ennen 5 vuoden määräaika tapahtuneita olennaisia muutoksia. Vastaavanlaiset säännökset velvoittavat takaisinperintään myös EMKR:ssä ja maaseuturahastossa. Kahdessa jälkimmäisessä on lisäksi velvoittavana perusteena, se että EU:n lainsäädännössä edellytetään maksamisen keskeyttämistä tai takaisinperintää. Nämä perusteet laajentavat velvoittavan takaisinperinnän kaikkiin EU-säädöksistä suoraan tuleviin takaisinperintäperusteisiin. Valtionavustuslaissa (22 § 4 mom.) sen sijaan EU-lainsäädännön edellyttämät takaisinperintäperusteet ovat ainoastaan harkinnanvaraisina takaisinperinnän perusteina.

Rakennerahastojen rahoituslain avustuksen maksamisen lopettamista ja takaisinperintää koskevat viranomaista velvoittavat säännökset ovat yksityiskohtaisempia ja joiltain osin laajempia kuin valtionavustuslain vastaavat säännökset. Myös EMKR:ää ja maaseuturahastoa koskevat vastaavat säännökset velvoittavat viranomaista takaisinperintään valtionavustuslakia laajemmin, mutta nämä säännökset ovat kuitenkin lähempänä valtionavustuslain kirjauksia. ERI-rahastoja koskevissa säädöksissä velvollisuus maksamisen lopettamiseen ja tuen takaisinperintään sidotaan yksityiskohtaisemmin tuen myöntämistä koskevan päätöksen ehtojen noudattamiseen. Lisäksi ERI-rahastoja koskevissa säädöksissä on erikseen mainittuna velvoittavana perusteena avustuksen saajan kieltäytyminen tarkastuksessa avustamisessa. Samoin EU-lainsäädännöstä tulevat takaisinperintäperusteet ovat viranomaista velvoittavia. Viranomaisen harkintavallan laajuuden näkökulmasta mielenkiintoista on erityisesti epäsäännönmukaisuuksien olennaisuuden vaatimukseen liittyvät erot.

5.2 Harkinnanvaraiset perusteet

5.2.1 Harkinnanvarainen avustuksen maksamisen keskeyttäminen

Kuten edellä todettua, tarkasteltavista säädöksistä ainoastaan valtionavustuslakiin sisältyy erillinen pykälä (19 §), joka sisältää harkinnanvaraisen maksamisen keskeyttämisen perusteet¹⁸⁸. Maksatuksen keskeyttäminen on tarkoitettu väliaikaiseksi turvaamistoimeksi, jonka turvin avustuksen maksaminen voidaan keskeyttää asian tarkemmaksi selvittämiseksi. Selvittämisen jälkeen viranomaisen tulee tehdä päätös maksatuksen jatkamisesta tai sen lopettamisesta ja avustuksen takaisinperinnästä.¹⁸⁹ Valtionapuviranomainen voi määrätä päätöksellään valtionavustuksen maksamisen keskeytettäväksi ensinnäkin, jos on perusteltua aihetta epäillä, että valtionavustuksen saaja ei menettele valtionavustuslaissa tarkoitetulla tavalla. Lain perustelujen mukaan kohta ei edellytä, että viranomaisella olisi riittävä näyttö lainvastaisesta menettelystä vaan maksatuksen keskeyttämiseen riittää, että viranomaisella on asiasta ”järkevästi ja yleisesti hyväksyttävällä tavalla perusteltavissa oleva epäily”¹⁹⁰. Toiseksi maksaminen voidaan määrätä keskeytettäväksi, jos perusteet, joilla valtionavustus on myönnetty, ovat olennaisesti muuttuneet. Lain perustelujen mukaan maksaminen saadaan keskeyttää, jos valtionavustuksen myöntämisen tai käyttämisen perusteissa tapahtuneiden olennaisten muutosten osalta on tarpeen selvittää niiden vaikutus valtionavustuksen käyttömahdollisuuksiin laissa, talousarviossa ja valtionavustuspäätöksessä tarkoitetulla tavalla.¹⁹¹

Kolmanneksi maksamisen voidaan keskeyttää, jos Euroopan yhteisön lainsäädännössä edellytetään maksamisen keskeyttämistä. Pykälän perustelujen mukaan valtionapuviranomaisella on näin oikeus ja EU:n lainsäädännön perusteella myös velvollisuus keskeyttää maksatus asian selvittämisen ajaksi, jos näyttää siltä, että valtionavustuksen toimeenpano voi olla ristiriidassa EU:n lainsäädännön vaatimusten kanssa.¹⁹² ERI-rahastoja koskevat lait eivät sisällä vastaavia erillisiä maksamisen keskeyttämistä väliaikaisena turvaamistoimena koskevia säännöksiä. Yleislakina valtionavustuslaki voi tulla kuitenkin sovellettavaksi ERI-rahastoissa etenkin niissä tapauksissa, joissa maksatuksen keskeyttäminen tapahtuu väliaikaisena turvaamistoimena asian selvittämiseksi tarkemmin ennen päätöstä mahdollisesta takaisinperinnästä.

¹⁸⁸ Tähän liittyen on huomioitava edellä mainitut käsitteelliset eroavuudet ERI-rahastoja koskevissa säädöksissä avustuksen maksamisen lopettamisen osalta (lopettaminen ja keskeyttäminen). Katso tarkemmin alaviite 173.

¹⁸⁹ HE 63/2001 vp, s. 54.

¹⁹⁰ HE 63/2001 vp, s. 55.

¹⁹¹ HE 63/2001 vp, s. 55.

¹⁹² HE 63/2001 vp, s. 55.

5.2.2 Harkinnanvarainen avustuksen maksamisen lopettaminen ja takaisinperintä

Harkinnanvaraisessa avustuksen maksamisen lopettamisessa ja takaisinperinnässä on kyse säännöksistä, jotka antavat viranomaiselle tarkoituksenmukaisuuteen perustuvaa harkintavaltaa lopullisen ratkaisun suhteen. Valtionavustuksen harkinnanvaraisesta takaisinperinnästä säädetään valtionavustuslain 22 §:ssä. Valtionavustuslain perusteluissa todetaan, että erona 21 §:n mukaiseen pakolliseen takaisinperintään, harkinnanvaraisessa takaisinperinnässä on kyse sellaisista olosuhteiden muutoksista ja avustuksen saajan menettelyistä, jotka eivät aina välttämättä ole siinä määrin olennaisia, että niistä seuraisi järjestelmällisesti avustuksen maksamisen lopettaminen ja takaisinperintä.¹⁹³ Viranomaisen tarkoituksenmukaisuusharkinta kytkeytyy näin ollen etenkin tilanteen olennaisuuden arviointiin.

Valtionavustuslain perusteluissa mainitaan viranomaista harkintavallan käytössä ohjaavina seikkoina suhteellisuusperiaate ja pyrkimys julkisen edun turvaamiseen. Perusteluissa todetaan, että pienissä virheissä tai olosuhteiden muutoksissa maksamisen lopettaminen ja takaisinperintä olisivat liian raskaita toimenpiteitä suhteutettuna tavoiteltavaan julkiseen etuun. Virheiden tai sellaisten olosuhteiden muutosten, jotka estävät osin avustuksen käyttötarkoituksen toteutumisen tulee olla ”hyväksyttävässä ja järkevässä suhteessa seuraamukseen”.¹⁹⁴ Perusteluissa viitataan valtionapuviranomaisen tehtävään valvoa julkista etua valtionavustuksiin liittyen, mutta ei tarkenneta mitä turvattavalla julkisella edulla tässä tarkoitetaan. Yleislain ollessa kyseessä tämä on toki ymmärrettävää, sillä julkinen etu määrittyy käytännössä kunkin avustusalan vaatimusten kautta. Kyseessä on joka tapauksessa viranomaisen tarkoituksenmukaisuusharkintaa tässä yhteydessä ohjaava keskeinen näkökohta.

ERI-rahastojen osalta harkinnanvaraisesta takaisinperinnästä säädetään, kuten aiemmin todettua, ainoastaan rakennerahastojen rahoituslain 37 §:n 2 momentissa. Lain perusteluissa todetaan, että kyse on avustuksen saajan menettelyistä, jotka eivät kaikissa tapauksissa ole niin olennaisia, että seurauksena olisi välttämättä avustuksen maksamisen lopettaminen tai takaisinperintä. Tällöin viranomaisen on tapauskohtaisesti harkittava, onko maksamisen lopettamiseen tai takaisinperintään perusteita.¹⁹⁵ Kuten valtionavustuslain perusteluissa, myös tässä viitataan siis menettelyjen olennaisuuteen. Huomioiden unionin edun turvaamisen vahva asema EU-oikeudessa, on mielenkiintoista, että tässä lainsäätäjä ei kuitenkaan viittaa julkisen edun turvaamiseen viranomaisen

¹⁹³ HE 63/2001 vp, s. 57.

¹⁹⁴ HE 63/2001 vp, s. 57–58.

¹⁹⁵ HE 190/2013 vp, s. 67.

harkintavaltaa ohjaavana periaatteena kuten valtionavustuslain perusteluissa. Käyn seuraavassa läpi tarkemmin näiden kahden lain harkinnanvaraisen takaisinperinnän perusteita.

Valtionavustuslain 22 §:n mukaan valtionapuviranomainen voi päätöksellään määrätä valtionavustuksen maksamisen lopetettavaksi ja jo maksetun valtionavustuksen tai sen osan takaisin perittäväksi ensinnäkin, jos valtionavustuksen saaja on menetellyt vastoin valtionavustuslain oikeiden ja riittävien tietojen antamista tai valtionavustuksen käyttöä koskevia velvoitteita tai rikkonut valtionavustuksen saajan tiedonantovelvollisuutta.¹⁹⁶ Tämä edellytys koskee siis avustuksensaajan selvittämisvelvollisuutta¹⁹⁷, jota käsittelen myöhemmin tarkemmin.

Toiseksi valtionavustuksen maksaminen voidaan määrätä lopetettavaksi tai takaisinperittäväksi, jos valtionavustuksen saaja on kieltäytynyt antamasta tarkastuksen yhteydessä aineistoa tai avustamasta tarkastuksessa¹⁹⁸. Valtionavustuslain perustelujen mukaan kyse voi käytännössä olla aineiston salaamisesta tarkastuksessa, tarkastuksesta kieltäytymisestä tai tarkastuksen tarkoituksen saavuttamisen estämisestä tai vaikeuttamisesta esimerkiksi kieltäytymällä antamasta tarvittavia tietoja tai menettelemällä muulla tavoin yhteistyöhaluttomasti. Tarkastuksen vaikeuttaminen voi vaihdella vakavuudeltaan tai laajuudeltaan. Näin ollen viranomaisen on harkittava suhteellisuusperiaate huomioon ottaen velvoitteiden laiminlyönnin tai tahallisen rikkomisen vakavuutta. Valtionavustuksen takaisinperintä kokonaisuudessaan tulee kyseeseen, jos avustuksen saaja kieltäytyy kokonaan tarkastuksesta tai jos valtionavustuksen saaja antaa tarkastuksen yhteydessä tietoja tai asiakirjoja, jotka ovat olennaisesti virheellisiä tai harhaanjohtavia.¹⁹⁹ Huomionarvoista on, että vastaava peruste on ERI-rahastoja koskevassa lainsäädännössä viranomaista maksamisen lopettamiseen ja takaisinperintään velvoittavien perusteiden joukossa. Näin ollen suhteellisuusperiaatteen huomioivaa harkintaa ei ERI-rahastoja koskevaa erityislainsäädäntöä sovellettaessa vastaavassa yhteydessä edellytetä tehtävän.

¹⁹⁶ Valtionavustuslain 22 §:ssä viitataan siihen, että lain 12 §:n 4 momentin mukaan valtionavustuksen saajan tulee antaa valtionapuviranomaiselle valtionavustuksen maksamiseksi oikeat ja riittävät tiedot. Lisäksi pykälässä viitataan lain 13 §:ään, joka koskee valtionavustuksen käyttöä koskevia velvoitteita ja 14 §:ään, joka koskee valtionavustuksen saajan tiedonantovelvollisuutta.

¹⁹⁷ Liittyen valtionavustuksen käyttöä koskevien velvoitteiden täyttämiseen, esimerkiksi ratkaisussa KHO 1260/2018, KHO on vahvistanut hallinto-oikeuden ratkaisun perustelut, joiden mukaan avustuksensaajan (Riihimäen kaupunki) on järkevänä taloudellisena toimijana tullut ymmärtää, että hankkeen työajan seuranta on järjestettävä avustuspäätöksessä ja avustuksen yleisissä ehdoissa määritellyllä tavalla ja että asianmukaisen työaikakirjanpidon laiminlyöminen saattaa johtaa avustuksen menettämiseen.

¹⁹⁸ Valtionavustuslain 17 §:n 1 momentin mukaan valtionavustuksen saajan on korvauksetta annettava tarkastusta suorittavalle virkamiehelle ja tilintarkastajalle kaikki tarkastuksen kannalta tarpeelliset tiedot ja selvitykset, asiakirjat, tallenteet ja muu aineisto sekä muutoinkin avustettava tarkastuksessa.

¹⁹⁹ HE 63/2001 vp, s. 58.

Valtionavustuksen maksaminen voidaan määrätä lopetettavaksi ja jo maksettu avustus takaisinperittäväksi myös, jos valtionavustuksen saaja on lopettanut valtionavustuksen kohteena olleen toiminnan, supistanut sitä olennaisesti tai luovuttanut sen toiselle. Valtionavustuslain perustelujen mukaan avustuksen maksamista voidaan kuitenkin päättää jatkaa, jos avustus voitaisiin myöntää myös taholle, jolle avustuksen kohteena ollut toiminta on siirretty. Takaisinperintää ei pidä myöskään tehdä, jos avustuksen käyttötarkoitus on saavutettavissa toiminnan luovutuksesta huolimatta. Jos kyse on toiminnan supistamisesta, viranomaisen tulee harkita, onko jäljelle jäävä toiminta sen laajuista, että avustus voitaisiin käyttää siinä olennaisilta osin samalla tavalla kuin avustuspäätöksessä on alun perin tarkoitettu.²⁰⁰

Harkinnanvaraisen takaisinperinnän perusteena on myös valtionavustuslain 13 §:n noudattamatta jättäminen. Sen mukaan valtionavustuksella hankittua omaisuutta ei saa käyttää pysyvästi muuhun kuin valtionavustuspäätöksessä määriteltyyn käyttötarkoitukseen eikä omaisuuden omistus- tai hallintaoikeutta saa luovuttaa toiselle valtionavustuspäätöksessä määrättyä omaisuuden käyttöaikana. Lain perustelujen mukaan, kohtaa sovelletaan vain silloin, jos myönnetyn valtionavustuksen tarkoituksena on, että avustuksella hankittua omaisuutta käytetään tiettyyn tarkoitukseen määrätyn ajan ja käyttötarkoitukseen tulee pysyväisluontoinen tai ainakin pitkäaikainen muutos, jonka johdosta valtionavustuksen myöntämisen tarkoitus ei toteudu. Valtionavustuksella hankitun omaisuuden tilapäinen käyttäminen muuhun tarkoitukseen ei näin ollen oikeuta valtionavustuksen maksamisen lopettamiseen tai takaisinperintään. Omaisuuden omistus- tai hallintaoikeuden luovuttamisen osalta valtionavustuslain perustelujen mukaan harkintavaltaa jättää valtionavustus takaisinperimättä siinä tapauksessa, että omaisuutta käytetään luovutuksesta huolimatta siten, että valtionavustuksen myöntämisen tarkoitus toteutuu.²⁰¹ ERI-rahastoja koskevassa lainsäädännössä omistus- ja hallintaoikeuden luovuttamista koskeva takaisinperintäperuste on velvoittava.

Niin valtionavustuslaissa 22 §:n 1 momentin 6 kohdassa kuin rakennerahastojen rahoituslaissa 37 §:n 2 momentin 2 kohdassa on harkinnanvaraisen takaisinperinnän perusteena myös se, että avustuksen

²⁰⁰ HE 63/2001 vp, s. 58.

²⁰¹ HE 63/2001 vp, s. 58–59. Esimerkiksi KHO:n ratkaisussa 3906/2014 on arvioitu valtionavustuslain 13 § 3 momentissa tarkoitettua omaisuuden luovuttamista takaisinperintäperusteena. Kyseisessä tapauksessa osakeyhtiölle A oli myönnetty investointiavustusta tuotantolaitoksen rakentamiseen ja kiinteän käyttöomaisuuden hankintamenoihin. Kiinteistön omistajaksi oli sittemmin tullut A:n tytäryhtiö osakeyhtiö B, jolle myös avustuspäätös on siirretty. Muulla tavoin käyttöomaisuuden omistus- tai hallintaoikeutta ei välittömästi siirretty toiselle, eikä toimintaa lopetettu tai muutettu. Kiinteistön omistaneen osakeyhtiö B:n emoyhtiö A:n osakekannan omistajanvaihdosta ei katsottu valtionavustuslain 13 § 3 momentissa tarkoitettua omaisuuden luovuttamiseksi huomioiden, että ostajayhtiö C oli avustuksen myöntämisen aikaan ollut tukielpoinen yritys. KHO totesi ratkaisussaan, että avustuksen takaisinperintä edellyttää, että takaisinperinnän perusteet ovat säännöksistä ja tosiseikoista selkeästi todettavissa, mikä ei ollut tilanne kyseisessä tapauksessa.

saaja on joutunut ulosottotoimenpiteen kohteeksi, selvitystilaan, konkurssiin tai yrityksen saneerausmenettelyn tai yksityishenkilön velkajärjestelyn kohteeksi, jollei avustuksen käyttötarkoituksena ole maksukyvyttömyyden seurausten lieventäminen. Viranomaisen tulee siis harkita, onko avustuksen saajalla tilanteesta johtuen enää edellytyksiä käyttää avustus käyttötarkoituksen mukaisesti²⁰².

Valtionavustuslaissa on lisäksi harkinnanvaraisena takaisinperinnän perusteena se, että valtionavustuksen saaja menettelee tosiasiallisesti edellä mainittuihin seikkoihin rinnastettavalla tavalla antamalla valtionavustuksen myöntämiseen, maksamiseen tai käyttämiseen liittyvälle seikalle muun kuin asian todellista luonnetta tai tarkoitusta vastaavan oikeudellisen muodon. Lain perustelujen mukaan tässä on kyse tilanteesta, jossa avustuksen saaja on ryhtynyt järjestelyyn, joka asiallisesti vastaa aiemmin mainittuja perusteita, mutta jolla on jokin muu oikeudellinen muoto²⁰³.

Rakennerahastojen rahoituslain 37 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan toimivaltainen viranomainen voi määrätä avustuksen maksamisen lopettavaksi tai osittain tai kokonaan takaisinperittäväksi myös, jos avustuksen saaja ei ole noudattanut avustuspäätöksen ehtoja. Tämän säännöksen perusteella viranomainen voi siis harkinnan mukaan ryhtyä toimiin siinä tilanteessa, jos avustuspäätöksen ehtoja on rikottu, mutta rikkomus ei täytä pykälän ensimmäisen momentin velvoittavan takaisinperinnän perusteena olevaa avustuspäätöksen ehtojen noudattamisen olennaista laiminlyöntiä. Tässä on havaittavissa sama logiikka kuin valtionavustuslain kohdalla, jossa velvoittava takaisinperintä edellyttää rikkeen olennaisuutta.

Lisäksi rahoituslain 37 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan maksamisen lopettamisen ja takaisinperinnän perusteena voi olla se, että tuki tai sen osa on myönnetty tai maksettu väärin perustein. Tätä perustetta ei ole avattu lain perusteluissa. Peruste on erityisen mielenkiintoinen avustuksen saajan ja viranomaisen suhteen näkökulmasta. Vastaavaa perustetta ei ole valtionavustuslaissa. Kohdan perusteella viranomainen voi oman virheensä johdosta, tai siitä huolimatta, ryhtyä avustuksen takaisinperintään. Perusteen taustalla vaikuttavat EU:n tehokkuusperiaate ja unionin intressien turvaaminen. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 2009:45 luottamuksensuojalla ei katsottu olevan merkitystä, kun viranomainen oli virheellisesti myöntänyt avustusta väärin perustein. KHO katsoi, että väärällä perusteella maksettu tuki voitiin määrätä takaisinperittäväksi maaseutuelinkeinojen rahoituslain (329/1999) perusteella. KHO myös katsoi, että vaikka EU-lainsäädännön mukaan takaisinperinnän olisi voinut välttää sillä perusteella, että

²⁰² HE 63/2001 vp, s. 59.

²⁰³ HE 63/2001 vp, s. 59.

viranomaisen virheen havaitseminen oli kohtuutonta, tässä tapauksessa näin ei ollut, vaan virhe oli ollut asianosaisen kohtuudella havaittavissa.²⁰⁴ Tarkastelen viranomaisen virheen vaikutuksia laajemmin luvussa 6.

5.3 Takaisinperittävän määrän kohtuullistaminen ja takaisinperinnän määräaika

Valtionavustuslain 26 §:ssä säädetään palautettavan tai takaisinperittävän määrän tai sille laskettavan koron kohtuullistamisesta. Osa määrästä voidaan jättää perimättä takaisin, jos täysimääräinen palauttaminen tai takaisinperintä on kohtuuton avustuksen saajan taloudellisen aseman, olosuhteiden tai avustuksella hankitun omaisuuden laatuun nähden. Lisäksi kohtuullistamisen perusteena voi olla palauttamisen tai takaisinperinnän perusteena olevan menettelyn tai olosuhteiden muutos. Pääsääntö on osittainen kohtuullistaminen, sillä 26 §:n 2 momentin mukaan määrä voidaan jättää kokonaan takaisinperimättä vain erityisen painavasta syystä.

Myös rakennerahastojen rahoituslain 40 §:ssä säädetään takaisinperittävän määrän kohtuullistamisesta. Vastaava säännös on myös maaseudun kehittämisen tukemisesta annetun lain 58 §:ssä sekä Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevan eurooppalaisen asetuksen kansallisesta täytäntöönpanosta annetun lain 30 §:ssä. Perusteena kohtuullistamiselle näiden pykälien mukaan on se, että täysimääräinen takaisinperiminen olisi avustuksen saajan olosuhteet tai toiminta huomioon ottaen kokonaisuutena tarkastellen kohtuutonta. Tällöin toimivaltainen viranomainen voi jättää osan virheellisesti tai perusteetta maksatusta tuesta takaisinperimättä tai sille suoritettavan koron kokonaan tai osin takaisinperimättä.

ERI-rahastoja koskevissa säädöksissä on lisäksi ehto, jonka mukaan Euroopan unionin lainsäädännön niin edellyttäessä, on sekä takaisinperintä että korkojen periminen suoritettava täysimääräisenä.²⁰⁵ Tällä viitataan paitsi EU:n rahastoasetuksiin ja yleisasetukseen, myös yleisemmin muuhun EU:n lainsäädäntöön, josta peruste täysimääräiselle takaisinperinnälle tai korkojen perimiselle on johdettavissa. EU-säännökset ja myös EU:n oikeuskäytäntö huomioiden viranomaisen harkintavalta takaisinperinnästä luopumiseen näyttäytyykin näin ollen tässä yhteydessä melko rajattuna.

Valtionavustusten osalta takaisinperittävän summan osittainen kohtuullistaminen tai summalle laskettavan koron kohtuullistaminen ovat melko yleisiä avustuksia koskevissa

²⁰⁴ Ratkaisun KHO 2009:45 perusteena oleva lainsäädäntö ei ole enää voimassa, mutta ratkaisun sisältämät periaatteet ovat sinällään yhä relevantteja.

²⁰⁵ Ks. esim. laki maaseudun kehittämisestä 58 §.

takaisinperintäpäätöksissä. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 3371/2016 valtionapuviranomainen oli jättänyt koron kokonaan määräämättä takaisinperittävälle summalle, joka oli rajoitettu valtionavustuslain perusteluissa edellytetyllä tavalla virhettä vastaavaan määrään. Tähän katsottiin olleen painavat syyt, koska asian käsittelyyn viranomaisessa oli kulunut pitkä aika ja valtionapuviranomaisen menettelyssä oli ollut puutteita.²⁰⁶ Kuten esimerkki osoittaa, rahamääräiseen kohtuullistamiseen liittyvä harkinta on tapauskohtaista, jolloin kohtuullistamisen edellytyksistä ei oikeuskäytännön perusteella ole mahdollista tehdä yleisiä päätelmiä²⁰⁷.

Kohtuullistamista koskevat säännökset antavat viranomaiselle harkintavaltaa hallinnollisen kohtuusperiaatteen toteuttamiseen. Kohtuusperiaatteen soveltamisen edellytyksenä on tapauskohtaisten erityisolosuhteiden huomioon ottaminen ja yleisten ratkaisuperusteiden sivuuttaminen kyseisten erityisolosuhteiden johdosta²⁰⁸. Kokonaistilannetta tarkasteltaessa kohtuullistamisen perusteena voi olla rakennerahastojen rahoituslain perustelujen mukaan esimerkiksi viranomaisen antaman ohjeistuksen epäselvyys tai takaisinperintämenettelyn kestäminen viranomaisen toiminnan johdosta kohtuuttoman kauan. Kuitenkin silloin, jos tuensaajan virheellinen toiminta on ollut tahallista, ei kohtuullistamiseen ole yleensä perusteita.²⁰⁹ Esimerkiksi ratkaisussa KHO 2965/2017 on hylätty avustuksen saajan valitus takaisinperittävän määrän kohtuullistamisesta. Ratkaisussa on arvioitu sekä avustuksen myöntäjän että avustuksen saajan virheellisen menettelyn seurausta. Avustuksen saaja ei ollut noudattanut avustuksen maksamisen ehtona olleen hankintalain ehtoja ja tästä syystä avustuksen saajan menettely katsottiin valtionavustuslain 21 § 4 kohdan mukaiseksi virheelliseksi menettelyksi. Vaikka myös avustuksen myöntäjän toiminnassa oli ollut puutteita takaisinperintäpäätöksen perustelemisessa, KHO katsoi, että tällä ei ollut vaikutusta siihen seikkaan, että avustuksen saaja ei ollut noudattanut avustuspäätöksen ehtoja. Tällä perusteella katsottiin, että asiassa ei ollut perusteita kohtuullistaa perusteetta maksetun valtionavustuksen määrää.

Myös valtionavustuslain perusteluissa viitataan kohtuusperiaatteen toteuttamiseen. Kohtuusperiaatteeseen kuuluu suoritusvelvollisuuden helpottaminen vain osittain ja siltä osin kuin se on kohtuuton. Kohtuullistaminen merkitsee asiallisesti valtionapuviranomaisen harkintavallan

²⁰⁶ Liikaa maksetun valtionavustuksen takaisinperintää ei kuitenkaan katsottu kohtuuttomaksi huomioiden avustuksen saajan menettely, perittävänä ollut määrä ja tapauksen olosuhteet kokonaisuudessaan.

²⁰⁷ Knuutinen 2008, s. 105.

²⁰⁸ Tuori 2001, s. 76.

²⁰⁹ HE 190/2013 vp, s. 68.

nojalla tekemää poikkeusta lain mukaisista velvoitteista. Tästä johtuen kynnys suoritusvelvollisuuden täysimääräiseen poistamiseen on erittäin korkea.²¹⁰

Valtionavustuslain perustelujen mukaan kohtuullistamista koskeva säännös antaa valtionapuviranomaiselle harkintavaltaa toteuttaa hallinto-oikeuden suhteellisuusperiaatetta. Suhteellisuusperiaatteella on merkitystä etenkin siinä, että lähtökohtana kohtuullistamiselle on lain perustelujen mukaan avustuksen palauttamisen tai takaisinperinnän ja siihen liittyvän koronmaksuvelvoitteiden kohtuuton ankaruus ja epäoikeudenmukaisuus yksittäisissä olosuhteissa. Takaisinperintä ei saa näin ollen tarpeettomasti johtaa vakaviin taloudellisiin vaikeuksiin tai sellaiseen taloudelliseen asemaan, jollaista ei voida yleisesti hyväksytyjen oikeudenmukaisuuskäsitysten valossa vaatia avustuksen saajan sietävän. Perustelujen mukaan kohtuullistamista harkittaessa on siksi arvioitava takaisinperinnän perusteena olevan julkisen edun suojaamisen tarvetta ja vahvuutta verrattuna toimenpiteen avustuksen saajalle aiheutumiin seurauksiin, joiden tulee olla yleisesti hyväksyttäviä.²¹¹

Kohtuusajattelun eräänä ilmauksena voidaan myös pitää luottamuksensuojaperiaatteen kehittymistä lainkäytössä²¹². Kohtuullistamista harkittaessa arvioidaan avustuksen saajan omaa roolia asiassa, jolloin tulee huomioida missä määrin takaisinperintä johtuu saajan virheellisestä menettelystä. Kohtuullistamista puoltaa valtionavustuslain perustelujen mukaan avustuksen saajan menettelyn virheettömyys tai vähäinen virhe tai se että takaisinperinnän aiheuttanut olosuhteiden muutos ei ole ollut ennakoitavissa tavanomaisella huolellisuudella. Kohtuullistamista puolestaan puoltaa viranomaisen virheellinen menettely tai mm. asian käsittelyn pitkittyminen viranomaisessa.²¹³ Näin etenkin luottamuksensuojan periaatetta soveltaen punnitaan riskinjakoja avustuksen saajan ja viranomaisen välillä.

Takaisinperinnän vanhentuminen on nähty joissakin yhteyksissä lähes ainoaksi tavaksi, jolla avustuksen saaja voi saada suojaa takaisinperintätilanteissa silloin kun kyse on esimerkiksi virheellisestä avustuksen maksamisesta.²¹⁴ Valtionavustuslain 28 §:n mukaan takaisinperintä on suoritettava viipymättä ja erityisestä syystä kahden vuoden kuluessa siitä, kun seikka, jonka perusteella takaisinperintään voidaan ryhtyä, on tullut valtionapuviranomaisen tietoon. 28 §:n toisen momentin mukaan takaisinperintään ei saa enää ryhtyä, kun valtionavustuksen tai sen viimeisen erän maksamisesta on kulunut kymmenen vuotta. Määräajan laskemisen sitominen viimeiseen

²¹⁰ HE 163/2001 vp, s. 61.

²¹¹ HE 63/2001 vp, s. 61.

²¹² Aer 2000, s. 254.

²¹³ HE 63/2001 vp, s. 61.

²¹⁴ Ks. Siikavirta 2010, s. 636.

maksuerään, johtuu siitä, että avustusta saanutta toimintaa voidaan arvioida kokonaisuutena vasta sen päätyttyä. Mm. ratkaisussa 220/2018 KHO on katsonut, että laajoissa ja monivuotisissa hankkeissa valtionapuviranomainen voi arvioida valtionavustuksen käytön lainmukaisuutta vasta hankkeen päättymisen jälkeen annetun lopullisen selvityksen perusteella, vaikka avustuksen saaja olisi jo tätä ennen toimittanut viranomaiselle väliraportteja hankkeen etenemisestä.

Rakennerahastojen rahoituslaissa ei ole erillisiä säännöksiä takaisinperinnän määräajasta. Sen sijaan laissa maaseudun kehittämisestä on valtionavustuslain määräaika säännöstä sisällöllisesti vastaava säännös. Myös Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevan eurooppalaisen asetuksen kansallisesta täytäntöönpanosta annetun lain 29 §:ssä säädetään valtionavustuslakia vastaavasta kymmenen vuoden määräajasta, joka on kuitenkin sidottu yleisesti tuen maksamiseen, ei siis viimeisen erän maksamiseen.

5.4 Oikeuslähteiden aseman ja merkityksen arviointia

5.4.1 Kansalliset oikeuslähteet

Vahvasti velvoittavina oikeuslähteinä valtionavustuslaki ja siihen sisältyvät takaisinperintää koskevat säännökset ovat asemaltaan keskeisiä. Valtionavustuslakia yleislakina sovelletaan kuitenkin melko harvoin yksimaisena säännöksenä takaisinperintätilanteissa, sillä useimmilla aloilla, joilla valtionavustuksia myönnetään, on erityislainsäädäntöä, jolla voi olla vaikutusta siihen sovelletaanko tilanteessa yksinomaan valtionavustuslain säännöksiä. Näin myös ERI-rahastoista myönnettävien avustusten kohdalla. Tarkastelenkin tässä luvussa eri oikeuslähteiden merkitystä etenkin ERI-rahastojen osalta, koska niihin liittyy oikeuslähteiden asemaan ja merkitykseen liittyviä tulkintatilanteita.

Kuten edellä kävi ilmi, ERI-rahastoja koskevaan kansalliseen erityislainsäädäntöön sisältyvät erilliset avustuksen maksamisen lopettamista ja takaisinperintää koskevat säännökset, vaikka hyvin vastaavan kaltaiset säännökset sisältyvät myös rahastoja koskevaan yleislakiin eli valtionavustuslakiin. Rakennerahastoja koskevaan lainsäädäntöön yhtenäiset takaisinperintäperusteet kirjattiin vuonna 1999²¹⁵ perusteena se, että kansalliseen lainsäädäntöön aiemmin sisältyneet takaisinperintäsäännökset olivat epäyhtenäisiä ja osin puutteellisia. Nimenomaisella takaisinperintäsäännöksellä pyrittiin yhtenäistämään tilannetta ja täydentämään lainsäädäntöä.²¹⁶

²¹⁵ Laki rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista 1353/1999, 37 §.

²¹⁶ HE 140/1999 vp, s. 46.

Samalla säännöksillä pyrittiin varmistamaan moitteeton varainhoito²¹⁷. Mielenkiintoista kyllä kyseiset säännökset katsottiin lain perusteluissa toissijaisiksi suhteessa muihin kansallisiin säännöksiin. Säännöksen todettiin toimivan takaisinperintää koskevana turvaavana säännöksenä siltä varalta, että asiasta ei olisi säädetty muualla.²¹⁸ Tämä siis tapahtui ennen valtionavustuslain voimaantuloa.

Valtionavustuslain tultua voimaan vuonna 2001 asetelma vaihtui, koska se toimii avustuksia koskevana yleislakina. Kuten edellä todettua valtionavustuslain 2 §:n mukaan valtionavustuslain keskeiset säännökset koskevat soveltuvin osin EU:n varoista myönnettävää tukea, jos ei muusta lainsäädännöstä muuta johdu. Valtionavustuslain 2 § nimenomaisesti ulottaa valtionavustuslain 8–37 §:t koskemaan soveltuvin osin EU-avustuksia, joilla pykälän mukaan tarkoitetaan EU-varoista myönnettävää avustusta, lainaa ja muuta rahoitusta, takausta, maksuhelpotusta ja muita taloudellisia etuuksia. Näin ollen valtionavustuslain takaisinperintäsäännökset myös kattavat EU-avustuksen eri muodot.

Rakennerahastoja koskevassa lainsäädännössä oli siis valtionavustuslain tullessa voimaan omat, osin valtionavustuslain säännösten kanssa päällekkäiset säännökset avustuksen takaisinperinnälle samoin kuin nykyisinkin. Lähtökohtaisesti kyse on *lex specialis derogat generali* -periaatteen mukaisesta tilanteesta. Vuoden 2006 rakennerahastolain (1401/2006, kumottu) säätämisen yhteydessä tähän kysymykseen kiinnitettiin huomiota ja todettiin, että takaisinperintäsäännösten osalta oli ollut epäselvyyttä, kumpaa laeista tulisi soveltaa. Tästä syystä kyseiseen lakiin ei sisällytetty säännöksiä takaisinperinnästä, vaan takaisinperinnän osalta noudatettiin valtionavustuslain säännöksiä tai muita hallinnonalakohtaisia säädöksiä. Käytännössä alueiden kehittämislakiin (1402/2006) jätettiin takaisinperintää koskevat säännöt.²¹⁹

Nykyisen ohjelmakauden rakennerahastojen rahoituslakiin takaisinperintäsäännökset jälleen sisältyvät, koska lakiin on yhdistetty aiemmat, laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahastolaki. Lain perusteluissa todetaan takaisinperintäsäännöksen osalta nimenomaisesti kyseessä olevan erityissäännöksen, jota sovelletaan valtionavustuslain säännösten sijasta. Erillisiä säännöksiä perustellaan säännösten tarkentamisella, myönnettävien tukien luonteella määräaikaaisina hanketukina, tukien ohjelmasidonnaisuudella ja EU:n sääntelyllä.²²⁰ Lisäksi perusteluissa todetaan, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista, jollaisia valvontaa ja takaisinperintää koskevat

²¹⁷ Ks. HE 242/2006 vp, s. 6.

²¹⁸ HE 140/1999 vp, s. 47.

²¹⁹ HE 242/2006 vp, s. 24, 27 ja 66.

²²⁰ HE 190/2013 vp, s. 53.

säännökset ovat, on perustuslain 80 §:n mukaan säädettävä lailla²²¹. Perustuslain säännös edellyttääkin, että kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset annetaan lailla. Perustuslakivaliokunnan linjauksista käy ilmi, että lain säännösten tulee olla siinä määrin täsmällisiä, että sääntely antaa riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Merkitystä on mm. sillä, missä määrin viranomaisen toimivaltuudet määrittyvät oikeusharkinnan tai tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti.²²² Edellä mainitut perusteet huomioiden takaisinperintäsäännösten sisällyttäminen rahoituslakiin näyttääkin perustellulta, sillä vaikka säännökset ovatkin hyvin samankaltaisia valtionavustuslain säännösten kanssa, on niissä myös selviä eroja mm. oleellisuusvaatimuksen ja viranomaisen harkintavallan luonteen suhteen kuten edellä kävi ilmi. Rahoituslakiin on kirjattu nimenomainen kattava toimivaltasäännös, jotta varmistetaan takaisinperintöjen lainmukaisuus.

Epäselvyyttä tulkintatilanteissa kuitenkin voi yhä aiheuttaa se, että valtionavustuslain ja ERI-rahastoja koskevan erityislainsäädännön avustuksen maksamisen lopettamista ja takaisinperintää koskevat säännökset ovat osin päällekkäisiä ja että valtionavustuslaki sisältää joitakin säännöksiä, joita ei erityislainsäädännössä ole.²²³ Tämä tekee sovellettavasta lainsäädännöstä sirpaleista. Rakenerahastojen hallintoviranomaisen ohjeessa vuodelta 2011 todetaan, että valtionavustuslakia sovelletaan yleisesti takaisinperinnän perusteena, jos perusteista ei ole säädetty erikseen erityislainsäädännössä²²⁴. Vaikka lähtökohtana on siis se, että erityislaki syrjäyttää yleislain, tilanne saattaa aiheuttaa valtionapuviranomaiselle haasteita päätöksiä perusteltaessa.²²⁵ Takaisinperintäperusteiden samankaltaisuudesta näyttää kuitenkin samalla seuraavan, että varsinaisia tulkintaristiriitoja valtionavustuslain ja ERI-rahastoja koskevan erityislainsäädännön välillä ei ole ilmennyt ainakaan oikeuskäytännön perusteella tarkasteltuna. Nykyisen ohjelmakauden osalta ei ole vielä olemassa KHO:n ratkaisuja, joissa säädösten soveltamista olisi arvioitu.

²²¹ HE 190/2013 vp, s. 72.

²²² Ks. Lainkirjoittajan opas, 4.1. Perusoikeuksien sääntely, 4.1.15. Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus. Ks. myös PeVL 15/1996 vp, s. 2.

²²³ Rakenerahastojen rahoituslaki sisältää avustuksen maksamisen lopettamista ja takaisinperintää koskevat kattavat säännökset, mutta siitä puuttuvat säännökset avustuksen palauttamisesta ja maksamisen keskeyttämisestä, joiden osalta sovellettavaksi tulee valtionavustuslaki. EMKR:n ja maaseuturahaston säädökset sisältävät sen sijaan vain velvoittavat takaisinperintäperusteet, jolloin harkinnanvarainen takaisinperintä voidaan tehdä vain valtionavustuslain perusteella.

²²⁴ Hallintoviranomaisen ohje 2011, s. 31. Huomiona, että kyseinen ohje koskee ohjelmakautta 2008-2013 ja perustuu tuolloin voimassa olleeseen lainsäädäntöön. Oikeuslähteiden arvioinnin näkökulmasta se on kuitenkin relevantti tarkasteltaessa säädösten asemaa toisiinsa nähden, koska säädösten asemassa ei ole merkittäviä eroja nykyisen ohjelmakautteen verrattuna. Vastaavia ohjeita ei ole julkaistu uudempiä ohjelmakausia koskien.

²²⁵ Normien kollisiotilanteeseen on kiinnitetty huomiota takaisinperintäsäännösten yhteydessä muissakin tutkimuksissa aikaisempia ohjelmakausia koskeneiden säädösten osalta. Ks. mm. Knuutinen 2008, s. 117–118 ja Siikavirta 2010, s. 630–632. Tilanne ei näytä ainakaan täysin korjaantuneen, vaikka lainsäädäntöä on sittemmin uudistettu.

Viranomaisen harkintavallan näkökulmasta tarkasteltuna ero velvoittavien ja harkinnanvaraisten takaisinperintäperusteiden välillä ei ole täysin selkeä oli kyse sitten valtionavustuslain perusteista tai ERI-rahastoja koskeviin säädöksiin sisältyvistä perusteista. Eroa saattaa hämärtää osaltaan se, että jotkin takaisinperintäperusteet ovat valtionavustuslaissa harkinnanvaraisia, kun taas ERI-rahastoja koskevassa lainsäädännössä ne ovat velvoittavia. Huomioiden lisäksi, että näitä lakeja sovelletaan osin rinnakkain, takaisinperinnän perusteet voivat vaihdella tapauskohtaisesti. Tämä voi osaltaan heikentää avustuksen saajan oikeussuojaa takaisinperintätilanteissa. Velvoittavat ja harkinnanvaraiset takaisinperintäperusteet eivät myöskään sulje toisiaan pois. Oikeuskäytännöstä löytyy tapauksia, joissa on sovellettu rinnakkain valtionavustuslain kahta takaisinperintäperustetta, joista toinen on velvoittava ja toinen harkinnanvarainen²²⁶.

Muiden oikeuslähteiden osalta keskeisiä avustuksen maksamisen lopettamista ja takaisinperintää koskevien säännösten tulkinnan kannalta ovat heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin lukeutuvat lain perustelut ja tietyssä määrin myös KHO:n ratkaisukäytäntö. Etenkin lakien perusteluihin tukeudutaan viranomaisten ratkaisuisissa ja oikeuskäytännössä usein, joten niiden voi todeta ohjaavan merkittävästi säädösten tulkintaa. Kansalliset viranomaiset ovat myös antaneet säädösten täytäntöönpanosta ja tulkinnasta omia ohjeita, joiden oikeuslähdejaottelun perusteella voidaan katsoa kuuluvan tulkinnassa sallittuihin oikeuslähteisiin.

Rakennerahastolain perustelujen mukaan laissa ei ole ohjeiden antamisoikeutta koskevaa mainintaa, koska eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan tällainen valtuus on tarpeeton. Viranomaisen voi laissa säädetyt tehtävänsä alalla antaa ohjeita ilman eri valtuutusta. Perustuslakivaliokunta on todennut, että ohjeiden antamista koskevat säännökset voivat hämärtää eroa lain nojalla annettavien velvoittavien oikeussääntöjen ja suositusluonteisten ohjeiden välillä.²²⁷ ERI-rahastoja koskevista ohjeista on julkaistu etenkin avustuksen hakijalle ja saajalle suunnattua ohjeistusta²²⁸, mutta myös viranomaisten välistä sisäistä ohjeistusta on löydettävissä²²⁹. Kansallinen ohjeistus on melko teknisuonteista ja sen todetaan olevan toissijaista lainsäädäntöön nähden. Ohjeistuksella voi kuitenkin olla myös suoraan valtionapuviranomaisen harkintaa ohjaavaa

²²⁶ Ks. KHO:n ratkaisu 2810/2017, jossa KHO toteaa, että avustuksen saaja oli jättämällä ilmoittamatta toiselta julkiselta taholta saamastaan avustuksesta toiminut vastoin valtionavustuslaissa ja energia-asetuksessa asetettuja ilmoitus- ja tiedonantovelvollisuuksiaan siten, että avustuksen myöntänyt viranomaisen oli voinut päättää tuen maksatuksen lopettamisesta ja takaisinperinnästä valtionavustuslain 21 §:n 3 kohdan ja 22 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella.

²²⁷ HE 190/2013 vp, s. 72 ja PeVL 14/2006 vp, s. 3.

²²⁸ Esim. Hanketoimijan käsikirja – hankkeen suunnittelu, hakeminen, toteuttaminen ja päättäminen.

²²⁹ Esim. maa- ja metsätalousministeriön 2.2.2016 antama ohje Euroopan meri- ja kalatalousrahaston Suomen toimintaohjelman 2014-2020 tukien myöntämisestä ja hallinnoinnista.

merkitystä²³⁰. Oikeuskäytännön perusteella ei ole kuitenkaan löydettävissä esimerkkejä tilanteista, joissa olisi arvioitu viranomaisen ohjeiden vaikutusta takaisinperintäpäätöksiin.

5.4.2 EU-tason oikeuslähteiden vaikutus

ERI-rahastojen osalta vahvasti velvoittavina oikeuslähteinä tulevat huomioitavaksi kansallisen sääntelyn lisäksi avustuksen maksamisen lopettamista ja takaisinperintää koskevat EU-säädökset ja EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntö. Kuten edellä kävi ilmi, keskeisin EU-tason säädös ERI-rahastojen osalta on yleisasetus. Kyse on asetuksesta, jotka EU:n normijärjestelmässä ovat kokonaisuudessaan jäsenvaltioita ja yksittäisiä oikeussubjekteja sitovia ja suoraan sovellettavia²³¹. Yleisasetus asettaa kuitenkin jäsenvaltioille velvoitteita määrittäen kansallisesti tietyt rahastojen toimeenpanon yksityiskohdat, kuten artiklassa 65 mainittavat tukikelpoisuussäännöt. Vastaavasti takaisinperinnän osalta yleisasetuksen 122 artiklassa veloitetaan jäsenvaltiot perimään takaisin aiheuttomasti maksetut määrät²³². Käytettävä lainsäädännöllinen menettely on jätetty näin kansallisesti päätettäväksi, samoin kuin pääosin takaisinperinnän tarkemmat perusteet ja viranomaisen harkintavallan rajat niiden yhteydessä. Mm. *Suviranta* on todennut, että EU-oikeus ei sinällään estä sitä, että tämän tyyppistä asetusten jättämää tulkinta- tai harkintavallan käyttöä ohjattaisiin kansallisesti hallinnon sisäisesti, esimerkiksi siis ohjeistuksella²³³. Mm. takaisinperinnän osalta yleisasetuksen sääntely on kuitenkin niin yleistasoista, että avustuksen saajan oikeusaseman ja viranomaisen toimivallan turvaamisen näkökulmasta kansallisesti lainsäädännön tasoiset takaisinperintää koskevat säännökset ovat tarpeen.

Rahastoja koskevaa kansallista lainsäädäntöä ja EU-säännöksiä sovelletaan siis rinnakkain. EU-oikeus ja kansallinen oikeus muodostavat näin ollen yhtenäisen normikokonaisuuden, jossa ne ovat vuorovaikutuksessa toistensa kanssa. EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden välistä vuorovaikutusta määrittävät takaisinperintätilanteissa myös EU-oikeuden periaatteet, jotka ovat muotoutuneet EU:n oikeuskäytännössä. Avustuksen maksamisen lopettamiseen ja takaisinperintään liittyviä EU-säännöksiä sovelletaan kansallisten säännösten ohella huomioiden niiden etusija ja suora velvoittavuus sekä niiden tulkintavaikutus. EU-oikeutta sovellettaessa kansallisten viranomaisten on kiinnitettävä erityistä huomiota normien hierarkiaan ja oikeuslähdejärjestykseen ja niiden tulee

²³⁰ Ks. esim. Hallintoviranomaisen ohje 2011.

²³¹ Raitio 2016, s. 203.

²³² Lisäksi yleisasetus sisältää joitakin yksittäisiä takaisinperintään velvoittavia säännöksiä, kuten artiklassa 71 säädetty takaisinperintämenettely tuotannollisen toiminnan ohjelma-alueen ulkopuolelle siirtämisen vuoksi.

²³³ *Suviranta* 1996, s. 185.

normikontrollissaan arvioida oma-aloitteisesti, onko käsiteltävänä olevassa tapauksessa sovellettava kansallinen lainsäädäntö sopusoinnussa EU-oikeuden kanssa²³⁴. Kansalliseen lainsäädäntöön sisällytetyillä EU-oikeuteen viittaavilla säännöksillä, kuten viittauksilla EU-säännöksistä johtuviin takaisinperintäperusteisiin, varmistetaan osaltaan, että EU-oikeuden säännökset tulevat asianmukaisesti huomioiduksi.

Kuten aikaisemmin todettua, EU-rahoituksen jaetussa hallinnoinnissa yksityisen ja julkisen vallan välistä oikeussuhdetta värittää se, että julkisen vallan puolella on toimijoita kahdessa tasossa; EU:ssa ja jäsenvaltiossa. Pahimmillaan tämä voi johtaa siihen, että avustuksia koskeva lainsäädäntö on ristiriitaista tai epäselvää, jolloin äärimmillään vastuu jäsenvaltion toimien lainmukaisuuden valvonnasta voi jäädä oikeussuhteen yksityiselle osapuolelle²³⁵. Näin äärimmäinen tilanne ei kuitenkaan ERI-rahastojen osalta näyttäisi olevan, vaikka niitäkin koskeviin oikeuslähteisiin liittyy tiettyjä haasteita.

EU-säännösten ja kansallisten säännösten välinen epäselvyys on noussut esiin aikaisemmilla EU-ohjelmakausilla rahastoja koskevan kansallisen lainsäädännön valmistelun yhteydessä mm. tilanteessa, jossa takaisinperinnän perusteeksi esitettiin sitä, että EY:n lainsäädäntö edellyttää takaisinperintää²³⁶. Perustuslakivaliokunta totesi tuolloin kyseisen takaisinperinnän edellytyksen osalta, että yksilöimätön viittaus EY-lainsäädäntöön ei täytä lailta edellytettävää täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusta. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan lisäksi, että EY-lainsäädännön moniportaisuus ja sekavuus huomioiden avustuksen saajalta ei voida edellyttää kyseisen lainsäädännön yksityiskohtaista tuntemusta.²³⁷ Asia ratkaistiin siten, että kyseistä hallituksen esityksen kohtaa täsmennettiin lisäämällä siihen viittaus asianomaisia tukia koskevaan EY-lainsäädäntöön²³⁸. Vastaava velvoittava takaisinperintäperuste on myös nykyisen ohjelmakauden maaseuturahastoa koskevassa lainsäädännössä²³⁹. Rakenerahastolaissa ei ole vastaavaa takaisinperintäperustetta, vaan asia näyttää olevan ratkaistu niin, että EU-lainsäädännöstä suoraan tulevat perusteet on kirjoitettu auki joko avustuksen maksamisen lopettamista ja takaisinperintää koskevaan rahoituslain 37 §:ään tai sisällytetty avustuspäätöksen ehtoihin.

²³⁴ Mäenpää 2011, s. 144.

²³⁵ Koillinen 2012, s. 380.

²³⁶ Ks. HE 192/2006 vp, s. 75.

²³⁷ PeVL 41/2006 vp, s. 3.

²³⁸ Lain maaseudunkehittämiseen myönnettävistä tuista (1443/2006) 45 §:n 1 mom. 6 kohdan mukaan työvoima- ja elinkeinokeskus on velvollinen keskeyttämään tuen maksamisen ja perimään tuen saajalta takaisin virheellisesti tai perusteetta maksetun tuen, jos Euroopan yhteisön osaksi rahoittamia tai kokonaan kansallisista varoista rahoitettuja maaseudun kehittämisen tukia koskeva Euroopan yhteisön lainsäädäntö tätä edellyttää.

²³⁹ Maaseudun kehittämisen tukemisesta annetun lain 55 §:n 1 mom. 5 kohta.

Sen sijaan Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevan eurooppalaisen asetuksen kansallisesta täytäntöönpanosta annetun lain avustuksen takaisinperintää koskevassa 27 §:ssä (1 mom. 6 kohta), takaisinperinnän yhtenä edellytyksenä on yhä se, että EU:n lainsäädännössä tätä edellytetään. Kohta on siten ristiriidassa perustuslakivaliokunnan edellä mainitun tulkinnan kanssa. Kyseistä lakia koskevassa hallituksen esityksessä ei avata tarkemmin kohdan taustaa. Kyseistä hallituksen esitystä ei ole käsitelty eduskunnan perustuslakivaliokunnassa, eikä asia näytä nousseen esiin muutoinkaan eduskuntakäsittelyn aikana²⁴⁰. Lainkohtaa koskevaa kansallista oikeuskäytäntöä ei myöskään näyttäisi löytyvän. Tässä yhteydessä on huomioitava, että myös valtionavustuslain 22 § 4 momentissa on vastaava yleiskirjaus, jonka mukaan valtionapuviranomainen voi määrätä avustuksen maksamisen lopetettavaksi ja valtionavustuksen takaisinperittäväksi, jos Euroopan yhteisön lainsäädännössä sitä edellytetään. Valtionavustuslaki toimii kuten edellä todettua kuitenkin yleislakina, joka ei käytännössä tule sovellettavaksi ERI-rahastoissa tältä osin erityislainsäädännön säännöksistä johtuen. Säännös voi kuitenkin tulla sovellettavaksi jonkin toisen alan kansallisesti täytäntöönpantavissa EU-rahastoissa, joiden kansallinen lainsäädäntö ei sisällä erityisiä takaisinperintäperusteita.

Laajemmin tarkastellen EU-rahoituksen osalta oman vivahteensa oikeuslähteiden soveltamiseen ja niiden tulkintatilanteisiin voi tuoda EU-oikeuden tavoitteita korostava luonne. Ylipäätään EU-oikeuden oikeusjärjestys muodostuu integraatiota edistävästä tavoitteista, periaatteista, politiikoista ja säännöistä²⁴¹. Euroopan unionin oikeuden laintulkinnassa erityispiirteitä ovatkin periaatelähtöisen argumentoinnin merkittävän aseman lisäksi tavoiteperiaatteet eli politiikat kuten esimerkiksi vapaa liikkuvuus.²⁴² EU-rahoituksen osalta unionin intressien huomioon ottaminen on yksi laintulkintaa vahvasti ohjaava periaate, joka oikeuskäytännön perusteella näyttää vaikuttavan siten, että avustuksen saajan asema mm. takaisinperintätilanteessa on heikompi kuin puhtaasti kansallisen lainsäädännön näkökulmasta tulkittaessa. Ohjelmarahoitus painottuu erityisen vahvasti EU:n taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden saavuttamiseen, mikä näkyy myös säädösten tulkintakäytännössä. Kuten aiemmin todettua tilannetta voi selittää ainakin joiltain osin EU-oikeuden keskeneräisyydellä. Muuta kuin sisämarkkinoiden sääntelyä koskevista EU-oikeuden rakenteista ja yleisistä opeista on nähty puuttuvan syvempi valtiosääntöinen kytkentä erityisesti yksilön oikeusasemaan liittyen.²⁴³

EU-avustusten kohdalla lainsäädännön tulkintaan saattavat vaikuttaa merkittävästi viranomaisen harkintaa ohjaavina ja rajaavina Euroopan komission antamat ohjeet ja suuntaviivat siitä, miten

²⁴⁰ Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta on antanut hallituksen esityksestä (HE 118/2014 vp) mietinnön (MmVM 16/2014 vp), mutta kyseisessä mietinnössä ei mainita takaisinperintää koskevaa 27 §:ää.

²⁴¹ Raitio 2016, s. 195.

²⁴² Raitio 2017, s. 7–10.

²⁴³ Koillinen 2012, s. 18–19.

rahastoja koskevia tukikelpoisuuteen ja ylipäättään rahaston toimeenpanoon liittyviä säännöksiä tulee tulkita. Oikeuslähdejaottelussa nämä sijoittuvat sallittuihin oikeuslähteisiin, mutta tällaisten ohjeiden merkitys on ollut merkittävä etenkin nykyistä ohjelmakautta edeltäneillä ohjelmakausilla²⁴⁴. Komission antamien ohjeiden ja suuntaviivojen tarkoituksena on antaa soveltamisohjeita ja ohjata jäsenvaltioita käsittelemään asiaa yhdenmukaisesti ilman, että annetaan sitovaa lainsäädäntöä asiasta²⁴⁵. Vaikka kyse ei ole sitovista oikeuslähteistä, voi näillä olla huomattavaa painoarvoa esimerkiksi komission jäsenvaltioon suorittamien tarkastusten yhteydessä tehtävissä päätelmissä.

Nykyisellä ohjelmakaudella soft law -tyyppisen ohjeistuksen merkitys näyttäisi kuitenkin vähentyneen. Tarkastelemassani viime aikaisessa oikeuskäytännössä ei ohjeistus noussut enää esiin samoin kuin aikaisempien kausien oikeuskäytännössä. Lissabonin sopimuksen voimaantulon myötä EU-säädöksissä ovat lisääntyneet valtuutukset, joilla annetaan komissiolle toimivalta antaa delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä²⁴⁶. Tämä saattaa olla osaltaan syynä soft law -tyyppisen ohjeistuksen vähenemiseen. Komissio vaikuttakin antavan enenevässä määrin sitovaa ohjeistusta näiden säädösten kautta. Yhä kuitenkin on nähtävissä, että myös erilaisilla ohjeilla tai suuntaviivoilla käytännössä yhä ohjataan kansallisten viranomaisten harkintaa avustusehtojen tulkinnassa.²⁴⁷

²⁴⁴ Ks. esim. Euroopan komissio: Suuntaviivat rakennerahastojen ja koheesiorahaston yhteisrahoittamiin menoihin liittyvien kustannusten rahoitusoikaisujen määräämiseksi julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamatta jättämisen vuoksi. COCOF 07/0037/03-FI. Nämä suuntaviivat koskevat ohjelmakausia 2000–2006 ja 2007–2013.

²⁴⁵ Foster 2016, s. 121.

²⁴⁶ Craig 2011, s. 77–78.

²⁴⁷ Ks. esim. Julkiset hankinnat – ohjeita toimijoille yleisimpien virheiden välttämiseksi Euroopan rakenne- ja investointirahastoista rahoitetuissa hankkeissa 2018.

6 VIRANOMAISEN JA AVUSTUKSEN SAAJAN VÄLISEN SUHTEEN ERITYISPIIRTEITÄ

6.1 Avustuspäätöksen pysyvyys

Lainsäädäntöön sisältyvät avustuksen maksamisen lopettamista ja takaisinperintää koskevat säännökset muodostavat valtionapuviranomaiselle toimivaltaperusteen puuttua kyseisten säädösten asettamien edellytysten rajoissa avustuspäätöksen pysyvyyteen. Päätöksen pysyvyys perustuu oikeusvoimaan, mikä pelkistetysti tarkoittaa, että viranomainen ei voi ilman nimenomaista toimivaltasäännöstä yksipuolisesti ottaa alkuperäisellä päätöksellä ratkaistua asiaa käsiteltäväksi uudelleen²⁴⁸. Oikeusvoima on vakiintuneesti katsottu hallintopäätöksen tulevaisuuteen suuntautuvaksi sitovaksi vaikutukseksi, joka suojaa päätöksen pysyvyyttä ja päätöksellä perustettua oikeusasemaa.²⁴⁹ Tähän perustuu se, että vaikka avustuspäätös ja takaisinperintäpäätös ovat erillisiä päätöksiä, asiaa koskeva aikaisempi päätös eli avustuspäätös, on päätöksenteon perustana takaisinperinnästä päätettäessä. Avustuspäätöksen oikeusvoiman laajuus ulottuu takaisinperintätilanteissa lainsäädännön ja päätöksen luonteen edellyttämiin rajoihin²⁵⁰. Näin ollen avustuspäätöksen oikeusvoima on lopulta varsin rajattua. Takaisinperintäsäännökset ovatkin yksi tekijä, jotka vähentävät osaltaan oikeusvoimaopin soveltumista hallintomenettelyyn. Samansuuntaisesti vaikuttaa myös hallintolain 50-53 §:ien mukainen viranomaisen suhteellisen laaja mahdollisuus korjata itse lainvoiman saaneessa päätöksessä oleva asia- tai kirjoitusvirhe.²⁵¹

Avustusten maksamisen lopettaminen tai takaisinperintä ei ole sinällään poikkeuksellinen menettely, vaan se on jatkumoa laajemmalle perusteettoman edun palautusvelvoitteen periaatteelle, joka on tyypillinen mm. yksityisoikeudessa ja hallinto-oikeuden puolella esimerkiksi aiheetta myönnettyjen taloudellisten etujen kuten sosiaalietuuksien kohdalla²⁵². Kuten edellä on käynyt ilmi, takaisinperintäsäännöksillä turvataan julkisen edun toteutuminen ja julkisten varojen tehokas ja asianmukainen käyttö varmistamalla, että avustuksen saaja ei saa perusteetonta etua. Nimenomaisilla toimivalta säännöksillä varmistetaan, että avustuspäätöksen pysyvyyteen voidaan näissä tilanteissa puuttua.

²⁴⁸ Mäenpää 2011, s. 318.

²⁴⁹ Kulla 2018, s. 136. Ks. myös Tuori 2001, s. 76-77. Tuori puhuu hallintopäätöksen oikeusvoiman kahdesta oikeusvaikutuksesta, päätöksen pysyvyydestä ja päätöksen sitovuudesta.

²⁵⁰ Suviranta 2004, s. 1424.

²⁵¹ Kulla 2018, s. 135–136.

²⁵² Koillinen 2000, s. 117.

Kun tarkastellaan hallinnollista päätöksentekoa EU-oikeuden näkökulmasta, yleinen lähtökohta on, että viranomaisen edellytykset puuttua jälkikäteen lainvoimaiseen hallintopäätökseen määräytyvät kansallisen lainsäädännön mukaan, paitsi jos EU-oikeuteen sisältyy tähän liittyviä erityisiä normeja. Kansallisen lainsäädännön menettelysäännöt eivät saa kuitenkaan tehdä unionin oikeuden toteuttamista asiallisesti mahdottomaksi. Oikeusvoima ja hallintopäätöksen pysyvyys, jotka vastaavat suomalaisessa hallinto-oikeudessa asiallisesti luottamuksensuojan periaatteen tarkoitusta, ovat yleisenä rajoituksena myös silloin, kun puututaan EU-oikeutta soveltaen tehtyihin päätöksiin. Näitä rajoituksia on kuitenkin täsmennetty EU-oikeudessa oikeusvoimaoppia lieventämällä ja joustavoittamalla.²⁵³

EU-avustusta koskevan päätöksen oikeusvoimaa ja pysyvyyttä tarkasteltaessa on huomioitava EU-oikeuden vaikutus. EU:n taloudellisten intressien toteutumisen oleellisuudesta ja pyrkimyksestä päätöksenteon joustavuuteen johtuu, että luottamuksensuojan periaatetta on tulkittu EU-oikeudessa yksityisen kannalta heikommaksi ja suppeammaksi kuin suomalaisen hallinto-oikeuden perinteisesti vahvassa oikeusvoimaopissa, jossa keskeistä on yksityisen luottamuksensuojan turvaaminen korostamalla hallintopäätöksen pysyvyyttä etenkin silloin kun kyse on edunsovasta ja oikeuksia perustavasta hallintopäätöksestä. Oikeusperiaatteiden välisessä ristiriitatilanteessa suomalaista tiukkaa oikeusvoimaoppia onkin tulkittava ja sovellettava EU-oikeudellisen luottamuksensuojan periaatteen mukaisesti, joka voi edellyttää oikeusvoimaa rajoittavaa tulkintaa, varsinkin silloin, jos edunsoovan hallintopäätöksen pysyvyys vaikuttaisi heikentävästi EU-oikeudellisten intressien tehokkaaseen toteuttamiseen.²⁵⁴ Kansallisesti myönnettävien EU-avustusten takaisinperinnässä tulee huomioida tämä EU-oikeudellinen tulkinta luottamuksensuojan periaatteesta, jolla on sitovaa vaikutusta päätöksen pysyvyyteen ja oikeusvoimaan.

Arvioitaessa sitä, onko tällä EU-oikeudellisella tulkinnalla vaikutusta kansallisten valtionavustuslain perusteella tehtyjen avustuspäätösten pysyvyyteen esimerkiksi tasapuolisen kohtelun vaatimuksesta johtuen, on *Mäenpää* todennut, että muodollisesti arvioiden näin ei ole, vaan samantyyppisissä soveltamistilanteissa voi esiintyä eroa johtuen sovellettavan oikeuden perusteiden ja lähtökohtien erilaisuudesta. Takaisinperintätilanteessa EU-oikeuden perusteella avustus voidaan periä takaisin luottamuksensuojan sitä estämättä, vaikka avustuksen saaja olisi ollut vilpittömässä mielessä, kun taas kansallisen oikeuden oikeusvoimavaikutus voisi estää takaisinperinnän samantyyppisessä tilanteessa valtionavustuslain nojalla myönnetyn kansallisen avustuksen osalta. *Mäenpää* kuitenkin toteaa, että eurooppalaisen ja kansallisen hallinto-oikeuden samanlaistuminen käytännössä johtaa

²⁵³ *Mäenpää* 2011, s. 285.

²⁵⁴ *Mäenpää* 2011, s. 292–293.

vähitellen siihen, että tämän tyyppiset erot vähenevät²⁵⁵. Rakennerahastojen osalta on huomioitava, että rakennerahastojen rahoituslakia sovelletaan EU-avustusten lisäksi myös kansallisista varoista myönnettäviin avustuksiin. Tätä kautta EU-oikeudellinen tulkintavaikutus ulottuu siis myös kansallisiin avustuksiin, joiden osalta avustuspäätöksen pysyvyys ei näin ollen välttämättä ole yhtä vahva kuin valtionavustuslain nojalla tehtyjen avustuspäätösten.

6.2 Selvittämisvelvollisuuden jakautuminen

Asian selvittämisellä tarkoitetaan asian ratkaisemiseksi tarpeellisten selvitysten hankkimista ja esittämistä. Selvitykset koskevat niin asian tosiseikkoja kuin siihen liittyviä oikeusseikkoja.²⁵⁶ Kysymys selvittämisvelvollisuuden jakautumisesta kytkeytyy niihin avustuksen maksamisen lopettamisen ja takaisinperinnän perusteisiin, joissa on kyse tilanteesta, jossa avustuksen saaja ei ole syystä tai toisesta kyennyt toimittamaan tarvittavia ja riittäviä tietoja viranomaiselle. Selvittämisvelvollisuus liittyy kuitenkin samalla maksamisen lopettamiseen ja takaisinperintään yleisestikin, sillä jokaisessa menettelyn vaiheessa on jollakin tavalla kyse asian selvittämisestä. Oikeuskäytännön perusteella voidaan katsoa, että suurin osa riitatilanteista liittyy asiaan liittyvien tosiasioiden selvittämiseen ja niiden todeksi osoittamiseen, avustustapauksissa on harvemmin kyse oikeussääntöjen tulkinnasta sisällään.

HL 31 §:n perusteella päävastuu asian selvittämisestä on viranomaisella. Sen mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Kyse on hallinto-oikeuden virallisperiaatteesta, jonka mukaan aineellinen menettelyjohtovalta ja päävastuu asian selvittämisestä on viranomaisella. Tähän kuuluu myös se, että viranomaisen tulee tarpeen mukaan ohjata asianosaista esittämään asian ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot.²⁵⁷ HL 31 §:n mukaan myös asianosaisten edellytetään esittävän selvitystä vaatimuksensa perusteista ja myötävaikuttavan itse vireille panemansa asian selvittämiseen. Tällä tarkoitetaan lähinnä velvollisuutta toimia vilpittömästi yhteistyössä viranomaisen kanssa asian selvittämisessä. Asianosaisten ei tarvitse esittää omalta kannaltaan kielteistä selvitystä paitsi silloin kun lainsäädäntö sitä edellyttää.²⁵⁸ Hallintolain perusteluissa esitetään selvitysvastuun jakautumisen tulkitsemiseen ns. intressimalli, jonka mukaan selvitystehtävän jakautuminen riippuu käytännössä etenkin intressistä, jonka toteuttamista selvitys

²⁵⁵ Mäenpää 2011, s. 89.

²⁵⁶ Kulla 2018, s. 228.

²⁵⁷ HE 72/2002 vp, s. 92–93.

²⁵⁸ Kulla 2018, s. 234.

edistää eniten. Kun kyse on velvoittavasta hallintopäätöksestä, on selvitysvastuu pääsääntöisesti viranomaisella. Edunsaajan päätöksen kohdalla intressi on taas tavallisesti asianosaisella.²⁵⁹

Valtionavustuslaissa korostuvatkin avustuksen hakijan ja saajan velvollisuudet oikeiden ja riittävien tietojen antamiseen. Avustuksen hakijan selvittämisvelvollisuudesta säädetään valtionavustuslain 10 §:ssä²⁶⁰. Avustuksen saajan selvittämisvelvollisuutta taas koskevat etenkin valtionavustuslain 12 § ja 14 §. Valtionavustuslain 12 §:n 1 momentin mukaan avustus voidaan maksaa sen jälkeen, kun avustuksen käytöstä on esitetty valtionapuviranomaiselle hyväksyttävä selvitys. Lisäksi 12 §:n 4 momentin mukaan valtionavustuksen saajan tulee antaa avustuksen maksamiseksi oikeat ja riittävät tiedot valtionapuviranomaiselle. Näin valtionavustuksen saaja veloitetaan huolehtimaan tietojen riittävydestä ja oikeellisuudesta. Lain perustelujen mukaan valtionavustuksen saaja on velvollinen huolehtimaan siitä, että maksamisen edellytyksiä koskevat tiedot annetaan riittävän laajoina ja oikean sisältöisinä, jotta valtionapuviranomainen voi yksinomaan avustuksen saajan antamien tietojen perusteella saada oikean kuvan avustuksen maksamisen edellytysten täytymisestä.²⁶¹

Valtionavustuslain 14 §:ssä puolestaan säädetään, että valtionavustuksen saajan tulee antaa valtionapuviranomaiselle avustuspäätöksen ehtojen noudattamisen valvomiseksi oikeat ja riittävät tiedot. Lisäksi valtionavustuksen saajan tulee ilmoittaa viipymättä valtionapuviranomaiselle avustuksen käyttötarkoituksen toteutumiseen vaikuttavasta muutoksesta tai muusta valtionavustuksen käyttöön vaikuttavasta muutoksesta. Lain perustelujen mukaan oikeilla ja riittävillä tiedoilla tarkoitetaan tässä yhteydessä tietoja, jotka ovat sisällöllisesti paikkansa pitäviä ja jotka antavat oikean ja riittävän kuvan avustuksen käytöstä ja avustuspäätöksen ehtojen noudattamisesta ja näihin liittyvistä taloudellisista seikoista²⁶². Tässä siis veloitetaan avustuksen saaja antamaan myös mahdollisesti omalta kannaltaan kielteinen selvitys.

Valtionavustuslain 15 §:ssä säädetään valtionapuviranomaisen valvontatehtävästä. Sen mukaan valtionapuviranomaisen on huolehdittava valtionavustuksen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta hankkimalla valtionavustuksen käyttö- ja seurantatietoja sekä muita tietoja samoin kuin tekemällä tarvittaessa tarkastuksia. Lain perustelujen mukaan valvonnan asianmukaisuudella tarkoitetaan, että valvonnan avulla tulee saada kohtuullinen varmuus siitä, että avustusta käytetään oikealla tavalla ja varmistaa oikeat ja riittävät tiedot avustuksen käytöstä ja sen tuloksellisuudesta.

²⁵⁹ HE 72/2002 vp, s. 93 ja Kulla 2018, s. 231.

²⁶⁰ Pykälän mukaan valtionavustuksen hakijan tulee hakemuksen yhteydessä antaa valtionapuviranomaiselle oikeat ja riittävät tiedot avustuksen käyttötarkoituksesta sekä muista seikoista, joita valtionapuviranomainen tarvitsee hakemuksen ratkaisemiseksi.

²⁶¹ HE 63/2001 vp, s. 49.

²⁶² HE 63/2011 vp, s. 51.

Valtionapuviranomaisen valvonnan tavoitteena on riskeihin ja avustuksen taloudelliseen merkitykseen nähden todeta riittävällä varmuudella valtionavustuksen myöntämisen, käyttämisen ja maksamisen edellytysten olemassaolo ja se, että avustuksen käytössä on toimittu hyvän taloudenhoidon edellyttämällä tavalla.²⁶³ Valvonnan määrä ja toimenpiteet tulee näin ollen perustaa varojen käytön riskiarvioon. Avustuksen käytön seurantatietoja kerätään pääosin erilaisten avustusta saaneilta hankkeilta edellytettyjen raporttien ja maksatushakemusten ja niiden yhteydessä vaadittavan kirjanpitoaineiston muodossa. Valtionapuviranomainen voi edellyttää avustusta saaneilta myös tilintarkastusta.²⁶⁴ Lisäksi valtionavustuslain 17 §:ssä säädetään, että avustuksen saajan on avustettava tarkastuksessa ja annettava korvauksetta tarkastusta suorittavalle virkamiehelle tai tilintarkastajalle kaikki tarkastuksen kannalta tarpeelliset tiedot ja selvitykset sekä muu aineisto ml. asiakirjat ja tallenteet. Valtionavustuslain velvoitteet vahvistavat HL 31 §:ssä säädettyä selvittämisvelvoitetta ja huomioiden valtionavustuslain säädökset avustuksen saajalla onkin aktiivinen tiedonantovelvollisuus.

Myös ERI-rahastoja koskevassa kansallisessa lainsäädännössä on selvittämisvelvollisuuteen liittyviä säännöksiä, jotka osaltaan siirtävät vastuuta lisää avustuksen saajalle. Esimerkiksi rakennerahastojen rahoituslain perusteluissa todetaan, että laissa tarkennetaan valtionavustuslaissa säädettyä avustuksen saajan selvittämisvelvollisuutta²⁶⁵. Rahoituslain 16 §:ssä säädetään avustuksen hakemisvaiheeseen liittyvästä selvittämisvelvollisuudesta. Lain 18 §:ssä puolestaan säädetään avustuksen saajan velvollisuudesta esittää selvitys hankkeessa tehdyn hankinnan toteuttamisesta. Lisäksi 18 §:ssä säädetään avustuksen saajan velvollisuudesta säilyttää kaikki hankkeeseen liittyvä kirjanpitoaineisto ja muu aineisto tuen käytön valvonnan mahdollistamiseksi. Nämä 18 §:ssä mainitut seikat ovat lain 25 §:ssä säädetty vielä nimenomaisesti avustuksen saamisen ehdoiksi, mikä osaltaan korostaa avustuksen saajan selvittämisvelvollisuutta. EMKR:ää ja maaseuturahastoa koskeviin säädöksiin on kirjattu hyvin samankaltaiset avustuksen saajan selvittämisvelvollisuutta tarkentavat säännökset.

ERI-rahastoja koskevissa laeissa on myös tietojen saantia ja luovuttamista koskevat hyvin samankaltaiset säännökset. Rakennerahastojen rahoituslain 28 §:n mukaan rahaston hallintoihin osallistuvilla viranomaisilla on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada muilta viranomaisilta avustuksen saajaa, sen taloudellista asemaa, liike- ja ammattitoimintaa tai muuta avustuksen kannalta merkittävää olosuhdetta koskevia tietoja, jotka ovat välttämättömiä avustusta koskevan asian käsittelemiseksi. Lain perusteluissa todetaan, että vaikka avustuksen saaja on velvoitettu antamaan

²⁶³ HE 63/2001 vp, s. 51–52.

²⁶⁴ Voutilainen 2014, s. 132.

²⁶⁵ HE 190/2013 vp, s. 53.

avustuksen maksamista varten riittävät tiedot, tulee tukea valvovalla viranomaisella olla riittävän laajat oikeudet varmistaa annettujen tietojen paikkansa pitävyys tai muuten tarkistaa valvonnan kannalta välttämättömiä tietoja. Pyydetyn tiedon välttämättömyys on perusteltava.²⁶⁶

EU:n oikeuskäytännössä korostuu selvittämisvelvollisuuden lisäksi myös edunsaajan aktiivinen selonottovelvollisuus. Myönnettyjä avustuksia koskevissa ratkaisuissa on katsottu, että edunsaajan olisi pitänyt tietää asianmukainen menettely, eikä edunsaaja voi näin ollen yleensä vedota tietämättömyyteen.²⁶⁷ Edunsaajan tulee pysyä selvittämään, onko viranomaisen menettely ollut lainvastaista tai virheellistä. EY-tuomioistuin on mm. ratkaisussaan Belgia ja Forum 187 ASBL todennut, että luottamuksensuojan periaatteeseen ei voida vedota jos ”huolellinen ja järkevä taloudellinen toimija” voi ennakoida etuihinsa mahdollisesti vaikuttavan yhteisön toimenpiteen toteuttamisen tai kun luottamuksensuojaa on rajoitettava pakottavan yleisen edun vuoksi²⁶⁸.

Kaiken kaikkiaan avustuksen saajan selvittämisvelvollisuus näyttäytyy valtionavustuslain ja ERI-rahastoja koskevan lainsäädännön valossa vahvana. EU-oikeuskäytännön perusteella se voi myös ulottua oman toiminnan lisäksi valtionapuviranomaisen toimien selvittämiseen. Valtionapuviranomaisella on tietyt velvollisuudet asian selvittämiseen etenkin hankkeisiin tehtävien tarkastusten yhteydessä, mutta muutoin ollaan melko kaukana hallintolain virallisperiaatteeseen nojaavasta selvittämisvelvollisuudesta. Tällä on huomattavaa merkitystä avustuksen maksamisen lopettamisen ja takaisinperinnän tilanteissa, jolloin avustuksen saajalla on korostunut vastuu pystyä esittämään oikeat ja riittävät tiedot hankkeen toteutuksesta.

Selvittämisvelvollisuuden osalta kansallisessa oikeuskäytännössä on joltakin osin nähtävissä, että avustuksen saajan asemalla saattaa olla merkitystä arvioitaessa avustuksen saajan kykyä selvittää asioita. Esimerkiksi Itä-Suomen hallinto-oikeuden ratkaisussa (11.12.2014 14/5301/4) on todettu, että valtionapua saaneella yhtiöllä oli ”tarkoitukseen tarkoitettun valtionavun saajana ja alan toimijana vahva velvollisuus tutustua valtionavun kirjallisiin ehtoihin sekä tuntea myös valtionapuun liittyvää sääntelyä”²⁶⁹. Vastaavasti korostuneeseen vastuuseen viittaa myös KHO:n ratkaisu 1260/2018, jossa todetaan, että avustuksen saajana olleen kaupungin on ”järkeväenä taloudellisena toimijana tullut ymmärtää” toimia avustuspäätöksen ehdoissa määrättyllä tavalla ja ymmärtää, että laiminlyönti

²⁶⁶ HE 190/2013 vp, s. 63.

²⁶⁷ Mäenpää 2011, s. 288.

²⁶⁸ Belgia (C-182/03) ja Forum 187 ASBL (C-217/03) v komissio, EYT 22.6.2006, kohdat 147 ja 148.

²⁶⁹ Ratkaisussa oli kyse siitä, että avustuksen myöntäjä (TEKES) oli perinyt takaisin myönnettyä valtionavustusta sillä perusteella, että yhtiö ei ollut täyttänyt valtionavun ehdoksi asetettua erityisehtoa, jonka mukaan hankkeen hyväksyttävistä kustannuksista vähintään 10 prosenttia tuli olla palveluostojen EU ja ETA-alueen pk-yrityksiltä ja tutkimusorganisaatioilta.

saattaa johtaa tuen menettämiseen²⁷⁰. Tämä kysymys kytkeytyy osin myös luottamuksensuojaan, joka hallintolain perusteluissa ja oikeuskirjallisuudessa kohdentuu korostetusti yksilön suojaamiseen julkista valtaa vastaan. Luottamuksensuojan periaate ei näin ollen näyttäisi suojaavan oikeushenkilöitä samalla tavoin. Toisaalta oikeuskäytännössä luottamuksensuoja on katsottu kuuluvan myös oikeushenkilöille, kun kyseessä oli kyläyhteisö.²⁷¹ Asian yhteydessä on kuitenkin arveltu, että tulkintaan vaikutti se, että kysymys ei ollut yritystoiminnan tukemisesta²⁷². Toisaalta aiemmin esillä olleessa ratkaisussa KHO 1639/2013 punnittiin kunnan kohtelemista takaisinperinnän yhteydessä. Ratkaisussa KHO tuli siihen tulokseen, että kuntaa ei pidä kohdella avustuksen saajana eri tavoin kuin muita oppisopimuskoulutuksen järjestäjiä, vaikka takaisinperintä voisi vaikuttaa kunnan kykyyn hoitaa lakisääteiset tehtävänsä. Oikeuskäytännön perusteella näyttää siis siltä, että yksittäisissä tapauksissa takaisinperintätilanteessa voi olla merkitystä sillä mikä taho avustuksen saaja on, mutta ei aina.

6.3 Viranomaisen virhe

Kuten edellä kävi ilmi, yksi harkinnanvaraisen takaisinperinnän perusteista rakennerahastojen rahoituslaissa on, että tuki tai sen osa on myönnetty tai maksettu väärin perustein. Tässä taustalla vaikuttaa EU-lainsäädännöstä tuleva moitteettoman varainhoidon periaatteeseen liittyvä edellytys siitä, että jäsenvaltion on oikaistava aiheuttomasti maksetut määrät²⁷³. Valtionavustuslaissa ei ole vastaavaa perustetta, mutta oikeuskäytännössä on todettu (KHO 2007:27), että valtionavustuslain avustuksen palauttamista ja takaisinperintää koskevat säännöt sisältävät yleisen valtionavustuksissa noudatettavan perusteettoman edun palauttamista koskevan velvoitteen. Tämä velvoite ei riipu siitä, mistä syystä valtionavustusta on saatu liikaa tai perusteettomasti. Avustuksen saajalle ei muodostu näin luottamuksensuojaa, koska valtionavustuslain mukainen takaisinperintä perustuu perusteettoman edun palauttamiseen, riippumatta siitä kumman osapuolen toiminnasta takaisinperintä aiheutuu²⁷⁴. Valtionavustuslain perusteluissa todetaankin, että valtionavustuksen

²⁷⁰ Kyseisessä ratkaisussa KHO vahvistaa Hämeenlinnan hallinto-oikeuden aiemman ratkaisun ja tukeutuu ratkaisussaan hallinto-oikeuden päätöksen perusteluihin. Mainittu sanamuoto on tarkalleen ottaen siis hallinto-oikeuden perusteluista.

²⁷¹ Voutilainen 2014, s. 136. KHO katsoi ratkaisussa KHO 2009:36, että takaisinperittävien kustannusten tukikelvottomuus ei säännösten mukaan ollut yksiselitteistä ja kulut oli nimenomaisesti sisällytetty viranomaisen hyväksymään kustannusarvioon, joten kulua ei olisi tullut tulkita vilpittömässä mielessä toimineelle avustuksen saajalle (kyläyhdistys) jälkikäteen tukikelvottomaksi ja takaisinperittäväksi.

²⁷² Koillinen 2012, s. 377. Kyseisissä olosuhteissa vilpittömässä mielessä toimineelta avustuksen saajalta ei ollut perusteltua periä tukea takaisin, kun kustannusten tukikelvottomuus ei ollut yksiselitteistä.

²⁷³ Esim. yleisasetus 122 artikla.

²⁷⁴ Voutilainen 2014, s. 137.

saajalle kuuluu vastuu valtionavustuksen asianmukaisesta käyttämisestä ja sen varmistamisesta²⁷⁵. Ratkaisun KHO 2013:128 nojalla voidaan myös todeta, että vaikka valtionapuviranomaisen velvollisuutena olevassa tarkastus- ja valvontatoiminnassa on ollut puutteita, ne eivät muodosta perustetta olla takaisinperimättä avustusta siinä tapauksessa, että avustusta ei ole käytetty avustuspäätöksen tai laissa asetettujen ehtojen mukaisesti. Tällöin myöskään luottamuksensuojan periaate ei siis suojaavasti avustuksen saajaa.²⁷⁶ Valtionavustuslain katsotaan siis sisältävän yleisen periaatteen perusteettoman edun palauttamisveloitteesta.

Oikeuskäytännöstä käy ilmi, että vaikka avustuksen myöntäminen ja tuen maksaminen ovat erillisiä hallinnollisia päätöksiä, joiden perusteista säädetään erikseen ja joista voi valittaa itsenäisesti, ovat ne silti sidoksissa toisiinsa niin, että avustuspäätöksessä oleva virhe vaikuttaa myös avustuksen maksuspäätökseen. Ratkaisussa KHO 2009:45 oli kyse siitä, että avustuksen maksatus tapahtui virheellisen avustuspäätöksen, mutta hyväksyttävien tukikelpoisten kustannusten mukaan. Tässä tilanteessa voisi päätösten erillisyyden huomioon ottaen ajatella, että avustuspäätökseen ja tukikelpoisiin kuluihin perustunut tuen maksaminen olisi tapahtunut oikein.²⁷⁷ Näin asiaa ei kuitenkaan tulkittu, vaan KHO totesi ratkaisussaan, että koska avustuspäätökseen kirjattua väärää tukitasoa oli sovellettu myös tukien maksuspäätöksissä, avustus oli myönnetty ja maksettu väärin perustein.²⁷⁸ Avustuksen saaja ei vapautunut takaisinmaksusta silläkään perusteella, että vaatimus viranomaisen virheen havaitsemisesta olisi ollut kohtuuton. Ratkaisussa todetaan, että Suomen lainsäädännön ja Euroopan yhteisön oikeusjärjestyksen mukaan avustuksen saajalla on oikeus luottaa vain lain ja asetusten sekä EY:n oikeusjärjestyksen mukaisiin päätöksiin. Näin ollen lainvastainen avustuspäätös ei antanut avustuksen saajalle luottamuksensuojaa ja takaisinperintä voitiin suorittaa.

Ratkaisu KHO 2009:45 on merkittävä siinä mielessä, että kyseisessä tapauksessa virheellisiä avustuspäätöksiä oli tehty kolme, joiden perusteella puolestaan oli tehty viisi erillistä maksuspäätöstä. Lisäksi maa- ja metsätalousministeriö oli tarkastanut hankkeet. Näin ollen voisi ajatella, että takaisinperintä olisi kohtuuton, koska virheellinen avustuspäätös oli varmistettu näin

²⁷⁵ HE 63/2001 vp, s. 52.

²⁷⁶ Voutilainen 2014, s. 138.

²⁷⁷ Siikavirta 2010, s. 627–628. Ratkaisussa KHO 2009:45 oli kyse siitä, että Uudenmaan työvoima- ja elinkeinokeskus oli avustuspäätöksillään myöntänyt tuet avustuksen saajalle väärän tukitason mukaisina. Väärää tukitasoa oli sovellettu myös tukien maksamista koskevilla päätöksillä, joten tuet oli näin ollen myönnetty ja maksettu väärin perustein. Koska kysymys oli viranomaisen virheestä, takaisinperittävää määrää oli kohtuullistettu siten, ettei takaisinperittävälle maksulle peritty korkoa ennen takaisinperintäpäätöksessä mainittua eräpäivää.

²⁷⁸ Ks. myös ratkaisu KHO 2007:27, jonka perusteella voidaan katsoa olevan mahdollista, että viranomaisen voi arvioida aiemmin avustuksen saajalle maksetun tuen perusteena olleen kustannuksen tukikelpoisuutta myöhemmän maksatuksen yhteydessä uudelleen ja kuitata takaisinperinnän sijaan aiemmin väärin myöntämänsä avustuksen myöhemmissä hankkeen maksuserissä. Siikavirta 2010, s. 631. Ks. myös valtionavustuslain 30 §. Kuittaaminen perustuu valtionavustuslain 30 §:ään, jonka mukaan palautettava tai takaisin perittävä määrä voidaan vähentää avustuksen saajalle maksattavasta muusta saman valtionapuviranomaisen myöntämästä valtionavustuksesta.

monta kertaa. Toisaalta kyseiset toimet eivät muuttaneet alkuperäisen virheen luonnetta muuksi.²⁷⁹ Näissäkään olosuhteissa ei siis katsottu, että virhe ei olisi ollut avustuksen saajan kohtuudella havaittavissa. Ratkaisun perustelujen mukaan harkinnassa taustalla vaikutti julkisten varojen tehokkaan käytön turvaaminen.

Oikeuskäytännön valossa viranomaisen virheestä johtuva avustuksen takaisinperintä on siis pääsääntöisesti johtanut avustuksen takaisinperintään eikä luottamuksensuojan periaate anna vahvaa suojaa avustuksen saajalle. Näin ainakin siinä tapauksessa, että virhe on suhteellisen selkeä ja riidaton. Tilanteessa, jossa olisi kiistatta kohtuutonta olettaa avustuksen saajan voineen olla selvillä virheestä, voisi asia kuitenkin tulla ratkaistuksi avustuksen saajan eduksi.²⁸⁰ Tätä tulkintaa tukisi myös mm. eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanotot siitä, että avustuksen saajalta ei voida odottaa EU-lainsäädännön yksityiskohtaista tuntemusta²⁸¹. Merkitystä virheen selkeyden ja havaittavuuden arvioinnissa voi myös olla sillä, huomaako virheen valtionapuviranomainen itse, vai huomataanko se vasta myöhemmin esimerkiksi komission suorittaman tarkastuksen yhteydessä.

Rakennerahastoja koskevassa lainsäädännössä viranomaisen virheestä johtuva takaisinperintä siirrettiin harkinnanvaraiseksi takaisinperintäperusteeksi ohjelmakaudella 2008-2014.²⁸² Tuolloin asiaa perusteltiin sillä, että tilanteessa, jossa avustuksen saajalla ei ole ollut mahdollisuutta tai tietämystä reagoida viranomaisen virheeseen, harkinnanvarainen takaisinperintäperuste antaa viranomaiselle mahdollisuuden harkita kaikkia asiaan vaikuttavia seikkoja niin, että takaisinperintä ei muodostu avustuksen saajalle kohtuuttomaksi.²⁸³ Edellä mainitun oikeuskäytännön lisäksi läpikäymästäni tuoreemmasta oikeuskäytännöstä ei kuitenkaan löydy esimerkkejä, joiden pohjalta voisi arvioida rakennerahastoja koskevaan nykyiseen lainsäädäntöön sisältyvän vastaavan takaisinperintäperusteen soveltamista.

Oikeuskäytännön valossa takaisinperittävän määrän kohtuullistaminen, etenkin koron perimisestä luopuminen, tulee varsin usein kyseeseen, jos kyse on viranomaisen virheestä. Myös valtionavustuslain 26 §:n perusteluissa todetaan, että kohtuullistamista puoltaa viranomaisen virheellinen menettely tai esimerkiksi virheellinen neuvo. Perustelujen mukaan ainakin korko on kohtuullista jättää perimättä, jos viranomaisen virhe on vaikuttanut tilanteen syntyyn.²⁸⁴ Esimerkiksi ratkaisussa KHO 2013:128 todettiin valtionavustusmenettelyssä ilmenneen sellaisia heikkouksia ja

²⁷⁹ Siikavirta 2010, s. 632.

²⁸⁰ Siikavirta 2010, s. 636–637.

²⁸¹ PeVL 41/2006 vp, s. 3.

²⁸² Ks. laki eräiden työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjelmien ja hankkeiden rahoittamisesta 1652/2009, 20 §.

²⁸³ HE 146/2009 vp, s. 60.

²⁸⁴ HE 63/2001 vp, s. 61.

puutteita, että takaisinperittävälle määrälle ei tarvinnut maksaa korkoa. Tämäkin osoittaa, että luottamuksensuojan periaate ja myös suhteellisuusperiaate toteutuvat takaisinperintätilanteissa nimenomaan kohtuullistamista koskevien säännösten kautta²⁸⁵. Oikeuskäytännön perusteella voikin todeta, että kohtuullistamisen yhteydessä avustuksen saajan ja viranomaisen toimia arvioidaan tasapuolisemmin kuin itse takaisinperinnästä päätettäessä.

Jos valtionapuviranomaisen virheellisestä päätöksestä aiheutuu avustuksen saajalle vahinkoa ja viranomaisen voidaan katsoa toimineen tuottamuksellisesti, voi kysymykseen tulla myös vahingonkorvauksen hakeminen.²⁸⁶ PL 118 §:ssä säädetään virkamiehen vastuusta virkatoimissa. Sen mukaan sellaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia vahingonkorvausta julkisyhteisöltä, virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään. Vahingonkorvauslain (412/1974) 3 luvun 2 §:ssä säädetään julkisyhteisön osalta, että se on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon silloin, kun toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioiden kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu. Virkamiehen osalta puolestaan säädetään kyseisen lain 4 luvun 2 §:ssä, että virkamies vastaa virheellään tai laiminlyönnillään aiheuttamasta vahingosta siten, että hän on velvollinen korvaamaan määrän, joka harkitaan kohtuulliseksi huomioiden vahingon suuruus, teon laatu, vahingon aiheuttajan asema, vahingon kärsineen tarve sekä muut olosuhteet.

²⁸⁵ Voutilainen 2014, s. 137.

²⁸⁶ Siikavirta 2010, s. 636.

7 LOPUKSI

7.1 Yhteenveto

Valtionavustusten ja EU-avustusten maksamisen lopettaminen ja takaisinperintä on lainsäädännöllisesti moninainen kokonaisuus, jossa yhdistyvät kansallisen ja EU-oikeuden ulottuvuudet. Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää miten valtionapuviranomaisen ja avustuksen saajan välinen hallinto-oikeudellinen suhde jäsentyy erityisesti julkisen ja yksityisen edun näkökulmasta valtionavustusten ja EU-avustusten maksamisen lopettamisen ja takaisinperinnän tilanteissa. Aloitin asian tarkastelun kuvaamalla valtionavustusmenettelyn sekä ERI-rahastojen avustusmenettelyn oikeudellisia lähtökohtia ja menettelyn päävaiheita. Valtionavustus kentän moninaisuuden vuoksi tarkastelin ainoastaan valtionavustuslain mukaista avustusmenettelyä. ERI-rahastojen osalta kuvasin avustusmenettelyä yleispiirteisesti ERI-rahastoja koskevien säädösten pohjalta.

Tämän jälkeen siirryin tarkastelemaan valtionapuviranomaisen ja avustuksen saajan välisen oikeussuhteen perusteita ja niihin liittyen valtionapuviranomaisen harkintavaltaa avustuksen maksamisen lopettamisen ja takaisinperinnän tilanteissa. Tarkastelin myös viranomaisen harkintavaltaa takaisinperintätilanteissa ohjaavia keskeisiä harkintavallan rajoitusperiaatteita sekä EU-oikeudellisia tulkintaperiaatteita. Harkintavallan rajoitusperiaatteista nostin esiin etenkin suhteellisuusperiaatteen ja luottamuksensuojan periaatteen merkityksen avustuksen maksamisen lopettamisen ja takaisinperinnän yhteydessä tehtävän viranomaisen harkinnan näkökulmasta.

Seuraavaksi tarkastelin rinnakkain valtionavustuslakiin ja ERI-rahastoja koskevaan kansalliseen lainsäädäntöön perustuvia avustuksen maksamisen lopettamisen ja takaisinperinnän edellytyksiä etenkin viranomaisen harkintavallan näkökulmasta peilaten. Tarkastelussa olivat velvoittavat ja harkinnanvaraiset avustuksen maksamisen lopettamisen ja takaisinperinnän perusteet sekä takaisinperinnän kohtuullistaminen. Tässä yhteydessä tarkastelin myös yhteenvedon omaisesti avustusten maksamisen lopettamista ja takaisinperintää koskevia säännöksiä sisältävien oikeuslähteiden asemaa ja suhdetta toisiinsa etenkin ERI-rahastojen osalta, koska niihin sovelletaan useita eri säädöksiä.

Lopuksi nostin tarkasteluun kolme erityiskysymystä, jotka auttavat jäsentämään valtionapuviranomaisen ja avustuksen saajan välistä suhdetta ja vastuunjakoa avustuksen maksamisen lopettamisen ja takaisinperinnän tilanteissa. Näitä olivat avustuspäätöksen pysyvyys,

selvittämisvelvollisuuden jakautuminen ja viranomaisen avustuksen myöntämisessä tai seurannassa tekemän virheen merkitys avustuksen maksamisen lopettamisen ja takaisinperinnän näkökulmasta.

7.2 Johtopäätökset

Tutkimukseni tarkoituksena oli päätutkimuskysymyksen puitteissa selvittää, millaista viranomaisen harkintavalta on avustuksen maksamisen ja takaisinperinnän tilanteissa, sekä onko tältä osin havaittavissa eroa valtionavustuslain perusteella ja ERI-rahastoja koskevien kansallisten säädösten perusteella tapahtuvan avustuksen maksamisen lopettamisen ja takaisinperinnän välillä. Tarkastelin viranomaisen harkintavaltaa määrittävinä periaatteina etenkin luottamuksensuojan periaatetta, suhteellisuusperiaatetta ja tiettyjä EU-oikeuden periaatteita.

Valtionapuviranomaisen harkintavalta avustuksen maksamisen lopettamisen ja takaisinperinnän tilanteissa on määritelty niin valtionavustuslaissa kuin ERI-rahastoja koskevissa kansallisissa laeissa tätä koskevilla nimenomaisilla säännöksillä. Säännökset sisältävät sekä viranomaista velvoittavia että harkinnanvaraisia maksamisen lopettamisen ja takaisinperinnän perusteita. Molempien perusteiden yhteydessä viranomaiselle jää oikeusharkinnan puitteissa tilaa tarkoituksenmukaisuusharkinnalle. Viranomaista velvoittavien säännösten osalta tarkoituksenmukaisuusharkinta on rajattua ja tulee sovellettavaksi lähinnä esimerkiksi siinä, miten suhteellisuusperiaatteen merkitys huomioidaan arvioitaessa avustuksen saajan tekemän virheen olennaisuutta. Harkinnanvaraisten perusteiden kohdalla viranomaisen mahdollisuus tarkoituksenmukaisuusharkintaan on laajempaa, joka sallii tapauskohtaisen harkinnan.

Keskeisimmäksi eroksi velvoittavien ja harkinnanvaraisten avustuksen maksamisen lopettamisen ja takaisinperinnän perusteiden välillä osoittautui olosuhteiden muutoksen tai avustuksen saajan menettelyn kuten virheen tai laiminlyönnin olennaisuus ja se onko näillä olennaista vaikutusta valtionavustuksen saamiseen. Velvoittavien perusteiden osalta olennaisuusvaatimus on pääsääntö, kun taas harkinnanvaraisten perusteiden osalta punnintaa tehdään pääosin niiden seikkojen osalta, joissa olennaisuus ei välttämättä täyty.

Harkintavaltaa ohjaavina keskeisinä periaatteina näyttäytyvät niin lainsäätäjän tarkoituksen kuin oikeuskäytännön perusteella suhteellisuusperiaate ja pyrkimys julkisen edun tai EU:n edun turvaamiseen. Valtionavustuslain ja ERI-rahastoja koskevien säännösten välillä on tässä kuitenkin eroja. Yleisesti tarkastellen valtionavustuslaki sallii laajemman suhteellisuusperiaatteeseen perustuvan harkinnan kuin ERI-rahastoja koskevat säännökset. Kuten tutkimuksessa toin esiin,

luottamuksensuojan periaate ei näyttäydy EU-oikeudessa samanlaisena yksilölle oikeussuojaa luovana periaatteena kuin kansallisessa oikeusjärjestyksessä, mikä osaltaan vaikuttaa siihen, että kyseinen periaate näyttäytyi lopulta melko vähän harkintaa ohjaavana periaatteena ERI-rahastojen osalta. Taustalla vaikuttaa mm. se, että tuen myöntäminen tai maksaminen väärin perusteiden on lainsäädäntöön kirjattu nimenomainen harkinnanvarainen takaisinperintäperuste. Tämä mahdollistaa takaisinperinnän siis myös tilanteissa, jossa kyse on viranomaisen virheestä. Suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojan periaate ohjaavat viranomaisen harkintaa näkyvimmin takaisinperittävän summan kohtuullistamisen yhteydessä. Oikeuskäytännön perusteella tarkasteltuna kohtuullistaminen on melko yleistä ja se heijastaa jo itse toimenpiteenä suhteellisuusperiaatteen ja luottamuksensuojan periaatteen toteutumista näissä tilanteissa. Kohtuullistaminen tasapainottaa näin osaltaan valtionapuviranomaisen ja avustuksen saajan muutoin epäsymmetristä hallinto-oikeudellista suhdetta.

Valtionavustuslakiin ja ERI-rahastoja koskevaan lainsäädäntöön sisältyvät avustuksen maksamisen lopettamista ja takaisinperintää koskevat säännökset ovat osin päällekkäisiä, mutta samalla niissä on myös eroja. Velvoittavien perusteiden osalta rakennerahastojen rahoituslain säännökset ovat yksityiskohtaisempia ja laajemman toimivallan antavia kuin muiden ERI-rahastojen tai valtionavustuslain vastaavat säännökset. Huomionarvoista on lisäksi se, että EMKR:ää ja maaseuturahastoa koskevissa säädöksissä ei ole lainkaan harkinnanvaraista takaisinperintää koskevia säännöksiä, vaan niiden kohdalla tulee sovellettavaksi valtionavustuslain harkinnanvaraiset perusteet. Tämä osaltaan luo mahdollisuuden epäyhtenäisyyteen ERI-rahastojen avustuksen saajien kohtelussa.

Valtionavustuslain perusteet puolestaan ovat jonkin verran yleisluontoisempia kuin ERI-rahastoja koskeviin lakeihin sisältyvät perusteet. Tämä on luonnollista siksi, että kyse on yleislaki – erityislaki -asetelmasta. Valtionavustuslaki sallii viranomaiselle yleisesti ottaen laajemman harkintavallan niin velvoittavien kuin harkinnanvaraisten perusteiden osalta, kun taas ERI-rahastoja koskevissa säädöksissä harkintavalta on rajatumpaa. Taustalla vaikuttavat etenkin EU-oikeudesta tulevat velvoitteet. Merkittävin ero valtionavustuslain ja ERI-rahastoja koskevien säädösten välillä koskeekin EU-säädöksistä suoraan johtuvia takaisinperintäperusteita, jotka ERI-rahastojen erityislainsäädännössä ovat velvoittavia perusteita, kun taas valtionavustuslaissa ne ovat harkinnanvaraisia perusteita.

Vaikka kysymys on yleislaki – erityislaki -asetelmasta, ja vaikka sekä itse lainsäädännössä että viranomaisen soveltamisohjeissa on todettu lainsoveltamisjärjestys, voi lainsäädännön osittainen päällekkäisyys yksittäisissä tulkintatilanteissa johtaa epätarkkuuteen tai jopa väärään lain soveltamiseen. Tällaisesta ei tarkastellun viimeaikaisen oikeuskäytännön perusteella ole suoraa

näyttöä, mutta kuten edellä kävi ilmi, asia on noussut esiin aiempien EU-ohjelmakausien yhteydessä. Nykyiset ERI-rahastoja koskevat säännökset ovat joiltakin osin muuttuneet verrattuna aikaisemmillä ohjelmakausilla voimassa olleisiin säännöksiin, mutta niin kauan kuin avustuksen maksamisen lopettamiseen ja takaisinperintään sovelletaan rinnakkain valtionavustuslain ja rahastoja koskevan kansallisen lainsäädännön perusteita, mahdollisuus epäselvyyteen tulkintatilanteissa on olemassa. Tämä tuo epävarmuutta avustuksen saajan ja valtionapuviranomaisen väliseen suhteeseen, ja sillä saattaa olla vaikutusta myös avustuksen saajan mahdollisuuteen ennakoita sovellettavien säännösten tulkintaa.

Toisena osakysymyksenä tarkastelin sitä, millaisena näyttäytyy viranomaisen ja avustuksen saajan välinen suhde voimassa olevan lainsäädännön ja viimeaikaisen oikeuskäytännön valossa, ja miten vastuu jakautuu viranomaisen ja avustuksen saajan välillä tilanteessa, jossa viranomaisen päätöksestä on aiheutunut avustuksen maksamisen lopettaminen tai takaisinperintä. Avustuksen saajan ja valtionapuviranomaisen suhde on jo lähtökohtaisesti epäsymmetrinen, koska kyse on viranomaisen tietyin ehdoin ja rajoituksin myöntämästä avustuksesta. Lainsäädäntö asettaa avustuksen saajalle runsaasti velvoitteita avustuksen käytön suhteen ja taustalla vaikuttaa avustuksen myöntämiseen kytkeytyvä julkinen intressi, johon liittyy myös yleinen valtionavustuksia koskeva perusteettoman edun palauttamista koskeva velvoite.

Etenkin ERI-rahastojen kohdalla avustuksen saajan ja viranomaisen väliseen suhteeseen vaikuttaa rahasto-ohjelmien tavoitteellisuus, minkä johdosta avustettavien toimien tulee toteuttaa ohjelman tavoitteita. Tämä on nähtävissä sekä tarkastelemastani oikeuskäytännöstä että myös suoraan avustuksen maksamisen lopettamista ja takaisinperintää koskevista säännöksistä, joissa velvoitetaan toimimaan avustuspäätöksen ehtojen ja EU-säännösten mukaan. Avustuksen saajaa viranomaisen toimia vastaan suojaava luottamuksensuojan periaate tulee EU-avustusten yhteydessä sovellettavaksi vain harvoin. Unionin intressien täysimääräinen huomioon ottaminen ja tehokkuusperiaate, jotka tässä kytkeytyvät ohjelman tavoitteiden toteutumiseen, edellyttävät myönnetyn avustuksen takaisinperintää sellaisissakin tilanteissa, joissa kansallisesti luottamuksensuoja periaate suojaisi avustuksen saajaa.

Edellä mainituista syistä vastuu avustetun toiminnan onnistumisesta ja sääntöjen mukaisesta toteuttamisesta on korostetusti avustuksen saajalla. Avustuksen saajan vastuu ulottuu tietyiltä osin myös valtionapuviranomaisen toimien ymmärtämiseen. Avustuksen saajan tulisi esimerkiksi pystyä havaitsemaan viranomaisen mahdollisesti avustuksen myöntämisessä tai maksamisessa tekemät virheet välttyäkseen avustuksen takaisinperinnältä. Samoin avustusten käyttöön liittyvän

selvittämismäärällisyyden selkeä painottuminen avustuksen saajalle kuvastaa osaltaan suhteen epäsymmetrisyyttä.

Myös valtionavustusten osalta painottuvat avustuksen saajan vastuu ja julkisen edun suojaaminen. Valtionavustusten tarkastelun osalta on kuitenkin huomioitava, että valtionapuviranomaisen ja avustuksen saajan välisen suhteen jäsentymisen tarkastelua valitsemastani näkökulmasta, eli vain valtionavustuslain säädösten pohjalta, vaikeuttaa se, että yleislakina valtionavustuslaki tulee sovellettavaksi ainoana lakina harvoin. Yleensä eri avustuslähteestä myönnettävään valtionavustukseen sovelletaan myös kyseistä avustusalaan koskevaa erityislainsäädäntöä, josta voi aiheutua vastaavia tavoitteisiin ja julkisiin intresseihin liittyviä erityisiä velvoitteita kuin ERI-rahastoissa. Julkisen edun näkökulma on sinällään sisäänkirjoitettuna jo valtionavustuslain säännöksissäkin, jotka myös tulevat sovellettavaksi oikeuskäytännön valossa usein, koska valtionavustuksia koskeva erityislainsäädäntö ei yleensä sisällä erillisiä säännöksiä avustuksen maksamisen lopettamisesta ja takaisinperinnästä. Erityislainsäädäntö voi kuitenkin tuoda tilanteisiin sellaisia avustusalaan koskevia ehdollisuuksia, joilla on vaikutusta valtionapuviranomaisen ja avustuksen saajan väliseen suhteeseen, ja joita en ole tässä tutkielmassa huomioinut. Näin ollen avustuksen saajan ja viranomaisen välisen suhteen tarkastelu jäi valtionavustuslain perusteella myönnettyjen avustusten osalta ERI-rahastoja koskevaa tarkastelua yleistasoisemmaksi.

Viimeisenä ja osin edellä käsiteltyyn liittyvänä osakysymyksenä tarkastelin EU-oikeuden vaikutusta ja unionin intressien huomioon ottamista kansallisessa ERI-rahastoja koskevassa lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä viranomaisen ja avustuksen saajan edun näkökulmasta. Lähtöoletuksena oli, että vaikutus olisi havaittavissa ERI-rahastojen kansallisissa säännöksissä, koska EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on edellytetty unionin intressien huomioimista viranomaisen harkintavaltaa eri menettelyvaihtoehtojen välistä valintaa ohjaavana seikkana, jolla on samalla vaikutusta avustuksen saajan asemaan mm. avustuspäätösten luottamuksensuojan suhteellisen heikkouden vuoksi.

EU-oikeuden vaikutusta tarkasteltaessa ovat nähtävissä oikeuslähdeoppiin liittyvät erot suomalaisen ja EU:n oikeuskulttuurin välillä. EU-oikeuskäytännön asema vahvasti velvoittavana oikeuslähteenä samoin kuin EU-oikeuden tulkintaperiaatteiden vaikutus ovat nähtävissä kansallisessa ERI-rahastoja koskevassa sääntelyssä valtionavustuslakia täsmällisempinä ja avustuksen saajan vastuuta toiminnan toteuttamisessa korostavina avustuksen maksamisen lopettamisen ja takaisinperinnän perusteina. Oikeuskäytännön perusteella voidaan tulkita, että EU-oikeuden vaikutus näkyy lisäksi siinä, että viranomaisen tulee käyttää kansallisessa ERI-rahastoja koskevassa lainsäädännössä määriteltyä harkintavaltaansa EU-oikeuden ja unionin tavoitteet huomioiden.

Avustuksen maksamisen lopettamista ja takaisinperintää koskevien säännösten osalta EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden suhde näyttäytyi lähtökohtaoletukseni mukaisena eli monitasoisena normikokonaisuutena, jossa nämä kaksi ovat läheisessä vuorovaikutuksessa. ERI-rahastoja koskevien EU-tason säännösten soveltaminen tukeutuu avustuksen maksamisen lopettamisen ja takaisinperinnän osalta kansallisiin menettelynormeihin, mutta käytännössä normien soveltamista ohjaavat vahvasti EU-oikeuden periaatteet, etenkin unionin intressin huomioon ottaminen. Tämä johtuu pitkälti ERI-rahoituksen ohjelmaperusteisuudesta ja siihen liittyvästä tavoitteellisuudesta, joka samalla edellyttää myös ohjelmien tehokasta toimeenpanoa. Tämä ilmentää samalla EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden suhteen kontekstuaalisuutta; EU-oikeuden vaikutus on ERI-rahastojen toimeenpanon muodosta johtuen todennäköisesti niiden kansallisessa toimeenpanossa vahvempi kuin vaikutus olisi joillakin toisilla aloilla.

7.3 De lege ferenda

Huomioiden avustuksen maksamisen lopettamista ja takaisinperintää koskevien säännösten osittainen päällekkäisyys valtionavustuslaissa ja ERI-rahastoja koskevissa kansallisissa säädöksissä, ja tästä johtuva edellä todettu oikeudellinen epävarmuus niiden soveltamisjärjestyksessä ja säädösten sisällön tulkinnassa, olisi nähdäkseni perusteltua harkita avustuksen maksamisen lopettamista ja takaisinperintää koskevien säännösten yhdistämistä yhteen kansalliseen säädökseen. Valtionavustuslaki sinällään on näiden säännösten osalta toimiva yleislaki ja samoin ERI-rahastojen kansallisiin säädöksiin sisältyville erillisille avustuksen maksamisen lopettamista ja takaisinperintää koskeville säännöksille on oikeudellisesti pätevät perusteet. Olisi kuitenkin aiheellista selvittää voitaisiinko nämä säännökset yhdistää valtionavustuslakiin, niin että se toimisi ainoana avustuksen maksamisen lopettamista ja takaisinperintää koskevana kansallisena säännöksenä.

Tämä edellyttäisi valtionavustuslain säännösten tarkentamista, jotta ne vastaisivat ERI-rahastojen erityistarpeisiin. Seurauksena kuitenkin olisi, että säännösten yhdistäminen edistäisi EU-oikeudellisen tulkintavaikutuksen laajenemista koskemaan myös kansallisten valtionavustusten maksamisen lopettamista ja takaisinperintää. Tällä voisi olla vaikutusta mm. kansallista valtionavustusta saavan luottamuksensuojan vahvuuteen takaisinperintätilanteissa, joissa tällä hetkellä kansallisen oikeuden oikeusvoimavaikutus mahdollisesti estäisi takaisinperinnän. Tämä ei siis välttämättä olisi toivottavaa kansallisten valtionavustusten saajien kannalta. Kuten aiemmin todettua EU-oikeudellinen tulkintavaikutus ulottuu kuitenkin jo myös nyt niihin kansallisiin avustuksiin, joita myönnetään rakennerahastojen rahoituslain nojalla. Osaltaan säännösten

yhdenmukaistumista on siis tapahtunut jo tätä kautta. Mahdollinen haaste olisi kuitenkin myös se, että EU:n ohjelmakausista johtuen ERI-rahastoja koskevaa lainsäädäntöä voidaan joutua muuttamaan ohjelmakausien vaihtuessa, mikä aiheuttaisi mahdollisia muutoksia myös valtionavustuslakiin sisältyviin yhteisiin avustuksen maksamisen lopettamista ja takaisinperintää koskeviin säännöksiin. Yleislakina toimivan säädöksen kannalta tällaiset toistuvat muutokset eivät olisi toivottavia.

Toinen vaihtoehto olisi laatia ERI-rahastoille ja ehkä laajemmin kaikille ns. jaetun hallinnon EU-rahastoille yhteinen kansallinen säädös, joka sisältäisi yhteiset säännöt avustusten maksamisen lopettamiseen ja takaisinperintään ja mahdollisesti koko avustusprosessiin. Tälle ratkaisulle olisi erityisiä perusteita siitä syystä, että ERI-rahastojen täytäntöönpanoa koskee EU-tasolla yhteinen yleisasetus, jossa säädetään yhtenäiset säännöt kaikkien ERI-rahastojen täytäntöönpanolle. Näin ollen myös kansalliset säännöt voisivat olla yhteiset huomioiden erityisesti, että tällä hetkelläkin voimassa olevien ERI-rahastoja koskevien kansallisten säännösten sisältö on pitkälti yhtenevä avustusmenettelyn osalta. Monet avustuksen saajat hyödyntävät samanaikaisesti useamman EU-rahaston rahoitusta, joten yhteinen säädös tekisi sääntelystä selvempää ja ennustettavampaa avustuksen saajan näkökulmasta. Samalla se selkiyttäisi ylipäättään avustuksen saajan asemaa sen velvollisuuksien ja oikeuksien suhteen avustuksen maksamisen lopettamisen ja takaisinperinnän tilanteissa.