



Piia Törhönen-Sirviö

# VIPUVOIMAA EU:LTA

Yritystukiprosessi ja tuen takaisinperintä  
Euroopan unionin oikeuden ja  
kansallisen sääntelyn nojalla

PIIA TÖRHÖNEN-SIRVIÖ

**Vipuvoimaa EU:lta: Yritystukiprosessi ja tuen  
takaisinperintä Euroopan unionin oikeuden  
ja kansallisen sääntelyn nojalla**

Akateeminen väitöskirja, joka Lapin yliopiston oikeustieteiden  
tiedekunnan suostumuksella esitetään julkisesti tarkastettavaksi  
Lapin yliopiston luentosalissa 3 toukokuun 31. päivänä 2019 klo 12.



LAPIN YLIOPISTO  
UNIVERSITY OF LAPLAND

Rovaniemi 2019

Lapin yliopisto  
Oikeustieteiden tiedekunta

Väitöskirjan ohjaaja:  
Professori Kirsi Kuusikko, Lapin yliopisto

Väitöskirjan esitarkastajat:  
Emeritusprofessori Heikki Kulla, Turun yliopisto  
Yliopistonlehtori, dosentti Kristian Siikavirta, Vaasan yliopisto

Vastaväittäjä:  
Yliopistonlehtori, dosentti Kristian Siikavirta, Vaasan yliopisto



Taitto: Taittotalo PrintOne

Kansi: Kassu Kortelainen

Acta electronica Universitatis Lapponiensis 261  
ISBN 978-952-337-150-7  
ISSN 1796-6310

Elektronisen väitöskirjan pysyvä osoite:  
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-337-150-7>

# TIIVISTELMÄ

Piia Törhönen-Sirviö

Vipuvoimaa EU:lta: Yritystukiprosessi ja tuen takaisinperintä Euroopan unionin oikeuden ja kansallisen sääntelyn nojalla

Rovaniemi: Lapin yliopisto 2019, 303 sivua

Acta electronica Universitatis Lapponiensis 261

Väitöskirja: Lapin yliopisto

ISBN 978-952-337-150-7

ISSN 1796-6310

Tutkimuksessa tarkastellaan Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) yritystukien oikeudellista sääntelyä yritystukiprosessissa ja erityisesti tuen takaisinperinnässä. Tutkimuksen tavoitteena on tuoda esiin tuen takaisinperinnän kannalta sellaisia näkökulmia ja mahdollisia epäkohtia, jotka tuenhakijan on hyvä tiedostaa ennen tuen hakemista. Suurin osa yritystukien takaisinperinnöistä liittyy hankkeen hyväksytäviin menoihin ja hankkeen päättymisen jälkeen tapahtuneisiin muutoksiin, jotka ovat sääntöjenvastaisia. EU-oikeus ja kansallinen sääntely jättävät viranomaiselle osin laajan harkintavallan yritystukiprosessin eri vaiheissa ja varsinkin yritystukien takaisinperintämenettelyssä. Tässä tutkimuksessa selvitetään, miten viranomainen on käyttänyt harkintavaltaa rahoitusta saaneiden yritysten tukipäätöksissä.

Tämän tutkimuksen näkökulma on ensisijaisesti sisäinen, mutta tutkimus sisältää myös empiirisen näkökulman, joka pyrkii tukemaan oikeusdogmaattista lähtökohdtaa. Tutkimuksen pääpaino on kansallisessa yritystukilainsäädännössä ja oikeuskäytännössä, mutta EU-oikeudesta seuraavan lähtökohdan johdosta eurooppaoikeudellista näkökulmaa ei tule unohtaa. Tutkimuksen ensisijaiseksi kohteeksi on valittu rakennerahasto-ohjelmakausi 2007–2013, johon liittyvä takaisinperintäprosessi ja sitä koskevat ongelmat ja epäkohdat hallinnon asiakkaan eli yrittäjän näkökulmasta aktualisoituvat erityisesti ohjelmakauden päättymisen jälkeen. Vuonna 2014 alkanutta rakennerahasto-ohjelmakautta koskevia säännöksiä on käsitelty tässä tutkimuksessa erityisesti ohjelmakausien vaihtumisesta aiheutuvien lakimuutosten kannalta.

Yritystukien takaisinperintään soveltuva oikeudellinen sisältö erityisesti yritystuen saajan näkökulmasta on saatu selville konstruoimalla sekä EU-tuomioistuimen että kansallisen tuomioistuimen oikeustapauksia EAKR-yritystukien alkuvaiheista aina vuoteen 2018 asti. Tutkimuksessa analysoitujen oikeustapausten perusteella voidaan todeta, että takaisinperinnästä vapautuminen on mahdollista vain erittäin

tiukkojen edellytysten vallitessa eikä linja näytä lieventyneen vuosien kuluessa: viranomaisen perii tuen takaisin, jollei erityisiä perusteita ole tuen perimättä jättämiseen. Tämä on linjassa EU:n valtiontukilainsäädännön kanssa, jonka mukaan perusteetta saatu tuki on aina perittävä takaisin.

Tutkimustuloksista voidaan todeta, että yritystukiin liittyvä takaisinperinnän riski lienee yksi merkittävä tekijä, jonka vuoksi tuki jätetään mieluummin hakematta ja vähemmän tärkeä investointi tekemättä kuin ollaan sidottuna avustuksen kohteena olevan omaisuuden käyttöaikaan jopa 10 vuotta investoinnin jälkeen. Tämän tutkimuksen perusteella voidaan arvioida, että yritystuet ovat julkisten varojen käytön kannalta riittävästi valvottuja. Perusteltua lienee kuitenkin kysyä, onko tarkastuksista saatava hyöty aina järkevässä suhteessa tarkastuksista aiheutuneisiin kustannuksiin ja tarkastuksen kohteena olevan yrityksen hallinnolliseen rasitukseen.

Koska yritystukiin liittyvä lainsäädäntö ja lainsäädännön esitöissä esitetyt perusteet ovat niukkoja eikä oikeuskäytäntöäkään ole runsaasti, viranomaisen on kiinnitettävä huomiota erityisesti tuensaajien yhdenvertaiseen kohteluun. Tästä näkökulmasta katsottuna viranomaisen on perusteltua ohjata sekä harkintavaltaa että tuen myöntämistä ja maksamista koskevia edellytyksiä omilla sisäisillä ohjeillaan ja rahoituslinjauksillaan. Tässä tutkimuksessa on havaittu sisäisten ohjeiden ja lainsäädännön välisiä ristiriitoja ja jopa lainvastaisuuksia. Sisäisten ohjeiden tulee perustua kuitenkin lainsäädäntöön, eikä niillä voida missään olosuhteissa säätää lainvastaisesta menettelystä.

Asiasanat: yritystuet, yritystukilaki, takaisinperintä, harkintavalta, valtiontuki, yrityksen kehittämisavustus, EU-tuet, EU-oikeus

# ABSTRACT

Piia Törhönen-Sirviö

Leverage from the EU: Business subsidy process and recovering paid subsidy by virtue of EU law and national regulation

Rovaniemi: University of Lapland 2019, 303 pages

Acta electronica Universitatis Lapponiensis 261

Dissertation: University of Lapland

ISBN 978-952-337-150-7.

ISSN 1796-6310.

The research focuses on regulation concerning business subsidies awarded by the European Regional Development Fund (ERDF) within the business subsidy process, particularly on recovering subsidies that have already been paid. The aim is to bring out recovery-related issues and potential problems that an entrepreneur should be aware of before applying for subsidy. Most recovery claims deal with the admissible costs of a project and unlawful changes that have occurred after a project. EU law and national regulation provide the authorities with somewhat extensive discretionary power in the various phases of the business subsidy process, especially when paid subsidy is recovered. This research investigates how the authorities have used their discretionary power in making decisions concerning businesses that have received financial support.

The primary viewpoint is internal, but the study also contains a legal dogmatics-based analysis carried out through an empirical perspective. The research deals mainly with national legislation on business subsidy and with case law, but owing to the framework of EU law, it also takes into account the European judicial viewpoint. While the primary target of investigation is the structural fund programme period 2007–2013, the recovery process and the related problems experienced by the customer of administration, i.e. the entrepreneur, materialise particularly after the programme period. The regulation concerning the structural fund programme period that started in 2014 has been discussed in this research specifically from the viewpoint of amendments prompted by the transition from one programme period to the next.

The judicial content applicable to the recovery of business subsidy, particularly from the receiver's point of view, has been extracted by constructing legal cases of the EU Court of Justice and domestic courts from the outset of the ERDF business funding system to the year 2018. The analysed cases indicate that exemption from

the recovery of paid subsidy is possible only if extremely strict conditions are met, and this rigorous approach has remained the same over the years: the authorities will recover a paid subsidy if there are no specific grounds for not doing so. This is in line with EU rules on state aid, according to which an unjustly received subsidy must always be recovered.

Based on the results, the risk of recovery appears to be a key reason why entrepreneurs do not apply for subsidy and instead skip some minor investment, thereby avoiding a situation in which they are tied to the property for up to 10 years after the investment. The research also suggests that business subsidising is under sufficient control from the viewpoint of public expenditure. However, there is reason to doubt whether the benefits of the strict inspections are reasonably proportioned to their costs and the administrative burden bearing down on the inspected businesses.

Since legislation on business subsidy and the arguments used in the relevant law-drafting are scarce and there are not many precedents to resort to, the authorities must pay special attention to the equal treatment of beneficiaries. That said, it is reasonable to expect the authorities to steer both their use of discretionary power and the conditions of granting and paying subsidy through their internal instructions and guidelines. This research, however, has revealed contradictions between the internal instructions and legislation that in some cases even lead to unlawful circumstances. The authorities' internal instructions must be based on law, and in no circumstances can they be used to stipulate unlawful proceedings.

Keywords: business subsidies, act on business subsidy, recovery of subsidy, discretionary power, state aid, business development subsidy, EU subsidies, EU law

## ESIPUHE

*We are made wise not by the recollection of our past,  
but by the responsibility for our future –  
George Bernard Shaw*

Tämä matka on ollut pitkä ja yksinäinen, mutta en ole tehnyt sitä yksin. Nyt on yksi vaihe elämässäni päättynyt, enkä olisi selvinnyt siitä ilman tukijoukkoja.

Ensiksi haluan kiittää ohjaajaani professori Kirsi Kuusikkoa ja entistä ohjaajaani professori Jaakko Husaa, joka innosti saattamaan alulle koko väitöskirjaprosessin. Kiitän myös emeritaprofessori Eija Mäkistä suostumisesta ohjaajakseni yliopistonlehtori, dosentti Kristian Siikavirran lisäksi ennen siirtymistäni Lapin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan jatko-opiskelijaksi. Minulla oli suuri kunnia saada esitarkastajikseni arvostamani emeritusprofessori Heikki Kulla ja yliopistonlehtori, dosentti Kristian Siikavirta. Heidän kannustuksensa ja innostuksensa tutkimuksen alkutaipaleella oli äärimmäisen tärkeää. Esitarkastajien arvokkaat ja tärkeät huomiot auttoivat minua näkemään metsää puilta tutkimuksen viimeistelyssä. Suuri kiitos Kristian Siikavirralle suostumisesta vastaväittäjäkseni.

Yliopistomaailman ulkopuolelta valmistuu tohtoreita, mutta heidän tutkimusmatkansa on erilainen kuin heillä, joilla on taustalla työyhteisö, jolle väitöskirjatutkimuksen tekeminen ei ole vierasta. Käytännön työelämässä väitöskirjan kirjoittaminen koetaan hyvin usein tieteellisenä tutkimuksena, jolla ei ole varsinaisen käytännön työelämän kanssa mitään tekemistä. Minulla on kuitenkin ollut etuoikeus saada päteviä ja asiasta kiinnostuneita kollegoita tukemaan matkani edistystä. Kiitokset heille kaikille.

Väitöskirjamatkanani on yllättänyt itseni usein. Tutkimusaiheeni on ollut niin kiinnostava, että kirjoittamiseen on harvoin tullut kyllästymisen hetkiä. Suurin tekijä lienee juuri oma syvällinen tuntemus aiheesta käytännön työelämän kautta. Yrittäjät, joita olen tavannut tarkastuskäynneillä tukia valvoessani, sekä heidän ambitionsa ja motivoitunut asenteensa investointi- ja kehittämishankkeiden toteuttamiseen saavat paatuneimmankin tarkastajan innostumaan. Tarkastaja joutuu silti kohtaamaan vaikeatkin asiat yrittäjien kanssa. Takaisinperinnän mahdollisuus korkoineen on vaikea ymmärtää hankkeen toteutusvaiheessa.

Väitöskirja on kuitenkin myös paljon muutakin kuin substanssiasian esittämistä paperilla. Kielenhuollolliset ja lauserakenneongelmat olivat välillä tuskastuttavia. Tätä tuskaa on ollut helpottamassa ystäväni fil. lis. Juho-Antti Tuhkanen. Hänen



asiantuntemuksensa ja pilkuntarkkojen korjauksiensa ansioista väitöskirjan luettavuus on parantunut huomattavasti. Entiselle esimiehelleni, ELY-keskuksen yksikön päällikkö Vesa Saariselle kiitokset erittäin ymmärtäväisestä suhtautumisesta opintovapaajaksojeni hyväksymiseen ja ymmärryksestä väitöskirjatutkimustani kohtaan. Työ- ja elinkeinoministeriöstä olen saanut tarpeellisia tietoja aina niitä pyytäessäni. Kiitokset heille.

Väitöskirjaprosessin viimeistelyvaiheen ahdistus on itse koettava ja siitä selvitävä. Merkittävän tuen ja kannustuksen viimeistelyyn on antanut dekaani Soili Nystén-Haarala. Suuret kiitokset hänelle; käsikirjoitus ei sittenkään palanut mökin takassa. Loputtoman pitkät illat ja yöt tietokoneen ja kirjojen ääressä painuvat pian unholaan.

Tutkimuksestani kiinnostuneita on lähipiirissäni ollut useita. Ystäviltäni olen saanut kommentointia käytännön näkökulmasta, ja he ovat myös kyseenalaistaneet ja nostaneet esille asioita, joita itselläni ei olisi tullut mieleenkään. Tärkeintä on kuitenkin, että he ovat pitäneet minut kiinni tutkimuksen ulkopuolisessa elämässä. Kiitos Kassu Kortelainen väitöskirjan ulkoasun ja kannen suunnittelusta. Myös kaikkia muita tavalla tai toisella tukensa antaneita haluan kiittää.

Suurimmat kiitokset äidilleni *Sirpalle*, joka on tehnyt kaikkensa projektini eteen. Hän on kopioinut, tulostanut, lukenut, kommentoinut ja ennen kaikkea antanut muuta tukea loputtomasti.

Tämä väitöskirja on osoitus siitä, että tohtoriksi valmistuminen ilman tutkijakoulutuspaikkaa ja apurahoja on mahdollinen mutta ei helpoin tie.

Väitöskirjani on omistettu pojalleni *Joonalle*. Olet kaikkeni.

Kajaaninjoen rannalla kohti uusia haasteita lipuen 8.4.2019

Piia Törhönen-Sirviö

# SISÄLLYS

<b>TIIVISTELMÄ</b> .....	III
<b>ABSTRACT</b> .....	V
<b>ESIPUHE</b> .....	VII
<b>KUVIOT</b> .....	XIII
<b>TAULUKOT</b> .....	XIV
<b>LYHENTEET</b> .....	XV
<b>LÄHTEET</b> .....	XVII
Kirjallisuus .....	XVII
Virallislähteet .....	XXIII
Oikeuskäytäntö ja viranomaisten päätökset .....	XXVIII
Internet-lähteet .....	XXXII
Muut lähteet .....	XXXVI
<b>I TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA SEN TOTEUTUS</b> .....	1
1 Yritystukien juridinen viitekehys .....	1
2 Tutkimuskohde ja sen rajaus .....	7
3 Tutkimusmenetelmä .....	15
<b>II EUROOPAN UNIONIN KOHEESIOPOLITIikka</b> .....	29
1 EU:n rakennerahasto-ohjelmat 2007–2013 .....	29
1.1 Itä-Suomen EAKR-toimenpideohjelma 2007–2013 .....	34
1.2 Pohjois-Suomen EAKR-toimenpideohjelma 2007–2013 .....	36
1.3 Länsi-Suomen EAKR-toimenpideohjelma 2007–2013 .....	38
1.4 Etelä-Suomen EAKR-toimenpideohjelma 2007–2013 .....	40
1.5 Ahvenanmaan EAKR-toimenpideohjelma 2007–2013 .....	41
2 Äkilliset rakennemuutosalueet .....	42

<b>III YRITYSTUEN MYÖNTÄMISEN JA MAKSAMISEN OIKEUDELLISET LÄHTÖKOHDAT JA PERIAATTEET</b>	<b>45</b>
1 Yritystukilainsäädännön kehitys kansallisella ja EU:n tasolla	45
1.1 Suomen aluepolitiikan juuret	45
1.2 Laaja-alaisen aluepolitiikan toteuttaminen	47
1.3 Ohjelmaperusteinen aluepolitiikka	51
1.4 Euroopan unionin aluepolitiikan kehitys	55
2 Eurooppaoikeudellinen valtiontukien sääntely	57
2.1 Valtiontuen käsite (state aid)	57
2.2 Kielletty valtiontuki	62
2.2.1 Tuen myöntäminen valtion varoista	63
2.2.2 Toimenpiteen valikoivuus	64
2.2.3 Toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua	65
2.2.4 Tuen vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan	66
2.3 Sallittu valtiontuki	66
2.4 Erikseen komissiolle notifioitu tuki	68
2.5 Yleinen ryhmäpoikkeusasetus	73
2.6 De minimis -tuki	76
3 Yritystukea koskevat kansalliset säädökset	79
3.1 Yritystukea koskevat keskeiset säädökset myöntö- ja maksamisprosesseissa	79
3.2 Yritystukien vaikutukset yrityksiin ja yhteiskunnan kannalta – turhaa vai tarpeellista?	82
3.3 Yritystukien yleisien ehtojen oikeusperusta	89
3.4 Viranomaisen tehtävät ja toimivalta yritystukihankkeissa	93
3.4.1 Ohjelmakauden 2007–2013 hallinnollinen päätöksenteko yritystukihankkeissa	93
3.4.2 Ohjelmakauden 2014–2020 hallinnollinen päätöksenteko yritystukihankkeissa	99
3.4.3 Rakennerahastojen hallintouudistus ELY-keskuksissa	101
3.4.4 Kokoavia näkökohtia	102
3.5 Yritystukihakemuksen hallintomenettelyä koskevat säädökset	104
3.5.1 Hyvän hallinnon takeet ja hallinto-oikeudelliset periaatteet yritystukiprosessia ohjaavina ja rajoittavina tekijöinä	104
3.5.2 Yritystuen myöntöprosessin oikeudellinen sääntely	119
3.5.3 Kokoavia näkökohtia	135
3.6 Yritystuen myöntämisen ja maksamisen perusteet sekä yleiset edellytykset	137
3.6.1 Yrityksen kehittämisavustus	137
3.6.2 Yrityksen toimintaympäristön kehittämisavustus	148
3.6.3 Kokoavia näkökohtia yritystukien myöntämisen ja maksamisen vaikutuksista takaisinperintään	150

4	Yritystukien käytön valvonta ja periaatteet.....	151
4.1	Artikla 13: paikan päällä tehtävät tarkastukset.....	154
4.2	Hankkeen pysyvyyssäännökseen pohjautuvat tarkastukset.....	158
4.3	Maksatuksen keskeytys yritystukilain mukaan .....	162
4.4	Kokoavia näkökohtia .....	164

#### **IV YRITYSTUKIIN LIITTYVÄ VALVONTA JA JÄLKIKÄTEISET**

	<b>OIKEUSTURVAKEINOT .....</b>	<b>167</b>
1	Valtiontukien valvonta Euroopan unionissa.....	167
1.1	Kantelu sääntöjenvastaisesta yritystuesta komissiolle.....	167
1.2	Euroopan tilintarkastustuomioistuimen valvonta valtiontuissa .....	174
1.3	Kantelut Euroopan oikeusasiamiehelle.....	175
1.4	Vahingonkorvauskanne EU-oikeudessa.....	183
1.5	Jäsenvaltion vahingonkorvausvastuu EU-oikeuden rikkomisesta .....	187
1.6	Komission ja jäsenvaltioiden yhteistyö EU:n taloudellisten etujen suojaamisessa .....	189
1.7	Euroopan petoksentorjuntaviraston asema yritystukien valvonnassa .....	199
1.8	Kokoavia näkökohtia .....	204
2	Komission päätöksestä valittaminen.....	205
3	Kansalliset oikeussuojakeinot.....	211
3.1	Kansallisten oikeusturvatakeiden perusta.....	211
3.2	Oikaisuvaatimusmenettely yritystukien muutoksenhakukeinona.....	214
3.3	Muutoksenhakuoikeus kansalliseen tuomioistuimeen.....	216
3.4	Takaisinperinnän täytäntöönpano.....	219
3.5	Kansallinen hallintokantelu .....	222

#### **V YRITYSTUKIEN TAKAISINPERINTÄMENETTELYN OIKEUDELLISISTA LÄHTÖKOHDISTA JA TOIMIVALLASTA .....**

	<b>225</b>	
1	EU-lainsäädännöstä johtuvat takaisinperinnän perusteet.....	225
2	EU-oikeuden merkityksestä kansallisen takaisinperintäasian ratkaisemisessa .....	226
3	Kansallinen takaisinperintäasian käsittelyyn ovellettava normisto .....	229
4	Takaisinperinnän toteuttavien viranomaisten toimivalta.....	231
5	Viranomaisen velvollisuudet takaisinperintämenettelyssä .....	232

#### **VI AVUSTUSTEN PALAUTTAMINEN ILMAN TAKAISINPERINTÄPÄÄTÖSTÄ.....**

1	Perusteettoman edun palauttamista koskeva avustuksen saajan velvoite .....	236
2	Viranomaisen virheellisen menettelyn vahingonkorvauseuraamukset perusteettoman tuen palauttamisessa.....	241

<b>VII VIRANOMAISEN VELVOLLISUUS INVESTOINTIIN KOHDISTUNEEN AVUSTUKSEN TAKAISINPERINTÄÄN</b> .....	245
1 Avustuksen takaisinperintä toiminnan lopettamisen vuoksi.....	245
2 Omaisuuden käyttöaikaa koskevien pysyvyys säännöksiens vaikutus takaisinperinnän määräaikaan.....	246
3 Toiminnan muutoksesta johtuva takaisinperintä.....	251
4 Takaisinperintä vahinkotapahtuman johdosta.....	259
<b>VIII AVUSTUKSEN TAKAISINPERINTÄ MUILLA PERUSTEILLA</b> .....	262
1 Viranomaisen velvollisuus avustuksen takaisinperintään muilla perusteilla.....	262
1.1 Avustuksen takaisinperintä valtionavustuslain edellyttämällä perusteilla.....	263
1.2 Yritystukilain muut velvoittavat takaisinperintäperusteet.....	267
1.3 EU-lainsäädännöstä johtuvat takaisinperinnän perusteet.....	268
1.4 Kokoavia näkökohtia avustuksen takaisinperinnän velvoittavuudesta.....	270
2 Avustuksen harkinnanvarainen takaisinperintä.....	273
2.1 Viranomaisen harkintavaltaan pohjautuva takaisinperintä yritystukilain nojalla.....	273
2.2 Kokoavia näkökohtia avustuksen harkinnanvaraisesta takaisinperinnästä.....	274
<b>IX TAKAISINPERINNÄN KOHTUULLISTAMISEN OIKEUDELLISET ULOTTUVUUDET</b> .....	276
1 Yritystukien takaisinperinnän kohtuullistamisen oikeudelliset lähtökohdat.....	276
2 Takaisinperinnän kohtuullistamiseen johtavat perusteet.....	289
<b>X JOHTOPÄÄTÖKSIÄ</b> .....	292

# KUVIOT

<i>Kuvio 1</i>	<i>Yritystuen elinkaari takaisinperinnän näkökulmasta.....</i>	<i>9</i>
<i>Kuvio 2</i>	<i>Petoksiksi ilmoitetut sääntöjenvastaisuudet vuonna 2015.....</i>	<i>190</i>
<i>Kuvio 3</i>	<i>Petoksiksi ilmoitetut sääntöjenvastaisuudet vuonna 2007.....</i>	<i>190</i>
<i>Kuvio 4</i>	<i>Sääntöjenvastaisuuksiin liittyvät käsitteet.....</i>	<i>198</i>
<i>Kuvio 5</i>	<i>Perusteettoman tuen palautusprosessi.....</i>	<i>239</i>
<i>Kuvio 6</i>	<i>Takaisinperintään johtavat virhetilanteet.....</i>	<i>293</i>

# TAULUKOT

<i>Taulukko 1 EAKR-toimenpideohjelmien rahoitus 2007–2013</i> .....	33
<i>Taulukko 2 Itä-Suomen tavoitteet ja toteumat 2007–2013</i> .....	35
<i>Taulukko 3 Pohjois-Suomen tavoitteet ja toteumat 2007–2013</i> .....	37
<i>Taulukko 4 Länsi-Suomen tavoitteet ja toteumat 2007–2013</i> .....	38
<i>Taulukko 5 Etelä-Suomen tavoitteet ja toteumat 2007–2013</i> .....	40
<i>Taulukko 6 Ahvenanmaan tavoitteet ja toteumat 2007–2013</i> .....	42
<i>Taulukko 7 Valtiontuen hyväksyttävyyden arviointitasot</i> .....	60
<i>Taulukko 8 Yrityksen kehittämisavustuksen enimmäistukiprosentit vuosina 2007–2013</i> .....	147
<i>Taulukko 9 Yrityksen kehittämisavustuksen enimmäistukiprosentit vuosina 2014–2020</i> .....	147
<i>Taulukko 10 Keskeisin EU-lainsäädäntö</i> .....	225
<i>Taulukko 11 Keskeisin kansallinen lainsäädäntö</i> .....	229
<i>Taulukko 12 Maksetut EAKR-yritystuet ohjelmakaudella 2007–2013</i> .....	247
<i>Taulukko 13 EAKR-yritystukien takaisinperinnät ohjelmakaudella 2007–2013</i> .....	247
<i>Taulukko 14 Pysyvyyssäännön ja takaisinperinnän määrääjät</i> .....	248

## LYHENTEET

AOA	Eduskunnan apulaisoikeusasiamies
ALV	Arvonlisäverolaki (1501/1993)
BKT	Bruttokansantuote
BKTL	Bruttokansantulo
DL	Defensor Legis. Suomen asianajajaliiton äänenkannattaja
EAKR	Euroopan aluekehitysrahasto
EFTA	Euroopan vapaakauppajärjestö
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
ELY-keskus	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
ESR	Euroopan sosiaalirahasto
ETA	Euroopan talousalue
EU	Euroopan Unioni
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti (1.2.2003 alkaen)
EVL	Laki elinkeinotulon verottamisesta (360/1968)
EYTI	Euroopan tuomioistuin
EYVL	Euroopan yhteisöjen virallinen lehti (31.1.2003 saakka)
HAO	Hallinto-oikeus
HaVL	Eduskunnan hallintovaliokunnan lausunto
HaVM	Eduskunnan hallintovaliokunnan mietintö
HE	Hallituksen esitys eduskunnalle
HL	Hallintolaki (434/2003)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
KM	Komiteanmietintö
KOM	Komission ehdotus
KTM	Kauppa- ja teollisuusministeriö
LM	Lakimies. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen aikakauskirja
OKA	Oikeuskansleri
OKM	Opetus- ja kulttuuriministeriö
PeVL	Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto
Pk-yritykset	Pienet ja keskisuuret yritykset
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
POSELY	Pohjois-Savon ELY-keskus
RL	Rikoslaki (39/1889)



SEUT	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL, N:o C 83, 30.3.2010, s. 47
TaVM	Eduskunnan talousvaliokunnan mietintö
TE-keskus	Työvoima- ja elinkeinokeskus
TEM	Työ- ja elinkeinoministeriö
VAL	Valtionavustuslaki (688/2001)
VATT	Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
VaVM	Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan mietintö
vp	Valtiopäivät
VTV	Valtiontalouden tarkastusvirasto

# LÄHTEET

## Kirjallisuus

- Aalto, Pekka*: Jäsenvaltion vahingonkorvausvastuu EU-oikeuden rikkomisesta ja sen toteuttaminen. Defensor Legis N:o 4/2012, s. 419–429.
- Aarnio, Aulis*: Mitä lainoppi on? Helsinki 1978.
- Aarnio, Aulis*: Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja. Juva 1989.
- Aarnio, Aulis*: Onko oikeustiede yhteiskuntatiede? Lakimies 5/1993, s. 695–710.
- Aarnio, Aulis*: Oikeustieteen muuttuminen: onko sitä tai pitäisikö olla? Oikeus 1996:3, s. 223–226.
- Aarnio, Aulis*: Oikeussäännösten systematisointi ja tulkinta. Kirjoitus teoksessa *Minun metodini* / Juha Häyhä (toim.), s. 35–56. Porvoo 1997.
- Aarnio, Aulis*: Mitä seuraavaksi? Lakimies 1998:6–7, s. 983–991.
- Aarnio, Aulis*: Tulkinnan taito – ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta. Vantaa 2006.
- Aarnio, Aulis – Rieppula, Esko*: Virallisten vastaväittäjien lausunto Tampereen yliopiston taloudellishallinnolliselle tiedekunnalle. Lakimies 1991/4, s. 445–458.
- Aer, Janne*: Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa. Helsinki 2000.
- Alkio, Mikko*: Valtiontuet. Helsinki 2010.
- Alue- ja kuntatutkimuskeskus Spatia, Itä-Suomen yliopisto (Seppo Sivonen)*: Itä-Suomen yliopiston rakennerahastohankkeiden arviointi ohjelmakaudelta 2007–2013. Raportteja 4/2013.
- Alvesalo, Anne – Ervasti, Kaijus*: Oikeus yhteiskunnassa – näkökulmia oikeussosiologiaan. Helsinki 2006.
- Asplund, Rita – Kiander, Jaakko*: Yritystukimuotojen arviointi ja vertailu – kirjallisuuskatsaus. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 5/2003.
- Autio, Anna-Liisa*: Siviilioikeudellisten oikeussuojakeinojen moninaisuus yrityksen näkökulmasta. Oikeus ja yhteiskunta: oikeustieteen monet kasvot: XIV Oikeustieteen päivät / Kristian Siikavirta (toim.) - Vaasa: Vaasan yliopisto, 2012 - Vaasan yliopiston julkaisuja, s. 1–16.
- Bacon QC, Kelyn*: European Union Law of State Aid. Third edition. Oxford 2017.
- Bonmor, Peter Gjerloff*: The European Ombudsman: a novel source of softlaw in the European Union. European Law Review 1/2000, s. 39–56.
- Broms, Benita*: Euroopan oikeusasiamies 2010–2014: Katsaus uuden toimikauden haasteisiin. Defensor Legis N:o 3/2010, s. 309–315.
- Craig, Paul*: EU Administrative Law. Oxford University Press. Oxford 2006.
- Elinkeinoelämän keskusliitto*: Yrittäjyystuntemuksella osumatarkkuutta päätöksentekoon. Huhtikuu 2016.
- Ervasti, Kaijus*: Eräitä näkökohtia empiirisen tiedon hyväksikäyttämisestä oikeustieteessä. Lakimies 3/1998, s. 364–388.
- Ervasti, Kaijus*: Empiirinen oikeustutkimus. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 64. Empiirinen tutkimus oikeustieteessä / Heidi Lindfors (toim.). Helsinki 2004.
- Felin, Laura – Mella, Ilkka*: Äkillisen rakennemuutoksen alueet 2007–2013. Työ- ja elinkeinoministeriön raportteja 31/2013.

- Fink, Eve*: The Possibility of Protection of Legitimate Expectations in Recovery of Unlawful State Aid. *Juridica International. Law Review.* XX/2013.
- Hakalehto-Wainio, Suvianna*: Valta ja vahinko. Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu vahingonkorvauslaissa. Helsinki 2008.
- Hakalehto-Wainio, Suvianna*: Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun peruskysymyksistä. *Defensor Legis* N:o 4 /2009, s. 587–605.
- Hakalehto-Wainio, Suvianna*: Vahingonkorvausvastuu oikeusturvakeinona julkishallinnossa, *Oikeus* 2009/3, s. 330–333.
- Halila, Heikki*: Oikeustapauksia, kommentteja. *Lakimies* 5/1999, s. 725–751.
- Halila, Heikki*: Liikuntajärjestöjen valtionavustukset: selvitys valtionavustusjärjestelmän kehittämisestä. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:32.
- Halila, Leena*: Oikaisuvaatimusjärjestelmän luonteesta ja kehittämisestä oikeusturvakeinona. *Oikeustiede-Jurisprudentia* 2006: XXXIX, s. 5–96.
- Halila, Leena*: Oikaisuvaatimus ja muutoksenhaun rajoittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. *Defensor Legis* N:o 1/2013, s. 92–97. 2013.
- Halila, Leena*: Valituslupa hallintolainkäytössä – järjestelmän taustaa ja tulevaisuuden suuntaviivoja. *Defensor Legis* N:o 6/2013, s. 967–984. 2013a.
- Halila, Leena – Aer, Janne*: Oikaisumenettely hallinnossa. 2. uudistettu painos. Helsinki 2014.
- Halttunen, Rauno*: Oikeudellisesta ratkaisusta joustavien oikeusnormilausekkeiden soveltamisalueella. Rovaniemi 1993.
- Hartikainen, Sami*: Sääntöjenvastainen valtioneuvosto ja takaisinperintä. *Defensor Legis* N:o 3 /2008, s. 390–414.
- Hautamäki, Veli-Pekka*: Hyvän hallinnon toteuttaminen. Helsinki 2004.
- Havu, Katri*: Oikeus kilpailuoikeudelliseen vahingonkorvaukseen EU:n ja Suomen oikeudessa. Helsinki 2013.
- Heidenbain, Martin*: *European State Aid Law Handbook*. München 2010.
- Heikkilä, Keijo*: Yritysvaikutusten arviointikäytännöstä Itä-Suomen alueen kunnissa. Yritysvaikutusten arviointi kunnallisessa päätöksenteossa -hankkeen osaraportti. Joensuu 2014.
- Heuru, Kauko*: Hyvä hallinto. Helsinki 2003.
- Hirvonen, Ari*: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011.
- Hofmann, Herwig C. H. – Micheau, Claire*: *State Aid Law of the European Union*. Oxford 2016.
- Hurskainen, Aimo*: Hallintopäätöksen perustelemisesta. Joensuu 2003.
- Husa, Jaakko*: Olemisen ja pitämisen metodologisesta merkityksestä – vastine Aarniolle. *Oikeus* 1996:4, s. 310–325.
- Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo*: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. 4. uudistettu painos. Helsinki 2014.
- Huttunen, Riku – Rihto-Kekkonen, Johanna*: Uudistuva valtion tuen valvonta EU:ssa. *Lakimies* 1/2000, s. 57–84.
- Hyvärinen, Anna*: Suomen mahdollisuudet vaikuttaa Euroopan unionin lainsäädäntömenettelyyn. Turku 2015.
- Ilmakunnas, Pekka*: Yritystuki taloustieteen näkökulmasta, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 4/1994, s. 469–479.
- Jukarainen, Heikki*: Hallintopäätöksen perusteluiden riittävyys muutoksenhaun näkökulmasta. *IuRa Novit curia*, Juhlakirja Veijo Tarukannel. Porvoo 2013.
- Junka, Teuvo*: Yritystuen kehityspiirteet 1984–1996. Helsinki 1998.
- Jyränki, Antero*: Toiset työt, toiset metodit. Kirjoitus teoksessa *Minun metodini / Juha Häyhä (toim.)*, Porvoo 1997.

- Jääsinen, Niilo:* Euroopan Unioni – Oikeudelliset perusteet. Helsinki 2007.
- Karhu, Juha:* Perusoikeudet ja oikeuslähteoppi. Lakimies 5/2003, s. 794–798.
- Kari, Markus:* Muuttuva yhteiskunta, oikeus ja oikeustieteen metodi. Oikeus ja yhteiskunta: oikeustieteen monet kasvot: XIV Oikeustieteen päivät / Kristian Siikavirta (toim.) – Vaasa: Vaasan yliopisto, 2012 – Vaasan yliopiston julkaisuja, s. 117–133.
- Kauppinen, Veijo – Känkänen, Janne:* Yritystukien uudistaminen kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalla. Selvitysmiesraportti. Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 6/1995.
- Keinänen, Anssi:* Mitkä tekijät vaikuttavat yritysten halukkuuteen noudattaa sääntelyä ja miten noudattamista voitaisiin parantaa? Oikeustieteiden moniottelija: Matti Tolvanen 60 vuotta / Altti Micho (toim.) Keuruu 2015.
- Keinänen, Anssi – Väättänen, Ulla:* Empiirinen oikeustutkimus – mitä ja milloin? Edilex 3.3.2015.
- Kekkonen, Urho:* Onko maallamme malttia vaurastua? Helsinki 1952.
- Kelsen, Hans:* Puhdas oikeusoppi. Porvoo 1968.
- Keravuori-Rusanen, Marietta:* Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä – Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Helsinki 2008.
- Knuutinen, Mikko:* Rakennerahastovaroja ja maataloustukia koskevat epäsäännönmukaisuudet. EAKR:n, ESR:n ja EMOTR:n varoihin kohdistuvat epäsäännönmukaisuudet ja muut ongelmatapaukset sekä niiden rekisteröinti tukihallinnon kehittämistä varten. Tampere 2000.
- Koillinen, Mikael:* Luottamuksensuoja Eurooppalaisena oikeusperiaatteena. Helsinki 2012.
- Koivisto, Ida:* Hallinnon hyvyys kommunikatiivisina käytäntöinä? Oikeus 2/2007, s. 164–182.
- Koivisto, Ida:* Hallinnon hyvyyden muunnelmallisuus. Oikeus 3/2011, s. 388–392.
- Koivisto, Ida:* Julkisen vallan rajoilla. Lakimies 5/2014, s. 675–694.
- Komulainen, Ville:* Vertaileva oikeustiede ja epäpuhdas oikeusoppi. Oikeus ja yhteiskunta: oikeustieteen monet kasvot: XIV Oikeustieteen päivät / Kristian Siikavirta (toim.) – Vaasa: Vaasan yliopisto, 2012 – Vaasan yliopiston julkaisuja, s. 102–116.
- Konstari, Timo:* Harkintavallan väärinkäytöstä. Tutkimus tarkoituksidonnaisuudesta hallintoviranomaisen harkintavallan rajoitusperiaatteena. Vammala 1979.
- Korkea-Aho, Emilia:* Empiirisen oikeustutkimuksen käytäntö. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 64. Empiirinen tutkimus oikeustieteessä / Heidi Lindfors (toim.). Helsinki 2004.
- Korkea-Aho, Emilia – Koulu, Risto – Lindfors, Heidi:* Empiiristä aineistoako insolvenssioikeuden tutkimukseen? Oikeus 2002:4, s. 358–360.
- Kotkas, Toomas:* Sosiaalioikeudellisesta kohtuusperiaatteesta – tarvitaanko sellaista? Lakimies 5/2009, s. 761–778.
- Kuitunen, Tero – Lavaste, Kari:* Yritystuen kilpailuvaikutukset. Tapaustutkimus investointi- ja kehittämisavustuksista. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 104/1995.
- Kukkonen, Reima:* Velallisen rikokset ja rikosoikeudellinen laillisuusperiaate. Joensuu 2016.
- Kulla, Heikki:* Asianmukaisen käsittelyn vaatimus hallintomenettelyssä. Lakimies 6–7/1998 s. 1144–1151.
- Kulla, Heikki:* Hallintomenettelyn perusteet. 10. uudistettu painos. Helsinki 2018.
- Kulla, Heikki:* Sääntelyharkinnasta. IuRa Novit curia, Juhlakirja Veijo Tarukannel. Porvoo 2013.
- Kuoppamäki, Pasi:* Yritystukien evaluaatio. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 28/1997.
- Kuopus, Jorma:* Kansalaiset ja hallinnon sähköinen asiointi. Hallinnon tutkimus. – Tampere: Hallinnon tutkimuksen seura. ISSN 0359-6680. 19 (2000): 1, s. 86–100.
- Kuopus, Jorma:* Kohti sähköistä hallintoa. Eduskunnan oikeusasiamies 90. – Helsinki: Eduskunnan oikeusasiamies 2010, s. 158-169.

- Kuusikko, Kirsi:* Yksityisoikeudellinen ja julkisoikeudellinen luottamuksensuoja – eräitä Wärtsilä Meriteollisuus -tapauksen herättämiä mietteitä. Defensor Legis N:o 6/1999, s. 1027–1044.
- Kuusikko, Kirsi:* Neuvonta hallinnossa: julkisoikeudellinen tutkimus viranomaisen velvollisuudesta ja hallinnon asiakkaan oikeudesta neuvontaan sekä virheellisen neuvon oikeusvaikutuksista. Helsinki 2000.
- Kuusikko, Kirsi:* Hyvä hallinto, neuvonta ja oikeuspolitiikka. Oikeus 2007 (36); 4: 455–461.
- Kuusikko, Kirsi:* Oikeustapauskommentti KKO 2009:24. Defensor Legis N:o 4/2009, s. 706–716.
- Kuusikko, Kirsi:* Viranomaisen neuvontavelvoite hallintolaisissa. Hallinto ja hallintolainkäyttö. Juhla-julkaisu Heikki Kulla 1950–28/8–2010. Porvoo 2010, s. 57–78.
- Kuusikko, Kirsi:* Oikeusasiamiesinstituutio. Helsinki 2011.
- Könkkölä, Justus:* Julkisoikeudellisissa velkasuhteissa maksettavasta korosta. Defensor Legis N:o 6/2003, s. 1074–1083.
- Laakso, Seppo:* Suhteellisuusperiaate yhteisöoikeudessa. Lakimies 6–7/1999, s. 1080–1091.
- Laakso, Seppo:* Lainopin teoreettiset lähtökohdat. Tampere 2012.
- Laakso, Seppo – Suviranta, Outi – Tarukannel, Veijo:* Yleishallinto-oikeus. Tampere 2006.
- Laitinen, Oiva:* Suomen aluepoliittisen sääntelyn kehitys 1966–2007. Helsinki 2009.
- Laitinen, Oiva:* Suomen aluepoliittinen yritystukilainsäädäntö EU-jäsenyyden aikana. Helsinki 2009a.
- Laurinen (nyk. Halila), Leena:* Hallintoriita-asiat. Helsinki 1992.
- Lavaste, Kari:* Julkisen tuen kilpailua vääristävät vaikutukset. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 48/1994.
- Lehtimaja, Lauri:* Oikeustieteestä käyttö- ja perustutkimuksena. Lakimies 1981, s. 567–600.
- Lindfors, Heidi:* Empiirinen tieto insolvenssioikeudessa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 64. Empiirinen tutkimus oikeustieteessä / Heidi Lindfors (toim.). Helsinki 2004.
- Merenniemi, Jenna:* EU:n 2007–2013 rakennerahasto-ohjelmat Pohjois-Savossa. 15.11.2013.
- Merikoski, Mia:* Valtion tuet: tukien oikeudellinen valvonta Euroopan unionissa. Helsinki 1997.
- Merikoski, Veli:* Valtionapujärjestelmä hallintovalvonnan kannalta. Vammala 1938.
- Merikoski, Veli:* Kuittauksesta viranomaisaloitteisen itseoikaisun yhteydessä. Lakimies 1959, s. 1–30.
- Merikoski, Veli:* Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä II. Vammala 1968.
- Muotio, Marko:* Pk-yritykset ja julkinen tuki: tutkimus yritystukilain mukaisten yritystukien vaikuttavuudesta, toimivuudesta ja kehittämistarpeista. Vaasan yliopiston tutkimuslaitos 1998, no 77.
- Myrsky, Matti:* Luottamuksensuojaperiaatteen kysymyksiä verotuksessa. Defensor Legis N:o 5/2000, s. 797–806.
- Myrsky, Matti:* Oliko verotuksessa mahdollista saada luottamuksensuojaa? Ratkaisun KHO 2009:20 arviointia. Lakimies 2009, s. 678–686.
- Mäenpää, Olli:* Hallintolupa. Helsinki 1992.
- Mäenpää, Olli:* Oikeus hyvään hallintoon. Helsinki 2008.
- Mäenpää, Olli:* Eurooppalainen hallinto-oikeus. 3. uudistettu painos. Helsinki 2011.
- Mäenpää, Olli:* Hallinto-oikeus. Helsinki 2018.
- Mäenpää, Olli:* Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 5. uudistettu painos. Keuruu 2016.
- Mäkilaine, Molla:* Valtiontukien valvonta yritystoiminnassa tehostuu. Defensor Legis N:o 2/2004, s. 240–255.
- Määttä, Tapio:* Ympäristöoikeudellisen tutkimuksen uudet suuntaukset ja menetelmät. Kirjoitus teoksessa Oikeustieteellinen opinnäytetyö. Tarmo Miettinen (toim.) Joensuu 2004, s. 113–166.
- Määttä, Tapio:* Lakien väliset suhteet oikeudellisen ratkaisun teorian haasteena: ristiriita-ajattelusta yhteensovittamismalliin. Lakimies 2/2013, s. 171–191.

- Nieminen, Liisa*: Euroopan oikeusasiamies perusoikeuksien turvaajana, *Oikeustiede-Jurisprudentia* 2006: XXXIX, Referee-artikkeli, s. 151–220.
- Niemivuo, Matti*: Aluehallinto ja aluepoliittinen lainsäädäntö. Vantaa 2013.
- Niemivuo, Matti*: Aluepolitiikka Suomessa. Edilex 4.2.2014.
- Niemivuo, Matti – Keravuori-Rusanen, Marietta – Kuusikko, Kirsi*: Hallintolaki. 2. uudistettu laitos. Helsinki 2010.
- Nuotio, Kimmo*: Oikeuslähteet ja yleiset opit. Lakimies 7–8/2004, s. 1267–1291.
- Ojanen, Tuomas*: Euroopan unioni ja kotimainen perusoikeusjärjestelmä. Lakimies 7–8/2003, s. 1153–1154.
- Ojanen, Tuomas*: Eurooppa-tuomioistuimet ja suomalaiset tuomioistuimet. Lakimies 7–8/2005, s. 1210–1228.
- Ojanen, Tuomas*: EU-oikeuden perusteita. Helsinki 2006.
- Oxford Analytica Ltd. ProQuest*: Eastern Europe: Control over EU aid is wanting. 5.12.2016.
- Parikka, Julius*: Valtiontuen määritelmästä ja valtiontukiin liittyvistä menettelytavoista. Kilpailuoikeudellinen vuosikirja. – Helsinki: Suomen kilpailuoikeudellinen yhdistys 2003, s. 139–162.
- Parikka, Julius – Autio, Simo*: EU:n valtiontukisääntöjen huomioiminen yrityssaneerausmenettelyssä. Edilex-sarja 2012/19.
- Parikka, Julius – Siikavirta, Kristian*: EU:n valtiontukisäännöt. Helsinki 2010.
- Pennanen, Mika*: EY-säädösten asema Suomen oikeusjärjestelmässä. Oikeus kansainvälisessä maailmassa: Ilkka Saraviidan juhla-kirja / Aarto, Markus – Vartiainen, Markku (toim.). Helsinki 2008.
- Pound, Roscoe*: Law in Books and Law in Action. 1910.
- Quigley QC, Conor*: European State Aid Law and Policy. Third Edition. Oxford and Portland. Oregon 2015.
- Raitio, Juha*: Suhteellisuusperiaate eurooppaoikeudessa. Defensor Legis N:o 2005/2, s. 357–366.
- Raitio, Juha*: Ajankohtaista Eurooppaoikeutta: valtiontuen käsite sisämarkkinoilla, markkinatalous-sijoittaja -periaate ja SGEI-palvelut. Defensor Legis N:o 5/2008, s. 854–865.
- Raitio, Juha*: Euroopan unionin oikeus. Helsinki 2016.
- Raitio, Juha*: Valtiontukien notifointivelvoite SOTE-uudistuksessa. Defensor Legis N:o 5/2018, s. 745–756.
- Saijets, Heli*: Lissabonin strategian jatkoksi EU 2020 -strategia – Euroopan työllisyysstrategia osana kokonaisuutta. Työpoliittinen Aikakauskirja 4/2009, s. 15–24.
- Salminen, Ari*: Rakenteellinen korruptio. Kartoitus riskitekijöistä ja niiden hallinnasta Suomessa. Vaasan yliopiston julkaisuja, selvityksiä ja raportteja 203. 2015.
- Salminen, Markku*: Velallisen rikos. Porvoo 1998.
- Schwarze, Jürgen*: European administrative law. 1992.
- Schwarze, Jürgen*: Judicial Review of European Administrative Procedure. Law and Contemporary Problems. VOL. 68:85. Winter 2004.
- Siikavirta, Kristian*: Valtiontuki oikeuden ja politiikan yhtymäkohdassa. Esimerkkinä ympäristön-suojelu. Helsinki 2007.
- Siikavirta, Kristian*: Valtiontukien sääntely ja pk-yritykset. Defensor Legis N:o 4/2007, s. 618–635.
- Siikavirta, Kristian*: Valtiontukisäädöksiä ja luottamuksensuoja tuen takaisinperinnässä – KHO 2009:45. Lakimies 4/2010, s. 624–637.
- Siitari-Vanne, Eija*: Hallintomenettelyn ja hallintolainkäytön oikeusturvan kehittämistä. Lakimies 7–8/2000, s. 1212–1236.
- Siitari-Vanne, Eija*: Jutun elinkaaren hallinta prosessin tavoitteena. Oikeus ja yhteiskunta: oikeustieteen monet kasvot: XIV Oikeustieteen päivät / Kristian Siikavirta (toim.) – Vaasa: Vaasan yliopisto, 2012 – Vaasan yliopiston julkaisuja, s. 17–38.

- Siltala, Raimo*: Empirismän haaste – ajatuksia yhteiskuntatieteellisen metodin soveltamisesta lainopissa. *Oikeustiede – Jurisprudentia* 1997, s. 279–290.
- Siltala, Raimo*: Oikeustieteen tietenteoria. Vammala 2003.
- Sippola, Matti*: Kehitysalueista aluekehitykseen, Suomen virallisen aluepolitiikan 30 ensimmäistä vuotta 1966–1995. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Alueiden kehittäminen, 31/2010.
- Soikkeli, Lauri*: Luottamuksensuoja verotuksessa. *Lakimies* 2/2004, s. 320–323.
- Ståhlberg, Pauli – Karhu, Juha*: Suomen vahingonkorvausoikeus. Helsinki 2013.
- Suviranta, Outi*: Virkamiehen ratkaisutoiminta ja Euroopan yhteisön oikeus. Helsinki 1996.
- Suviranta, Outi*: Oikeuskeinoista viranomaisen passiivisuutta vastaan. *Lakimies* 6/2002, s. 914–937.
- Suviranta, Outi*: Oikeusvoimasta luottamuksen suojaan. *Lakimies* 7–8/2004, s. 1421–1436.
- Taloustieto Oy*: Evaluation of the Finnish National Innovation System – Full Report. Helsinki 2009. Saatavilla [www.evaluation.fi](http://www.evaluation.fi).
- Tala, Jyrki*: Lainsäädäntötutkimus – turhaa vai tarpeellista. *Oikeus* 2004:4, s. 378–397.
- Tala, Jyrki*: Lakien laadinta ja vaikutukset. Helsinki 2005.
- Tokila, Anu*: Econometric studies of public support to entrepreneurship. Jyväskylä 2011.
- Tolonen, Juha*: Empiirisen tiedon käytöstä oikeustieteessä. *Lakimies* 7/1976, s. 593–609.
- Tuori, Kaarlo*: Oikeus, valta ja kritiikki. *Lakimies* 5/1993, s. 722–740.
- Tuori, Kaarlo*: Ideologikriittistä kriittiseen positivismiin. Kirjoitus teoksessa *Minun metodini / Juha Häyhä (toim.)*. Porvoo 1997.
- Tuori, Kaarlo*: Kriittinen oikeuspositivismi. Helsinki 2000.
- Turunen, Santtu*: Täytyykö prosessioikeudellisessa väitöskirjassa hyödyntää empiiristä menetelmää? Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 64. Empiirinen tutkimus oikeustieteessä / Heidi Lindfors (toim.). Helsinki 2004.
- Tähti, Aarre*: Periaatteet Suomen hallinto-oikeudessa. Helsinki 1995.
- Vesterdorf, Peter L. – Nielsen, Mogens Uhd*: State Aid Law of the European Union. Thomson Reuters 2008.
- Vibriälä, Helena*: Tahallisuuden näyttäminen. Helsinki 2012.
- Virtanen, Petri – Uusikylä, Petri*: Julkisten yritystukien vaikuttavuusarvioinnin käsikirja: kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalla. Helsinki 2002.
- Voutilainen, Tomi*: Hyvä sähköinen hallinto. Helsinki 2006.
- Voutilainen, Tomi*: ICT-oikeus sähköisessä hallinnossa: ICT-oikeudelliset periaatteet ja sähköinen hallintomenettely. Helsinki 2009.
- Voutilainen, Tomi*: KHO 2013:128 – Valtionapuviranomaisen virheet takaisinperinnän kohtuullistamisperusteena. *Lakimies* 1/2014, s. 130–138.
- Väätänen, Ulla*: Oikein ja joutuisasti: joutuisuus hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeena hallintotoiminnassa. Helsinki 2011.
- Weber, Martin – Gantzer-Houzel, Stéphanie*: Risk of Non-compliance with State Aid Rules in Cohesion Policy, Lessons Learnt from the 2007–2013 Period. *ESTIF2|2014*, s. 134–140.
- Weisbrot, Marcin*: Application of the Principle of Protection of Legitimate Expectations in Recovery of Unduly Paid Subsidies in the Context of Judicial Coherence in the European Union. *Review of European Administrative Law* Volume 8, Number 2, December 2015, pp. 347–376.
- Wikström, Kauko*: Vilpittömän mielen suojasta ja luottamuksensuojasta. Hallinto ja hallintolainkäyttö. Juhlajulkaisu Heikki Kulla 1950–28/8–2010. Porvoo 2010.

## Virallislähteet

- Eduskunnan oikeusasiamies:* Lausunto valtion vahingonkorvaustoiminnan kehittämisestä. Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 14.6.2013 (VM122:00/2011) 2.8.2013, Dnro 2712/5/13.
- Etelä-Savon ELY-keskus:* yritysrahoituslinjaukset helmikuu 2013.
- Euroopan komissio:* Komission tiedonanto, annettu 25. heinäkuuta 2001, ”Eurooppalainen hallintotapa - Valkoinen kirja” [KOM(2001) 428 lopullinen - EYVL C 287, 12.10.2001].
- Euroopan komissio:* Komission kertomus eurooppalaisesta hallintotavasta, (Bryssel, 11.12.2002, KOM(2002) 705 lopullinen).
- Euroopan komissio:* Komission suositus mikroyritysten sekä pienten ja keski suurten yritysten määritelmästä, (2003/361/EY; julkaistu Euroopan unionin lehdessä L 124 20.5.2003).
- Euroopan komissio:* Valtiontuen toimintasuunnitelma. Valtiontukien vähentäminen ja tarkempi kohdentaminen: suunnitelma valtiontuen uudistamisesta vuosina 2005–2009, 7.6.2005, KOM (2005) 107 lopullinen.
- Euroopan komissio:* Euroopan unionin alueellisia valtiontukia koskevat suuntaviivat vuosille 2007—2013 (2006/C 54/08).
- Euroopan komissio:* Tiedonanto sääntöjenvastaisen ja yhteismarkkinoille soveltumattoman valtiontuen takaisinperintää edellyttävien komission päätösten tehokas täytäntöönpano jäsenvaltioissa EUVL C 272, 15.11.2007.
- Euroopan komissio:* Tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta kansallisissa tuomioistuimissa, EUVL C 85, 9.4.2009 (2009/C 85/01).
- Euroopan komissio:* Valtiontuen tarkastusmenettelyissä sovellettavista käytäntösäännöistä, EUVL 2009/C 136/04, 16.6.2009.
- Euroopan komissio:* Komission päätös annettu 20.04.2011, toimenpiteestä N:o C 37/2004 (ex NN 51/2004), jonka Suomi on toteuttanut Componenta Oyj:n hyväksi. Bryssel, 20.4.2011, K(2011)2559 lopullinen.
- Euroopan komissio:* Tiedonanto EU:n valtiontuki uudistuksesta 8.5.2012 COM(2012/209) final.
- Euroopan komissio:* Tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitteestä, C/2016/2946, EUVL C 262, 19.7.2016.
- Euroopan komissio:* Euroopan komission antama ehdotus asetukseksi Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta 17.7.2013, COM(2013) 534 final. Euroopan parlamentin päätöslauselma 5. lokakuuta 2016 Euroopan syyttäjänvirastosta ja Eurojustista (2016/2750(RSP)). [[https://europa.eu/european-union/topics/fraud-prevention\\_fi](https://europa.eu/european-union/topics/fraud-prevention_fi)] (12.10.2016).
- Euroopan komissio:* Valtiontuen valvontamenettelyissä sovellettavista käytäntösäännöistä, EUVL C 253, 19.7.2018 (2018/C 253/05).
- European Commission:* Commission staff working document. Ex post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007–13. Brussels, 19.9.2016, SWD(2016) 318 final. 2016.
- European Commission:* State aid: Commission adopts Best Practices Code to streamline and speed up State aid control [[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-4544\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4544_en.htm)] (23.1.2019)
- HaVL 13/2000 vp:* Hallintovaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys laiksi yritystoiminnan tukemisesta.
- HaVL 9/2001 vp:* Hallintovaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys eduskunnalle valtionavustuslaiksi ja laiksi valtion talousarviosta annetun lain 7 c §:n muuttamisesta.
- HaVM 29/2002 vp:* Hallintovaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
- HE 136/1965 vp:* Hallituksen esitys n:o 136 (1965vp) laiksi kehitysalueiden talouden edistämisestä.
- HE 140/1965 vp:* Hallituksen esitys n:o 140 (1965vp) laiksi kehitysalueiden teollisuuden veronhuojennuksista.



*HE 148/1965 vp:* Hallituksen esitys n:o 148 (1965vp) laiksi kehitysalueiden teollisuuden ja matkailualan yritystoiminnan investointiluotoista.

*HE 171/1969 vp:* Hallituksen esitys n:o 171 (1969vp) laeiksi kehitysalueiden talouden edistämisestä vuosina 1970–1975 ja kehitysalueiden talouden edistämisestä annetun lain muuttamisesta.

*HE 132/1974 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi 1) alueellisen kehityksen edistämisestä ja 2) kehitysalueiden tuotantotoiminnan tukemisesta.

*HE 67/1981 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tasapainoisen alueellisen kehityksen edistämisestä.

*HE 69/1981 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle 1) laeiksi tuotantotoiminnan alueellisesta tukemisesta sekä 2) kehitysalueiden tuotantotoiminnan tukemisesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta.

*HE 69/1988 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi aluepolitiikasta.

*HE 91/1988 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yritystoiminnan aluetuesta.

*HE 99/1993 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi alueiden kehittämistä ja saariston kehityksen edistämisestä annetun lain muuttamisesta.

*HE 100/1993 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yritystuesta.

*HE 252/1996 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yritystuen yleisistä ehdoista ja laiksi yritystuesta annetun lain 21 §:n muuttamisesta.

*HE 1/1998 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

*HE 150/1999 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yritystoiminnan tukemisesta.

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

*HE 17/2002 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa.

*HE 55/2002 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle alueiden kehittämislaki.

*HE 72/2002 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolain ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

*HE 162/2006 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi ja yritystoiminnan tukemisesta annetun lain 41 §:n muuttamisesta.

*HE 233/2008 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

*HE 59/2009 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

*HE 226/2009 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

*HE 111/2010 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain muuttamisesta.

*HE 85/2012 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

*HE 50/2013 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallintolain muuttamisesta.

*HE 174/2013 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 12 luvun 10 §:n ja 14 luvun 1 §:n muuttamisesta.

*HE 159/2014 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion vahingonkorvaustoiminnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

*HE 230/2014 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusääntöjen tarkistamisesta.

*HE 254/2014 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle tilintarkastuslaiksi ja laiksi julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuksesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

*HE 22/2016 vp*: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä.

*HE 29/2018 vp*: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

*Kauppa- ja teollisuusministeriö*: Tutkimus yritystuen vaikutuksista yrityksen ja yhteiskunnan kannalta. Tapaustutkimus investointi- ja kehittämisavustuksista. KTM tutkimuksia ja raportteja 103/1995.

*Kauppa- ja teollisuusministeriö*: Yritystoiminnan tukemisesta annetun lain (1068/2000) mukaisen tukijärjestelmän vaikuttavuuden ja toimivuuden arviointi. KTM julkaisuja 21/2005.

*KOM 1951:1*. Maaseudun elinkeinokomitean mietintö. Helsinki 1951.

*KOM 1986:6*. Aluepolitiikkatoimikunnan mietintö. Helsinki 1986.

*LaVM 3/2009 vp*: Lakivaliokunnan mietintö. HE 233/2008 vp.

*LaVM 13/2012 vp*: Lakivaliokunnan mietintö. HE 85/2012 vp.

*Oikeusministeriö*: Selvitys puhdasta varallisuusvahinkoa koskevan sääntelyn uudistamistarpeesta. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2002:26.

*Oikeusministeriö*: Hallituksen esitysten laatimisosheet. Oikeusministeriön julkaisu 2004:4.

*Oikeusministeriö*: Hallintolaki hallintotoiminnassa. Hallintolain seuranta tutkimuksen osaraportti I. Miettinen, Tarmo – Väättänen, Ulla. Oikeusministeriön julkaisu 2006:9. 2006.

*Oikeusministeriö*: Hallintolaki hallintotoiminnassa. Hallintolain seuranta tutkimuksen osaraportti 2. Miettinen, Tarmo – Väättänen, Ulla. Oikeusministeriön julkaisu 2006:10. 2006a.

*Oikeusministeriö*: Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu. Oikeusministeriön julkaisu 59/2010. 2010.

*Oikeusministeriö*: Tehtävien jako hallintotuomioistuinten kesken. Hallintolainkäytön tasotyöryhmän mietintö. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010. 2010a.

*Oikeusministeriö*: Lainlaatijan EU-opas. Oikeusministeriön julkaisu 11/2012.

*Oikeusministeriö*: Unionipetosdirektiivin täytäntöönpano. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 15/2018.

*PeVL 2/1990 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto ulkoasiainvaliokunnalle. HE 22/1990 vp.

*PeVL 25/1994 vp*: Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. HE 309/1993 vp.

*PeVL 59/2001 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto lakivaliokunnalle. HE 210/2001 vp.

*PeVL 70/2002 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto sivistysvaliokunnalle. HE 205/2002 vp.

*PeVL 41/2006 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto maa- ja metsätalousvaliokunnalle. HE 192/2006 vp.

*PeVL 42/2010 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle. HE 185/2010 vp.

*PeVL 20/2012 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle. HE 115/2012 vp.

*PeVL 16/2016 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto lakivaliokunnalle. HE 26/2016 vp.

*Pohjois-Savon ELY-keskus*: rahoituslinjaukset 12.2.2010.

*Sisäasianministeriö*: EU:n koheesio politiikan tulevaisuus. Sisäasianministeriön muistio 13.9.2007.

*Statens offentliga utredningar (SOU)*: Olagligt statsstöd. SOU 2011:69.

*TaVM 9/1997 vp*: Talousvaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yritystuen yleisistä ehdoista ja laiksi yritystuesta annetun lain 21 §:n muuttamisesta.

*TaVM 25/2000 vp*: Talousvaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys laiksi yritystoiminnan tukemisesta.

*TaVM 15/2006 vp*: Talousvaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys laeiksi valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi ja yritystoiminnan tukemisesta annetun lain 41 §:n muuttamisesta.

- TaVM 33/2013 vp:* Talousvaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 12 luvun 10 §:n ja 14 luvun 1 §:n muuttamisesta.
- TaVM 6/2016 vp:* Talousvaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä.
- Työ- ja elinkeinoministeriö:* Alueiden kehittämissuunnitelma. CCI 2007 FI 16 2 PO 001 Alueellinen kilpailukyky- ja työllisyystavoite. Itä-Suomen EAKR-toimenpideohjelma 2007–2013. Helsinki 2008.
- Työ- ja elinkeinoministeriö:* Pohjois-Suomen EAKR-toimenpideohjelma 2007–2013. CCI 2007 FI 16 2 PO 002 Alueellinen kilpailukyky- ja työllisyystavoite. Helsinki 2008a.
- Työ- ja elinkeinoministeriö:* Länsi-Suomen EAKR-toimenpideohjelma 2007–2013. CCI 2007 FI 16 2 PO 003. Alueellinen kilpailukyky- ja työllisyystavoite. Helsinki 2008b.
- Työ- ja elinkeinoministeriö:* Etelä-Suomen EAKR-toimenpideohjelma 2007–2013. CCI 2007 FI 16 2 PO 004. Alueellinen kilpailukyky- ja työllisyystavoite. Helsinki 2008c.
- Työ- ja elinkeinoministeriö:* Ohje valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetun lain ja valtioneuvoston asetuksen täytäntöönpanosta. Dnro 1949/051/2008 TEM. [<http://spotidoc.com/doc/3548206/ohje-valtionavustuksesta-yritystoiminnan-kehitt%C3%A4miseksi-a...>] (19.10.2016)
- Työ- ja elinkeinoministeriö:* Ohje korjaavista toimenpiteistä 3/2009. 2009.
- Työ- ja elinkeinoministeriö:* Ohje komission asetuksen (EY) N:o 1828/2006 13 artiklan edellyttämistä paikan päällä tehtävistä tarkastuksista 6.3.2009 Dnro 645/023/2009. 2009a.
- Työ- ja elinkeinoministeriö:* Ohje valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetun lain ja valtioneuvoston asetuksen täytäntöönpanosta. Dnro TEM/414/00.35.05.01/2010. [<http://www.finlex.fi/data/normit/37260-tem414.pdf>] (19.10.2016) 2010.
- Työ- ja elinkeinoministeriö:* Ohje tukikelpoisista kustannuksista 2/2010. 2010a.
- Työ- ja elinkeinoministeriö:* Yritystukien vaikuttavuus: tutkimushankkeen yhteenveto ja johtopäätökset. Koski, Heli – Ylä-Anttila, Pekka. Työ- ja elinkeinoministeriön raportteja 7/2011.
- Työ- ja elinkeinoministeriö:* Yritystukiselvitys. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 7/2012.
- Työ- ja elinkeinoministeriö:* Yritystukilain vaikuttavuuden ja toimivuuden arviointi. Arvioinnin kohteena yrityksen kehittämisavustus ja yritysten toimintaympäristön kehittämisavustus. Aaltonen, Satu – Akola, Elisa – Heinonen, Jarna – Laalo, Hanna – Nummelin, Laura. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 23/2013. 2013.
- Työ- ja elinkeinoministeriö:* Toimialojen tuottavuuden kasvu, sen yritystason mekanismit ja yritystuet. Koski, Heli – Maliranta, Mika – Määttänen, Niku – Pajarinen, Mika. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 14/2013. 2013a.
- Työ- ja elinkeinoministeriö:* Ohje valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetun lain ja valtioneuvoston asetuksen soveltamisesta. Dnro TEM/1012/03.01.04/2015. [<https://www.finlex.fi/fi/viranomaiset/normi/540001/42170>] (27.12.2017)
- Työ- ja elinkeinoministeriö:* Koulutus petostentorjunta ja riskienhallinta välittäville viranomaisille 13.9.2016.
- Työ- ja elinkeinoministeriö:* Ohje valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetun lain ja valtioneuvoston asetuksen soveltamisesta. Dnro TEM/2431/03.01.04/2017. [<https://www.finlex.fi/fi/viranomaiset/normi/540001/42170>] (13.1.2018)
- Työ- ja elinkeinoministeriö:* Vipuvoimaa EU:lta, Rakennerahastokauden 2007–2013 yleisesite.
- Työ- ja elinkeinoministeriö:* Yleisesite Vipuvoimaa EU:lta Etelä-Suomeen, rakennerahastokausi 2007–2013.
- Työ- ja elinkeinoministeriö:* Yleisesite Vipuvoimaa EU:lta Itä-Suomeen, rakennerahastokausi 2007–2013.

*Työ- ja elinkeinoministeriö:* Yleisesite Vipuvoimaa EU:lta Länsi-Suomeen, rakennerahastokausi 2007–2013.

*Työ- ja elinkeinoministeriö:* Yleisesite Vipuvoimaa EU:lta Pohjois-Suomeen, rakennerahastokausi 2007–2013.

*Työ- ja elinkeinoministeriö:* Yleisesite Vipuvoimaa EU:lta yritystoiminnan kehittämiseen. Rakennerahastokausi 2007–2013.

*Työ- ja elinkeinoministeriö:* Virkamiesselvitys yritystuista ja niiden vaikutuksista. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 22/2017.

*Valtioneuvosto:* Yritystuki arviointi ja vaikuttavuus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 8/2015.

*Valtioneuvoston kanslia:* Hallinto- ja rahoitusjärjestelmien koordinoinnin johtoryhmän loppuraportti. Julkaisupäivä 10.2.1994. Helsinki 1994.

*Valtiontalouden tarkastusvirasto:* Laadukas lainsäädäntö osana valtiontaloudellista päätöksentekoa. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys Dnro 209/39/2011.

*Valtiontalouden tarkastusvirasto:* Äkillisten rakennemuutosalueiden tukeminen. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 2/2012. 2012.

*Valtiontalouden tarkastusvirasto:* Avustukset veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovaroista urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteeseen, taiteeseen ja nuorisotyön edistämiseen. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 14/2012. 2012a.

*Valtiontalouden tarkastusvirasto:* Valtionavustukset sosiaali- ja terveydenhuollon IT-hankkeissa. Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus 1/2012. 2012b.

*Valtiontalouden tarkastusvirasto:* Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan 2015 valtiopäiville, k 18/2015 vp.

*Valtiovarainministeriö:* Aluehallinnon uudistamishankkeen (ALKU) arviointiraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 16/2010.

*Valtiovarainministeriö:* Valtionavustustyöryhmän mietintö. Valtiovarainministeriön julkaisuja 29/2015.

*Valtiovarainministeriö:* Sähköinen asiointi: Selvitys sääntelyn nykytilasta sekä kehittämistarpeista ja -vaihtoehtoista. Valtiovarainministeriön julkaisuja 22/2018.

*VaVM 9/2001 vp:* Valtiovarainvaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys eduskunnalle valtionavustuslaiksi ja laiksi valtion talousarviosta annetun lain 7 c §:n muuttamisesta.

## **Oikeuskäytäntö ja viranomaisten päätökset**

### **Korkein oikeus**

KKO 1989:50

KKO 2009:24

KKO 2012:53

KKO 2012:55

KKO 2013:58

### **Korkein hallinto-oikeus**

KHO 2006:68

KHO 2006:87

KHO 2006:90

KHO 2007:26

KHO 2007:27

KHO 2007:94

KHO 2009:36

KHO 2009:45

KHO 2009:89

KHO 2010:26

KHO 2010:29

KHO 2010:30

KHO 2011:33

KHO 2011:34

KHO 2011:35

KHO 2011:58

KHO 2011:108

KHO 2012:31

KHO 2012:104

KHO 2012:105

KHO 2013:50

KHO 2013:54

KHO 2013:128

KHO 2014:12

KHO 2014:90

KHO 1.7.2014 T 2116 (julkaisematon)

KHO 1.10.2014 T 2926

KHO 2015:7

KHO 2015:57

KHO 2015:72

KHO 2015:76

KHO 2015:82

KHO 2015:180

KHO 8.7.2015 T 1968

KHO 4.9.2015 T 2326

KHO 6.10.2015 T 2866

KHO 2016:135

KHO 10.3.2016 T 780  
KHO 10.8.2016 T 3328  
KHO 17.8.2016 T 3371  
KHO 17.8.2016 T 3372  
KHO 17.8.2016 T 3374  
KHO 17.8.2016 T 3375  
KHO 2017:9  
KHO 11.1.2017 T 60  
KHO 12.6.2017 T 2810  
KHO 2018:28  
KHO 2018:29  
KHO 23.1.2018 T 220  
KHO 20.3.2018 T 1260  
KHO 6.9.2018 T 4025

### **Hallinto-oikeudet**

Itä-Suomen HaO 11.12.2014 T 14/5301/4  
Vaasan HaO 23.11.2015 15/0323/2

### **Käräjäoikeudet**

Rovaniemen käräjäoikeus 20.5.2005, tuomio 368 Dnro 243/230/2002.

### **Oikeuskansleri**

OKA 1772/1/2014 (4.7.2016)  
OKV 1548/1/2015 (15.11.2016)

### **Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies**

AOA 864/4/04 (17.5.2005)  
AOA 1996/4/03 (30.12.2005)  
AOA 1766/4/07 (27.3.2007)  
AOA 1311/2/08 (28.5.2008)  
EOA 273/4/09 (30.12.2010)  
EOA 347/4/09 (30.12.2010)  
EOA 763/4/09 (30.12.2010)  
EOA 1520/4/09 (30.12.2010)  
AOA 710/1/2011 (14.11.2013)  
EOA 4653/4/2014 (31.12.2015)  
EOAK/2879/2017 (19.6.2017)

### **Viranomaiskäytäntö**

POSELY/526/02.00.01/2001  
TEM/1721/214/2009  
TEM/2881/02.04.02/2010  
TEM/414/00.35.05.01/2010  
POSELY/120/02.00.01/2012  
POSELY/506/02.00.01/2012  
POSELY/1531/02.00.01/2013

TEM/1012/03.01.04/2015  
OKM/2/203/2013 (3.9.2014)  
OKM/2/203/2013 (11.6.2015)  
OKM/1/203/2016 (11.5.2016)  
OKM/1/203/2016 (17.5.2016)  
OKM/1/203/2016 (11.8.2016)  
OKM/4/203/2017 (26.5.2017)

### **Euroopan unionin tuomioistuin**

C-70/72, komissio v. *Saksa* (1973) Kok. II/00117.  
C-205/82, *Deutsche Milchkontor GmbH* ym. v. Saksan liittotasavalta (1983) Kok. VII/00229.  
C-323/82, *SA Intermills* v. komissio (1984), Kok. VII/00667.  
C-169/84, *Compagnie française de l'azote (Cofaz) SA* v. komissio (1990) Kok. I-03083.  
C-6/90, *Francoovich* ja *Bonifaci* v. Italia (1991) Kok. I-05357.  
C-9/90, *Francoovich* ja *Bonifaci* v. Italia (1991) Kok. I-05357.  
C-198/91, *William Cook plc* v. komissio (1993) Kok. XIV/I-00211.  
C-225/91, *Mantra SA* v. komissio (1993) Kok. XIV/I-00233.  
C-349/93, komissio v. *Italian tasavalta* (1995) Kok. I-00343.  
C-366/95, *Landbruksministeriet – EF-Direktoratet v. Steff-Houlberg Export I/S, Nowaco A/S ja Nowaco Holding A/S* sekä *SMC af 31/12-1989 A/S* (1998) Kok. I-02661.  
C-298/96, *Oelmühle Hamburg AG* ja *Jb. Schmidt Söhne GmbH & Co. KG* v. *Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung* (1998) Kok. I-04767.  
C-263/97, *The Queen v. Intervention Board for Agricultural Produce, ex parte: First City Trading Ltd* ym. (1998) Kok. I-05537.  
C-352/98 P, *Bergaderm* ja *Goupil* v. komissio (2000) Kok. I-05291.  
C-500/99 P, *Conserve Italia Soc. Coop, arl* v. komissio (2002) Kok. I-00867.  
C-298/00 P, *Italian tasavalta* v. komissio (2004) Kok. I-04087.  
C-312/00 P, komissio v. *Camar* ja *Tico* (2002) Kok. I-11355.  
C-234/02 P, Euroopan oikeusasiamies v. *Frank Lamberts* (2004) Kok. I-02803.  
C-148/04, *Unicredito Italiano SpA* v. *Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova 1* (2005) Kok. I-11137.  
C-243/05 P, *Agraz* ym. v. komissio (2006) Kok. I-10833.  
C-199/06, *Centre d'exportation du livre français (CELF) ja Ministre de la Culture et de la Communication* v. *Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE)* (2008) Kok. I-00469.  
C-464/06, *Avena Nordic Grain Oy* (2007) Kok. I-08907.  
C-369/07, komissio v. *Helleenien tasavalta* (2009) Kok. I-05703.  
C-1/09, *Centre d'exportation du livre français (CELF) ja Ministre de la Culture et de la Communication* v. *Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE)* (2010) Kok. I-02099.  
C-73/11 P, *Frucona Košice a.s.* v. komissio, ratkaisu on annettu 24.1.2013, julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa.  
C-389/11 P, *Région Nord-Pas-de-Cal* v. komissio, ratkaisu on annettu 4.7.2012, julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa.  
C-69/13, *Mediaset SpA* v. *Ministero dello Sviluppo economico*, ratkaisu on annettu 13.2.2014, julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa.  
C-672/13, *OTP Bank*, ratkaisu on annettu 19.3.2015, julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa.  
C-63/14, komissio v. *Ranska*, ratkaisu on annettu 9.7.2015, julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa.  
C-280/14 P, *Italian tasavalta* v. komissio, ratkaisu on annettu 3.12.2015, julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa.

- C-591/14, komissio v. *Belgian kuningaskunta*, ratkaisu on annettu 13.9.2017, julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa.
- C-164/15 P, komissio v. *Aer Lingus*, ratkaisu on annettu 21.12.2016, julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa.
- C-165/15 P, komissio v. *Aer Lingus*, ratkaisu on annettu 21.12.2016, julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa.
- C-337/15 P, oikeusasiamies v. *Staelen*, ratkaisu on annettu 4.4.2017, julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa.
- C-338/15 P, *Staelen* v. oikeusasiamies, ratkaisu on annettu 20.7.2016, julkaistu oikeustapauskokoelmassa.
- C-245/16, Nerea SpA, ratkaisu annettu 6.7.2017, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa.
- C-300/16 P, komissio v. *Frucona Košice a.s.* ratkaisu annettu 20.9.2017, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa.
- C-363/16, komissio v. *Helleenien tasavalta*, ratkaisu on annettu 17.1.2018, julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa.
- C-622/16 P, *Scuola Elementare Maria Montessori* v. komissio, ratkaisu on annettu 6.11.2018, julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa.
- C-623/16 P, komissio v. *Scuola Elementare Maria Montessori*, ratkaisu on annettu 6.11.2018, julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa.
- C-624/16 P, komissio v. *Ferracci*, ratkaisu on annettu 6.11.2018, julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa.

#### **Euroopan unionin yleinen tuomioistuin**

- T-435/93, *Association of Sorbitol Producers within the EC (ASPEC)* ym. v. komissio (1995) Kok. II-01281.
- T-575/93, *Casper Koelman* v. komissio (1996) Kok. II-00001.
- T-108/94, *Elena Candiote* v. neuvosto (1996) Kok. II-00087.
- T-398/94, *Kahn Scheepvaart BV* v. komissio (1996) Kok. II-00477.
- T-11/95, *BP Chemicals Ltd* v. komissio (1998) Kok. II-03235.
- T-216/96, *Conserve Italia Soc. Coop, arl* v. komissio (1999) Kok. II-03139.
- T-103/99, *Associazione delle Cantine Sociali Venete* v. Euroopan oikeusasiamies ja Euroopan parlamentti (2000) Kok. II-04165.
- T-366/00, *Scott SA* v. komissio (2007) Kok. II-00797.
- T-180/01, *Euroagri Srl* v. komissio (2004) Kok. II-00369.
- T-34/02, *EURL Le Levant 001* v. komissio (2006) Kok. II-00267.
- T-171/02, *Regione autonoma della Sardegna* v. komissio (2005) Kok. II-02123.
- T-369/03, *Arizona Chemical* ym. v. komissio (2005) Kok. II-05839.
- T-412/05, *M.* v. oikeusasiamies (2008) Kok. II-00197.
- T-50/06 RENV II, *Irlanti ja Aughinish Alumina Ltd* v. komissio, ratkaisu annettu 22.4.2016, julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa.
- T-69/06 RENV II, *Irlanti ja Aughinish Alumina Ltd* v. komissio, ratkaisu annettu 22.4.2016, julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa.
- T-11/07, *Frucona Košice a.s.* v. komissio (2010) Kok. II-05453.
- T-11/07 RENV, *Frucona Košice a.s.* v. komissio, ratkaisu annettu 21.3.2014, julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa.
- T-444/07, *Centre de promotion de l'emploi par la micro-entreprise (CPEM)* v. komissio (2009) Kok. II-02121.



- T-267/08, *Région Nord-Pas-de-Calais v. komissio* (2011) Kok. II-01999.  
T-279/08, *Communauté d'agglomération du Douaisis v. komissio* (2011) Kok. II-01999.  
T-57/11, *Castelnou Energia v. komissio* ratkaisu on annettu 3.12.2014, julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa.  
T-217/11, *Claire Staelen v. Euroopan oikeusasiamies*, ratkaisu on annettu 29.4.2015, julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa.  
T-103/14, *Frucona Košice a.s. v. komissio*, ratkaisu annettu 16.3.2016, julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa.  
T-124/14, *Suomi vs. komissio*, ratkaisu on annettu 11.12.2015, julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa.  
T-138/14, *Randa Chart v. Euroopan ulkosuhdehallinto (EUH)*, ratkaisu on annettu 16.12.2015, julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa.  
T-402/15, *Puolan tasavalta v. komissio*, ratkaisu on annettu 1.3.2018, julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa.

### **Euroopan ihmisoikeustuomioistuin**

EIT *Fortum Corporation v. Suomi* 15.7.2003.

### **Internet-lähteet**

- Eduskunta*: Kirjallinen kysymys 304/2014 vp [<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=kk+304/2014>] (13.12.2018)  
*ELY-keskus*: Asioi verkossa – Sähköinen asiointi ja lomakkeet [<http://www.ely-keskus.fi> kohdasta ”Asioi verkossa”]  
*ELY-keskus*: Yritystukien sähköinen asiointi [<https://www.ely-keskus.fi/web/ely/yritystukien-sahkoinen-asiointi>]  
*Ervasti, Kaijus*: Empiirisen oikeustutkimuksen luentosarja. [<https://www.ulapland.fi/loader.aspx?id=f72cf1c0-6173-4a9f-992a-b9e8cedfa394>] (11.5.2016)  
*EUR-Lex*: Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF) [<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM%3A134008>] (20.10.2016)  
*EUR-Lex*: Vahingonkorvauskanne [<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=LEGISSUM:ai0040>] (28.9.2016)  
*Euroopan komissio*: Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaaminen – Petostentorjunta – Vuosikertomus 2007, Bryssel 22.7.2008, KOM(2008) 475 lopullinen [<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2008/FI/1-2008-475-FI-F1-1.Pdf>]  
*Euroopan komissio*: Käsikirja yhteisön valtiontukisäännöt. Kilpailun pääosasto 30.9.2008 [[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/vademecum\\_on\\_rules\\_09\\_2008\\_fi.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/vademecum_on_rules_09_2008_fi.pdf)] (26.2.2017)  
*Euroopan komissio*: Yhteisön valtiontukisääntöjen käsikirja pk-yrityksille. 2009. [[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/sme\\_handbook\\_fi.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/sme_handbook_fi.pdf)]  
*Euroopan komissio*: Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaaminen – Petostentorjunta – Vuosikertomus 2011, Bryssel 19.7.2012, COM(2012) 408 final [<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2012/FI/1-2012-408-FI-F1-1.Pdf>]  
*Euroopan komissio*: Petosten ja korruption torjunta EU:ssa. 2014 [[http://publications.europa.eu/resource/cellar/370d4344-b1b1-437a-8b35-4afbd1d5c2de.0006.02/DOC\\_1](http://publications.europa.eu/resource/cellar/370d4344-b1b1-437a-8b35-4afbd1d5c2de.0006.02/DOC_1)]

*Euroopan komissio:* Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaaminen – Petostentorjunta – Vuosikertomus 2014, Bryssel 31.7.2015 COM(2015) 386 final [<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/FI/1-2015-386-FI-F1-1.PDF>]

*Euroopan komissio:* Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaaminen – Petostentorjunta – Vuosikertomus 2015, Bryssel 14.7.2016, COM(2016) 472 final [<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/FI/1-2016-472-FI-F1-1.PDF>]

*Euroopan komissio:* Eurooppa 2020 pähkinänkuoressa [[http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/index\\_fi.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/index_fi.htm)] (22.4.2016)

*Euroopan komissio:* Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007–2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF). Task 3 Country Report Finland. [[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1\\_fi\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1_fi_report_en.pdf)] (7.2.2017)

*Euroopan komissio:* Itä-Suomen EAKR-toimenpideohjelma [[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm)]

*Euroopan komissio:* Lehdistötiedote komission raportista 2007–2013 [[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-3323\\_fi.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3323_fi.htm)] (7.2.2017)

*Euroopan komissio:* Lehdistötiedote Euroopan syyttäjänvirasto perustetaan 20 EU-maan päätöksellä [[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1550\\_fi.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1550_fi.htm)]

*Euroopan komissio:* Opas yrityskokomääritelmästä [<http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/15582/attachments/1/translations/en/renditions/pdf>]

*Euroopan komissio:* Valtiontukea koskevan kantelun suomenkielinen ohjeistus ja lomake [[http://ec.europa.eu/competition/forms/intro\\_fi.html](http://ec.europa.eu/competition/forms/intro_fi.html)] (9.8.2016)

*Euroopan oikeusasiamies:* Beyond the crisis? Business in Europe” (Kriisi taittumassa? Yritystoiminta Euroopassa). Good for Business -esite [<https://www.ombudsman.europa.eu/fi/activities/eventdocument.faces/fi/53564/html.bookmark>] (27.12.2017)

*Euroopan oikeusasiamies:* Hyvän hallintotavan säännöstö 2015 [<https://www.ombudsman.europa.eu/fi/resources/code.faces#/page/1>] (7.9.2016)

*Euroopan oikeusasiamies:* Interaktiivinen opas [<http://www.ombudsman.europa.eu/fi/atyourservice/interactiveguide.faces>]

*Euroopan oikeusasiamies:* Kantelun tekeminen [<http://www.ombudsman.europa.eu/fi/home.faces>] (7.9.2016)

*Euroopan oikeusasiamies:* Ongelmia EU:n kanssa? Kuka voi auttaa sinua? [<http://www.ombudsman.europa.eu/fi/atyourservice/whocanhelpyou.faces>]

*Euroopan oikeusasiamies:* Toimielinten jatkotoimet kriittisten huomautusten ja lisähuomautusten johdosta [<http://www.ombudsman.europa.eu/fi/cases/followups.faces>] (9.9.2016)

*Euroopan oikeusasiamies:* Vuosikertomukset [<http://www.ombudsman.europa.eu/fi/activities/annualreports.faces>] (6.9.2016)

*Euroopan parlamentti:* Euroopan syyttäjänviraston hyväksyminen [<http://www.europarl.europa.eu/news/fi/press-room/20171002IPR85127/euroopan-parlamentti-hyvakysi-eu-n-syyttajan-viraston-perustamisen>] (28.12.2017)

*Euroopan parlamentti:* Lissabonin strategia: kilpailukykyisempi Eurooppa sekä useampia ja parempia työpaikkoja [<http://www.europarl.europa.eu/highlights/fi/1001.html>] (22.4.2016)

*Euroopan parlamentti:* Euroopan oikeusasiamies [<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/18/euroopan-oikeusasiamies>] (7.12.2018)

*Euroopan petoksentorjuntavirasto (OLAF):* The OLAF Report 2015 [[http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf\\_report\\_2015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2015_en.pdf)] (20.10.2016)

*Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF):* Petoksentorjunta. [[https://europa.eu/european-union/topics/fraud-prevention\\_fi](https://europa.eu/european-union/topics/fraud-prevention_fi)] (11.10.2016)

- Euroopan tilintarkastustuomioistuin*: Lisätietoa Euroopan tilintarkastustuomioistuimesta [<http://www.eca.europa.eu/fi/Pages/ecadefault.aspx>] (3.3.2017)
- Euroopan tilintarkastustuomioistuin*: Lehdistötiedote: Tarkastajat pitävät tervetulleena väärinkäytösten paljastajien parempaa suojelua EU:ssa. 15.10.2018. [[https://www.eca.europa.eu/Lists/News/NEWS1810\\_15/INOP18\\_04\\_FI.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/News/NEWS1810_15/INOP18_04_FI.pdf)] (23.10.2018)
- European Court of Auditors*: Press Release 4.10.2016 [[https://www.eca.europa.eu/Lists/News/NEWS1610\\_04/INSR\\_STATE\\_AIDS\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/News/NEWS1610_04/INSR_STATE_AIDS_EN.pdf)]
- European Court of Auditors*: Special Report No 24/2016: More efforts needed to raise awareness of and enforce compliance with State aid rules in cohesion policy. 4.10.2016 [<https://www.eca.europa.eu/en/Pages/NewsItem.aspx?nid=7533>] (29.12.2017)
- European Court of Auditors*: Opinion No 4/2018 (pursuant to Article 325(4) TFEU) concerning the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law. [[https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/OP18\\_04/OP18\\_04\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/OP18_04/OP18_04_EN.pdf)] (23.10.2018)
- European Parliament*: Manuscript completed in June 2015. The General Principles of EU Administrative Procedural Law. Brussels 2015. [<http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyse>]
- Global Investment Protection 2015*: Legitimate expectations and state aid: mind the gap! [<http://www.globalinvestmentprotection.com/2015/10/08/legitimate-expectations-and-state-aid-mind-the-gap/>]
- Helsingin yliopisto*: Strategia-asiakirja ”Tutkimuksen painoalat oikeustieteellisessä tiedekunnassa” Oikeustieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto 28.9.2010, vahvistettu 1. kohta kuten aikaisemminkin 10.9.2013. [[http://www.helsinki.fi/oikeustiede/strategiat/tutkimuksen\\_painoalat.htm](http://www.helsinki.fi/oikeustiede/strategiat/tutkimuksen_painoalat.htm)]
- Itä-Suomen rahoittajat*: Kasvun tekijöitä Itä-Suomessa. Rakennerahistokausi 2007–2013 [[http://www.e-julkaisu.fi/vipuvoimaa/kasvuntekijoita\\_ita-suomessa](http://www.e-julkaisu.fi/vipuvoimaa/kasvuntekijoita_ita-suomessa)]
- Juurikkala, Oskari*: Kansainvälinen julkaiseminen oikeustieteessä [[https://oskarijuurikkala.files.wordpress.com/2012/09/kv-julkaiseminen\\_oikeustieteessa.pdf](https://oskarijuurikkala.files.wordpress.com/2012/09/kv-julkaiseminen_oikeustieteessa.pdf)]
- Jyränki, Antero*: ”Tampereen koulu” -Mitä se oli ja miten se vaikutti? [<https://www.ulapland.fi/Suomeksi/Ajankohtaista/Tapahtumat/Tapahtumia-2006/Rehtori-Riepulanjuhlaseminaari-85/Antero-Jyrangin-puhe>] (11.5.2016)
- Kamaris, Georgios*: Critical Analysis of the European Union’s state aid policy implementation [<http://bura.brunel.ac.uk/bitstream/2438/8089/1/FulltextThesis.pdf>]
- Kleine, Mareike*: Cooperation Work: Informal Governance in the EU and Beyond [[https://www.princeton.edu/europe/events\\_archive/repository/11-11-2010/Kleine-Informal-Governance.pdf](https://www.princeton.edu/europe/events_archive/repository/11-11-2010/Kleine-Informal-Governance.pdf)]
- Korhonen, Rauno*: Sähköisen asioinnin ja viestinnän normitulvaa [<https://www.ulapland.fi/loader.aspx?id=5de17ea2-ede4-4ac1-9c73-79bb8fa461f8>] (22.8.2016)
- Laakso, Seppo*: Julkisen hallinnon oikeudellinen sääntely. [<http://www.uta.fi/jkk/opiskelijaksi/valintakoemateriaaliHALL/2-VK-2013-Laakso.pdf>]
- Lance, Justyna*: Journal of Contemporary European Research. Between the devil and the deep blue sea. The CJEU case-law on financial corrections imposed by the Commission on the Member States. Volume 13, Issue 2 (2017) [<https://jcer.net/index.php/jcer/article/view/856/639>] (24.4.2018)
- Lintilä, Kaisa-Leena*: Koheesipolitiikka on läsnä sinunkin elämässäsi. [<http://www.finland.eu/public/default.aspx?contentid=193987&culture=fi-FI>]

- Mäenpää, Olli*: Hyvä hallinto oikeutena ja yleisenä oikeusperiaatteena. 2008a. [[https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10224/3912/Olli\\_Maenpaa\\_Hyva\\_hallinto\\_oikeutena\\_ja\\_yleisena\\_periaatteena\\_2008.pdf?sequence=1](https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10224/3912/Olli_Maenpaa_Hyva_hallinto_oikeutena_ja_yleisena_periaatteena_2008.pdf?sequence=1)] (23.8.2017)
- Opetus- ja kulttuuriministeriö*: Opetus- ja kulttuuriministeriön tiedote 4.12.2018. [[https://minedu.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/olympiakomitean-valtionavustusten-takaisinperintapaatos-sailyi-hallinto-oikeudessa-paaosin-ennallaan](https://minedu.fi/artikkeli/-/asset_publisher/olympiakomitean-valtionavustusten-takaisinperintapaatos-sailyi-hallinto-oikeudessa-paaosin-ennallaan)] (5.12.2018)
- Perry, Adam – Farrab, Ahmed*: The Coherence of the Doctrine of Legitimate Expectations [<https://adamdperry.files.wordpress.com/2015/01/the-coherence-of-the-doctrine-of-legitimate-expectations.pdf>]
- Pohjois-Suomen EAKR toimenpideohjelma 2007–2013*. Vuosikertomus 2008. [<http://www.pohjois-suomi.fi/media/media/vuosiraportit/vuosiraportti-2008-lopullinen.pdf>]
- Regeringen*: Olagligt statsstöd. [<http://www.regeringen.se/49bbca/contentassets/21c049ee-18ce408aa14c49183d00cefc/olagligt-statsstod>. 2013] (18.7.2017)
- Rennert, Klaus*: The Protection of Legitimate Expectations under German Administrative Law. 2016. The Association of Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions. of the European Union (ACA-Europe) on 21 April 2016 in Vilnius, Lithuania [[http://www.bverwg.de/medien/pdf/rede\\_20160421\\_vilnius\\_rennert\\_en.pdf](http://www.bverwg.de/medien/pdf/rede_20160421_vilnius_rennert_en.pdf)]
- Suomen Olympiakomitea*: Olympiakomitea valittaa takaisinperinnästä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. [<http://news.cision.com/fi/suomen-olympiakomitea/r/olympiakomitea-valittaa-takaisinperinnasta-korkeimpaan-hallinto-oikeuteen,c2702065>] (22.1.2019)
- Supreme Administrative Court of Lithuania and ACA-Europe*: [[http://www.aca-europe.eu/seminars/2016\\_Vilnius/Germany.pdf](http://www.aca-europe.eu/seminars/2016_Vilnius/Germany.pdf)] (18.7.2017)
- Tilastokeskus*: Väestönkehitys itsenäisessä Suomessa – kasvun vuosikymmenistä kohti harmaantuvaa Suomea. 5.12.2007 [<https://www.stat.fi/tup/suomi90/joulukuu.html>] (27.12.2017)
- Tilastokeskus*: Yritysrekisterin vuositilasto 2013. [[http://www.stat.fi/til/alyr/alyr\\_2014-12-18\\_uut\\_001.html](http://www.stat.fi/til/alyr/alyr_2014-12-18_uut_001.html)] (3.5.2016)
- Työ- ja elinkeinoministeriö*: Ministeriön historiaa. [<https://www.tem.fi/ministerio/ministerion-historiaa>]
- Työ- ja elinkeinoministeriö*: Ahvenanmaan toimenpideohjelma 2007–2013 [[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index.cfm/fi/atlas/programmes/2007-2013/finland/operational-programme-aland-islands](http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/fi/atlas/programmes/2007-2013/finland/operational-programme-aland-islands)]
- Työ- ja elinkeinoministeriö*: EAKR-ohjelmat [[http://www.rakennerrahastot.fi/vanhat\\_sivut/rakennerrahastot/fi/02\\_eu\\_rr\\_ohjelmat/01\\_eakr/index.html](http://www.rakennerrahastot.fi/vanhat_sivut/rakennerrahastot/fi/02_eu_rr_ohjelmat/01_eakr/index.html)] (24.1.2017)
- Työ- ja elinkeinoministeriö*: EU:n koheesipolitiikka. [<http://tem.fi/eu-n-koheesipolitiikka>] (24.1.2017)
- Työ- ja elinkeinoministeriö*: EU:n rakennerrahasto-ohjelmat 2007–2013. [[http://www.tem.fi/alueiden\\_kehittaminen/eu\\_n\\_alue\\_ja\\_rakennepolitiikka/rakennerrahasto-ohjelmat\\_2007-2013](http://www.tem.fi/alueiden_kehittaminen/eu_n_alue_ja_rakennepolitiikka/rakennerrahasto-ohjelmat_2007-2013)] (13.4.2016)
- Työ- ja elinkeinoministeriö*: EU-rakennerrahasto-ohjelmat – osaamista, uudistumista ja elinvoimaa [[http://www.rakennerrahastot.fi/vanhat\\_sivut/rakennerrahastot/tiedostot/eakr\\_2000\\_2006/eu\\_hanke\\_esite.pdf](http://www.rakennerrahastot.fi/vanhat_sivut/rakennerrahastot/tiedostot/eakr_2000_2006/eu_hanke_esite.pdf)]
- Työ- ja elinkeinoministeriö*: Jäsenvaltioiden avoimuusvelvoitteet [[https://www.tem.fi/files/44783/HE\\_lausuntopyyntoversio\\_19\\_helmikuuta.pdf](https://www.tem.fi/files/44783/HE_lausuntopyyntoversio_19_helmikuuta.pdf)]
- Työ- ja elinkeinoministeriö*: Länsi-Suomen EAKR-toimenpideohjelma. Loppukertomus 2007–2013 [<https://www.rakennerrahastot.fi/documents/10179/1286773/L%C3%A4nsi-Suomi+EAKR+2007-2013+loppukertomus.pdf/cc60dcbf-5cec-4d90-8c0d-193ed1ef999f?version=1.0>]

- Työ- ja elinkeinoministeriö:* Rakennerrahastojen ja äkillisten rakennemuutosten hoidon rahoituksesta hallituksen linjaus. TEM:n tiedote 27.3.2013. [[http://tem.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/regeringens-riktlinjer-om-strukturfonder-och-skotsel-av-akut-strukturomvandling](http://tem.fi/artikkeli/-/asset_publisher/regeringens-riktlinjer-om-strukturfonder-och-skotsel-av-akut-strukturomvandling)] (24.1.2017) 2013b.
- Työ- ja elinkeinoministeriö:* Rakennerrahasto-ohjelmakauden 1995–1999 tiedot [[https://www.tem.fi/alueiden\\_kehittaminen/cu\\_n\\_alue\\_ja\\_rakennepolitiikka/rakennerrahasto-ohjelmat\\_2007-2013/aiemmat\\_ohjelmakaudet/1995-1999](https://www.tem.fi/alueiden_kehittaminen/cu_n_alue_ja_rakennepolitiikka/rakennerrahasto-ohjelmat_2007-2013/aiemmat_ohjelmakaudet/1995-1999)] (11.4.2016)
- Työ- ja elinkeinoministeriö:* Rakennerrahasto-ohjelmakauden 2000–2006 tiedot [[https://www.tem.fi/alueiden\\_kehittaminen/cu\\_n\\_alue\\_ja\\_rakennepolitiikka/rakennerrahasto-ohjelmat\\_2007-2013/aiemmat\\_ohjelmakaudet/2000-2006](https://www.tem.fi/alueiden_kehittaminen/cu_n_alue_ja_rakennepolitiikka/rakennerrahasto-ohjelmat_2007-2013/aiemmat_ohjelmakaudet/2000-2006)]
- Työ- ja elinkeinoministeriö:* Rakennerrahasto-ohjelmakauden 2007–2013 tiedot [[http://www.tem.fi/alueiden\\_kehittaminen/cu\\_n\\_alue\\_ja\\_rakennepolitiikka/rakennerrahasto-ohjelmat\\_2007-2013](http://www.tem.fi/alueiden_kehittaminen/cu_n_alue_ja_rakennepolitiikka/rakennerrahasto-ohjelmat_2007-2013)] (13.4.2016)
- Työ- ja elinkeinoministeriö:* Suomen innovaatiojärjestelmän kansainvälisen arvioinnin tulokset ja suositukset. Tiivistelmä 2009. [[http://www.tem.fi/files/25901/Innovaatiojarjestelman\\_arviointi\\_11012010.pdf](http://www.tem.fi/files/25901/Innovaatiojarjestelman_arviointi_11012010.pdf)] Alkuperäiset raportit saatavissa osoitteessa: [www.evaluation.fi](http://www.evaluation.fi).
- Työ- ja elinkeinoministeriö:* Yrityksen kehittämisavustuksen maksatushakemus [<http://www.yrityssuomi.fi/web/guest/lomake?docid=7333>]
- Valtiovarainministeriö:* Eduskunnan tarkastusvaliokunta [<http://vm.fi/eduskunnan-tarkastusvaliokunta>]
- Valtiovarainministeriö:* Osastot [<http://vm.fi/osastot>]
- Valtiovarainministeriö:* Tiedote sähköisestä asiointista 29.9.2016 [[http://vm.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/suomessa-siirrytaan-sahkoiseen-asiointiin](http://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/suomessa-siirrytaan-sahkoiseen-asiointiin)]
- YLE:* Laaja tukirahojen väärinkäytös ilmi Lapissa [<https://yle.fi/uutiset/3-5141158>] (18.7.2017)
- YLE:* Olympiakomitea pettyi hallinto-oikeuden päätökseen – mahdollisiin jättilaskuihin on varauduttu jo aiemmin 4.12.2018 [<https://yle.fi/urheilu/3-10539160>] (5.12.2018)

## Muut lähteet

- Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus:* Lakimies Laura Heinonen sähköpostiviesti 30.10.2018 ohjelmakauden 2007–2013 petostapaukset.
- Työ- ja elinkeinoministeriö:* Alueet ja kasvupalvelut -osasto, Kasvupalvelut, neuvotteleva virkamies Sirpa Hautala sähköpostiviesti 1.2.2016 de minimis -tuet.
- Työ- ja elinkeinoministeriö:* Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tarkastushavainnot loppukokous 17.2.2017. ECA Suomessa.pptx.
- Työ- ja elinkeinoministeriö:* Yrtti-raportointijärjestelmä. Maksettujen EAKR-yritystykien käsittely-aikaraportti 9.10.2018. Saatavissa valitulta aikaväliltä ajantasaisesti.
- Työ- ja elinkeinoministeriö:* Yrtti-raportointijärjestelmä. EAKR-yritystykien takaisinperintöjen käsittelyaikaraportti 9.10.2018. Saatavissa valitulta aikaväliltä ajantasaisesti.
- Työ- ja elinkeinoministeriö:* Alueet ja kasvupalvelut, Koheesio politiikka ja rakennerrahastot, ylitarkastaja Kaisa Saarinen sähköpostiviesti 31.10.2018 ohjelmakauden 2007–2013 petostapaukset.

# I TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA SEN TOTEUTUS

## 1 Yritystukien juridinen viitekehys

### *Tutkimuksen aiheen tarkastelua*

Euroopan Unionin (EU) myöntämän rahoituksen tarkoitus on vipuvoiman antaminen yritysten kehittämistoimiin. EU osallistuu Suomen alueiden kehittämiseen. Tavoitteena on kilpailukyyn ja työllisyyden lisääminen. EU:n rakennerahastot on tarkoitettu pienentämään eurooppalaisten alueiden rakennemuutoksista syntyneitä eroja, ja niiden tuella on tarkoitus kehittää koko Suomea: suomalaisia ihmisiä, yrityksiä ja paikkakuntia. Suomessa toteutetaan viittä alueellista EAKR-ohjelmaa: Etelä-Suomi, Itä-Suomi, Länsi-Suomi, Pohjois-Suomi sekä Ahvenanmaa toteuttavat kukin omaa ohjelmaansa.

Euroopan alueellinen kilpailukyky ja työllisyys -tavoitetta toteutetaan Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) ja Euroopan sosiaalirahaston (ESR) ohjelmilla. Rahoitusta on varattu erikseen jokaiselle vuodelle. Rakennerahastoista (EAKR ja ESR) myönnettävän rahoituksen lisäksi yritystukien myöntämiseen käytetään Euroopan maaseuturahaston rahoitusta. Rahoituksen myöntämisen edellytykset poikkeavat paljon toisistaan, ja kutakin rahoitusta koskee erityislainsäädäntö. EAKR-yritystuet kohdistetaan hankkeisiin, jotka kehittävät yrityksiä, innovaatioiden syntymistä, verkostoitumista ja osaamista. ESR-rahoituksella voi tukea työelämän ja yritystoiminnan kehittämistä lisäämällä työntekijöiden ja yrittäjien osaamista sekä ammatitaitoa. Maaseudun rahoitusta myönnetään hankkeisiin, jotka kehittävät maa- ja metsätalouden kilpailukykyä.<sup>1</sup>

Rakennerahastotukia on ohjelmakaudella 2007–2013 ja 2014–2020 myönnetty sekä EAKR-varoista että ESR-varoista. Näiden lisäksi yritysten tukemiseen on käytetty Euroopan maaseuturahaston rahoitusta.

EU-oikeus ja kansallinen sääntely jättävät viranomaiselle osin laajan harkintavallan takaisinperintämenettelyssä. Tässä tutkimuksessa selvitetään, miten viranomainen on käyttänyt harkintavaltaa takaisinperintämenettelyssä koskien rahoitusta saaneiden yritysten tukipäätöksiä. Yritystuet ovat merkittävä keino edistää kasvua, investointeja ja kansainvälisyyttä yritystoiminnassa. Huomattava osa yrityksistä ilmoittaa, etteivät ne toteuttaisi hanketta ilman myönnettävää avustusta tai että hanke toteutetaan laajempaan, jos avustus myönnetään. Kääntöpuolena avustuksen saamiselle on tuensaajan oikeudellinen epävarmuus tuen maksamisen jälkeen tapah-

---

<sup>1</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2012, s. 17.

tuneiden muutosten johdosta, sillä tuen saamiseen liittyy takaisinperinnän riski. Takaisinperinnällä tarkoitetaan väärin perustein maksetun tuen perimistä takaisin tuensaajalta, koska tukea on maksettu joko liikaa tai tuensaajalla ei ole ollut oikeutta saada tukea. Sillä seikalla, johtuuko väärin perustein maksaminen viranomaisesta vai tuensaajasta, ei ole lopputuloksen kannalta merkitystä. Tuensaajan velvollisuus on palauttaa tuki – mukaan lukien korot – laskettuna siitä päivästä lähtien, jolloin tuki on ollut tosiasiallisesti tuensaajan käytössä.

Ohjelmakaudella 2007–2013 voimassa olleen neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 57 artiklan mukaan aiheettomasti maksetut määrät on perittävä takaisin, jos rakennerahastoista rahoitettuun infrastruktuuri- tai tuotannolliseen investointiin kohdistuu *viiden* vuoden tai jäsenvaltioiden päätöksellä pienten ja keskisuurten yritysten (myöh. pk-yritysten) ylläpitovelvollisuuden alaisten investointien osalta *kolmen* vuoden kuluessa sellaisia huomattavia muutoksia, jotka johtuvat infrastruktuurin omistussuhteissa tapahtuneista muutoksista tai tuotantotoiminnan lopettamisesta ja jotka vaikuttavat hankkeen luonteeseen tai täytäntöönpanon edellytyksiin taikka hyödyttävät aiheettomasti jotakin yritystä tai julkista yhteisöä. Tämä yleisasetuksessa säädetty pysyvyysääntö on johdettu valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetun lain 19 §:ään (1336/2006, myöh. yritystukilaki), jonka nojalla avustuksen saajan taloudellisessa tilanteessa tai avustuksen kohteena olleen omaisuuden omistuksessa taikka hallinnassa ei sallita muutoksia tietyn ajan kuluessa avustuksen maksatusvaiheen jälkeen. Ohjelmakautta 2014–2020 koskevan neuvoston asetuksen (EU) N:o 1303/2013 71 artiklassa säännellään toimien pysyvyydestä, joka on vastaavasti johdettu valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetun lain 19 §:ään (9/2014, myöh. uusi yritystukilaki). Asiallisesti 71 artikla vastaa aiempaa yleisasetuksen 57 artiklan mukaista takaisinperintäsäännöstä.

Avustuksen kohteena olevan omaisuuden pysyvä käyttöaika vaihtelee kolmesta viiteen vuoteen yrityksen koon mukaan. Erityisestä syystä avustuksen myöntävä viranomainen voi määrätä käyttöajaksi enintään *kymmenen* vuotta. Vaikka valtionavustuksesta annetussa laissa (688/2006) ja valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetussa laissa (1336/2006, 9/2014) takaisinperinnän edellytykset on lueteltu, niin valtionavustuksen harkinnanvarainen takaisinperintä aiheuttaa avustuksen saajalle pohdittavaa. Viranomaiselta saatava tulkinta harkinnanvaraiseen takaisinperintään on usein, että asia tutkitaan ja päätetään tapauskohtaisesti. Tämän pohjalta avustuksen saajan on vaikea ennakoida, millaisissa tapauksissa harkinnanvaraista takaisinperintää sovelletaan. Valtiovarainvaliokunnan mietinnössä (9/2001 vp) valtionavustuslain 22 §:ää koskien todetaan, että ”[t]akaisinperintätilanteiden erilaisuudesta johtuen valtionapuviranomaiselle ehdotetaan annettavaksi harkintavaltaa, jonka mukaan valtionapuviranomainen voi määrätä takaisinperinnästä. Tarkoituksena saadun selvityksen mukaan kuitenkin on, että yleensä pykälässä tarkoitetuissa tilanteissa takaisinperintään ryhdyttäisiin ja siitä luovuttaisiin ainoastaan silloin, kun takaisinperintä olisi suhteellisuusperiaatteen vastaista.”

Takaisinperinnän lisäksi avustuksen saajan maksettavaksi lankeavat myös korot, jotka lasketaan avustuksen viimeisimmästä maksupäivästä lähtien. Viranomaisen soveltamasta harkinnasta riippuen takaisinperintämenettelyssä voitiin soveltaa ohjelmakaudella 2007–2013 valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetun lain 28 §:ää takaisinperinnän kohtuullistamiseksi. Ohjelmakaudella 2014–2020 vastaava kohtuullistamissäännös on uuden yritystukilain 29 §:ssä. Kohtuullistamissäännöstä sovellettaessa viranomainen voi päättää, että avustus, sille laskettava korko tai viivästyskorko osittain tai kokonaan jätetään takaisin perimättä, jos takaisinperintä on avustuksen saajan olosuhteissa tapahtuneisiin muutoksiin tai takaisinperinnän perusteena olevaan menettelyyn nähden kohtuutonta. Valtiovarainvaliokunnan mietinnössä (9/2001 vp) valtionavustuslain kohtuullistamissäännöstä todetaan, että ”[p]ykykälässä olevan kohtuullistamista koskevan säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa oikeudenmukaisuuden ja suhteellisuusperiaatteen toteuttaminen sellaisessa yksittäistapauksessa, jossa lain yleisten säännösten mukainen palautus tai takaisinperintä olisivat selvästi saajan kannalta kohtuuttomia. Saadun selvityksen mukaan kyseessä on poikkeussäännös, johon tulee turvautua vain erittäin poikkeuksellisesti.”

Tämän kaltaisessa säädös- ja tulkintaviidakossa viranomaisen menettelytapoihin ja oikeudellisiin periaatteisiin perehtymätön avustuksen saaja, tässä tutkimuksessa yrittäjä, on vaikean asian edessä. Tämän tutkimuksen tavoitteena on antaa kokonaiskuva yritystukiprosessista, tukien takaisinperintäprosessista, viranomaisen velvollisuudesta valtionavustuksen takaisinperintään ja mahdollisuudesta harkinnanvaraiseen takaisinperintään hallinto-oikeudellisten periaatteiden rajoittamina. Tutkimuksessa mukana olevien oikeustapausten ja takaisinperintäpäätösten analysoinnilla pyritään valottamaan ja selkiyttämään viranomaisen harkintavallan laajuutta. Tarkoituksena ei ole pelkästään oikeustapausten systematisointi, vaan tavoitteena on löytää harkintavallan käyttöä koskevia tyypillisiä, vakiintunutta linjaa edustavia tilanteita, joissa viranomainen on käyttänyt harkintavaltaa takaisinperintäprosesseissa. Toisaalta tutkimuksen tavoitteena on selvittää mahdollisia vakiintuneen linjan muutoksia ja siihen johtaneita perusteita koskevia oikeustapauksia hallinnon asiakkaan oikeusturvan näkökulmasta.

### *Lähteet*

Euroopan unionin lainsäädäntö ja kansallinen lainsäädäntö ohjaavat EU-rahoitusta. Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission päätökset ja asetukset sääntelevät rakennerahasto-ohjelmien toimeenpanoa. Euroopan unionin lainsäädännöstä rakennerahastojen korjaustoimia sääntelivät ohjelmakaudella 2007–2013 *yleisasetus* (EY) N:o 1083/2006, *Euroopan yhteisöjen perustamissopimus, varainhoitoasetus* (EY; Euratom) N:o 1605/2002 ja *uusi varainhoitoasetus* (EU, Euratom) N:o 966/2012, *väärinkäytösasetus* (EY; Euratom) N:o 2988/95 sekä *toimeenpanoasetus* (EY) N:o 1828/2006. Ohjelmakaudella 2007–2013 voimassa olleen yleisasetuksen 57 artikla



on asiallisesti takaisinperintänormi, ja se on näistä merkittävin takaisinperintäsääntelyn kannalta. Asetuksen mukaan jäsenvaltion on perittävä takaisin perusteeton tuki eikä takaisinperintä edellytä tuensaajan suostumusta eikä tuensaajasta johtuvaa virheellistä menettelyä. *EAKR-yritystukia koskeva asetus* (EY) N:o 1080/2006 sisälsi EAKR:ää koskevia erityissäännöksiä, joissa määriteltiin, mitä toimia voitiin rahoittaa rakennerahastoja koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi, sekä vahvistettiin EAKR:ää koskevat tehtävät ja toiminta-alue ohjelmakaudelle 2007–2013. Ohjelmakautta 2014–2020 koskevat lisäksi *yleisasetus* (EU) N:o 1303/2013 ja *EAKR-asetus* (EU) N:o 1301/2013, jotka ovat asiallisesti saman sisältöisiä kuin aiemmat säännökset.

EAKR-yritystukia koskevat keskeisimmät kansalliset lait ovat yleislakina noudatettava *valtionavustuslaki* (688/2001) sekä *valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetut lait*<sup>2</sup> (1336/2006 ja 9/2014). Rakennerahasto-ohjelmakauden 2007–2013 sääntely perustui erityisesti valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annettuun lakiin (1336/2006) sekä sitä täsmentävään valtioneuvoston asetukseen (675/2007). Vuonna 2014 alkanutta rakennerahasto-ohjelmakautta koskevia säännöksiä on käsitelty tässä tutkimuksessa erityisesti ohjelmakausien vaihtumisesta aiheutuvien lakimuutosten kannalta. Rakennerahasto-ohjelmakautta 2014–2020 koskee laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi (9/2014) sekä sitä täydentävä valtioneuvoston asetus (716/2014).

*Laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä* (429/2016) sisältää yritystuen myöntämistä koskevia säännöksiä. Ennen vuotta 2016 yritystukien yleisiä edellytyksiä säänteli laki *yritystuen yleisistä ehdoista* (786/1997).

EAKR-yritystukien hallintoviranomaisena toimii työ- ja elinkeinoministeriö. Hallintoviranomaisen apuna toimivat todentamisviranomainen ja tarkastusviranomainen, joille on määrätty Euroopan unionin lainsäädännössä tarkasti omat tehtävänsä. EAKR-yritystukien välittävinä viranomaisina toimivat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (myöh. ELY-keskus). Hallintoviranomainen vastaa rahoituksen hallinnoinnista ja ohjelmien täytäntöönpanosta yleisesti sekä siirtää tarvittaessa hankkeiden toteuttamiseen liittyviä tehtäviä rahoittajina toimiville viranomaisille, ELY-keskuksille.

Valtionavustuslain (688/2001) 5 luvussa säädetään valtionavustuksen palauttamisesta ja takaisinperinnästä. Takaisinperinnän toimeenpano on jaoteltu tuen oma-aloitteiseen palauttamiseen, pakolliseen takaisinperintään ja harkinnanvaraiseen takaisinperintään. Valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi an-

---

2 Yritystukilait koskevat toimenpideohjelmiä, joista on säädetty Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1083/2006 ja vuonna 2013 tilalle säädettyssä neuvoston asetuksessa (EU) N:o 1303/2013. Lisäksi yritystukilakeja voidaan soveltaa puhtaasti kansallisesti rahoitettuihin avustuksiin.

tussa laissa (1336/2006, 9/2014) säädetään niistä perusteista, joita noudatetaan myönnettäessä yrityksen kehittämisavustusta ja yritysten toimintaympäristön kehittämisavustusta (myöh. EAKR-yritystuki). Yritystukilait ovat erityislakeja koskien EAKR-yritystukia, ja ne ovat näin ollen merkittävimpiä lakeja tutkimuksen kannalta. Valtionavustuslakia sovelletaan EAKR-yritystukiin yleislakina soveltuvin osin.

Viranomaisen hallintomenettelyä koskevana yleislakina sovelletaan *hallintolakia* (434/2003) sekä muutoksenhaussa *hallintolainkäyttölakia* (586/1996). Hallintolaki sääntelee viranomaisen hallintotoimissa noudatettavaa menettelyä. Hallintolain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Hallintolainkäyttölakia (586/1996) sovelletaan yleislakina muutoksenhaussa. Valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetun lain nojalla annettuun päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Asianosainen saa kuitenkin hakea oikaisua 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista siltä viranomaiselta, joka päätöksen on tehnyt. Oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen saa hakea valittamalla muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään (yritystukilaki 32 §, uusi yritystukilaki 31§). Yritystukilaeissa säädetty oikaisuvaatimusmenettely vastaa hallintolain 7 a luvun säännöksiä.

Tämän tutkimuksen ulkopuolelle on rajattu rakennerahasto-ohjelmakautta 2007–2013 koskevat *rakennerahastolaki* (1401/2006)<sup>3</sup> sekä *alueiden kehittämislaki* (602/2002)<sup>4</sup>. Alueiden kehittämislakia sovellettiin myönnettäessä tukea alueiden kehittämistä koskeviin hankkeisiin sisäasiainministeriön hallinnonalalla. Aluekehittämisen viranomaisena toimi maakunnan liitto. Rakennerahastolaki sisälsi alueiden kehittämislain nojalla myönnetyn tuen hallinnointiin ja toimeenpanoon liittyvät säännökset<sup>5</sup>.

Virallislähteinä on käytetty erityisesti hallituksen esityksiä eduskunnalle sekä valtiovarainvaliokunnan mietintöjä. Oikeuskäytäntöön liittyen on analysoitu erityisesti kansallisia oikeustapauksia ja takaisinperintäpäätöksiä. Ohjelmakautta 2007–2013 koskeva työ- ja elinkeinoministeriön antama ohje valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetun lain ja valtioneuvoston asetuksen täytäntöönpanosta<sup>6</sup>

---

3 Tämä laki on kumottu alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetulla lailla 17.1.2014/7, joka on ollut voimassa 20.1.2014 alkaen koskien rakennerahasto-ohjelmakautta 2014–2020.

4 Tämä laki on kumottu alueiden kehittämisestä annetulla lailla 29.12.2009/1651. Rakennerahasto-ohjelmakautta 2014–2020 koskeva laki säädettiin 17.1.2014/7, ja se tuli voimaan 20.1.2014.

5 Rakennerahastolain (1401/2006) 46 §:ssä säädettiin takaisinperintää koskevista ilmoituksista ja toimenpiteistä ohjelmakaudelle 2007–2013. Vuonna 2014 voimaan tullessa alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetussa laissa (7/2014) ei säädetä takaisinperintään liittyvistä toimenpiteistä muutoin kuin 44 §:ssä, jonka mukaan: ”Valtion velvollisuuteen suorittaa rakennerahastojen tuki hallintoviranomaiselle siinä tapauksessa, että johtava tuensaaja ei ole saanut perittyä takaisin aiheettomasti maksettuja tukia tuensaajilta, sovelletaan, mitä Euroopan unionin lainsäädännössä säädetään.”

6 Dnro 1949/051/2008 TEM; Päivitetty ohje Dnro TEM/414/00.35.05.01/2010.

oli merkittävin välittävää viranomaista sitova ohje. Ohjeessa oli yksityiskohtaisesti säännelty takaisinperintää koskevasta menettelystä sekä viranomaisen toimivallasta. Asiasisällöltään huomattavasti suppeampi ohjelmakautta 2014–2020 koskeva työ- ja elinkeinoministeriön vastaava ohje<sup>7</sup> sisältää eräitä tärkeitä yritystukia koskevien säädösten soveltamiseen liittyviä asioita.

Valtiontukiin liittyviä tutkimuksia on Suomessa tehty pääasiallisesti viranomais- selvityksin ja asiantuntija-artikkelein. Varsinaisia julkisiin tukiin liittyviä oikeudellisia selvityksiä on tehty Suomessa verrattain vähän. Väitöskirjoja EAKR-yritystukien takaisinperintämenettelystä ja harkintavallasta nimenomaisesti valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetun lain (1336/2006) nojalla tehdyistä takaisinperintätapauksista ei ole tiedossa.

*Mikko Knuutinen* on tehnyt vuonna 2008 liseniaatintyön EU-osarahoitteen tuen takaisinperinnästä tuensaajalta 1995–2006. *Kristian Siikavirran* vuonna 2007 julkaistu väitöskirja Valtiontuki oikeuden ja politiikan yhtymäkohdassa, esimerkkinä ympäristönsuojelu käsittelee ympäristönsuojeluun liittyviä valtiontukia. Siikavirta käsittelee tutkimuksessaan myös yleisiä valtiontukisäännöksiä sekä valtiontuen käsitteeseen liittyviä määrittelyjä. Tämän lisäksi hän sivuaa julkisen tuen takaisinperintäprosessia Suomessa. Siikavirta on myös kirjoittanut yhdessä *Julius Parikan* kanssa kirjan EU:n valtiontukisäännöt. Teos on julkaistu vuonna 2010. Teoksessa määritellään keskeiset valtiontukisäännöksiin kuuluvat käsitteet ja valvonnan menettelytavat. Teos on tehty palvelemaan nimenomaan julkisen sektorin tarpeita. *Mikko Alkion* vuonna 2010 julkaisu teos Valtiontuet käsittelee sekä EU:n että kansallista lainsäädäntöä valtiontuista, ja teoksessa esitellään keskeisiä oikeustapauksia. Viranomaispalveluksia yritystuista on tehty erityisesti työ- ja elinkeinoministeriössä ja Valtiontalouden tarkastusvirastossa.

Hallinto-oikeudellinen kirjallisuus on erityisasemassa tutkimuksen hallinto-oikeuden periaatteita, hyvän hallinnon periaatetta sekä harkintavaltaa ja sitä rajoittavia periaatteita koskevan tutkimuksellisen lähtökohdan johdosta. Myös eurooppaoikeudellista kirjallisuutta sekä erityisesti Euroopan komission julkaisuja hyödynnetään tutkimuksen EU-oikeudesta johtuvan lähtökohdan puitteissa. Lisäksi EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä tarkastellaan tarvittavilta osin. Tutkimuksen pääpaino on kuitenkin kansallisessa yritystukilainsäädännössä ja kansallisissa oikeustapauksissa.

Yritystukien takaisinperintään liittyvien oikeustapausten määrä ohjelmakaudelta 2007–2013 on ollut vähäinen verrattuna myönnettyjen yritystukien määrään. Tämä ei poikkea aikaisempien ohjelmakausien tilanteesta. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa (myöh. KHO) on käsitelty valtiontukien takaisinperintää koskevia tapauksia vain muutamia kaikkien ohjelmakausien aikana. Tämän vuoksi KHO:ssa käsitellyissä oikeustapauksissa on huomioitu myös aiempien ohjelmakausien takaisinperintäpäätöksiä. KHO on antanut menneillään olevalla ohjelmakaudella 2014–2020

---

7 Dnro TEM/1012/03.01.04/2015; Päivitetty ohje Dnro TEM/2431/03.01.04/2017.

muutamia valtiontukiin liittyviä ratkaisuja, joita on käsitelty tässä tutkimuksessa aiempien ratkaisujen vähäisyyden vuoksi, ja samalla on saatu selville oikeuskäytännön kehitystä EU-osarahoitteisten yritystukien alkuvuosista aina tähän päivään saakka. Tuoreen oikeuskäytännön tarkastelulla on pyritty hahmottamaan niitä oikeudellisesti relevantteja seikkoja, joille tuomioistuimet ratkaisuharkinnassaan ovat antaneet merkitystä. KHO:n ratkaisuissa on huomioitu myös muiden rahastojen kuin Euroopan aluekehitysrahaston oikeuskäytäntö, siltä osin kuin ne ovat analogisesti verrattavissa EAKR-yritystukiin.

Tämän lisäksi ELY-keskuksen antamia takaisinperintäpäätöksiä on käytetty tässä tutkimuksessa esimerkinomaisesti havainnollistamaan yritystukilain suhteellisen suppeita takaisinperintäsäännöksiä sekä viranomaisen harkintavallan laajuutta takaisinperinnän ja kohtuullistamisen edellytyksiä arvioitaessa. Viranomaiskäytäntöä sekä viranomaisen sisäisiä ohjeita ja määräyksiä on tarkasteltu empiirisin havainnoin hallinnosta käsin.

## 2 Tutkimuskohde ja sen rajaus

Valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetut lait koskevat sekä puhtaasti kansallisia yritystukia<sup>8</sup> että EU-osarahoitteisia yritystukia<sup>9</sup>. Tutkimuksen pääpaino on EU-osarahoitteisten yritystukien tarkastelussa ohjelmakaudella 2007–2013. Valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annettu laki (1336/2006) kumottiin ja tilalle säädettiin uusi vastaava laki vuonna 2014 (9/2014). Ohjelmakauden 2014–2020 yritystukia käsitellään kyseistä ohjelmakautta säätelevän lain pohjalta. Koska ohjelmakausi 2014–2020 on ollut käynnissä jo yli puolenvälin, on ollut perustelua käsitellä voimassa olevaa lainsäädäntöä edellisen ohjelmakauden lainsäädännön rinnalla.

Puhtaasti kansalliset yritystuet on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle. Euroopan sosiaalirahasto ja Euroopan maaseuturahasto on niin ikään rajattu tutkimuksen ulkopuolelle, koska kyseisiä rahastoja koskeva lainsäädäntö on eriytynyt yritystukien EAKR:ää koskevista säädöksistä ja koska tukien myöntämisen perusteet ja kohdejoukko poikkeavat huomattavan paljon toisistaan. Vaikka aihetta lähestytään EAKR-yritystukien näkökulmasta, oikeuskäytännössä on huomioitu muut rahastot, siltä osin kuin niillä on analogisesti merkitystä tutkimuskohteelle. Rahastojen vertailua ei katsota tässä tutkimuksessa aiheelliseksi tutkimuksen lähtökohtien takia.

---

8 Puhtaasti kansallinen rahoitus tarkoittaa yritystukea, jota myönnetään hankkeeseen ilman sitä vastaavaa Euroopan unionin rakennerahastojen rahoitusta.

9 EU:n rakennerahasto-ohjelmaan kuuluvien yritystukien rahoitukseen osallistuvat EU:n rakennerahastot 50 %:n osuudella, ja jäsenvaltion rahoitusosuus yritystuista on 50 %:ia.

Tässä tutkimuksessa keskitytään erityisesti EAKR-yritystukien EU- ja kansalliseen sääntelyyn sekä välittävän viranomaisen<sup>10</sup> harkintavallan<sup>11</sup> laajuuteen yritystukiprosessin eri vaiheissa ja erityisesti yritystukien takaisinperinnässä. Tutkimuksessa keskitytään tarkastelemaan erityisesti kolmatta EU-ohjelmakautta, jonka alkuperäisen suunnitelman mukaan tuli päättyä 31.12.2013. Jatkoaikaa ohjelmakaudelle annettiin kuitenkin huhtikuun loppuun 2015, johon asti ohjelmakaudelle varattua rahoitusta voitiin myöntää. Viimeiset maksut ja oikaisut suoritettiin vuoden 2015 lopussa, ja ohjelmakausi saatiin suljettua. Vuonna 2014 alkanutta rakennerahasto-ohjelmakautta koskevia säännöksiä on käsitelty tässä tutkimuksessa erityisesti ohjelmakausien vaihtumisesta aiheutuvien lakimuutosten kannalta.

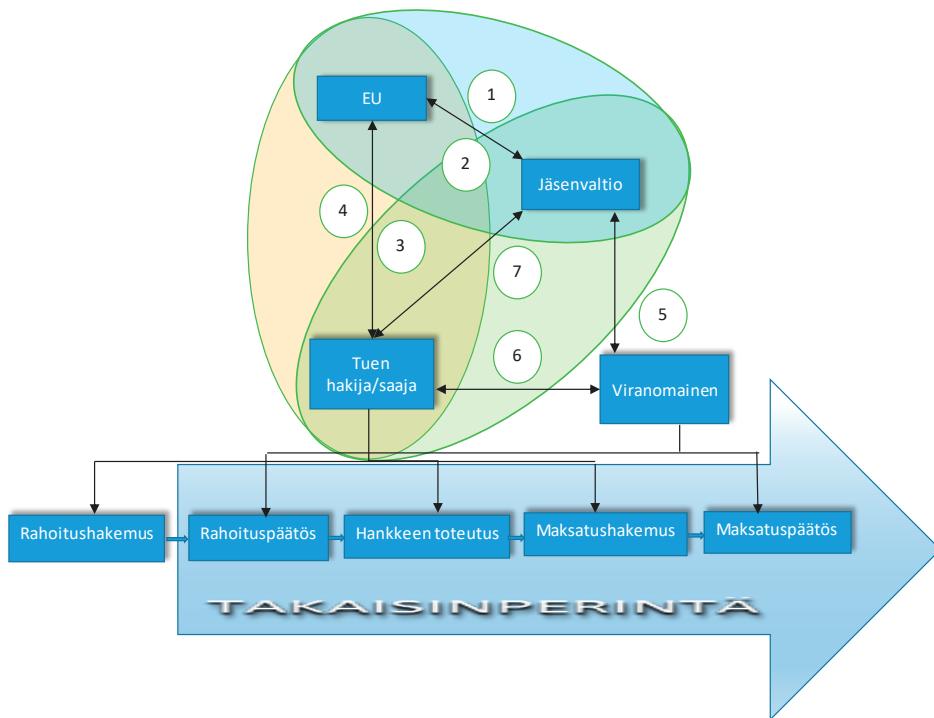
Tutkimus on ajankohtainen erityisesti, koska ohjelmakausi 2007–2013 on päättynyt ja koko ohjelmakauden laajuista selvitystä takaisinperintöjen määristä ja laajuudesta ei ole tehty. Kyseisen ohjelmakauden päättymisen jälkeen tehtävä takaisinperintätarkastelu on perusteltua, sillä erityisesti hankkeen pysyvyyssäännöksiin liittyvät takaisinperintäpäätökset käsitellään ensin oikaisuvaatimusmenettelyssä, jonka jälkeen varsinainen muutoksenhaku lainkäyttöviranomaisiin on mahdollista. Määrällisesti merkittävin osa yritystukihankkeista päättyy ajallisesti ohjelmakauden loppuvaiheessa. Tämä on ollut trendinä erityisesti vuonna 2013 päättyneellä ohjelmakaudella, jolloin hankkeiden toteutusaikoihin myönnettiin huomattavan paljon jatkoaikoja.

Seuraavassa kuviossa jäsenellään EU:n, jäsenvaltion, kansallisen viranomaisen ja tuensaajan välisiä relaatioita yritystukiprosessissa. Kuviossa esitetään myös yritystukiprosessin elinkaari tuenhakijan ja -saajan sekä viranomaisen näkökulmasta ja lisäksi kuvataan prosessin eri osa-alueiden liittyminen takaisinperintään:

---

10 Rakennerahastolain (1401/2006) 9 §:n mukaan ”[v]älittäviä toimielimiä ovat rakennerahastovaroja käyttävät ministeriöt, keskushallinnon virastot, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä maakunnan liitot. Välittäviä toimielimiä ovat myös valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetussa laissa (443/1998) tarkoitettu erityisrahoitusyhtiö ja muu vastaava valtion kokonaan tai osittain omistama yhtiö sekä muut viranomaiset tai laitokset, joille on siirretty hallinto- ja todentamisviranomaisen tehtäviä. Välittävien toimielinten tehtäviin sovelletaan, mitä niistä jäljempänä tässä laissa ja muualla laissa erikseen säädetään.”

11 Harkintavallalla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa liikkumavaraa, jota viranomainen voi käyttää päätöksenteossa lain sääntelemissä rajoissa ja jota sekä ohjaavat että rajoittavat yleiset hallinnon oikeusperiaatteet. Harkintavallan käyttämiseen liittyy harkintavallan väärinkäytön kieltö, joka estää viranomaista käyttämästä toimivaltuuttaan muuhun tarkoitukseen, kuin mitä varten se on annettu. *Kulla* (2013, s. 34) määrittelee harkinnanvaraisen ratkaisun siten, että viranomaisella on hallinnolliseen tarkoituksenmukaisuuteen perustuvaa valinnanvaraa useamman vaihtoehdon välillä.



*Kuvio 1 Yritystuen elinkaari takaisinperinnän näkökulmasta*

Turkoosi: EU:n valtiontukisäännökset EU vs jäsenvaltio.

Keltainen: EU:n takaisinperintäsäännökset EU vs tuensaaja (koskevat tuensaajaa, koska EU:n rahoitus tuesta 50 %:a).

Vaaleanvihreä: Kansalliset takaisinperintäsäännökset jäsenvaltio vs tuensaaja (koskevat tuensaajaa, koska valtion rahoitus tuesta 50 %:a).

1. Jäsenvaltio on ilmoittamisvelvollinen EU:lle valtiontuesta.
2. Komissio joko hyväksyy valtiontuen tai hylkää valtiotuen sääntöjenvastaisena.
3. Ilmoittamattoman sääntöjenvastaisen valtiontuen takaisinperintäriski kohdistuu tuensaajaan, vaikka laiminlyönnin on tehnyt jäsenvaltio.
4. Tuensaajaan kohdistuu EU-lainsäädännön mukainen, yhteismarkkinoille soveltumattoman tuen takaisinperintäriski.
5. Jäsenvaltion ja viranomaisen välillä on hallinto- ja valvontasuhte.
6. Yritystuki prosessi ml. mahdollinen takaisinperintäprosessi toteutetaan välittävän viranomaisen ja tuensaajan yhteistyössä.
7. Tuensaajaan kohdistuu kansallisen lainsäädännön mukainen takaisinperintäriski.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden yhteisvaikutuksia yritystuen saajan kannalta. Keskeisenä tavoitteena on selvittää EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden muodostaman kokonaisuuden relevantteja oikeussääntöjä ja oikeuskäytäntöä, jotta yritystukien takaisinperintään soveltuva oikeudellinen sisältö erityisesti yritystuen saajan näkökulmasta saadaan selville.

Tutkimuksen keskeisenä teemana ovat yritystuen saajan oikeusturvanäkökohdat. Yritystukiin liittyvät oikeusturvakeinot jakaantuvat kansallisiin oikeussuojakeinoihin ja EU:n tarjoamiin oikeussuojakeinoihin. Erityisenä osiona tarkastellaan Euroopan oikeusasiamiehelle tehtävien kantelujen merkitystä yritystukien kannalta. Euroopan oikeusasiamiehen vuoden 2014 vuosikertomuksessa keskeisenä teemana oli EU:n rahoittamat ohjelmat ja hankkeet.

Tutkimuksessa tarkastellaan myös Euroopan petoksentorjuntaviraston (OLAF) tehtäväkenttään kuuluvan petoksentorjunnan yhteyttä EU:n osarahoittamiin yritystukiin<sup>12</sup>. Lisäksi tutkimuksessa kartoitetaan ongelmakohtia, jotka vaikeuttavat petoksentorjuntatoimia EU:ssa. Erityisesti jäsenmaiden lainsäädännössä ja toimintatavoissa on eroja, minkä vuoksi julkisten varojen suojaa ei ole yhtenäistetty. Tämän vuoksi Euroopan parlamentti on hyväksynyt 5. heinäkuuta 2017 direktiivin unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin. Pyrkimyksenä on yhdenmukaistaa rikosten ja seuraamusten määritelmiä. Direktiivi toimii myös oikeusperustana Euroopan syyttäjänvirastolle, jonka perustamisesta 20 EU-maata on päättänyt 8. kesäkuuta 2017.

OLAF auttaa EU-varoja hallinnoivia viranomaisia tunnistamaan petostyyppejä sekä kehityssuuntia, uhkia ja riskejä. Yritystukien osalta tarkoituksena on ensiksi kiinnittää entistä enemmän huomiota EU-varojen tukiohjelman mukaiseen käyttöön alkaen tukea hakevien yritysten kanssa välittömässä yhteistyössä olevista viranomaisista. Toiseksi näiden tukiviranomaisten tulee raportoida tukiohjelmaan tai tukeen liittyvistä sääntöjenvastaisuuksista ja petosepäilyistä hallinnoivalle viranomaiselle työ- ja elinkeinoministeriöön, joka raportoi edelleen komissiolle ja petoksentorjuntavirastolle.

Huomioitavaa on, että tukiviranomaisen raportointivelvollisuuden lisäksi kuka tahansa voi tehdä petosilmoituksen OLAFille verkkolomakkeella. Euroopan petoksentorjuntavirasto on ainoa EU:n elin, jonka tehtävänä on havaita, tutkia ja estää EU:n varoja koskevia petoksia. OLAF tekee tutkimuksensa itsenäisesti, mutta samalla se on osa Euroopan komissiota. Tutkimuksen jälkeen OLAF antaa suosituksia jäsenmaille siitä, mihin toimenpiteisiin tulisi ryhtyä, ja seuraa myös suositusten noudattamista. Suomessa ilmi tulleet avustuspetokset käsitellään kansallisesti rikoslain 29 luvun mukaisesti.

EU-tuomioistuimien ratkaisut ovat saaneet kansallisesti laajasti julkisuutta erityisesti takaisinperintään liittyvissä tapauksissa. EU:n rahoittamien yritystukien saamisen koetaan olevan jossain määrin ns. ”helppoa rahaa”, samalla kun taustalla olevien EU:n asetusten ja direktiivien sekä kansallisten säännösten muodostama valtaisa oikeussääntöjen kokonaisuus on usein tuenhakijan ja -saajan näkökulmasta tulkinnaltaan vaikeaselkoinen. Tämä kansallisen sekä EU-oikeuden oikeussääntöjen ja oikeuskäytännön hierarkia ja vuorovaikutus näyttäytyy yritystuen saajalle monimutkaisena sovellettavien normien viidakkona, johon yrittäjällä ei välttämättä ole aikaa tai mahdollisuuksia perehtyä. Sinänsä yksinkertaiselta vaikuttavan yritystuen myöntämismenettelyn taustalla onkin lukuisa joukko säännöksiä, joihin tulisi kiinnittää huomiota EU:n osarahoittaman tuen hakemisvaiheessa, jotta välttyttäisiin jälkikäteisiltä seuraamuksilta ja erityisesti takaisinperinnöiltä.

---

12 OLAF tutki vuosina 2010–2015 yli 1 400 tapausta ja suositteli yli 3 miljardin euron takaisinperintää EU:n talousarvioon.

Kansallisen lainsäädännön osuus tutkimuksessani on merkittävä, vaikkakin yritystukilaki ja -asetus sisältävät kapea-alaisesti säännöksiä tärkeistä ja keskeisistä teemoista. Säädöksen niukkuus johtaa taas säädöksiä soveltavan viranomaisen harkintavaltaan.<sup>13</sup> Tämän vuoksi olen käsitellyt erityisesti yritystuen myöntö- ja maksamisprosesseja tuenhakijan ja -saajan kannalta verraten yksityiskohtaisesti. Jotta takaisinperintäprosessia voi ymmärrettävästi kuvata, tulee siihen vaikuttavien perusteiden olla selvillä. Yritystukiprosessi muodostaa kokonaisuuden, jonka osa-alueina voidaan esittää yksinkertaisesti tuen hakeminen, tuen myöntäminen, tuen maksaminen ja mahdolliset seuraamukset eli ns. korjaavat toimenpiteet.

Mahdollisilla seuraamuksilla tarkoitetaan tuen takaisinperinnän lisäksi tuen oma-aloitteista palauttamista ilman takaisinperintäpäätöstä, maksatuksen keskeytystä ja tutkintapyyntöä poliisille mahdollisen avustuspetoksen tai muun avustusrikoksen yhteydessä. Korjaavana toimenpiteenä voidaan suorittaa myös tukikelvottomien menojen vähentäminen maksatushakemuksen käsittelyn yhteydessä. Yritystuen hakeminen, myöntäminen ja maksaminen pohjautuvat erityisesti kansalliseen lainsäädäntöön ja oikeuskäytäntöön, joiden on kuitenkin pysyvä EU-oikeuden asettamissa hyväksyttävyyden rajoissa. Jäsenvaltioiden tuomioistuimien näkökulmasta EU-oikeus on oikeuslähteenä yhtä velvoittavaa kuin kansallinen lainsäädäntö<sup>14</sup>.

---

13 Säännösten niukkuudesta johtuen myös vakiintuneet toimintatavat ja käytännöt ohjaavat viranomaisen päätösharkintaa. Kansalliset ministeriön ohjeet ja suositukset ovat merkityksellisiä tukiviranomaisen päätöksiä ohjaavina tekijöinä. EU:n komission antamat suuntaviivat ja menettelytapoihin liittyvät suositukset ohjaavat EU:n valtiontukisäännöksiin liittyvissä asioissa. Vakiintuneita käytäntöjä (*Informal Governance*) yritystukiin ja erityisesti niiden takaisinperintään liittyen tarkastellaan tapauskohtaisesti tutkimuksen eri osioissa. Ks. tarkemmin *Kleine* 2010. Tältä osin *Poundin* esittelemän *Law in Books – Law in Actions* -dikotomiaa sovelletaan analysoitaessa säädöksen ja vakiintuneiden menettelytapojen suhdetta.

14 *Siltala* (2003, s. 249–256) asettaa hierarkiassa EU-lainsäädännön korkeammalle kuin kansallisen lainsäädännön, perustuslaki mukaan lukien, tuomioistuimen ratkaisuharkintaa ohjaavana tekijänä. Tämä on tietenkin perusteltua, koska EU-oikeuden yleisten oikeusperiaatteiden, erityisesti etusijaperiaatteen ja välittömän oikeusvaikutuksen periaatteen, mukaan EU-oikeus syrjäyttää sen kanssa ristiriidassa olevan kansallisen säännöksen riippumatta tämän asemasta kansallisessa säädöshierarkiassa.

*Ojanen* (LM 2003, s. 1153–1154) esittää, että etusijaperiaate tulee sovellettavaksi vasta, kun EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden väliset jännitteet on koetettu purkaa kansallisen oikeuden EU-oikeuden mukaisella tulkinnalla, eikä ristiriita poistu myöskään kansallisen ja EU-oikeuden soveltamisalojen tarkemmalla määrittelyllä.

*Karhun* mukaan perustuslain, EU-oikeuden ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden sijoittaminen uudeksi ylimmän hierarkian tasoksi näyttäisi olevan yksinkertainen tapa sisällyttää uudemman oikeuskäytännön piirteet oikeuslähteoppiin. Vahvasti velvoittavien lähteiden joukkoon tulisi uudeksi luokaksi ”erityisen vahvasti velvoittavat” oikeuslähteet. Tähänkin ratkaisuun sisältyy ongelmia erityisesti demokratian toteuttamisen ja parlamentarismien näkökulmasta. Ks. aiheesta tarkemmin *Karhu* LM 2003, s. 794–798.

Ks. myös *Pennanen* 2008, s. 179–188; *Nuotio* (LM 2004, s. 1267–1291), joka pohtii artikkelissaan oikeuslähteiden ja yleisien oppien suhdetta ja kuvaa tiivistetysti oikeustieteilijöiden näkemyksiä asiasta. EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö on keskeinen EU-oikeuden lähde, koska se on osa kansallista oikeusjärjestystä ja velvoittaa kansallisia viranomaisia. Jäsenvaltiot ovat sitoutuneet EU:n perussopimuksista koostuvaan primaarioikeuteen ja hyväksyneet täten myös EU-tuomioistuimen toimivallan antaa auktoritatiivisia tulkintoja sekä perussopimusten että sekundaarilainsäädännön



Kansallisessa tukilainsäädännössä painottuvat sanktio- ja motivointinäkökohdat, kun taas EU:n säädösten tavoitteena on kilpailutilanteen palauttaminen ennalleen<sup>15</sup>.

Euroopan unionin komissiolla on valtiontukien osalta laaja ja yksinomainen vastuu tukien yhteismarkkinoille soveltuvuuden arvioinnissa. Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (myöh. SEUT) 108 artikla antaa komissiolle yksinomaisen toimivallan tarkastaa kaikki jäsenvaltioiden käyttämät ja suunnittelemat tukiohjelmat ja yksittäiset tuet. Jo myönnetyn ja kielletyksi katsotun valtiontuen saaminen johtaa lähes aina tuen takaisinperintään. Kantelun komissiolle sääntöjenvastaisesta valtiontuesta sekä kanteen EU-tuomioistuimelle voivat tehdä useat tahot, kuten sekä yksityiset henkilöt että oikeushenkilöt. Asianomainen osapuoli, jonka etuihin tuen myöntäminen vaikuttaa, voi tehdä komissiolle kantelun oletetusta kielletystä valtiontuesta. Komission päätökseen tyytymätön asianosainen voi tarvittaessa riitauttaa asian unionin tuomioistuimessa tai unionin yleisessä tuomioistuimessa. Kanteen voi nostaa asianosainen, jonka oikeuteen tai velvollisuuteen päätös vaikuttaa suoraan ja erikseen.

Tuensaajan on syytä huomioida, että vaikka viranomaiselle kuuluukin valtiontuen ilmoittamisvelvollisuus komissiolle, niin tämän velvollisuuden laiminlyönti voi johtaa sääntöjenvastaisen tuen takaisinperintään. Takaisinperintään liittyy erityisesti luottamuksensuoja tuensaajan näkökulmasta EU-oikeuden oikeusperiaatteena. Tuensaaja voi saada luottamuksensuojaa vain siinä tapauksessa, että tuensaaja on varmistanut, että kyseistä ilmoittamismenettelyä on noudatettu. Vastaanottaessaan tuen yrityksen tulee siis selvittää, onko kyseessä valtiontuki ja onko komissio hyväksynyt tuen yhteismarkkinoille sopivaksi. Ellei näin ole, takaisinperintä voidaan toteuttaa muusta kuin tuensaajasta johtuvasta syystä eikä tuensaaja voi vedota vilpittömään mieleen. Jos siis viranomainen ei täytä ilmoittamisvelvollisuuttaan, seuraamuksesta vastaa tuensaaja, joka on hyötynyt SEUT 107(1) artiklan mukaisesti kielletystä valtiontuesta. Yrityksen näkökulmasta tällainen tilanne voi johtaa kohtuuttomaan lopputulokseen ja aiheuttaa ylimääräisiä taloudellisia rasituksia, jos sääntöjenvastainen tuki peritään takaisin korkoineen.

Eurooppaoikeudellisen sääntelyn lähtökohtana on, että valtiontuki on kielletty, ellei sitä ole erikseen sallittu perustamissopimuksen nojalla. Komissiolle on mahdollisuus myöntää poikkeuksia valtiontukia koskeviin kieltoihin. Tämän tutkimuksen

---

säännöksistä. EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännöstä ilmenevien yleisten oikeusohjeiden asema ja merkitys oikeuslähteiden hierarkiassa on sen sijaan haastava, eikä sitä ole pystytty asettamaan yksiselitteisesti tietylle tasolle. Ks. *Havu* 2013, s. 23–36. Asiasta kirjoittaa myös *Siltala* 2003, s. 249–250.

15 Siikavirta jakaa jo myönnetyn tuen siirtämisen takaisin tukiviranomaiselle kolmeen tavoitteeseen: 1. Takaisinperintä toimii sanktiona tuensaajaa kohtaan, jos tuensaaja toimii vilpillisesti hakien tukea väärin tiedoin tai käyttäen tukea ehtojen vastaisesti. 2. Takaisinperintä tai tuen palauttaminen vaikuttaa yrityksen päätöksentekoon sen harkitessa myönnetyn tuen tavoitteiden vastaisia toiminnan muutoksia. 3. Takaisinperinnällä voidaan pyrkiä palauttamaan vääristynyt kilpailutilanne. (*Siikavirta* DL 2007, s. 630–631.)

kohteena olevat yritystuet on ilmoitettu komissiolle ohjelmakaudella 2007–2013 yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (EY) N:o 800/2008 nojalla tai de minimis -asetuksen (EY) N:o 1998/2006 nojalla. Ohjelmakauden 2014–2020 yritystukia koskevat uusi yleinen ryhmäpoikkeusasetus (EU) N:o 651/2014 ja uusi de minimis -asetus (EU) N:o 1407/2013. Näiden avustusten takaisinperintäriski sääntöjenvastaisen valtiontuen nojalla on näin ollen hyvin vähäinen.

Yritystuen käyttökohteeseen tai tuensaajaan liittyvät muutokset tuen maksatusten jälkeen voivat myös aiheuttaa tuen takaisinperintäseuraamuksia ja voivat tulla odottamattomana yllätyksenä vielä vuosien jälkeen tuen maksatuksesta. Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 artiklan 57 mukainen pysyvyyssääntö johdettiin valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetun kansallisen lain 19 §:ään (1336/2006). Jos sovelletaan edelleen samaa pykälää, avustuksen saajan taloudellisessa tilanteessa tai avustuksen kohteena olleen omaisuuden omistuksessa taikka hallinnassa ei sallittu muutoksia tietyn ajan kuluessa avustuksen maksatusvaiheen jälkeen. Ohjelmakautta 2014–2020 koskevat vastaavat säännökset ovat neuvoston asetuksen (EU) 1303/2013 71 artiklassa ja uuden yritystukilain (9/2014) 19 §:ssä.

Takaisinperintää koskevat kansalliset säännökset jättävät hyvin laajan harkintavallan ja tulkintavaihtoehtoja säännöksiä soveltavalle viranomaiselle. Lähtökohtana tulisi olla, ettei takaisinperintä aiheuta tuensaajalle ylimääräistä haittaa verrattuna tukiohjelmalla ja lainsäädännöllä tavoiteltuihin päämääriin. Tämän vuoksi takaisinperintäsäännösten tulkinnanvaraisuus on ongelmallista tuensaajan kannalta. Tutkimuksen tavoitteena onkin avata viranomaisen harkintavallan laajuutta verrattuna tuensaajan oikeusturvanäkökohtiin oikeuskäytännön avulla.

Oikeuskäsityksen mukaan yrityksen tulisi voida luottaa viranomaisen tekemän tukipäätöksen pysyvyyteen, mutta toisaalta perusteetonta etua koskee palautusvelvoite. Koska viranomaiselle ei ole säädetty varsinaista sanktiota ilmoittamisvelvollisuuden rikkomuksesta, tulee pohdittavaksi, voiko yritys vedota viranomaisen tekemään virheeseen muutoin ja kattaa näin syntyneet vahingot. Kyseeseen tulee tällöin viranomaisen vahingonkorvausvastuun arvioiminen. Ensiksi tulee arvioida, onko virheellisestä päätöksestä aiheutunut vahinkoa. Jos katsotaan, että vahinkoa on aiheutunut, niin seuraavaksi tulee arvioida, onko viranomainen toiminut päätöstä tehdessään tuottamuksellisesti. Oikeusperusta pohjautuu perustuslain 118.3 §:ään, jossa säädetään viranomaisen korvausvelvollisuudesta. Asiasta säädetään tarkemmin vahingonkorvauslain (412/1974) 3 luvun 2 §:ssä, jonka mukaan julkisyhteisöllä on korvausvastuu, kun toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu.<sup>16</sup>

Yritystukien takaisinperintään liittyvänä keskeisenä teemana on takaisin perittävän tuen, sille laskettavan koron tai viivästyskoron kohtuullistaminen. Yritystukilaki mahdollistaa kohtuullistamisen takaisinperintäpäätökseen liittyvänä toimen-

---

<sup>16</sup> *Siikavirta* LM 2010, s. 633–636.

piteenä, mutta viranomaiselle on annettu laaja harkintavalta soveltaa säännöstä. Takaisinperintään liittyvä kohtuullistamisen mahdollisuus voi olla tuensaajalle merkityksellinen huojennus. Tämän vuoksi kohtuullistamisen oikeudellista ulottuvuutta tarkastellaan oikeuskäytännön valossa. Huomioitavaa on, että EU:n valtioneuvoston päätöksissä ei ole vastaavaa kohtuullistamisperiaatetta tai säännöstä. Muutoinkin kaikenlaisiin maksuhuojennuksiin suhtaudutaan EU-oikeudessa huomattavasti tiukemmin kuin kansallisessa hallinto- ja oikeuskäytännössä. Tuen takaisinperinnästä säädettiin neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 14 artiklassa<sup>17</sup>, jonka mukaan takaisinperinnässä noudatettavan menettelyn tuli mahdollistaa komission päätöksen välitön ja tehokas täytäntöönpano. Komission päätöksen nojalla tehdyt takaisinperinnät osalta ei näin ollen voitaisi soveltaa kansallisia säännöksiä, kuten valtionavustuslain 26 §:n mukaista sekä yritystukilain 28 §:n ja uuden yritystukilain 29 §:n mukaista kohtuullistamista tuen takaisinperinnässä.

### **Keskeisimmät tutkimusongelmat ovat:**

1. Millä edellytyksillä yritystukia voidaan myöntää, maksaa ja periä takaisin?
2. Millaisia vaikutuksia yritystukiprosessin eri vaiheilla on tukien takaisinperintään?
3. Millaista ja minkä laajuista viranomaisen harkintavaltaa sisältyy takaisinperintämenettelyyn?
4. Miten viranomaisen harkintavalta yritystukiprosessissa vaikuttaa takaisinperintämenettelyyn?
5. Miten viranomaiset valvovat yritystukien käyttöä, ja mitä vaikutuksia valvonnalla on yritystukien takaisinperintään?
6. Miten eurooppaoikeudellinen valtioneuvoston sääntely ja siihen liittyvä menettely vaikuttavat yritystukien takaisinperintään?
7. Miten yksittäisen yrityksen asema ja oikeusturva taataan yritystukiprosessin eri vaiheissa? Mitä oikeusturvakeinoja yritystuen takaisinperinnän kohdeksi joutuvalla tuensaajalla on käytössä kansallisen ja EU-lainsäädännön mukaisesti?
8. Miten rakennerahasto-ohjelmakausien 2007–2013 ja 2014–2020 vaihtuessa yritystukien lainsäädäntömuutokset sekä alueellisten EAKR-toimintaohjelmien eroavaisuudet vaikuttavat tuensaajan oikeusasemaan?

Tutkimuksen lähtökohtana on EAKR-yritystukien muuttuva maailma. Seitsenvuotinen ohjelmakausi ei ole pitkä laajojen investointien tai kehittämishankkeiden toteuttamiselle, mutta toisaalta yrityksen taloudellinen tilanne voi muuttua siinä

---

<sup>17</sup> Ko. asetus on kumottu neuvoston asetuksella (EU) N:o 2015/1589, jonka vastaava tuen takaisinperintää koskeva säännös on 16 artiklassa.

ajassa hyvin merkittävästi. Takaisinperinnällä puututaan jälkikäteen yritystuen saajan jo saatuihin etuuksiin. Takaisinperintäprosessi jakautuu pakolliseen ja harkinnanvaraiseen takaisinperintään. Erityisesti harkinnanvarainen takaisinperintä voi aiheuttaa yritystuen saajalle merkittävää epävarmuutta maksatuspäätöksen pysyvyydestä. Oleellinen kysymys on tällöin, miten määräytyy hallinnon asiakkaiden, tässä tapauksessa yrittäjien, asema ja oikeudet sekä mitä hyvää hallintoa toteuttavalta viranomaiselta edellytetään takaisinperintäprosesseissa. Tutkimuksessa tarkastellaan perinteisiä hallinto-oikeudellisia teemoja EU:n rakennerahastojen muuttuvassa maailmassa.

### 3 Tutkimusmenetelmä

Tutkimus on pääpainoltaan oikeusdogmaattinen, jolloin tutkimuksen keskeisenä tehtävänä on selvittää voimassa olevan lainsäädännön sisältöä tutkimusongelman kannalta. Se selvittää tietyissä oikeusyhteisöissä voimassa olevaa oikeutta tulkinnallisilla menetelmin oikeuslähteistä saatavan tiedon avulla. Lainopilla tarkoitetaan voimassa olevan oikeuden sääntöjen tulkintamista ja systematisointia sekä oikeusperiaatteiden punnintaa ja keskinäistä tasapainottamista osana päätöksentekoa<sup>18</sup>. Perinteisesti oikeustieteilijän työ on rinnastettu tuomarin työhön ja on korostettu lainoppia tutkimuksen lähtökohtana. Samalla on painotettu oikeuden tutkimista sisäisestä näkökulmasta käsin, jolloin tarkastelun kohteena on oikeusjärjestys ja siihen kuuluvien sääntöjen sisältö. Ulkoinen näkökulma oikeuteen taas korostaa oikeuden tutkimista eräänä yhteiskunnan osa-alueena, toisin sanoen säännönmukaisuuksien tutkimista.<sup>19</sup> Tällaiset empiirisiä menetelmiä käyttävät tutkimukset katsotaan tavallisesti oikeussosiologisiksi tutkimuksiksi, vaikka empiria voi liittyä muihinkin oikeuden yleistieteisiin<sup>20</sup>. Oikeusjärjestystä voidaan siis lähestyä kahdes-

---

18 *Aarnio* 1978, s. 52; *Siltala* 2003, s. 137–139; *Aarnio* (1997, s. 35–36; 2006, s. 237) on määritellyt oikeustieteen metodin näkökulmaksi oikeuteen, jossa käytetään harkintaa tai punnintaa säännösten tulkinnassa ja normien soveltamisessa käytäntöön. Oikeudellisen ajattelun metodi ei ole mekaaninen, yksikäsitteisiä sääntöjä noudattava prosessi, joka on luonteenomaista teknisen ja luonnontieteiden tutkimuksen menetelmille.

19 *Ervasti* LM 1998, s. 365–366. Sisäistä tarkastelukulmaa edustavat tyypillisesti tuomari ja hallintovirkamies. He toimivat järjestelmän mukana, sen osina. Heidän suhdettaan oikeustieteeseen voi kuvata seuraavalla kysymyksellä: minkä säännön mukaan on toimittava? Yhteiskuntatieteilijä on taas ulkopuolinen havainnoija, joka on ensisijaisesti kiinnostunut toisten subjektien käyttäytymisestä ja säännönmukaisuuksista. Oikeustieteen harjoittaja toimii sen sijaan ulkoisen ja sisäisen näkökulman välimaastossa. Hän ei ota tuomarinroolia, mutta tiedonintressi on kuitenkin lähempänä tuomaria kuin yhteiskuntatieteilijää. (*Aarnio* 1989, s. 54–61. Ks. myös *Aarnio* LM 1993, s. 695–710.)

20 Perinteisen lainopin metodista poikkeaviksi oikeustieteen yleistieteiksi katsotaan esimerkiksi oikeusvertailu, oikeushistoria ja oikeustaloustiede (*Ervasti* LM 1998, s. 367). Ks. oikeussosiologiaa lähellä olevista tutkimusaloista tarkemmin sekä empiiristen tutkimuksen määritelmistä *Alvesalo – Ervasti* 2006, s. 11–13, 23.

ta eri näkökulmasta: kun oikeustieteilijän on suotavaa tutkia oikeutta perinteisen lainopin mukaisesti sisäisestä näkökulmasta, niin muiden tieteenalojen edustajien näkökulma oikeuteen on ulkoinen.

Oikeusdogmatiikka on perinteisesti vieroksunut empiiristä lähestymistapaa oikeuteen, jolloin perustavanlaatuisesti kysymykseksi on noussut, miksi näin on<sup>21</sup>. Tällöin pohdinnan keskeiseksi näkökulmaksi on noussut olemisen ja pitämisen välinen raja. Lainoppi ymmärretään normatiiviseksi tieteeksi, minkä katsotaan merkitsevän sitä, että olemisen (*Sein*) ja pitämisen (*Sollen*) maailma on tarkasti erotettava toisistaan. Oikeusnormit liittyvät pitämisen maailmaan ja muut tieteet olemisen maailmaan. Kategoriaerottelu kuuluu *Kelsenin* puhtaan oikeusopin peruslähtökohtiin, joissa olemisen ja pitämisen erottelun on oltava ehdoton. Sama ero leimaa filosofian kaavaa *Humen* giljotiinin mukaisesti: Tosiasioista ei voi johtaa normeja eikä arvoja. Toisin sanoen siitä seikasta, miten asiat todellisuudessa ovat, ei voida johtaa mitään siihen nähden, miten niiden pitäisi olla.<sup>22</sup>

Oikeusteoreetikko Hans Kelsenin edustaman oikeuspositivismin perusajatuksena on, että oikeustiede tulee vapauttaa kaikista sille vieraista aineksista, sillä täysin kiistämättömästi oikeustiede on sekaantunut psykologiaan, sosiologiaan, etiikkaan ja poliittiseen teoriaan. Puhtaan oikeusopin tavoitteena on luoda vakaa perusta yksinomaan oikeuteen kohdistuvalle tiedolle. Kelsenillä on selvä vastaus oikeuden ontologiaan, mitä oikeus on: oikeus on pitämistä. Normien maailma on erotettava faktuaalisesta maailmasta, ja nämä osiot ovat toisistaan riippumattomia.<sup>23</sup> Puhtaan

---

21 *Hirvonen* on vastannut seuraavasti kysymykseen, miksi lainoppi ei pelkästään ole riittävä menetelmä oikeudellista tutkimusta tehtäessä: ”monesti lainopillinen tutkimus joutuu tarkastelemaan oikeutta jonkin muun oikeustieteen osa-alueen näkökulmasta.” Lainopin taustalla olevan oikeusteorian tarpeellisuutta ei tule kiistää, mutta tämän lisäksi oikeustieteen harjoittajalta edellytetään yhä enemmän oikeuden monitieteisiä taitoja. (*Hirvonen* 2011, s. 55–57.)

*Kultalahden* väitöskirjaa koskevan vastaväittäjien lausunnossa (*Aarnio – Riepula* LM 1991, s. 448) asiaan pyritään vastamaan näin: ”Analyttisen oikeustieteen osalta vastaus on yksiselitteinen. Se seuraa sanotun suuntauksen perusasettamuksista. Koska *Sein* (oleminen) ja *Sollen* (pitäminen) on leikattava toisistaan eroon *Humen* giljotiinin vaatimalla tavalla, ei *Sollenin* maailmaa voida tutkia *Seinin* maailman metodein eikä päinvastoin. Oikeusdogmatiikka on *välttämättä* analyttistä luonteeltaan. Kirkkaimmillaan tämä perusteeksi on luonnollisesti Hans Kelsenin ’Puhtaassa oikeusopissa’, mutta se liittyy tavalla taikka toisella myös kaikkiin muihin ’lakipositivistisiin’ lähestymistapoihin.”

22 *Aarnio* 1989, s. 62, 86; *Laakso* 2012, s. 49. Vrt. *Ervastin* (2013, s. 5) näkemykseen: ”Oleminen ja pitäminen ovat väistämättä sidoksissa toisiinsa ja lomittuvat juridiikassa vetoketjun tavoin.”

*Tuori* (LM 1993, s. 722–740) on puolestaan hahmottanut oikeudellisiksi *osanottajiksi* oikeudellisen kentän sisäpuolella olevat oikeudelliset ammattilaiset, kuten oikeustieteilijät, ja *havainnoitsijoiksi* oikeuden ulkopuoliset toimijat, kuten sosiologit. Näiden asemien välinen ero ei samaistu kuitenkaan sisäisen ja ulkoisen näkökulman välisen eroon. Sekä osanottaja että havainnoitsija voi valita näkökulmien väliltä.

*Halttusen* (1993, s. 44) mukaan empiristinen keino on ainoa tapa, jolla voidaan siirtyä puhumaan siitä, miten asioiden pitää olla, siihen, miten asiat ovat.

23 *Kelsen* 1968, s. 1. Vrt. *Aarnio* (2006, s. 183) näkee oikeuden ontologian harvinaisen pulmallisena asiana. Vaikeutena on selvittää, mitä ”olemassaolo” normien kohdalla tarkoittaa, koska normit kuuluvat ”toisenlaiseen maailmaan” kuin minkä fyysisesti käsitämme olemassaolona.

oikeusopin lähtökohtana on tutkia, miten yksilöiden pitää käyttäytyä, mutta ei sitä, miten he tosiasiallisesti käyttäytyvät. Tämä erottelu on ehdoton, koska normatiiviset tieteet ja muut tieteet kuuluvat eri kategorioihin lähtökohtansa, tarkastelutapansa ja metodinsa perusteella. Kelsenin puhtaan oikeusopin suhdetta yhteiskunta- tai muihin tieteisiin voidaan kuvata hyvin yksiselitteisesti: kumpikin tutkimusmetodi saa vaikuttaa yksinomaisina menetelminä ja kumpikin omana erillisenä tutkimusalanana<sup>24</sup>.

Jo vuonna 1910 amerikkalainen *Roscoe Pound* kiinnitti huomiota kriittisessä kirjoituksessaan oikeudellisen teorian (*Law in Books*) ja tosiasiallisen juridisen käytännön (*Law in Action*) väliseen eroon. Poundin mukaan oikeuden muuttuvaisuutta tuli korostaa formaalisen oikeusajattelun sijasta. Pound kirjoittaaakin: ”Nykyään, kun kaikki muut tieteet, luonnontieteiden herättämänä, ovat luopuneet tekemästä johtopäätöksiä ennalta määrättyistä käsityksistä, sellainen on edelleen hyväksytty metodi oikeustieteessä”. Pound viittaa artikkelissaan *Ulrich Zasiuksen* vuonna 1520 esittämään lausumaan, jossa oikeustieteen roolia muihin tieteisiin punnitaan kriittisesti: ”Kaikki tieteet ovat riisuneet törkyiset vaatteensa, vain oikeustiede jää ryysyhinsä”.<sup>25</sup> Tämän tarkoituksena oli arvostella oikeustieteen muuttumattomuutta; kun muut tieteet ovat ottaneet vaikutteita humanistien klassisista teksteistä, oikeustiede pysyttelee erillään muista vaikutteista ylhäisessä yksinäisyydessään.

Kyseinen ajattelu oikeudellisen teorian ja käytännön välisestä erosta on herättänyt vilkasta keskustelua myös Suomen oikeustieteilijöiden piirissä. Lukuisissa artikkeleissa on pohdittu oikeustieteen tehtävää ja sen suhdetta yhteiskuntatieteisiin sekä oikeuden yhteiskunnallista merkitystä. Uraauurtavaa keskustelua on ylläpitänyt *Kaijus Ervasti*, joka on pohtinut useissa kirjoituksissaan ja luennoissaan empiirisen tiedon käyttämistä oikeustieteessä sekä oikeustieteen suhdetta empiirisiin yhteiskuntatieteisiin. Ervasti lausuukin paikkansa pitävän totuuden siitä, että vaikka maailma ja oikeustiede muuttuvatkin koko ajan, niin kysymys oikeustieteen asemasta ja suhteesta muihin tieteisiin on edelleen ajankohtainen<sup>26</sup>. Erytyisesti keskustelua on aiheuttanut, voidaanko oikeustieteessä käyttää yhteiskuntatieteissä kehitettyjä empiirisiä menetelmiä ja millainen suhde tällaisilla metodeilla tehdyillä tutkimuksilla on perinteiseen lainoppiin. Seuraavassa on esitelty joitain näkökulmia asiasta.

*Tolonen* on lausunut edelleenkin laajasti voimassa olevan käsityksen oikeustieteen suhteesta yhteiskuntatieteisiin: oikeustieteen tutkijoita pidetään empiirisen tiedon käyttäjinä aloittelijoina. Yhteiskuntatieteilijät ovat vieneet käsityksen jopa niin pitkälle, että perinteinen oikeustiede empiirisen tarkastelutavan puuttumisen vuoksi ei ole oikea tiede lainkaan. Tolonen pyrkii kuitenkin artikkelissaan osoittamaan, että empiirisen tiedon asema

24 *Laakso* 2012, s. 41–61. *Siltala* on nimennyt Kelsenin edustaman puhtaan oikeusopin tutkimusotteen metodiseksi paralleelimallikiksi (1997, s. 287–289).

25 *Pound* 1910, s. 25.

26 Ks. esim. *Ervasti* LM 1998, s. 364–388.

oikeustieteessä on analoginen sen aseman kanssa yhteiskuntatieteissä. Empiirisellä tiedolla tarkoitetaan havaintoihin perustuvaa tietoa, jonka rooli yhteiskuntatieteissäkin on kaikkea muuta kuin yksiselitteinen. Oikeustieteen tutkimuskohteena on yhteiskunnallinen valta tai ainakin keskeinen osa siitä, ja samaa valtaa tutkivat myös eräät muutkin yhteiskuntatieteet. Erottavana tekijänä on, että oikeustiede tutkii vallankäyttöä normatiivisten systeemien avulla. Keskeiseksi seikaksi muodostuu tällöin faktisen (oikeus- ja viranomaiskäytännön sekä muun) vallankäytön asema, johon liittyvät havainnot voidaan luokitella empiirisiksi havainnoiksi.<sup>27</sup>

Myös *Siltala* on pohtinut yhteiskuntatieteellisen metodin soveltamisedellytyksiä lainopissa. Hän jakaa lainopin ja yhteiskuntatieteiden suhdetta jäsentävät tutkimusotteet neljään eri ryhmään: 1) metodinen reduktiomalli, 2) metodinen yhdistelmämalli, 3) metodinen synkretismi ja 4) metodinen paralleelimalli. Hänen oma esityksensä on ns. tutkimuksellinen vuorovaikutusmalli: ”Lainopin ja yhteiskuntatieteiden käyttämät tutkimusmenetelmät tulee pitää tiukasti erillään, mutta niiden saavuttamat tulokset – siis lainopin tuottama normitieto ja yhteiskuntatieteiden tuottama deskriptiivinen tieto yhteiskunnasta – saavat vapaasti ylittää tieteiden välisen raja-aidan.” Siltalan esittämän mallin lähtökohtana on Kelsenin puhdas oikeusoppi, mutta lainopin aidosti tulkinnallinen tehtävä tulee ottaa paremmin huomioon. Tämä tarkoittaa oikeuden yhteiskunnallisten vaikutusten silmälläpitoa laintulkinnassa, mistä seuraa, että lainoppi on aina myös yhteiskuntatutkimusta, voimassa olevien oikeusnormien tulkintaa ja systematisointia yhteiskunnallisissa kontekstissa.<sup>28</sup>

*Aarnion* puolustaman analyttisen oikeustieteen lähtökohtana pidetään oikeustieteen ja yhteiskuntatieteen erottamista pohjautuen olemisen ja pitämisen maailmaan. Oikeus kuuluu pitämisen maailmaan, ja yhteiskuntatieteelliset empiiriset tutkimukset kuuluvat olemisen todellisuuteen. Aarnio korostaa, että siltaa näiden kahden maailman välillä ei ole. Kriittisessä artikkelissaan Aarnio toteaa, että tällaiset vaatimukset oikeustieteen muuttamisesta yhteiskuntatieteeksi tarkoittavat jopa vaatimusta oikeusdogmatiikan kuolemantuomiosta. Oikeustieteen perustehtävänä on viimeiset tuhat vuotta ollut ja on edelleen selvittää säädösten sisältöä. Tämä tehtävä on asetettu oikeustieteelle, jonka on myös kyettävä kyseinen tehtävä täyttämään. Oikeussäännösten selvittäminen on yksinkertaisuudessaan tekstien tulkintaa, jossa käytetään työkaluina laintulkintametoja ja oikeuslähdeoppia. Tällä oikeustieteelle asetetulla tehtävällä on hyvin vähän yhteistä empiiristen yhteiskuntatieteiden kanssa. Hänen mukaansa käytännön juristit, tuomarit sen enempää kuin maallikotkaan eivät kysele empirian perään oikeudellisten ongelmien äärellä.

27 *Tolonen* 1976, s. 593–609.

28 *Siltala* 1997, s. 279–290. Ks. myös tutkimuksellisen vuorovaikutusmallin tarkempi määritelmä: *Siltala* 2003, s. 921.

Aarnio toteaakin, että empiria on hyvä renki mutta huono isäntä; tieto siitä, miten asiat ovat, ei auta sen seikan selvittämisessä, miten niiden pitää olla.<sup>29</sup> Jos oikeustieteellisessä tutkimuksessa käytetään kuitenkin muitakin lähestymistapoja kuin lainoppia, niin empiirisesti tehtävänsä määrittävä yhteiskuntatiede voi olla ainoastaan ”aputyömiehen” roolissa suhteessa lainoppiin. Tällöin empiirisen tutkimuksen tehtävänä on tuottaa lainopille aineistoa, jota voidaan käyttää hyväksi normien tulkinnassa tai joka auttaa ymmärtämään oikeudellisten instituutioiden toimintaa.<sup>30</sup> – Tutkimuksen tekijä ei yhdy Aarnion näkemykseen empirian vähäisestä merkityksestä käytännön oikeudessa, sillä empirian merkitys korostuu juuri käytännön oikeuselämässä. Reaalimaailmaa koskevien havaintojen ja kokemusten pohjalta pystytään hyödyntämään aikaisempaa tietoa, kun tehdään päätöksiä esimerkiksi viranomaistoiminnassa. Suuri merkitys on laajaa harkintavaltaa sisältävillä viranomaispäätöksillä. Aiempaa tuomioistuin- ja viranomaiskäytännön merkitystä ei tule tällöin väheksyä. Myös lainvalmistelutyössä empirian käyttö on tärkeää, jotta voidaan arvioida lakien ja tuomioiden vaikutuksia kansalaisiin aiemman kokemuksen pohjalta ja tuottaa mahdollisimman luotettavaa tietoa.

*Ervasti* pohtii kysymystä, etteikö oikeudellinen toiminta ilman suhdetta ”empiiriseen todellisuuteen” ja sitä kautta mahdollisesti luotettavaan tietoon siitä voi johtaa irrationaaliin tai jopa kontrolloimattomiin tuloksiin<sup>31</sup>. Vrt. Aarnion näkemykseen, jonka mukaan tulkinta ei ole empiirinen asia eikä tietyn säännön sisältöä ole mahdollista määrittää sosiologian kokemusperäisin menetelmin. Sääntöhän ei ole olemassa kokemusmaailmassa. Oikeusajattelun ongelma onkin vain siinä, ettei oikeudellinen todellisuus ole samanlainen kuin arkimaailma.<sup>32</sup> *Ervastin* mukaan on vaikeaa kuvitella, että laintulkintaa harjoitettaisiin ilman mitään tietoa reaali maailmasta, vaikka oikeudellista tulkintaa ei voidakaan johtaa suoranaisesti empiirisistä faktoista. Tällöin oikeustiede jää täysin abstraktiksi oppirakennelmaksi, jolla ei ole mitään yhteyttä käytännön oikeuselämään.<sup>33</sup> Tämän tutkimuksen lähtökohdat perustuvat *Ervastin* näkemykseen.

*Korkea-Ahon*, *Koulun* ja *Lindforsin* mukaan todellisuudesta täysin irrotettu puhdas lainoppi on mahdoton ideaali. Käytännössä tutkijat ankkuroivat tutkimuksen enemmän tai vähemmän todellisuuteen kuin puhdas ideaalimalli olettaa. Toisaalta todellisuuden olemusta on syytä pohtia kyseisessä kontekstissa. Yksinkertaisimmillaan todellisuus voidaan määrittää oikeudellisessa tutkimuksessa soveltamiskäytännöllä.<sup>34</sup>

29 *Aarnio* Oikeus 1996, s. 223–226.

30 *Aarnio* LM 1993, s. 698 ja 709.

31 *Ervasti* LM 1998, s. 376.

32 *Aarnio* 1989, s. 46.

33 *Ervasti* LM 1998, s. 376; *Ervasti* 2004, s. 13.

34 *Korkea-Aho – Koulu – Lindfors* Oikeus 2002, s. 358–360.



Husa antoi vastineen Aarnion Oikeus-lehdessä vuonna 1996 julkaistuun artikkeliin Oikeus-lehden seuraavassa numerossa, jossa hän puolusti väitöskirjansa näkemyksiä. Husa perustelee empiirisen aineiston mukaan ottamista oikeudelliseen tutkimukseen sillä, että se tarjoaa lisäargumentaatiomateriaalia. Empirian avulla voidaan löytää argumentteja konstruoitaessa tulkintasuosituksia ja osittain perustella normatiivisia tulkintalauseita. Tämän vuoksi Husa ei näe mitään syytä, miksi tällainen empiirinen apuväline kiellettäisiin metodologisena apuvälineenä. Lisäksi Husan mukaan ei ole olennaista pohtia pitämisen ja olemisen eroja ja sitä, mihin kategoriaan oikeustiede kuuluu. Sen sijaan on oleellista havaita, että kyse on vallitsevan asiantilan metodologisesta tunnustamisesta: elämä ja liike on se, joka pitää lainopinkin liikkeessä.<sup>35</sup>

Aarnion näkemykselle vastakkaista näkökulmaa edustavien *Riepulan* ja *Kivivuoren* mukaan analyttinen oikeus oli erkaantunut yhteiskunnallisesta kontekstista ja tämän vuoksi empiirinen metodi tuli omaksua oikeuden tutkimisessa. Riepulan mukaan yhteiskunnallisen ulottuvuuden ja ristiriitojen selvittäminen on oikeustieteen tehtävä samoin kuin muidenkin yhteiskuntatieteiden. Kivivuori taas esitti, että oikeustiede on poliittista vaikuttamista, jossa olennaista oli yhteiskunnan rakenteellis-toiminnallinen kokonaisuus, johon liittyviä kysymyksenasetteluja tulee tutkia lainopin lisäksi yhteiskuntatieteellisin metodein.<sup>36</sup>

Aarnion ja Riepulan vastakkaisten näkemyksien väliin sijoittuvan *Kultalahden* tutkimusotteen mukaan empiirinen tieto voi lomittua normatiivis-analyttisen sääntötiedon lomaan. Hänen väitöskirjansa virallisten vastaväittäjien (Aarnion ja Riepulan) lausunnossa todettiin, että Kultalahden väitös oli tuolloin pisimmälle viety yritys Suomessa yhdistää kaksi tutkimusotetta. Yrityksessään Kultalahti on joutunut taiteilemaan kahden elementin, olemisen ja pitämisen, välillä. Empiirisen oikeustutkimuksen kehittymisen kannalta väitöskirjalla on kuitenkin merkittävä asema.<sup>37</sup>

Methodiseen yhdistelmämalliin perustuvissa tutkimuksissa kahta eri tutkimusmetodia sovelletaan vuorotellen. Tällöin metodit eivät sotkeennu keskenään vaan lähestymistapana käytetään esimerkiksi lainoppia ja yhteiskuntatieteiden metodia. *Heikki Toiviaisen* väitöskirja *Introduction to Finnish business law* on yhdistelmä lainopillisen ja taloustieteellis-sosiologisen näkökulman metodeja, jolloin tutkimusmetodi on normatiivis-sosiologinen. Malli on lähtökohdiltaan kiinnostava. Tutkimuksessa sovelletaan sekä perinteistä puhdasta lainoppia, jolloin tutkitaan pätevällä tavalla voimassa olevia oikeusnormeja, että samanaikaisesti mutta erillisellä metodilla käyttäytymisen säännönmuokkauksia yhteiskuntatieteen keinoin. Huomioitava kuitenkin on Kelsenin

35 Husa Oikeus 1996, s. 310–325.

36 Siltala 1997, s. 279–290; Aarnio Oikeus 1996, s. 223–226; Laakso 2012, s. 96.

37 Aarnio – Riepula LM 1991, s. 446, 458.

puhtaan lainopin lähtökohdat, joiden mukaan samassa tutkimuksessa ei eri metodien yhdistäminen ole sallittua edes esitysteknisesti. Lisäksi useiden erilaisten metodien hallitseminen riittävän hyvin voi olla haastavaa.<sup>38</sup>

Metodinen synkretismi -tutkimusote edustaa *Siltalan* mukaan tarkastelutapaa, jossa oikeustiede määritellään erilaisten metodisten lähestymistapojen leikkauspisteenä, jolloin mitään näistä metodeista ei aseteta ensisijaiseksi toisiinsa nähden. Metodinen synkretismi -tutkimusotteen tavoitteena ei ole lainopillisen näkökulman eliminoiminen tutkimuksesta mutta riskinä on, että se katoaa muiden metodien ja lähestymistapojen taustalle. Lainoppi on näin ollen vain yksi näkökulma oikeuteen ja samalla yhtä perusteltu kuin muutkin metodit. Esimerkkinä tällaisesta tutkimuksesta on *Backmanin* teos Oikeustiede yhteiskuntatieteenä.<sup>39</sup>

*Lehtimaja* on arvioinut artikkelissaan käytännön juristin ja oikeustieteen tutkijoiden roolijakoa. Lehtimaja kannustaa käytännön juristeja oivaltamaan oman toiminnan tieteellisen arvon, jota kautta vuorovaikutus käytännön juridiikan ja teoreettisemman yliopistojuridiikan välille syntyisi. Tämä vuorovaikutus todellisten käytännön ongelmien ja abstraktiotason pohdiskelun välillä voisi olla hedelmällistä molemmiin puolin.<sup>40</sup>

*Tala* on nähnyt ongelmaksi myös sen, ettei yhteiskunnassa ole mitään palautejärjestelmää, joka automaattisesti ja selkeästi toisi esiin, miten lainsäädännökset toteutuvat ja vaikuttavat yhteiskunnassa. Sama puute koskee lainlaadintaa. Lakiuudistusten kannalta lain vaikutusten seuraaminen on tarpeellista.<sup>41</sup> Kyseinen ongelma koskee käsillä olevan tutkimuksen kohteena olevia määräaikaisia yritystukilakeja. Rakennerahasto-ohjelmakausittain säädettävien yritystukilakien vaikutuksien arviointi on tärkeää erityisesti takaisinperintämenettelyn ja pysyvyyssäännösten takia. Yritystukilakien vaikutukset voivat ulottua vuosia lain muuttumisen jälkeenkin ja aiheuttaa merkittäviä seuraamuksia yritystukien saajille eli toisin sanoen yrittäjille.

*Aarnion* sekä *Kivivuoren* ja *Riepulán* jo 1970-luvulta asti käymiin keskusteluihin ja vastakkaisten argumenttien esittämiseen mahtuu vuosikymmenten ajan useita suuntauksia.<sup>42</sup> *Laakson* vuonna 2012 valmistuneessa teoksessa Lainopin teoret-

38 *Siltala* 1997, s. 285–286.

39 *Siltala* 1997, s. 286–287.

40 *Lehtimaja* LM 1981, s. 588–597.

41 *Tala* Oikeus 2004, s. 390–391.

42 *Antero Jyränki* käsitteli rehtori Esko Riepulán juhlaseminaarin 8.5.2006 puheenvuorossaan Tampereen koulukuntaa. 1970-luvulta alkaneen koulukunnan metodisena perusratkaisuna oli käyttää empiirisiä tutkimusmenetelmiä. Jyränki toteaa, että nykyiset oikeustieteilijät tietävät, että oikeustieteen käsite on sisällöltään väljentyneet ja tutkimuksen ala laventunut kysymyksenasetteluiltaan ja lähestymistavoiltaan: ”Muutos on ulottunut kaikille oikeudenaloille ja sen mukaisia töitä julkaistaan kaikkien yliopistojen piirissä. Näin pitkälle on tultu, ja se on hyvä asia.” (*Jyränki* 2006.)

tiset lähtökohdat käsitellään kattavasti yleisiä oikeusteoreettisia teemoja. Laakso toteaa alkusanoissaan, että vaikka kaikki on jo aiemmin sanottu moneen kertaan, niin toisaalta ajat muuttuvat ja me muutumme niiden mukana. Laakson teoksen luvussa 3.4 Suomalaista realismia tarkastellaan empiiriseen oikeustutkimukseen liittyviä näkökohtia 1970-luvulta lähtien tähän päivään asti. Laakson oma kanta empiiriseen tutkimusotteeseen ei jää epäselväksi: empiiris pohjaista tietoa voidaan käyttää täydennyksenä tai lisänä oikeusdogmaattisessa tutkimuksessa. Loppupäätelmänä on yleisesti tunnettu totuus, että pyrkimys muuttaa lainoppi empiiriseksi yhteiskuntatieteeksi on epäonnistunut. Empirismmin tieteenteoreettiset lähtökohdat ja perusteet eivät sovellu tänä päivänä sen paremmin kuin vuosikymmeniä taaksepäinkään ajateltuna lainopillisten kysymysten tarkastelun filosofiaksi. Lainoppi nimittäin pohjautuu normatiiviseen kysymyksenasetteluun, ja tästä empiristisessä yhteiskuntatieteiden metodissa ei ole kysymys.<sup>43</sup>

Lainopillisen näkökulman vahva perinne oikeustieteessä näkyy siten, että empiriaa käyttävien tutkijoiden kirjoituksissa on jouduttu lähinnä puolustamaan ”poikkeavaa” kantaa, sillä lainoppi on vanha ja suhteellisen selkeä metodinen tutkimusote. Muiden metodien kuin lainopin käyttöä ei ole yleisesti hyväksytty oikeustieteessä, joten perusteluvollisuus on uusilla suuntauksilla. Käsillä oleva tutkimus pohjautuu *Ervastin*<sup>44</sup> näkemykseen siitä, että samassa tutkimuksessa voidaan käyttää hyväksi sekä lainopin menetelmiä että empiiristä lähestymistapaa. Kun oikeustieteen tutkimus nähdään jatkumona, jonka toista ääripäätä edustaa puhdas lainoppi ja toista edustavat muut empiirisesti painottuneet teoriat, niin näkökulmien väliin voi sijoittaa eri tavalla painottuneita tutkimuksia.

Vaasan yliopiston järjestämällä oikeustieteen päivillä vuonna 2012 OTM *Ville Komulaisen* artikkeli käsitteli vertailevaa oikeutta ja epäpuhdasta oikeusoppia. Erytisesti johdantokappaleesta nousi esiin mielenkiintoinen teema koskien Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan strategia-asiakirjaa, joka oli aiheuttanut kovaa kritiikkiä perinteisen positivistisen oikeusopin kannattajien keskuudessa. Strategian taustamuistiossa painotettiin oikeuden yhteiskuntakeskeisten tutkimusotteiden tukemista sekä oikeuden yleistieteellisyyden ja muunkin kuin puhtaan oi-

---

43 Ks. *Laakso* 2012, s. 96–103. Laakso näkee Kelsenin puhtaan lainopin kuitenkin suppea-alaisena nykyisen monitahoisien sääntelyjärjestelmän kannalta. Erytisesti kansainväliset sopimukset ja EU-oikeuden normistot ovat tuoneet merkittävän lisän kansalliseen oikeusjärjestelmään. (*Laakso* 2012, s. 46.) Vrt. jotkin oikeudenalat, kuten insolvenssioikeus, on katsottu toisia empiriamyönteisemmiksi (*Korkea-Aho – Koulu – Lindfors Oikeus* 2002, s. 355–357). Oikeustutkimuksen piirissä empiirisiä menetelmiä on hyödynnetty jo pitkään, vaikkakin vähemmän lainoppiin verrattuna (*Tala Oikeus* 2004, s. 393).

Ks. myös *Aarnion* artikkeli oikeuden muuttumisesta: Mitä seuraavaksi? (LM 1998, s. 983–991). Aarnio toteaa Laakson kanssa samalla linjalla pysytellen, että tulevaisuudessa oikeustiede ”empiiristyy” tuskin sen enempää kuin tähänkään asti mutta oikeustiede voi olla mahdollisesti nykyistä yhteiskunnallisempaa tai ainakin nykyistä tietoisempaa omasta yhteiskunnallisuudestaan. Oikeustieteellä on jopa mahdollisuudet nousta takaisin tärkeimmäksi yhteiskuntatieteeksi; valinta on oikeustieteen.

44 *Ervasti* LM 1998, s. 372.

keusopin lähestymistapojen ottamista huomioon oikeustieteellisessä tutkimuksessa. Strategian taustamuistiota vastaan laaditun kannanoton mukaan perinteisen positivistisen oikeusopin tulee säilyä korvaamattomasti ensisijaisessa asemassa muihin lähestymistapoihin nähden. Kannanoton mukaan strategiassa on näin ollen ajautettu väärille urille.<sup>45</sup> Vastustuksesta huolimatta Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekuntaneuvoston vahvistamat oikeustieteellisen tutkimuksen painoalat sisältävät ensimmäisenä kohtanaan oikeuden teoreettiset, yhteiskunnalliset ja kulttuuriset perusteet: ”Sisältää useita oikeudenaloja ja lähestymistapoja sekä viittaa muun muassa yleisten oppien vahvaan asemaan, mutta myös oikeuden yhteiskunnallisen vaikuttavuuden huomioon ottamiseen.”<sup>46</sup>

Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan strategialinjaukset korostavat nykyisen suuntauksen etenemistä. Perinteisen puhtaan lainopin metodin yksinomaisen soveltaminen oikeustieteellisessä tutkimuksessa ei ole enää riittävää. Maailman taloudellinen muutos, Euroopan oikeudellinen integraatio ja kansainvälistyminen tuovat lisähaasteensa oikeudelliseen tutkimukseen. Empiiriset vaikutteet näkyvät enemmän tai vähemmän myös oikeustieteessä. Teoreettiset ja kaukana todellisuudesta olevat tutkimukset palvelevat lähinnä akateemista tiedeyhteisöä. Joissakin tapauksissa saatetaan tutkia instituutioita tai ongelmia, joita ei reaali maailmassa välttämättä esiinny<sup>47</sup>. Myös argumentaation laatu voi heiketä, jolloin perusteluita ei voi juurikaan hyödyntää lainsoveltamisessa.<sup>48</sup> Empiiriselle tutkimukselle on toki tarvetta sekä tieteellisestä että käytännön näkökulmasta katsottuna. Etenkin oikeusjärjestyksen kehittämisen ja lainvalmistelun kannalta on välttämätöntä saada tietoa siitä, miten järjestelmä toimii tai miten kansalaisten oikeusturva toteutuu käytännössä. Tämän pohjalta voidaan laatia uusia lakeja tai muuttaa entisiä.

Empiirisiä menetelmiä voidaan hyödyntää selvittäessä lainsäädännön muutosten ja erilaisten toimenpideohjelmien vaikutuksia yksilöihin, yrityksiin ja koko yhteiskuntaan. Myös näiden muutosten todellisia vaikutuksia yhteiskunnassa voidaan selvittää jälkikäteen. Lainmuutoksen jälkeen onkin tärkeää selvittää, miten muutokset ovat käytännössä vaikuttaneet yhteiskunnassa ja kuinka lain tarkoitus on toteutunut. Hallintotoimintaan kohdistuvassa empiirisessä tutkimuksessa voidaan selvittää hyviä ja toimivia hallintoperiaatteita ja hyvän hallinnon perusteiden turvaamista viranomaistoiminnassa. Viranomaisten toimintaa tutkimalla taas voidaan selvittää viranomaisten vakiintuneita käytäntöjä, jotka voisivat olla hyväksyttävii oikeuslähteiksi oikeudellisessa argumentaatiossa.<sup>49</sup> Tällaisiin viranomaisen muodos-

45 *Komulainen* 2012, s. 102.

46 *Strategia-asiakirja ”Tutkimuksen painoalat oikeustieteellisessä tiedekunnassa”* Oikeustieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto 28.9.2010, vahvistettu 1. kohta kuten aikaisemminkin 10.9.2013. Saatavilla [www-osoitteessa http://www.helsinki.fi/oikeustiede/strategiat/tutkimuksen\\_painoalat.htm](http://www.helsinki.fi/oikeustiede/strategiat/tutkimuksen_painoalat.htm).

47 Ks. myös *Ervasti* 2004, s. 12–15.

48 *Korkea-Aho – Koulu – Lindfors* Oikeus 2002, s. 360.

49 *Keinänen – Väättänen* 2015, s. 3–6.

tamiin vakiintuneisiin käytäntöihin tulee kuitenkin suhtautua pidättyväisesti, koska niillä ei ole sitovan oikeuslähteen asemaa.

Empiiristen tutkimusten lisäarvo korostuu tilanteissa, joissa laki ja lainvalmistelumateriaali jättävät lainsoveltajalle laajan harkintavallan. Tämä tulee esille tutkimuksen kohteena olevien yritystukien takaisinperintämenettelyssä ja hallinnon asiakkaan eli yritystuen saajan oikeusturvassa ja yhdenvertaisessa kohtelussa, jolloin oikeustieteellisen tutkimuksen arvo korostuu. Tarkoituksena on selvittää, miten yritystukien takaisinperintämenettelyä koskevia säännöksiä noudatetaan laajassa merkityksessä viranomaisen suorittaman harkintavallan puitteissa sekä ovatko noudatetut menettelyt olleet oikeita.

Tämän tutkimuksen näkökulma on ensisijaisesti sisäinen, mutta tutkimus sisältää myös empiirisen näkökulman, joka pyrkii tukemaan oikeusdogmaattista lähtökohtaa. Tutkija toimiikin ulkoisen ja sisäisen näkökulman välimaastossa. Tutkimuksen tekijä yhtyy *Ervastin* näkemykseen, jonka mukaan oikeustieteellisessä tutkimuksessa varjellun olemisen ja pitämisen välisellä erolla ei voida väistää tiedon tarvetta reaali maailmassa. Samassa tutkimuksessa voidaan käyttää hyväksi sekä perinteisen lainopin metodia yhtä hyvin kuin empiiristä lähestymistapaa. Humen klassinen giljotiini ei voikaan olla ainoa peruste sille, miksi empiriaa ei voida käyttää oikeustieteellisessä tutkimuksessa, vaikka Humen giljotiini onkin tyypillinen perustelu tutkimuksissa, joissa empiiristä näkökulmaa ei ole.<sup>50</sup>

Tutkimuksen näkökulmana on lisäksi se lähtökohta, että oikeus muuttuu yhteiskunnan muiden osa-alueiden mukana, jolloin tutkimus ei eristäydy pelkästään säännösten tulkintaan ja systematisointiin. Poliittisten ja taloudellisten järjestelmien muutokset heijastavat vaikutteita oikeuteen ja vaikuttavat oikeuden sisältöön ja sitä kautta yhteiskuntatodellisuuteen. Oikeuden ja yhteiskunnan välillä vallitsee vuorovaikutussuhde, jossa vaikutukset kulkevat molempiin suuntiin.<sup>51</sup> Lainsäädännön vaikutuksia arvioitaessa tutkimus sijoittuu näiden kahden näkökulman väliin. Empiirisellä tiedolla ja kokemuksella tarkoitetaan ensisijaisesti reaali maailmaa koskevien havaintojen ja kokemusten tarkastelua.<sup>52</sup> Positivistis-empiristinen metodi kykenee ulkoisesti havainnoitavissa olevien ilmiöiden, kuten viranomaiskäyttämisen, kuvailuun, kausaaliseen selittämiseen ja mahdolliseen ennustamiseenkin<sup>53</sup>.

Tutkimuskysymysten määrittelyssä on lähdetty liikkeelle käytännön ongelmasta. Aihetta on tarkasteltu ensin voimassa olevan lainsäädännön kannalta, minkä jäl-

---

50 Ks. esim. *Turunen* 2004, s. 74.

51 *Kari* 2012, s. 122; *Tuori* (1997, s. 312) näkee oikeuden monitasoisena ilmiönä, joka nojaa käsitykseen *oikeuden kaksista kasvoista* toisaalta normatiivisena järjestyksenä tai ilmiönä ja toisaalta yhteiskunnallisina käytäntöinä.

52 *Jyränki* (1997, s. 76–77) on esittänyt oman metodisen tutkimusotteensa vuorovaikutuksena valtio-oikeudellisen teorian ja käytännössä tapahtuvan soveltamisen välillä. Tässä hän viittaa *Alf Rossiin*, jonka mielestä oikeusdogmatiikka on empiirinen tiede, koska väitteen tueksi voidaan esittää reaalitytöitä.

53 *Siltala* 1997, s. 284.

keen on pyritty kartoittamaan yritystuen takaisinperintään liittyviä ongelmakohtia oikeustapauksia analysoiden. Viranomaisen ja tuensaajan suhde liittyy oikeiden ja riittävien tietojen selvittämiseen koko tukiprosessissa. Empiirisen havainnoinnin lähteinä on käytetty viranomaisen tekemiä takaisinperintäpäätöksiä. Empiirisen aineiston anti tälle tutkimukselle on siis käytännössä ilmenevien ongelmien paikallistaminen. Jotta järjestelmän ongelmat voidaan havaita, tulee ensin tulkita ja systematisoida voimassa olevan lain sisältö, minkä jälkeen empiirisen aiheiston käsittelyllä päästään järjestelmän todellista tilaa koskevaan tilanteeseen.<sup>54</sup> Empirian tehtävänä on tässä tutkimuksessa osoittaa, kuinka usein ja missä muodossa takaisinperintäsäännösten soveltamiseen liittyvät ongelmat realisoituvat todellisuudessa. Toisin sanoen tavoitteena on tiedon antaminen yritystukien takaisinperinnän vallitsevasta oikeudentilasta.

Tämän tutkimuksen empiirinen näkökulma onkin kvalitatiivinen<sup>55</sup>. Oikeustapauksen analysoinnin tarkoituksena ei ole laajuuden vaatimuksen täyttäminen vaan etsiä parempaa ymmärrystä tutkittavasta ilmiöstä. Oikeusaineistoa käyttävä tutkimus on käytännössä sitä, että pyritään ymmärtämään oikeusjärjestyksen toteutumista käytännössä ja tuomaan tutkimushavainnot julki<sup>56</sup>. Lainopin ja empiirisen näkökulman yhdistäminen tutkimuksessa tuo näkyväksi yritystukia hoitavan hallinnon sisäistä tietoa yritystukien takaisinperintäprosesseista.

Tutkimuksen ensisijaiseksi kohteeksi on valittu rakennerahasto-ohjelmakausi 2007–2013, johon liittyvä takaisinperintäprosessi ja sitä koskevat ongelmat ja epäkohdat hallinnon asiakkaan eli yrittäjän näkökulmasta aktualisoituvat erityisesti ohjelmakauden päättymisen jälkeen. Oikeus- ja viranomaiskäytäntöä on tarkasteltu laajemmalla aikadimensiolla, jotta on saatu selville lainsäädännön ja oikeuskäytännön kehitystä. Tutkittavaksi on valittu aihe, joka on yhteiskunnallisesti merkittävä erityisesti jatkuvan taloudellisen murroksen kourissa olevan yrityssektorin näkökulmasta ja josta aiempaa tutkimustietoa on hyvin vähän. Samalla tutkimuksen tavoitteena on saattaa tuenhakijoiden tietoon sellaista oikeudellista materiaalia, jota tällä hetkellä on saatavissa hyvin niukasti tai josta tiedon saaminen on tuen myöntävän viranomaisen suullisen informaation varassa.

Ensinnäkin käsitykseni mukaan tuensaajat kokevat ongelmaksi tukisäännöksiin liittyvän suppean oikeudellisen informaation sekä siihen liittyvät tulkintakysymykset. Toiseksi tuensaajan oikeusturvan kannalta saatuun tukeen liittyvät takaisinperintäsäännökset on koettu ongelmallisiksi viimeistään silloin, kun tuen takaisinperintä korkokuluineen realisoituu. Kolmanneksi tuen takaisinperintään liittyvän

---

54 *Lindfors* 2004, s. 77–80.

55 Laadullisen tutkimuksen määrittävin piirre on se, että se pyrkii saamaan ensi käden käsityksen satunnaistetusta ilmiöstä, kuten konkurssista tai ulosotosta, ja sen jälkeen esittämään tämän ymmärretyn käsityksen muille (*Korkea-Aho* 2004, s. 84).

56 *Korkea-Aho* 2004, s. 85.

viranomaisen harkintavallan laajuuteen sekä tukialueita että tuensaajia koskevien yhdenvertaisen kohtelun periaatteisiin tulee kiinnittää huomiota oikeudellisen sääntelyn ollessa suppeaa.

Tutkimuksen tavoitteena on tuoda esiin sellaisia näkökulmia ja mahdollisia epäkohtia tuen takaisinperinnän kannalta, jotka tuenhakijan on hyvä tiedostaa ennen tuen hakemista. Vaikka yritystukia koskevat määräaikaiset lait uudistuvatkin rakennerahasto-ohjelmakausittain, tuensaajan kannalta niin kovin merkittävästä muutoksesta ei ole tähän mennessä ollut kyse, etteikö ohjelmakausien välinen jatkuvuus olisi selkeästi havaittavissa. Yritystukilaissa säädellyt, myöntö- ja maksatusprosesseihin liittyvät, menettelylliset muutokset ovat olleet vähäisiä, eikä niillä ole ollut tuenhakijan tai -saajan kannalta oleellista merkitystä.

Valtion viranomaiset voidaan oikeusharkintaisia viranomaistehtäviä, kuten takaisinperintämenettelyä, hoitaessaan rinnastaa pitkälti tuomioistuimiin. Käytännössä hän viranomaiset tällöin soveltavat oikeusnormeja samantapaisella argumentaatiolla kuin tuomioistuimet omassa oikeusnormien soveltamistehtävässään<sup>57</sup>. Näin ollen tutkimuksessa pyritään kartoittamaan myös oikeusnormien soveltamiskäytäntöä yritystukien takaisinperintämenettelyyn liittyvissä viranomaistehtävissä. Tuori toteaaakin perustellusti, että ”tärkeä tehtävä oikeustieteilijöiden itseyemmärryksen syventämisessä onkin tehdä heidät tietoisiksi yhteiskuntateoreettisista riippuvuuksistaan”<sup>58</sup>.

Käsillä oleva tutkimus edustaa monografiatutkimusta ja kuuluu hallinto-oikeuden alaan. Joustavien säännösten tulkitsemiseksi joudutaan hakemaan tukea päätösharkintaan oikeustieteen harkintaopista ja yleisistä hallinto-oikeudellisista periaatteista. Tutkimuksen pääpaino on kansallisessa yritystukilainsäädännössä ja oikeustapauksissa, mutta EU-oikeudesta seuraavan lähtökohdan johdosta eurooppaoikeudellista näkökulmaa ei tule unohtaa. EU-oikeuden vaikutuksen systematisoinnilla on tärkeä rooli, koska valtioneuvoston sääntely on pitkälti harmonisoitu unionissa ja kansallinen sääntely on sopeutettu tähän kehikkoon.

Vaikka yritystukilainsäädäntö on EU:ssa tarkasti ja kattavasti säännelty sekä hyvin harmonisoitu, yritystukiin liittyvät kysymykset käsitellään pitkälti kansallisen oikeuden mukaan. Tukiviranomaisen on noudatettava menettelyssään kansallisen lainsäädännön lisäksi EU-lainsäädäntöä ja sen periaatteita.<sup>59</sup> EU:n oikeuskäytän-

57 Määttä 2004, s. 139.

58 Tuori 2000, s. 324.

59 Näiden lisäksi EU-oikeuteen kuuluvat pehmeiksi oikeuslähteiksi (ns. *soft-law*) luokitellut asiakirjat, joilla ei ole sellaista oikeudellista sitovuutta kuin varsinaisella lainsäädännöllä mutta jotka tosiasiallisesti vaikuttavat oikeuden soveltamiseen. Tällaisia oikeuslähteitä ovat esimerkiksi suuntaviivat (*guidelines*), tiedonannot (*communications, notices*) sekä erilaiset suositukset, päätöslauselmat ja julistukset. Valtioneuvoston komissio on antanut erilaisia suuntaviivoja. Koska *soft law* -asiakirjoilla ei ole samaa velvoittavuutta kuin lainsäädännöllä, tulee esiin oikeudellinen kysymys näiden asiakirjojen velvoittavuudesta kansallisissa viranomaisissa.

*Suwiranta* (1996, s. 121–124) on todennut, että komissio pyrkii ohjaamaan jäsenvaltioiden hallintoviranomaisia unionin oikeuden soveltamisessa ja tulkinnessa sinänsä sitomattomien

nöllä on merkittävä vaikutus EU-oikeuden kehitykseen sekä samalla kansalliseen oikeussääntöjen muotoutumiseen ja tulkintaan. EU-tuomioistuimet ovat viime kädessä avainasemassa jäsenvaltioiden kansalaisten ja oikeushenkilöiden oikeuksien turvaamisessa. Erityisesti joustavien oikeusnormien ja yleislausekkeiden runsas käyttö on ollut omiaan painottamaan näitä normeja yksittäistapauksissa soveltavien tuomioistuinten asemaa. Unionin tuomioistuimet ovat toimineet aktiivisesti EU-oikeuden kehittäjänä, vaikkakin osasyynä tähän on ollut unionin tuomioistuinta koskeva ratkaisupakko. Kun unionin muut toimielimet ja jäsenvaltiot ovat kyvyttömiä ja/tai haluttomia ratkomaan unionin kehityksen kannalta keskeisiä kysymyksiä, on viime kädessä avainasemassa ollut unionin tuomioistuin. Tilanteissa, joissa säännökset puuttuvat kokonaan kirjoitetusta unionin oikeudesta, EU-tuomioistuimella on ollut keskeinen rooli EU:n oikeusjärjestyksessä. Esimerkiksi EU-oikeuden yleiset oikeusperiaatteet – etusija, välitön oikeusvaikutus, tulkintavaikutus ja jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun periaate – ovat muotoutuneet tuomioistuimen ratkaisukäytännössä<sup>60</sup>.

Kuten *Ojanen* perustellusti toteaa, EU-tuomioistuimen keskeinen rooli ja vahva asema ei ole kuitenkaan ongelmaton. Tämä on aiheuttanut ennakoimattomuutta ja sattumanvaraisuutta, jopa säädösten aukollisuutta, ja vaikutukset ovat heijastuneet kansallisten oikeusjärjestysten eurooppalaistumiseen. Oikeuskehitys on riippunut paljolti myös siitä, millaisia tapauksia on tullut vireille tuomioistuimessa. Toinen merkittävä ongelma on EU-tuomioistuimen antamien ratkaisujen sitovuus kansallisissa tuomioistuimissa tilanteissa, joissa ratkaisun jälkeen on tapahtunut merkittävää oikeuskehitystä. Tuomioistuimenhan tulisi arvioida tilannetta tapauskohtaisesti eikä passiivisesti seurata aiempaa oikeuskäytäntöä. EU-tuomioistuin onkin painottanut, että EU-oikeuden säännöstä on tulkittava huomioon ottaen EU-oikeuden ”kehitysaste tulkittavana olevan säännöksen tai määräyksen soveltamisajankohtana”.<sup>61</sup>

Yritystukiin liittyvän yhteiskunnallisen merkityksen ja poliittisen sidonnaisuuden vuoksi käsillä oleva tutkimus voidaan paikantaa osaksi ”*EU Law in context*”

---

tulkintakannanottojen ja tiedotusten avulla. Jolleivat jäsenvaltiot noudata unionin yhtenäistä linjaa, niiden on varauduttava siihen, että komissio ottaa asian esille SEUT 258 artiklan mukaisessa sopimusrikkomusmenettelyssä.

*Siikavirta* (2007, s. 71–72) toteaa, että näiden suuntaviivojen käytännön sitovuutta ei pidä kuitenkaan väheksyä. On hyvin oletettavaa, että jos kansallinen viranomainen myöntää tukea komission antamien suuntaviivojen vastaisesti, tuki katsotaan laittomaksi valtiontueksi, jolle kansallinen viranomainen pysty esittämään erityisiä perusteita sille, miksi on menetelty suuntaviivojen vastaisesti.

60 EY-tuomioistuin synnytti oikeuskäytännöllään periaatteita 1960-luvulta lähtien, jotta se pystyi perustelemaan kompetenssiaan valvoa jäsenvaltioita yhteismarkkinoilla. Ensimmäisen periaatteen taustalla oli ajatus siitä, että kansallinen oikeus tulee jättää soveltamatta, mikäli se on ristiriidassa eurooppaoikeuden kanssa. Välitön oikeusvaikutus toi yksityisille kanneoikeuden eurooppaoikeudellisella perusteella kansallisessa tuomioistuimessa. (*Raitio* 2016, s. 9–10.)

61 *Ojanen* LM 2005, s. 1210–1228.



- tutkimussuuntausta. Oikeuden tutkimuksessa yhteiskunnallisessa kontekstissa hyödynnetään muiden tieteenalojen kuin oikeustieteen teoriaa ja metodeja mutta tiedonintressinä ja lähtökohtana ovat silti oikeudelliset kysymykset. *Law in context* -tyyppinen tutkimus ei sulje pois oikeusdogmaattisia kysymyksiä, mutta tutkimuskysymykset tulee raamittaa yhteiskunnallisesti. Kyse ei siis ole siitä, että kaiken pitäisi olla oikeussosiologiaa tai oikeustaloustiedettä, vaan siitä, että tutkimusongelma liitetään osaksi laajempaa kontekstia.<sup>62</sup>

---

62. Juurikkala 2012, s. 2. Anna Hyvärisen vuonna 2015 julkaistussa väitöskirjassa Suomen mahdollisuudet vaikuttaa Euroopan unionin lainsäädäntömenettelyyn on käytetty empiirisen tutkimusotteen lisäksi *EU law in context* -tutkimussuuntausta.

## II EUROOPAN UNIONIN KOHEESIOPOLITIikka

### 1 EU:n rakennerahasto-ohjelmat 2007–2013

Euroopan unionin perustamissopimuksen<sup>63</sup> mukaan unioni pyrkii vähentämään eri alueiden välisiä kehityseroja sekä muita heikommassa asemassa olevien alueiden tai saarten jälkeenjääneisyyttä. Tähän tähtäävää koheesiopolitiikkaa tuetaan rakennerahastojen, Euroopan investointipankin ja muiden rahoitusvälineiden avulla.<sup>64</sup> Koheesiopolitiikalla tarkoitetaan Euroopan laajuista, solidaarisuuteen perustuvaa politiikkaa taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden parantamiseksi. Sen puitteissa tuetaan satojatuhansia hankkeita kaikkialla Euroopassa. Hankkeita rahoitetaan kahdesta rakennerahastosta, Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR) ja Euroopan sosiaalirahastosta (ESR), sekä niiden lisäksi Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta, Euroopan meri- ja kalatalousrahastosta ja koheesiorahastosta.<sup>65</sup> Suomi sai ohjelmakaudella 2007–2013 rahoitusta kaikista muista rahastoista paitsi koheesiorahastosta, josta tuetaan vain niitä EU-maita, joiden bruttokansantulo (BKTL) asukasta kohti on alle 90 prosenttia EU:n keskiarvosta. Koheesiopolitiikka on maatalouspolitiikan jälkeen EU:n budjetin toiseksi suurin menoerä. Ohjelmakaudella 2007–2013 koheesiopolitiikkaan käytettiin kaikkiaan 350 miljardia euroa eli 36 % EU:n budjetista, kun maatalouden osuus oli 43 % eli 413 miljardia.<sup>66</sup> Alueelliseen kilpailukyky ja työllisyys -tavoitteeseen kohdennettiin 15,95 % koheesiopolitiikan kokonaisrahoituksesta<sup>67</sup>.

---

63 Rakennerahastoja koskeva oikeusperusta oli EY-perustamissopimuksen artikloissa 158–162. Perustamissopimuksen uudistamisen myötä artiklojen numerointi muuttui, kun Lissabonin sopimus tuli voimaan 1.12.2009. Uuden sopimuksen nimeksi tuli sopimus Euroopan Unionin toiminnasta. Voimassa olevat rakennerahastoja koskevat säännökset ovat 174–178 artikloissa. (Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta, allekirjoitettu Lissabonissa 13 päivänä joulukuuta 2007 EUVL C 306, 17.12.2007.)

64 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2008, s. 18.

65 Ks. tarkemmin EU:n koheesiopolitiikasta, <http://tem.fi/eu-n-koheesiopolitiikka>, vierailtu 24.1.2017.

66 *Lintilä* 2010.

67 *Sisäasiainministeriö* 2007, s. 2.

Suomi sai ohjelmakaudella 2007–2013<sup>68</sup> EU:n koheesipoliittisia tukia alueellinen kilpailukyky ja työllisyys -tavoitteesta sekä Euroopan alueellisen yhteistyön ohjelmista yhteensä 1,7 mrd. euroa. Tämän lisäksi EU-ohjelmiin sitoutui kansallista julkista rahoitusta 2,01 mrd. euroa (valtio 75 % ja kunnat 25 %). Ohjelmiin on arvioitu käytetyn 2,3 mrd. euroa yksityistä rahoitusta.<sup>69</sup> Yksityisellä rahoituksella tarkoitetaan tuensaajan oman rahoituksen osuutta, joka koostuu yleensä tulorahoituksesta tai pankkilainasta.

Euroopan komission julkistaman riippumattoman arvioinnin mukaan vuosina 2007–2013 tehtyjen EU-investointien tuloksista EU:ssa luotiin miljoona työpaikkaa, mikä vastaa kolmasosaa työpaikkojen nettokasvusta EU:ssa samana aikana. Uudet työpaikat nostavat bruttokansantuotetta (BKT) 2,74 eurolla jokaista investoitua koheesipolitiikan euroa kohti, mikä tarkoittaa ennakoitua 1 biljoonan euron BKT:n kasvua vuoteen 2023 mennessä.<sup>70</sup>

Raportin mukaan Suomessa erityisen tärkeällä sijalla oli Euroopan aluekehitysrahasto, josta rahoitettujen investointien arvo oli vuosina 2007–2013 noin 977 miljoonaa euroa. Investoinnit suuntautuivat pääasiassa pk-yritysten tukemiseen ja tuottavuusparannuksiin, tutkimukseen ja innovointiin, ympäristönsuojeluun ja energiahuoltoon. Suomeen syntyi rahoituksen ansiosta lähes 37 000 uutta työpaikkaa, joista 4 300 tutkimustoimintaan. Tukea sai yli 6 800 startup-yritystä. Tutkimus- ja innovointitukea sai 900 hanketta, ja yritysten ja tutkimuskeskusten välille luotiin 270 yhteistyöprojektia.<sup>71</sup> Rakennerahastovarot toimivat erittäin tärkeänä

---

68 Suomen ensimmäinen rakennerahastokausi Euroopan Unioniin liittymisen jälkeen oli vuosina 1995–1999. Ohjelma koski noin puolta maan väestöstä ja 90 %:a maan pinta-alasta. Hankkeita toteutettiin 30 000, ja niihin käytettiin EU-rahoitusta 1,2 miljardia euroa. Hankkeiden avulla vaikutettiin 60 000 uuden työpaikan syntymiseen ja 10 000 yrityksen perustamiseen. [http://www.rakennerahastot.fi/vanhat\\_sivut/rakennerahastot/tiedostot/eakr\\_2000\\_2006/eu\\_hanke\\_esite.pdf](http://www.rakennerahastot.fi/vanhat_sivut/rakennerahastot/tiedostot/eakr_2000_2006/eu_hanke_esite.pdf), s. 3, 25, vierailtu 11.4.2016; [https://www.tem.fi/alueiden\\_kehittaminen/eu\\_n\\_alue\\_ja\\_rakennepolitiikka/rakennerahasto-ohjelmat\\_2007-2013/aiemmat\\_ohjelmakaudet/1995-1999](https://www.tem.fi/alueiden_kehittaminen/eu_n_alue_ja_rakennepolitiikka/rakennerahasto-ohjelmat_2007-2013/aiemmat_ohjelmakaudet/1995-1999), vierailtu 11.4.2016. Rakennerahasto-ohjelmakaudella 2000–2006 tukitoimia rahoitettiin rakennerahastoista, joihin EU osallistui 2,3 miljardilla eurolla. Rakennerahastoja olivat Euroopan Aluekehitysrahasto (EAKR), Euroopan Sosiaalirahasto (ESR), Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahasto (EMOTR) ja Kalatalouden ohjauksen rahoitusväline (KOR). Seurantatietojen mukaan ohjelmakaudella 2000–2006 syntyi noin 80 000 uutta työpaikkaa ja 16 000 uutta yritystä.

[https://www.tem.fi/alueiden\\_kehittaminen/eu\\_n\\_alue- ja\\_rakennepolitiikka/rakennerahasto-ohjelmat\\_2007-2013/aiemmat\\_ohjelmakaudet/2000-2006](https://www.tem.fi/alueiden_kehittaminen/eu_n_alue- ja_rakennepolitiikka/rakennerahasto-ohjelmat_2007-2013/aiemmat_ohjelmakaudet/2000-2006), vierailtu 11.4.2016.

69 EU:n rakennerahasto-ohjelmat 2007–2013, [http://www.tem.fi/alueiden\\_kehittaminen/eu\\_n\\_alue- ja\\_rakennepolitiikka/rakennerahasto-ohjelmat\\_2007-2013](http://www.tem.fi/alueiden_kehittaminen/eu_n_alue- ja_rakennepolitiikka/rakennerahasto-ohjelmat_2007-2013), vierailtu 13.4.2016.

70 *European Commission* 2016. Ks. myös lehdistötiedote:

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-3323\\_fi.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3323_fi.htm), vierailtu 7.2.2017.

71 *European Commission* 2016. Ks. myös lehdistötiedote ja Suomea koskevat maakohtaiset tiedot:

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1\\_fi\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1_fi_report_en.pdf), vierailtu 7.2.2017.

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-3323\\_fi.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3323_fi.htm), vierailtu 7.2.2017.

käynnistys- ja vipumekanismina merkittäville investoinneille, joilla on laajaa merkitystä sekä alueen että koko EU:n kilpailukyvyyn lisääntymiselle<sup>72</sup>.

Rakennerahasto-ohjelmakauden 2007–2013 kilpailukyky- ja työllisyys -tavoitteen yhteisenä tekijänä oli vuonna 2000 käynnistetyn Lissabonin kasvu- ja työllisyysstrategian toteuttaminen<sup>73</sup>. Lissabonin strategian jatkoksi hyväksyttiin vuonna 2010 EU 2020 -strategia<sup>74</sup>. Euroopan unionin koheesipolitiikalla edistettiin nimenomaan Lissabonin strategian, vuodesta 2010 eteenpäin EU 2020:n, tavoitteita. Strategian ensisijaisia tavoitteita on, että jäsenvaltioista, kaupungeista ja alueista tehdään entistä houkuttelevampia, edistetään innovointia ja yrittäjyyttä sekä luodaan uusia ja parempia työpaikkoja. Tavoitteet muodostavat yhtenäisen puitekehikon, jonka avulla jäsenvaltiot kehittävät kansallisia ja alueellisia ohjelmia.<sup>75</sup>

Lissabonin strategian toteutuminen tuli varmistaa rakennerahasto-ohjelmakaudella 2007–2013 siten, että 75 % rakennerahastovaroista käytettiin Lissabonin strategiaa tukeviin toimenpiteisiin kunkin alueellisen EAKR-toimenpideohjelman sisällä. Rahoituksen tuli kohdistua yleisasetuksen 9 artiklan 3 kohdassa kuvattuihin menoluokkiin<sup>76</sup>.

Pienillä ja keskisuurilla yrityksillä on vahva asema Euroopan taloudessa. Lukumääräisesti pk-yritysten määrä on merkittävä, sillä yli 23 miljoonaa pienyritystä kattaa noin 99 % eurooppalaisten yritysten kokonaismäärästä. Ne työllistävät yli 100 miljoonaa työntekijää turvaten Euroopan sosiaalisen koheesion, vakauden ja kehittymisen sekä tarjoavat palveluita eri sektoreilla. Euroopan taloudellisessa kehityksessä pk-yrityksillä on merkittävä asema, sillä niiden osuus on noin 60 % BKT:stä. Pk-yrityksien suurimpana haasteena on rahoituksen saaminen erityisesti käynnistys- ja alkuvaiheessa. Pankit ja rahoitusyhtiöt ovat haluttomia myöntämään rahoitusta korkeiden riskien olemassaolon takia. Tämän vuoksi valtiontukitoimenpiteet ovat

---

72 Merenniemi 2013, s. 7.

73 Lissabonin strategian tarkoituksena oli kehittää EU:sta maailman kilpailukykyisin talousalue vuoteen 2015 mennessä. Ks. myös *Euroopan parlamentti*: <http://www.europarl.europa.eu/highlights/fi/1001.html>, vierailtu 22.4.2016.

74 Eurooppa-neuvoston kesäkuussa 2010 hyväksymä Eurooppa 2020 -strategia perustuu Lissabonin strategiasta saatuihin kokemuksiin. Siinä tunnustetaan Lissabonin strategian vahvuudet mutta puututaan myös sen heikkouksiin. EU 2020 -strategia koostuu kolmesta toisiaan täydentävästä prioriteetista, joita ovat älykäs kasvu, kestävä kasvu ja osallistava kasvu. Ks. tarkemmin: [http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/index\\_fi.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/index_fi.htm), vierailtu 22.4.2016. Ks. myös *Saijets* 2009.

75 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2008, s. 18–19.

76 Yleisasetuksessa (EY) N:o 1083/2006 määritellyt menoluokat jakaantuvat yhdeksään ensisijaiseen aihealueeseen: 1. Tutkimus ja teknologian kehittäminen (TTK), innovointi ja yrittäjyys, 2. Tietoyhteiskunta, 3. Liikenne, 4. Energia, 5. Ympäristönsuojelu ja riskien ehkäisy, 6. Työntekijöiden sekä yritysten ja yrittäjien sopeutumiskyvyn parantaminen, 7. Työelämään pääsyn ja kestävyuden parantaminen, 8. Heikommassa asemassa olevien henkilöiden sosiaalisen osallisuuden parantaminen ja 9. Inhimillisen pääoman kehittäminen. Aihealueet taas jakaantuvat 74:ään eri koodiin. Rakennerahasto-ohjelmakaudella 2007–2013 yritystukiin käytettiin suurimpana menoluokkakokonaisuutena aihealuetta 1. Tutkimus ja teknologian kehittäminen, innovointi ja yrittäjyys (koodit 01–09).

erittäin merkittävässä roolissa yritysten kasvun ja investointien kehittämisen kannalta. Oikein suunnatulla valtiontuella saadaan aikaan rakenteellisia parannuksia markkinaolosuhteissa. Euroopan unionin tavoitteena on ollut yksinkertaistaa valtiontukien myöntämismenettelyä sekä mahdollistaa tilapäisiä toimenpiteitä, joiden myötä jäsenvaltioiden on helpompi myöntää tukia pk-yrityksille. Pk-yritykset, toisin kuin suuryritykset, voivat myös saada valtionavustustukia korotetulla tuki-intensiteetillä koskien kaikkia EU:n valtiontukisääntöjen nojalla sallittuja tukimuotoja.<sup>77</sup>

Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikalla lisätään jäsenvaltioiden taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Sen keskeisimpänä tavoitteena on kaventaa alueellisia kehityseroja EU:ssa ja jäsenmaiden sisällä. EU:n rakennerahastotoimet toteutetaan jäsenvaltioissa kansallisiin strategisiin viitekehyksiin kuuluvina toimenpideohjelmina. Euroopan komissio hyväksyi Suomen rakennerahastostrategian 12.9.2007. Manner-Suomessa toteutettiin neljää EAKR-toimenpideohjelmaa: Etelä-Suomi, Itä-Suomi, Länsi-Suomi ja Pohjois-Suomi. Tämän lisäksi erillisenä toteutettiin Ahvenanmaan toimenpideohjelmaa. Suomessa kilpailukyky ja työllisyys-ohjelmilla tavoiteltiin mahdollisimman suurta vipuvaikutusta. EU-rahoituksen tarkoituksena oli saada liikkeelle merkittävästi muuta julkista ja yksityistä rahaa.<sup>78</sup>

Toimenpideohjelmat on laadittu maakuntaliittojen johdolla. Kussakin maakunnassa ohjelmaesitykset käsiteltiin maakunnan yhteistyöryhmissä<sup>79</sup> ja hyväksyttiin maakunnan liitoissa. Kansallinen strategiatyöryhmä sovitti yhteen alueilla laaditut ohjelmaesitykset kansalliseen alue- ja rakennepoliittiseen strategiaan sekä viimeisteli ohjelmaesitykset valtioneuvostolle ja komissiolle. EAKR-rahoitusta myönsivät maakunnissa ELY-keskukset ja maakuntien liitot.<sup>80</sup>

EU:n rakennerahasto-ohjelmien tavoitteena on alueiden välisten hyvinvointierojen tasaaminen ja työmahdollisuuksien parantaminen työmarkkinoilla. Rakennerahasto-ohjelmat luovat parempia yritys-, osaamis-, innovaatio-, työ- ja asuinympäristöjä.<sup>81</sup> Ohjelmille on määritelty tarkat tavoitteet, joita seurataan ohjelmakauden aikana ja sen jälkeen. Euroopan unionin rakennerahastojen ohjel-

---

77 Yhteisön valtiontukisääntöjen käsikirja pk-yrityksille *komissio* 2009, s. 3–5, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/sme\\_handbook\\_fi.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/sme_handbook_fi.pdf).

Tilastokeskuksen julkaisemien tietojen mukaan vuonna 2006 Suomessa oli 250 378 yritystä, joista 99,8 % oli pk-yrityksiä. Vuonna 2013 yritysten määrä oli 354 081, joista edelleen yhtä suuri osuus oli pk-yrityksiä. Huomioitavaa on, että tilaston tiedot eivät ole vertailukelpoisia yritysrekisterin vuositilaston edellisiin julkaisuihin verrattuna, koska tilastoitavan yrityksen rajausta on muutettu. Lisätietoja [http://www.stat.fi/til/alyr/alyr\\_2014-12-18\\_uut\\_001.html](http://www.stat.fi/til/alyr/alyr_2014-12-18_uut_001.html), vierailtu 3.5.2016.

78 Kasvun tekijöitä Itä-Suomessa. Rakennerahastokausi 2007–2013, s. 3.

79 Maakunnan yhteistyöryhmä ohjaa ja valvoo EU-rakennerahastojen (EAKR ja ESR) toteutumista. Maakunnan liiton hallitus asettaa yhteistyöryhmän, jossa on tasapuolisesti edustettuna maakunnan liitto ja sen jäsenkunnat, valtionhallinto sekä työmarkkina- ja elinkeinojärjestöt. Maakunnan yhteistyöryhmästä säädetään alueiden kehittämisestä annetussa laissa (1651/2009, 17–21 §:t).

80 EAKR-ohjelmista lisää: [http://www.rakennerahastot.fi/vanhat\\_sivut/rakennerahastot/fi/02\\_eu\\_rr\\_ohjelmat/01\\_eakr/index.html](http://www.rakennerahastot.fi/vanhat_sivut/rakennerahastot/fi/02_eu_rr_ohjelmat/01_eakr/index.html), vierailtu 24.1.2017.

81 Vipuvoimaa EU:lta, Rakennerahastokauden 2007–2013 yleisesite, s. 3.

makauden 2007–2013 strategiset painopisteet Suomessa olivat yritystoiminnan edistäminen, innovaatiotoiminnan ja verkostoitumisen edistäminen ja osaamisra-  
kenteiden vahvistaminen, osaaminen, työvoima, työllisyys ja yrittäjyys sekä alueiden  
saavutettavuuden ja toimintaympäristön parantaminen<sup>82</sup>.

EAKR-yritystukia on suunnattu erityisesti innovatiivisille aloittaville yrityksille  
sekä kasvuhakuisille yrityksille. Korkeatasoiset kehitystoimintaa edistävät hankkeet  
parantavat yritysten kilpailukykyä pitkällä aikavälillä sekä edistävät yritysten kan-  
sainvälistymistä. Samalla tutkimustuloksia saadaan esimerkiksi lääke- ja terveyden-  
huollon käyttöön. EAKR-yritystukea myönnettiin paitsi yritysten kehittämiseen  
myös yritysten toimintaympäristöjen kehittämiseen ja verkostoitumiseen.<sup>83</sup>

Suomi sai Euroopan unionin rakennerahastojen tukea EAKR-osarahoittamien  
ohjelmien kautta yhteensä 977 miljoonaa euroa rakennerahasto-ohjelmakaudella  
2007–2013. Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys -tavoitteen ohjelmia toteutettiin  
koko Suomessa viidessä toimenpideohjelmassa. Itä-Suomi ja Pohjois-Suomi saivat  
muuta maata enemmän tukea harvan asutuksen perusteella. Taulukossa 1 esitellään  
Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmakauden 2007–2013 EAKR-toimenpi-  
deohjelman alueellinen rahoitusjakauma.

*Taulukko 1 EAKR-toimenpideohjelmien rahoitus 2007–2013<sup>84</sup>*

<b>Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys -tavoitteen ohjelmien EU-rahoitus 2007–2013</b>	
<b>EAKR-toimenpideohjelmat</b>	<b>miljoonaa euroa</b>
Itä-Suomi	366
Pohjois-Suomi	311
Länsi-Suomi	159
Etelä-Suomi	138
Ahvenanmaa	3
<b>EAKR-toimenpideohjelmat yhteensä</b>	<b>977</b>

82 Vipuvoimaa EU:lta Itä-Suomeen, rakennerahastokausi 2007–2013, s. 4.

83 Vipuvoimaa EU:lta yritystoiminnan kehittämiseen. Rakennerahastokausi 2007–2013, s. 3–4.

84 Vipuvoimaa EU:lta, Rakennerahastokauden 2007–2013 yleisesite, s. 10.

### 1.1 Itä-Suomen EAKR-toimenpideohjelma 2007–2013

Kansallinen rakennerahastostrategia luo puitteet Suomen rakennerahastopolitiikalle ja ohjaa alueellisia toimenpideohjelmaa. Alueelliset EAKR-toimenpideohjelmat seuraavat kansallisia rakennerahastostrategian linjauksia ja tarkentavat niitä alueittain kunkin alueen erityispiirteet huomioon ottaen.<sup>85</sup> Itä-Suomen ohjelma kattaa Etelä-Savon, Kainuun, Pohjois-Karjalan ja Pohjois-Savon maakunnat. Ohjelman kokonaisbudjetti oli noin 1,5 miljardia euroa. Ohjelman julkinen rahoitus oli 731 miljoonaa euroa, josta EU:n osuus oli 366 miljoonaa euroa. Itä-Suomen ohjelman tavoitteena oli yritysten kilpailukyvyyn kehittäminen, toimiva innovaatioympäristö ja vetovoimainen elinympäristö. Itä-Suomen ohjelma-alueen väkiluku vuonna 2006 oli noin 664 000 asukasta, ja vuoden 2013 lopussa väkiluku oli noin 646 400. Itä-Suomi on hyvin harvaan mutta kauttaaltaan asuttu alue, jonka merkittävimpinä haasteina ovat olleet väestön ikääntyminen ja alueelta poismuutto. Tämän vuoksi alueelle myönnettiin EAKR:stä erityistä harvaan asutuille alueille kohdistettua rahoitusta 35 euroa asukasta kohti vuodessa. Tämän erityisalueeseen kohdistuneen lisärahoituksen osuus koko ohjelmakaudella oli noin 186 miljoonaa euroa.

Lisäksi korkea työttömyysaste ja muuta maata alempi koulutustaso toivat lisähaasteita Itä-Suomen kehittymiselle.<sup>86</sup> Itä-Suomi kuului kyseisellä ohjelmakaudella niin sanottuun siirtymäkauden alueeseen, mikä tarkoitti sitä, että Itä-Suomi oli korkeamman tuen piirissä kuin muut Suomen suuralueet. Tämä johtui erityisesti siitä, että Itä-Suomi on ollut muuta maata jäljessä talouden kehittämisessä. Itä-Suomi on kuitenkin pystynyt käyttämään EU:n rakennerahastorahoituksen hyvin edukseen. Tämän vuoksi erot muuhun maahan verrattuna ovat kaventuneet jatkuvasti. Huomioitavaa kuitenkin on, että erojen kaventuminen johtuu monista seikoista, joista rakennerahastovarojen vipuvaikutus on ollut yksi merkittävä tekijä. Itä-Suomessa erityisesti Pohjois-Savo on saanut liikkeelle niin positiivisen kehityksen verrattuna muihin Itä-Suomen maakuntiin, että kyseinen kehitys heijastuu vuosien 2014–2020 ohjelmakauden rahoitusjakoon. Pohjois-Savo nimittäin menettää eniten rakennerahastovaroja eli euroja asukasta kohden vuodessa ohjelmakauden 2014–2020 rahoitusjakoumassa eli noin 24 % aikaisempaan ohjelmakauteen verrattuna.

Rakennerahastovarojen väheneminen perustuu maakuntien välillä tehdyn rahoitusjakauman ansaintaperusteisiin, joiden pohjalta Pohjois-Savon ansaintaperusteet ovat vähentyneet edelliseen ohjelmakauteen verrattuna.<sup>87</sup> Vaikka EU-rahoitus tuleekin vähenemään, niin Itä-Suomea koskeva harva asutus ja etäisyys EU:n metro-alueista eivät ole kadonneet minnekään. Edelleenkin ihmisten ja tavaroiden liikkuminen on sekä kallista että aikaa vievää.

85 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2008, s. 19.

86 Itä-Suomen EAKR-toimenpideohjelma [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm).

87 *Merenniemi* 2013, s. 2.

Itä-Suomen toimenpideohjelma on osa Suomen rakennerahastostrategiaa ja sen alueellinen kilpailukyky ja työllisyys -tavoitetta. Ohjelman tuloksia ja vaikuttavuutta on arvioitu sekä ohjelman aikana että jälkikäteen. Itä-Suomen toimenpideohjelmasa toteutettaville hankkeille on asetettu seuraavat päätavoitteet:

Taulukko 2 Itä-Suomen tavoitteet ja toteumat 2007–2013<sup>88</sup>

Itä-Suomen toimenpideohjelman määrälliset tavoitteet ja toteumat 2007–2013					
			Tavoite	Toteuma	Toteuma %
Uudet työpaikat, htv			12 500	10 172	81,4 %
Uudet yritykset, kpl			1 950	2 348	120,4 %
-joista naisyrityksiä			710	808	113,8 %
Tuotekehitystyöpaikat			800	902	112,8 %
Lissabonin strategian mukaiset hankkeet, %			85,7	78,5	91,6 %

Vuosien 2007–2013 Itä-Suomen EAKR-ohjelma jakaantui kolmeen toimintalinjaan. Kaikkia toimintalinjoja koskeva yleinen periaate oli kansainvälistyminen ja sen edistäminen. Toimintalinja 1 kohdistui yritystoiminnan edistämiseen ja tukemiseen. Kehitystavoitteena oli erityisesti luoda uusia työpaikkoja ja säilyttää olemassa olevia työpaikkoja tukemalla yrittäjyyttä ja yritysten kasvua. Huomiota kiinnitettiin pk-yritysten kehittämiseen ja naisyrittäjyyden edistämiseen. Rahoituksen painopiste oli pienissä ja keskisuurissa yrityksissä. Noin 75 % toimintalinjan 1 tuista kohdistui pieniin- ja mikroyrityksiin. Toimintalinjaan 1 varattiin noin 43 % koko rahoituskehiksestä. Toimintalinja 2 painottui innovaatiotoiminnan ja verkostoitumisen edistämiseen sekä osaamisrakenteiden vahvistamiseen. Tähän toimintalinjaan varattiin noin 36 % rahoituskehiksestä. Toimintalinjalla 3 pyrittiin parantamaan alueiden saavutettavuutta ja toimintaympäristön parantamista. Kokonaisrahoituksesta 17 % varattiin toimintalinja 3:lle. Toimintalinjojen lisäksi 4 % rahoituksesta varattiin käytettäväksi teknisenä tukena. Teknisellä tuella hoidettiin ohjelman hallinnointia ja toteuttamista.<sup>89</sup>

Itä-Suomen EAKR-toimenpideohjelman painopiste oli erityisesti yritystoiminnan, osaamisen sekä tutkimus- ja innovaatiotoiminnan tukemisessa. Tavoitteena oli, että ohjelman toimenpiteistä vähintään 75 % olisi Lissabonin strategian mukaisia ja

88 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2008, s. 31; Vipuvoimaa EU:lta Itä-Suomeen, rakennerahastokausi 2007–2013, s. 6.

89 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2008, s. 30, 37–40, 41–49.



että rahoituksen tuli kohdistua yleisasetuksen 9 artiklan 3 kohdassa kuvattuihin menoluokkiin. Käytettävistä varoista varattiin kuitenkin 86 % Lissabonin tavoitteisiin liittyviin menoihin, mikä oli selvästi enemmän kuin tavoitetaso.<sup>90</sup>

## **1.2 Pohjois-Suomen EAKR-toimenpideohjelma 2007–2013**

Pohjois-Suomen EAKR-toimenpideohjelmaan kuuluivat rakennerahasto-ohjelmakaudella 2007–2013 Lapin, Pohjois-Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan maakunnat. Suuralueen erityispiirteenä on olla Euroopan unionin pohjoisin ja yksi harvimmin asutuista alueista. Pohjois-Suomella on pitkät ulkorajat sekä Norjan että Venäjän kanssa. Luoteis-Venäjän mittavien luonnonvarojen hyödyntäminen voi turvata Euroopan energia- ja raaka-ainehuoltoa jatkossa entistä enemmän, ja tämän yhteistyön luomisessa Pohjois-Suomen alueella oli merkittävä rooli. Pohjois-Suomen alueella on myös EU:n kannalta suuret metalli- ja terästeollisuuden jalostus- ja osaamiskeskittymät. Kaivannaisteollisuuden alue on yksi Euroopan tärkeimpiä. Lisäksi Pohjois-Suomella on monimuotoinen ja erityisesti elämystuotantoon erikoistunut vapaa-ajan alue matkailijoille.

Pohjois-Suomen asutus on keskittynyt pääosin asutuskeskuksiin, ja muualla on laajalti harvaan asumattomia alueita, osin jopa erämaata. Tällaisen asutusrakenteen haasteita ovat sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitäminen ja palvelujen turvaaminen.<sup>91</sup> Pohjois-Suomen väkiluku oli vuoden 2006 lopussa noin 636 000 asukasta, joka oli 12,1 % Suomen väestöstä. Pohjois-Suomen alue kattaa 44 % Suomen pinta-alasta.<sup>92</sup> Vuoden 2013 lopussa alueen väkiluku oli noin 654 500. Alueen ikärakenne jakaantuu kahtia, sillä Pohjois-Pohjanmaa on ikärakenteeltaan Suomen nuorin maakunta mutta Lappi taas yksi vanhimmista. Pohjois-Suomea koskevin haasteina ovat sijainti ja pitkät etäisyydet, jotka nostavat yritysten kustannuksia ja heikentävät kilpailukykyä muihin alueisiin nähden. Kuljetuskustannusten osuus viennistä on jopa 2–3 kertaa suurempi kuin Manner-Euroopassa. Työttömyysaste on selvästi EU:n keskitasoa korkeampi, ja suurin osa työttömyydestä on vaikeasti ratkaistavaa rakenne- ja pitkäaikaistyöttömyyttä. Työttömyysongelma koskee erityisesti naisia ja nuoria. Työikäisten määrä on vähäinen, ja vanhusten määrän kasvu vaikuttaa alueen tulotason ja palvelujen järjestämiseen. Koulutustaso on myös keskimääräisesti muuta maata heikompa.<sup>93</sup>

Pohjois-Suomen EAKR-toimenpideohjelman julkinen rahoitus oli 622 miljoonaa euroa, josta EU:n rahoitusosuus oli 311 miljoonaa euroa<sup>94</sup>. Pohjois-Suomen alue sai ohjelmakaudella 2007–2013, samoin kuin Itä-Suomen alue, erittäin harvaan asutukseen perustuvaa erityismäärärahaa 35 euroa asukasta kohden vuodessa.

90 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2008, s. 31, 53–54.

91 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2008a, s. 5, 8.

92 Vipuvoimaa EU:lta Pohjois-Suomeen, rakennerahastokausi 2007–2013, s. 5.

93 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2008a, s. 10–23.

94 Vipuvoimaa EU:lta Pohjois-Suomeen, rakennerahastokausi 2007–2013, s. 10.

Tämä rahoitus myönnettiin lisärahoituksena EAKR-ohjelmarahoituksen lisäksi. Pohjois-Suomen toimenpideohjelman tavoitteena oli parantaa alueen kansallista ja kansainvälistä kilpailukykyä ja vastata rakennemuutokseen koskien väestöä ja elinkeinoja. Strategia painottui innovaatiokilpailukykyyn, yritysten kasvuun, saavutettavuuteen ja alueen vetovoimatekijöihin.<sup>95</sup> Pohjois-Suomen toimenpideohjelma toteutti kolmea varsinaista yritystoimintaa tukevaa toimintalinjaa.

Toimintalinja 1:n, yritystoiminnan edistäminen, kohteena olivat alkavat ja kasvuhakuiset yritykset sekä innovatiiviset yritykset. EAKR-kokonaisrahoituskehiksestä varattiin 36 % toimintalinjalle 1. Toimintalinja 2, innovaatiotoiminnan ja verkostoitumisen edistäminen sekä osaamisrakenteiden vahvistaminen, kohdistui erityisesti hyvien innovaatioympäristöjen sekä tutkimus- ja koulutusjärjestelmän ja oppimisympäristöjen kehittämiseen. Toimintalinjalle 2 varattiin 37 % rahoituskehiksestä. Toimintalinja 3, alueiden saavutettavuuden ja toimintaympäristön parantaminen, kohdistui toimintaympäristöjen vetovoiman kasvattamiseen, rakennetun ympäristön ja luonnonympäristön kehittämiseen. Toimintalinjan osuus rahoituskehiksestä oli 23 %. Tämän lisäksi toimintalinja 4 koostui teknisestä tuesta, jolla hoidettiin toimenpideohjelmaan liittyvää hallinnointia. Tämän toimintalinjan osuus EAKR-rahoituksesta oli 4 %.<sup>96</sup> Pohjois-Suomen toimenpideohjelman määrälliset tavoitteet olivat seuraavat:

Taulukko 3 Pohjois-Suomen tavoitteet ja toteumat 2007–2013<sup>97</sup>

Pohjois-Suomen toimenpideohjelman määrälliset tavoitteet ja toteumat 2007–2013				
	Tavoite	Toteuma	Toteuma %	
Uudet työpaikat, htv	11 000	14 982	136,2 %	
Uudet yritykset, kpl	1 500	2 091	139,4 %	
-joista naisyrityksiä	630	720	114,3 %	
Tuotekehitystyöpaikat	1 000	1 818	181,8 %	
Lissabonin strategian mukaiset hankkeet, %	76,2	76,9	100,9 %	

Lissabonin strategian mukaiset hankkeet ohjelman EAKR-kehiksestä olivat 76,2 %, joka ylitti tavoitearvon 75 %. Pohjois-Suomen alueella toteutettiin teemapohjais- ta lähestymistapaa. Ohjelmakauden 2007–2013 teemoja olivat uuden teknologian käyttöönotto ja soveltaminen, yhteistyöverkostojen ja innovaatioympäristöjen ra-

95 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2008a, s. 5, 29.

96 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2008a, s. 40–52; Vipuvoimaa EU:lta Pohjois-Suomeen, rakennerahastokausi 2007–2013, s. 8–9.

97 Vipuvoimaa EU:lta Pohjois-Suomeen, rakennerahastokausi 2007–2013, s. 6.

kentäminen sekä tehokkaiden logistiikka- ja tietoliikenneyhteyksien kehittäminen ja palvelujärjestelmien parantaminen. Tämän lisäksi Pohjois-Suomen toimenpideohjelman erityispiirteenä oli toimintalinjojen rahoituksen kohdistaminen saame-laisten oman kulttuurin mukaiseen toimintaan.<sup>98</sup>

### 1.3 Länsi-Suomen EAKR-toimenpideohjelma 2007–2013

Länsi-Suomen toimenpideohjelmaan kuului vuosina 2007–2013 viisi maakuntaa: Etelä-Pohjanmaa, Keski-Suomi, Pirkanmaa, Pohjanmaa ja Satakunta. Suuralue on keskittynyt vahvojen kaupunkikeskusten ympärille. Niiden vahvuuksina ovat perus- ja jalostusteollisuus, yrittäjäperinne ja hyvät yhteysverkot. Toisaalta Länsi-Suomen alueella on merkittävä asema Suomen maataloustuotannossa. Pohjanlahden rannikkoseudulla taas on tärkeä rooli Suomen meriyhteyksien kannalta. Länsi-Suomen väkiluku oli vuoden 2006 lopussa noin 1 334 000 asukasta, joka oli neljännes koko Suomen asukkaista.<sup>99</sup> Vuoden 2013 lopussa alueen väkiluku oli noin 1 374 400. Väestön ikärakenne Länsi-Suomen maakunnissa on varsin tasainen. Työttömyysaste on ohjelma-alueella koko maan keskimääräisiä lukuja korkeampi. Ammattitaitoisen työvoiman saaminen taas on haasteellista erityisesti rakennus- ja metallialalla.<sup>100</sup>

Länsi-Suomen kilpailukyky ja työllisyys -ohjelman julkinen rahoitus oli 398 miljoonaa euroa, josta Euroopan aluekehitysrahaston osuus oli 159 miljoonaa euroa<sup>101</sup>. Länsi-Suomen toimenpideohjelmassa noudatettavan strategian ydin oli yritysten ja työpaikkojen lisääminen sekä yritystoiminnan kilpailuedellytysten parantaminen<sup>102</sup>. Toimenpideohjelman määrälliset tavoitteet ja tulokset olivat seuraavat:

Taulukko 4 Länsi-Suomen tavoitteet ja toteumat 2007–2013<sup>103</sup>

Länsi-Suomen toimenpideohjelman määrälliset tavoitteet ja toteumat 2007–2013					
			Tavoite	Toteuma	Toteuma %
Uudet työpaikat, htv			9 800	8 082	82,5 %
Uudet yritykset, kpl			2 000	1 426	71,3 %
-joista naisyrityksiä			800	554	69,3 %
Tuotekehitystyöpaikat			150	1 197	798,0 %
Lissabonin strategian mukaiset hankkeet, %			81,1	79,3	97,8 %

98 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2008a, s. 37, 40.

99 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2008b, s. 9–10.

100 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2008b, s. 11, 14, 22.

101 Vipuvoimaa EU:lta Länsi-Suomeen, rakennerahastokausi 2007–2013, s. 10.

102 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2008b, s. 33.

103 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2008b, s. 44.

Länsi-Suomen toimenpideohjelmassa toteutettiin varsinaiseen yritystoimintaan liittyvänä neljää toimintalinjaa. Toimintalinjoja 1–3 sovellettiin erityisesti suuralueen haasteellisimmilla alueilla. Ohjelma-alueen seutukunnista oli kansallisessa päätöksenteossa määritelty haasteellisimmiksi alueiksi muut paitsi Tampereen, Vaasan, Pietarsaaren ja Seinäjoen seutukunnat. Erityisen haasteellinen oli Saarijärvi-Viitasaaren seutukunta, jonka tukitaso oli kansallisesti määritelty Pohjois-Suomen rahoitustasoa vastaavaksi.<sup>104</sup>

Toimintalinja 1, yritystoiminnan edistäminen, kohdistui erityisesti pk-yrityksiin ja yritysryhmiin. Toimintalinjassa tuettiin uuden yritystoiminnan syntymistä, kasvuyrityksiä, pk-yritysten tutkimus- ja tuotekehitystoimintaa sekä innovaatioiden edistämistä, liiketoimintaosaamisen kehittämistä ja pk-yritysten verkostoitumista. Toimintalinja 1:lle varattiin 35 % EAKR:n rahoituskehuksesta. Toimintalinja 2, innovaatiotoiminnan ja verkostoitumisen edistäminen sekä osaamisrakenteiden vahvistaminen, edisti osaamis- ja innovaatiotoimintaa sekä vahvisti innovaatioihin liittyviä rakenteita ja osaamiskeskittyviä. EAKR:n kokonaisrahoituksesta varattiin 39 % toimintalinja 2:lle. Toimintalinja 3:n, alueiden saavutettavuuden ja toimintaympäristöjen parantaminen, tavoitteena oli kehittää alueen muiden kuin toimintalinjassa 4 kohteena olevien kaupunkikeskusten asemaa kehityksen vetureina. Tähän toimintalinjaan varattiin 17 % rahoituskehuksesta. Toimintalinja 4, suurten kaupunkiseutujen kehittäminen, kohdentui Länsi-Suomessa Tampereen ja Vaasan kaupunkiseutujen vetovoimaisuuden lisäämiseen ja ongelmallisimpien kaupunginosien erityishaasteisiin. Toimintalinja 4:lle varattiin 5 % kokonaisrahoituskehuksesta. Näiden neljän toimintalinjan lisäksi toimintalinja 5 koostui teknisestä tuesta, johon varattiin 4 % rahoituskehuksesta.<sup>105</sup>

Länsi-Suomen alueella EAKR-toimenpideohjelman rahoituksesta 28 % kohdistettiin erityisteemoihin, joita voitiin toteuttaa koko ohjelma-alueella. Kehittämisen erityiskohteena olivat kärkiklustereiden kehittäminen, innovaatio- ja oppimisympäristöjen kehittäminen, kansainvälisen vetovoiman lisääminen ja hyvinvointipalvelujen innovatiivinen kehittäminen.<sup>106</sup>

Länsi-Suomen määrälliset tavoitteet ohjelmakaudella 2007–2013 toteutuivat uusien työpaikkojen ja yritysten osalta verrattain hyvin, vaikka laman vuoksi jäätii jonkin verran tavoitteista. Toimintalinjan 1 merkitys näille ohjelman keskeisille indikaattorituloksille oli merkittävä. Uusista työpaikoista 73,6 % ja uusista yrityksistä 80,1 % kohdistui erityisesti pk-yrityksiin ja yritysryhmiin. Tuotekehitystyöpaikkojen tavoitteet sen sijaan ylitettiin moninkertaisesti, mikä johtui koko ohjelmakauden

104 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2008b, s. 9–10.

105 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2008b, s. 40–62; Vipuvoimaa EU:lta Länsi-Suomeen, rakennerahastokausi 2007–2013, s. 8–9.

106 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2008b, s. 63–65; Vipuvoimaa EU:lta Länsi-Suomeen, rakennerahastokausi 2007–2013, s. 9.

käynnissä olleesta rakennemuutoksesta. Erityisesti isojen IT-yritysten vetäytyminen Länsi-Suomesta aiheutti sen, että ohjelmarahoituksella pystyttiin paikkaamaan rakennemuutoksen tuomia haasteita.<sup>107</sup>

#### 1.4 Etelä-Suomen EAKR-toimenpideohjelma 2007–2013

Etelä-Suomen EAKR-toimenpideohjelmaan vuosina 2007–2013 kuului seitsemän maakuntaa: Varsinais-Suomi, Häme, Päijät-Häme, Kymenlaakso, Itä-Uusimaa, Uusimaa ja Etelä-Karjala<sup>108</sup>. Etelä-Suomen suuralue poikkeaa muista suuralueista erityisesti siten, että alueella on tiheä palveluverkosto ja kattava liikennöintiverkosto, minkä lisäksi väestönkasvu on voimakasta suurimmassa osassa aluetta. Suuralueen väkiluku vuonna 2006 oli noin 2 596 000, joka oli vajaa 50 % koko maan väestöstä. Vuoden 2013 lopussa alueen väkiluku oli noin 2 747 400. Etelä-Suomen alueen työllisyystilanne vaihtelee maakunnittain: Uudenmaan maakunnissa ja Varsinais-Suomessa työllisyysaste on selvästi muuta maata korkeampi, kun taas Etelä-Karjalan ja Päijät-Hämeen maakunnissa työllisyysaste on maan keskitasoa huomattavasti alempi. Työvoiman saatavuus tulee vaikeutumaan sellaisilla alueilla, joilla väestö kasvaa ja samalla ikääntyy.<sup>109</sup>

Etelä-Suomen EAKR-ohjelman julkinen rahoitus oli 345 miljoonaa euroa, josta EU:n osuus oli 138 miljoonaa euroa<sup>110</sup>. Toimenpidealueen strategiana oli lisätä Etelä-Suomen taloudellista kehitystä sekä kotimaisilla että kansainvälisillä markkinoilla, lisätä alueen työpaikkojen määrää, edistää innovaatio- ja osaamirakenteiden rakennemuutosta ja vahvistaa Etelä-Suomen taloudellista asemaa<sup>111</sup>. Etelä-Suomen toimenpideohjelman määrälliset tavoitteet ja toteumat olivat seuraavat:

Taulukko 5 Etelä-Suomen tavoitteet ja toteumat 2007–2013<sup>112</sup>

Etelä-Suomen toimenpideohjelman määrälliset tavoitteet ja toteumat 2007–2013					
			Tavoite	Toteuma	Toteuma %
Uudet työpaikat, htv			4 200	6 028	143,5 %
Uudet yritykset, kpl			920	1 063	115,5 %
-joista naisyrityksiä			247	359	145,3 %
Tuotekehitystyöpaikat			320	947	295,9 %
Lissabonin strategian mukaiset hankkeet, %			80,5	74,1	92,0 %

107 Länsi-Suomen EAKR-toimenpideohjelma. Loppukertomus 2007–2013, s. 5–6.

108 Itä-Uudenmaan maakunta liitettiin kokonaisuudessaan Uudenmaan maakuntaan vuoden 2011 alussa.

109 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2008c, s. 12–13, 16.

110 Vipuvoimaa EU:lta Etelä-Suomeen, rakennerahastokausi 2007–2013, s. 10.

111 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2008c, s. 34.

112 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2008c, s. 45; Vipuvoimaa EU:lta Etelä-Suomeen, rakennerahastokausi 2007–2013, s. 6.

Etelä-Suomen toimenpidealueella toteutettiin viittä toimintalinjaa. Toimintalinjoja 1–3 toteutettiin Etelä-Suomen haasteellisimmilla alueilla, toimintalinjaa 4 toteutettiin pääkaupunkiseudulla ja Turun seudulla, ja toimintalinja 5 oli käytössä koko toiminta-alueella. Etelä-Suomen haasteellisimmiksi alueiksi oli määritelty kokonaisuudessaan Etelä-Karjala, Kymenlaakso ja Päijät-Hämeen maakunta; osittain haasteellisiksi oli määritelty Kanta-Häme, Itä-Uusimaa, Varsinais-Suomi ja Uusimaa<sup>113</sup>.

Toimintalinja 1, yritystoiminnan edistäminen, kohdistui suoraan yksittäisten yritysten tai yritysryhmien kehittämistoimiin. Toimintalinja 1:n osuus EAKR-rahoituskehyksestä oli 23 %. Toimintalinja 2, innovaatiotoiminnan ja verkostoitumisen edistäminen sekä osaamisrakenteiden vahvistaminen, suuntautui erityisesti alueen kilpailukyvyyn pitkäjännitteiseen kehittämiseen vahvistamalla alueellisia innovaatio- ja osaamisrakenteita sekä yritysten toimintaedellytysten edistämiseen. Toimintalinja 2:lle varattiin 21 % EAKR:n rahoituskehyksestä. Toimintalinja 3, alueiden saavutettavuuden ja toimintaympäristön parantaminen, keskittyi tietoliikenneyhteyksien parantamiseen, ympäristöriskien hallintaan ja matkailun edellytysten parantamiseen sekä palvelujen ja sovellusten kehittämiseen ja saavutettavuuteen. Tähän toimintalinjaan varattiin 20 % rahoituskehyksestä. Toimintalinja 4, suurten kaupunkiseutujen kehittäminen, kohdistui kyseisten seutujen kilpailukyvyyn edistämiseen sekä kaupunkien erityishaasteiden ratkaisemiseen. Toimintalinja 4:lle varattiin 5 % kokonaisrahoituskehyksestä. Toimintalinja 5:n, ylimaakunnalliset erityisteemat, hankkeilla vahvistettiin Etelä-Suomen osaamiskeskittymien kilpailukykyä edistämällä niiden verkostoitumista keskenään sekä kansallisesti että globaalisti. Toimintalinja 5:n osuus rahoituskehyksestä oli 27 %. Näiden varsinaisten yritystoiminnan tukemiseen liittyvien toimintalinjojen lisäksi rahoitusta varattiin toimintalinjalle 6 käytettäväksi teknisenä tukena toimenpideohjelman hallinnointiin. Tämän toimintalinjan osuus oli 4 % kokonaisrahoituskehyksestä.<sup>114</sup>

### **1.5 Ahvenanmaan EAKR-toimenpideohjelma 2007–2013**

Ahvenanmaan erityispiirteenä on sen eriytynyt sijainti Manner-Suomesta ja autonominen asema. Ahvenanmaa on saaristo Suomen ja Ruotsin välissä ja käsittää yli 6 700 saarta. Ahvenanmaan toimialueista tärkein on merenkulku. Ahvenanmaan väkiluku vuonna 2006 oli noin 27 000. Vuoden 2013 lopussa väkiluku oli noin 28 700. Ahvenanmaan alueen haasteina olivat väestön ikääntyminen, rakenteelliset ongelmat ja aluekehityksen erot pääkaupunki Maarianhaminan ja muun saariston välillä.<sup>115</sup>

113 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2008c, s. 22–28.

114 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2008c, s. 47–66; Vipuvoimaa EU:lta Etelä-Suomeen, rakennerahastokausi 2007–2013, s. 8–9.

115 Ahvenanmaan toimenpideohjelma 2007–2013 [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index.cfm/fi/atlas/programmes/2007-2013/finland/operational-programme-aland-islands](http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/fi/atlas/programmes/2007-2013/finland/operational-programme-aland-islands).

Ahvenanmaan EAKR-ohjelman julkinen rahoitus oli 6 miljoonaa euroa, josta EU:n osuus oli 3 miljoonaa euroa. Toimenpideohjelman tavoitteena oli alueen tuotavuuden ja tietämyksen parantaminen tuotantoprosesseissa ja tuotteissa. Saaristoon liittyvät erityiskysymykset pyrittiin myös ottamaan huomioon. Ahvenanmaan toimenpideohjelman määrälliset tavoitteet olivat seuraavat:

Taulukko 6 Ahvenanmaan tavoitteet ja toteumat 2007–2013<sup>116</sup>

Ahvenanmaan toimenpideohjelman määrälliset tavoitteet ja toteumat 2007–2013				
	Tavoite	Toteuma	Toteuma	%
Uudet työpaikat, htv	30	76		253,3%
Uudet yritykset, kpl -joista naisyrityksiä	10	27		270,0%
Tuotekkehitystyöpaikat				
Lissabonin strategian mukaiset hankkeet, %	96	96		100 %

Ahvenanmaan alueella toteutettiin kahta toimenpideohjelmää. Toimintalinja 1, yritystoiminta ja innovaatio, kohdistui uusien tuotteiden kehittämiseen ja nykyisten tuotteiden lisäarvon kasvattamiseen. Tämän lisäksi pyrittiin kohottamaan taitotietoa ja teknologian laatua. Toimintalinjaan 1 varattiin 96 % EAKR-rahoituskehyksestä. Toimintalinja 2 koostui teknisen tuen rahoituksesta, ja siihen varattiin 4 % rahoituskehyksestä.<sup>117</sup>

## 2 Äkilliset rakennemuutosalueet

Aluepoliittisena ilmiönä rakennemuutos on jatkuva prosessi, joka liittyy olennaisesti elinkeinotoimintaan ja alueiden kehittämiseen. Usein rakennemuutos koetaan negatiiviseksi ilmiöksi, koska se liittyy alueiden muuttotappioihin tai yritysten taloudellisiin vaikeuksiin. Toisaalta rakennemuutos voi luoda edellytyksiä alueen elinkeino- ja yritystoiminnan uudistamiselle, jos aluepoliittisia toimenpiteitä käytetään riittävän tehokkaasti. Tässä luvussa käsitellyistä äkillisistä ja mittavista rakennemuutosongelmista on kyse silloin, kun jokin yritys vähentää merkittävästi työpaikkoja alueelta tai

116 Ahvenanmaan toimenpideohjelma 2007–2013 [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index.cfm/fi/atlas/programmes/2007-2013/finland/operational-programme-aland-islands](http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/fi/atlas/programmes/2007-2013/finland/operational-programme-aland-islands).

117 Ahvenanmaan toimenpideohjelma 2007–2013 [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index.cfm/fi/atlas/programmes/2007-2013/finland/operational-programme-aland-islands](http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/fi/atlas/programmes/2007-2013/finland/operational-programme-aland-islands).

lopettaa jonkin tuotantoyksikkönsä kokonaan. Äkillisen rakennemuutoksen tukitoimenpiteillä tarkoitetaan rahoitustukea sellaisille alueille, joita ovat kohdanneet suuret irtisanomiset yritysten lopettaessa tuotantotoimintansa.<sup>118</sup>

Äkillisten rakennemuutosten hoitamiseen työ- ja elinkeinoministeriö on kehittänyt toimintamallin, jonka mukaan toimenpiteet käynnistetään välittömästi isojen irtisanomisten tapahduttua. Hoitamistoimet käynnistetään välittömästi sekä työ- ja elinkeinoministeriössä että alueilla ELY-keskusten johdolla. Työ- ja elinkeinoministeriön asettama, eri ministeriöiden edustajista koottu rakennemuutoksen reagointiryhmä koordinoi toimenpiteiden valmistelua ja informoi Suomen hallitusta tapahtuneesta. Kohdealueen ELY-keskus organisoii alueellisen rakennemuutostyöryhmän, jossa on lisäksi edustajia kunnista, yrityksistä, työvoima- ja elinkeinotoimistosta, alueellisista elinkeinoyhtiöistä sekä työntekijäjärjestöistä. Valtioneuvosto päättää alueen nimeämisestä rakennemuutosalueeksi ja irrottaa toimenpiteisiin tarvittavan rahoituksen, jolla erityistoimenpiteiden avulla luodaan korvaavia työpaikkoja 2–3 vuoden ajan.<sup>119</sup>

Kun jokin alue on valtioneuvoston päätöksellä nimetty rakennemuutosalueeksi, sille voidaan osoittaa rahoitustukea eri lähteistä. Valtion talousarviossa oli ohjelmakaudella 2007–2013 kaksi määrärahaa, joiden myöntämisessä äkillisten rakennemuutosalueiden ja -toimialojen erityistarpeet otettiin huomioon. Määrärahat olivat yritysten investointi- ja kehittämishankkeiden tukeminen sekä työllisyysperusteiset siirtomenot investointeihin. Tämän lisäksi EU:n rakennerahastojen kautta voitiin myöntää tukea niin sanotulla joustovarauksella.<sup>120</sup>

Rakennerahasto-ohjelmien vuotuisesta rahoituskehiksestä noin 5 % varattiin erikseen osoitettavaksi hankkeisiin, jotka kohdistuivat äkillisten rakennemuutosalueiden vaikutusten lieventämiseen. Rakennemuutosalueille voitiin myöntää rahoitusta myös Euroopan globalisaatorahaston (EGR) kautta. Yritysten investointi- ja kehittämishankkeiden rahoitusta jaettiin ELY-keskuksien myöntäminä yrityksen kehittämisavustuksina ja yritysten toimintaympäristön kehittämisavustuksina. Erityismäärärahan käyttöedellytykset olivat samat kuin muilla yrityksen kehittämisavustusten ja yrityksen toimintaympäristön kehittämisavustusten hankkeilla. Kaikkiaan äkillisen rakennemuutoksen alueita vuosina 2007–2013 on ollut yhteensä 28, ja irtisanottujen henkilöiden lukumäärä näillä alueilla on ollut noin 17 000 henkilöä<sup>121</sup>.

Äkillisiä rakennemuutosalueita on koko Suomen alueella, mutta erityisesti rakennemuutos on koskettanut Itä- ja Pohjois-Suomen alueita. Yhteistä kaikille rakennemuutosalueille on alueen riippuvuus yhdestä tai muutamasta suuresta yrityksestä,

118 *Felin – Mella* 2013, s. 2.

119 *Felin – Mella* 2013, s. 5.

120 *Felin – Mella* 2013, s. 10. Ks. myös *Valtiontalouden tarkastusvirasto* 2012, s. 13.

121 *Felin – Mella* 2013, s. 10, 17, 24.



joiden taloudellisen toiminnan muutokset aiheuttavat vaikutuksia laajalti alueen työpaikkoihin. Äkillisiin rakennemuutosalueisiin on käytetty rahoitusta ohjelmakaudella 2007–2013 yhteensä 260 miljoonaa euroa. Määrällisesti rakennemuutosrahoituksesta suurin osa on kohdistunut Kaakkois-Suomeen, ja seuraavaksi eniten rahoitusta ovat saaneet Pohjois-Karjala ja Pohjois-Savo.<sup>122</sup>

Rakennerahasto-ohjelmakaudelle 2014–2020 kansalliseen rahoitukseen varattiin valtion talousarviossa 20 miljoonaa euroa vuosittain yritysten investointi- ja kehittämishankkeisiin äkillisiä rakennemuutosilanteita varten. Kansallisen rahoituksen lisäämisen vastapainoksi äkillisen rakennemuutoksen alueiden hankkeisiin ei enää varattu erikseen uuden rakennerahastokauden 2014–2020 varoja. Näillä alueilla voidaan hankkeisiin kuitenkin käyttää normaalia ohjelman tavoitteiden mukaista ohjelmarahoitusta.<sup>123</sup>

---

122 *Felin – Mella* 2013, s. 2, 25.

123 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2013b, [http://tem.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/regeringens-riktlinjer-om-strukturfonder-och-skotsel-av-akut-strukturumvandling](http://tem.fi/artikkeli/-/asset_publisher/regeringens-riktlinjer-om-strukturfonder-och-skotsel-av-akut-strukturumvandling), vierailtu 24.1.2017.

### III YRITYSTUEN MYÖNTÄMISEN JA MAKSAMISEN OIKEUDELLISET LÄHTÖKOHDAT JA PERIAATTEET

#### 1 Yritystukilainsäädännön kehitys kansallisella ja EU:n tasolla

##### 1.1 Suomen aluepolitiikan juuret

Jotta pystymme ymmärtämään nykyisyyttä ja sitä, miten siihen on tultu, on aiheellista luoda lyhyt katsaus aluepolitiikan syntyyn ja yritystukilainsäädännön juuriin. Toisen maailmansodan jälkeen suomalaisen yhteiskunnan alueellinen kehitys ja lainsäädäntöuudistukset olivat päässeet hyvään vauhtiin. Elinkeinorakenteen muutoksen selvimmän havaittava vaikutus Suomen väestönkehitykseen oli väestön kasaantuminen keskuksiin, jonka seurauksena maatalousvaltainen yhteiskunta muuttui yhä enemmän moderniksi teollisuus- ja palveluyhteiskunnaksi. Erityisesti Pohjois- ja Itä-Suomen alueet eivät pysyneet eteläisen Suomen kehitysvauhdissa mukana. Suomen eri alueiden erot kasvoivat nopeasti niin suuriksi, että 1960-luvulla alueellisten erojen tasoittaminen nousi merkittäväksi yhteiskuntapolitiikan päämääräksi.<sup>124</sup>

Tätä ennen 1950-luvulta lähtien yhteiskunnan epätasaisen kehityksen aiheuttamiin epäkohtiin alettiin kiinnittämään huomiota, ja tällöin otettiin käyttöön maaseudun pienteollisuuslainat ja Pohjois-Suomen teollisuuden veronhuojennukset vuodesta 1958. Maaseudun elinkeinokomitea kiinnitti erityisesti huomiota maaseudun autioitumiseen ja ehdotti kauppa- ja teollisuusministeriölle määrärahan ottamista tulo- ja menoarvioon. Määrärahan tarkoituksena oli mahdollistaa lainojen antaminen maalaiskunnissa toimiville ja niihin perustettaville, kauppatavaroita valmistaville pienteollisuusyrityksille koneiden hankkimista ja työpajojen rakentamista varten. Tästä sai alkunsa pienteollisuuslainajärjestelmä, jonka on katsottu olevan ensimmäinen varsinainen yritysten alueellinen tukijärjestelmä.<sup>125</sup>

*Urho Kekkosen* vuonna 1952 kirjoittamassa kirjassa ”Onko maallamme malttia vaurastua?” esitettiin yksityiskohtainen Pohjois-Suomea koskeva kehittämissuunnitelma<sup>126</sup>. Pitkälti tämän kirjan innoittamana säädettiin laki *Pohjois-Suomen teollisuuden veronhuojennuksista* (190/1958). Se oli tarkoitettu tukemaan Lapin ja Oulun lääneissä tapahtuvaa kotimaisten osakeyhtiöiden ja osuuskuntien teollisuuslaitosten perustamista ja laajentamista vuosina 1958–1967. Vaikka yksittäisiä ja vähäisiä kehittämistoimia alueellisten epäkohtien poistamiseksi tehtiinkin 1950-luvulla, niin

<sup>124</sup> *Niemivuo* 2014, s. 87–88; *Niemivuo* 2013, s. 46.

<sup>125</sup> *KOM 1951:1*; *Sippola* 2010, s. 38–39.

<sup>126</sup> *Kekkonen* 1952, s. 97.

varsinaisesti Suomen virallisen aluepolitiikan alkamisajankohtana on pidetty vuotta 1966, jolloin kehitysaluelait tulivat voimaan.<sup>127</sup>

1960-luvulta lähtien alueellisen kehityksen epätasapainoon kokeiltiin kahta eri keinoa. Aluehallintoa pyrittiin kehittämään sekä erojen kaventamiseen vaikuttamaan aluepoliittisin keinoin. Näistä merkittävin oli (kehitys)aluelakien säätäminen.<sup>128</sup> Lähtökohdat aluepolitiikan kehittymiselle ja sitä kautta asiaa koskevien lakien säätämiseksi ovat johdettavissa vuoden 1919 *hallitusmuotoon* (94/1919). Hallitusmuodon 5 §:n mukaan ”Suomen kansalaiset ovat yhdenvertaiset lain edessä.” Vuonna 1999 säädettiin yksi, yhtenäinen *Suomen perustuslaki* (731/1999), jonka 6 § sisältää yhdenvertaisuuden ja tasa-arvoisuuden periaatteen.<sup>129</sup>

Yhdenvertaisuuden periaate on yksi merkittävimpiä periaatteita koko oikeusjärjestyksessämme kuin myös käsillä olevan tutkimuksen kannalta. Elinkeinotoimintaa koskee perustuslain 18 §, joka antaa jokaiselle oikeudet työhön ja elinkeinon harjoittamiseen. Kyseinen säännös koskee oikeutta tasavertaiseen kohteluun esimerkiksi yritystoiminnan harjoittamisessa ja sen edellytysten luomisessa. Suomen perustuslakiin kirjatut yhdenvertaisuuden ja tasa-arvoisuuden periaatteet edellyttävät ihmisten ja alueiden yhdenmukaista kohtelua. Tasa-arvoisuus ja yhdenvertaisuus eivät kuitenkaan edellytä kaiken jakamista tasan. Alueellisen tasa-arvon edistäminen edellyttää eri alueiden erilaista kohtelua. Jotta samanlaiset edellytykset ja mahdollisuudet eri alueilla toteutuisivat, alueita on kohdeltava eri tavoin.<sup>130</sup>

1960-luvulla keskeiseksi poliittiseksi kysymykseksi nousi aluepolitiikan kehittäminen, ja huomio kiinnittyi taloudellisesti jälkeenjääneisiin alueisiin ja muuttotappioalueisiin. Ongelmaksi koettiin asutuskeskusten ruuhkautuminen ja laajojen alueiden erakoituminen erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomessa. Valtiovaltaan kohdistuneiden vaatimusten johdosta perustettiin kehitysaluekomitea, jonka selvitysten perusteella hallitus antoi eduskunnalle kolme lakiehdotusta<sup>131</sup>. Niiden pohjalta

127 Sippola 2010, s. 17, 40.

128 Niemivuo 2014, s. 86.

129 Hallitusmuodon (94/1919) II luvun perusoikeussäännökset on uudistettu kokonaisuudessaan vuonna 1995. Vuoden 1995 perusoikeussäännökset (969/1995) on otettu uuteen perustuslakiin (731/1999) lähes sellaisenaan. Uuteen perustuslakiin ei myöskään lisätty uusia perusoikeuksia.

130 Laitinen 2009, s. 3. Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa yhdenvertaisuuden toteutumiseen myös sellaisissa tapauksissa, joissa lain säätäminen johtaa eriarvoisuuteen. Perustuslain yhdenvertaisuuspykälä (6 §) edellyttää lähtökohtaisesti samanlaista kohtelua asuinpaikkaan tai henkilöön katsomatta. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että pelkästään maantieteellistä perustetta ei voida katsoa 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuna hyväksyttävänä perusteena eri asemaan asettamiselle perusoikeusjärjestelmässä, johon kuuluu asuinpaikan valitsemisvapaus ja liikkumisvapaus. Sen sijaan jonkinasteiseen eriarvoisuuteen johtava kokeilulainsäädäntö voi olla hyväksyttävää yhdenvertaisuuden kannalta. Huomioitavaa on, että perusoikeuksien käyttämisestä tulee säätää lailla ja kokeilun tulee olla ajallisesti ja alueellisesti rajattu. Kokeilun toimeenpanon yleisenä edellytyksenä tulee valiokunnan mielestä lisäksi olla, että sen tulosten selvittäminen ja arviointi on asianmukaisesti järjestetty. Ks. esim. *PeVL 59/2001 vp*, s. 2; *PeVL 70/2002 vp*, s. 2–3; *PeVL 42/2010 vp*, s. 5; *PeVL 20/2012 vp*, s. 2.

131 *HE 136/1965 vp*; *HE 140/1965 vp*; *HE 148/1965 vp*.

säädettiin kolme määräaikaista lakia vuosiksi 1966–1970: laki *kehitysalueiden talouden edistämisestä* (243/1966), laki *kehitysalueiden teollisuuden veronhuojennuksista* (244/1966) ja laki *kehitysalueiden teollisuuden sekä eräiden muiden elinkeinoalojen investointiluotoista* (246/1966). Näistä laeista laki kehitysalueiden talouden edistämisestä loi pohjan aluepolitiikan harjoittamiselle. Laki sisälsi säännökset muun muassa aluekehityksen päämääristä ja keinoista, joilla niihin päästäisiin, sekä aluejaosta. Laki veronhuojennuksista ja laki investointiluotoista sisälsivät säännökset varsinaisista tukitoimenpiteistä.

Odotukset vuoden 1966 lakien vaikutuksista alueellisesti tasaisemmasta ja yhdenvertaisemmasta Suomesta olivat kuitenkin suuremmat kuin toteutuneet vaikutukset. Muuttoliike eteläisen Suomen kasvukeskuksiin jatkui edelleen jopa nopeammin kuin ennen. 1960–1970-luvuilla sadattuhannet työikäiset suomalaiset muuttivat Ruotsiin. Ruotsi houkutti suomalaisia siirtolaisia, sillä Ruotsin pitkälle automatisoitu teollisuus pystyi työllistämään kielitaidottomankin maahanmuuttajan.<sup>132</sup>

Vaikka positiivisia muutoksia todettiin saavutetun, niin toimenpiteiden tehostamisen ja laajentamisen tarve oli ilmeistä. Nämä vaatimukset johtivatkin seuraavien määräaikaisten kehitysalueelakien säätämiseen jopa etuajassa. Vuosille 1970–1975 säädettiin neljä lakia: laki *kehitysalueiden talouden edistämisestä* vuosina 1970–1975 (876/1969), laki *kehitysalueiden tuotannollisen toiminnan edistämiseksi myönnettyistä veronhuojennuksista* (894/1969), *kehitysalueelueluottolaki* (881/1969) ja laki *kehitysalueiden ammattikoulutuksen edistämisestä* (17/1970). Toiset kehitysalueelait eivät tuoneet kovinkaan paljon uutta kehitysaluepolitiikkaan vaan noudattivat hyvin pitkälti vuonna 1966 säädettyjä lakeja. Tavoitteena oli edelleen työllisyyden parantaminen sekä tuotannon ja elintason kohottaminen muuttotappioalueilla. Uutena tavoitteena lakiin tuli asukkaiden toimeentulon turvaaminen. Hallituksen esityksessä tuotiin esiin tasaisuus- ja tehokkuustavoitteet<sup>133</sup>.

## **1.2 Laaja-alaisen aluepolitiikan toteuttaminen**

Merkittävänä muutoksena Suomen aluepolitiikassa voidaan pitää vuotta 1975, jolloin kehitysaluepolitiikan sijasta ryhdyttiin puhumaan koko maan kattavasta aluepolitiikasta. Tällöin huomion kohteeksi tuli kehitysalueiden sijasta koko maan kehittäminen. Vuonna 1975 säädettiin laki *alueellisen kehityksen edistämisestä* (451/1975) ja laki *kehitysalueiden tuotantotoiminnan tukemisesta* (452/1975). Lakien voimassaolo säädettiin vuoteen 1979 asti, mutta niiden voimassaoloa jatkettiin

---

132 Niemivuo 2013, s. 49–50; Tilastokeskus 2007, <https://www.stat.fi/tup/suomi90/joulukuu.html>, vierailtu 27.12.2017.

133 HE 171/1969 vp, s. 1. Tasaisuustavoitteella pyrittiin eri alueiden taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten eroavuuksien vähentämiseen. Tehokkuustavoitteella pyrittiin ohjaamaan yrityksiä sellaisiin sijaintipaikkoihin, joissa niiden kokonaistuotannon vaikutusten lisäys olisi suurin. Maan kasvukeskuksia tuli seurata tarkoin, ja havaittuja häiriöitä tuli tasaisuustavoitteiden toteuttamiseksi pyrkiä poistamaan.

vähäisin muutoksin vuoteen 1981 saakka. Alueellisen kehityksen edistämisestä annetun lain tavoitteeksi asetettiin 2 §:ssä seuraavaa: ”Tuotantotoimintaa tukemalla sekä yritysten sijoittumista ja julkisia palveluita ohjaamalla on valtion toimenpitein pyrittävä tarkoituksenmukaisen aluejaon puitteissa turvata koko maassa tasapuolisesti kunkin alueen väestölle pysyvän työpaikan saannin mahdollisuus, tulotason nousu ja tärkeiden palvelujen saatavuus sekä muutoinkin edistää eri alueiden elinkeino- ja yhdyskuntarakenteen tasapainoista kehitystä.”

Lakien esitöissä korostettiin, että jo tehdyt aluepoliittiset toimenpiteet eivät olleet saavuttaneet riittävästi tuloksia. Kehitysalueläneiden väkiluku oli edelleen vähentynyt, ja työttömyysaste oli korkea erityisesti maan itä- ja pohjoisosissa. Uusien lakien tavoitteeksi asetettiin koko maan tasapuolinen kehittäminen, koska pelkästään kehitysalueiden tukeminen ei ollut osoittautunut tarkoituksenmukaiseksi.<sup>134</sup>

Kehitysalueiden tuotantotoiminnan tukemisesta annetun lain 18 §:ssä säädettiin tukien takaisinperinnästä. Avustus oli määrättävä maksettavaksi takaisin osaksi tai kokonaan investointiavustuksella tuetun toiminnan lopettamisen, supistamisen, käyttöomaisuuden tai sen osan luovutuksen sekä yrityksen tai sen huomattavan osan myynnin seurauksena, jollei siirtoa uudelle yritykselle pidetty erityisestä syystä tarpeellisenä. Määräaikana sovellettiin tuen maksamisesta laskettua viittä vuotta. Takaisin perittävälle määrälle voitiin määrätä maksettavaksi korko. Lain esitöissä ei otettu kantaa tuen takaisinperintään millään tavoin<sup>135</sup>.

Aluepolitiikkatoimikunta arvioi mietinnössään vuoteen 1981 saakka säädettyjen lakien tavoitteiden toteutumista. Toimikunnan mukaan aluepoliittisilla toimenpiteillä oli vaikutettu merkittävästi teollisuuden kehitykseen ja rakenteiden muutoksiin. Erityisesti työpaikkojen määrä oli lisääntynyt. Havaittiin ongelmakohtiakin, jotka liittyivät erityisesti teollisuuden laadulliseen kehitykseen. Aluepolitiikkatoimikunta totesi, että vaikka aluepolitiikalla oli saavutettukin hyviä tuloksia, niin tulevaisuudessa oli edessä uusia haasteita. Merkittäviksi tekijöiksi olivat nousemassa kilpailu- ja innovaatiokykyisen tuotannon vahvistaminen ja yritystoiminnan kehittäminen.<sup>136</sup>

Seuraava määräaikaisten aluepoliittisten lakien säädösjoukko säädettiin vuosina 1981–1989. Lait *tasapainoisen alueellisen kehityksen edistämisestä* (532/1981) ja *tuotantotoiminnan alueellisesta tukemisesta* (533/1981) eivät sisältäneet merkittäviä poikkeuksia edeltäjiinsä verrattuna. Tasapainoisen alueellisen kehityksen edistämisestä annetun lain esitöissä tavoitteeksi asetettiin erityisesti mahdollisuus turvata pysyvä työpaikka ja rakenteellisen työttömyyden torjuminen. Haja-asutusalueiden asutuksen säilyminen pyrittiin turvaamaan hillitsemällä muuttoliikettä tulotasoa

134 HE 132/1974 vp, s. 1–2.

135 HE 132/1974 vp.

136 KOM 1986:6, s. 39–53.

parantaen ja varmistaen väestölle tärkeiden palvelujen saatavuus.<sup>137</sup> Aluepoliittisen suunnittelun ja seurannan tehostaminen haluttiin kytkeä entistä paremmin muun valtionhallinnon päätöksenteon valmisteluun. Seurannan tuli olla jatkuvaa, ja tulokset tuli saattaa tiedoksi valtioneuvostolle määräajoin.<sup>138</sup>

Tuotantotoiminnan alueellisesta tukemisesta annetun lain valmistelutöissä taas mahdollistettiin yritysten kehittämistoimintaan annettavien avustusten käyttöön ottaminen sekä avustusten myöntäminen kiinteistöyrityksille ja kunnille toimitilojen hankkimiseksi yrityksille. Tuen tehostamiseen erityisesti vaikeimmassa asemassa olevilla tukialueilla kiinnitettiin huomiota.

Tuen takaisinperintäsäännökset tulivat sovellettaviksi tuetun toiminnan lopettamisen, supistamisen, käyttöomaisuuden tai sen osan luovutuksen sekä yrityksen tai sen osan myynnin seurauksena. Määräaikana sovellettiin tuen maksamisesta lasketua viittä vuotta. Tuen takaisinperintään liittyvät kohtuullisuusnäkökohdat otettiin huomioon siten, että ministeriön harkintavaltaa lisättiin. Erityisistä syistä tuki voitiin jättää takaisin perimättä. Erityisesti tuetun toiminnan supistaminen tarkoituksenmukaisuussyistä ilman pakottavaa syytä saattoi johtaa tuenhakijan kannalta kohtuuttomaan lopputulokseen ja vaarantaa jäljelle jäävän toiminnan edellytyksiä. Lain esitöissä kiinnitettiin huomiota lisäksi avustuksen käytölle asetettaviin ehtoihin. Tarpeettomien ja tehottomien ehtojen välttämiseksi ehtojen noudattamista tuli voida valvoa.<sup>139</sup>

Samalla linjalla jatkettiin vielä vuonna 1988 voimaan tulleella lailla *aluepolitiikasta* (1168/1988). Laissa säädettiin perusvyöhykkeistä, joilla korvattiin aiempi kehitysaluejako. Kunnat määrättiin kehittyneisyserojen perusteella neljään perusvyöhykkeeseen. Ensimmäinen, toinen ja kolmas perusvyöhyke muodostivat kehitysalueen. Lain 1 §:ään tiivistettiin myös aluepolitiikan käsite: ”Aluepolitiikalla tarkoitetaan tässä laissa julkisen vallan toimintaa, jolla tasapainotetaan alueellista kehitystä ja edistetään maan eri osien kehittämistä.” Aluepolitiikasta annetun lain esitöissä korostettiin erityisesti elinkeinoelämän uusien edellytysten kehittämistä sekä kunkin alueen omatoimista kehittymistä. Tietoyhteiskunnan perusrakenteiden luominen asetettiin tavoitteeksi, jonka avulla luodaan edellytyksiä nykyaikaiselle elinkeinotoiminnalle. Valtiolle asetettiin entistä enemmän velvollisuuksia aluekehityksen vaikutusten seuraamiseksi ja aloitteiden tekemiseksi. Myös yhteistoimintaa valtion piiri- ja paikallishallinnon viranomaisten sekä lääninhallitusten välillä korostettiin.<sup>140</sup>

Aluepolitiikan kannalta hallinnollinen päätöksenteko oli 1960-luvulta vuoteen 1994 saakka keskushallintojohtoista. Aluepoliittinen tavoitteenasettelu ja ohjaus

137 HE 67/1981 vp, s. 3.

138 HE 67/1981 vp, s. 1, 4.

139 HE 69/1981 vp, s. 1, 10.

140 HE 69/1988 vp, s. 1–5; *Niemivuo* 2013, s. 68–69.

tapahtuivat tuolloin valtioneuvoston ja sisäasiainministeriön toimesta. Lääninhallitukset vastasivat aluepolitiikan yhteensovittamisesta. Alueellisen kunnallishallinnon ja kuntien tuli olla tarpeen vaatiessa yhteistoiminnassa lääninhallituksen kanssa. Vuonna 1994 maakuntaliitot ja seutukaavaliitot yhdistettiin maakuntien liitoiksi. Niiden vastuulle siirrettiin alueiden kehittämisestä annetun lain (1135/1993) mukaisesti aluepoliittinen suunnittelu. Lääninhallitusten määrän vähentäminen viiteen suurlääniin ja tehtävien muuttuminen siirsivät alueellisen kehittämistyön vastuun kunnille ja valtiolle yhteisesti hoidettavaksi. Alueellisina kehitysviranomaisina ovat toimineet vuodesta 1995 alkaen maakuntien liitot, joiden vastuulla on maakuntaohjelmien ja EU:n rakennerahasto-ohjelmien alueellinen valmistelu ja täytäntöönpano *alueiden kehittämislakien* 602/2002 ja 954/2005 säännösten mukaisesti sisäasiainministeriön ohjauksessa.<sup>141</sup>

Yritystukien kannalta merkittävin säädös, laki *yritystoiminnan aluetuesta* (1297/1988), säädettiin vuonna 1988. Siinä koottiin yhteen aikaisemmat yritystoiminnan tukea koskevat säännökset. Laki oli voimassa aina vuoden 1993 loppuun asti, ja sitä sovellettiin siihen saakka myönnettäessä kansallisia yritystukia. Yritystoiminnan aluetuesta annetussa laissa avustuksilla tarkoitettiin investointiavustusta, käynnistysavustusta ja kehittämisavustusta, joita voitiin myöntää porrastetusti perusvyöhykkeisiin määritetyillä alueilla. Uudistustarpeina hallituksen esityksessä ehdotettiin, että yritysten tavanomaiseen toimintaan kuuluvien hankkeiden tukemisesta pidättäydyttäisiin ja että keskityttäisiin tukemaan hankkeita, jotka ovat elinkeinorakenteen kehittymisen kannalta tärkeitä, korkeatasoisia ja yritysten teknistä tasoa olennaisesti parantavia<sup>142</sup>.

Tukien takaisinperinnän perusteisiin tehtiin joitakin muutoksia aiempiin yritystoiminnan tukea koskeviin säännöksiin verrattuna. Merkittävin muutos koski takaisinperinnän määräaika, joka säädettiin kymmeneksi vuodeksi aiemmin sovelletun viiden vuoden lisäksi. Kymmenen vuoden määräaika voitiin määritellä avustuspäätöksessä, jos olosuhteet niin vaativat. Määräajan pidennys koski toiminnan lopettamista, supistamista sekä käyttöomaisuuden ja yrityksen myyntiä. Toinen muutos koski tapauksia, joissa investointiavustuksen kohteena oleva vakuutettu käyttöomaisuus tuhoutui. Jollei tuetun omaisuuden tilalle hankittu uutta omaisuutta eikä hankkeen mukaista toimintaa jatkettu, saatavasta vakuutuskorvauksesta tuli maksaa takaisin se osa, joka vastasi avustuksen osuutta käyttöomaisuudesta. Kolmanneksi avustuksen saajan antamat väärät tiedot haluttiin sanktioida koronmaksuvelvollisuudella muita takaisinperintätilanteita tiukemmin. Kohtuullisuusnäkökohdat haluttiin kuitenkin ottaa esille siten, että lisäkoron maksamismuutokselta voitiin välttää viranomaisen harkinnan pohjalta, jos tuensaajan olosuhteet niin vaativat.<sup>143</sup>

141 *Laitinen* 2009, s. 15–16, 20.

142 *HE 91/1988 vp*, s. 5.

143 *HE 91/1988 vp*, s. 11.

Lain esitöissä huomioitiin myös, että teknisellä kehityksellä oli yhä enenevässä määrin merkitystä elinkeinoelämässä. Tietotekniikan mahdollisuudet antoivat yrityksille kilpailuetua. Erityisesti pieniä ja keskisuuria yrityksiä kehoitettiin kiinnittämään huomiota teknisen kehityksen seuraamiseen ja soveltamaan tehokkaasti uuden tekniikan tuomia hyötyjä. Investointien rakenteen arvioitiin muuttuvan siten, että entistä suurempi osa investoinneista suuntautuu tutkimukseen ja tuotekehitykseen.<sup>144</sup> Avustusten myöntämisen edellytykset lueteltiin laissa myös melko yksityiskohtaisesti. Avustusta saavan yrityksen tuli aloittaa tai laajentaa toimintaansa taikka uudistaa käyttöomaisuuttaan tai kehittämisavustuksen osalta kehittää toimintaansa. Tämän lisäksi yrityksellä tuli olla edellytyksiä jatkuvaan kannattavaan toimintaan. Nämä edellytykset loivat pohjan nykyiselle yritystukilainsäädännölle, jota sovelletaan edelleen, vaikka Suomi liittyi EU:n jäseneksi vuonna 1995, jolloin ryhdyttiin soveltamaan EU:n alue- ja rakennepolitiikkaa.<sup>145</sup>

### **1.3 Ohjelmaperusteinen aluepolitiikka**

Aluepolitiikan uusi vaihe käynnistyi 1990-luvun alkupuolella, jolloin kansainvälistyminen ja Suomen mahdollinen liittyminen EU:n jäseneksi nousivat puheenaiheiksi. Aluepoliittisen lainsäädännön kokonaisuudistusta ryhdyttiin valmistelemaan laman kynnyksellä. Varsinainen ohjelmaperusteinen uudistus käynnistyi aluepoliittisen selvitysmiehen *Anssi Paasivirran* ehdotuksella aluepolitiikan uudistamiseksi joulukuussa 1991. Paasivirran ehdotus loi pohjan vuoden 1994 aluepoliittiselle lainsäädäntöuudistukselle. Valmistelun tuloksena tuli voimaan laki *alueiden kehittämisestä* (1135/1993) vuoden 1994 alusta. Laissa säädettiin siirtymisestä ohjelmaperusteiseen aluepolitiikkaan. Lain tavoitteena oli maan alueiden omaehtoinen ja tasapainoinen kehittäminen. Ohjelmien toteuttamisen vastuun nähtiin olevan alueilla itsellään, ja siksi keskeiseen rooliin nostettiin maakuntien laatimat aluekehittämishjelmat. Aluekehitysviranomaiseksi tuli maakunnan liitto, jolla oli päävastuu alueensa kehittämisestä.<sup>146</sup>

Samana vuonna tulivat voimaan laki *yritystuesta* (1136/1993) ja sitä täydentävä valtioneuvoston päätös yritystuesta (1689/1993). Yritystuesta annettuun lakiin koottiin ja yhdistettiin vuosien 1981–1989 yritystukiin liittyvät säädökset. Lain perustana oli aikaisempien vuosikymmenten aluepoliittinen ajattelu ja tavoitteet. Yritystukisäännöksiä sovellettiin muuhun elinkeinotoimintaan kuin varsinaiseen maa- ja metsätalouteen tai kalastukseen. Yritystuki suunnattiin erityisesti pienille ja keskisuurille yrityksille. Kauppa- ja teollisuusministeriön yrityspalvelun piiritoimistojen päättävältä lisättiin yritystuista päätettäessä. Suurimpien hankkeiden osalta

144 HE 91/1988 vp, s. 4.

145 Laitinen 2009a, s. 5.

146 HE 99/1993 vp, s. 1.



ministeriö pidatti tuen myöntämiseen liittyvän päätäntävällän. Ministeriö pidatti itsellään myös päätösvällän, mikäli tuen myöntämisessä ja maksamisessa ilmeni erityisiä syitä.<sup>147</sup>

Vuonna 1994 voimaan tulleen yritystuesta annetun lain esitöissä otettiin kantaa myös tukien myöntämisessä noudatettaviin periaateohjeisiin. Aiemmasta yritystoiminnan aluetuesta annetusta laista (1297/1988) poiketen tarkempia määräyksiä voitiin antaa asetuksella annettujen säännösten sijaan valtioneuvoston päätöksellä<sup>148</sup>. Lisäksi kauppa- ja teollisuusministeriöllä oli oikeus antaa piiritoimistoille tukien tasapuolisen ja yhtenäisen käsittelyn kannalta tarpeellisia määräyksiä.<sup>149</sup>

Tuen takaisinperintää koskevat säännökset säilytettiin yritystoiminnan aluetuesta annetun lain (1297/1988) mukaisina. Hallituksen esityksessä nostettiin esiin kiellettyyn valtiontukeen liittyvät ETA-sopimuksen säännökset. ETA-sopimuksen voimaan saattamiseen liittyvä EFTA-valtioiden sopimus edellytti, että valtiontukea myönnettäessä oli myöntämistä koskevaan päätökseen liitettävä ehto, jonka mukaan laittomasti myönnetty tuki voitiin periä osittain tai kokonaan takaisin. Tällaisen ehdon liittäminen tuen myöntöpäätökseen mahdollisti tarvittaessa tuen takaisinperinnän.<sup>150</sup>

Edellä kuvattu aluepoliittisen lainsäädännön uudistus laadittiin siten, että se soveltuisi siitä riippumatta, liittyisikö Suomi EU:n jäseneksi vai jäisikö Suomi EU:n ulkopuolelle mutta kuitenkin ETA-sopimuksen piiriin. Vuoden 1995 alusta Suomi liittyi Euroopan unionin jäseneksi ja sovellettavaksi tuli EU:n alue- ja rakennepolitiikka.<sup>151</sup>

Kilpailuajattelun kehittyminen sekä valtiontalouden tilanne, erityisesti lama, käynnistivät yritystukiin liittyvän keskustelun 1990-luvun alussa. Silloinen kauppa-

---

147 HE 100/1993 vp, s. 1, 8.

Kauppa- ja teollisuusministeriö sekä myöhemmin työ- ja elinkeinoministeriö pidatti yritystukiin liittyvän päätäntävällän suurimmissa tukipäätöksissä sekä erityisestä syystä vuoteen 2014 saakka. Uudessa yritystukilaissa ohjelmakaudella 2014–2020 ministeriö luopui tukipäätöksien päätäntävällästäan. Ministeriö pidatti itsellään kuitenkin valvonta- ja tarkastusoikeuden ja oikeuden tietojen saamiseen sekä ELY-keskuksilta että avustuksen saajilta.

Päätäntävällän siirtämistä kokonaan paikallisille viranomaisille perusteltiin lain esitöissä sillä, että paikallinen tuntemus ja olosuhteet voitiin ottaa paremmin huomioon (HE 174/2013 vp, s. 7). Tämän voidaan ajatella olevan hyvin perusteltu lähtökohta, vaikka unohtaa ei sovi, että erityisesti paikallistasolla viranomaistoimintaan ja päätöksentekoon voivat vaikuttaa myös monissa hallintoa koskevissa tutkimuksissa todetut haasteet, kuten tuenhakijan ns. kanta-asiakkuus tai yksittäisen virkamiehen puutteellinen asiantuntemus. Riippumatta siitä, onko päätöksentekijänä ylempi viranomainen vai paikallisviranomainen, harkintavaltaa sisältävissä päätöksissä oikeudellinen liikkumavara on laajempi, mutta sen tulee pysyä kuitenkin velvoittavien oikeudellisten säännösten puitteissa. Tästä kirjoittaa myös *Siikavirta* 2007, s. 181.

148 Vuodesta 2001 eteenpäin (muutos lakiin 1068/2000) yritystukiin liittyvien lakien tarkemmat säännökset on tullut antaa valtioneuvoston asetuksella.

149 HE 100/1993 vp, s. 16.

150 HE 100/1993 vp, s. 9–10.

151 *Laitinen* 2009a, s. 5.

ja teollisuusministeriö teetti useita tapaustutkimuksia ja selvityksiä vuosina 1994–95 yritystukien uudistamishankkeeseen liittyen. Koska aiemmin ei ollut tehty kattavia arviointeja, yritystukien kilpailuvaikutuksista ja vaikuttavuudesta tarvittiin lisätietoa kokonaisuuden kartoittamiseksi.<sup>152</sup>

Euroopan unioniin liittymisen myötä kansallisten yritystukiohjelmien rinnalle tulivat sovellettaviksi EU:n rakennerahasto-ohjelmat, jotka ovat määräaikaista seitsenvuotisia ohjelmakausia. Lisäksi sovellettavaksi tuli lukuisa määrä EU-lainsäädännön normeja, esimerkiksi valtioneuvoston artiklat, joilla on välitön oikeusvaikutus (*direct effect*) kansallisessa hallintotoiminnassa. Välitön oikeusvaikutus merkitsee, että EU-lainsäädännön normi voi sellaisenaan perustaa täytäntöönpanokelpoisia oikeuksia ja velvollisuuksia. Yksityinen oikeussubjekti voi vedota hallintomenettelyssä tai oikeudenkäynnissä suoraan EU-oikeuden säännöksiin, joilla on välitön oikeusvaikutus. Hallintoviranomainen tai tuomioistuim puolestaan soveltaa välittömän oikeusvaikutuksen omaavia normeja suoraan toiminnassaan. Välittömät oikeusvaikutukset eivät siten toteutuakseen edellytä, että kyseinen normi on välttämättä saatettu voimaan kansallisessa oikeusjärjestyksessä.<sup>153</sup> Yritystukia koskevat säännökset ovat EU-oikeuden näkökulmasta välillisesti sovellettavia oikeusnormeja, koska ne on kansallisesti saatettu voimaan Suomen ja EU:n komission välisellä ilmoitusmenettelyllä.<sup>154</sup>

Vaikka vuoden 1993 lainsäädännössä oli varauduttu EU:n jäsenyyden toteutumiseen, niin pian huomattiin, että tarpeita aluepoliittisen lainsäädännön muuttamiseen oli edelleen. Vuosituhannen vaihteessa säädettiin laki *yritystoiminnan tukemisesta* (1068/2000), jota alettiin soveltaa vuoden 2001 alusta. Lain valmistel-

---

152 Vuonna 1994 tehdyn selvityksen julkisen tuen kilpailua vääristävistä vaikutuksista pohjalta tehtiin ehdotukset kilpailua vääristävien vaikutusten vähentämiseksi: suoran rahallisen tuen osalta tukijärjestelmää uudistetaan ja karsitaan sekä tuen jakamisen ja käyttämisen valvontaa lisätään. Merkittävänä muutoksena liikevaihdossa pidettiin 5–10 %:n osuutta, jolloin yrityksen taloudellisen selviytymiskyvyn koettiin huonontuvan. Selvityksessä todettiin, että tukea myöntävien viranomaisten kannalta tuen kilpailulliset vaikutukset pyritään ottamaan huomioon tukea myönnettäessä mutta jälkikäteen vaikutuksia ei yleensä valvota. Syynä on pitkälti se, etteivät viranomaiset ole sisäistäneet rooliaan tuen kilpailullisten vaikutusten valvojina eikä heillä ole liioin käytössään valvontamenetelmiä. (*Lavaste* 1994.)

Yritystukien kilpailuvaikutusten tutkiminen jatkui vuotta myöhemmin vastaavalla mutta laajemmalla otantatutkimuksella. Selvityksen pohjalta ei kuitenkaan voitu antaa lopullista vastausta siihen, onko investointituella kilpailua vääristäviä vaikutuksia. Tukihakemuksien käsittelyssä kilpailuvaikutusten arviointi oli hyvin puutteellista. Selvityksen pohjalta suositeltiin, että tukiviranomaisille laaditaan selkeät ohjeet kilpailuvaikutusten arvioimiseksi asianmukaisella tavalla eikä tukihakemusta tule hyväksyä, ennen kuin on varmistuttu, ettei kilpailu vääristy julkisen tuen vuoksi. (*Kuitunen – Lavaste* 1995.) Selvityksen johtopäätökset ovat pitkälti samalla linjalla 15–20 vuotta myöhemmin tehtyjen vastaavien selvitysten kanssa (ks. esim. *työ- ja elinkeinoministeriön* julkaisuja 7/2012 ja *työ- ja elinkeinoministeriön* julkaisuja 23/2013). Edelleen vielä uuden ohjelmakauden 2014–2020 alkaessa yritystukijärjestelmien kehittämiseen sekä valvontaan panostetaan. Tukea myöntävien viranomaisten on yhä hankalaa arvioida kilpailua vääristäviä vaikutuksia.

153 *Mäenpää* 2011, s. 134.

154 *Laitinen* 2009a, s. 10.

luvaiheessa hallintovaliokunnan ja talousvaliokunnan kannanotot poikkesivat huomattavasti toisistaan. Myös hallituksen esitykseen ehdotettiin tehtävän merkittäviä muutoksia.<sup>155</sup>

Hallintovaliokunta piti erityisesti muutoksenhakukieltoa oikeusturvaa koskevana ongelmana perustuslain 21 §:n näkökulmasta. Talousvaliokunta perusteli muutoksenhakukiellon lainmukaisuutta sillä, että kyseessä oli harkinnanvarainen etuus ja ettei tuenhakijalla ollut subjektiivista oikeutta tukeen. Ylimääräiset muutoksenhakukeinot olivat käytettävissä, jos olisi tarvetta muutoksenhakuun. Hallintovaliokunta katsoi, että laissa olisi tarpeen säätää takaisinperintätoimiin ryhtymisen enimmäisaika kaikissa tilanteissa. Talousvaliokunnan näkemyksen mukaan se ei ollut tarpeellista, koska pidennetty määräaika asetettiin kussakin tapauksessa erikseen ja koska päätös perustui viranomaisen harkintaan. Hallituksen esityksessä takaisinperinnän määräajaksi ehdotettiin sekä viittä että kolmea vuotta. Euroopan komissio ei tätä kuitenkaan hyväksynyt vaan edellytti, että takaisinperinnässä sovelletaan yksinomaan viiden vuoden määräaika. Jos tuki oli maksettu erissä, määräaika tuli laskea tuen viimeisen erän maksamisesta. Aiemmasta laista (1136/1993) poiketen säännös takaisinperinnän kymmenen vuoden määräajasta poistettiin ja tilalle säädettiin, että tuesta päätettäessä voidaan määräaika erityisestä syystä pidentää.<sup>156</sup>

Lisäksi hallituksen esityksestä poiketen sekä hallintovaliokunta että talousvaliokunta nostivat esiin perustuslain 80 §:n, johon perustuen lakia alemmanasteiset säännökset tuli antaa valtioneuvoston asetuksella eikä valtioneuvoston päätöksellä<sup>157</sup>. Aiemmin voimassa ollutta yritystuesta annettua lakia (1136/1993) muutettiin tältä osin.

Talousvaliokunnan esitykset hyväksyttiin edellä esitettyjen seikkojen pohjalta lopulliseen yritystoiminnan tukemisesta annettuun lakiin (1068/2000). EU:n komissio notifoi lain, ja se todettiin kilpailua vääristämättömäksi. Yritystoiminnan tukemiseksi annettua lakia sovellettiin sekä kansallisiin yritystukiin että EU-ohjelmakauden 2000–2006 rakennerahastotukiin.

Paria vuotta myöhemmin uudistettiin myös laki *alueiden kehittämisestä* (602/2002) sekä säädettiin *rakennerahastolaki* (1401/2006). Uudistuksessa otettiin huomioon sekä kansalliset tavoitteet että Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan tavoitteet. Valtion aluehallintouudistuksen yhteydessä vuonna 2010 säädettiin uusi laki *alueiden kehittämisestä* (1651/2009) sekä laki *rakennerahastolain muuttamisesta* (1653/2009). Aluehallintouudistukseen liittyvillä lakimuutoksilla luotiin lainsäädännöllinen perusta valtion aluehallinnon ja maakunnan liittojen yhteistyölle sekä vahvistettiin maakunnan liittojen roolia ja asemaa aluekehitystyössä.<sup>158</sup>

155 HE 150/1999 vp; HaVL 13/2000 vp; TaVM 25/2000 vp.

156 HE 150/1999 vp, s. 21–24; HaVL 13/2000 vp, s. 6, 9; TaVM 25/2000 vp, s. 3–6.

157 HaVL 13/2000 vp, s. 3; TaVM 25/2000 vp, s. 5.

158 HE 59/2009 vp, s. 1.

*Valtionavustuslaki* säädettiin vuonna 2001 (688/2001). Valtionavustuslaki on yleislaki, jossa säädetään niistä perusteista ja menettelyistä, joita noudatetaan valtionavustuksia haettaessa, myönnettäessä ja niiden käytössä sekä valtionavustustoiminnan seurannassa, valvonnassa ja arvioinnissa.

Ohjelmakaudelle 2007–2013 eduskunta hyväksyi *valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetun lain* (1336/2006). Uuden lain säätäminen edellisen (1068/2000) lain tilalle katsottiin tarpeelliseksi, koska sekä EU:n rakennerahastossäännökset että kansallinen aluekehityslainsäädäntö olivat muuttuneet. Muutokset olivat pääasiassa teknisiä, mutta myös sisällöllisiä muutoksia tehtiin. Ohjelmakaudelle 2014–2020 säädettiin saman niminen laki kuin edeltäjänsä eli laki *valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi* (9/2014).

Suomen aluepolitiikka on kehittynyt viiden vuosikymmenen aikana. Lainsäädäntöä on uudistettu jatkuvasti, ja laissa asetettuja tavoitteita on seurattu koko ajan. Lähtökohtaisesti tavoitteet ovat olleet hyvin saman suuntaisia koko kehityksen ajan<sup>159</sup>. On pyritty parantamaan työllisyyttä ja toimeentuloa sekä tukemaan kehitysalueita monin eri tavoin. Vuosina 1966–1993 kehitystavoitteena oli perustuslain hengen mukaisesti tasapainoisen aluerakenteen ja aluetalouden kehityksen aikaansaaminen maan eri osissa julkisen hallinnon avustuksella.<sup>160</sup>

Suomen aluekehityspolitiikan muuttumisesta voidaan muutoin todeta, että alkuvuosina 1966–1974 kiinnitettiin huomiota heikoimpien alueiden tukemiseen ja tukitoimenpiteet olivat välillisiä eli alennettiin verotettavaa tuloa tai tuettiin investointien luototusta. Vuodesta 1975 lähtien kehitysaluepolitiikka muuttui koko Suomea koskevaksi aluepolitiikaksi ja alettiin toteuttaa investointien ja kehittämistoimenpiteiden suoria tukia. 1980–90-luvuilla avustuksin pyrittiin lisäämään yritysten ja työpaikkojen määrää, kun taas 2000-luvulla panostettiin laadullisen yritystoiminnan kehittämiseen eli yritysten kilpailukyvyyn, osaamisen, teknologian tason ja kansainvälistymisen kehittämiseen<sup>161</sup>.

Tuettavat alueet ovat pääosin pysyneet samoina koko kehityksen ajan aina tähän päivään asti. Itä- ja Pohjois-Suomen alueiden harva asutus, muuttotappiot ja pitkät välimatkat eteläisen Suomen keskuksiin ovat olleet ja ovat edelleen olemassa. Lakien määräaikaisuuden luonne on myös säilynyt nykylainsäädäntöön asti, vaikka EU:n rakennerahastopolitiikka toikin oman lisänsä Suomen aluepolitiikan kehitykseen.

#### **1.4 Euroopan unionin aluepolitiikan kehitys**

Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan taustalla on jo vuonna 1957 allekirjoitetussa Rooman sopimuksessa mainitut tavoitteet eri alueiden välisten erojen ja

---

159 Lakien tavoitteenasettelulla tarkoitetaan Jyrki Talan mukaan sitä tosiasiallista ja oikeudellista asiantilaa, jonka on määrä toteutua lakihankkeen myötä (*Tala* 2005, s. 154).

160 *Laitinen* 2009, s. 19.

161 *Laitinen* 2009a, s. 8–9.

muita heikommassa asemassa olevien alueiden jälkeenjääneisyyden vähentämisestä jäsenvaltioiden tasapuolisen kehityksen kautta.<sup>162</sup> Varsinaisena Euroopan unionin aluepolitiikan alkamisvuotena pidetään kuitenkin vuotta 1975, jolloin perustettiin Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR) ja aluepoliittinen komitea. Aluepolitiikan oikeudellinen perusta kirjattiin EY:n perustamissopimukseen lisäämällä Euroopan yhtenäisasiakirjalla vuonna 1987 taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta koskevat artikkelit, jotka nimenomaan velvoittivat vähentämään alueellista eriarvoisuutta unionin toiminnassa. Euroopan yhtenäisasiakirja oli myös vuoden 1988 rakennerahastouudistuksen perustana. Sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan katsottiin edellyttävän jäsenvaltioiden alueilta tiettyä kehityksen yhtenäisyyttä.<sup>163</sup> Taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta painottavassa alue- ja rakennepolitiikassa kysymys on taloudellisten resurssien siirtämisestä vaurailta alueilta köyhemmille alueille. Tämä mahdollistaa unionin laajenemisen ja köyhempien maiden osallistumisen yhdentymiseen. Samalla luodaan solidaarisuutta ja lisätään unionin näkyvyyttä Euroopan eri alueilla.<sup>164</sup>

Edistääkseen koko unionin sopusointuista kehitystä unioni kehittää ja harjoittaa toimintaansa taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden lujittamiseksi. Unioni pyrkii erityisesti vähentämään alueiden välisiä kehityseroja sekä muita heikommassa asemassa olevien alueiden jälkeenjääneisyyttä. Erityistä huomiota kiinnitetään vakavista ja pysyvistä luontoon tai väestöön liittyvistä haitoista kärsiviin alueisiin, kuten pohjoisimpiin alueisiin, joiden väestö on harvalukuista, sekä saaristo-, rajaseutu- ja vuoristoalueisiin.<sup>165</sup> Edellä asetetut tavoitteet velvoittavat ennen kaikkea jäsenmaita, mutta unioni tukee niiden saavuttamista rakennerahastojen, Euroopan Investointipankin ja muiden olemassa olevien rahoitusvälineiden kautta. Alue- ja rakennepolitiikan toimet rakentuvat komission ja kansallisten toimijoiden kumppanuudelle. Rahoituksessa noudatetaan additionaliteettiperiaatetta, joka tarkoittaa, että jäsenvaltion on osallistuttava rahoitettavan hankkeen rahoitukseen vähintään 50 %:n osuudella. Loput 50 %:sta rahoitetaan EU:n rakennerahastosta.<sup>166</sup>

Tutkimuksen kohteena olevan Euroopan aluekehitysrahaston tarkoituksena on poistaa alueellista epätasapainoa unionissa osallistumalla kehityksessä jälkeenjääneiden alueiden kehittämiseen ja rakenteelliseen mukauttamiseen sekä taan-

---

162 *Jääsinen* 2007, s. 177.

163 EY:n perustamissopimuksen 158 artiklan mukaan yhtenäisyyteen pyritään vähentämällä alueiden välisiä kehityseroja sekä muita heikommassa asemassa olevien alueiden tai saarten jälkeenjääneisyyttä koko unionin alueella taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lujittamiseksi (*HE 55/2002 vp*, s. 17).

164 *Jääsinen* 2007, s. 177–178; *Niemivuo* 2013, s. 154–158.

165 *HE 55/2002 vp*, s. 17.

166 *Jääsinen* 2007, s. 178–179. Ks. myös ns. *Relanderin* työryhmän loppuraportti vuodelta 1994, s. 15. Raportissa korostetaan, että EU:n rakennerahastojen tuki on tarkoitettu kansallisen rahoituksen lisäksi eli myönnettävä tuki sisältää aina EU-rahoituksen lisäksi kansallista tukea. Additionaliteettiperiaatteen mukaan kansallisen rahoitusosuuden tulee olla kunnossa ennen EU-rahoitusosuuden saamista.

tuvien teollisuusalueiden uudistamiseen. Euroopan parlamentilla ja neuvostolla on valta määritellä tarkemmin edellä mainittujen rakennerahastojen tehtävät, ensisijaiset tavoitteet ja rakenteet sekä yleensäkin rahastoja koskevat organisaatio- ja yhteistoimintasäännöt.<sup>167</sup>

## 2 Eurooppaoikeudellinen valtiontukien sääntely

### 2.1 Valtiontuen käsite (*state aid*)

EU-oikeuden valtiontukisäännökset sisältyvät sopimukseen Euroopan unionin toiminnasta, 107–109 artikloihin (ennen vuotta 2009 EY-sopimuksen 87–89 artikloihin). Valtiontukisäännöksiä muutokset eivät olleet niin merkittäviä, että niillä olisi ollut vaikutusta lainsäädännön tulkintaan. Aiemmat tuomioistuimien kannanotot ja oikeuskirjallisuuden tulkinnat pysyivät ennallaan. EY-sopimuksen 87 artiklaan (nykyisin SEUT 107 artikla) tehtiin sanamuotoon liittyviä korjauksia sekä 2 kohdan c-alakohtaan lisättiin virke, jonka mukaan kyseinen kohta voidaan kumota viiden vuoden kuluttua komission ehdotuksesta tehtävällä neuvoston päätöksellä. Merkittävin muutos tehtiin EY-sopimuksen 88 artiklaan (nykyisin SEUT 108 artikla), johon lisättiin neljäs kohta komission asetuksenantovallasta. Tämä koskee esimerkiksi ryhmäpoikkeusasetuksien antamisvaltaa. EY-sopimuksen 89 artiklaan ei tehty mitään muutoksia, joten SEUT 109 on täysin samanlainen kuin edeltäjänsä.<sup>168</sup>

Yritystukien oikeutuksesta on käyty laajalti keskustelua sekä puolustavin argumentein että vasta-argumentein. Klassisesta uusliberalistisesta talousteoreettisesta näkökulmasta katsottuna julkisen sektorin ei tulisi lähtökohtaisesti puuttua markkinoiden toimintaan tai talouteen muutoin kuin tilanteessa, jossa nähdään perusteita markkinaepäonnistumiseen (*market failure*).<sup>169</sup> Epätäydellisesti toimivat markkinat eivät tuota kansantalouden kannalta optimaalista yritystoiminnan tai investointien tasoa. Näin ollen markkinoiden epäonnistuminen estää voimavarojen tehokkaan kohdentumisen<sup>170</sup>. Yrityksien kannalta investointeihin voi liittyä riskejä ja epävarmuustekijöitä, jolloin yritykset eivät halua tai kykene laajentamaan toimintaansa

---

167 Taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden oikeusperustasta on säädetty sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta artikloissa 174–178. Ennen vuotta 2009 oikeusperusta oli EY:n perustamissopimuksen 158–162 artikloissa.

168 Parikka – Siikavirta 2010, s. 7–8.

169 Junka 1998, s. 4–5. Ks. myös Ilmakunnas 1994; Kauppa- ja teollisuusministeriö 1995, s. 38–42.

170 Valtiontalouden tarkastusviraston selvityksessä (2011, s. 52–53) kiinnitetään huomiota markkinahäiriöihin arvioitaessa lainsäädännön tarpeellisuutta. Ensinnäkin markkinat pystyvät korjaamaan häiriöitä myös itsessään, eikä aina lainsäädännön apua tarvita. Toiseksi yrityksiä käyttäytymistä eivät ohjaa pelkästään lainsäädännön asettamat vaatimukset vaan sosiaaliset normit. Kolmanneksi myös lainsäädäntö voi epäonnistua, jolloin puhutaan ns. sääntelyhäiriöstä (*government failures*). Ks. myös Ilmakunnas 1994; Kauppa- ja teollisuusministeriö 1995, s. 45–61.

siinä määrin kuin se olisi yhteiskunnan kannalta parasta.<sup>171</sup> Tällaisissa tilanteissa julkisen vallan puuttuminen on perusteltua, mikäli se parantaa kokonaistaloudellista tehokkuutta. Arvion pohjana voidaan käyttää myös kustannus-hyötyanalyysia, jonka mukaan sääntelyyn ei tulisi ryhtyä, jos sääntelyn kustannukset ylittävät sääntelyn kautta saavutettavissa olevat hyödyt.<sup>172</sup> Poliittinen näkökulma taas lähtee usein lähtökohdasta, että markkinavoimat eivät pysty takaamaan yrityksille kunnollista taloudellista toimintaympäristöä eivätkä alueellisesti tasapainoista kehitystä, ja tähän epäkohtaan tulee julkisen sektorin puuttua.<sup>173</sup>

Tuet voidaan jakaa karkeasti kahteen kategoriaan: ”voittajien” auttamiseen ja häviäjien ”tukemiseen”. Voittajien auttaminen voi lisätä talouskasvua, kun taas häviäjien tukeminen voi lisätä talouden turvallisuutta ja tasaisuutta. Toisaalta tukien myöntämiseen liittyy aina epävarmuustekijöitä, kuten esimerkiksi tukien myöntäminen väärin kohteisiin. Tukien tilapäisyyteen tulee kiinnittää myös erityistä huomiota, koska tilapäisistä tuista voi muodostua helposti pysyviä.<sup>174</sup> Yritystukien tehtäväksi on katsottu nimenomaan markkinoiden puutteiden paikkaaminen. Tukia tulisi myöntää vain silloin, kun markkinat eivät toimi. Tämän arviointi voi olla hankalaa, ja EU-oikeus asettaakin tiukat rajat sille, milloin valtiontuki on hyväksyttävissä.<sup>175</sup> Komission mukaan valtiontuen tehokas käyttö edellyttää, että tuella korjataan markkinoiden virheitä<sup>176</sup>. Tällöin tuella saavutettu taloudellinen hyöty ylittää jois-

---

171 *Asplund – Kiander* 2003, s. 16–18.

172 *Valtiontalouden tarkastusvirasto* 2011, s. 53. Ks. myös *Oikeusministeriön* julkaisu (2004, s. 9, 12, 16), jossa korostetaan, että hallituksen esityksissä tulee selvittää, miksi ehdotettava laki olisi tarpeen, mitä vaikutuksia sillä olisi ja mitä lain tavoitteet ovat, sekä perustella, että laki olisi paras keino tavoitteiden saavuttamiseksi. Elinkeinoelämään kohdistuvissa lakiesityksissä tulee selvittää, miten vaikutukset kohdistuvat erisuuruisiin yrityksiin.

173 *Junka* 1998, s. 4–5. Vrt. ns. *Relanderin* työryhmän loppuraporttiin vuodelta 1994, s. 20–22. Raporttiin on koottu eri viranomaisten tekemien selvitysten kannanottoja elinkeinotukien koordinointiin. Yhtenäisen linjan mukaan elinkeinotukia tulisi voimakkaasti vähentää ja eri tukimuotojen päällekkäisyyksiä karsia. Myös tukiviranomaisten työnjakoa tulisi selkiyttää ja vähentää merkittävästi tukiviranomaisia. Kaksi vuosikymmentä myöhemmin painitaan samojen ongelmien kanssa. Rakennerahasto-ohjelmakautta 2014–2020 koskevan uuden yritystukilain (9/2014) talousvaliokunnan mietinnössä (*TaVM* 33/2013 vp) tavoitteeksi asetettiin avustusjärjestelmän yksinkertaistaminen, tehostaminen ja vaikuttavuuden parantaminen. Avustusjärjestelmää tulisi selkeyttää muun muassa yhdistämällä ja lopettamalla nykyisiä avustusohjelmia. Tukiviranomaisten karsiminen ja hallinnon uudistaminen on ollut edelleen esillä myös ohjelmakauden 2014–2020 alkaessa. (*Työ- ja elinkeinoministeriö* 2013.)

174 *Kuoppamäki* 1997, s. 44–45. Kuoppamäki toteaa, että yritystukia tulee käyttää tarkoin harkiten juuri epävarmuustekijöiden vuoksi. Tuet voivat mennä helposti hukkaan ja kääntyä virheinvestoinneiksi, jollei tukien vaikuttavuutta ja sivuvaikutuksia seurata määrääjain ja analysoida mahdollisimman huolellisesti. (*Kuoppamäki* 1997, s. 83–84.) Tieto tuen vaikutuksista on tärkeää myös kokonaistaloudellisen edun näkökulmasta. Tuen kustannukset jakaantuvat koko yhteiskunnan, toisin sanoen veronmaksajien, maksettaviksi. (*Kauppa- ja teollisuusministeriö* 1995, s. 10, 62.)

175 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2011, s. 5.

176 Komissio 2005. Valtiontuen toimintasuunnitelma. Valtiontukien vähentäminen ja tarkempi kohdentaminen: suunnitelma valtiontuen uudistamisesta vuosina 2005–2009, 7.6.2005, KOM (2005) 107 lopullinen, kappale 23.

sakin tapauksissa tuen rahoittamisen aiheuttamat kustannukset. Kun markkinoiden toiminta parantuu, yleinen hyvinvointi paranee.<sup>177</sup>

Tuen hyväksyttävyyden arviointi yhteismarkkinoille perustuu lähtökohtaisesti tuen myönteisten vaikutusten vertaamiseen sen kielteisiin vaikutuksiin. Tätä kutsutaan niin sanotusti tasapainotestiksi, jossa punnitaan toimenpiteen kustannus-hyötysuhdetta<sup>178</sup>. Vaikka tuen soveltuvuuden arviointi koskeekin lähtökohtaisesti kaikkia valtiontukia, niin vuonna 2009 otettiin käyttöön hienojakoisempi taloudellinen tarkastustapa. Tämä tarkoittaa sitä, että arviointia sovelletaan aiempaan kokemukseen ja asiantuntemukseen perustuvana tarkastelutapana ottaen huomioon valvonnan tarkoituksenmukaisuus. Hienojakoinen tarkastelutapa ei siten edellytä kaikkien valtiontukitoimenpiteiden arviointia tasapainotestin mukaan, vaan osa valtiontuista on vapautettu erillisestä arvioinnista. Ensinnäkin de minimis -sääntöön pohjautuvat valtiontuet on katsottu niin vähämerkityksellisiksi ja unionin kauppaa vähiten vääristäviksi, että niiden ei katsota sisältävän valtiontukea, eikä arviointia tällöin sovelleta. Toiseksi ilmoitusvelvollisuudesta vapautetaan sellaiset valtiontuet, joihin on mahdollista määrittää ennakkoon helposti sovellettavia kriteereitä. Näissä tapaukset sisältyvät ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaan.<sup>179</sup>

---

177 *Parikka – Siikavirta* 2010, s. 14. Ks. myös Anu Tokilan vuonna 2011 julkaistu kansantaloustieteen väitöskirja ”Econometric studies of public support to entrepreneurship”. Tokilan tutkimuksen kohteena oli julkisen sektorin yrittäjyyteen suuntaamat tukitoimet vuosina 1988–2004. Tarkastelu kohdistui ensinnäkin ns. deadweight-vaikutukseen eli siihen osuuteen julkisesta tuesta, joka olisi ollut korvattavissa muulla rahoituksella. Hanke olisi siis toteutunut myös ilman julkista tukea, jonka osuus voidaan tulkita turhaksi julkiseksi tueksi. Toiseksi tutkimuksessa selvitettiin julkisen tukemisen vaikutuksia yrityksen menestykseen. Tutkimuksen johtopäätöksenä todettiin, että merkittävä osa tuetuista hankkeista olisi toteutunut ilman julkista tukea. Erityisesti tällainen riski oli havaittavissa pitkään toimineilla ja suuremmilla yrityksillä, vaikka alueellisia erojakin havaittiin. Itä- ja Pohjois-Suomessa toteutetut hankkeet olivat muita riippuvaisempia julkisesta tuesta. Toisaalta tuilla osoitettiin olevan positiivisia vaikutuksia siten, että niillä voidaan pidentää yritysten elinkaarta ja parantaa yritysten menestystä myös yrittäjien tuloja lisäten. (*Tokila* 2011, s. 154–156.)

*Kauppa- ja teollisuusministeriö* teetti vuonna 2005 (s. 165) selvityksen, jonka mukaan alueellisesta näkökulmasta erityisesti investointituen merkitys yritysten hankkeiden toteuttamiselle on suurempi vaikeammin saavutettavilla alueilla kuin eteläisessä Suomessa. Raportin johtopäätöksissä todettiin, että investointitukea on perustellumpaa kohdentaa heikommin menestyvien alueiden hankkeisiin markkinoiden korjaavan roolin saavuttamiseksi. Lisäksi tuki-intensiteetin on oltava riittävän suuri, jotta halutut vaikutukset saavutetaan.

178 Tasapainotestissä tarkastellaan kolmea eri osa-aluetta: 1. Selkeästi määritelty yhteisen edun mukainen tavoite, kuten kasvu, työllisyys, koheesio, joka voi liittyä joko tehokkuuteen tai oikeudenmukaisuuteen. 2. Hyvin suunniteltu väline, jonka tarkoituksena on selvittää, onko tuki suunniteltu siten, että sen avulla voidaan saavuttaa yhteisen edun mukainen tavoite. Samalla arvioidaan, onko tuki tarkoituksenmukainen, onko sillä kannustava vaikutus ja onko tukitoimenpide oikeassa suhteessa ratkaistavaan ongelmaan. Komissio yksilöi vaihtoehdoisen (*kontrafaktuaalisen*) skenaarion, jonka tarkoituksena on hypoteettisesti arvioida tilannetta, jossa tuettua hanketta verrataan tilanteeseen, jossa tukea ei myönnettäisi. 3. Myönteisten ja kielteisten vaikutusten vertaaminen myönteisiin kokonaisvaikutuksiin. Jotta tuki olisi soveltuva yhteismarkkinoille, sen myönteisten vaikutusten tulisi olla suuremmat kuin kielteisten vaikutusten. (*Komissio* 2008, s. 11–13.)

179 *Komissio* 2008, s. 11–13.



Seuraava taulukko 7 kuvaa arviointitasoja, joiden pohjalta komissio määrittää valtiontuen soveltuvuuden yhteismarkkinoille. Tasolla 1 de minimis -tukien osalta tasapainotestiä ei tehdä, koska kyseisten tukien ei katsota sisältävän valtiontukea. Tasolla 2 yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen piiriin kuuluvien tukien osalta jäsenvaltiot on tiettyjen ehtojen täyttyessä vapautettu komissiolle tehtävästä ennakoilmoitusmenettelystä. Jos tuki katsotaan kuuluvaksi yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaan, komissio ei sovelle tasapainotestiä. Tasolla 3, vakiomuotoinen arviointi, komissio suorittaa tasapainotestin useimpien tukien kohdalla ennakkoon määriteltyjen edellytysten perusteella. Näissä tapauksissa laaditaan taloudellinen arviointi yhtenä kokonaisuutena, joka otetaan huomioon oikeudellisissa olettamuksissa. Tasapainotestin tarkoituksena on varmistaa, että tuki on oikeassa suhteessa sille asetettuihin tavoitteisiin nähden, tuki on välttämätön ja tuen kilpailua ja kauppaa vääristävät vaikutukset jäävät vähäisiksi. Tasoa 4, yksityiskohtainen arviointi, sovelletaan tapauksiin, jotka ovat mahdollisesti eniten kilpailua vääristäviä. Komissio arvioi tapauskohtaisesti näiden tukien taloudellisten perusteiden yksityiskohtaisen tarkastamisen.<sup>180</sup>

EU-lainsäädäntö lähtee siitä, että yritystuet ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä, ellei löydy erityisiä perusteluja tuen hyväksyttävyydelle. Tähän pääsääntöön on myönnetty poikkeuksia, joista tutkimuksen kannalta merkittävimpiä ovat ryhmäpoikkeusasetus ja de minimis -asetus. Rakennerahastohankkeissa tukea myönnetään ensisijaisesti ryhmäpoikkeusasetuksen nojalla. Toiseksi yritystuen hyväksyttävyyttä voi pohjautua de minimis -asetukseen.

EAKR-yritystukia myönnetään ohjelmakausittain, jotka ovat pituudeltaan seitsemän vuotta. Taulukossa 7 on esitetty keskeisimmät yritystukia koskevat EU-säädökset ohjelmakausilta 2007–2013 ja 2014–2020. Koska yritystuet on tarkoitettu väliaikaisiksi tuiksi ja koska niiden tarkoitus on korjata markkinoiden toimimattomuutta, tukiohjelmien koskevia säännöksiä on tarpeen arvioida ja uudistaa vastavasti määrääjain.

Taulukko 7 Valtiontuen hyväksyttävyyden arviointitasot

Arviointitasot		Ohjelmakausi 2007–2013	Ohjelmakausi 2014–2020
1	Ei tukea - de minimis - tuki	KOMISSION ASETUS (EY) N:o 1998/2006	KOMISSION ASETUS (EU) N:o 1407/2013
2	Yleinen ryhmäpoikkeusasetus	KOMISSION ASETUS (EY) N:o 800/2008	KOMISSION ASETUS (EU) N:o 651/2014
3	Vakiomuotoinen arviointi	EY-SOPIMUS 87–88 art. (v. 2009 asti)	SEUT 107–108 art. (v. 2009 alkaen)
		NEUVOSTON ASETUS (EY) N:o 659/1999	NEUVOSTON ASETUS (EU) N:o 2015/1589
		KOMISSION ASETUS (EY) N:o 794/2004	KOMISSION ASETUS (EY) N:o 794/2004
4	Yksityiskohtainen arviointi	Komissio arvioi tapauskohtaisesti.	Komissio arvioi tapauskohtaisesti.

180 Komissio 2008, s. 11–13.

Valtiontukisäännöt ovat olleet Euroopan unionin huomion kohteena sen alkua ajoista lähtien, kun Rooman sopimus hyväksyttiin vuonna 1957. Säännöt, käsitteet ja määrittelyt ovat sittemmin muotoutuneet EU-tuomioistuimen<sup>181</sup> oikeuskäytännössä ja komission antamien asetusten, suuntaviivojen ja linjausten myötä<sup>182</sup>. Säännöksillä pyritään varmistamaan, että jäsenvaltiot eivät puutu toimillaan markkinoiden toimintaan ja että kilpailu voi toimia vapaasti unionin alueella<sup>183</sup>.

Eurooppaoikeudellisena käsitteenä valtiontuki eroaa yleiskielessä sille annetusta merkityksestä siten, että käsite kattaa kaikki julkisen sektorin toimenpiteet, joilla autetaan yrityksen taloudellista tilannetta. Näin ollen valtiontuen käsite on hyvin laaja. Vaikka jäsenvaltiot joutuvat ensi kädessä muodostamaan kantansa siitä, onko kyseessä valtiontuki vai ei, niin SEUT 107(1):ssä valtiontuen käsitteen määrittelijänä toimii viime kädessä komissio, jota valvoo EU-tuomioistuin ja joka on antanut asiaan liittyen lukuisia oikeustapauksia. EU-tuomioistuin on ottanut tulkinnassaan huomioon erityisesti tapauksiin liittyvät konkreettiset seikat. Kysymys ei ole jäsenvaltion toimenpiteiden tavoitteista, vaan arvio tehdään toimenpiteen vaikutusten perusteella. Jäsenvaltio ei vältty toimensa valtiontukiarvioinnilta perustelemalla toimenpidettä esimerkiksi tarkoituksenmukaisuudella tai toteamalla, että kysymyksessä on unionin toimivaltaan kuulumaton toimiala.<sup>184</sup>

EU-tuomioistuin on useissa oikeustapauksissa ottanut kantaa valtiontukiin ja pyrkinyt määrittelemään tuen käsitettä. EU-tuomioistuin on muun muassa todennut tuen käsitteen olevan yleisluontoisempi kuin avustuksen, sillä tuella ei tarkoiteta pelkästään konkreettisia suorituksia vaan myös toimenpiteitä, jotka vähentävät yritykselle tavallisesti kuuluvia kustannuksia. Edelleen EU-tuomioistuin on todennut, että tuki on saajalle jonkinlainen etu ja tuen antajalle rasite. Tällaisia toimenpiteitä ovat suorien avustusten lisäksi muun muassa verohelpotukset, lainat, takaukset ja alihintainen vuokra. EU-tuomioistuimen tulkintakäytännössä on lisäksi edellytetty, että myönnettävä tuki on sellainen etu, jota yritys ei muutoin saanut harjoittamalla liiketoimintaa. Tällainen etu voi olla kyseessä esimerkiksi, kun julkisia palveluita tarjotaan jollekin yritykselle edullisemmilla ehdoilla kuin muille

---

181 Tuomioistuiemien nimet muutettiin, kun sopimus Euroopan unionin toiminnasta tuli voimaan vuonna 2009: Euroopan yhteisöjen tuomioistuimesta tuli Euroopan unionin tuomioistuin, ja ensimmäisen asteen tuomioistuimesta tuli Euroopan unionin yleinen tuomioistuin (Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta, allekirjoitettu Lissabonissa 13 päivänä joulukuuta 2007 EUVL C 306, 17.12.2007).

182 *Lance* (2017, s. 1053) arvioi, että EU-tuomioistuin on suosinut EU:n etuja verrattuna jäsenvaltioiden etuihin sen vuoksi, että komission antamia suuntaviivoja, kriteerejä ja kiinteämääräisiä korjauksia sovelletaan oikeuskäytännössä ilman, että ne sisältyvät oikeudellisesti sitovaan sääntelyyn. Toisaalta *Lance* katsoo, että EU-tuomioistuin turvaa jäsenvaltioiden etuja tulkitsemalla suhteellisuusperiaatetta jäsenvaltioille edullisella tavalla rahoituskorjauksia laskettaessa. Myöskin jäsenvaltioiden oikeutta puolustautua komissiota vastaan painotetaan EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä.

183 *Alkio* 2010, s. 1.

184 *Alkio* 2010, s. 20–21.

yrittäjille. Tuensaaja asetetaan tällöin taloudellisesti edullisempaan asemaan kuin muut maksuvelvolliset.<sup>185</sup>

Elinkeinotuen, johon myös tutkimuksen kohteena olevien yritystukien katsotaan kuuluvan, katsotaan sisältävän julkisen sektorin suoraan tai epäsuorasti käyttämät toimenpiteet, jotka vaikuttavat talouden tuotantopanosten ja/tai hyödykkeiden suhteellisiin hintoihin. Muuttamalla näitä hintoja tuki vaikuttaa voimavarojen kohdentumiseen taloudessa. Koska voimavarat ovat rajalliset, tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että tiettyä talouden sektoria suositaan toisen kustannuksella. Jotta julkinen rahoitus katsotaan yritystueksi, tähän laajaan määritelmään tulee tehdä täsmennyksiä: yritystuen tulee aiheuttaa julkiselle sektorille kustannuksia, tuen vastaanottajat eivät kuulu julkisen sektorin piiriin, tuki on suunnattu jollekin tietylle yritykselle tai yritysjoukolle, ja tukien tavoitteena on vaikuttaa markkinoiden toimintaan.<sup>186</sup>

Tämän tutkimuksen kannalta tuen käsitteen tulkinnassa ei ole suuria ongelmia, koska yritystukiin kuuluvat yritystukilain nojalla myönnettävät avustukset eli yrityksen kehittämisavustus ja yritysten toimintaympäristön kehittämisavustus ovat selkeästi valtiontuen piiriin kuuluvia avustuksia. Yritystukilain mukaisten avustusten hyväksyttävyyden peruste pohjautuu ryhmäpoikkeusasetukseen tai de minimis -asetukseen, joita tarkastellaan lähemmin luvuissa 2.5 ja 2.6.

## 2.2 Kielletty valtiontuki

Valtiontukipolitiikan lähtökohtana on valtiontuen määritelmä, joka on kehittynyt komission ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Lähtökohtainen valtiontuen kielto on määritelty Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdassa<sup>187</sup>:

”Jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotain yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu yhteismarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.”

185 Ks. myös *Parikka – Siikavirta* 2010, s. 21; *Mäkilaine* 2004, s. 242–243; *Merikoski* 1997, s. 57–64.

186 *Kauppa- ja teollisuusministeriö* 1995, s. 10–12. EU-oikeudesta johdettu valtiontuen määritelmä on pitkälti vastaava, ks. 2.2. Kielletty valtiontuki.

187 Komissio antoi vuonna 2016 tiedonannon valtiontukeen liittyvien keskeisten käsitteiden selventämisestä. Tavoitteena on helpottaa valtiontuen käsitteen soveltamista johdonmukaisesti ja avoimesti unionissa. Ks. tarkemmin komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitteestä, C/2016/2946, EUVL C 262, 19.7.2016.

Ks. myös laittomasta valtiontuesta *SOU 2011:69*; *Regeringen* 2013, <http://www.regeringen.se/49bbca/contentassets/21c049ee18ce408aa14c49183d00cefc/olagligt-statsstod>, vierailtu 18.7.2017.

Jotta kansallinen toimenpide katsotaan kielletyksi valtioneuoksi, sen tulee täyttää samanaikaisesti neljä tunnusmerkkiä<sup>188</sup>:

1. Valtio rahoittaa toimenpiteen, tai tuki myönnetään valtion varoista.
2. Toimenpide on valikoiva.
3. Toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua.
4. Tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Seuraavissa luvuissa esitellään tunnusmerkkejä, jotka ovat edellytyksiä valtioneuokien täyttymiselle.

### 2.2.1 Tuen myöntäminen valtion varoista

Kun tutkitaan kielletyn valtioneuon määritelmää, ensimmäinen edellytys on valtion varat -kriteeri. On katsottu, että perussopimuksen valtioneuon käsite on riippumaton sekä jäsenvaltioiden kansallisista että kansainvälisistä määritelmistä valtioneuolle<sup>189</sup>. Valtion varojen käsitettä on oikeuskäytännössä tulkittu laajasti. Jotta toimenpidettä voidaan pitää kiellettyinä valtioneuokena, niin toimenpiteen on jollakin tavoin rasi-tettava julkisia varoja joko suoranaisena menona tai pienentyneenä tulona<sup>190</sup>. Tuen myöntäjänä voi olla jäsenvaltion lisäksi mikä tahansa julkinen taho sisältäen kaikki paikallis- ja aluehallintoviranomaiset niiden oikeudellisesta asemasta ja nimityksestä riippumatta. Valtio-käsitteeseen on katsottu kuuluvan myös julkiset yritykset ja valtion tietyn tuen hallinnoimiseksi perustamat tai nimeämät yksityisetkin elimet.<sup>191</sup>

Komissio ja EU-tuomioistuin ovat kehittäneet markkinataloussijoittajaperiaatteen (*market economy investor principle*), jolla voidaan testata, onko valtio toiminut markkinaehtoisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että valtion tulisi toimia markkinoilla yksityisen sijoittajan tapaan. Markkinataloussijoittajaperiaatteen mukaan jäsenvaltio voi tehdä tavanomaisia, liiketaloudellisesti kannattavia sijoituksia. Muussa tapauksessa valtion toiminta voidaan tulkita tuen myöntämiseksi. Tarkastelussaan komissio ja

---

188 Ks. *KHO 2012:105*. KHO katsoi, ettei kunnanhallituksen päätös teollisuuskiinteistöjen myynnistä ollut lainvastainen ja kumosi hallinto-oikeuden päätöksen muiden lisäksi sillä perusteella, että unionin valtioneuokisääntöjä sovelletaan vain toimenpiteisiin, jotka täyttävät kaikki valtioneuon edellytykset.

*KHO 2012:31*. Lainvastaiseksi ei katsottu myöskään kaupunginhallituksen päätöstä sen johdosta, ettei asiassa olisi riittävästi selvitetty unionin valtioneuokisääntösten soveltumista.

Toisaalta *KHO* katsoi ratkaisuisa *2011:34* ja *2011:35*, että valtioneuokiviranomaisena kaupunginhallituksen ja maakunnan hallituksen olisi ennen päätöstä, joka koski osakkeiden merkitsemistä suunnatussa osakeannissa, tullut selvittää luotettavasti unionin valtioneuokisääntösten soveltuvuus. Samoin *KHO*:n ratkaisussa *2011:33* maakuntatakausta koskevan päätöksen osalta ja *KHO*:n ratkaisussa *2015:72* kiinteistöjen myymisessä yritykselle sekä *KHO*:n *2010:26* ratkaisussa sähkön myynnissä kuntayhtymän kahdelle asiakasyritykselle.

189 *Merikoski 1997*, s. 51.

190 *Alkio 2010*, s. 24.

191 *Parikka – Autio 2012*, s. 4; *Huttunen – Rihto-Kekkonen 2000*, s. 58–59.

EU-tuomioistuimien ovat lähteneet siitä, miten yksityinen sijoittaja toimisi markkinaolosuhteissa. Sijoituksen suuruudella ja kestolla on merkitystä arvioitaessa sitä, katsotaanko kyseessä olevan tuki vai valtion investointi.<sup>192</sup>

Tutkimuksen kohteena olevien EAKR-yritystukien kannalta valtiontuen käsitteen määrittelyllä ei ole olennaista merkitystä. Euroopan unioni osallistuu osarahoituksella jäsenvaltioiden EAKR-yritystukien rahoittamiseen rakennerahastojen kautta, ja osa tuen rahoituksesta koostuu kansallisista julkisista varoista. Hallinnoivana viranomaisena toimii työ- ja elinkeinoministeriö, joka katsotaan valtion viranomaiseksi.

### 2.2.2 Toimenpiteen valikoivuus

Toisena vaatimuksena kielletyn valtiontuen määritelmää arvioitaessa on toimenpiteen valikoivuus. Kiellettyjä tukia ovat sellaiset tukitoimenpiteet, jotka suosivat jotain yritystä tai tuotannonalaa. Jäsenvaltioiden yleisluontoiset toimet on rajattu kielletyn valtiontuen ulkopuolelle, vaikka ne olisivatkin valtion myöntämiä tukia ja vääristäisivät markkinoiden kilpailuolosuhteita. Kaikkia yrityksiä ja toimialoja koskevat toimenpiteet eivät ole luonteeltaan kiellettyä valtiontukea, kuten esimerkiksi yritysverotuksen keventäminen tai sosiaaliturvamaksujen yleinen alentaminen. Toimenpiteen on katsottu olevan valikoiva silloin, kun sitä ei sovelleta kaikkiin taloudellisiin toimijoihin. Valikoivuus voi koskea yrityksen toimialaa, maantieteellistä sijaintia tai yrityksen kokoa.<sup>193</sup> Valikoivuus-kriteerin arviointi voi muodostua helpoksi, kun taloudellinen etu koskee vain yhtä yritystä.<sup>194</sup>

Valikoivuus-kriteerin arvioinnin on katsottu olevan joissakin tapauksissa hankalaa, koska lähtökohtaisesti kaikki valtiontukitoimenpiteet suosivat jotain yritystä enemmän kuin toisia<sup>195</sup>. Yhtenä lähtökohtana arvioitaessa valikoivuus-kriteeriä on viranomaisen käyttämä harkintavalta tuen määrästä, kohderyhmästä tai tukiehdoista.<sup>196</sup>

192 *Raitio* DL 2008, s. 860–861; *Raitio* 2016, s. 623–624; *Mäkilaine* 2004, s. 241–242; *Parikka* 2003, s. 141–142.

193 Esim. *Mäkilaine* 2004, s. 244–245; *Parikka* 2003, s. 142–143; *Alkio* 2010 s. 32–33; *Merikoski* 1997 s. 70–71.

194 Ks. *KHO 2015:180*. Kaupunginhallitus oli päättänyt merkitä kiinteistöyhtiön osakkeita 400 000 euron arvosta. Päätöstä tehtäessä ei ollut selvitetty, oliko toimenpiteessä kysymys valtiontuesta. Erityisen selvää oli, että taloudellisen edun valikoivuutta koskeva kriteeri täyttyisi, sillä kaupungin toimenpide koski vain yhtä yritystä. KHO totesi, että valtiontukimääräysten ja -säännösten soveltumista ei voitu sulkea pois ja tämän vuoksi kaupunginhallituksen päätös oli syntynyt virheellisessä järjestyksessä.

195 *Raitio* (2016, s. 613) korostaa, että valtiontuen käsite kattaa myös toimenpiteet, jotka eri tavoin alentavat yrityksen vastattavaksi tavallisesti kuuluvia kustannuksia.

196 Ks. *KHO 2018:28*. Sairaanhoidopiirin kuntayhtymän tekemällä päätöksellä ei katsottu annettun pelastuslaitoksille taloudellista etua ensihoitopalvelujen tuottamisessa. KHO totesi, että kielletyn valtiontuen valikoivan edun -edellytys ei täyttynyt ja tämän vuoksi muiden edellytysten täyttymistä ei ollut tarpeen arvioida. Kuntayhtymän päätös ei ollut näiltä osin syntynyt virheellisessä järjestyksessä.

Vrt. *KHO 2018:29*. Sairaanhoidoalueen lautakunnan tekemän päätöksen tukitoimenpiteen kohteena

Käsillä olevan tutkimuksen kohteena olevat yritystuet täyttävät nimenomaisesti valikoivuus-kriteerin. Yrityksen kehittämisavustusta tai yrityksen toimintaympäristön kehittämisavustusta myönnetään valikoivasti tietyille yrityksille. Avustuksen saajalla ei ole subjektiivista oikeutta yritystukeen, vaan tuen myöntämistä koskevaa harkintavaltaa käyttävät erityisesti kansalliset välittävät viranomaiset eli ELY-keskukset<sup>197</sup>.

### 2.2.3 Toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua

Kolmantena vaatimuksena kielletyn valtiontuen määritelmää arvioitaessa on toimenpiteen vaikutus kilpailuun. Kilpailun vääristyminen tai sen uhka on tulkittu erittäin laajasti. Komissiolla ei ole velvollisuutta osoittaa, että tukitoimenpide on vääristänyt kilpailua, vaan riittää, että komissio tutkii, onko kilpailun vääristyminen mahdollista. Tuen vähäinen määrä, yrityksen pieni koko tai vähäinen markkinaosuus ei automaattisesti poista kilpailun vääristymisen mahdollisuutta. Vähäisenkin etu vahvistaa tuensaajan asemaa kilpaileviin yrityksiin nähden, eikä sillä ole merkitystä, onko kilpailun vääristymä merkittävä vai ei. Jokainen yksittäinen toimenpide tulee aina arvioida erikseen omien erityispiirteidensä mukaan.<sup>198</sup>

Yritystukien kannalta katsottuna kilpailun vääristyminen uhkaa ainakin silloin, kun myönnetään yrityksen kehittämisavustuksia ja yrityksen toimintaympäristön kehittämisavustuksia. Tuensaajina ovat erityisesti pienet ja keskisuuret yritykset, joiden toimiala ja markkinaosuus vaihtelevat paljon. Kehittämisavustuksen suuruus vaihtelee muutamista tuhansista euroista aina miljooniin euroihin asti. Käytännössä yritystukien vaikutus kilpailuolosuhteisiin on kiistaton.

Poikkeuksena kilpailun vääristymisen kriteeriin ovat de minimis -asetuksen mukaan myönnettyt tuet, jotka komissio on katsonut niin vähämerkityksisiksi, ettei

---

oli vain yksi toimija, liikelaitos. KHO katsoi, että tuen valikoivuutta koskeva edellytys täyttyi eikä muidenkaan kielletyn valtiontuen edellytysten täyttymistä voitu sulkea pois. KHO kumosi lautakunnan päätöksen virheellisessä järjestyksessä syntyneenä, eikä hallinto-oikeuden olisi tullut tältä osin hylätä valitusta.

*Raitio* (DL 2018, s. 745–756) on tarkastellut SOTE-uudistukseen liittyviä valtiontukivaltioiteita. Kiistanalaista on ollut SOTE-sektorin toiminnan luokittelu luokittelu taloudelliseksi tai ei-taloudelliseksi toiminnaksi. Raitio toteaa, että SOTE-hankkeisiin voi liittyä sellaisia valtiontukielementtejä, joiden perusteella notifiointitoimiin olisi syytä ryhtyä. Notifioimatta jättämisestä voi seurata kiellettyyn valtiontukeen kohdistuva takaisinperintä. Joissakin tapauksissa poikkeamisperusteet, kuten ryhmäpoikkeusasetukset tai SGEI-poikeus, voivat soveltua, mutta ne eivät kata kaikkia SOTE-uudistukseen liittyviä valtiontukiongelmia.

197 Subjektiivisen oikeuden lähtökohtana on pidetty sitä, että henkilöllä on käytössä prosessuaalinen keino toteuttaa oikeutensa. Perinteisesti hallinto-oikeudessa on taas katsottu, että yksityisellä kansalaisella ei ole subjektiivista oikeutta harkinnanvaraiseen viranomaistoimintaan nähden. Oikeussuojan näkökulmasta prosessuaalisten oikeuksien ja harkintavallan suhde on sidottu toisiinsa. Harkinnanvaraisen hallintopäätöksen asianosainen ei ole vailla oikeuksia, vaan hänellä on mahdollisuus vaatia asianmukaista menettelyä. (*Kulla* LM 1998, s. 1147–1148.)

198 Esim. *Parikka* 2003, s. 143.

kilpailun vääristymisen uhkaa ole. De minimis -tukea käsitellään jäljempänä alaluvussa 2.6.

#### **2.2.4 Tuen vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan**

Neljäntenä kielletyn valtiontuen määrittelyssä arvioidaan tuen vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan tulkitaan yleensä yhdessä kilpailun vääristymisen -kriteerin kanssa. Tämänkin vaatimuksen selvittämiseen riittää vain mahdollisuus, että toimenpiteellä saattaa olla vaikutusta kauppaan. Tuen on katsottu vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, kun valtion varoista myönnetty tuki vahvistaa yrityksen asemaa suhteessa muihin kilpaileviin yrityksiin. EU-tuomioistuinkäytännössä kriteeriä on tulkittu erittäin laajasti. On katsottu, että soveltamisedellytys voi täytyä riippumatta siitä, osallistuuko tuensaaja itse jäsenvaltioiden väliseen kauppaan vai ei. Jäsenvaltion myöntäessä tukea tietylle yritykselle jäsenvaltion sisäinen liiketoiminta voi nimittäin tuen ansiosta pysyä ennallaan tai lisääntyä. Tämän johdosta muiden jäsenvaltioiden yritysten mahdollisuudet päästä kyseisen jäsenvaltion markkinoille voivat heikentyä.<sup>199</sup>

Poikkeuksena myös tähän kriteeriin ovat de minimis -asetuksen nojalla myönnettyt tuet. Komissio on katsonut, että de minimis -tuet eivät vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan niiden vähäisen merkityksen vuoksi. De minimis -tukiin palataan myöhemmin alaluvussa 2.6.

Yrityksen kehittämisavustuksen ja yrityksen toimintaympäristön kehittämisavustuksen piiriin kuuluvat yritykset voivat olla kansainvälistä kauppaa harjoittavia tai sisämarkkinoilla toimivia yrityksiä. Tällä ei kuitenkaan ole merkitystä EU-tuomioistuimen tulkintakäytännön mukaan. Yritystuilla on tai saattaa olla lähtökohtaisesti vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, ja kriteerin tunnusmerkit täyttyvät helposti.

### **2.3 Sallittu valtiontuki**

Eurooppaoikeudellisen sääntelyn lähtökohtana on, että valtiontuki on kielletty, ellei sitä ole erikseen sallittu perustamissopimuksen nojalla. Komissiolla on mahdollisuus myöntää poikkeuksia valtiontukia koskeviin kieltoihin. SEUT 107 artiklan 2 kohdassa määritellään ne tilanteet, joissa tuki soveltuu yhteismarkkinoille. Näitä kutsutaan myös ns. ”automaattisiksi” poikkeuksiksi. Sisämarkkinoille soveltuvia tukia ovat a) yksittäisille kuluttajille myönnettävä sosiaalinen tuki, b) tuki luonnonmullistusten tai muiden poikkeuksellisten tapahtumien aiheuttaman vahingon korvaamiseksi ja c) tuki sellaisille alueille, joihin Saksan jako on vaikuttanut, jos tuki on tarpeen jaosta aiheutuneen taloudellisen haitan korvaamiseksi. Komissiolla ei ole oikeutta käyttää harkintavaltaa näiden automaattisten poikkeusten kohdalla. Näillä

---

<sup>199</sup> Esim. *Parikka – Autio* 2012, s. 6; *Parikka* 2003 s. 143.

poikkeuksilla ei ole kuitenkaan merkitystä tämän tutkimuksen kannalta, eikä niiden vuoksi käsitellä tämän enempää.

Sen sijaan SEUT 107 artiklan 3 kohdassa määritellään ne poikkeukset, jolloin tuen voidaan katsoa soveltuvan yhteismarkkinoille. Tällaisia harkinnanvaraisia poikkeuksia ovat a) tuki taloudellisen kehityksen edistämiseen alueilla, joilla elintaso on poikkeuksellisen alhainen tai joilla vajaatyöllisyys on vakava ongelma, b) tuki Euroopan yhteistä etua koskevan tärkeän hankkeen edistämiseen tai jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen, c) tuki tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla, d) tuki kulttuurin tai kulttuuriperinnön edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin ja kilpailun edellytyksiä unionissa yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla ja e) muu tuki, josta neuvosto päättää määränemmistöllä komission ehdotuksesta. Käytännössä yleisimmin käytetty harkinnanvarainen poikkeus on SEUT 107 artiklan 3 kohdan c-alkohta: ”tuki tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla.” Suurin osa Suomen valtiontukiohjelmista ja yksittäisistä tuista on hyväksytty juuri c-kohdan perusteella<sup>200</sup>.

Vaikka valtiontukikielto onkin määritelty lähtökohtaiseksi periaatteeksi, niin neuvosto on antanut asetuksen (EY) N:o 994/98<sup>201</sup>, jonka perusteella komissiolla on mahdollisuus antaa valtiontukia koskevia ryhmäpoikkeusasetuksia. Näiden asetusten perusteella komissio voi katsoa tietyt edellytykset täyttävät valtiontuet yhteismarkkinoille sopiviksi ja antaa jäsenvaltioille vapautuksen ilmoitusvelvollisuudesta komissiolle. Neuvoston antaman asetuksen tavoitteena oli valtiontuen valvonnan uudelleen suuntaaminen siten, että valvonnassa keskitytään ensisijaisesti olennaiseen yksinkertaistamalla ja selventämällä sääntöjä. Tarkoituksena oli keskittää komission valvonnassa rajallisia resursseja mahdollisimman tehokkaasti sellaisiin tukiin, jotka katsotaan riskialttiiksi.<sup>202</sup>

Komissio onkin käyttänyt neuvoston antamaa mahdollisuutta ja hyväksynyt lukuisan määrän säädöksiä, suuntaviivoja ja muita ohjeita, jotka koskevat harkinnanvaraisia poikkeuksia. Näiden tarkoituksena on selventää SEUT 107 artiklan kohdan 3 kriteerejä, joiden täytyessä valtiontuen myöntäminen on hyväksyttävää. Tämän tutkimuksen kannalta merkittävimpiä ovat ohjelmakaudella 2007–2013 voimassa ollut yleinen ryhmäpoikkeusasetus 800/2008 ja vähämerkityksisen tuen asetus (de minimis) 1998/2006 sekä ohjelmakautta 2014–2020 koskeva uusi yleinen ryhmäpoikkeusasetus (EU) N:o 651/2014 ja uusi de minimis -asetus (EU) N:o 1407/2013.

---

200 *Parikka – Siikavirta* 2010, s. 46–47.

201 Neuvoston asetus (EY) N:o 994/98 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta tiettyihin valtion monialaisen tuen muotoihin, 7.5.1998, EYVL L 142, 14.5.1998.

202 *Huttunen – Rihito-Kekkonen* 2000, s. 79–80.



#### **2.4 Erikseen komissiolle notifioitu tuki**

Komission valtiontukien valvonta perustuu ensisijaisesti jäsenvaltioiden ilmoitusmenettelyyn. Menettelysäännökset pyrkivät takaamaan komissiolle toimivallan kiellettyjen valtiontukien valvomiseen sekä takaamaan jäsenvaltioiden, tuensaajien ja kolmansien osapuolien oikeusturvan. Ilmoitusmenettelyn tarkoituksena on varmistaa valtiontukien yhteensopivuus yhteismarkkinoille. SEUT 108 artiklan mukaan:

”1. Komissio seuraa jatkuvasti jäsenvaltioiden kanssa niiden voimassa olevia tukijärjestelmiä. Se tekee jäsenvaltioille ehdotuksia sisämarkkinoiden asteittaisen kehittämisen tai sisämarkkinoiden toiminnan kannalta aiheelliseksi toimenpiteiksi.

2. Jos komissio vaadittuaan niitä, joita asia koskee, esittämään huomautuksensa, toteaa, että valtion myöntämä tai valtion varoista myönnetty tuki ei 107 artiklan mukaan sovellu sisämarkkinoille taikka että tällaista tukea käytetään väärin, se tekee päätöksen siitä, että asianomaisen valtion on komission asettamassa määräajassa poistettava tuki tai muutettava sitä.

Jos kyseinen valtio ei noudata päätöstä asetetussa määräajassa, komissio tai mikä tahansa jäsenvaltio, jota asia koskee, voi 258 ja 259 artiklan määräyksistä poiketen saattaa asian suoraan Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Jäsenvaltion pyynnöstä neuvosto voi yksimielisesti päättää, että tukea, jota tämä jäsenvaltio myöntää tai aikoo myöntää, pidetään 107 artiklan määräyksistä tai 109 artiklassa tarkoitettujen asetusten säännöksistä poiketen sisämarkkinoille soveltuvana, jos tällainen päätös on poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi perusteltu. Jos komissio on aloittanut kyseistä tukea koskevan, tämän kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettua menettelyä, asianomaisen jäsenvaltion neuvostolle osoittama pyyntö keskeyttää menettelyn siihen asti, kunnes neuvosto on esittänyt kantansa.

Jos neuvosto ei kuitenkaan ole esittänyt kantaansa kolmen kuukauden määräajassa pyynnöstä, komissio tekee päätöksen asiassa.

3. Komissiolle on annettava tieto tuen myöntämisestä tai muuttamista koskevasta suunnitelmasta niin ajoissa, että se voi esittää huomautuksensa. Jos komissio katsoo, että tällainen suunnitelma ei 107 artiklan mukaan sovellu sisämarkkinoille, se aloittaa 2 kohdassa tarkoitettua menettelyä viipymättä. Jäsenvaltio, jota asia koskee, ei saa toteuttaa ehdottamiaan toimenpiteitä, ennen kuin menettelyssä on annettu lopullinen päätös.

4. Komissio voi antaa niitä valtiontukimuotoja koskevia asetuksia, jotka neuvosto on 109 artiklan mukaisesti määrittänyt sellaisiksi, jotka voidaan vapauttaa tämän artiklan 3 kohdassa määrätystä menettelystä.”

Tukien ilmoitus- ja tutkintamenettelystä säädetään yksityiskohtaisesti neuvoston asetuksella<sup>203</sup> sekä sitä täydentävällä täytäntöönpanoasetuksella<sup>204</sup>. Menettelytapasetuksen mukaan jäsenvaltioiden velvollisuutena on ilmoittaa komissiolle kaikki uudet tukiohjelmat sekä vanhojen tukiohjelmien muutokset riittävän ajoissa, jotta komissio voi esittää asiasta huomautuksensa. Komission tutkinnan ollessa kesken tukia koskee täytäntöönpanokielto. Tämä nk. keskeytysperiaate tarkoittaa sitä, että ennen komission hyväksyntää tukiohjelmiä ei saa saattaa voimaan tai ottaa käyttöön. Ilman jäsenvaltion tekemää ennakoilmoitusta ja komission hyväksyntää myönnettyt tuet ovat laittomia, ja ne voidaan määrätä takaisin perittäväksi korkoineen tukea saaneilta yrityksiltä. EU-tuomioistuimet ovat lisäksi todenneet, että kansallisilla tuomioistuimilla on toimivalta päättää, onko ilmoitusmenettelyjä noudatettu, ja jollei näin ole, määrätä tuki perittäväksi korkoineen takaisin.<sup>205</sup>

Komissio on hyväksynyt valtiontukien valvontaa koskevat uudet käytännösäännöt vuonna 2018. Nämä korvasivat vuonna 2009 annetun tiedonannon käytännösäännöistä. Uudistetuissa valtiontukisäännöissä annetaan ohjeita komissiolle, jäsenvaltioille, yrityksille ja muille sidosryhmille valtiontukimenettelyjen päivittäisestä toteuttamisesta, jotta niiden tehokkuutta, avoimuutta ja ennakoitavuutta voidaan parantaa.<sup>206</sup>

Valtiontuen valvontamenettely jakaantuu alustavaan tutkintaan ja tämän pohjalta tehtyyn mahdolliseen muodolliseen tutkintaan. Kummassakin vaiheessa komissio

---

203 Neuvoston asetus (EY) N:o 659/1999. Ko. menettelytapasetus on kumottu neuvoston asetuksella (EU) N:o 2015/1589.

204 Komission asetus (EY) N:o 794/2004 (*täytäntöönpanoasetus*). Sama komission asetus jäi voimaan uuden, vuonna 2015 säädetyn menettelytapasetuksen säätämisen jälkeen.

205 Ks. *Komissio* 2008, s. 13–14, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/vademecum\\_on\\_rules\\_09\\_2008\\_fi.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/vademecum_on_rules_09_2008_fi.pdf), vierailtu 26.2.2017.

Ks. *KHO 2006:68*. KHO purki TE-keskuksen tekemän investointitukipäätöksen ilmeisen väärään lain soveltamiseen perustuvana. Investointituki oli myönnetty yrityksen tavalliseen elinkeinotoimintaan, jolloin siihen ei voitu soveltaa lakia julkisista työvoimapalveluista. Elinkeinotoimintaan myönnetty tuki voi vahvistaa tuensaajan asemaa suhteessa muihin kilpaileviin elinkeinonharjoittajiin ja saattaa vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja väärin kilpailua. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 88 artiklan (nykyisin SEUT 108 artikla) mukaan valtiontuen myöntämistä koskeva suunnitelma on ilmoitettava komissiolle, joka arvioi tuen soveltuvuuden yhteismarkkinoille. Jäsenvaltio ei saa toteuttaa ehdottamiaan toimenpiteitä, ennen kuin menettelyssä on annettu lopullinen päätös. Mainittujen säännösten vastaisesti toteutettu toimenpide on lainvastainen. TE-keskus ei ollut ilmoittanut kyseessä olevaa tukea komissiolle yksittäisenä tukena, eikä näin ollen komissio voinut arvioida, soveltuuko tuki yhteismarkkinoille. TE-keskuksen päätös oli johtanut sekä kansallisten lakien että myös ilmeisesti perustamissopimuksen 88 artiklan 3 kohdan väärään soveltamiseen.

206 Tiedonanto valtiontuen valvontamenettelyissä sovellettavista käytännösäännöistä (EUVL 2018/C 253/05, 19.7.2018); Tiedonanto valtiontuen tarkastusmenettelyissä sovellettavista käytännösäännöistä (EUVL 2009/C 136/04, 16.6.2009).

EU:n pyrkimykset nykyaikaistaa ja uudistaa EU:n valtiontukisääntöjä sekä parantaa komission työskentelymenetelmiä jatkuvat ohjelmakaudella 2021–2027. Jäsenvaltioiden roolia on vahvistettu jatkuvasti, ja tällä hetkellä jo 97 prosenttia valtiontuista voidaan toteuttaa ilman komission osallistumista. (*European Commission*, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-4544\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4544_en.htm), vierailtu 23.1.2019.)

tekee asiasta päätöksen, joka sisältää valitusmahdollisuuden. Alustavan tutkinnan aloitus pohjautuu jäsenvaltion omaan ilmoitukseen, kilpailevan yrityksen tai muun tahon kanteluun tai komission omaan valvontahavaintoon. Komissio voi alustavassa tutkinnassa päätyä kolmeen lopputulokseen: Ensiksi komissio voi katsoa, ettei ilmoitettu toimenpide ole tukea. Toiseksi komissio voi katsoa, että tuki soveltuu yhteismarkkinoille. Kolmanneksi komissio voi katsoa, että tuen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille on epäilyjä. Komission tulee tehdä päätös tuen hyväksyttävyydestä alustavan tutkinnan pohjalta kahden kuukauden kuluessa jäsenvaltion täydellisen ilmoituksen vastaanottamisesta. Jos komissio päätyy kolmanteen vaihtoehtoon eli epäilee, ettei tuki sovellu yhteismarkkinoille, niin komissio aloittaa muodollisen tutkintamenettelyn. Muodollisen tutkintamenettelyn lopputulema voi olla neljänlainen: Ensiksi komissio voi todeta, että ilmoitettu toimenpide ei ole valtiontukea. Toiseksi komissio voi tehdä myönteisen päätöksen eli todeta, että tuki soveltuu yhteismarkkinoille. Kolmanneksi komissio voi asettaa myönteiselle päätökselle ehtoja, joiden täyttyessä tuki soveltuu yhteismarkkinoille. Neljänneksi komissio voi tehdä kielteisen päätöksen, jolloin tuki ei sovellu yhteismarkkinoille. Muodollisen tutkintamenettelyn olisi mahdollisuuksien mukaan tultava päätökseen 18 kuukauden kuluessa menettelyn aloittamisesta, mutta määräaika voidaan kuitenkin pidentää komission ja jäsenvaltion yhteisellä sopimuksella.

Voimassa olevien tukiohjelmien muutoksiin voidaan soveltaa yksinkertaistettua menettelyä, josta on säädetty valtiontukien täytäntöönpanoasetuksen 4 artiklassa. Olemassa olevan tuen muutoksella tarkoitetaan mitä tahansa muuta kuin muodollista tai hallinnollista muutosta, joka ei vaikuta tukitoimenpiteen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille tehtyyn arviointiin. Voimassa olevan tukiohjelman alkuperäisen talousarvion kasvua enintään 20 prosentilla ei kuitenkaan pidetä voimassa olevan tuen muutoksena. Yksinkertaistettua ilmoitusmenettelyä voidaan soveltaa tapauksiin, kun kyseessä on vuotuisen tukimäärän korottaminen yli 20 prosenttia, voimassa olevan tukiohjelman jatkaminen tai tukiohjelman sääntöjen muutokset. Komissio pyrkii tekemään päätöksen yksinkertaistettuun menettelyyn liittyvissä asioissa yhden kuukauden kuluessa.

Jäsenvaltion viranomaisen tulee tukiohjelmaa tai yksittäistä tukea suunniteltaessa tehdä arvio siitä, mikä menettelyistä soveltuu kyseiseen toimenpiteeseen. Jos viranomaisen katsoo, että toimenpide sisältää tukea, sillä on kolme vaihtoehtoa edetä ilmoitusmenettelyssä. Tukea myöntävä viranomainen voi tutkia ensin mahdollisuuden hallinnollisesti keveimmälle vaihtoehdolle. Tämä koskee vähämerkityksisen tuen eli de minimis -tuen myöntämistä. Tuki voidaan myöntää, jos tukiviranomainen on varmistanut, että yrityksen kuluvan ja kahden aikaisemman verovuoden aikana saama eri viranomaisten myöntämien de minimis -tukien yhteismäärä ei ylitä 200 000 euron enimmäismäärää. Jos todetaan, että de minimis -tuen myöntämisen edellytykset eivät täyty, on toinen mahdollisuus tutkia ryhmäpoikkeusmenettelyn soveltuvuutta myönnettävään tukeen. Ryhmäpoikkeusmenettely tarkoittaa sitä,

että tietyt tukimuodot on vapautettu komissiolle tehtävästä ennakoilmoitusmenettelystä. Jollei kumpikaan poikkeus ilmoitusmenettelyä koskien sovellu kyseessä olevaan tapaukseen, jää ainoaksi vaihtoehdoksi tukitoimenpiteen ilmoittaminen komissiolle ennakoilmoitusmenettelyä käyttäen.

Jos viranomainen arvioi, että kyseessä oleva toimenpide ei täytä valtioneuvoston määritelmää eikä näin ollen ole valtioneuvoston tukea, toimenpiteen voi toteuttaa ilman, että siitä täytyy ilmoittaa komissiolle. Mikäli ennakoilmoitusmenettelystä poiketaan, jäsenvaltion viranomainen on vastuussa siitä, että toimenpiteen luonnetta on tulkittu oikein. Tällöin konkretisoituu aina riski siitä, että ilmoittamatta jätetty toimenpide katsotaan komission tulkinnan myötä laittomaksi valtioneuvostoksi.<sup>207</sup>

On perusteltua olettaa, että tuensaajan osallistumisella voi olla oikeusvarmuutta parantava vaikutus sellaisissa tapauksissa, joissa tuensaajalla on epäily, että toimenpide on valtioneuvoston tukea ja että jäsenvaltio ei ole tehnyt ilmoitusta komissiolle. Tuensaajan intressissä on asian selvittäminen etukäteen ja on pyrkiä osoittamaan, että kyseessä oleva tuki soveltuu yhteismarkkinoille. Tällä mahdollisuudella tuensaaja voisi vähentää riskiä siitä, että valtioneuvoston tuki katsotaan myöhemmin sääntöjenvastaiseksi, ja täten välttää tuen takaisinperinnän. Käytännössä on kuitenkin syytä epäillä erityisesti yritystuen saajan mahdollisuuksia ottaa vastuuta tuen ilmoittamisesta komissiolle. Tämän vuoksi päävastuun ilmoittamisvelvollisuudesta pitäisikin olla joka tapauksessa jäsenvaltion viranomaisilla.

Toimenpide, josta ei ole tehty ennakoilmoitusta komissiolle, voi tulla komission tietoon ja tutkinnan alaiseksi miltä hyvänsä taholta. Kantelu esimerkiksi kilpailevalta yritykseltä on merkittävä tietolähde, johon komission valvonta oletetusta sääntöjenvastaisesta menettelystä perustuu. Valtioneuvoston tuki on laitton, toisin sanoen sääntöjenvastainen, jos se on myönnetty ilman komission hyväksyntää eikä vaadittua menettelyä ilmoitusvelvollisuudesta ole täytetty. Laitton tuki liittyy ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiin eli vaaditun menettelyn rikkomiseen. Yhteismarkkinoille soveltumaton tuki taas liittyy tuen hyväksyttävyyteen. Laitton tuki voi olla yhteismarkkinoille soveltuvaa, jos komissio arvioi jälkikäteen, että se olisi hyväksynyt tuen, jos se olisi ilmoitettu ilmoitusmenettelyn mukaisesti.

Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komissio voi antaa kielletyn valtioneuvoston takaisinperintämääräyksen ainoastaan siltä osin, kuin tuki on yhteismarkkinoille soveltumaton. EU-tuomioistuin otti kantaa *CELF*-tuomiossa siihen, voiko kansallinen tuomioistuin vaadittaessa määrätä laittomasti myönnetyn tuen palau-

---

<sup>207</sup> *Raitio* (2016, s. 631) pohtii perustellusti erityisesti epäselvien tilanteiden varmistamista sillä, että tuensaajallakin olisi ilmoitusvelvollisuus. Valtioneuvoston tarkastusmenettelyissä sovellettavissa käytäntösäännöissä (EUVL 2009/C 136/04, 16.6.2009, s. 13, kohdat 8 ja 15) suositellaan tuensaajan ottamista mukaan ilmoitusta edeltävään yhteydenpitoon. Komissio hyväksyi vuonna 2018 tiedonannon valtioneuvoston valvontamenettelyissä sovellettavista käytäntösäännöistä (EUVL 2018/C 253/05, 19.7.2018, s. 17, kohta 18 sisältää suosituksen yhteydenpidosta tuensaajaan), joka korvasi vuonna 2009 annetun tiedonannon käytäntösäännöistä.

tettavaksi, vaikka komissio olisikin jälkikäteen hyväksynyt tuen yhteismarkkinoille soveltuvaksi.

Asia C-199/06, *Centre d'exportation du livre français (CELF) ja Ministre de la Culture et de la Communication v. Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE)*, kohdat 50–52. Kansallinen tuomioistuin ei ole velvollinen määräämään perustamissopimuksen 88 artiklan 3 kohdan (nyk. SEUT 108 artikla) vastaisesti toteutetun tuen takaisin perimisestä, jos komissio on tehnyt lopullisen päätöksen, jolla mainitun tuen todetaan soveltuvan yhteismarkkinoille perustamissopimuksen 87 artiklassa (nyk. SEUT 107 artikla) tarkoitettulla tavalla. Se on unionin oikeuden perusteella velvollinen määräämään tuensaajan maksamaan korkoa sääntöjenvastaisuuden ajalta.<sup>208</sup>

Jos komissio hyväksyy laittoman tuen jälkikäteen yhteismarkkinoille soveltuvaksi, ei tukea tarvitse palauttaa. Tuensaajayrityksen tulee kuitenkin maksaa korkoa tuen sääntöjenvastaisuuden ajalta. Tämä perustuu siihen lähtökohtaan, että koronmaksuvelvollisuudella pyritään palauttamaan tilanne vastaamaan sitä, että yritys olisi lainannut vastaavan summan markkinoilta.<sup>209</sup>

Sääntöjenvastaista eli ilmoittamatta jätettyä tukea koskevan kantelun komissio pyrkii käsittelemään viipymättä. Komissio pyytää tarvittaessa lisätietoja asianomaiselta jäsenvaltiolta, minkä jälkeen se voi tehdä kahdentyyppisen välipäätöksen: Keskeyttämistä koskevalla välipäätöksellä (*suspension injunction*) jäsenvaltio veloitetaan keskeyttämään tuen maksaminen, kunnes komissio on tehnyt päätöksen tuen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille. Takaisinperintää koskevalla välipäätöksellä (*recovery injunction*) jäsenvaltio veloitetaan perimään tuki tilapäisesti takaisin, kunnes komissio on tehnyt päätöksen tuen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille. Komissio tutkii sääntöjenvastaisen tuen muodollisella tutkintamenettelyllä eli vastaavasti kuin ilmoitetun tuen tapauksessa.

Tämän tutkimuksen kohteena olevan ohjelmakauden 2007–2013 valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetun lain (1336/2006) mukaiset avustukset, yrityksen kehittämisavustus ja yrityksen toimintaympäristön kehittämisavustus, on ilmoitettu komissiolle yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (EY) N:o 800/2008 nojalla, tai avustus myönnetään de minimis -asetuksen (EY) N:o 1998/2006 nojalla. Ohjelmakauden 2014–2020 uuden yritystukilain mukaiset avustukset on ilmoitettu puolestaan uuden yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (EU)

208 Ks. myös asia C-1/09, *Centre d'exportation du livre français (CELF) ja Ministre de la Culture et de la Communication v. Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE)*, kohta 40. Kansallinen tuomioistuin, jonka käsiteltäväksi on EY 88 artiklan 3 kohdan perusteella saatettu vaatimus, joka koskee sääntöjenvastaisen valtiontuen palauttamista, ei voi lykätä päätöksensä tekemistä kyseisestä vaatimuksesta siihen saakka, kunnes komissio on ottanut kantaa tuen soveltuvuuteen yhteismarkkinoille edellisen myönteisen päätöksen kumoamisen jälkeen.

209 Ks. myös *Hartikainen* DL 2008, s. 395.

N:o 651/2014 ja uuden de minimis -asetuksen (EU) N:o 1407/2013 nojalla. Kyseisiä avustuksia ei ole näin ollen erikseen notifoitu komissiolle.

## 2.5 Yleinen ryhmäpoikkeusasetus

Kun jäsenvaltio arvioidessaan suunniteltua toimenpidettä tulee johtopäätökseen, että toimenpide täyttää kaikki valtiontuen kriteerit ja näin ollen sisältää tukea, sen tulee pääsäännön mukaan ilmoittaa tuesta komissiolle ennakoilmoitusmenettelyä käyttäen (SEUT 108 artikla 3 kohta). Tähän pääsääntöön on kuitenkin kaksi poikkeusta: yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaiset tuet sekä vähämerkityksinen de minimis -tuki. Ryhmäpoikkeuksen soveltamismahdollisuus perustuu neuvoston asetukseen (EY) N:o 994/98, jonka perusteella komissiolle on annettu mahdollisuus antaa valtiontukia koskevia ryhmäpoikkeusasetuksia (*block exemption*). Tähän valtuutukseen perustuen komissio antoi ohjelmakaudelle 2007–2013 yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen<sup>210</sup>. Ryhmäpoikkeukset tarkoittavat, että tiettyjen ehtojen täytyessä tuki on vapautettu komissiolle tehtävästä ennakoilmoitusmenettelystä. Jäsenvaltio voi tällöin myöntää tuensaajalle tuen välittömästi ilman ennakoilmoitusta. Ryhmäpoikkeusmenettelyn tavoitteeksi asetettiin jo alusta alkaen valtiontuen valvonnan uudelleen suuntaaminen siten, että valvonnassa keskitytään olennaiseen yksinkertaistamalla ja selventämällä sääntöjä. Taustalla oli halu keskittää komission rajallisia valvontaresursseja unionin kannalta tärkeimpiin ja merkittävimpiin tukiin kilpailun valvonnassa.<sup>211</sup> Ryhmäpoikkeusmenettelyn merkittävänä tarkoituksena onkin vähentää valtiontukien myöntämiseen liittyvää hallinnollista raskautusta sekä jäsenvaltion viranomaisen että komission puolella.<sup>212</sup>

Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisala oli hyvin laaja, eli sitä voitiin soveltaa lähtökohtaisesti kaikilla toimialoilla, poikkeuksina kalastus, vesiviljely, maatalous ja tietyt kivihiilialan osat. Soveltamisalan ulkopuolelle jäivät teräs-, laivanrakennus- ja synteettikuitualan alueellinen tuki sekä tietyt tehdasteollisuuteen tai palveluun sisältyville toimialoille suunnatut alueelliset tukiohjelmat. Asetusta ei sovellettu vientiin liittyvään toimintaan eikä tukeen, jolla suosittiin kotimaisia tuotteita tuontituotteiden kustannuksella. Soveltamisalan ulkopuolelle oli rajattu myös tuki vaikeuksissa oleville yrityksille sekä tietyin poikkeuksin suurille yrityksille myönnetty tapauskohtainen tuki<sup>213</sup>.

---

210 Komission asetukset (EY) N:o 800/2008 tiettyjen tukimuotojen toteamisesta yhteismarkkinoille soveltuviksi perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan mukaisesti, EYVL 214, 9.8.2008 (yleinen ryhmäpoikkeusasetus).

211 Huttunen – Rihto-Kekkonen 2000, s. 79–80.

212 Ks. ryhmäpoikkeusmenettelystä tarkemmin Heidenhain 2010, s. 420–432.

213 C-245/16, *Nerea Spa*, kohdat 10–39. Ennakkoratkaisussa oli kyse EAKR-yritystukeen kohdistuvasta takaisinperinnästä sillä perusteella, että yritys oli tuen myöntämisen jälkeen hakenut akordia, jossa liiketoiminta jatkuu. Tuen myöntänyt viranomainen katsoi, että tällöin yritys ei enää täyttänyt tukikelpoisuuden edellytyksiä. EU-tuomioistuimelta pyydettiin tulkintaa yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisesta. EU-tuomioistuin totesi, että yleistäytäntöönpanomenettelyyn

Yleinen ryhmäpoikkeusasetus soveltui vain ns. läpinäkyvään tukeen, jolla tarkoitetaan tukea, jolle on mahdollista laskea ennakkoon tarkka bruttoavustusekvivalentti ilman, että sille olisi tarpeen laatia riskinarviointi. Tämä tarkoittaa tuen määrän diskonttaamista eli nykyarvon määrittämistä myöntämishetken arvoonsa käyttäen komission asettamaa viitekorkoa. Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 5 artiklan mukaan läpinäkyviä tukimuotoja olivat suorat avustukset, lainat ja takaukset tietyin edellytyksin. Soveltamisalan ulkopuolelle oli rajattu lähtökohtaisesti pääomapanoksiin sisältyvä tuki sekä riskipääomatoimenpiteisiin sisältyvä tuki, ellei pääomapanoksen määrä jäänyt alle de minimis -rajan<sup>214</sup>,<sup>215</sup>

Ryhmäpoikkeusasetukset ovat poikkeus SEUT 107 artiklan valtiontuen kiellosta, ja tämän vuoksi ryhmäpoikkeuksia on lähtökohtaisesti tulkittava suppeasti. Koska ryhmäpoikkeusmenettelyssä on kyseessä poikkeus pääsäännöstä eli ennakoilmoituksen tekemisestä komissiolle, tuen tulee täyttää kaikki ryhmäpoikkeuksen ehdot, jotta ennakoilmoitusvelvollisuudesta vapauduttaisiin. Jos suunniteltu tukiohjelma täyttää ryhmäpoikkeuksen edellytykset, sitä ei tarvitse ennakkoon ilmoittaa komissiolle. Jäsenvaltioiden on kuitenkin jälkikäteen, 20 työpäivän kuluessa tuen käyttöönnotosta, toimitettava komissiolle yhteenveto kyseistä tukitoimenpidettä koskevista tiedoista. Yhteenveto tulee toimittaa sähköisesti vakiomuotoisella lomakkeella. Tämän lisäksi jäsenvaltion on toimitettava komissiolle vuosiraportit, joiden avulla komissio voi valvoa ryhmäpoikkeusten asianmukaista soveltamista. Komissio julkaisee yhteenvetotiedot asetuksenmukaisista toimenpiteistä verkkosivuillaan. Lisäksi jäsenvaltion viranomaisten on julkaistava tukitoimenpidettä koskeva teksti Internetissä. Suomessa työ- ja elinkeinoministeriö toimii EU:n valtiontukisääntelyn hallinnointi- ja koordinaatioviranomaisena.

EU:n valtiontukia koskeva uusi yleinen ryhmäpoikkeusasetus<sup>216</sup> on voimassa ohjelmakaudella 2014–2020. Uudistuksella laajennettiin ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaa ja selkeytettiin niitä edellytyksiä, jotka valtiontukitoimenpiteen tulee

---

maksukyvyttömyyden vuoksi katsotaan kuuluvaksi kaikki kansallisen lainsäädännön mukaiset menettelyt riippumatta siitä, onko menettelyn aloittanut kansallinen viranomainen vai yritys itse. Toiseksi EU-tuomioistuin totesi, että tukea ei voida peruuttaa pelkästään sillä perusteella, että yritys on asetettu yleistäytännönpanomenettelyyn maksukyvyttömyyden vuoksi tuen myöntämisen jälkeen. Tästä seuraa, ettei yritystä voida pitää yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa tarkoitettuna vaikeuksissa olevana yrityksenä, jos se ei ollut tuen myöntämishetkellä asetettu yleistäytännönpanomenettelyyn maksukyvyttömyyden vuoksi.

214 Komission asetus (EY) N:o 1998/2006 perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen, EUVL L 379, 28.12.2006. 2 artiklan mukaan yhdelle yritykselle myönnettävän vähämerkityksisen tuen kokonaismäärä ei saa olla yli 200 000 euroa minkään kolmen verovuoden jakson aikana.

215 Ks. myös Yhteisön valtiontukisääntöjen käsikirja pk-yrityksille *komissio* 2009, s. 8–10, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/sme\\_handbook\\_fi.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/sme_handbook_fi.pdf).

216 Komission asetus N:o 651/2014, annettu 17 päivänä kesäkuuta 2014, tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti, EUVL L 187/1, 26.6.2014.

täyttää, jotta se soveltuu ryhmäpoikkeusasetuksen piiriin. Uuden asetuksen tavoitteena on siirtää valtiontukivalvonnan painopistettä entistä enemmän kilpailua eniten vääristäviin tukiin. Aiemman jäsenvaltioiden ilmoitusmenettelyyn pohjautuvan etukäteisvalvonnan sijasta komissio valvoo valtiontukisäännösten noudattamista jälkikäteen. Tarkoituksena on valtiontukivalvontamenettelyn yksinkertaistaminen. Uudet valtiontukisäännöt edellyttävät jäsenvaltioilta avoimuusveloitteiden täyttämistä tukitietojen julkaisuun liittyen. Jäsenvaltioiden uutena veloitteena on julkaisua yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen tai komission valtiontukipäätöksessä yksilöidyt vakimuotoiset tukitiedot keskitetyllä verkkosivustolla 1.7.2016 myönnettyistä tuesta alkaen. Avoimuusveloitteiden toteutukseen jäsenvaltioilla on käytössään myös komission keskitetty avoimuustietojärjestelmä. Tietojärjestelmän hyödyntäminen on jäsenvaltioille vapaaehtoista, mutta kaikki maat, mukaan lukien Suomi, ovat ilmoittaneet hyödyntävänsä keskitettyä tietojärjestelmää.<sup>217</sup>

Uuden ryhmäpoikkeusasetuksen piiriin kuuluu kaikkiaan 44 eri tukimuotoa. Asetuksen soveltamisalaa laajennettiin myös siten, että sen puitteissa voidaan myöntää euromääräisesti aiempaa suurempia tukimääriä. Käytännössä uuden ryhmäpoikkeusasetuksen nojalla entistä suurempi osa valtiontuista voidaan ottaa käyttöön kansallisesti heti ilman komissiolle tehtävää ennakoilmoitusta. Vanhan ryhmäpoikkeusasetuksen nojalla käyttöönotetut tuet pysyivät voimassa ilman eri toimenpiteitä vuoden 2014 loppuun asti. Sen jälkeen ne on tullut mukauttaa uusiin sääntöihin ja ilmoittaa komissiolle. Tästä poikkeuksena ovat alueellisia valtiontukia koskevat tukiohjelmat.

Tutkimuksen kohteena olevien yritystukien osalta valtiontuen edellytykset täyttyvät, ja näin ollen tuen myöntämistä suunnittelevalla viranomaisella on velvollisuus arvioida, onko tuki ilmoitettu komissiolle yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen nojalla vai myönnetäänkö tuki de minimis -asetuksen nojalla. Valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetun lain tukimuodot ovat yrityksen kehittämisavustus sekä yrityksen toimintaympäristön kehittämisavustus. Näitä tukimuotoja koskevia avustuksia ei ole notifioitu erikseen komissiolle, eli ennakoilmoitusmenettelyä ei ole käytetty. Kyseisen lain mukaisten yritystukien ilmoitus komissiolle tehdään

---

217 Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (EU) N:o 651/2014 9 artikla sisältää julkaisemista ja tiedonantoa koskevat säännökset, joiden pohjalta kansalliseen lainsäädäntöön tehtävät muutokset tulivat voimaan 1. päivänä heinäkuuta 2016. Lakiin eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta annetun lain muuttamisesta (478/2016) lisättiin uusi 2 a §: Tukea myöntävän valtion, kunnan, kuntayhtymän tai muun julkisyhteisön taikka julkisoikeudellisen laitoksen, yhtiön, säätiön, yhdistyksen tai valtion erityisrahoitusyhtiön velvollisuudesta ilmoittaa yksittäistä valtiontukea koskevat tiedot julkaistaviksi sovelletaan, mitä komissio on neuvoston asetuksen (EY) N:o 994/98 1 artiklan perusteella annetuissa ryhmäpoikkeusasetuksissa säätänyt. Jos yksittäisen valtiontuen myöntäminen perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaisessa ilmoitusmenettelystä tehtyyn komission päätökseen, noudatetaan komission päätöksessä mainittuja julkaisu- ja avoimuusveloitteita.

Ks. myös [https://www.tem.fi/files/44783/HE\\_lausuntopyyntoversio\\_19\\_helmikuuta.pdf](https://www.tem.fi/files/44783/HE_lausuntopyyntoversio_19_helmikuuta.pdf), s. 9–14.



yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen nojalla. Valtioneuvoston asetuksessa valtioneuvustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi on erikseen todettu, milloin yrityksen kehittämisavustus tai yrityksen toimintaympäristön kehittämisavustus myönnetään soveltaen de minimis -asetusta.

## **2.6 De minimis -tuki**

Valtiontukien valvonta perustuu valtiontukien kieltoon ja jäsenvaltion ennakkoilmoitusvelvollisuuteen. Neuvosto on kuitenkin valtuuttanut komission vapauttamaan tietynlaiset valtiontuet ennakkoilmoitusvelvollisuudesta. Tähän valtuutukseen pohjautuen komissio antoi ohjelmakaudelle 2007–2013 asetuksen vähämerkityksisestä tuesta eli ns. de minimis -asetuksen<sup>218</sup>. De minimis -asetuksen tavoitteena oli vapauttaa komissiolle tehtävän ennakkoilmoitusvelvollisuuden piiristä vähämerkityksiset tuet. De minimis -tukien ei katsota vääristävän kilpailua tai vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.<sup>219</sup>

Ohjelmakautta 2014–2020 koskeva uusi de minimis -asetus<sup>220</sup> tuli voimaan 1.1.2014. Uuteen de minimis -asetukseen ei tehty suuria muutoksia verrattuna edelliseen de minimis -asetukseen, vaan keskeisimmät säännöt ja menettelyt pidettiin ennallaan. De minimis -tuen enimmäismäärää ei myöskään muutettu.

De minimis -asetusta sovelletaan yrityksille myönnettävään tukeen kaikilla aloilla lukuun ottamatta kalastus- ja vesiviljelyä, maataloustuotteiden alkutuotantoa, kivihiilialaa, maataloustuotteiden jalostuksen ja markkinoille saattamisen alaa tietyissä tilanteissa sekä tavarakuljetuksiin tarkoitettujen ajoneuvojen hankintaa yrityksille, jotka suorittavat maanteiden tavarakuljetuksia toisten lukuun. Soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu myös kolmansiiin maihin tai jäsenvaltioihin suuntautuvaan vientiin myönnetty tuki, vaikeuksissa oleville yrityksille myönnetty tuki sekä tuki, jolla suositetaan kotimaisia tuotteita tuontituotteiden kustannuksella.

De minimis -asetusta sovellettaessa on tärkeää ottaa huomioon kaksi soveltamisedellytyksiin liittyvää seikkaa. Ensiksi tulee huomioida yrityksen käsite, jota EU-oikeudessa on tulkittu laajasti ja eri lähtökohdista kuin Suomen yhtiöoikeuslainsäädäntöä. De minimis -asetuksen soveltamisessa ratkaisevaa on, harjoittaako organisaatio taloudellista toimintaa, jossa on kyse tavaroiden tai palvelujen tarjoamisesta markkinoilla. Voittoa tavoittelemattomat tahot, kuten yhdistykset, voidaan myös katsoa EU:n valtiontukisääntöjen ja de minimis -asetuksen piiriin, jos ne toimivat kilpailluilla markkinoilla. Toiseksi de minimis -asetus koskee vain itsenäisiä yrityksiä. Tämä tarkoittaa yrityksen itsenäistä päätösvaltaa. Erityisesti kyseinen vaa-

---

218 Komission asetus (EY) N:o 1998/2006 perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen, EUVL L 379, 28.12.2006.

219 Ks. de minimis -tuista tarkemmin *Heidenhain* 2010, s. 61–72.

220 Komission asetus (EU) N:o 1407/2013, annettu 18 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen, EUVL L352, 24/12/2013.

timus koskee konsernitiasolla emo- ja tytäryhtiöitä sekä osuuskuntia, jotka katsotaan yhdeksi yritykseksi, ja tällöin niiden saamat de minimis -tuet lasketaan yhteen. Käytännössä tulee arvioida aina tapauskohtaisesti, harjoittaako tuensaaja taloudellista toimintaa vai ei.<sup>221</sup>

De minimis -tuella tarkoitetaan vähämerkityksistä julkista tukea, jonka määrä voi olla yhdelle yritykselle enintään 200 000 euroa nykyisen ja kahden edeltävän verovuoden ajanjaksolla. Kolmen vuoden ajanjakso lasketaan siitä lukien, kun tukea myönnetään ensimmäisen kerran. Alennettua de minimis -rajaa sovelletaan maantiekuljetusten alalla toimiville yrityksille, jolloin vähämerkityksisen tuen kokonaismäärä ei saa ylittää 100 000 euroa yhdenkään kolmen verovuoden jakson aikana.

Jäsenvaltion velvollisuutena on seurata de minimis -tuen kertymää eli tukikumulaatiota ja ilmoittaa tuensaajalle, kun de minimis -tukea sisältyy myönnettyyn rahoituspäätökseen. Asetuksen 3 artiklan mukaan tuen myöntävän viranomaisen tulee ilmoittaa tuensaajalle kirjallisesti tuen määrä ja se, että kyseessä on de minimis -tuki. Tuensaajan velvollisuutena on puolestaan ilmoittaa tukea myöntävälle viranomaiselle kaikki aikaisemmin saamansa de minimis -tuet viimeiseltä kolmelta vuodelta. Suomessa ei ole käytössä keskitettyä de minimis -tukien seurantajärjestelmää, johon eri viranomaiset tallentaisivat myöntämiensä de minimis -tukien määrät. Tukia myöntäneet viranomaiset ovat kokeneet tämän erityiseksi ongelmaksi, koska eri viranomaisilla ei ole pääsyä muiden viranomaisten tietojärjestelmiin, ja näin ollen myönnettyjen tukimäärien selvittäminen on haastavaa viranomaisyhteistyöllä. Tuensaaja taas on harvoin perehtynyt valtioneukisäännöksiin siten, että hän tuntisi tukimäärien laskenta- ja menettelytavat. Tuensaajalle ei ole olennaista selvittää, mistä tuki on lähtöisin tai mitä valtioneukisääntöjä on sovellettu myönnettyyn tukeen. Tämän vuoksi tuensaaja usein lähettää viranomaiselle aikaisemmin saamansa rahoituspäätökset, joista selviää saatujen de minimis -tukien määrä. Erityisesti tapauksissa, joissa tuensaaja on saanut useiden eri viranomaisten myöntämiä tukia tai tukea useisiin hankkeisiin, tuensaaja ei välttämättä pysty antamaan selvitystä niin täydellisenä kuin valtioneukisäännöt edellyttävät. Viranomaisen on näin ollen vaikea muutoin selvittää tukikumulaation kertyminen, koska asiasta ei ole saatavilla virallista tietoa. Ongelmia aiheuttavat myös yrityskauppa- sekä fuusio- ja jakautumistilanteet. Kyseisissä tapauksissa kaikki aiemmin myönnettyt de minimis -tuet on otettava huomioon uutta tukea myönnettäessä.

Jotta Suomi voisi täyttää jäsenvaltiolle de minimis -asetuksessa asetetut vaatimukset nykyistä helpommin, sen tulisi kehittää seurantajärjestelmiään niin, että tukikumulaation kertyminen voitaisiin selvittää kaikkia tuen myöntäviä viranomaisia koskevasta yhtenäisestä järjestelmästä. Tämä vaihtoehto on myös esitetty de minimis -asetuksessa. Jos jäsenvaltio on perustanut vähämerkityksisen tuen keskusrekisterin, jossa on täydelliset tiedot kaikesta jäsenvaltion viranomaisten myöntämästä

---

221 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2011.

vähämerkityksisestä tuesta, jäsenvaltion ei enää tarvitse pyytää selvitystä tuensaajalta siitä alkaen, kun rekisteri kattaa kolme verovuotta. Tämän menettelyn käyttöönotto vähentäisi huomattavasti sekä viranomaisen että tuensaajan selvitystyötä, koska de minimis -tuen kertymä voitaisiin selvittää kattavasti viranomaisten yhtenäisestä seurantajärjestelmästä.<sup>222</sup> Euroopan tilintarkastustuomioistuin on kiinnittänyt asiaan huomiota valtioneuvoston erityiskertomuksessaan vuonna 2016. Komission olisi kannustettava jäsenvaltioita perustamaan rekisteri, jossa de minimis -tukien kasautumista voidaan seurata.<sup>223</sup>

Jäsenvaltio voi myöntää uutta vähämerkityksistä tukea vasta tarkastettuaan, että tämä ei nosta yrityksen saaman vähämerkityksisen tuen kokonaismäärää kuluva verovuoden ja kahden edellisen verovuoden muodostaman jakson aikana yli 200 000 euron enimmäisrajan. Jos viranomainen huomaa, että uuden tukipäätöksen myötä enimmäisraja ylittyy, tukea ei voida myöntää de minimis -asetuksen mukaisesti. Viranomainen voi tällöin pienentää myönnettävän tuen määrää de minimis -kiintiötä vastaavaksi. Toinen vaihtoehto on, että viranomainen tutkii, onko tuki mahdollista myöntää ryhmäpoikkeusasetuksen tai ennakoilmoitusmenettelyn mukaisesti. Huomioitavaa on, että tuki voidaan myöntää osaksi sekä de minimis -asetuksen että ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisesti. Sama tukimäärä voi siis sisältää useita tukielementtejä. Tuen myöntävän viranomaisen on tutkittava valtioneuvoston ilmoitusvelvollisuuden soveltuvuus kuhunkin tapaukseen erikseen, jotta jälkikäteen voidaan todeta, että menettelyä on noudatettu.<sup>224</sup>

De minimis -asetusta voidaan soveltaa ainoastaan ns. läpinäkyviin tuki-instrumentteihin. Tuki on läpinäkyvä, jos siitä on mahdollista laskea etukäteen tarkka bruttoavustusekvivalentti ilman riskinarviointia. Tukiviranomaisen on pystyttävä laskemaan etukäteen tukitoimenpiteeseen sisältyvän tuen bruttomäärä, jotta de minimis -asetuksen euromääräistä kertymää voidaan seurata. Käytännössä yhdessä erässä maksettavan avustuksen määrä on sama kuin bruttomäärä. Useammassa erässä maksetut tuet sekä lainat ja takaukset diskontataan myöntämishetken arvoonsa

---

222 Valtionavustustyöryhmän mietintöön sisältyy ehdotus valtionavustuksia koskevan yhteisen sähköisen asiainhallintajärjestelmän luomisesta. Tavoitteena olisi eri viranomaisten myöntämien valtionavustusten koordinointi ja tiedonsaanti sellaisista hankkeista, joita rahoitetaan useista erillisistä tukimuodoista. (Valtiovarainministeriö 2015, s. 49, 100 ja 110.) EU:n valtioneuvoston ilmoitusvelvollisuuden avoimuusvelvoitteet edellyttävät, että tiedot suurista yksittäisistä tuista (yli 500 000 euroa) julkaistaan jäsenvaltioiden verkkosivuilla 1.7.2016 alkaen. Velvoite koskee kaikkia hallinnonaloja. (Yleinen ryhmäpoikkeusasetus [EU] N:o 651/2014 9 artikla.)

223 *European Court of Auditors* 2016, s. 11, 31, 62–63. Ks. myös erityiskertomukseen liittyvä lehdistötiedote 4.10.2016, [https://www.eca.europa.eu/Lists/News/NEWS1610\\_04/INSR\\_STATE\\_AIDS\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/News/NEWS1610_04/INSR_STATE_AIDS_EN.pdf), vierailtu 29.12.2017.

224 Ks. *KHO 2009:89*. KHO kumosi hallinto-oikeuden ja kunnanhallituksen päätökset sillä perusteella, ettei de minimis -asetusta eikä tiedonantoa julkisten viranomaisten tekemistä maa-alueiden ja rakennusten kauppoihin sisältyvistä tuista (EYVL C 209, 10.7.1997) ollut noudatettu. Tämän vuoksi ei voitu sulkea pois mahdollisuutta, että ilmoitusvelvollisuutta on laiminlyöty.

käyttäen komission asettamaa viitekorkoa. Läpinäkyviksi tukimuodoiksi katsotaan suorat avustukset sekä lainat ja takaukset tietyin edellytyksin. Riskipääomailainaa tai pääomapanoksista koostuvaa tukea ei katsota lähtökohtaisesti läpinäkyväksi tueksi, ellei pääomapanoksen määrä jää alle de minimis -rajan.<sup>225</sup>

Kaikista muista tukimuodoista poiketen de minimis -tuesta ei tarvitse tehdä jälkikäteen ilmoitusta tai raportointia komissiolle tai kansallisille viranomaisille. Tuen myöntämistä koskevat tiedot on kuitenkin säilytettävä 10 vuoden ajan, jotta tarvittaessa voidaan todentaa, että de minimis -asetuksen määräyksiä on noudatettu.

### 3 Yritystukea koskevat kansalliset säädökset

#### 3.1 Yritystukea koskevat keskeiset säädökset myöntö- ja maksamisprosesseissa

Kansallinen lainsäädäntö sisältää useita säädöksiä, joissa säännellään valtiontukien oikeudellisista lähtökohdista. Tämän tutkimuksen kohteena olevien yritystukien, toisin sanoen yrityksen kehittämisavustuksen ja yrityksen toimintaympäristön kehittämisavustuksen, sääntely perustui EAKR-rakennerahasto-ohjelmakautta 2007–2013 koskien pääasiassa valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annettuun lakiin (1336/2006) sekä sitä täsmentävään valtioneuvoston asetukseen (675/2007). Tässä tutkimuksessa on huomioitu myös uuden EAKR-rakennerahasto-ohjelmakauden 2014–2020 keskeisimmät säännökset ja muutokset edelliseen ohjelmakauteen verrattuna. Ohjelmakauden 2014–2020 yritystukien sääntely perustuu pääasiassa lakiin valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi (9/2014) sekä siihen liittyvään valtioneuvoston asetukseen valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi (716/2014).

Yritystukia koskevana yleislakina sovelletaan valtionavustuslakia (688/2001). Yritystukien myöntämisprosessissa noudatettavaa viranomaisen menettelyä sääntelee yleislakina hallintolaki (434/2003). Muutoksenhakua koskevat yleiset säännökset ovat hallintolainkäyttölaissa (586/1996). Lisäksi vuonna 2016 voimaan tullut laki *taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä* (429/2016) sisältää yritystuen myöntämistä koskevia säännöksiä (ennen vuotta 2016 *laki yritystuen yleisistä ehdoista* [786/1997]). Työ- ja elinkeinoministeriön antamat ohjeet valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetun lain ja valtioneuvoston asetuksen täytäntöönpanosta ja soveltamisesta ovat merkittävimpiä välittävää viranomaista sitovia ohjeita, jotka sääntelevät yksityiskohtaisesti yritystoiminnan kehittämiseen tarkoitettua valtionavustuksen täytäntöönpanoa.<sup>226</sup>

225 Ks. myös Yhteisön valtiontukisääntöjen käsikirja pk-yrityksille *komissio* 2009, s. 8–10, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/sme\\_handbook\\_fi.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/sme_handbook_fi.pdf).

226 Ohjelmakautta 2007–2013 koskivat ohje Dnro 1949/051/2008 TEM ja päivitetty ohje Dnro

Harkinnanvaraisia valtiontukia koskevana yleislakina sovelletaan valtionavustuslakia, joka on tarkoitettu pysyväksi laiksi poikkeuksena määräaikaisista eri tukiohjelmia sääntelevistä erityislaeista<sup>227</sup>. Valtionavustuslaki sääntelee vain suoran tuen myöntämistä. Muiden rahoitusmuotojen myöntämisestä on säädetty pääsääntöisesti erityislainsäädännössä, kuten verotukien myöntämisestä verolainsäädännössä. Valtionavustuslain 1 § 1 momentissa määritellään valtionavustus seuraavasti: ”Valtionavustuksella tarkoitetaan tässä laissa tuenluonteista rahoitusta tietyn toiminnan tai hankkeen avustamiseksi.” Valtionavustuslakia sovelletaan avustuksiin, joita ovat suoritukset valtion talousarvion määrärahoista, talousarvion ulkopuolisista rahoista tai talousarvion sopimusvaltuuksista tai sitoumuksista. Lain soveltamisalaa on tarkennettu 3 § 3 momentin luettelossa:

“Ellei muussa laissa toisin säädetä, tässä laissa tarkoitettuna valtionavustuksena ei pidetä:

- 1) tukea, korvausta tai muuta etuutta, jos oikeus sen saamiseen perustuu lakiin ja myönnettävän määrän määräytymisperuste säädetään yksityiskohtaisesti laissa;
- 2) lainanantoa valtion varoista eikä siihen liittyvää korko- tai muuta etuutta;
- 3) valtiontakausta tai -takuuta;
- 4) korkotukea luottolaitoksen taikka valtion erityisrahoituslaitoksen tai -yhtiön varoista myönnetylle luotolle;
- 5) valtion verojen tai muiden saamisten maksuhelpotusta tai -vapautusta;
- 6) yksityiselle henkilölle annettavaa sosiaaliavustusta, sosiaalivakuutukseen perustuvaa etuutta tai muuhun lakisääteiseen sosiaaliturvaan liittyvää tukea.”

---

TEM/414/00.35.05.01/2010. Ohjelmakautta 2014–2020 koskevat vuonna 2015 annettu ohje Dnro TEM/1012/03.01.04/2015 ja päivitetty ohje Dnro TEM/2431/03.01.04/2017.

227 Valtionavustustyöryhmän vuonna 2015 julkaistussa mietinnössä arvioitiin valtionavustuksia koskevien erityissäännöksiä siirtämistä valtionavustuslakiin. Pohdittiin mahdollisuuksia luopua uudesta yritystukilaista (9/2014), mikäli valtionavustuslaki täyttäisi nykyistä paremmin EU:n vaatimukset myönnettäessä avustuksia EAKR:n varoista. Erityisesti takaisinperintää ja hankkeiden pysyvyyttä koskevien säännöksiä tulisi olla tiukemmat kuin nykyisessä valtionavustuslaissa. Asetuksilla tulisi kuitenkin voida antaa tarkempia säännöksiä avustusten erityispiirteistä tilanteissa, joissa valtionavustuslaki sääntelisi erityislaissa tarkoitettuja avustuksia. Tästä pohdinnasta huolimatta työryhmä suosittelee, että valtionavustuslaki säilyisi edelleen kaiken tyyppisiä valtionavustuksia koskevana yleislakina. Tämän kaltaiseen yleislakiin voidaan sisällyttää vain rajoitetusti erityissäännöksiä, jotta lain rakenne pysyy riittävän selkeänä. Hallinnonalakohtaisesti tulee kuitenkin arvioida erityislainsäädännön vähentämistä säädöshankkeiden yhteydessä. Työryhmä piti edelleen mahdollisena, että valtionavustuslaki tulee sovellettavaksi toissijaisesti sellaisissa asioissa, joissa erityislainsäädäntö on kattava, mutta jokin yksittäinen asia säädettäisiin pelkästään valtionavustuslaissa. (*Valtiovarainministeriö* 2015, s. 51, 80–82.)

Rakennerahasto-ohjelmakautta 2007–2013 koskevan yritystukilain (1336/2006) mukaan avustuksiin sovellettiin myös valtionavustuslakia, mutta takaisinperintäasiat säädettiin yritystukilain 5 luvussa. Uuden yritystukilain (9/2014) 2 §:n mukaan avustuksiin sovelletaan, mitä valtionavustuslaissa säädetään, jollei jäljempänä muuta säädetä. Takaisinperintään liittyvä erityismaininta on jätetty mainitsematta, mutta sovellettavaksi tulee edelleen erityislainsäädännössä oleva takaisinperintäsäännöstö.

Valtionavustus voidaan myöntää yleisavustuksena tai erityisavustuksena. Rakennerahastoista myönnettävä avustus on luonteeltaan erityisavustusta, jota myönnetään investointeihin tai hankeavustuksena. Valtionavustuslain mukaan avustuksen keskeisiä piirteitä ovat harkinnanvaraisuus sekä suora rahankäyttö elinkeinotoiminnan hyväksi. Toimenpiteellä pitää lisäksi olla selkeä tukemisen ja avustamisen tarkoitus.<sup>228</sup> Yritystuen yleisistä ehdoista annetun lain (786/1997) 2 § sisältää määritelmän yritystuesta: ”Tässä laissa tarkoitetaan: yritystuella 1 §:ssä tarkoitettuun toimintaan annettavaa valtion avustusta ja korkotukea sekä sellaista lainaa, takausta, takuuta tai muuta rahoitusta, johon sisältyy saajalle tukea; yritystukena ei kuitenkaan pidetä verojärjestelmän kautta annettavaa tukea”. Vuonna 2016 voimaan tullut laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä (429/2016) ei sisällä yritystuen määritelmää. Sen sijaan kyseisessä laissa tuki määritellään: ”taloudelliseen toimintaan myönnettävää avustusta ja korkotukea sekä sellaista lainaa, takausta, takuuta, oman pääoman ehtoista rahoitusta, verotukea ja muuta järjestelyä, johon sisältyy taloudellista etua ja joka myönnetään tukiohjelman mukaisesti tai tukiohjelman ulkopuolisena yksittäisenä tukena”. Lain esitöissä todettiin, että yritystuen määritelmä on ollut epätäsmällinen. Lailla on tarkoitus kattaa mahdollisimman laajasti yritystukena myönnettävät tuet. Tämä tarkoittaa, että lain soveltamisalue on laajempi kuin valtionavustuslaissa määritellyt tuet.<sup>229</sup>

Tämän tutkimuksen kannalta merkittävin laki on rakennerahasto-ohjelmakautta 2007–2013 koskeva laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi (1336/2006), jonka 1 §:ssä säädettiin lain tarkoituksesta: ”Tämän lain tarkoituksena on edistää taloudellista kasvua, työllisyyttä sekä muita elinkeinopoliittisia tavoitteita myöntämällä avustuksia erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten kasvua, kehittämistä ja perustamista edistäviin hankkeisiin. Avustuksia suunnataan korkeatasoisiin, yritystoimintaa edistäviin hankkeisiin tavoitteena yritysten pitkän aikavälin kilpailukyvyyn parantaminen.” Lain esitöissä muiksi elinkeinopoliittisiksi tavoitteiksi määriteltiin elinkeinorakenteen monipuolistaminen, eri alueiden tasapainoisen kehityksen turvaaminen, erityisesti palvelualojen tuottavuuden kohentaminen sekä liiketoiminnan osaamisen kehittäminen ja uudistaminen. Parhaiten tavoitteisiin katsottiin päästävän suuntaamalla avustuksia pienille ja keskisuurille yrityksille. Suurten yritysten tukeminen oli mahdollista tietyissä, rajoitetuissa tapauksissa, mutta lain pääpainona oli pk-yritysten tukeminen.<sup>230</sup>

Rakennerahasto-ohjelmakautta 2014–2020 koskevan uuden yritystukilain tavoite ei ole muuttunut sisällöltään edelliseen ohjelmakauteen verrattuna. Erityisinä

---

228 *Siikavirta* 2007, s. 119.

229 *HE 22/2016 vp*, s. 14–15.

230 *HE 162/2006 vp*, s. 21.

tavoitteina lain valmistelutöissä mainitaan avustusjärjestelmän yksinkertaistaminen, tehostaminen ja vaikuttavuuden parantaminen<sup>231</sup>.

Euroopan unionin oikeudesta johtuvien lähtökohtien pohjalta kansallisen lainsäädännön tulee estää kilpailua ja kauppaa vääristäviä vaikutuksia. Avustus päätöksiä tehtäessä viranomaisen tulee ottaa huomioon EU-lainsäädännön kilpailuvaikutusten rajoitukset ja huomioida, että komissio tutkii kaikkien kansallisten tukiohjelmien soveltuvuuden yhteismarkkinoille.<sup>232</sup> Yritystukilaki ja uusi yritystukilaki sisältävät säännökset kilpailunäkökohtien huomioon ottamisesta, siten kuin valtionavustuslaissa säädetään. Tämän lisäksi avustuksia myönnettäessä tulee ottaa huomioon Euroopan unionin ja kansallisen alue- ja rakennepolitiikan tavoitteet. Valtionavustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan valtionavustusta voidaan myöntää, jos valtionavustuksen myöntämisen ei arvioida aiheuttavan muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa. Avustuksen myöntövaiheessa tulee kiinnittää erityisesti huomiota kyseisen toimialan kilpailutilanteeseen ja markkinoiden runsauteen sekä paikallisesti että valtakunnallisesti tarkasteltuna<sup>233</sup>. Tuen myöntämisen lähtökohtana on, että kilpailullisista syistä ei tueta yritystoimintaa, joka suuntautuu pääasiassa paikallisille markkinoille tai yksityiseen kulutukseen. Poikkeukseksi voidaan katsoa alueella oleva niin sanottu markkinapuute kyseisen toiminnan osalta. Huomioitavaa myös on, että yrityksille myönnettävä rahoitus on harkinnanvaraista ja että jokainen hakemus arvioidaan tapauskohtaisesti.<sup>234</sup>

### **3.2 Yritystukien vaikutukset yritysten ja yhteiskunnan kannalta – turhaa vai tarpeellista?**

Yritystukia myöntävät tahot, erityisesti työ- ja elinkeinoministeriö, ovat tehneet/teettäneet useita selvityksiä ja tutkimuksia yritystukien vaikuttavuudesta. Kuten yritystukilain esitöissä korostetaan, tukien vaikuttavuuden parantaminen on merkittävä tavoite, johon tulee kiinnittää huomiota edelleen rakennerahasto-ohjelmakaudella 2014–2020<sup>235</sup>. Selvitysten ja raporttien johtopäätöksissä on esitetty argumentteja sekä yritystukien puolesta että niitä vastaan. Seuraavassa tarkastellaan lyhyesti viittä raporttia, joissa on käsitelty yritystukiin liittyvien selvitysten keskeisintä sisältöä.

*Työ- ja elinkeinoministeriön yritystukiselvityksessä vuodelta 2012* todetaan, että yritystukien vaikuttavuuden arviointi on vaikeaa. On vaikea erottaa tuen vaikutusta

---

231 HE 174/2013 vp, s. 1; TaVM 33/2013 vp, s. 2.

232 Siikavirta 2007, s. 619.

233 Kulla (2013, s. 33) määrittelee markkinoiden sääntelyn valtion puuttumiseksi taloudelliseen toimintaan ja valtion vaikuttamiseen yleisen edun nimissä muun muassa taloudellisten toimijoiden käyttäytymiseen.

234 Ks. esim. Pohjois-Savon ELY-keskuksen rahoituslinjaukset 12.2.2010, s. 11 ja Etelä-Savon ELY-keskuksen yritysrahoituslinjaukset helmikuu 2013, s. 7.

235 HE 174/2013 vp, s. 1; TaVM 33/2013 vp, s. 2.

tukea saavan yrityksen kehitykseen yrityksen muista kehitykseen vaikuttavista tekijöistä. Vielä vaikeampaa on selvittää, mitä ulkoisvaikutuksia tuen myöntämisellä on muihin yrityksiin ja talouteen yleisesti.<sup>236</sup>

Yritystukiselvityksessä on perusteltu yritystukien oikeutusta kolmelta kannalta. Ensimmäisenä perusteena on rahoitusmarkkinoiden kykenemättömyys arvioida hankkeita ja yrityksiä ja siten ohjata rahoitus oikeisiin kohteisiin. Vaikeuksia rahoituksen saamisella on erityisesti uusilla yrityksillä tai uusilla toimialoilla, joilla ei ole toiminnan menestyksestä näyttöä. Toisena perusteena esitetään markkinoiden kykenemättömyys hinnoitella yhteiskunnalle syntyviä kokonaisyötyjä ja -kustannuksia eli ulkoisvaikutuksia. Yrityksen investoidessa tutkimushankkeeseen tai tuotantoon investoinnilla on usein vaikutusta myös toisiin yrityksiin. Tuki voi lisätä ja ohjata näitä investointeja.<sup>237</sup> Kolmantena perusteluna tukien myöntämisen puolesta on kilpailuasetelman tasoittaminen suhteessa muiden maiden tukipolitiikkaan. Tuki pitää kotimaiset yritykset kilpailukykyisinä. Tuet katsotaan tarpeellisiksi silloin, kun edellä mainitut perustelut löytyvät.

Tuen myöntämiseen liittyy kuitenkin aina epäonnistumisen riski.<sup>238</sup> Tukea myöntävän viranomaisen on harkintansa mukaan arvioitava, täyttyvätkö tuen myöntämisen edellytykset. Tästäkin huolimatta taloudellisen tilanteen, markkinoiden vaihteluiden tai muiden yrityksen tilanteeseen vaikuttavien tekijöiden täydellinen kartoittaminen on tuen myöntämävaiheessa haasteellista. Tämä on ollut esillä useissa kirjoituksissa, joissa asian haasteellisuutta on arvioitu eri näkökulmista.

*Ilmakunnas* on arvostellut jo vuonna 1994 artikkelissaan valtiontukien myöntämisestä vastaavien virkamiesten kykyä arvioida erityisesti uusien yritysten riskejä tuenhakijoiden yritystoimintaan liittyen. Yksityinen sektori rahoittaa kohteita, joiden riskit ovat pienet ja joiden kannattavuus on arvioitu hyväksi. Julkiselle sektorille taas valikoituu tuen kohteeksi yrityksiä, joiden kannattavuus voi jo etukäteen arvioiden muodostua heikoksi. Niiden tuista päättävien poliitikkojen ja tukea hakevien yritysten välissä on virkamiesporras, jonka

---

236 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2012, s. 22.

237 Ks. myös valtioneuvoston julkaisema selvitys suorien yritystukien ja verotukien vaikutuksista. Selvityksen mukaan investointituet eivät juurikaan lisää uusien investointien määrää eikä suorilla tuilla ole yleisesti positiivisia tuottavuusvaikutuksia. Toisaalta selvityksessä todetaan, että investointitukien vaikuttavuuden arviointi on vaikeaa ja että luotettavia tutkimustuloksia on saatavilla melko vähän. (*Valtioneuvosto* 2015, s. 25.)

238 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2012, s. 27–28. Ks. myös *ETLA:n* työ- ja elinkeinoministeriölle tekemä tutkimus yritystukien tuottavuusvaikutuksista. Tutkimuksen tuloksien perusteella yritystuilla ei ole ollut positiivista vaikutusta yritysten eikä toimialojen tuottavuuteen vaan yritystukien vaikutus on pikemminkin ollut negatiivinen. Yritystuet siis auttavat erityisesti matalan tuottavuuden yritysten säilymistä, ja tätä kautta niillä on negatiivinen vaikutus toimialojen tuottavuuteen. Tällöin matalamman tuottavuuden yritykset pysyvät markkinoilla pidempään tuen turvin, ja samalla toimialan toivottu rakennemuutos voi hidastua. Aineistotarkastelu perustui Tilastokeskuksen yritystukitietokantaan vuosilta 2003–2010. (*Työ- ja elinkeinoministeriö* 2013a.)



tehtävänä on tuen jakaminen. Ongelmaksi Ilmakunnas näkee sen, että yrityksillä on varsin laaja tietämys eri tuista, mutta tukea myöntävillä viranomaisilla on taas heikko tietämys kunkin hakijan toimialasta ja yritystoiminnasta.<sup>239</sup>

*Elinkeinoelämän keskusliiton* selvityksessä Yrittäjyystuntemuksella osumatarkkuutta päätöksentekoon vuodelta 2016 pohditaan yritysvaikutusarviointien kehittämistä. Yritysvaikutuksia voidaan arvioida sekä ennen päätöksentekoa että päätöksenteon jälkeen. Ennakoivan arvioinnin tarkoituksena on ensisijaisesti ehkäistä yritysten kannalta epäedullisten päätösten syntymistä. Vaikka selvitys keskittyy erityisesti lainsäädäntöhankkeiden ja poliittisten päätösten arviointeihin, niin päätelmiä voidaan käyttää myös yritystukiemyöntämisprosesseihin. Mitä pienempää yritysjoukkoa tai maantieteellistä aluetta päätökset koskevat, sitä tärkeämpää on, että yritysvaikutusarviointi on laadullista ja tilannekohtaista. Tällöin viranomaisen osaamisvaatimukset korostuvat. Selvityksen mukaan parhaimmillaan tällainen osaava arviointi voi olla hyvin tehokasta, mutta arvioinnin epäonnistuessa vaikutukset voivat olla yritykselle epäsuotuisia. Hankkeiden myöntämisyhteisöissä ja valinnassa kiinnitetään huomiota pysyväisluonteisen hyödyn aikaansaamiseen avustettavan toiminnassa ja yritysten pitkän aikavälin kilpailukykyyn parantamiseen. Tuen myöntämisellä on vaikutuksia yritykseen pitkälle tulevaisuudessa hankkeen päättymisen jälkeenkin pysyvyyssäännön mukaisesti. Tämän vuoksi yritystuntemuksen tulee olla riittävän asiantuntevaa, jotta harkintavaltaa tulee käytettyä oikein.<sup>240</sup>

Samaa asiaa on pohdittu *Heikkilän* selvityksessä Yritysvaikutusten arviointikäytännöistä Itä-Suomen alueen kunnissa. Oleellisena osana arviointiprosessia nähdään valmistelutyötä tekevien virkamiesten tiedot, taidot, kokemus ja asenne, jotta valmisteltavassa asiassa voidaan ottaa huomioon näkökulma yritysvaikutuksiin.<sup>241</sup>

*Talousvaliokunta* totesi vuoden 2016 mietinnössään laiksi taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä perustellusti kannattavuuden arvioinnin haasteelliseksi, koska usein tuensaaja on aloittava yritys. Myös tukipäätöksiä tekevien virkamiesten tehtävä – ennustaa hankkeen liiketaloudellinen tulevaisuus – on huomattavan vaikea. Toiseksi talousvaliokunta kiinnitti huomiota tuen vaikuttavuuden arviointiin. Siihen liittyvä päätöksenteko edellyttää monikerroksista kyseisen toimialan tuntemusta ja tulevaisuuden ennakoimista, minkä vuoksi päätöksenteon keskittyminen yksittäisille hallintovirkamiehille voi johtaa vaikeisiin tilanteisiin sekä hakijan että päätöksentekijän kannalta.<sup>242</sup>

239 *Ilmakunnas* 1994, s. 470–477.

240 *Elinkeinoelämän keskusliitto* 2016.

241 *Heikkilä* 2014.

242 *TäVM* 6/2016 vp, s. 2.

Talousvaliokunnan esittämä huoli on varsin aiheellinen, sillä yksityisen sektorin ja yrityssektorin välinen kuilu on syvä. Jotta tukien myöntämisestä ja maksamisesta päättävä virkamiesporras voi saavuttaa riittävän tietämyksen kunkin hakijan toimialasta ja yrityksestä, täytyy virkamiehillä olla pitkä kokemus erityisesti rahoitusprosessista. Yritystukien rahoitus on harkinnanvarainen prosessi, jonka eri vaiheisiin tarvitaan laajaa osaamista. Jopa itse yrittäjän on haasteellista arvioida yritystoiminnan menestymismahdollisuuksia. Yritystukia myöntävän virkamiehen täytyy käytännössä olla asiantuntija sekä viranomaisen että yrittäjän näkökulmasta. Viranomaisen on vartioitava julkista etua, ja tätä tehtävää varten virkamiehen on tunnettava yritystukia koskeva EU-lainsäädäntö ja kansallinen lainsäädäntö. Viranomaisen on toteutettava myös hyvää hallintoa ja huomioitava päätöksissään yleiset harkintavaltaa ohjaavat ja rajoittavat periaatteet. Toisaalta viranomainen on vastuussa rahoituksen myöntämisestä sellaisiin hankkeisiin, joilla on tarvittavat edellytykset hankkeen toteuttamiseksi. Rahoituksen myöntäminen on tällöin riskiarviointia, jonka tavoitteena on tuen myöntäminen hankkeisiin, joilla on riittävät edellytykset saattaa hankkeen elinkaari päätökseen. Tämä arviointi tehdään yrityksen näkökulmasta. Viranomaisen on huomioitava yrityksen sen hetkinen taloudellinen tilanne ja arvioitava hanketta pysyvyyssäännöksiensä ja rahoituksen takaisinperinnän kannalta. Riskejä hankkeen takaisinperintään voidaan minimoida, mutta niitä ei voida kokonaan poistaa. Eri selvitykset ovat lähinnä kartoittaneet ongelmakohtat, mutta ratkaisu onkin jäänyt avoimeksi. Lähtökohtahan on kuitenkin selkeä: viranomaisen täytyy olla yritystukien moniottelija, jonka pitää huomioida ratkaisua tehdessään useat asiaan vaikuttavat intressit sekä nykyisyydestä että tulevaisuudesta.

*Vuonna 2009 tehdyn Suomen innovaatiojärjestelmän kansainvälisen arvioinnin tulokset ja suositukset julkaisun tiivistelmässä* on tarkasteltu aluepolitiikan vaikuttavuutta erityisesti innovaatiotoiminnan näkökulmasta. Innovaatioiden syntymistä ja korkeatasoisten innovaatiohankkeiden tukemista painotetaan EAKR-yritystukien myöntämisessä. Innovaatiojärjestelmän arvio sisältää useita tuen tehottomuuteen viittaavia näkökohtia. Suomessa alueelliset erot ovat suuria ja jopa kasvaneet, vaikka alueiden kehittämistä on tuettu vuosikausia erilaisilla politiikkavälineillä. Tuottavuusongelmat ovat seurausta sekä kilpailun puutteesta että tuotantokeskittymistä syntyvien tuottavuusetujen puutteesta. Tuottavuuden kasvu häiriintyy helposti etenkin järjestelmän pirstaleisuuden ja huonon koordinaation seurauksena. Yrityksillä ei ole aikaa ja resursseja ottaa selvää järjestelmän räätälöidyistä vaihtoehdoista. Myöskään viranomaisilla ei ole tarpeeksi tietoa innovaatiostysteemin kokonaisuudesta. Tämän seurauksena esimerkiksi suoria yritystukia kohdennetaan epätoivotusti.<sup>243</sup>

243 Tiivistelmä on laadittu erityisesti arvioinnin englanninkielisestä loppuraportista ”Evaluation of the Finnish National Innovation System – Full Report” (ks. myös arvioinnin ”Policy Report”; molemmat raportit ovat saatavissa osoitteessa [www.evaluation.fi](http://www.evaluation.fi)), s. 16–18.

Elinkeinopolitiikan tuet saattavat heikentää yritysrahoituksen uusiutumista, tehdä yritykset tuista riippuvaisiksi ja suojella heikon tuottavuuden työpaikkoja. Tuki voi ylläpitää työpaikkoja lyhyellä aikavälillä mutta hidastaa talouskasvua pitkällä aikavälillä, ja näin ollen alue-erot kasvavat. Toisaalta julkisilla tuilla voi olla myönteisiä vaikutuksia työpaikkojen ja yritysten säilymiseen. Raportti painottaa, että nämä ovat kuitenkin aluepoliittisten tavoitteiden tuloksia, jotka voivat olla vaikutuksiltaan haitallisia innovaatiopolitiikan tavoitteiden saavuttamiselle. Joka tapauksessa on vaikea löytää tehokkaita keinoja ongelmakohtien korjaamiseksi tuotantokeskittymien ulkopuolella. Tuottavuuserot kertovat, että nykyinen innovaatiopolitiikka ei ole ratkaissut ongelmaa.<sup>244</sup> Raportin pohjalta työ- ja elinkeinoministeriö on yritystukiselvityksessään tulkinnut yritystukien olevan jopa huono tai ainakin tehoton aluekehittämisen väline<sup>245</sup>.

Yritystuet on tarkoitettu ensisijaisesti väliaikaisiksi tuiksi ja korjaamaan markkinoiden puutteita ja toimintaa. Esimerkiksi vaikeissa suhdannetilanteissa yksityisen rahoituksen saatavuus voi vaikeutua, ja tällöin julkisen yritysrahoituksen väliaikainen lisääminen voi olla tarpeellista. Jatkuvan julkisen rahoituksen saaminen ei kuitenkaan ole perusteltua.<sup>246</sup>

*Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA teki työ- ja elinkeinoministeriölle vuonna 2011 yritystukien vaikuttavuutta selvittävän tutkimuksen, jossa kiinnitetään erityistä huomiota tukien ”kanta-asiakkaisiin”. Tutkimuksen aineistoanalyysi osoittaa, että monilla organisaatioilla on asiakkaita, joille myönnetään toistuvasti tukea. Toinen ryhmä on asiakkaat, jotka saavat tukea usealta organisaatiolta samanaikaisesti. Tämä käytäntö pohjautuu pitkälti siihen, että toisaalta tuenhakijat oppivat tuntemaan tuen myöntäjät ja myöntämisprosessit sekä toisaalta tuen myöntäjät oppivat tuntemaan hakijan, jota pidetään pitkän asiakassuhteen myötä luotettavana hallinnon asiakkaana. Raportin mukaan tähän epäkohtaan tulee kiinnittää huomiota jatkossa entistä enemmän tukien myöntämisprosesseissa.*<sup>247</sup>

---

244 Tiivistelmä on laadittu erityisesti arvioinnin englanninkielisestä loppuraportista ”Evaluation of the Finnish National Innovation System – Full Report” (ks. myös arvioinnin ”Policy Report”; molemmat raportit ovat saatavissa osoitteessa [www.evaluation.fi](http://www.evaluation.fi)), s. 16–18. Vrt. *kauppa- ja teollisuusministeriön* vuonna 2005 teettämään selvitykseen, jonka mukaan alueellisesta näkökulmasta erityisesti investointituen merkitys yritysten hankkeiden toteuttamiselle on suurempi Itä- ja Pohjois-Suomessa kuin Etelä-Suomessa. Tuen kohdistuminen sellaisille alueille, joilla on todellista markkinavajausta, korjaa kolminkertaisesti tällaisten alueiden puutteita verrattuna tukialueiden ulkopuolisiin alueisiin. Lisäksi tukiprosentin on oltava riittävän suuri, jotta se loisi edellytyksiä investointien toteuttamiselle.

245 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2012, s. 19.

246 Jo vuonna 1994 ns. *Relanderin työryhmän* raportissa (s. 18) kiinnitettiin huomiota yrityskulttuuriin, jossa tuista on muodostunut itsestäänselvyys. Tämä on johtunut ennen muuta tukien määrän merkittävästä kasvusta.

247 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2011, s. 6–7. Ks. myös *Valtioneuvosto* 2015, s. 34. Ks. myös *Valtiontalouden tarkastusviraston* selvitys (2011, s. 29–30), jossa arvioidaan lainsäädännön laadukkuutta arviointikriteerien näkökulmasta. Tällaisiksi kriteereiksi katsotaan vaikuttavuus, erilaiset tehokkuusominaisuudet, joustavuus

Myös työ- ja elinkeinoministeriön ohjeessa välittävillä viranomaisilla eli ELY-keskuksille todetaan, että avustuksen myöntäminen useita kertoja samalle yritykselle lyhyen ajan kuluessa voi johtaa kilpailun vääristymiseen sekä vaikeuttaa samalla alalla toimivien muiden yritysten asemaa<sup>248</sup>.

*Vuonna 2017 julkaistiin kriittinen työ- ja elinkeinoministeriön selvitys yritystuista ja niiden vaikutuksista talouskasvuun.* Raportissa todetaan, että nykyinen yritystukijärjestelmä ei tue kansantalouden pitkän aikavälin tuottavuutta ja siten talouskasvua optimaalisesti. Vuonna 2017 yritystukien kokonaismäärä talousarviosta on noin 4 mrd. euroa, josta vain noin 10 prosenttia edistää yritysten uudistamista. Suorien tukien määrä on noin 1,1 mrd. euroa ja verotukien määrä noin 2,9 mrd. euroa. Keskeisimpänä havaintona todettiin, että yritystukijärjestelmää tulisi kehittää yrityssektorin pitkän aikavälin tuottavuutta edistävään suuntaan. Tähän tähtäviä yritystukia ovat tuet, jotka kannustavat yrityksiä kehittämään uutta osaamista ja ottamaan käyttöön edistyksellisimpiä tuotantotapoja ja -välineitä.<sup>249</sup>

*Työ- ja elinkeinoministeriö julkaisi syksyllä 2013 yritystukilakiin liittyvän selvityksen,* joka koski rakennerahasto-ohjelmakautta 2007–2013. Selvityksen kohteena oli yrityksen kehittämisavustus ja yrityksen toimintaympäristön kehittämisavustus vaikuttavuuden ja toimivuuden näkökulmasta arvioituna. Tutkimusta varten tietoa kerättiin tukea hakeneilta yrityksiltä, ELY-keskuksilta ja sidosryhmiltä. Selvityksen tavoitteena oli arvioida yritystukilain tavoitteiden saavuttamista ja sitä, miten toimiviksi kyseiset tuki-instrumentit koetaan, sekä kerätä tietoa lainvalmistelun tueksi rakennerahasto-ohjelmakauden 2014–2020 uutta yritystukilakia varten. Yritystukilain mukaisten avustusten kehittämiskohteiksi katsottiin asiakaslähtöisyyden ja paikallistuntemuksen lisääminen.<sup>250</sup> Tämä voi tuoda haasteita, koska rakennerahastojen hallintouudistus toteutettiin vuonna 2013, jolloin rakennerahastojen hallinnointi keskitettiin neljään suuralueeseen. Paikallisten ELY-keskusten virkamiehet pyrkivät hoitamaan edelleen alueensa yritystukien myöntö- ja maksatusprosessit, mutta hallintoa karsitaan jatkuvasti. Myös sähköiseen toimintaympäristöön siirtymisen seurauksena myöntö- ja maksatusprosessit voi hoitaa kuka tahansa suuralueen (RR-ELYn) virkamies. Toisaalta tutkimuksen mukaan sekä yritykset että ELY-keskukset näkivät sähköisten palveluiden lisäämiselle tarvetta<sup>251</sup>.

---

ja tasapuolisuus. Valtiontuissa näiden kriteerien lisäksi tulee kiinnittää huomiota siihen, etteivät tuet ole alikattavia, jolloin tuen ulkopuolelle jää sellaisia tahoja, jotka tarvitsevat tukea, tai ylikattavia, jolloin tuki päätyy tahoille, jotka eivät tarvitse tukea.

248 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2010, s. 14.

249 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2017, s. 2–3.

250 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2013, s. 4, 99.

251 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2013, s. 99. Yritystukihakemuksien sähköinen asiointijärjestelmä otettiin käyttöön rakennerahasto-ohjelmakaudella 2014–2020 15. syyskuuta 2014. Sähköinen asiointipalvelu löytyy ELY-keskuksen verkkosivulta <http://www.ely-keskus.fi> kohdasta ”Asioi verkossa”. Tuen hakeminen edellyttää Verohallinnon ylläpitämää Katso-organisaatiotunnistetta. Yritys-Suomen puhelinpalvelu antaa neuvontaa sähköisestä asioinnista.

Prosesseihin liittyvistä muutoksista yritykset ja ELY-keskukset olivat sillä kannalla, että hankesuunnitelman muuttaminen olisi joustavampaa hankkeen edetessä ja että maksatukset tulisi muuttaa osittain etupainotteisiksi<sup>252</sup>. Hankkeen toteuttamiseen liittyvän kyselyn mukaan 93 % vastanneista kertoi avustuksen auttaneen toteuttamaan hankkeen laajempaan, tasokkaampaan ja aikataulullisesti nopeammin. Avustuksen saaneista yrityksistä 26 % kertoi, ettei olisi toteuttanut hanketta lainkaan ilman avustusta. Avustuksen saaneista 7 % ilmoitti, ettei avustuksella ollut vaikutusta hankkeen toteuttamiseen.<sup>253</sup> Tutkimustulokset eivät ole yllättäviä: 93 % kokee, että avustus on toiminut vipuvoimana hankkeen aloittamiseen ja toteuttamiseen. Yritystukihankkeiden enimmäistuki-intensiteetin ollessa 35 % hankkeiden toteuttaminen ei perustu pelkästään tuen saamiseen, koska yrityksen täytyy hoitaa omarahoitusosuudesta 65 % muulla rahoituksella. Hankkeen rahoituspäätöksessä määritelty hankkeen toteuttamisaika antaa hankkeen toteuttamiseen aikadimensi- on, jonka puitteissa hankkeen toimenpiteet tulee suorittaa. Tämä kannustaa hankkeen toteuttamiseen aikataulullisesti nopeammin.

Hankkeet, joita olisi toteutettu ilman avustustakin, ovat usein tärkeitä yrityksen kilpailukyvyille tai muuten välttämättömiä. Toimenpiteet toteutetaan näin ollen joka tapauksessa avustuksesta riippumatta. Toisaalta joka neljäs vastanneista ilmoitti, että hanketta ei olisi toteutettu ilman avustusta. Tällaisten hankkeiden kohdalla voi olla kysymys lisäarvon tuomisesta yritykselle. Avustuksen saaminen hankkeen toteuttamiseksi mahdollistaa hankkeen käynnistämisen, vaikka kyseessä ei olisikaan yritykselle välttämätön toimenpide.

Empiirisiä tutkimuksia yritystukien hyödyllisyydestä on tehty eri maissa lukuisia. Hyvin yleisesti päätelmänä on, että hyödyllisyyttä on yliarvioitu ja että yritykset itse arvioivat tuen hyödyn suuremmaksi kuin se todellisuudessa on. Tuensaajilla on insentiivi ilmoittaa tuen hyödyt mahdollisimman suuriksi, jotta tuen saaminen ei jatkossakaan vaarannu.<sup>254</sup> Vrt. *kauppa- ja teollisuusministeriön* tutkimus yritystuen vaikutuksista yrityksessä ja yhteiskunnassa. Selvityksen pohjalta todettiin, että osa tarkastelluista hankkeista olisi toteutettu ilman tukea, koska hankkeet olivat yrityksille niin tärkeitä, ettei tuella ollut vaikutusta niiden toteuttamiseen. Toisaalta yritykset kuitenkin ilmoittivat, että tuki nopeutti hankkeen toteuttamista tai että se pystyttiin toteuttamaan korkeampitasoisena.<sup>255</sup>

---

252 Uuden yritystukilain (9/2014) 17 §:ään otettiin säännös mahdollisuudesta maksaa ennakkoa tiettyjen edellytysten täyttyessä. Avustuksesta voidaan maksaa ennakkoa, jos se on avustuksen käytön kannalta perusteltua sekä sen käytön valvonnan kannalta tarkoituksenmukaista.

253 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2013, s. 4, 99.

254 *Ilmakunnas* 1994, s. 470.

255 *Kauppa- ja teollisuusministeriö* 1995, s. 8, 72.

Vuonna 1998 yritystukien vaikuttavuudesta tehdyn tutkimuksen tulokset olivat hyvin samansuuntaisia. Laajan yrityksille suunnatun kyselyn pohjalta tuensaajat ilmoittivat, että tuen mahdolliseen eväämiseen olisi reagoitu lähinnä kahdella tapaa: hanke olisi toteutettu joko joka tapauksessa tai suppeampana.<sup>256</sup>

Eri vuosikymmeninä tehtyjen selvitysten johtopäätökset ovat pitkälti yhteneväiset. *Tala* toteaaakin, että lakien toteutumista ja vaikutuksia koskevat empiiriset tutkimukset avaavat yleensä kriittisen näkökulman lain sisällön ja vaikutusten tarkasteluun<sup>257</sup>. Tuen vaikutus yritykseen riippuu monesta tekijästä, kuten muun muassa yrityksen taloudellisesta tilanteesta ja elinkaaren pituudesta. Osa yrityksistä on riippuvaisempia tuesta kuin toiset. Yritysten tukijärjestelmien uusimisesta huolimatta varovaisuus investointien rahoittamiseen tuella on säilynyt kautta vuosikymmenien. Yritystukiin liittyvä takaisinperinnän riski lienee yksi merkittävä tekijä, jonka vuoksi tuki jätetään mieluummin hakematta ja vähemmän tärkeä investointi tekemättä kuin ollaan sidottuna avustuksen kohteena olevan omaisuuden käyttöaikaan jopa 10 vuotta investoinnin jälkeen.

### **3.3 Yritystukien yleisien ehtojen oikeusperusta**

Yritystukien yleisiä ehtoja säänteli ohjelmakaudella 2007–2013 laki yritystuen yleisistä ehdoista (786/1997). Ohjelmakaudella 2014–2020 kyseinen laki oli edelleen voimassa vuoteen 2016 asti, jolloin säädettiin korvaava laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä (429/2016). Uudistuksen tavoitteena oli yhdenmukaistaa ja tehostaa tukien käyttöä sekä varmistaa tukien kansallinen ennakoarviointi Euroopan unionin valtiontukilainsäädännön pohjalta<sup>258</sup>. Ennakoarviointia varten valtioneuvosto on asettanut yritystukineuvottelukunnan, joka antaa valtionapuviranomaiselle lausunnon siitä, onko kyseessä valtion tuki ja mitä valtiontukia koskevien säännösten mukaista menettelytapaa tukiviranomaisen olisi noudatettava.<sup>259</sup> Lain esitöissä korostettiin keskeisenä tavoitteena oikeusvarmuuden parantamista. Tuensaajan kannalta on ongelmallista, jos jo maksettua tukea

256 *Muotio* 1998, s. 74–78.

257 *Tala* 2005, s. 169.

258 EU:n valtiontuki uudistus tuli voimaan pääosin 1. heinäkuuta 2014. Uudistuksen tavoitteena oli yksinkertaistaa yritystukien valvontaa kansallisen ennakoarvioinnin käyttöönotolla ja samalla tehostaa komission valtiontukien jälkikäteisvalvontaa. Suurin osa valtiontuista voidaan ottaa käyttöön ilman komission ennakkotarkistusta, jolloin komissio voi keskittyä vain eniten kilpailua vääristävien tukien ennakkovalvontaan. Kevennetyn ennakoilmoitusmenettelyn vastapainoksi jäsenvaltioille on asetettu velvoitteita tukien vaikuttavuuden arviointiin ja tukitietojen julkaisemiseen verkossa. Näillä halutaan varmistaa, että sääntöjä noudatetaan silloin, kun komissio ei tarkista tuen sääntöjen mukaisuutta etukäteen.

259 Lain esitöissä (*HE 22/2016 vp*, s. 19) huomioitiin muutoksen vaikutukset myös tukien takaisinperintöihin: ”EU:n valtiontukisäätelyn mukaisuuden ennakoarvioinnin nykyistä laajemmalla keskittämisellä yritystukineuvottelukuntaan pystytään varmistamaan valtion tukiviranomaisten päätösten oikeusvarmuus ja näin välttämään tukien takaisinperintätilanteita.”

kohdistuu takaisinperintätoimia. Ennakoarvioinnin parantamisella vähennetään riskiä siitä, että myönnetty tuki todetaan myöhemmässä vaiheessa säännösten vastaiseksi.<sup>260</sup>

Vuonna 2016 voimaan tulleen lain soveltamisalaa laajennettiin verrattuna aikaisempaan lakiin. Soveltamisalaan kuuluvat tuet, jotka täyttävät Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan valtioneuvoston edellytykset, jollei muussa laissa toisin säädetä. Lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät kuitenkin maa- ja metsätalouden alkutuotanto sekä kalatalous ja kuntien myöntämät tuet.<sup>261</sup> Lain soveltamisalan ulkopuolelle jätettiin kuitenkin merkittäviä tukia, kuten kuntien myöntämät tuet ja verotuet. Lain esitöissä on kiinnitetty perustellusti huomiota näihin tuen myöntäjätahoon liittyviin rajauksiin, koska yrityksen toimintaympäristö rakentuu kannustin- ja sanktiomekanismien yhteisvaikutuksena, eikä niinkään siihen, mikä on tuen myöntäjäviranomainen.<sup>262</sup>

Yritystukiohjelmien yleiseksi tavoitteeksi on taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä ehdoista annetun lain 3 §:n mukaan asetettu selkeästi määritelty taloudellinen tai yhteiskunnallinen tavoite. Taloudellisen tuen on lisäksi kohdistuttava sellaisiin tarkoituksiin, joilla korjataan markkinoiden toimintapuutetta. Tuen kilpailua vääristävien vaikutusten on oltava mahdollisimman vähäiset. Tuen tulee olla tarkoituksenmukainen ja kustannustehokas keino näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.<sup>263</sup> Lisäksi tuilla pyritään tukemaan kansantalouden kasvua sekä lisäämään yritystoiminnan tehokkuutta siten, että poistetaan puutteita markkinoiden toiminnassa.<sup>264</sup>

Lain keskeisenä tavoitteena on lisäksi, että yritystuen kilpailua vääristävät vaikutukset jäävät mahdollisimman pieniksi. Kilpailunäkökohdat tulee ottaa huomioon sekä yritystukiohjelmiä valmisteltaessa että yksittäisiä tukipäätöksiä tehtäessä. Yritystuki tulisi lain mukaan suunnata ensisijaisesti aineettomaan kehittämiseen sekä pienten ja keskisuurten yritysten pitkän aikavälin kilpailukyvyyn parantamiseen. Suurten yritysten tavanomaisiin investointeihin ja käyttöpääoman rahoitukseen liittyvä tuki olisi sitä vastoin mahdollista myöntää vain erityisistä syistä. Samoin tuen antamista yritysten tavanomaisen liiketoiminnan menojen kattamiseen ei voida pitää perusteltuna yritystoiminnan tehokkuuden kannalta muuten kuin erittäin poikkeuksellisissa tilanteissa.<sup>265</sup>

---

260 *TaVM 6/2016 vp*, s. 4.

261 *HE 22/2016 vp*, s. 1. Ks. asiasta tarkemmin *työ- ja elinkeinoministeriö 2016*.

262 *TaVM 6/2016 vp*, s. 2.

263 *HE 22/2016 vp*, s. 25.

264 *HE 22/2016 vp*, s. 37.

265 *HE 252/1996 vp*, s. 4–6, 12–13; *HE 22/2016 vp*, 4.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi yritystuen yleisistä ehdoista ja laiksi yritystuesta annetun lain 21 §:n muuttamisesta (*HE 252/1996 vp*) tuotiin esiin, että lakiin kirjattavien tavoitteiden lisäksi tuilla voi olla myös muita tavoitteita, jotka liittyvät esimerkiksi aluepoliittiseen tulonjakoon. Esityksessä korostettiin yritystukiohjelmien yhteensovittamista elinkeinopolitiikan yleisiin tavoitteisiin. Nämä

Vuonna 2016 voimaan tullessa laissa, kuten edeltävissäkin laissa, ei säädetä yritystukien merkityksestä pitkistä etäisyyksistä johtuvien kilpailuedellytysten tasoitajana, koko maan tasapainoisesta kehittämisestä eikä alueiden eroista työllisyydessä<sup>266</sup>. Aluepolitiikan kirjaamisella lakiin osana yritystukipolitiikkaa olisi ollut erityistä merkitystä Pohjois- ja Itä-Suomen alueille. Yritystukilain soveltamisalassa Pohjois- ja Itä-Suomen alueiden kehittämistarpeet on otettu kuitenkin huomioon tuki-intensiteetissä. Pohjois- ja Itä-Suomi kuuluvat valtioneuvoston asetuksen kehitysalueesta ja sen tukialueista (44/2007) mukaan tukialueeseen I, jolloin yrityksen kehittämisavustuksen määrä investointiin on suurempi kuin eteläisen ja läntisen Suomen tukialueilla II ja III.

Yritystukiohjelmien määräaikaisuuden edellytys on kirjattu sekä nykyiseen että aiemmin voimassa olleeseen lakiin. Lain valmistelutöissä määräaikaaisuutta on perusteltu siten, että tukiohjelmien määräaikaisuus parantaa viranomaisten edellytyksiä päästä niihin tavoitteisiin, joihin tukiohjelmalla pyritään, sekä lisää mahdollisuuksia suunnata voimavaroja elinkeinopolitiikan painopisteiden ja välineiden tehokkuuden mukaan. Määräaikaaisuutta puoltaa myös yritystukiohjelmien ja niiden tavoitteiden yhteensopivuus elinkeinopolitiikan yleisten tavoitteiden kanssa. Yritystukiohjelmien säännöllisillä arvioinneilla ei katsota olevan merkitystä, ellei niiden tuloksia voida soveltaa käytäntöön uudistamalla tukiohjelmiä. Rakennerahasto-ohjelmien määräaikaisuus lisää myös tarvetta harmonisoida kansalliset yritystukilain säädökset ohjelmakausia vastaaviksi.<sup>267</sup>

Yritystukilain ja uuden yritystukilain perusteella myönnettävät tuet ovat määräaikaaisia. Rakennerahasto-ohjelmakaudet ovat pituudeltaan seitsemän vuotta, jonka aikana kansallisten viranomaisten on mahdollista myöntää ohjelmakausittain määriteltyjen edellytysten täytyessä tukea EAKR-osarahoitteisiin hankkeisiin. EAKR-yritystukia sääntelevä kansallinen laki harmonisoidaan rakennerahasto-ohjelmakausien muutoksien takia jokaiselle ohjelmakaudelle erikseen EU-säädöksiä vastaavaksi.

Yritystuen antamisen yleisenä edellytyksenä tulee tarkastella tuenhakijan edellytyksiä jatkuvaan kannattavaan toimintaan. Lisäksi tuen myöntämismvaiheessa tulee tarkastaa hankkeeseen annettavan julkisen rahoituksen suuruus, yrityksen taloudellinen tilanne ja hankkeen kokonaisrahoitus. Jatkuvan kannattavan toiminnan edel-

---

tavoitteet tulisi esittää selkeästi kussakin tukiohjelmaa koskevassa erityissäädöksessä.

266 Vuonna 1997 talousvaliokunta nosti asian esiin mietinnössään. Mietinnön vastalauseessa todettiin, että lakiin olisi tullut kirjata selkeästi asia sen merkityksellisyydestä johtuen. (*TaVM 9/1997 vp*, s. 2, 4).

Ks. myös ”Yritystuen vaikutukset yrityksen ja yhteiskunnan kannalta. Tapaustutkimus investointi- ja kehittämisavustuksista”, *Kauppa- ja teollisuusministeriö* 1995, s. 17. Raportissa todetaan, että tuilla vaikutetaan aina markkinoiden toimintaan ja sen vuoksi tähän tulee kiinnittää ensisijaisesti huomiota tukien vaikutuksia arvioitaessa. Tuet voivat saada aikaan pysyviä työllisyysvaikutuksia vain kohdentamalla ne oikein markkinoiden parantamiseksi.

267 *HE 252/1996 vp*, s. 5; *HE 22/2016 vp*, s. 25.



lytysten selvittämiseen liittyy olennaisesti kilpailuvaikutusten arviointi. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan mukaan tuki ei saa vääristää kilpailua eikä vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Hankkeen kannattavuuden ja erityisesti sen kilpailuvaikutusten selvittämiseen kuuluu sen arvioiminen, aiheuttaako yritystuki ylikapasiteettia. Tällaisen toiminnan tukeminen on ristiriidassa jatkuvan kannattavan toiminnan edellytysten kanssa. Samalla se on vastoin EU-lainsäädännössä asetettua tavoitetta, jonka mukaan yritystuen kilpailua vääristävien vaikutusten tulee olla mahdollisimman vähäisiä. Tuen myöntämisessä tulee ottaa huomioon, että määrältään vähäisilläkin yritystuilla voi olla vaikutuksia erityisesti paikallisilla markkinoilla.<sup>268</sup>

Lähtökohtaisesti kannattamattomien yritysten toiminnan tukeminen ei ole perusteltua kansantalouden edun, yritystoiminnan tehokkuuden eikä toimivan kilpailun näkökulmasta. Tästä voidaan poiketa vain erityistapauksissa, kuten velkajärjestelytilanteissa, joissa perusteena voi olla aikaisempien saatavien turvaaminen lisärahoituksella.<sup>269</sup>

Yritystukilain mukaisen yrityksen kehittämisavustuksen myöntämisen keskeisenä edellytyksenä on yrityksen jatkuvan kannattavan toiminnan edellytysten toteaminen ennen rahoituksen myöntämistä hankkeelle. Yrityksen toimintaa voidaan pitää kannattavana, jos yrityksen arvioidaan selviytyvän velvoitteistaan ja jos sen toiminta näyttää muodostuvan kannattavaksi tulevaisuudessa. Yrityksen tulisi olla kannattava viimeistään, kun yritys toimii suunnitellussa laajuudessaan hankkeen toteuttamisen jälkeen.<sup>270</sup>

Jatkuvan kannattavan toiminnan edellytysten tutkiminen ennen julkisen rahoituksen myöntämistä on tärkeää myös takaisinperinnän kannalta. Hakijayrityksen toiminnan edellytykset tulee arvioida riittävän tarkasti tuen myöntövaiheessa, jotta turhilta takaisinperinnöiltä vältyttäisiin. Toisaalta viranomaisen vähäisten resurssien vuoksi yritysten taustatietojen selvittäminen voi tapahtua hyvinkin pintapuolisesti. Hankkeiden toteuttaminen voi jatkua useita vuosia, jolloin yrityksen taloudellinen tilanne voi muuttua alkutilanteeseen verrattuna.

Vuonna 2016 lakiin lisättiin myös hyvän tuen edellytykset, joiden täyttyminen arvioidaan ennen tukiohjelman tai yksittäisen tuen käyttöönottoa. Tukiviranomainen voi pyytää yritystukineuvottelukunnalta lausunnon siitä, täyttääkö tuki hyvän

---

268 Talousvaliokunnanmietinnössä (*TaVM6/2016vp,s.3*) laiksitaloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä pohdittiin kannattavan toiminnan arviointia tuen yleisenä edellytyksenä. Viranomaisen tulee tuen myöntämistä harkitessaan tarkistaa, ettei tuen myöntäminen ole kiellettyä EU:n valtioneuvoston päätöksen perusteella, jos yritys täyttää vaikeuksissa olevan yrityksen määritelmän. Yrityksen taloudellista tilannetta tulee arvioida, eräin poikkeuksin, yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen ja komission suuntaviivojen (2014/C249/01) valtiontuesta rahoitusalan ulkopuolisten vaikeuksissa olevien yritysten pelastamisesta ja rakenneuudistuksesta valossa.

269 *HE 252/1996 vp*, s. 14; *HE 22/2016 vp*, s. 40.

270 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2010, s. 29.

tuen edellytykset. Yritystukineuvottelukunnan lausunnot eivät ole sitovia. Käytännössä hyvän tuen edellytysten arvioiminen on tukipäätöksiä tekevien virkamiesten tehtävä. Hankkeen liiketaloudellisen tulevaisuuden ennustaminen on kuitenkin huomattavan vaikea tehtävä erityisesti tilanteissa, joissa ei ole vertailuryhmiä tai joissa on kyse täysin uudenlaisesta liiketoiminnasta.<sup>271</sup> Tähän kiinnitettiin huomiota aiheellisesti talousvaliokunnan mietinnössä.

EU:n valtiontukisääntelyssä on myös määritelty hyvän tuen edellytyksiä, joiden täyttyessä valtiontuki on katsottu sisämarkkinoille soveltuvaksi. Komissio antoi EU:n valtiontuki uudistuksen yhteydessä tiedonannossaan yhteiset valtion tuen hyväksyttävyyttä koskevat arviointiperusteet. Arvioinnin lähtökohtana on tuen myöntäminen yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseksi, jos se ylittää mahdolliset kielteiset vaikutukset kauppaan ja kilpailuun.<sup>272</sup>

### **3.4 Viranomaisen tehtävät ja toimivalta yritystukihankkeissa**

#### **3.4.1 Ohjelmakauden 2007–2013 hallinnollinen päätöksenteko yritystukihankkeissa**

Yritystukia koskevan lainsäädännön tavoitteena on ohjata viranomaisen toimintaa tukipäätösten teossa niin, että julkiset varat ohjautuvat tukiohjelman mukaisesti parhaisiin hankkeisiin ja valtiontalous tulee hoidetuksi hyvin ja tehokkaasti. Tuenhakijan näkökulmasta lainsäädännön tulee taata hakijoiden tasapuolinen kohtelu, ja yhteistoiminnassa tuen myöntävän viranomaisen kanssa hakijan tulee arvioida hankkeen soveltuvuutta tukiohjelmiin.<sup>273</sup>

Ohjelmakauden 2007–2013 toimivaltaisista viranomaisista säädettiin yritystukilain 5 §:ssä. Vuoteen 2009 asti kyseisen lain mukaisia avustuksia eli yrityksen

---

271 Lain valmistelutöissä (*HE 22/2016 vp*, s. 3, 46) on kuvattu hyvän tuen edellytyksinä selkeä taloudellinen tai yhteiskunnallinen tavoite, jolla poistetaan puutteita markkinoiden toiminnasta. Tuen tulisi olla tarkoituksenmukainen ja kustannustehokas keino tavoitteiden saavuttamiseksi. Tuen kilpailua vääristävien vaikutusten tulisi olla mahdollisimman vähäiset. Tuen tulisi olla määräaikainen, ja sillä tulisi olla kannustava vaikutus. Hallituksen esityksessä tuen myöntämisen yleiseksi edellytykseksi asetetaan yrityksen tai hankkeen kannattavuus. Tämän edellytyksen käytännön toteuttamiseen talousvaliokunta suhtautui epäileväisesti, vaikkakin se piti edellytystä perusteltuna.

Ks. myös Valtioneuvoston julkaisema selvitys, jossa esitettiin luonnos hyvän tuen periaatteiden mukaiseksi arviointikehikoksi. Selvityksessä on jaettu hyvän tuen periaatteet yhdeksään eri osaluokkaan: 1. relevantti tavoite, 2. kohdistuminen, 3. vaikuttavuus, 4. suuri hyöty pienillä kustannuksilla, 5. tarkoituksenmukaisuus, 6. mahdollisimman pieni hallinnollinen rasite tuensaajalle, 7. pienet haittavaikutukset, 8. määräaikaisuus ja 9. tukiautomaatiikan poisto. Tuen kokonaisarviointi tulisi voida esittää sekä tuen yksilöllisten tavoitteiden että yritystuille asetettujen yleisten periaatteiden (ulkoisvaikutukset, markkinapuute) pohjalta. Tuen kokonaisuhyödyn mittaaminen on tärkeintä yleinen etu huomioiden, eikä pelkästään tuensaajan taloudellinen etu saa olla riittävä peruste tuelle. (*Valtioneuvosto 2015*, s. 30–33.)

272 Komission tiedonanto EU:n valtiontuki uudistuksesta 8.5.2012 COM(2012/209) final. Hallituksen esityksessä (*HE 22/2016 vp*, s. 13) on koottu EU:n valtiontuki uudistuksessa määriteltyjä hyvän tuen edellytysten arviointiin liittyviä yhteisiä periaatteita.

273 *Siikavirta 2007*, s. 619.

kehittämisyhteistyöstä ja yrityksen toimintaympäristön kehittämisyhteistyöstä käsittelevät kauppa- ja teollisuusministeriö sekä työvoima- ja elinkeinokeskukset. Laissa valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetun lain muuttamisesta (1531/2009) 5 §:ää muutettiin siten, että avustuksia käsittelevät viranomaiset ovat työ- ja elinkeinoministeriö sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset).<sup>274</sup> ELY-keskuksista annetun lain (897/2009) 3 §:ssä säädetään ELY-keskusten toimialasta ja tehtävistä. Kohdan 11 mukaan niiden tehtäviin kuuluu EU:n rakennerahastohankkeiden hoitaminen. ELY-keskuksista annetun lain hallituksen esityksessä otettiin kantaa uudistuksen vaikutukseen hallinnon asiakkaaseen. Esityksen mukaan ei pidetä olennaisena sitä, mikä viranomainen hoitaa julkisia viranomaistehtäviä ja millä organisaationimikkeellä, vaan sitä, että palvelun saatavuus ja laatu on turvattu.<sup>275</sup>

Vuonna 2015 julkaistussa valtionavustustyöryhmän mietinnössä pohdittiin mahdollisuutta ulkoistaa valtionavustusten myöntämiseen ja hallintoon liittyviä tehtäviä. Edellytyksenä julkisen hallintotehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle on perustuslain 124 §:n mukaan, ettei hallintotehtävän antaminen saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia<sup>276</sup>. Näiden vaatimusten turvaamiseksi valtionavustuspäätöksiä tai niihin liittyviä sopimuksia ei voida ulkoistaa esimerkiksi konsulttiyritykselle. Erityisesti valtionavustusprosessihin liittyviä hallinnollisia seuraamuksia koskevien päätösten siirtämistä ei voida antaa muun kuin viranomaisen tehtäväksi. Tähän liittyy niin merkittävää julkisen vallan käyttöä, ettei edes erityislilla voida viranomaisen toimivaltaa siirtää muulle organisaatiolle<sup>277</sup>. Toisaalta teknisluonteisia tai avustavia viranomaistehtäviä voi-

---

274 Viranomaisten nimien muutoksen taustalla oli, että työ- ja elinkeinoministeriö perustettiin vuoden 2008 alussa, jolloin siihen sisällytettiin entisen kauppa- ja teollisuusministeriön tehtävät [https://www.tem.fi/ministerio/ministerion\\_historiaa](https://www.tem.fi/ministerio/ministerion_historiaa). Aluehallinnon uudistamishanke taas toteutettiin vuoden 2010 alkuun mennessä, ja laki *elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista* (897/2009) säädettiin tulevaksi voimaan 1.1.2010. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia perustettiin 15, ja niihin yhdistyivät aiemmat työvoima- ja elinkeinokeskukset, Tiehallinnon tiepiirit, alueelliset ympäristökeskukset ja osallisuudenhallitusten tehtävistä.

Valtiovarainministeriön julkaisussa Aluehallinnon uudistamishankkeen (ALKU) arviointiraportti todetaan, että kuuden valtionhallinnon viranomaisen tehtävät jäsenetään kahden viranomaisen organisaatioksi. ALKU-uudistusta on luonnehdittu itsenäisyyden ajan yhdeksi merkittävimmistä aluehallinnon uudelleenjärjestelyistä, koska uudistuksen myötä lakkautetuksi tuli yli 300 vuotta vanha lääninhallitusinstituutio. (*Valtiovarainministeriö* 2010, s. 17, 21.)

275 *HE 59/2009 vp*, s. 18.

276 *Valtiovarainministeriö* 2015; *Keravuori-Rusanen* (2008, s. 261–270) on tutkinut väitöskirjassaan yksityistämisen oikeusperustaa ja erityisesti perustuslain 124 §:n tarkoitus ja keskeistä sisältöä; myös *HE 1/1998 vp*, s. 179. Perustuslain (731/1999) 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittäviä julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

277 Perustuslain (731/1999) 2.3 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lakisidonnaisuuden vaatimus on soveltamisalaltaan

daan antaa hoidettaviksi muille kuin viranomaisille, koska niihin ei liity merkittävää julkisen vallan käyttämistä. Myös valtionavustuksia koskevien tilintarkastusten ulkoistaminen on mahdollista valtionavustuslain 16.2 §:n mukaan. Tilintarkastus ei vaadi sellaista valtionavustuslajikohtaista erityisasiantuntemusta, jossa olisi kyse hallintotehtävän hoitamisesta, eikä siihen liity julkisen vallan käyttöä. Kyse on lisäksi toiminnasta, joka seuraa varsinaista valtionavustusprosessia.<sup>278</sup>

Työ- ja elinkeinoministeriö sekä ELY-keskukset ovat voineet valtuuttaa muun viranomaisen tai ulkopuolisen tilintarkastajan tarkastamaan avustusten käyttöä yritystukilain ja uuden yritystukilain 20 §:n nojalla. Yritystukilainsäädännössä säädettiin ulkopuoliseen tilintarkastajaan kohdistuvista vaatimuksista vuoteen 2015 asti, jolloin uuteen yritystukilakiin lisättiin viittaus tilintarkastuslakiin (1141/2015) vaatimusten osalta.<sup>279</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö on käyttänyt valtuuttamisoikeutta ohjelmakaudella 2007–2013 ELY-keskusten toimintaa tarkastaessaan vähäisten omien resurssiansa takia. Tarkastajina ovat toimineet auktorisoidut tilintarkastustoimistot.

Useissa viranomaisselvityksissä<sup>280</sup> ja oikeuskirjallisuudessa<sup>281</sup> on nostettu esiin virkamiesten koulutus ja asiantuntemus sekä niihin liittyvät haasteet muun muassa yritystukia käsittelevinä ja päätöksiä tekevinä viranomaisina<sup>282</sup>. Perustuslain 124 §:n

---

yleinen vaatimus, sen alaan kuuluu koko julkishallinto ja myös yksityinen toiminta sen hoitaessa julkista tehtävää (*Keravuori-Rusanan* 2008, s. 413–420; *Mäenpää* 2008, s. 62).

278 *Valtiovarainministeriö* 2015, s. 95–96; *Keravuori-Rusanan* 2008, s. 222, 265–266, 450–452; *Koivisto* on käsitellyt artikkelissaan (LM 2014 s. 675–694) julkisen vallan käsitettä ja ulottuvuuksia. Ongelmana näyttäisi olevan julkisen tehtävän määrittely. Se, mikä toiminta katsotaan ylipäätään julkiseksi tehtäväksi tai minkä toiminnan katsotaan sisältävän merkittävää julkisen vallan käyttöä, voidaan vain ja ainoastaan tunnustaa sellaiseksi julkisen vallan käytöksi, jota käytettäessä voidaan noudattaa tarkoin lakia. Ratkaisuna tähän voi olla lakisidonnaisuuden periaate. Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, jolloin toimivaltanormi on julkisen vallan käytön heuristisena kriteerinä. Julkisten hallintotehtävien ulkoistamisessa ja yksityistämässä lakisidonnaisuuden periaatetta joudutaan arvioimaan PL 124 §:n näkökulmasta.

279 Uuden yritystukilain 20 § (1221/2015) muutettiin tilintarkastuslain säätämisen yhteydessä (*HE 254/2014 vp*).

280 Mm. *Valtiovarainministeriö* 2015; *Elinkeinoelämän keskusliitto* 2016; *TaVM 6/2016 vp*.

281 Mm. *Suviranta* 1996; *Heikkilä* 2014.

282 Hakalehto-Wainio on kritisoinut erityisesti viranomaistoiminnalle asetettavia vaatimuksia: ”Virkamiesten on oltava aina vain asiantuntevampia ja hallittava kohtuuton määrä vaikeaselkoista ja tulkinnanvaraista materiaalia.” Hakalehto-Wainio viittaa ratkaisuun *KKO 2009:24* (ratkaisua käsitelty luvussa 3.5) ja toteaa perustellusti, että ”[m]itä vaaditaankaan juristivirkamieheltä, kun toimistosihiteeriltäkin odotetaan tällaista tietotasoa?” Viranomaisten käytössä olevat resurssit eivät ole lisääntyneet toimintaan liittyvien vaatimusten kasvun myötä, vaan ne ovat sen sijaan vähentyneet. Myös virkamiesten koulutus vaihtelee, eikä kaikilla ole puutteellisen koulutuksen vuoksi edellytyksiä tuntea ja tulkita laajaa oikeussääntöjen verkostoa aina perus- ja ihmisoikeussäännöksistä lähtien. (*Hakalehto-Wainio Oikeus* 2009, s. 330–333.)

Hallituksen esityksessä laiksi hallintolain muuttamisesta (*HE 50/2013 vp*, s. 14) todettiin lisäksi, että joillain hallinnonaloilla ongelmana käsitellyn viivästymiseen on viranomaisten resurssien vähyys. Tähän tulee kiinnittää huomiota lainsäädäntöä kehitettäessä, jotta hallinnon asiakkaan oikeusturva toteutuu viranomaisen resurssista riippumattomista syistä.

lainvalmistelussa todetaan säännöksen korostavan julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä<sup>283</sup>. Myös perustuslakivaliokunta on viitannut lausunnossaan erityisasiantuntemuksen tarpeeseen hallinnon tehtäviä ulkoistettaessa<sup>284</sup>.

Lähtökohtaisesti voidaan ajatella, että erityisesti yritystuen myöntöprosessissa tarvitaan laajaa ja asiantuntevaa osaamista. Yritysten toimiala, koko sekä hankkeiden sisältö ja laajuus vaihtelevat suuresti. Tukipäätöksiä myöntävien virkamiesten koulutus ja kokemus vaihtelevat huomattavasti.<sup>285</sup> Voidaan ehkä jopa kysyä, onko pitkän virkamiesuran tehneellä yritysrahoitusasiantuntijalla muita paremmat edellytykset tehdä laajaa harkintavaltaa sisältäviä tukipäätöksiä, jotka kohdistuvat yrityssektoriin, vai olisiko sittenkin yrityssektorin laajan kokemuksen omaavalla virkamiehellä erilaista näkemystä yrityssektorin hankkeista päättämiseen? Mielestäni asiaa voidaan lähestyä siten, että ns. perinteinen hallintovirkamies tekee tukipäätöksen, mutta asiantuntijalausuntoa käytettäisiin vaativien hankkeiden rahoituksesta päätettäessä. Asiantuntijalla tarkoitetaan kunkin toimialan erityisosaajaa.

Ohjelmakaudella 2007–2013 tuen myöntävällä viranomaisella oli mahdollisuus pyytää lausuntoa TEM:lta erityisosaamista vaativien hankkeiden arvioinnissa. Näiden lausuntojen anti jäi kuitenkin joissakin tapauksissa laihaksi. Tuen myöntävä viranomainen teki tukipäätöksen kumminkin itsenäisesti. Toinen menettelytapa hankkeiden rahoituksen arvioimiseksi oli rahoittajien palaverit. Niissä esiteltiin hankkeet, joista oli jätetty rahoitushakemukset, ja rahoituksesta keskusteltiin tuen myöntävien virkamiesten kesken. Näiden keskustelujen anti oli siinä, että useampi kuin yksi virkamies oli arvioimassa hankkeiden edellytyksiä ja että ongelmakohtia pystyttiin käsittelemään yhteisesti.

Nämä menettelytavat eivät kuitenkaan poistaneet hankkeiden rahoittamisessa erityisasiantuntemuksen tarvetta. Erityisesti laajojen ja erityisasiantuntemusta vaativien hankkeiden rahoituspäätöksen tekemisessä voidaan tarvita apua, vaikka virkamies tuntee sekä yritystukien kansallisen lainsäädännön että niihin liittyvän EU-lainsäädännön ja osaa arvioida avustuksen myöntämisen edellytykset. Erityisesti kielteisten rahoituspäätösten perusteluihin voitaisiin ajatella saatavan parannusta, jos päätös voisi perustua asiantuntijalausuntoon. Tässä yhteydessä on myös huomattava, että viranomaisen päätös voi joissakin tilanteissa muodostua jopa toisenlaiseksi, jos

---

283 HE 1/1998 vp, s. 179.

284 Perustuslakivaliokunta on toistuvasti muistuttanut perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen luonteesta oikeudellisena edellytyksenä, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti. Ulkoistamista voidaan valiokunnan mielestä pitää tarpeellisena tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. (PeVL 16/2016 vp, s. 3.)

285 Hakalehto-Wainio (2008, s. 237–241) on käsitellyt väitöskirjassaan julkisen vallan käyttäjän asiantuntemusta ja siihen liittyviä ongelmia. Vaikka viranomaisen kanssa asioivalla on perusteltu syy luottaa viranomaisen vahvaan osaamiseen, käytännössä viranomaisten asiantuntemus ei yllä vaaditulle tasolle.

rahoituspäätöstä tekevä virkamies ymmärtää yrityssektorin näkemyksen hankkeen toteutuksesta. Huomioitavaahan on, että yritystuen myöntävällä viranomaisella on mahdollisuus käyttää laajaa hankintavaltaa. Tämän hankintavallan sisällä päätöksiä tehtäessä lopputulos voi muodostua hyvinkin toisenlaiseksi riippuen virkamiehestä, eli toisin sanoen lain puitteissa voidaan tehdä useita hyvin erilaiseen lopputulokseen johtavia päätöksiä.<sup>286</sup>

Yritystukilain muuttamista (1531/2009) koskevan lain 17 §:n mukaan avustuksesta päätti se ELY-keskus, jonka toimialueella avustettava hanke pääosin toteutettiin. Työ- ja elinkeinoministeriö pystyi yksittäistapauksessa siirtämään asian toimivaltaiselta ELY-keskukselta toiselle ELY-keskukselle, kun hanke toteutettiin useamman kuin yhden keskuksen toimialueella. Yrityksen kehittämisavustuksesta päätti kuitenkin ministeriö, jos avustuksen perusteena olevien menojen määrä ylitti neljä miljoonaa euroa. Ministeriö pystyi pidättämään päätösvallan myös tätä pienemmissä hankkeissa, jos päätöksellä on erityistä merkitystä tämän lain soveltamisen kannalta.

Ohjelmakaudella 2007–2013 avustuspäätöksen voimassaoloajan pidentämisestä päätti se ELY-keskus, jonka toimialueella avustettava hanke pääosin toteutettiin. ELY-keskus päätti myös työ- ja elinkeinoministeriön tekemän avustuspäätöksen voimassaoloajan pidentämisestä. Kyseessä katsottiin olevan päätöksen teknisluonteinen muuttaminen, joka oli tarkoituksenmukaista tehdä kunkin alueen ELY-keskuksessa.<sup>287</sup> Hankkeen toteuttamisaika määritettiin rahoituspäätöksessä tapauskohtaisesti ja mahdollisimman realistisesti yhdessä tuenhakijan kanssa. Olosuhteissa tapahtuneiden muutosten johdosta hankkeen toteuttamisaikaa voitiin perustellusta syystä pidentää. Tuenhakijan tuli jättää perusteltu, kirjallinen toteuttamisajan jatko-hakemus ELY-keskukselle ennen toteuttamisajan umpeutumista. ELY-keskus pystyi erityisestä syystä hyväksymään toteuttamisajan pidentämisen silloinkin, kun hakija oli jättänyt jatkoaikahakemuksen myöhässä.<sup>288</sup> Tuenhakijan tuli kuitenkin suhtautua tähän poikkeukseen pidättyvästi ja huomioida, että erityiset syyt arvioidaan tapauskohtaisesti viranomaisen harkintavallan rajoissa.

ELY-keskus maksoi yritystukilain mukaisen avustuksen erillisestä hakemuksesta hankkeen edistymisen mukaan rahoituspäätöksessä asetettujen tarkempien ehtojen ja hyväksyttävän selvityksen perusteella.<sup>289</sup> Avustus voitiin maksaa tarvittaessa use-

---

286 Viranomaisen harkintavaltaan liittyy valinnanvapaus ja itsenäisyys ratkaista asia. Toisin sanoen päätöksentekijällä on mahdollisuus valita useammista ratkaisuvaihtoehdoista pätevin. Toisaalta viranomainen on velvollinen tekemään asiassa päätöksen. Tähän valinnanvapauteen liittyy myös vallankäyttöä. (*Hakalehto-Wainio* 2008, s. 165–168.)

287 *HE 162/2006 vp*, s. 28.

288 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2010, s. 15.

289 Ks. *KHO 8.7.2015 T 1968*. KHO ei muuttanut Vaasan hallinto-oikeuden päätöstä, jonka mukaan maksatushakemus oli jätetty myöhässä ja tämän seurauksena hakemus on tullut hylätty. Valittaja oli toimittanut rahoituspäätöksen mukaisessa määräajassa tuen maksamiseen liittyvän hankkeen loppuraportin, mutta varsinainen maksatushakemus oli toimitettu määräajan päättymisen jälkeen.

ammassa kuin yhdessä erässä hankkeen toteutumisen mukaan.<sup>290</sup> Valtionavustuslain (688/2001) 12 §:n mukaan avustus voidaan maksaa yhtenä tai useampana eränä kustannusten ajoittumisen perusteella. Määrältään vähäinen tuki voidaan maksaa myös kertasuorituksena, jos se on tuen käytön kannalta perusteltua. Myöntämispäätös sisälsi usein yritystukilain 18 §:ssä mainittuja, avustuksen hakemiseen liittyviä lisäehtoja tai -tietoja, kuten muun muassa sen, kuinka monta kertaa hankeaikana maksatushakemuksen voi tehdä. Käytännössä yrityksen kehittämisavustuksia käsittelevät viranomaiset suhtautuivat maksatushakemuksien hankekohtaisiin määriin joustavasti, ja usein hanketta kohden voitiin tehdä 2–3 maksatushakemusta. Kertasuorituksena maksettava avustus tuli kyseeseen erityisesti hankkeissa, joissa haettavat kustannukset jäivät euromääräisesti vähäisiksi tai hankkeeseen ei sisällynyt lukumääräisesti monta hankintaa.

ELY-keskus maksoi avustuksen niissäkin tapauksissa, joissa ministeriö oli myöntänyt rahoituksen. ELY-keskukset saivat toimivallan tehdä maksatuspäätöksiä sillä perusteella, että ministeriön maksamista koskevaa päätösvallan pidättämisoikeutta ei ollut käytetty aikaisemmankaan yritystukilain aikana, joten arvioitiin, ettei sen käytölle ollut jatkossakaan tarvetta.<sup>291</sup> Avustus oli haettava maksuun avustuksen myöntöpäätöksessä mainitun ajan kuluessa. Mikäli avustusta ei voitu hakea maksuun myöntöpäätöksessä mainittuun määräpäivään mennessä, tuli hankkeen toteuttamista koskevasta jatkoajasta tehdä perusteltu kirjallinen hakemus ELY-keskukselle ennen päätöksessä mainitun määräajan päättymistä. ELY-keskus voi hyväksyä hankkeen maksatusajan pidentämishakemuksen erityisestä syystä määräajan jälkeenkin.<sup>292</sup>

Oikeuskäytännön perusteella tulkinta määräaikojen ylittämisestä on tiukka, kuten *KHO:n* ratkaisussa *8.7.2015 T 1968*. Erityistä syytä määräajan ylittämiseen tulkittiin suppeasti, eikä tuenhakijalla ollut subjektiivista oikeutta saada myöhässä palautetun maksatushakemuksen jatkoaikapäätöstä hyväksytyksi. Viranomainen päätti myöhästyneen jatkoaikahakemuksen hyväksymisestä tapauskohtaisesti harkintavaltansa puitteissa.<sup>293</sup>

---

Rahoituspäätöksessä mainittujen maksatuksen ehtojen ja säädöserustan pohjalta katsottiin, ettei maksatuksen edellytyksiin kuuluva loppuraportti täyttänyt maksatushakemuksen kriteeriä eikä näin ollen maksatushakemusta ollut palautettu määräpäivään mennessä.

290 *HE 162/2006 vp*, s. 28.

291 *HE 162/2006 vp*, s. 28.

292 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2010, s. 16.

293 Ks. *KHO 8.7.2015 T 1968*. KHO antoi hylkäävän päätöksen Kannuksen kaupungin tekemään valitukseen, joka koski Euroopan aluekehitysrahaston osarahoittaman projektin maksatusta. Vaasan hallinto-oikeus oli aiemmin hylännyt kaupungin valituksen. Maksatuksen suorittavan viranomaisen, Keski-Pohjanmaan liiton, mukaan maksatushakemus oli palautettu myöhässä. Koska hakemus oli saapunut sen jälkeen, kun neljä kuukautta oli kulunut projektille rahoituspäätöksessä vahvistetun toteutusajan päättymisestä, oli maksatushakemus tullut hylätä. Keski-Pohjanmaan liitto oli pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä harkintavaltaa ohjaavaa tietoa hankkeen maksatuskelpoisuudesta, koska määräajan ylittymiseen liittyi loma-ajoista johtuvia inhimillisiä tekijöitä ja hanke oli muutoin toteutunut hyvin. Näistä perusteista huolimatta hankkeen kustannukset hylättiin kokonaisuudessaan, koska varsinainen maksatushakemus oli jätetty myöhässä.

**3.4.2 Ohjelmakauden 2014–2020 hallinnollinen päätöksenteko yritystukihankkeissa**  
Vuonna 2014 alkanutta ohjelmakautta koskevan uuden yritystukilain 5 §:ssä säädetään, että kyseisen lain mukaisia avustuksia käsittelevät ELY-keskukset<sup>294</sup>, ja lain 16 §:n mukaan avustuksesta päättää ELY-keskus. Yritystukien hallinnollinen toimivalta siirrettiinkin uuden yritystukilain myötä kokonaan paikallisille viranomaisille eli ELY-keskuksille. Työ- ja elinkeinoministeriö ei enää hoida avustusten myöntämiseen liittyviä tehtäviä. Lain valmistelutöiden perusteluissa todetaan, että alueilla tehtävien yksittäisien päätöksien etuna on, että paikallinen tuntemus ja olosuhteet voidaan ottaa paremmin huomioon<sup>295</sup>. Ministeriön vastuualueeseen kuuluu edelleen kuitenkin tukijärjestelmän kehittäminen, lainvalmistelu sekä paikallisten viranomaisten ohjaus ja valvonta<sup>296</sup>.

Muutoksen myötä ELY-keskusten itsenäinen rooli tukiohjelmien soveltamisessa ja täytäntöönpanossa korostuu entisestään, vaikkakin työ- ja elinkeinoministeriössä käsiteltyjen päätöksien määrä pysyi vuosittain vähäisenä. Esimerkiksi vuonna 2012 ministeriö teki yhteensä kymmenen myönteistä yrityksen kehittämisavustuspäätöstä. Muutoksella ei ole näin ollen suurta vaikutusta ELY-keskusten työmäärään.<sup>297</sup> Myöskään tuenhakijaan muutos ei vaikuta millään tavalla, koska yritystukien myöntö- ja maksamisprosessit hoidetaan edelleen paikallisissa ELY-keskuksissa.

ELY-keskus maksaa avustuksen takautuvasti toteutuneiden menojen ja myöntämispäätöksessä asetettujen tarkempien ehtojen ja hyväksyttävän selvityksen perusteella. Avustus voidaan maksaa myös päätöksessä määrätyn kustannusmallin mukaisesti. Avustuksesta voidaan maksaa ennakkoa, jos se on avustuksen käytön kannalta perusteltua sekä sen käytön valvonnan kannalta tarkoituksenmukaista. Uutena säännöksenä edelliseen yritystukilakiin verrattuna mahdollistetaan avustuksen maksaminen myöntämispäätöksessä hyväksytyyn kustannusmallin mukaisesti.

---

294 Vuoden 2014 alusta alkaen toteutettiin rakennerahastojen hallintouudistus, jonka myötä rakennerahastojen hallinnointi keskitettiin neljään Rakennerahasto-ELY-keskukseen eli RR-ELYyn. Ks. tarkemmin luku 3.4.3.

295 Uudistus on samalla yhdenmukainen valtioneuvoston hallinnon kehittämisen ministerivaliokunnan maaliskuussa 2012 tekemän linjauksen kanssa, jonka mukaan Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmien toteutukseen liittyvistä välittävän toimielimen tehtävistä luovutaan ministeriössä (*HE 174/2013 vp*, s. 7).

296 Valtionavustustyöryhmän mietinnössä pohdittiin valtionavustusten toimeenpanon ohjausta. Valtiontalouden tarkastusvirasto on kiinnittänyt huomiota ohjauksen puutteellisuuteen tarkastuskertomuksissaan. Vähäinen tai epäselvä ohjaus on johtanut puutteellisiin hakemuksiin, maksuperusteiden erilaisuuteen sekä edestakaisiin kyselyihin tuensajaan ja viranomaisen välillä. Valtionavustusten toimeenpanoa ohjaavien organisaatioiden asiantuntemus on voinut olla puutteellista. Jotta ohjauksen tavoitteeseen päästäisiin, tulee ohjauksen olla selkeää ja uskottavaa sekä ohjaavan organisaation voimavaroihin tulee kiinnittää huomiota. Kun valtionavustusten tavoitteet ja vaikutukset on mietitty etukäteen huolellisesti, se lisää edellytyksiä myös tavoitteelliseen, selkeään ja tehokkaaseen toimeenpanoon. (*Valtiovarainministeriö* 2015, s. 94.) Ks. myös *Kuusikko* 2000, s. 325–336 ohjauksen ja neuvonnan rajanvedosta asian selvittämisen yhteydessä.

297 *HE 174/2013 vp*, s. 12–13, 19–20.



Yksinkertaistetun kustannusmallin käyttö tarkoittaa, että tietyillä suoritteilla on vakio-kustannushinta, jonka pohjalta avustus maksetaan. Esimerkiksi hankkeeseen liittyvien ulkomaan työpäivien määrä kerrotaan kullekin valtiolle etukäteen määritellyllä päivähinnalla. Toteutuneiden kustannuksien perusteella suoritettava avustuksen maksaminen poikkeaa yksinkertaistetusta kustannusmallista siten, että menojen tulee perustua todellisiin ja jo maksettuihin suorituksiin. Kustannusmallin käyttöönottoa perustellaan siten, että se helpottaisi sekä avustuksen hakijan että maksatuksen hoitavan viranomaisen työtä maksatusvaiheessa.<sup>298</sup>

Toisena merkittävänä muutoksena aiempaan yritystukilakiin verrattuna mahdollistetaan avustuksen maksaminen ennakkona tiettyjen edellytysten toteutuessa. Valtionavustuslain (688/2001) 12 §:ssä mahdollisuus ennakon maksamiseen on ollut olemassa jo vuodesta 2001 alkaen. Ohjelmakautta 2007–2013 koskevassa yritystukilaissa ennakon maksaminen yritystukihankkeissa ei kuitenkaan ollut mahdollista. Uuden yritystukilain 17 §:ään lisättiin mahdollisuus maksaa ennakkoa, jos se on perusteltua. Ennakolla tarkoitetaan sitä, että avustus tai sen osa maksetaan etukäteen, ennen kuin kyseinen kustannus on syntynyt<sup>299</sup>. Ennakon maksaminen olisi mahdollista tapauksissa, joissa avustettavan hankkeen tai toiminnan käynnistäminen tai toteuttaminen avustuspäätöksessä tarkoitettussa aikataulussa ja laajuudessa vaatii, että tuensaaja saa viranomaiselta toimintaan tai hankkeeseen rahoitusta<sup>300</sup>. Tällaisia tapauksia voivat olla esimerkiksi suuret kone- tai laiteinvestoinnit, joissa hankkija joutuu maksamaan ennakkomaksua koneen valmistumisasteen mukaan ja mahdollisesti hankkimaan väliaikaisrahoitusta ennen tuen saamista. Tällöin maksamisen edellytyksistä ei täyty vaatimus, että avustuksen kohteena olevan esineen, palvelun tai muun suorituksen on oltava toimitettu tuensaajalle ennen kuin avustusta voidaan hakea maksuun. Hallituksen esityksessä painotetaan, että kyseinen menettely on poikkeuksellista ja perustuu aina viranomaisen suorittamaan tapauskohtaiseen harkintaan. Ennakon maksaminen ei saa myöskään estää viranomaista valvomasta avustuksen käyttöä<sup>301</sup>. Talusvaliokunta arvioi mietinnössään ennakkomaksun mahdollisuuden lisäämisen lakiin erittäin tarpeelliseksi muutokseksi erityisesti sellaisissa hankkeissa, jotka liittyvät aineettomiin investointeihin. Tällaisissa hankkeissa varsinkin markkinarahoituksen saaminen voi olla hankalaa puuttuvien vakuuksien vuoksi, ja tämä voi vaikeuttaa hankkeen toteuttamista.<sup>302</sup>

---

298 HE 174/2013 vp, s. 3, 12. Talusvaliokunta oli mietinnössään samalla linjalla hallituksen esityksen kansakustannusmallienkäyttöönotosta. Talusvaliokunnanmukaan tukijärjestelmä yksinkertaistaminen ja hallinnon keventäminen nähdään tarpeelliseksi kehitykseksi 2014–2020-ohjelmakaudella. (TaVM 33/2013 vp, s. 3.)

299 HE 63/2001 vp, s. 49.

300 HE 174/2013 vp, s. 20.

301 HE 174/2013 vp, s. 20.

302 TaVM 33/2013 vp, s. 4.

### 3.4.3 Rakennerahastojen hallintouudistus ELY-keskuksissa

Uuden vuonna 2014 alkaneen ohjelmakauden hallinnollisina viranomaisina toimivat edelleen ELY-keskukset, joten tältä osin lakimuutosta edelliseen vuosien 2007–2013 ohjelmakauteen ei ole. Sen sijaan rakennerahastojen hallintouudistus toteutettiin vuoden 2014 alusta alkaen. Hallinnon ja aluekehityksen ministeri-työryhmä päätti 18.9.2013, että rakennerahastoasioiden hallinnointi keskitettiin neljään ELY-keskukseen, jotka nimettiin RR-ELYiksi.<sup>303</sup>

Uudistus koski rakennerahastojen eli EAKR- ja ESR-osarahoitteisten tukiohjelmien hallinnointia. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että rakennerahastojen hallintoa johdetaan kullakin suuralueella ja kukin RR-ELY tekee aluettansa koskevat rahoitus- ja maksatuspäätökset. Asiakaspalvelu ja hankkeiden valmistelu hoidetaan edelleen paikallisissa ELY-keskuksissa, joten tuenhakijan kannalta muutos ei aiheuta ongelmia. Kunkin alueen paikallinen asiantuntemus ja viranomaisen läheisyys turvataan juuri hallinnon asiakkaan vuoksi. Toisaalta uudistuksen tavoitteena on edistää hallinnon tehokkuutta ja toiminnan tasalaatuisuutta. Suuralueiden myötä hallinnon asiakkaiden yhdenvertaisuus voidaan ottaa paremmin huomioon, koska eri ELY-keskusten omat rahoituslinjaukset sekä lainsäädännön ja ohjeistuksen tulkinta yhdistyvät yhteisesti noudatettaviksi säännöiksi suuremmilla maantieteellisillä alueilla.<sup>304</sup>

Ohjelmakaudella 2007–2013 voimassa ollut yritystukilaki jätti viranomaisille suhteellisen laajan harkintavallan lain soveltamiseen. Tämän vuoksi uuden yritystukilain (9/2014) valmistelutöissä kiinnitettiin erityisesti huomiota tulkintakäytäntöjen yhtenäisyyteen, jota haluttiin selvennettävän lain nojalla annettavassa asetuksessa<sup>305</sup>. Tästä huolimatta uusi valtioneuvoston asetus valtionavustuksesta yri-

---

303 Rakennerahasto-ELY-keskukset: Pohjois-Suomen RR-ELYn pääpaikka on Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus (Oulu), Itä-Suomen RR-ELYn pääpaikkana toimii Etelä-Savon ELY-keskus (Mikkeli), Länsi-Suomen RR-ELYn toimintaa johdetaan Länsi-Suomen ELY-keskuksesta (Jyväskylä), ja Etelä-Suomen RR-ELY on keskitetty Hämeen ELY-keskukseen (Lahti).

304 Elinkeinoministeri *Jan Vapaavuori* perusteli uudistusta näin: ”Hallinnon uudistaminen on välttämätöntä, koska tulevilla rakennerahastokaudella käytössä on lähes kolmasosa vähemmän rahoitusta. Uudistumisella tavoitellaan tehokkuutta ja laatua. Nyt on varmastikin ensimmäinen hallituksen rakennepoliittisessa ohjelmassa linjattu asia pantu myös käytäntöön. Uudistus on järkevä toteuttaa, koska raskaaseen hallinnointiin uponnutta rahaa pitää käyttää enemmän varsinaisiin uutta yrittäjyyttä ja työtä tukeviin hankkeisiin.” Hallinnon tehostaminen tarkoitti hallintohenkilöstön huomattavaa vähentämistä, joka koski ELY-keskuksia, maakunnan liittoja ja keskushallintoa (*Työ- ja elinkeinoministeriö* 2013).

305 *TaVM 33/2013 vp*, s. 3. Ks. myös valtionavustustyöryhmän mietintö. Työryhmän mukaan valtionavustusten tavoitteellisuutta on lisättävä erityisesti hakemuksien myöntövaiheessa. Ilman tavoitteita ajaututaan helposti tilanteisiin, joissa rahoituspäätöksiä tehdään pitkälti hakijoiden aktiivisuuden ohjaamina eikä niinkään tarve- ja vaikuttavuusarvioiden pohjalta. Valtionalouden tarkastusviraston havaintojen mukaan rahoituspäätöksissä ja niiden valmistelussa on ilmennyt monia ongelmia. Hakijoita ei aina vertailla kattavasti parhaiden rahoituskohteiden valitsemiseksi, vaan tukea on myönnetty jopa hankkeisiin, joista on tiedetty pelkästään nimi. Tämä johtaa siihen, että hankkeet jäävät helposti kesken eikä niihin sitouduta kunnolla. Myös liian suuret tuki-intensiteetit tai jatkuva rahoitus

tystoiminnan kehittämiseksi ei sisältänyt yksityiskohtaisempia myöntöedellytyksiä, kuten ei edeltäjänsäkään.

Tämän lisäksi talousvaliokunnan mietinnössä otettiin kantaa hallinnon tehostamisen vaikutuksiin laajemmastakin näkökulmasta. Vaikka hallinnon karsiminen nähdäänkin tarpeelliseksi, niin avustusmuotojen karsiminen saattaa johtaa hakemusten määrän kasvuun. Talousvaliokunta piti tärkeänä, että jo ennakolta pyritään karsimaan ohjeistaen ja tiedottaen sellaiset hakemukset, joilla ei ole tosiasiallisia mahdollisuuksia tulla hyväksytyiksi. Sähköiseen hallinnointiin siirtyminen aiheuttaa myös lisätyötä viranomaisessa, koska erityisesti pienyritysten neuvonnan ja avun tarve on edelleen olemassa.<sup>306</sup> Nähtäväksi jää meneillään olevalla ohjelmakaudella, onko näin huomattavilla hallinnollisilla vähennyksillä vaikutuksia ja kuinka paljon asiakaspalvelun nopeuteen, joustavuuteen ja käsittelyaikaisten pituuteen on vaikutusta hallinnon asiakkaan kannalta.

#### 3.4.4 Kokoavia näkökohtia

Yritystukia koskevia säännöksiä sisältyy useisiin kansallisiin lakeihin, minkä lisäksi EU-osarahoitteisissa yritystuissa tulee ottaa huomioon EU-lainsäädäntö. Sekä viranomaisen että tuenhakijan ja -saajan näkökulmasta hajanainen ja suppea lainsäädäntö asettaa haasteita. Yritystukea hakevalle on annettava perusteltu päätös, myönnettäänkö tukea vai ei. Tukea myönnettäessä viranomaisen tulee ottaa huomioon lain tarkoituksen toteutuminen, hankkeelle ja tuenhakijalle asetetut vaatimukset sekä arvioida hankkeen pysyvyyttä mahdollisen takaisinperinnän näkökulmasta. Tämän lisäksi rahoituspäätös tulee tehdä yritystukilainsäädännön ja yleisten hallinnon oikeusperiaatteiden jättämän harkintavallan rajoissa.

Tuen myöntävän viranomaisen tulee ottaa huomioon vuonna 2016 voimaan tulleen lain taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä (429/2016) mukaiset hyvän tuen edellytykset, jotka tulee arvioida ennen tukiohjelman tai yksittäisen tuen käyttöönottoa. Lain valmistelussa vaatimuksen käyttöönottoon suhtautui epäileväisesti muun muassa talousvaliokunta. Näkemykseen on helppo yhtyä, sillä käytännön toteuttaminen voi osoittautua vaikeaksi eivätkä vaatimukset ainakaan yksinkertaista ja nopeuta tuen myöntöprosessia. EU-osarahoitteisia tukia koskee myös EU:n valtioneuvoston päätös, jossa hyvän tuen edellytykset on määritelty. Tuen myöntämisessä arvioidaan yhteisen edun tavoitteen saavuttamista, jos se ylittää mahdolliset kielteiset vaikutukset kauppaan ja kilpailuun.

Mielestäni yksittäisen virkamiehen on mahdotonta arvioida käsiteltävänä olevan tuen vaikutuksia näin laajasta näkökulmasta. Yritystuen myöntämisen tulisi olla tuen-

---

voivat johtaa tuensaajien passivoitumiseen, jolloin tuki kohdistuu rakenteiden ylläpitämiseen eikä kehittämiseen. Mietinnössä todetaan myös, että aikaisemmin tukea saaneet hakijat saavat varmemmin tukea uudemman kerran. Tähän tulee kiinnittää huomiota menettelyohjeissa, sekä lisäksi tulee panostaa hyviin käytäntöihin. (*Valtiovaraministeriö* 2015, s. 94–95.)

306 *TäVM* 33/2013 vp, s. 4.

saajan kannalta mahdollisimman nopeaa ja joustavaa, jotta hankkeen aloittaminen ei viivästy tuen myöntöprosessista johtuvista syistä. Tukien tarkoitus on lähtökohdaisesti antaa vipuvoimaa yritysten hankkeiden aloittamiseen. Harkinnanvaraisille yritystuille asetettujen vaatimusten selvittäminen voi johtaa viranomaisprosessissa varovaisuuteen tuen myöntämisessä, koska viranomaista koskee virka- ja vahingonkorvausvelvollisuus virheellisistä päätöksistä. Tällöin tilanne voi johtaa siihen, että tukea myönnetään vain selvästi vähemmän riskipitoisiin hankkeisiin. Toisaalta tuen myöntämiseen kuuluu riski hankkeen epäonnistumisesta ja tämän riskin kantaa yritystuen saaja, jos viranomainen on tehnyt päätöksen harkintavaltansa rajoissa.

Viranomaisen kykyä tehdä paras mahdollinen hallintopäätös on arvosteltu paljon yritystukia koskevissa selvityksissä. Virkamiehen koulutuksen ja kokemuksen on katsottu tuovan lisävarmuutta päätöksentekoon. Tästä huolimatta yritystukien hakijat kattavat suurimman osan maamme elinkeinoelämän aloista. Yrittäjät tuntevat oman alansa parhaiten, mutta virkamiehen tulisi tuntea kaikki. Jo pelkästään kilpailunäkökohtien ja kauppaa vääristävien vaikutusten arviointi on haasteellista, minkä lisäksi virkamiehen tulee arvioida tukea hakevan yrityksen toimintaedellytyksiä. Taloudellisen tilanteen, markkinoiden vaihteluiden ja tukea hakevan yrityksen tilanteeseen vaikuttavien tekijöiden täydellinen kartoittaminen on hankalaa, jopa mahdotonta. Tämän seurauksena tuki saattaa kohdentua epätoivotusti sellaisiin hankkeisiin, jotka joutuvat maksamaan saamansa tuen korkoineen takaisin jopa vuosia hankkeen päättymisen jälkeen.

Tämän tutkimuksen kohteena olevien yritystukien hallinnollisena viranomaisena toimii työ- ja elinkeinoministeriö. ELY-keskukset toimivat välittävänä toimielimenä yritystukien myöntö- ja maksatusprosesseissa sekä jälkikäteisessä valvonnassa. Alueellisilla ELY-keskuksilla on päävastuu myöntää ja maksaa tukia sekä seurata hankkeen toteutumista ja olla vastuussa takaisinperinnöistä. Yritystuen hakijan ja yritystuen saajan näkökulmasta tuen myöntävän ja maksavan viranomaisen rooli on yritystukiprosessissa oleellinen. ELY-keskuksella on suhteellisen laaja harkintavaltatuen myöntö- ja maksatusprosesseissa. Kullakin alueellisella ELY-keskuksella on käytössään omat rahoituslinjaukset, jotka voivat vaihdella eri tukialueiden välillä. Tulkintakäytäntöjen yhtenäisyys on tuenhakijan ja -saajan oikeusturvaan vaikuttava seikka. Tähän seikkaan on kiinnitetty huomiota ohjelmakauden 2014–2020 yritystukilakia säädettäessä. Tuensaajia tulee lähtökohdaisesti kohdella tasapuolisesti, mutta kansalliset alueelliset erot ja viranomaisen käyttämä harkintavaltat vaikuttavat tähän merkittävästi. Vuoden 2014 alusta alkaen rakennerahastojen hallinnointi keskitettiin neljään RR-ELYyn. Suuralueiden myötä hallinnon asiakkaiden yhdenvertaisuus voidaan ottaa paremmin huomioon, koska eri ELY-keskusten omat rahoituslinjaukset sekä lainsäädännön ja ohjeistuksen tulkinta yhdistyvät yhteisesti noudatettaviksi säännöiksi suuremmilla maantieteellisillä alueilla.

Tuen myöntämisellä on vaikutuksia yritykseen pitkälle tulevaisuuteen hankkeen päättymisen jälkeen pysyvyyssäännösten takia. Rahoituksen myöntäminen on ris-

kiarviointia, jossa tulee ottaa huomioon useat asiaan vaikuttavat intressit sekä tuen myöntämishetkellä että tulevaisuudessa. Yrityskulttuurissa tukien saaminen on muodostunut lähes itsestäänselvyudeksi. Useat tahot voivat myöntää tukea hiukan eri edellytyksillä, ja kansallisesti eri tukialueiden välillä tuen myöntäminen vaihtelee. Osa yrityksistä on myös riippuvaisempia tuista kuin toiset ovat. Useiden tutkimustuloksien mukaan yritystuet koetaan kuitenkin vipuvoimana hankkeen aloittamiseen ja toteuttamiseen. Tuen saamisen käänköpuolena on kuitenkin tuen mahdollinen takaisinperintä, joka voi realisoitua hyvin monien asioiden seurauksena. Tämä aiheuttaa sen, että osa yrityksistä on varovaisia investointien rahoittamisessa yritystuilla, koska tuen takaisinperintä koetaan merkittäväksi riskitekijäksi.

### **3.5 Yritystukihakemuksen hallintomenettelyä koskevat säädökset**

#### **3.5.1 Hyvän hallinnon takeet ja hallinto-oikeudelliset periaatteet yritystukiprosessia ohjaavina ja rajoittavina tekijöinä**

Viranomaisen hallintomenettelyä yritystukien myöntämisprosessissa sääntelee hallintolaki (434/2003). Hallintolaki sääntelee viranomaistoimintaa yleisesti, eikä sisällä substanssisäännöksiä yritystukien sisällöstä. Yritystukien myöntämisprosessissa rakennerahasto-ohjelmakaudella 2007–2013 noudatettiin erityislakina valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi (1336/2006, yritystukilaki) annettua lakia, joka sisälsi kuitenkin hyvin suppeasti varsinaisia avustuksen hakemista koskevia säännöksiä. Vuonna 2014 alkanutta rakennerahasto-ohjelmakautta koskevana erityislakina sovelletaan valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annettua lakia (9/2014, uusi yritystukilaki), eikä kyseinen laki sisällä hallintomenettelyä koskevia säännöksiä. Tämän vuoksi yritystukilain mukaisten yritystukihakemuksien käsittelyssä, ratkaisussa ja takaisinperintäpäätöksiä tehtäessä sovelletaan pääasiassa hallintolain säännöksiä. Hallintolaki säätää velvollisuuksia sekä viranomaiselle että asianosaiselle eli tässä tutkimuksessa yritystuen hakijalle. Hallintolaki määrittelee hallintoasian käsittelyä koskevaa menettelyä sekä hyvän hallinnon perusteet<sup>307</sup>.

Perustuslaillinen toimeksianto edellyttää hyvän hallinnon takeiden turvaamista lailla. Hyvän hallinnon sisällön määrittelemine sekä perustuslain että lain tasoisena säännöksenä kertoo asian merkityksellisyydestä oikeusjärjestyksen kannalta. Perustuslain 21 § on asiallisesti hyvän hallinnon edellytykset luova oikeusnormi, joka sisältää useita osaoikeuksia: asianmukaisen käsittelyn vaatimus, asian käsittelyn viivytyksettömyys, oikeus saada asia käsitellyksi toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai viranomaisessa, käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, oikeus saada perusteltu päätös ja oikeus hakea muutosta hallintoasiassa annettuun päätökseen. Luettelo

---

307 Hallintolain 2 luku sisältää säännökset hyvän hallinnon perusteista: 6 § Hallinnon oikeusperiaatteet, 7 § Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus, 8 § Neuvonta, 9 § Hyvän kielenkäytön vaatimus ja 10 § Viranomaisten yhteistyö.

ei kuitenkaan ole tyhjentävä, vaan muista hyvän hallinnon edellytyksistä voidaan säätää lailla.<sup>308</sup>

Perusoikeutena hyvä hallinto saa aikaan välittömiä oikeusvaikutuksia jo sellaisenaankin. Hallintolaki taas määrittelee täsmällisemmin hyvän hallinnon vähimmäisedellytykset. Erityislainsäädännössä voidaan lisäksi määritellä tarkemmin hyvän hallinnon edellytyksiä. Hyvän hallinnon määrittelemisen ei ole mahdollista lakia alemmanasteisilla säännöksillä, kuten asetuksilla tai viranomaisnormeilla. Perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset koskevat myös hyvän hallinnon perusteita.<sup>309</sup> Hyvän hallinnon edellytyksiä, kuten muitakin perusoikeuksia, sovellettaessa tulee ottaa huomioon perusoikeusmyönteinen, toisin sanoen perustuslainmukainen, tulkinta<sup>310 311</sup>.

Viranomaisen tehdessä harkinnanvaraisia hallintopäätöksiä, kuten yritystukiin liittyviä päätöksiä, sen tulee noudattaa kaikessa toiminnassaan hyvän hallinnon periaatteita. Näiden viranomaista sitovien hallinnon oikeusperiaatteiden oikeusperuste on kirjattu hallintolain 6 §:ään: ”Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.” Hallintolakia koskevissa hallituksen esityksen perusteluissa pohdittiin hyvin yksityiskohtaisesti hallinnon oikeusperiaatteita kos-

---

308 Mäenpää erittelee muiksi hyvän hallinnon takeiksi muun muassa asiakkaiden tasapuolisen kohtelun ja yksilön kielellisten perusoikeuksien toteuttamisen. Erityisesti hallintolaisissa on hyvän hallinnon perusteiksi säädetty hallinnon palveluperiaate, menettelyä koskeva neuvonta, virkatoiminnan puolueettomuus ja asian käsittelyn objektiivisuus. (Mäenpää 2016, s. 2–4.)

Ida Koivisto arvioi artikkelissaan (Oikeus 2007, s. 177), että hyvän hallinnon kommunikatiiviset takeet muistuttavat yhteiskunnassamme vallitsevia sosiaalisia normeja mutta niiden toteutumista ei pidetä kuitenkaan itsestäänselvytenä. Tämän vuoksi lainsäätäjä on katsonut tarpeelliseksi niiden säätämisen lailla. Vaikka neuvonta, palvelu, hyvä kielenkäyttö ja kuuleminen ovat hallintomenettelyssä lähtökohtaisesti olettamuksina, niiden säädännällisyys kielii toisaalta kommunikaation puutteellisuudesta ja toisaalta toivottavuudesta.

Tähti (1995, s. 225) toteaa, että hyvä hallintotapa on vakiintunut oikeusjärjestyksemme samalla tavoin kuin oikeudelliset periaatteetkin. Niiden käyttöä ratkaisutoiminnassa ei perustella oikeudellisesti, vaan periaatteita ja hyvää hallintotapaa pitää noudattaa.

309 Perustuslakivaliokunta on linjannut mietinnössään edellytyksiä, joiden pohjalta perusoikeuksia voidaan rajoittaa. Rajoitusten tulee perustua aina lakiin, jossa niiden on oltava määritelty riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti ja jossa niiden on oltava hyväksyttävissä. Tavallisella lailla ei voida kuitenkaan säätää perusoikeuksien ytimeen kohdistuvista rajoituksista. Rajoittamiseen on oltava painava, yhteiskunnallisen tarpeen vaatima syy. Rajoittamisen tulee perustua suhteellisuusvaatimukseen, jolloin rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Riittävästä oikeusturvamenukset on huolehdittava. Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. (PeVL 25/1994 vp, s. 5.)

310 Viranomaisen tulee valita perusteltavissa olevista lain tulkintavaihtoehdoista tai menettelytavoista sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien toteutumista. Samalla perustuslain kanssa ristiriitaiset vaihtoehdot tulee eliminoida. (PeVL 25/1994 vp, s. 4.)

311 Ks. myös Mäenpää 2008, s. 1–5; Siltala 2003, s. 571–575.

kevaa hallintolain 6 §:ää. Hallintolakia koskevassa mietinnössään hallintovaliokunta piti perusteltuna, että lakiin on kirjattu viranomaisen harkintavaltaa ohjaavat yleiset oikeusturvaperiaatteet. Laissa ilmaistun niukan ilmaisun taustalla on tavoite, että periaatteiden muotoilulla ei ole ollut tarkoitus vaikuttaa oikeuskäytännön kehittymiseen ja periaatteiden täsmentymiseen eri soveltamistilanteissa. Sen sijaan lakiin kirjattu hallinnon oikeusperiaatteita koskeva pykälä toimisi muistutuksena lain soveltajille siitä, että harkintavaltaa ohjaavat ja rajoittavat periaatteet on otettava yksittäisessä soveltamistilanteessa huomioon.<sup>312</sup>

Tasapuolisuuden vaatimus saa merkityssisältönsä perustuslain 6 §:n *yhdenvertaisuusperiaatteesta*. Hallinnon asiakkaille tämä merkitsee erityisesti sitä, että heille turvataan yhdenvertaiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen ja oikeuksiensa valvomiseen. Ratkaisutoiminnan tulisi olla johdonmukaista siten, että samankaltaisissa asioissa tapauksen tosiseikkoja arvioidaan samoin perustein. Tämä ei kuitenkaan estä viranomaista muuttamasta vakiintunutta toimintalinjaansa, mikäli siihen ilmenee perusteltua syytä. Tällaisiksi syiksi voidaan lukea esimerkiksi lainsäädännön muuttuminen tai tuomioistuimessa tehdyt aikaisemmasta käytännöstä poikkeavat ratkaisut.<sup>313</sup> Huomioitavaa myös on, että viranomaisen on noudatettava toiminnassaan tarkoin lakia, eikä se ole velvollinen noudattamaan selvästi lainvastaista neuvoa tai ohjetta, jonka se on antanut joko itse tai jonka on antanut toinen viranomainen.<sup>314</sup>

---

312 *HaVM 29/2002 vp*, s. 8. *Tähti* (1995, s. 18) toteaa, että harkintavaltaa ohjaavat ja rajoittavat periaatteet eivät ole suosituksia, tavoitteita tai käskyjä, vaan ne sisältävät viranomaista sitovia ja ehdottomia oikeusnormeja.

313 *HE 72/2002 vp*, s. 54. Ks. myös *Mäenpää* 2011, s. 280. Hallinnon asiakkaan kannalta oikeusvarmuus edellyttää viranomaisen toiminnalta luotettavuutta ja ennakoitavuutta, mutta luottamuksensuoja ei kuitenkaan ole ehdoton tai absoluuttinen. Viranomaisen tulee voida ottaa huomioon muuttuneet olosuhteet tai uusi informaatio, kun arvioidaan vakiintuneen toimintalinjan muutoksia. Kaikki viranomaisen toimenpiteet eivät voi olla ehdottoman pysyviä ja luottamuksensuojaan perustuvia. Myös tapaukset, joissa viranomainen on menetellyt lainvastaaisesti tai käyttänyt päätöksen pohjana virheellistä tulkintaa, tulee voida korjata.

Ks. myös *Merikoski* (1968, s. 60), jonka mukaan oikeusvarmuus edellyttää päätösten ennalta-arvattavuutta, johon yhden oikean ratkaisun periaate on erottamattomassa yhteydessä. Vapaaharkintaisilta hallintopäätöksiltä puuttuu tällainen ennalta-arvattavuuden elementti, koska hallintopäätöksien lopputulemana voi olla useita vaihtoehtoja. Lainkäyttöpäätöksien ja sidottujen hallintotoimien kohdalla on sen sijaan mahdollista saada selville, millaiseksi päätös tulee muodostumaan.

314 Muodostunutta ratkaisukäytäntöä on mahdollista muuttaa yhdenvertaisuusperiaatteen puitteissa. Toisaalta luottamuksensuojaperiaatteen huomioon ottaen asiakkaalle ei tule antaa liian ehdottomia neuvoja viranomaisen tulevaa ratkaisutoimintaa koskien, jotta asiakkaalle ei sen johdosta muodostuisi perusteltuja odotuksia. Alustavan arvion tai suuntaa antavan ilmoituksen antaminen ei sido viranomaista, koska jokainen asia ratkaistaan erikseen ja koska vakiintunutta ratkaisukäytäntöä on mahdollista muuttaa. (*Mäenpää* 2018, s. 409–411; *Mäenpää* 2008, s. 159.) Tällainen lainvastaisuus tai virheellisen neuvon ilmeisyys on yleensä myös luottamuksensuojan esteenä (*Kulla* 2018, s. 131–132).

*Schwarze* (1992, s. 548) pohtii yhdenvertaisuusperiaatetta siitä lähtökohdasta, että mikään tapaus ei voi olla täysin samanlainen, vaan ainakin osaksi niissä on oltava eriäviä piirteitä, muutoin kyse on identtisestä tapauksesta. *Myrsky* (DL 2000, s. 802) puhuu tapausten suhteellisesta tai riittävästä samanlaisuudesta, sillä yksittäiset tapaukset ovat harvoin täysin identtisiä. Tällöin arvioidaan samanlaisuutta tapauksen olennaisissa suhteissa.

Kunkin alueen ELY-keskukset ovat laatineet ratkaisutoimintansa tueksi vakiintunutta linjaa noudattavat rahoituslinjaukset yritystuista. Linjaukset sisältävät tarkennuksia lain säännöksiin ja työ- ja elinkeinoministeriön ohjeisiin sekä ohjaavat kehittämisavustuksen myöntämistä yritystukilainsäädännön ohella. Yritystukia koskevien ratkaisujen perusteluissa viitataan yleisesti rahoituslinjauksiin kielteisissä päätöksissä, koska lain tai asetuksen tasoiset säännökset eivät sisällä yksityiskohtaisia avustuksen myöntämisen tai maksamisen edellytyksiä. Rahoituslinjauksia voidaan muuttaa tarpeen mukaan myös ohjelmakauden aikana, jos on perusteita vakiintuneen linjan muuttamiseen. Tämä on ongelmallista tuensaajan kannalta, koska kunkin alueen rahoituslinjaukset ovat luettavissa ELY-keskusten Internet-sivuilta, joiden päivittämistä tulee tuenhakijan itse seurata. Suositeltavaa on, että tuenhakija perehtyy rahoituslinjauksiin jo hankkeen suunnitteluvaiheessa ja seuraa rahoituslinjauksien muuttumista hankkeen aikana ELY-keskuksen Internet-sivuilta tai tiedustelemalla muutoksista viranomaiselta.

Rahoituslinjauksia voidaan perustella ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaisuudella. Yritystukia koskevien lakien sekä työ- ja elinkeinoministeriön ohjeen valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetun lain ja valtioneuvoston asetuksen täytäntöönpanosta säännökset substanssisäännöksistä ovat suppeat, eivätkä ne sisällä yksityiskohtaisia tuen myöntämistä tai maksamista koskevia harkintavaltaa rajoittavia tai ohjaavia säännöksiä. Tämän vuoksi viranomaisen on perusteltua itse ohjata harkintavaltaa sekä tuen myöntämistä ja maksamista koskevia edellytyksiä omilla rahoituslinjauksillaan. Rahoituslinjauksien tarkoituksena onkin ohjata viranomaisen ratkaisuja yhdenmukaisiksi ja taata hallintopäätöskien samanlainen lopputulos samanlaisissa tapauksissa.

Jo ohjelmakauden 2007–2013 alkuvaiheessa kiinnitettiin huomiota hallintoviranomaisen eli työ- ja elinkeinoministeriön antamaan ohjeistukseen laadun varmistamisesta. Yritystukien myöntö- ja maksamisprosesseihin liittyvä lain tasoinen säännöstö on sekä EU:ssa että kansallisella tasolla suppeaa. Lainsäädännön ja ohjeistuksen yhteensovittaminen sekä harkintavallan käyttäminen jäävät välittävien toimielinten eli ELY-keskusten tehtäväksi. Hallintoviranomaisen antaman ohjeistuksen puuttuminen tai ohjeistukseen liittyvät epäselvyydet on koettu sekä ELY-keskuksissa että tuenhakijoiden näkökulmasta ongelmallisiksi. Samalla rakennerahasto-ohjelman toimeenpanon vaatimusten täyttäminen voi olla haasteellista ohjeiden puuttumisen vuoksi. Ohjeistuksen kehittäminen on hallintoviranomaisessa jatkuva prosessi, johon tulee kiinnittää huomiota erityisesti tuenhakijan yhdenvertaisuuden näkökulmasta.<sup>315</sup>

*Laakso* on todennut, että mikäli viranomaisen harkintavallalle asetetaan ennalta määrätyt kriteerit esimerkiksi hallinnon sisäisellä ohjeistuksella, tapauskohtainen harkinta ei saa mahdollisesti sille tarkoitettua sijaa, ja tällöin

---

315 Pohjois-Suomen EAKR-toimenpideohjelman 2007–2013 vuosikertomus 2008, s. 68–69.



ratkaisutoiminnasta voi tulla liian mekaanista. Laakson näkemystä voidaan pitää perusteltuna mutta tapauskohtaisesti, sillä hallinnon sisäinen ohjeistus on esimerkiksi tutkimuksen kohteena olevassa takaisinperintäharkinnassa hyvin suppeaa. Jotta Laakson mainitsemaan mekaaniseen ratkaisutoimintaan jouduttaisiin, tulisi ohjeistuksen olla hyvin seikkaperäistä. Tapauksien erittäin laajan vaihtelevuuden johdosta tällaisen ohjeistuksen laatiminen on hyvin haasteellista. Samalla on kuitenkin hyvä huomata, että sisäinen ohjeistus edistää myös tuenhakijoiden, -saajien ja takaisinperinnän kohteeksi joutuvien hallinnon asiakkaiden yhdenvertaisuutta.<sup>316</sup>

Myös *Mäenpää* huomauttaa, että hallinnon sisäinen ohjaus on mahdollista, mikäli se on sisällöltään yleistä ja perustuu laissa yksilöityyn valtuutukseen ja pysyy valtuussäännön rajoissa. Yleisen ohjaus- ja valvontavallan perusteella ylempi viranomais ei voi sitovasti ohjata alemman viranomaisen lainsoveltamisratkaisuja eikä näin ollen supistaa tai laajentaa lakiin perustuvaa harkintavaltaa. *Mäenpää* viittaa tässä Suomen Hallitusmuodon (94/1919) 92 §:ään, jonka mukaan ”[k]aikessa virkatoiminnassa on laillisen seuraamuksen uhalla tarkoin lakia noudatettava.” Viranomaisen on tästä johtuen noudatettava lakia eikä hallinnon sisäistä ohjausta. Kansallinen oikeusjärjestyksemme ei tunne hallinnon sisäistä ohjausta siinä merkityksessä, että se määrittäisi oikeudellisesti sitovasti hallintopäätösten sisältöä. Tätä perustellaan pitkälti hallinnon lainalaisuuden periaatteella. Hallinnon sisäinen ohjaus koostuu lähinnä vain virkamiestä sitovasta oikeudesta, eivätkä nämä normit määritä myöskään tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä sen arvioidessa hallintopäätöksen laillisuutta. Käytännössä tilanne on toinen, sillä erityisesti harkintavaltaa sisältäviä ja suppeita ja tulkinnanvaraisia säännöksiä ohjataan paljon hallinnon sisäisillä ohjeistuksilla.<sup>317</sup>

*Suviranta* esittää, että hallinnon sisäistä ohjausta ei voida hylätä pelkästään hallinnon lainalaisuuden periaatteeseen vetoamalla, vaan sisäisellä ohjauksella voidaan päinvastoin pyrkiä varmistamaan hallinnon lainalaisuuden toteutuminen<sup>318</sup>. On helppo yhtyä *Suvirannan* näkemykseen siitä, että lainsäädännön asettamiin tavoitteisiin pyrittäessä sekä oikeudenmukaista ja yhdenvertaista ratkaisua tehtäessä hallinnon sisäinen ohjaus antaa suuntaviivoja viranomaisen ratkaisutoimintaan, joskaan ohjauksen tarkoitus ei saa olla kaikkien yksittäistapauksien määrittäminen. Asiantunteva viranomais pystyy tekemään lopullisen ratkaisun harkintavaltansa rajoissa, kunhan suuntaviivat ja yhtenäinen kansallinen menettely on tiedossa.

*Koillinen* on pohtinut luottamuksensuojan ja hallinnon sisäisten määräysten keskinäistä suhdetta. Perinteisesti hallinnon sisäiset määräykset sitovat nor-

316 *Laakso* 2013, s. 38.

317 *Mäenpää* 1992, s. 183–184.

318 *Suviranta* 1996, s. 65, 110–121.

minluonteisina vain viranomaisia ja virkamiehiä eivätkä hallinnon ulkopuolisia tahoja. Tämän vuoksi niitä ei yleisesti pidetä oikeusnormina lainkaan. Tilanteissa, joihin sisältyy viranomaisen toiminnassa harkintavaltaa ja oikeusnormien tulkintaa, hallinnon sisäisillä määräyksillä on kuitenkin tarpeellisuus varmistaa hallinnon asiakkaiden yhdenvertaisuutta.<sup>319</sup>

Luottamuksen suojaaminen on erityisesti hallinnollisen käytännön muutostilanteissa merkityksellinen. Tämä näkökulma sopii hyvin yritystuissa niin myöntö-, maksatus- kuin takaisinperintäprosesseihin. Viranomaista sitoo tiukasti lakisidonnaisuus, eli virkamiehen on noudatettava tarkoin lakia. Ylemmän viranomaisen määräykset ja ohjeet sitovat alemmaa viranomaista vain siinä tapauksessa, jos niistä on säädetty laissa. Lainsäädännön ollessa suppeaa on hallintoviranomainen nähnyt tarpeelliseksi ohjata välittävän viranomaisen ratkaisukäytäntöä erinäisillä ohjeilla. Sinänsä tällaisten ohjeiden tarpeellisuutta tuskin pystytään kiistämään jo tuenhakijoiden tai -saajien yhdenvertaisen kohtelun edellytyksenä. Toinen asia kuitenkin on näiden ohjeiden sitovuus hallinnon ulkopuolisiin nähden. Hyvin yleisesti erityisesti kielteiset yritystukipäätökset ja päätöksen rajoittavat ehdot perustellaan hallintoviranomaisen ohjeilla tai rahoituslinjauksilla. Tämä on ymmärrettävää, koska yritystukilainsäädäntö on osin aukollista tai jättää viranomaiselle laajan harkintavallan. Viranomaisen on noudatettava perusteluvelvollisuutta erityisesti kielteisissä hallintopäätöksissä, jotta hallinnon asiakas voi arvioida muutoksenhaun tarpeellisuutta. Kun kielteisen yritystukipäätöksen perustelut pohjautuvat hallinnon sisäisiin ohjeisiin, tuenhakija tai -saaja on vaikean asian edessä.

Hallinnon sisäiset ohjeet sitovat viranomaista, mutta vain jos ylemmän viranomaisen määräysvallasta on säädetty täsmällisesti laissa. Sen sijaan ylempi viranomainen voi antaa oikeudellisesti sitomattomia ohjeita, joiden on kuitenkin pysyttävä lain puitteissa. Hallinnon asiakkaan kannalta tilanne on ongelmallisempi. Miten ja millä perusteella voi hakea muutosta päätökseen, joka on pohjautunut hallinnon sisäiseen ohjeistukseen? Yritystukilaki soveltuu sekä kansallisiin yritystukiin että EU-osarahoitteisiin yritystukiin, joita koskee myös EU-lainsäädäntö, joka poikkeaa osin kansallisesta lainsäädännöstä. Sen enempää kansallisesta yritystukilainsäädännöstä kuin EU:n valtioneuvoston lainsäädännöstäkään muutoksenhakijan on vaikea löytää vastakkaisia argumentteja hallinnon sisäisten ohjeiden perusteella tehdyn päätöksen kumoamiseksi, vaikka lakia alemmanasteisten säädösten soveltamisrajoitus on säädetty jo perustuslaissa. Lainsäädännön nojalla annetut alemmanasteiset säännökset eivät saa olla ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa eikä niitä saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Hallinnon sisäisen ohjeen ollessa lainvastainen perustuslaissa säädettyyn soveltamisrajoitukseen on mahdollista vedota. Sen sijaan lainsäädäntöä ollessa niukasti

---

319 Koillinen 2012, s. 340–345.

tai sen ollessa tulkinnanvaraista, viranomaiselle jää tapauskohtaisesti laaja harkintavaltia säännösten soveltamisessa. Yritystukilainsäädäntö on osin aukollista tai jättää viranomaiselle laajan harkintavallan, jolloin suoraan yritystukiin liittyvien sisäisten ohjeiden tai määräysten lainvastaisuuteen voi olla vaikeaa vedota ristiriitatilanteissa.

*Koillinen* pohtii myös hallinnon asiakkaan luottamuksen suojaamista siinä tapauksessa, jossa hallinnon sisäinen ohjeistus tai määräys ja niiden perusteella muotoutunut hallintokäytäntö osoittautuvat lainvastaiseksi. Tällöin ongelmaksi nousevat myönteiset päätökset, jotka ovat pohjautuneet lainvastaiseen hallinnon sisäiseen ohjeeseen, ja toiseksi päätökset, jotka ovat kielteisiä lainvastaisilla perusteilla. Lähtökohtaisesti yhdenvertaisuutta ei ole tällöin perusteltua suojata, mutta toisaalta taas luottamuksensuojaa lainvastaistakin käytäntöä kohtaan voidaan turvata, kun arvioidaan hallintotoimen pysyvyyttä. Lainvastaiset hallinnon sisäiset ohjeet ovat hyvin ongelmallisia hallinnon asiakkaan kannalta. Hallinnon asiakkaalla on oikeus luottaa siihen, että viranomaiset toimivat lainmukaisesti; muutoinhan vastuu viranomaisen toimien valvonnasta ja lainvastaisuudesta vyörytetään asiakkaalle. Hallinnon velvollisuutena on korjata lainvastaiset ohjeet, määräykset ja niihin perustuvat käytännöt. Erityisesti ongelmallisia ovat tilanteet, joissa viranomaisina toimivat sekä EU että jäsenvaltio. Tällöin monitasoinen toimeenpano, viranomaisten vastuupiiri ja toimivaltarajat sekä sovellettava lainsäädäntö ovat vaikeasti hahmotettavissa sen monitasaisuuden vuoksi.<sup>320</sup>

Lainvastaiset ohjeet voivat aiheuttaa ongelmia myös päätösehdossa rajoittavina tekijöinä. Yritystukipäätöksissä viranomaisena antaa yleisten kaikkia tuenhakijoita ja -saajia koskevien ehtojen lisäksi usein avustuksen käyttöön liittyviä erityisiä ehtoja. Nämä ehdot perustuvat usein joko hallintoviranomaisen ohjeisiin tai viranomaisen omiin rahoituslinjauksiin. Avustuksen maksatus voidaan tehdä vain näiden erityisehtojen täytyttyä. Otetaan esimerkkinä ohjelmakaudella 2007–2013 yritystukien investointiavustuksissa käytetty erityisehto: ”Tukipäätös ei koske hankintoja, jotka kirjanpidossa kirjataan vuosikuluksi.” Kyseinen vaatimus ei perustu yritystukilakiin tai -asetukseen vaan ainoastaan viranomaisen sisäiseen ohjeeseen. Kun ohjetta verrataan kirjanpitolakiin (1336/1997, 5:5 §) ja kirjanpitolautakunnan 16.10.2007 antamaan poistoyleisohjeeseen, havaitaan ristiriitaisuus tukipäätöksen ehtojen ja kirjanpitolain välillä. Kirjanpitolautakunnan yleisohjeessa todetaan seuraavaa pienhankintojen aktivoinnista taseeseen: ”Olenaisuuden ja varovaisuuden periaatteet huomioon ottaen voidaan vähärvoisten aineellisten ja aineettomien hyödykkeiden hankintamenot kuitenkin kirjata kirjanpidossa kokonaisuudessaan käyttöönottotilikauden kuluksi, vaikka niiden odotetaan tuottavan tuloa useamman tilikauden aikana.” Lisäksi kirjanpitovelvollisen tulee noudattaa kirjanpitolain 3:2, 2a, 3 §:ien

---

320 *Koillinen* 2012, s. 345, 380–381.

(1376/2016) mukaisia yleisiä tilinpäätösperiaatteita, joita ovat muun muassa johdonmukaisuus laatimisperiaatteiden ja menetelmien soveltamisessa tilikaudesta toiseen, koska tilinpäätöksen tulee aina antaa oikea ja riittävä kuva kirjanpitovelvollisen toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta.

Tästä näkökulmasta tarkasteltuna yritystuen hakija tai -saaja on hankalan tilanteen edessä: noudattaako kirjanpitolakia vai tukipäätöksen ehtoja? Tukipäätöksen ja sen ehtojen noudattaminen on edellytyksenä yritystuen maksamiselle, mutta pienhankintojen aktivointi taseeseen voi johtaa yrityksen tilintarkastajan huomautukseen kirjanpitolaista vastaisena menettelyä.

Hallinnon sisäiset ohjeet palvelevat kahta lähtökohtaa: ensinnäkin tavoitteena on turvata hallinnon asiakkaiden yhdenvertaisuus, ja toiseksi viranomaisen tekee päätöksen yhtenäisen linjauksen mukaisesti, millä tarkoitetaan virkamiehestä tai tukialueesta riippumatonta päätöksentekoa. Päätöksen perustelut pohjautuvat aiemmin noudatettuun käytäntöön, jonka perusteella hallinnon asiakas voi arvioida muutoksenhakutarvetta. Toisaalta hallinnon sisäisten ohjeiden sitovuus hallinnon ulkopuoliseen tahoon on epäselvää. Sisäisten ohjeiden tulee perustua kuitenkin lainsäädäntöön, eikä niillä voida missään olosuhteissa säätää lainvastaisesta menettelystä.

Yritystukia käsittelevien viranomaisten on noudatettava kaikessa virkatoiminnassaan, niin myös tukipäätöksiä tehdessään hallintolaissa säädettyä *tarkoitussidonnaisuuden periaatetta*, jonka mukaan viranomaisen voi käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Ohjelmakaudella 2007–2013 yritystukilaissa säädettiin, että avustuksia käsitteleviä viranomaisia olivat kauppa- ja teollisuusministeriö ja TE-keskukset. Vuonna 2014 voimaan tulleessa uudessa yritystukilaissa säädetään, että avustuksia koskevia asioita käsittelevät ELY-keskukset. Yritystukiprossissa edellä mainitut viranomaiset voivat käyttää toimivaltaa vain yritystukilainsäädännön mukaisiin tarkoituksiin. Käytännössä ei ole kovinkaan yksiselitteistä, mikä on yritystukiviranomaisen toimivallan käytön oikea tarkoitus ja mitkä siten ovat toimivallan käytön sallitut rajat. Selvennystä asiaan voidaan saada selvittämällä sovellettavan normin sisältöä ja sillä tavoiteltavia päämääriä.<sup>321</sup> Yritystukilaissa ja uudessa yritystukilaissa lain tavoitteet ja soveltamisala on määritelty erikseen. Näitä on käyty tarkemmin läpi luvussa III:3.1.

Tarkoitussidonnaisuuden periaatetta ilmentää myös se, että yritystukiin liitettävien ehtojen on liityttävä avustuksen käyttötarkoituksiin. Yritystukilaki ja uusi yritystukilaki eivät sisällä erikseen säännöksiä avustuspäätöksen ehdoista ja rajoituksista muutoin kuin, että avustuksen saajan on noudatettava avustuspäätöksessä olevia ehtoja ja rajoituksia sekä ehdot voivat olla avustuksen maksamisen edellytyksenä. Tältä osin sovellettavaksi tulee valtionavustuslain 11.4 §, jonka mukaan avustuspää-

---

321 *Mäenpää* 2016, s. 90.

tökseen voidaan ottaa ehtoja, jotka ovat välttämättömiä, jotta avustuksia käytetään yhteiskunnallisesti hyväksyttävästi ja sille asetettavien tavoitteiden mukaisesti.<sup>322</sup>

Harkintavaltaa sisältävissä yritystuki päätöksissä avustukseen liittyviä ehtoja ja rajoituksia käytetään paljon. Näillä avustuspäätöksessä erikseen mainituilla ehdoilla ja rajoituksilla on hankkeen toteutuksessa, tuen maksatuksessa, mutta erityisesti yritystuki takaisinperinnässä, merkittävä vaikutus. Takaisinperintä päätöksien perustelut pohjautuvat yritystukilainsäädännön ollessa suppeaa viranomaisen asettamiin ehtoihin ja rajoituksiin.

Viranomaisen harkintavallan käyttöä rajoittaa harkintavallan väärinkäytön periaate (*detournement de pouvoir*)<sup>323</sup>. Jos viranomainen toimii vastoin tarkoituksidonnaisuuden periaatetta, kyse on harkintavallan väärinkäytöstä. Virkamiehen tulee välttää erityisesti sellaisten päätösten tekemistä, joilla ei ole oikeusperustaa tai jotka eivät ole perusteltavissa julkisen edun nimissä<sup>324</sup>. Harkintavallan väärinkäyttöön voivat liittyä päätöksentekijän subjektiiviset tekijät, kuten henkilökohtaiset vaikuttimet tai epäasialliset tavoitteet. Toisaalta harkintavallan väärinkäyttöön voivat johtaa objektiiviset tekijät, kuten ratkaisukäytännössä sovellettavat virheellisyudet tai asian selvitykseen liittyvät puutteellisuudet.<sup>325</sup> Hallintolakia vastaava periaate sisältyy myös EU-oikeuteen. EU-tuomioistuimella on toimivalta tutkia kanne, jonka perusteena on harkintavallan väärinkäyttö SEUT 263 artiklan mukaan<sup>326</sup>.

---

322 Halila (2016, s. 14) on käsitellyt asiaa opetus- ja kulttuuriministeriölle tehdyssä selvityksessä. *Konstari* (1979, s. 140–154) on pohtinut hallintopäätökseen liitettävien ehtojen sallittavuutta. Ensiksi edellytyksenä tulee olla, että ehto on asiansynteudessa siihen toimintaan tai käyttötarkoitukseen, jota hallintopäätös koskee. Esimerkiksi avustuksen käyttämisen mahdollisuus ei saa riippua sellaisesta seikasta, joka ei liity avustuksen käyttötarkoitukseen.

323 Asiasta tarkemmin *Konstari* 1979, s. 11–28; Merikoski määritteli vallan väärinkäytön siten, että hallintoviranomainen tekee päätöksiä muodollisesti toimivaltaansa ylittämättä, mutta ne suoritetaan viranomaisen toimintavaltuuksille ja tehtävälle vieraassa tarkoituksessa. Tällöin nämä päätökset jäävät viranomaisen tehtävien ja valtuuksien ulkopuolelle. (*Merikoski* 1968, s. 62.)

Harkintavallan väärinkäyttöön liitetään yleisesti harkintavallan ylittäminen, mutta myös harkintavallan alittaminen on mahdollista tilanteissa, joissa harkintavalta jätetään joko kokonaan tai osittain käyttämättä. Tällainen menettely voi konkretisoitua esimerkiksi päätöksenteossa, jossa ei oteta huomioon merkityksellisiä tosiasioita tai näkökohtia riittävän laajasti taikka selvästi erilaisia tapauksia käsitellään kaavamaisesti samalla tavoin. (*Mäenpää* 2018, s. 526–527.)

324 *Mäenpää* 2016, s. 89–92; ks. myös *Mäenpää* 2011, s. 317.

325 *Mäenpää* 2018, s. 526. *Konstari* (1979, s. 110–113, 152, 174) huomauttaa, että tarkoituksidonnaisuuden loukkaamisessa ei välttämättä ole aina kyse sen arvioinnista, onko viranomaisella ollut lainvastaisia vaikuttimia tai tarkoituseriä. Sen sijaan huomiota tulisi kiinnittää siihen, onko viranomainen harkintavaltaa käyttäessään punninnut riittävän huolellisesti niitä *sivuvaikutuksia*, joita hallintopäätöksen suorittamisesta objektiivisesti katsoen saattaa aiheutua. Toiseksi harkintavallan väärinkäytön osoittamiseksi ei useinkaan ole tarpeen hankkia näyttöä viranomaisen motivaatio- ja tarkoituksiperusteista, vaan riittävää on pystyä argumentoimaan ratkaisun poikkeavan sovellettavasta oikeussäännöstä, sen sisällöstä tai ratiosta.

326 Harkintavallan väärinkäyttönä voidaan pitää myös päätöksentekoa, jossa ei oteta huomioon kansallisen lainsäädännön lisäksi EU-oikeuden tulkintavaikutuksia ja perusoikeuksia (*Mäenpää* 2018, s. 526.) Vakiintuneessa oikeuskäytännössä harkintavallan väärinkäytön käsitteellä on unionin oikeudessa

Yritystukiprosessiin kuten muuhunkin hallintotoimintaan liittyy viranomaisen puolueettomuusnäkökohtien huomioiminen. *Objektiviteettiperiaate* eli *puolueettomuusperiaate* määrittelee rajat viranomaisen toimien puolueettomuudelle. Tämä tarkoittaa sitä, että yritystukihankkeiden valmistelu- ja päätösprosessit eivät saa perustua epäasiallisiin tai hallinnolle muuten vieraisiin perusteisiin. Tällaisia perusteita voivat olla esimerkiksi jonkun henkilön suosiminen tai henkilökohtaisen edun tavoittelu. Viranomaisen päätöksenteon ja toiminnan yleensäkin on oltava puolueetonta ja objektiivisesti perusteltavissa. Sillä pyritään sulkemaan pois epäasiallisten intressien vaikutusta viranomaistoiminnassa.<sup>327</sup> Objektiviteettiperiaatteeseen liittyvät kiinteästi hallintolain säännökset virkamiehen esteellisyydestä sekä rikoslaissa säädetty rikosoikeudellinen kielto ottaa vastaan lahjuksia ja käyttää virka-asemaansa väärin.

Yritystukilait eivät sisällä erityissäännöksiä viranomaisen puolueettomasta menettelystä, minkä vuoksi sovelletaan hallintolakia. Tukipäätösten käsittelyssä ja päätöksen tekijöinä voi olla henkilöitä, jotka itse tai heidän lähipiirinsä saavat toteutuneesta hankkeesta taloudellista hyötyä. Vaasan yliopistossa on laadittu raportti suomalaisesta korruptiosta, jonka mukaan yleisimpiä korruption muotoja ovat hyvä veli -verkostot, sukulaisten suosiminen ja muut intressiristiriidat sekä liialliset sidonnaisuudet elinkeinoelämään<sup>328</sup>. Yritystukiin liittyvissä viranomais selvityksissä on tullut esiin samankaltaisia haasteita, muun muassa tukien kanta-asiakkaat voivat olla riski viranomaisen puolueettomuudelle.

Työ- ja elinkeinoministeriö valvoo ja tarkastaa tuen myöntäneen tai maksaneen viranomaisen menettelyä erityisesti tukien maksatusvaiheessa tai hankkeiden päätymisen jälkeen. Tarkastusten tavoitteena on ensisijaisesti varmistaa, että tukilainsäädäntöä on noudatettu. Ministeriö ei kuitenkaan ole muiden viranomaisten laillisuusvalvonnasta vastaava viranomainen, jolla olisi yleistä toimivaltaa tutkia muiden viranomaisten päätösten tai toiminnan lainmukaisuutta. Yritystukiviranomaiset suorittavat ensisijaisesti niille määrättyjä tehtäviä sekä huolehtivat siitä, että niiden omassa päätöksenteossa ja valmistelussa noudatetaan hallintolakia ja muuta lainsäädäntöä. Esteellisyys- ja jääviysasioissa kanteluviranomaisina toimivat oikeusasiamies ja oikeuskansleri.<sup>329</sup>

---

täsmällinen merkitys: ”Hallintoviranomainen käyttää toimivaltaansa muuhun tarkoitukseen kuin siihen, jota varten se on sille annettu. Päätöstä tehtäessä harkintavaltaa on käytetty väärin ainoastaan, jos objektiivisten, asiaankuuluvien ja yhtäpitävien seikkojen perusteella on selvää, että päätös on tehty muiden kuin esitettyjen päämäärien saavuttamiseksi”. (Yhdistetyt asiat T-50/06 *RENV II* ja T-69/06 *RENV II*, Irlanti ja *Aughinish Alumina Ltd* v. komissio, kohta 75.)

327 *Mäenpää* (2016, s. 81) toteaa, että hallinnon oikeusperiaatteiden erot eivät ole kovin selvärajaisia. Varsinkin objektiviteettiperiaatetta voidaan pitää muiden oikeusperiaatteiden taustalla olevana yleisenä lähtökohtana.

328 *Salminen* 2015, s. 42–48.

329 *Eduskunta* 2014, <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=kk+304/2014>, vierailtu 13.12.2018.

Yritystukiviranomaisten, kuten muidenkin hallintoviranomaisten, harkintavaltaa ohjaaviin oikeusperiaatteisiin kuuluu *suhteellisuusperiaate*. Viranomaistoiminnassa tämän tulee ilmetä siten, että viranomaistoimien tulee toteutua oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Toisin sanoen viranomaistoimen tulee olla asianmukainen, tarpeellinen ja oikein mitoitettu sen tavoitteen kannalta, johon kysymyksessä olevalla toimella pyritään. Toimen laajuus tulee asettaa alimmalle mahdolliselle tasolle, jolla haluttu vaikutus saadaan aikaan, sekä toimen tulee olla tarpeellinen ja välttämätön asetetun tavoitteen saavuttamiseksi.<sup>330</sup>

Yritystukiprosessissa suhteellisuusperiaatteella on merkitystä kaikessa viranomaistoiminnassa, jossa harkitaan tuen hakijan tai -saajan kannalta epäedullisia seuraamuksia. Yritystukilaissa ja uudessa yritystukilaissa säädetään viranomaisen oikeudesta tietojen saamiseen, jotka liittyvät avustusten hallinnointiin ja avustusten käyttöön. Edellytyksenä on, että pyydetty tiedot tai selvitykset ovat tarpeellisia. Tämä tarkoittaa sitä, että tuen hakijalta tai -saajalta ei esimerkiksi voida vaatia enempää selvitystä kuin on tarpeen asian ratkaisemiseksi. Milloin lisäselvityksen hankkiminen viran puolesta on välttämätöntä, sen tulisi tapahtua tuenhakijan tai -saajan ja viranomaisen kannalta vähiten vaivaa ja kustannuksia tuottavalla tavalla.<sup>331</sup>

Yritystukipäätökseen voidaan ottaa omaisuuden käyttötarkoitusta, luovuttamista ja käyttöaikaa koskevia ehtoja tai rajoituksia, mutta nämä on mainittava päätöksessä, jotta niitä voidaan soveltaa. Lisäksi yritystuen käyttöä koskevien ehtojen ja rajoitusten asettamisessa tulee noudattaa suhteellisuusperiaatetta. Sen mukaan viranomainen ei saa määrätä muita kuin avustuksen oikean käyttötarkoituksen varmistamiseksi välttämättä tarpeellisia ja laajuutensa sekä kestopuolesta oikeasuhtaisia ehtoja ja rajoituksia.<sup>332</sup> Yritystuen myöntävän viranomaisen on syytä huomioida suhteellisuusperiaate avustuksen käyttöaikaa määrätessä. Viranomainen voi määrätä harkintavaltansa puitteissa erityisestä syystä avustuksen käyttöajaksi enintään kymmenen vuotta. Tämä on huomattavan pitkä aika yritystuensaajan kannalta.

Viranomaisen suorittamista yritystukiin kohdistuvista tarkastuksista säädetään yritystukilaissa ja uudessa yritystukilaissa. Tarkastukset tulee suorittaa avustuksen myöntämisen ja käytön edellyttämässä laajuudessa. Tuen hakijan tai -saajan tulee antaa tiedot, jotka ovat tarpeen tarkastuksen asianmukaiseksi toteuttamiseksi. Suhteellisuusperiaate ilmenee siten, että tarkastuksesta ei saa aiheutua tarkastuksen kohteelle kohtuutonta haittaa.<sup>333</sup>

Erityinen merkitys suhteellisuusperiaatteella on yritystukien takaisinperinnässä. Suhteellisuusperiaate velvoittaa, että avustuksen takaisinperintä tai maksatuksen

330 HE 72/2002 vp, s. 60; Mäenpää 2016, s. 94–95; Kulla 2018, s. 113–116.

331 HE 72/2002 vp, s. 60.

332 HE 63/2001 vp, s. 50.

333 Kulla (2018, s. 115) toteaa, että suhteellisuusperiaatteen liittyy kohtuuden vaatimus, koska hallinto-oikeudessa ei ole itsenäistä kohtuusoikeusperiaatetta. Asiasta myös hallintolain esitöissä HE 72/2002 vp, s. 94.

lopettaminen tulee rajoittaa virhettä tai väärinkäytöstä vastaavaan määrään. Takaisinperinnän kohtuullistamisesta on erikseen säädetty yritystukilaissa ja uudessa yritystukilaissa. Yritystuen takaisinperinnässä tulee ottaa huomioon avustuksen saajan olosuhteissa tapahtuneet muutokset ja takaisinperinnän perusteena oleva menettely. Toisin sanoen seuraamuksen on oltava oikeasuhtainen. *Halila* toteaa, että takaisinperintä ei ole oikeamittainen silloin, jos valtionavustus vaadittaisiin kokonaisuudessaan takaisin vähäisen rikkeen vuoksi<sup>334</sup>. Jos takaisinperintämenettelyyn sisältyy viranomaisen harkintavaltaa, tulee viranomaisen tehdä arviointi huomioiden suhteellisuusperiaate.<sup>335</sup>

Suhteellisuusperiaatteen yhden ilmenemismuodon voidaan ajatella olevan, kuten *Laakso* esittää, tapauskohtaisen kohtuusajattelun muodossa. Tämä soveltuu esimerkiksi perusteettoman edun palautukseen koskevana rajoituksena. Tutkimuksen kohteena olevien yritystukien takaisinperintään liittyy vahvasti viranomaisen harkintavaltaa tapauskohtaisesti arvioituna. Tämän vuoksi suhteellisuusperiaatteeseen on takaisinperintään liittyvässä oikeuskäytännössä vedottu yleisesti yhtenä argumenttina erityisesti EU-tuomioistuimelle tehdyissä valituksissa.<sup>336</sup>

Eurooppaoikeudessa suhteellisuusperiaate on kaikissa jäsenvaltioissa sovellettava periaate ja se on määritelty EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklassa<sup>337</sup>. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. Säännös kohdistuu unionin säädösvaltaan sekä jäsenvaltioiden toimintaan, kun ne soveltavat ja toimeenpanevat EU-lainsäädäntöä. Perusoikeuskirjan lisäksi suhteellisuusperiaate on yleisellä tasolla mainittu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklassa, jonka mukaan unionin toiminnassa ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen sopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi<sup>338</sup>. Kyseinen 5 artikla kohdistuu nimenomaisesti EU:n toimielimiin.<sup>339</sup>

EU-oikeutta toteuttavassa hallintotoiminnassa edellytyksenä suhteellisuusperiaatteen soveltamiselle on, että viranomaisella on jossain määrin harkintavaltaa valita erilaisten toimenpiteiden välillä. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että silloin kun on mahdollista valita usean vaihtoehdon väliltä, on valittava vähiten rajoittava. Li-

334 *Halila* 2016, s. 14.

335 *Mäenpää* (2016, s. 97) huomauttaa, että suhteellisuusperiaate tai kohtuullistamisen vaatimus eivät sellaisenaan perusta viranomaiselle toimivaltaa hallintopäätöksen kohtuullistamiseen, vaan menettely edellyttää yleensä nimenomaista toimivaltasäännöstä. Yritystukilainsäädännössä on erikseen säädetty takaisinperinnän kohtuullistamisesta.

336 *Laakso* LM 1999, s. 1087.

337 Perusoikeuskirja on tullut EU:ta oikeudellisesti sitovaksi vuodesta 2009 alkaen vastaavasti kuin EU:n perussopimukset.

338 Soveltamisperusteet on esitetty perustamissopimusten (SEU) liitteenä olevassa pöytäkirjassa N:o 2 Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta.

339 *Mäenpää* 2011, s. 266–267.



säksi on huomioitava, että viranomaisen harkintavaltaa sisältävän päätöksen tulee vaikuttaa yksityisen oikeuksiin, jotta siihen voi vedota oikeussuojakeinona.<sup>340</sup>

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä suhteellisuusperiaate on tarkentunut kolmen kriteerin pohjalta – soveltuvuus, välttämättömyys ja keinojen oikeasuhteisuus<sup>341</sup>. Yritystukien takaisinperinnässä viranomaisen velvollisuutena on periä takaisin sellaiset avustukset, joiden takaisinperinnän perusteet johtuvat EU-lainsäädännöstä. EU-oikeudellista suhteellisuusperiaatetta on käsitelty tarkemmin luvussa VIII:1.3. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä EU-oikeudellisen suhteellisuusperiaatteen lisäksi on viitattu jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen sisältämään suhteellisuusperiaatteeseen.<sup>342</sup>

Valtiontukiin liittyvä vahvasti *luottamuksensuojaperiaate*, jonka mukaan laitton tai virheellisesti myönnetty avustus tulee periä takaisin. Hyvin usein oikeuskäytännössä takaisinperinnän kohteeksi joutunut tuensaaja vetoaa muutoksenhaussa luottamuksensuojaan. Tällä tuensaaja pyrkii perustelemaan julkisen vallan tekemän päätöksen pysyvyyttä ja hakee oikeudellista turvaa viranomaisen toiminnan odottamattomia muutoksia vastaan. Oikeuskäytäntö on osoittanut, että valtionavustusten takaisinperinnässä tuensaaja voi vain harvoin menestyksellisesti vedota luottamuksensuojaan ja välttyä takaisinperinnältä varsinkin, jos päätös on ollut lainvastainen. Tuensaaja voi luottaa vain sellaisiin päätöksiin, jotka ovat kansallisen lainsäädännön ja EU-oikeuden mukaisia.<sup>343</sup>

340 Ks. tarkemmin *Mäenpää* 2011, s. 268–270; *Raitio* DL 2005, s. 357, 359–360.

341 *Kulla* 2018, s. 114; *Mäenpää* 2011, s. 268–270; *Laakso* (LM 1999, s. 1082–1084, 1090) johtaa sisällöllisistä kriteereistä suhteellisuusperiaatteen ydinsisällön: ”Yhteisön toimielinten säädöksillä, päätöksillä ja muilla toimenpiteillä ei ole lupa ylittää niitä rajoja, jotka ovat asianmukaisia ja tarpeellisia asianomaisilla toimenpiteillä lainmukaisesti tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseksi niin, että silloin kun on mahdollista valita usean toimenpiteen välillä, on valittava vähiten pakottava ja että toimenpiteistä aiheutuvat haitat eivät saa olla kohtuuttomia tavoiteltuihin päämääriin nähden.”

342 *Mäenpää* 2011, s. 266–267.

343 *KHO* 8.7.2015 T 1968. Vaasan hallinto-oikeus otti päätöksessään kantaa luottamuksensuojaan, joka koski maksatushakemuksen hylkäämistä. Asiassa ei ole esitetty sellaista viranomaisen antamaa ohjetta tai neuvoa, jonka mukaan kirjallista maksatushakemusta ei tuen maksamiseksi olisi toimitettava. Valittajalle ei voida siten myöntää luottamuksensuojaa viranomaisen antaman virheellisen ohjeen tai neuvon perusteella. KHO ei muuttanut hallinto-oikeuden päätöstä.

Tuensaajan luottamuksensuojaan otettiin kantaa myös *KHO*:n ratkaisussa 2006:68. Tuensaajalla on oikeus luottaa vain kansallisen lainsäädännön ja EU:n oikeusjärjestyksen mukaiseen päätökseen. Luottamuksensuoja ei voi saada tapauksessa, jossa päätös on perustunut ilmeisen väärään lain soveltamiseen, eikä periaate voi estää lainvastaisen päätöksen purkamista.

*KHO* 2007:27. Maakunnan liitto on hyväksynyt EAKR-yritystukea koskevassa 1. maksatushakemuksessa projektipäällikön palkkiota koskevan kuluerän. Se seikka, että kulut on hyväksytty aiemmin, ei muuta tukikelvottomia kustannuksia tukikelpoisiksi. Hankkeen alkaessa hakijalle oli ilmoitettu, etteivät kyseiset kulut ole tukikelpoisia. Tämän vuoksi hakija ei saanut myöskään luottamuksensuojaa.

Luottamuksen suojaaminen sisältää useita elementtejä, joita oikeuskirjallisuudessa on käsitelty laajasti ja monesta eri näkökulmasta<sup>344</sup>. Tässä tutkimuksessa käsitellään luottamuksensuojaperiaatetta useissa eri kohdissa. Luottamuksensuoja liittyy viranomaisen johdonmukaiseen ja ennakoitavaan toimintaan, hallintopäätöksen oikeusvarmuuteen ja oikeusvoimaan sekä hallinnon asiakkaan vilpittömään mieleen ja odotukseen hallintopäätöksen pysyvyydestä. Luottamuksen suojaamisessa on kyse siitä, että hallinnon asiakkaalla on oikeus luottaa viranomaisen antamiin ohjeisiin ja viranomaisen aikaisemmin noudattamaan käytäntöön mutta vain sillä edellytyksellä, että hallinnon asiakas on toiminut vilpittömässä mielessä. Tällöin hallinnon asiakas ei anna viranomaiselle väärää, epäselvää, puutteellista tai harhaanjohtavaa tietoa päätöksen perusteena olevista seikoista. Toisaalta tämä tarkoittaa sitä, että hallinnon asiakkaan on täytettävä selonottovelvollisuuteensa eli otettava selvää asian ratkaisuun liittyvistä säännöksistä ja ohjeista. Oikeuskirjallisuudessa ja oikeuskäytännössä puhutaan myös perustellun vilpittömän mielen täyttämisestä, johon liittyy huolellisuusvelvollisuuden noudattaminen. Huolellinen hallinnon asiakas on ryhtynyt riittäviin toimiin kulloisenkin asian selvittämiseksi.<sup>345</sup>

Tapauksissa, joissa lainsäädäntöön sisältyy viranomaisen harkintavaltaa tai joissa tapauksesta johtuvista seikoista johtuen lain soveltaminen on tulkinnanvaraista, on vilpittömässä mielessä toimeen tuensaajan mahdollista saada luottamuksensuojaa.

*KHO:n ratkaisussa 2009:36 vilpittömässä mielessä toimineelle tuensaajalle annettiin luottamuksensuojaa hankkeeseen kuuluvan hankinnan jälkeen,*

---

344 Ks. tarkemmin mm. *Mäenpää* 2016, s. 98–102; *Koillinen* 2012; *Kulla* 2018, s. 117–122; *Mäenpää* 2011, s. 280–289; *Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko* 2010, s. 132–133; *Suviranta* (LM 2004, s. 1427–1428) on arvioinut perinteisen oikeusvoimaisuus-käsitteen suhdetta uudempaan luottamuksensuojaperiaatteeseen. Oikeusvoima jäsentää hallintopäätösten oikeusvaikutuksia ensisijaisesti hallinnon näkökulmasta, kun taas luottamuksensuojaperiaate korostaa yksityisten asemaa oikeudellisia subjekteina.

345 Ks. mm. *Myrsky* (DL 2000, s. 797–800), joka käsittelee verotuksen näkökulmasta luottamuksensuojaperiaatetta, joka on sovellettavissa analogisesti yritystukiprosessiin. Myrsky toteaa verotuksen luottamuksensuojasta, että luottamuksensuojaperiaate ei estä viranomaista tiukentamasta vakiintuneeksi muodostunutta linjaansa. Perusteena voi olla esimerkiksi KHO:n ennakkopäätös, jossa tiukennetaan tulkintakäytäntöä, mikä kylläkin on harvinaista. Toisaalta *Myrsky* (LM 2009, s. 679) toteaa, että yksikin verovelvollista koskeva aikaisempi ratkaisu voi riittää luottamuksensuojan syntymiseen.

*Soikkeli* (LM 2004, s. 322–323) on tutkimuksessaan luottamuksensuojasta verotuksessa tullut johtopäätökseen, että luottamuksensuojan tulisi perustua suoraan perusoikeusjärjestelmään eikä yksittäiseen lainsäädäntöön, josta esimerkkinä on käytetty verotusmenettelylain 26.2 §:ää. Luottamuksensuojaperiaatetta tulee soveltaa käytännössä perusoikeusjärjestelmän mukaisesti, jolloin taustalla tulee olla oikeusvarmuuden käsite, ja jonka tulee toimia oikeusturvan takeena. *Soikkeli* toteaa, että luottamuksensuojaa tulisi saada myös oikeuskäytännön ja lainsäädännön taannehtivia muutoksia vastaan.

*Wikströmin* (2010, s. 163–168) mukaan vilpittömän mielen suoja on luottamuksensuojaa suppeampi käsite, ja joissakin tilanteissa se on jopa luottamuksensuojan ennakkoehto. Tästä huolimatta vilpittömän mielen suojalla on myös itsenäistä merkitystä. Luottamuksensuojan ulottuminen menneisiin tapahtumiin edellyttää vilpittömää mieltä kuten myös luottamus viranomaiskäytännön jatkuvuuteen.

koska tuen käyttöön oli liittynyt tulkinnanvaraisuutta ja kustannus oli hyväksytty hankesuunnitelmassa tukikelpoiseksi. TE-keskus ei olisi saanut tulkita hankintamenoa jälkikäteen tukikelvottomaksi ja takaisin perittäväksi.

Takaisinperintä perustuu perusteettoman edun palauttamiseen riippumatta siitä, onko virheen tehnyt viranomainen vai tuensaaja. Tämän vuoksi oikeuskäytännössä on vain harvoissa tapauksissa kohtuullistettu takaisin perittävää määrää tai jätetty tuki kokonaan perimättä. Sen sijaan koronmaksuvelvollisuuteen on ollut mahdollista saada helpotusta niissä tilanteissa, joissa tuensaaja on toiminut vilpittömässä mielessä.

Eurooppaoikeudessa luottamuksensuojaperiaatteella on laajasti sovellettuna tärkeä merkitys, ja tämän vuoksi periaatteen sisällyttäminen kansalliseen lainsäädäntöön katsottiin tarpeelliseksi. Yksilön oikeuksien suojaaminen katsottiin kuitenkin tarpeelliseksi rajata koskemaan pelkästään oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Tämä edellyttää, että suojaamisen kohteena olevien odotuksien tulee perustua Suomen oikeusjärjestyksen mukaisiin rakenteisiin, kuten lakiin, yleisiin oikeusperiaatteisiin ja kansainvälisiin sopimuksiin. Esimerkiksi oikeusteorian mukaiset tai viranomaisen antamat lupaukset eivät ole sellaisia oikeutettuja odotuksia, joihin yksityinen henkilö voisi vedota. Lähtökohtaisesti luottamuksensuojan arviointi, kuten muukin viranomaisen harkinta, perustuu aina tapauskohtaiseen harkintaan, jossa yksityisen luottamusta tulee punnita suhteessa julkiseen etuun.<sup>346</sup>

Luottamuksensuojaperiaate tulee hyvin usein esille EU:n valtioneuvoston päätösten soveltamisessa ja tulkinnassa sekä EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Hyväksyttäviä oikeuslähteitä ovat EU-tuomioistuimen oikeuskäytössä luottamuksensuojaperiaatteen näkökulmasta hallinnolliset päätökset, lupaukset, suuntaviivat ja myös hallinnollinen käytäntö. Luottamuksensuojaan liittyviä erilaisia näkökohtia on käsitelty lukuisissa EU-tuomioistuimen päätöksissä. Yhteinen lähtökohta on EU-tuomioistuimen erittäin tiukka linja luottamuksensuojaan valtioneuvoston päätöksissä.<sup>347</sup> Avustuksen saajan vilpittömälle mielelle ei juurikaan anneta suojaa, ja tähän liittyen tuomioistuin on korostanut avustuksen saajan pitkälle vietyä selonotto- ja tarkastusvelvollisuutta tärkeänä lähtökohtana valtioneuvoston laillisuudessa.<sup>348</sup>

346 HE 72/2002 vp, s. 55–56; asiasta tarkemmin *Mäenpää* 2011, s. 280–289.

347 *Weisbrot* 2015, s. 352–353.

348 *Siikavirta* 2010 LM, s. 626. Luottamuksensuojaa EU-oikeudellisena periaatteena on käsitelty esimerkiksi *Perry – Ahmed* vuonna 2015 julkaistussa artikkelissaan ”The Coherence of the Doctrine of Legitimate Expectations”. Artikkelissa pohditaan ennen kaikkea sitä, miksi luottamuksensuojaperiaatteen käyttöön liittyy tiettyä epä johdonmukaisuutta ja mikä jännite on kyseisen periaatteen ja erityisesti harkinnanvaraisten viranomaispäätösten välillä.

### 3.5.2 Yritystuen myöntöprosessin oikeudellinen sääntely

Yritystukiprosessi muodostaa kokonaisuuden, jossa yritystuen hakeminen, myöntäminen ja maksaminen pohjautuvat erityisesti kansalliseen lainsäädäntöön ja oikeuskäytäntöön, joiden on kuitenkin pysyttävä EU-oikeuden asettamissa hyväksyttävyyden rajoissa. Nämä osa-alueet muodostavat kokonaisuuden, jossa viranomaisen sekä tuenhakijan ja/tai -saajan yhteistyöllä on suuri merkitys. Hankkeeseen liittyvien seikkojen mahdollisimman tarkka ja perusteellinen selvittäminen on tuenhakijan ja/tai -saajan oikeusturvan toteutumisen kannalta oleellisen tärkeää. Samalla tuen takaisinperinnän riski pienenee.

Valtionavustuslain (688/2001) 10 §:n mukaan avustuksenhakijan tulee antaa viranomaiselle oikeat ja riittävät tiedot sisältävät selvitykset valtionavustuksen käyttötarkoituksesta sekä niistä muista seikoista, joita valtionapuviranomainen tarvitsee hakemuksen ratkaisemiseksi. Pykälän tarkoituksena on saada selville hakemukseen liittyen ja sellaisessa laajuudessa tarpeelliset tiedot, joiden perusteella viranomainen voi ratkaista asian. Tämä asettaa tuenhakijalle aktiivisen velvollisuuden toimittaa yksityiskohtaiset tiedot valtionavustuksen käyttötarkoituksesta sekä muista hakemuksen ratkaisemiseksi tarpeellisista seikoista.

Jos tuenhakija ei toimita oikeita ja riittäviä tietoja hakemuksen yhteydessä, viranomaisen on pyydettävä hakijaa täydentämään hakemustaan. Viranomaisen tulee pitäytyä pyytämään ainoastaan sellaisia tietoja, jotka ovat asian ratkaisemisen kannalta tarpeellisia.<sup>349</sup> Pykälä ei perusta viranomaiselle yleistä tietojensaantioikeutta, vaan selvityksen pyytämisen tulee liittyä käsiteltävään asiaan<sup>350</sup>. Tuenhakijan on syytä huomioida, että selvittämisvelvollisuuden laiminlyönti johtaa yleensä puutteellisen hakemuksen hylkäämiseen. Mikäli hakemus on niin puutteellinen, ettei hakemusta voida käsitellä, tulee viranomaisen tehdä päätös asian tutkimatta jättämisestä. Virheellisten tietojen antaminen voi johtaa hakemuksen hylkäämiseen tai mahdollisesti jo maksetun avustuksen takaisinperintään.<sup>351</sup>

Yritystukilain ja uuden yritystukilain mukaan kirjallinen hakemus avustuksen saamiseksi on toimitettava ennen hankkeen aloittamista ELY-keskukseen. Vaatimus kirjallisesta muodosta on säädetty myös valtionavustuslain 9 §:n 1 momentissa.

---

349 Asiakirjan täydentäminen pohjautuu hallintolain 22 §:ään. Viranomaisen on kehotettava tuenhakijaa määräajassa täydentämään puutteellista hakemustaan, jollei se ole ilmeisen tarpeetonta asian ratkaisemiseksi. Hallituksen esityksessä eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta (72/2002 vp, s. 72) todetaan, että asiakirjan puutteena voi olla sekä asiakirjaa koskeva muodollinen puute että asian käsittelyn edellytyksiin liittyvä puute.

350 Viranomaisen yleisestä selvittämisvelvollisuudesta säädetään hallintolain 31 §:ssä. Viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen. Yritystukilain 22 §:n mukaan työ- ja elinkeinoministeriöllä sekä ELY-keskuksilla on oikeus saada tietoja avustusten käytöstä avustuksen saajilta.

351 HE 63/2001 vp, s. 46; Työ- ja elinkeinoministeriö 2010, s. 12–13.

Tämän lisäksi valtionavustuslain 9 §:n 2 momentti säätää valtionapuviranomaisen velvollisuudesta tiedottaa mahdollisuudesta hakea valtionavustusta ja hakemismenettelystä sekä antaa tietoja valtionavustuksen myöntämisen yleisistä edellytyksistä ja valtionavustuksen ehdoista<sup>352</sup>.

Perinteisesti hakemusasiakirjan on voinut laittaa vireille viranomaisessa joko kirjallisella lomakkeella tai postittamalla hakemus taikka henkilökohtaisesti asioimalla viranomaisen luona ja jättämällä hakemus viranomaisen toimipisteeseen<sup>353</sup>. Näiden lisäksi vaatimus kirjallisesta vireillepanosta voidaan täyttää toimittamalla viranomaiselle sähköinen hakemusasiakirja.<sup>354</sup> Sähköistä asiointia sääntelee laki *sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa* (13/2003). Sähköisellä asiakirjalla tarkoitetaan sähköistä viestiä eli sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä lähetettyä, tarvittaessa kirjalliseen muotoon tallennettavissa olevaa informaatiota. Sähköinen asiakirja voidaan laittaa vireille esimerkiksi telekopiona, sähköpostitse tai sähköistä lomaketta käyttäen. Puhelimitse vireille pantu asia ei kuulu sähköisen asiointiin piiriin, vaan kyseessä on suullinen vireillepano. Tekstiviesti ei myöskään täytä sähköisen asiointin edellytyksiä. Sähköisen vireillepanon mahdollisuus ei rajoita tai estä perinteistä kirjallista vireillepanoa vaan on ainoastaan vaihtoehtona. Perustuslain yhdenvertaisuussäännöksestä johtuu vaatimus, jonka mukaan viranomaisen palvelut eivät saa olla vain sähköisessä muodossa, vaan vaihtoehtona on oltava mahdollisuus asian hoitamiseen kirjeitse, puhelimitse tai henkilökohtaisesti viranomaisen toimipisteessä.<sup>355</sup> Asiakkaan käytettävissä olevat asian vireille-

---

352 Ks. *Kuusikon* väitöskirja (2000, s. 316–323), jossa on pohdittu viranomaisen neuvonnan ja tiedottamisen rajanvetoa.

353 Hallintolain 17 §:n mukaan asiakirja toimitetaan asiassa toimivaltaisen viranomaisen asiointiosoitteeseen lähettäjän omalla vastuulla. Jos asiakirjan toimittamiselle on asetettu määräaika, lähettäjän on huolehdittava siitä, että asiakirja saapuu viranomaiselle määräajassa. Huomioitavaa on, että viranomaisen itsensä asettaman, asian selvittämiseen liittyvän määräajan laiminlyönti ei estä asiakirjan huomioon ottamista ja asian käsittelyä määräajan jälkeenkään, jos asiakirja saapuu viranomaiselle kuitenkin ennen asian ratkaisua. (*Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko* 2010, s. 187–190.)

Tutkimuksen kohteena olevissa yritystuissa on käynnissä jatkuva haku, ja maksatushakemukset voidaan palauttaa hankkeen toteutumisen edetessä, siten kuin asiasta sovitaan maksatusviranomaisen kanssa, kuitenkin viimeistään myöntöpäätöksessä määrättyyn päivämäärään mennessä. Maksatushakemuksen palauttamiselle voi anoa jatkoaikaa ennen määräajan päättymistä. Jatkoajan, kuten myös lisäselvitysten, määräajan jatkaminen riippuu viranomaisen harkinnasta, eikä tuensaajalla ole jatkoaikaan subjektiivista oikeutta.

354 Hallintolain 5 §:ssä säännellään hallintolain suhteesta muuhun lainsäädäntöön: ”Hallintoasian sähköisestä vireillepanosta ja käsittelystä sekä päätöksen sähköisestä tiedoksiannosta säädetään sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003).” Ks. myös yritystuista *HE 162/2006 vp*, s. 27.

355 Ks. asiasta tarkemmin *Heuru* 2003, s. 305–307; *Mäenpää* 2016, s. 121–123; *Mäenpää* 2008, s. 93; *Voutilainen* 2006, s. 267–268.

Kansalaisten viranomaisasiointin sähköisen asiointin kehittäminen aloitettiin vuonna 2018. Ensimmäinen vaihe on toteutettu hallinnon yhteisistä sähköisen asiointin tukipalveluista annetulla lailla (571/2016), joka velvoittaa julkista sektoria käyttämään sähköisiä tukipalveluita. Toisen vaiheen toteutuminen on viivästynyt. Muutoksessa tullaan huomioimaan kansalaisten perusoikeudet ja hyvä hallinto, minkä vuoksi sähköistä asiointia koskevassa uudessa laissa turvataan vaihtoehtoiset

panon muodot riippuvat myös viranomaisen valmiuksista ottaa vastaan sähköinen asiakirja<sup>356</sup>.

Rakennerahasto-ohjelmakaudella 2007–2013 yritystukiin rahoitushakemus- ja maksatusprosesseissa sähköinen asiointipalvelu otettiin käyttöön vuoden 2011 syksyllä<sup>357</sup>. Yritykset voivat hakea ELY-keskuksen myöntämää pk-yrityksille tarkoitettua rahoitusta sekä tehdä niihin liittyvät maksatushakemukset sähköisen asiointipalvelun kautta.<sup>358</sup> Ohjelmakaudella 2014–2020 sähköisen asiointipalvelun käyttäminen on edelleen pääasiallinen asiointitapa, mutta avustusta voidaan hakea myös lomakkeella, joka toimitetaan ELY-keskukseen<sup>359</sup>.

Asiakirjan lähettäjän vastuu asiakirjan perillemenosta on omaksuttu myös sähköistä asiointia koskevassa lainsäädännössä<sup>360</sup>. Viranomaisen on viipymättä ilmoitett-

---

palvelumuodot niille, jotka eivät voi käyttää sähköisiä palveluita. Muutoksen taustalla on saada merkittäviä säästöjä julkiselle hallinnolle. (*Valtiovarainministeriö* 2016.)

*Valtiovarainministeriö* (2018) on julkaissut 9.8.2018 selvityksen sähköisen asioinnin nykytilasta sekä kehittämistarpeista ja -vaihtoehdoista. Selvityksessä on päädytty siihen, että elinkeinonharjoittajat veloitettaisiin käyttämään digitaalisia palveluita mutta kansalaisten asiointi tapahtuisi ensisijaisesti sähköisesti. Tämä poikkeaa alkuperäisestä suunnitelmasta, jossa myös kansalaiset olisivat olleet veloitettuja käyttämään sähköistä asiointia. Tämä liittyy erityisesti perustuslain asettamiin reunaehtoihin sähköisen asioinnin kehittämisessä. Selvityksessä esitettiin uudistuksen toteutumisajaksi viimeistään vuotta 2022.

356 Sähköisen asiointipalvelun odotetaan toimivan virheettömästi ja sujuvasti. Odotuksia saattaa olla myös asian käsittelyn nopeudesta. Kuopus on kirjoituksessaan arvioinut sähköisen asioinnin järjestämistä perustuslain 124 §:n mukaisesta julkisen vallan käytön näkökulmasta. Hänen mukaansa sinänsä ei ole estettä sille, että sähköisen asiointipalvelun järjestäminen on vastuutettu yksityiselle taholle, kunhan vastuut kansalaisiin nähden erityisesti oikeusturvan kannalta ovat selviä ja palvelut tulevat paranemaan eri väestöryhmille tasapuolisesti. Erityisesti hyvän hallinnon vaatimukset tulee ottaa huomioon myös sähköisessä asiointissa. (*Kuopus* 2000, s. 86–98.) Korhonen esittää lisäksi, että viranomaisten tulisi sähköisten asiointipalvelujen kehittämisessä ottaa huomioon esteettömyys, kohtuuhintaisuus ja soveltuvuus erilaisten käyttäjien tarpeisiin. (*Korhonen* 2005, s. 12.)

357 *HE 174/2013 vp*, s. 12.

358 <https://www.ely-keskus.fi/web/ely/yritystukiin-sahkoinen-asiointi>.

359 Ks. *EOA 4653/4/2014* (31.12.2015): Verohallinnon katsottiin ylittäneen toimivaltansa, kun se oli määrännyt, että yrittäjien lakisääteisiä rakentamisilmoituksia vastaanotetaan vain sähköisesti. Verohallinnon määräys rikkoi hallinnon oikeusperiaatteita. Suhteellisuusperiaatteen mukaan hallinnon tulee käyttää vain sellaisia toimintatapoja, jotka rajoittavat vähiten hallinnon asiakkaan oikeuksia. Velvollisuus asioida vain sähköisesti rajoittaa maan eri alueilla toimivien hallinnon asiakkaiden tiedonantovelvollisten yhdenvertaista kohtelua.

360 Korkein hallinto-oikeus (*KHO 10.3.2016 T 780*) on ottanut kantaa lähettäjän vastuuseen noudattaa laissa säädettyjä määräaikoja. Sähköpostitse saapunut valituskirjelmä oli saapunut tuomioistuimen tietojärjestelmään valitusajan viimeisenä päivänä sekunnilleen kello 16.15.05. Valitus jätettiin määräajan jälkeen tehtynä tutkimatta. Ks. myös *KHO 6.10.2015 T 2866*. Kun taas valitusosoituksessa ei ollut säädettyjen määräaikain laskemisesta annetun lain 6.1 §:n (150/1930) mukaisesti mainintaa siitä, että valitusasiakirjojen tuli olla perillä valitusajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä, KHO palautti valituksen hallinto-oikeudelle käsiteltäväksi. Hallinto-oikeuden olisi tullut tutkia valitusajan viimeisenä päivänä jätetty valitus siitä huolimatta, että se oli jätetty sähköpostitse viraston aukioloajan päättymisen jälkeen.

Oikeusasiamies 90 vuotta -juhlakirjassa Jorma Kuopus on käsitellyt sähköiseen hallintoon siirtymistä laillisuusvalvonnan näkökulmasta. Laillisuusvalvonnan sisältö muuttuu sitä mukaa kuin hallintokin.

tava sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta lähettäjälle. Ilmoitus voidaan toimittaa tietojärjestelmän välityksellä automaattisena kuittauksena tai muutoin.<sup>361</sup> Yritystuissa tuenhakijalle tulee automaattinen vastaanottokuittaus sähköisestä asiointipalvelusta, jolloin hakija ei jää epätietoiseksi siitä, onko viranomainen vastaanottanut hakemusasiakirjat. Sähköinen asiointi vähentää huomattavasti hallinnollista työtä viranomaisessa, ja hakemuksen käsittely nopeutuu.

Sillä seikalla, miten yritystukihakemus toimitetaan viranomaiselle, ei ole lähtökohtaisesti tuen takaisinperinnän kannalta merkitystä. Sähköinen rahoitushakemus ja maksatushakemus tulee olla kuitenkin rakennettu niin, että se ohjaa hakijaa täyttämään kaikki asian selvittämiseen tarvittavat tiedot. Tällöin vältytään turhilta lisäselvityspyynnöiltä ja asian käsittely etenee päätösvaiheeseen mahdollisimman nopeasti. Välillisiä vaikutuksia tuen takaisinperintään voidaan arvioida olevan sillä, että sähköinen tiedonsiirto nopeuttaa asian käsittelyä ja postitse tapahtuvan tiedonsiirron mahdolliset viivästyksset eivät hidasta asian käsittelyä. Erityisesti tilanteissa, joissa hankkeessa tehdään useampi kuin yksi maksatushakemus, sähköinen tiedonsiirto nopeuttaa koko hankeprosessiin käytettyä aikaa. Tällä taas on vaikutusta koron maksuun sellaisessa tapauksessa, jossa tuki peritään takaisin.

Yritystukilain 16 §:n 2 momentin mukaan tarkempia säännöksiä avustuksen hakemisesta annetaan valtioneuvoston asetuksella. Hallintolain sekä yritystukilain säännöksiä on katsottu kuitenkin olevan riittäviä yritystukihakemuksien hakuprosessin ohjaukseen, eikä yritystukilain nojalla annettu valtioneuvoston asetus valtioneuvostuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi (675/2007) sisällä yhtään säännöstä avustuksen hakemisesta. Rakenerahasto-ohjelmakautta 2014–2020 koskevan uuden yritystukilain 15 §:ssä ja 17 §:ssä on mahdollistettu tarkempien säännöksiä antaminen valtioneuvoston asetuksella. Tätä mahdollisuutta ei ole myöskään käytetty uudessa valtioneuvoston asetuksessa valtioneuvostuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi (716/2014). Käytännössä hakuprosessin ohjaus on jäänyt viranomaisen tehtäväksi, ja tuenhakijan onkin suositeltavaa ottaa yhteyttä paikalliseen ELY-keskuksen rahoitusasiantuntijaan ennen hakemuksen jättämistä.

Hallintolain 8.1 §:ssä neuvontavelvoitteella tarkoitetaan ensisijaisesti menettelyllistä neuvontavelvollisuutta. Neuvontavelvollisuus koskee kuitenkin vain hallintoasian hoitamiseen ja asiointiin välittömästi liittyviä kysymyksiä<sup>362</sup>. Tämä

---

Sähköisen hallinnon virheistä tulisi hänen mukaansa saada selkeästi määriteltyjä korvauksia. Oikeusasiamies on kylläkin voinut esittää viranomaiselle, että sähköiseen tietojärjestelmään liittyvä viivästyminen tulisi hyvittää hallinnon asiakkaalle rahallisesti, mutta varsinaisen säännöksen puuttuminen aiheuttaa ongelmia. Oikeussuojakeinoja tulisi tältä osin tarkentaa jo Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan oikeudesta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon liittyvien vaatimustenkin kannalta. (*Kuopus* 2010, s. 168.)

361 Sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003) määritellään tarkemmin sekä lähettäjän että viranomaisen velvollisuudet. Ks. myös *Heuru* 2003, s. 306; *Kulla* 2018, s. 61–70.

362 *HE 72/2002 vp*, s. 57–58. Viranomaisen neuvontavelvollisuus on konkreettinen ilmentymä hallintolain 7 §:n palveluperiaatteesta ja asianmukaisuusvaatimuksesta. Palveluperiaatteen tarkoitus on, että erot hallinnon asiakkaiden tiedoissa, asiointivalmiudessa tai taloudellisessa asemassa eivät

tarkoittaa käytännössä sitä, että viranomainen antaa asiakkailleen neuvoja esimerkiksi siitä, miten asia pannaan vireille ja mitä asiakirjoja tulee esittää asian vireille panemiseksi. Menettelyneuvontaan kuuluu myös tietojen antaminen asian käsittelytavasta ja -vaiheista. Jos asiakkaalla on virheellinen käsitys viranomaisen menettelystä, viranomaisen tulisi oikaista tämä väärinkäsitys. Hallituksen esityksessä kuitenkin painotetaan, että viranomaisen velvollisuuksiin ei kuulu asiakkaan avustaminen esimerkiksi täyttämällä lomakkeet ja laatimalla tarvittavat asiakirjat asiakkaan puolesta<sup>363</sup>.

Sääntelyn taustalla on ajatus siitä, ettei neuvontavelvollisuuden täyttäminen tuota viranomaiselle merkittävää lisätöitä. Toisaalta neuvonnan tarve ja laajuus on ratkaistava kussakin tapauksessa erikseen asian laadun ja siihen liittyvien erityisten olosuhteiden perusteella. Neuvonnan laajuutta koskevassa harkinnassa tulee arvioida asiakkaan tosiasiallisia mahdollisuuksia selviytyä itse asiansa hoitamisesta<sup>364</sup>.

---

vaikuta epäedullisesti tai haitallisesti viranomaispalveluun. Neuvontavelvollisuuteen liittyvät myös yhdenvertaisuus- ja puolueettomuusnäkökohdat. Ks. tarkemmin *Kuusikko* (2010, s. 67–73).

363 *Kuusikon* (2010, s. 60) mukaan viranomaisen antama neuvonta on sidottu kolmeen kriteeriin: neuvontaa annetaan tarpeen vaatiessa, neuvontaa täytyy antaa viranomaisen toimivallan rajoissa, ja neuvonnan on liityttävä hallintoasian hoitamiseen. Oikeuskirjallisuudessa neuvontavelvollisuuden rajoja on määritelty muun muassa näin: Viranomainen ei voi ryhtyä asiakkaan avustajaksi tai antaa asianajollisia ohjeita. Viranomainen ei voi myöskään täyttää lomaketta tai laatia hakemusta asiakkaan puolesta. Jos asiakas tarvitsee asiamiestä tai avustajaa hallintoasian hoitamiseksi, hänellä on siihen oikeus hallintolain 12 §:n nojalla. (*Mäenpää* 2016, s. 209–211; *Mäenpää* 2008, s. 156.)

Vrt. *Niemivuon – Keravuori-Rusasen – Kuusikon* mukaan hallintolain perusteluista voidaan johtaa olettaa, että mikään ei estä virkamiestä antamasta parempaa palvelua kuin laki edellyttää. Näin ollen virkamies voi jopa täyttää tai täydentää lomakkeita. (2010, s. 137.)

Neuvonnalla tähdätään siihen, että asiakas pystyy itse hoitamaan hallintoasiansa. Hallintolain 8 § kattaa vain menettelyneuvot eli asian vireillepanoon ja asian käsittelyyn liittyvät neuvot. Neuvontavelvollisuuteen ei kuulu asian sisällöllinen eli asiallinen neuvonta, kuten esimerkiksi hakemuksen perustelujen ohjaaminen. Tämä ei kuitenkaan ole suoranaisesti kiellettyä, mutta sisältökysymyksiin liittyvässä neuvonnassa tulee huomioida asiakkaiden yhdenvertaisuuden takaaminen ja esteellisyyden välttäminen. Neuvontaan voi kuitenkin sisältyä tieto viranomaisen ratkaisukäytännön linjauksista tai vakiintuneesta oikeuskäytännöstä. (*Kulla* 2018, s. 127–133.) Myös *Kuusikko* (2010, s. 78) toteaa, että eri vaihtoehtojen esitleminen sekä vakiintuneiden tulkintalinjojen ja säännösten sisällön selostaminen kuuluvat yleisesti viranomaisen neuvontavelvollisuuteen erityisesti hallinnon asiakkaita koskeissa seikoissa.

*Mäenpää* (2016, s. 214–215) toteaa kuitenkin, että viranomaisen aiemmin noudattama ratkaisukäytäntö ei sellaisenaan velvoita viranomaista myös neuvonnan kohteena olevassa asiassa. Ratkaisukäytäntöä voidaan muuttaa lain ja yhdenvertaisuusperiaatteen puitteissa. Toisaalta luottamuksensuojaperiaate edellyttää, että neuvonnassa ei ennakoida liian sitovasti viranomaisen tulevaa päätöksentekoa, jotta sen perusteella hallinnon asiakkaalle ei muodostuisi perusteluja odotuksista päätöksen lopputuloksesta.

364 *Hallintovaliokunta (HaVM 29/2002 vp, s. 4)* korosti hallintolain säätämiseen liittyvässä mietinnössään, että hallintojärjestelmän tulee tukea yksilön itsenäisiä mahdollisuuksia suoriutua hallintoasiansa hoitamisesta. Hallintolain seurantatutkimuksessa (*Oikeusministeriö* 2006, s. 34–40) hallintolain mukaiset viranomaisen antaman neuvonnan vähimmäisvaatimukset ylittyivät selvästi, mutta tutkimuksessa havaittiin myös puutteita ja virheitäkin (*Oikeusministeriö* 2006a, s. 53).



Neuvonnassa on tärkeää kiinnittää huomiota yhdenvertaisuuden toteutumiseen ja asiakkaiden tasapuoliseen kohteluun.<sup>365</sup>

Hallinnon asiakkaan kannalta viranomaisen antaman neuvon sitovuus voi olla ongelmallista, koska laki ei säätele suoraan virheellisen neuvon seurauksista. Neuvonnassa ei katsota olevan kysymys päätöksenteosta, eikä se sisällä ilman erityissäännöstä julkisen vallan käyttöä. Viranomaisen antamien neuvojen sitovuus on siis rajallista. Toisaalta hallinnon asiakkaan tulee yleensä voida luottaa siihen, että viranomaisen antamat neuvot ja ohjeet pitävät paikkansa. Virheellisen neuvon vaikutuksia tulee arvioida tapauskohtaisesti ottamalla huomioon asian merkityksellisyys, luottamuksensuojan edellytykset ja hallinnon oikeusperiaatteet<sup>366</sup>.

Viranomaisen on kuitenkin noudatettava toiminnassaan tarkoin lakia, joten asiakas ei voi yleensä vedota luottamuksensuojaan ilmeisen lainvastaisen neuvon tai ohjeen saatuaan. Vaikka viranomaisen ei ole sidottu antamaansa virheelliseen neuvon, asiakkaalla on mahdollisuus vaatia oikeusteitse vahingonkorvausta kärsimästään vahingosta vahingonkorvauslain<sup>367</sup> (412/1974) mukaan tai saada menet-

---

365 HE 72/2002 vp, s. 57–58. *Kuusikko* (2010, s. 77) nostaa esiin yrityksille annettavan neuvon asianmukaisen järjestämisen. Erityisesti pienyritysten mahdollisuudet selviytyä hallintoasian hoitamisesta poikkeavat suuresta taloudellisesta toimijasta, jonka on mahdollista käyttää asiantuntijaresurssiaan.

366 KHO 1.10.2014 T 2926. Kunnan rakennusvalvonnalle oli tehty poikkeuslupahakemus, joka koski loma-asunnon muuttamista pysyvään asumiseen. Kunnan rakennusvalvonta oli neuvonut silloisen käytännön mukaisesti hakijaa hakemaan ensin voimassa olevan yleiskaavan mukaista loma-asunnon rakennuslupaa ja hakemaan sitten myöhemmin kunnalta poikkeamispäätöstä rakennuksen käyttötarkoituksen muutokseen. Kunnan viranhaltija oli esittänyt käsityksensä, että kunta tulisi myöntämään luvan käyttötarkoituksen muutokseen. Kunnassa oli kuitenkin myöhemmin tiukennettu suhtautumista loma-asunnon käyttötarkoituksen muuttamiseen. KHO katsoi, ettei edellytyksiä poikkeamisen myöntämiselle ollut maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n mukaan, vaikka hakemus olisi tehty aiemminkin. Näin ollen hakijalla ei ollut lakiin perustuvaa oikeutta poikkeuksen saamiseen eikä viranhaltijalta saatu neuvo muodostanut oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettua odotusta eli toisin sanoen luottamuksensuojaa (hallintolain 6 §). Vrt. *Siitari-Vanne* (LM 2000, s. 1229), jonka mukaan luottamuksensuojaperiaate ilmenee viranomaisten antamien neuvojen ja tietojen luotettavuudessa sekä turvaa oikeuskäytännön perusteella vilpittömässä mielessä toimivaa yksityistä.

Viranomaisen antamien virheellisten tietojen vaikutusta on arvioitu oikeuskäytännössä, mm. KHO 2006:87. Tapaukseen pyydettiin myös ennakkoratkaisua EU-tuomioistuimelta (C-464/06, *Avena Nordic Grain Oy*). Tukiviranomaisen oli antanut asian vireille tulosta virheellistä tietoa, jonka perusteella yhtiö oli toimittanut EMOTR-rahaston vienti-ilmoituksen telekopiona. Asiakirjan toimittamistavassa ollut puute oli aiheutunut tulliviranomaisen neuvontatoiminnan yhteydessä tapahtuneesta väärinkäsityksestä. Antamastaan virheellisestä neuvosta huolimatta tukiviranomaisen oli hylännyt tuki-ilmoituksen tukisäännösten vastaisena menettelynä. EU-tuomioistuin totesi ennakkoratkaisussaan, että telekopion hyväksyminen ei ole tukisäännösten vastaista, jos toimintaan ei liity muiden edellytysten lisäksi vilpillistä menettelyä. Tämän perusteella KHO:n ratkaisussa 2007:94 todettiin, että vientitukihakemusta ei ollut tullut hylätä sillä perusteella, että alkuperäinen vienti-ilmoitus oli toimitettu myöhemmin telekopiona annetun ilmoituksen jälkeen.

367 Julkisyhteisön korvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:ssä. Saman lain 5 luvun 1 §:ssä säädetään ns. varallisuusvahingon korvattavuudesta: ”Milloin vahinko on aiheutettu rangaistavaksi säädetyllä teolla tai julkista valtaa käytettäessä taikka milloin muissa tapauksissa on erittäin painavia syitä, käsittää vahingonkorvaus hyvityksen myös sellaisesta taloudellisesta vahingosta, joka ei ole yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoon.”

tämänsä lakisääteinen määräaika palautettua hallintolainkäyttölain (586/1996) 61 §:n mukaan. Julkisen vallan käyttäjän toimintaa arvioitaessa voi tulla käsiteltäväksi myös argumentteja, jolloin erittäin painavien syiden perusteella on määrätty korvattavaksi varallisuusvahinkoja oikeussuhteen sopimuksenkaltaisten piirteiden tai vahingonkärsijän korvaustarpeen perusteella.<sup>368</sup>

Vahingonkorvauksen edellytyksiä arvioitaessa on katsottu, että neuvonnan tulee sisältää vahingonkorvauslain mukaisesti julkisen vallan käyttöä, ellei korvausvastuu synny erittäin painavien syiden perusteella. Viranomaisen antaman neuvonnan luonnetta julkisen vallan käyttönä on pohdittu vuosien varrella oikeuskirjallisuudessa laajasti. Julkisen vallan käytön määrittelylle on asetettu tiukkojakin edellytyksiä. Neuvontaa tai muun informaation jakamista ei aina ole katsottu julkisen vallan käyttämiseksi, vaikka kysymyksessä olisikin julkisen tehtävän hoitaminen.<sup>369</sup>

Korkein oikeus sitä vastoin on joutunut ottamaan vain harvoin kantaa julkisen vallan luonteeseen neuvontaan liittyvissä kysymyksissä. Vuoden 1989 niin sanottu työvoimaneuvojan tapaus oli merkittävä, koska julkisen vallankäytön tulkinta muodostui siinä uudentyyppiseksi lähtökohdiltaan. Pitkään tulkinta pohjautui siihen, että neuvon antanut viranomainen ei vastaa neuvon oikeellisuudesta. Perusteena pidettiin lähtökohtaa, että neuvon pyytäminen on vapaaehtoista ja että neuvon saatuaan asianomainen voi menetellä haluamallaan tavalla, koska neuvonta ei luo sitovaa menettelyohjetta.<sup>370</sup> Vuoden 1989 tapauksen pohjalta oikeuskäytännössä

---

368 *Hakalehto-Wainio* DL 2009, s. 592; *Kuusikko* DL 1999, s. 1027–1044. Ks. *KKO 1999:32* ja *KKO 1999:33*. Julkisyhteisön korvausvastuuta on arvioitu Wärtsilän-Meriteollisuutta koskevassa oikeustapauksessa. Valtiota sitoi julkinen lupaus, jonka antoivat valtion puolesta ministeri ja kansliapäällikkö ja jonka mukaan alihankkijat eivät jää vaille suoritusta. Valtio oli näin ollen vastuussa alihankkijoiden tappioista. Vahinko ei ollut syntynyt julkista valtaa käytettäessä. Korvausvastuu puhtaasta varallisuusvahingosta syntyi kuitenkin vahingonkorvauslain erittäin painavien syiden perusteella. Vahinko oli johtunut valtion tiedotustoimenpiteistä, jotka olivat osoittautuneet erheelliseksi. Tämän vuoksi valtio oli velvollinen korvaamaan vahingon. *KKO* perusteli päätöstään sillä, että on tärkeätä suojata luottamusta sitoumuksiin tai tietoihin, jotka annetaan tai jotka voidaan perustellusti ymmärtää annetuksi virkaa tai muuta julkista tehtävää hoidettaessa.

*Kuusikko* (2010, s. 76) pohtii myös virheellisten neuvojen seuraamusten vaikutuksia viranomaisen toimintaan. Laiminlyönti- ja virheellisyytapauksissa on vedottu siihen, että lainmukaiset minimivaatimukset on täytetty. Vahingonkorvaustapauksissa argumenttina on esitetty, että kohtuudella asetetut vaatimukset on täytetty tai että neuvonta ei ole ollut ollenkaan julkisen vallan käyttöä. Virheellisen neuvonnan vaaroja ei tulisi liikaa korostaa, jotta neuvonta olisi kattavaa ja riittävän laadukasta.

Ks. myös *Oikeusministeriön* selvitys puhdasta varallisuusvahinkoa koskevan sääntelyn uudistamistarpeesta 2002.

369 Ks. esim. *Kuusikko* 2000, s. 502–514, 530–559; *Hakalehto-Wainio* DL 2009, s. 587–605; *Hakalehto-Wainio* Oikeus 2009, s. 330–333; *Oikeusministeriö* 2010; *Halila* LM 1999, s. 742. *Laakso – Suviranta – Tarukannel* (2006 s. 158) katsovat, että julkisen vallan käyttämistä olisi ainoastaan tapauskohtainen neuvonta, joka on yhteydessä hallintopäätökseen. *Koillinen* (2012, s. 473–476) käsittelee myös viranomaisen antamia neuvoja ja vakiintunutta hallintokäytäntöä luottamusperusteena.

370 Työvoimaneuvojan tapauksessa (*KKO 1989:50*) valtio tuomittiin kuitenkin vahingonkorvauksiin työvoimaneuvojan antaman virheellisen neuvon vuoksi. Tuomion perusteluna on pidetty ensisijaisesti sitä, että hallinnon asiakkaan tosiasiallinen riippuvuusasema viranomaisesta on huomioitava paremmin.

muodostuneeseen vakiintuneeseen linjaan tuli muutos vuoden 2009 korkeimman oikeuden ratkaisussa (*KKO 2009:24*), jossa päädyttiin toisenlaiseen lopputulokseen viranomaisen neuvontaan liittyvässä tapauksessa<sup>371</sup>. Vaikka korkein oikeus onkin päätenyt erilaisiin lopputuloksiin vuosien 1989 ja 2009 ratkaisuisa, niin lähtökoh- ta on, että viranomaisen kanssa asioivalla, olkoonpa kyseessä yksityinen henkilö tai yritys, on pääsääntöisesti syy luottaa siihen, että neuvonta ja hallintotoimet ovat virheettömiä.

Oikeuskirjallisuudessa on kylläkin pohdittu, olisiko KKO:n ratkaisu ollut lop- putulokseltaan toinen, jos neuvon kohteena olisi ollut yksittäinen henkilö, jolle ei voida asettaa ainakaan yhtä korkeita huolellisuus- ja selonottovaatimuksia hänen asioidessaan viranomaisten kanssa kuin yrityksille<sup>372</sup>. Neuvon virheellisyyttä on käytännössä kuitenkin usein vaikea osoittaa, jollei kyse ole kirjallisesta neuvonnas- ta.<sup>373</sup> Käytännössä viranomaiselta saatu informaatio saattaa tietyissä olosuhteissa vaikuttaa hyvinkin tuntuvasti yksityisen oikeuksiin ja velvollisuuksiin<sup>374</sup>. Yritystu- kien myöntö- ja maksatusprosesseihin liittyvillä viranomaisten neuvoilla on suuri merkitys myös yritystukien takaisinperinnälle. Yritystukilainsäädännön ollessa suppeaa viranomaiselta saatu neuvonta korostuu tuen käyttöön liittyvissä asioissa ja tuensaajan menettelyssä. Lisäksi tuenhakijan ja -saajan on erittäin vaikeaa selvittää käytännössä sekä kansallisen- että EU-lainsäädännön takaisinperintäsäännöksiä niiden päällekkäisyyden ja osin ristiriitaisten säännöksiä takia.

*Halila* on arvioinut *KKO:n* ratkaisujen *1989:50* ja *1999:32* prejudikaattiarvoa. Kummassakin ratkaisussa on linjattu julkisen vallan käyttöä viranomaisen neuvonta-

---

Erityisesti sellaisissa tapauksissa, joissa hallinnon asiakkaalla ei ole vaihtoehtoja avun saamiseksi, hänen tulee voida luottaa viranomaiselta saamansa neuvon oikeellisuuteen. Kyseistä tapausta on pidetty luottamuksensuojaperiaatteen muotoutumisena suomalaisessa hallinto-oikeudessa.

371 Konsulaattitapauksessa korkein oikeus katsoi, että viranomaisen antama neuvonta on julkisen vallan käyttöä vain poikkeustapauksissa. Konsulaatin toimistosiihteeri ei käyttänyt julkista valtaa antaessaan konsulaatissa asioineelle yrityksen toimitusjohtajalle sähköpostitse virheellisen neuvon. Perusteena korkein oikeus katsoi, että neuvonta kyseisessä asiassa ei kuulunut toimistosiihteerin tehtäviin vaan hän välitti toiselta viranomaiselta saamansa tiedon eteenpäin hallinnon asiakkaalle. Virheellisen neuvon antanut toimistosiihteeri oli menetellyt huolimattomasti. Koska vahingonkorvauslain mukaisen 5 luvun 1 §:n mukaisen erityisen painavan synn vaatimus ei täyttenyt, yhtiön vaatimus niin sanotun puhtaan varallisuusvahingon korvaamisesta hylättiin. Korkein oikeus kuitenkin totesi, että sellaisissa tapauksissa, joissa neuvonta voidaan katsoa julkisen vallan käytöksi, on oleellista, muodostaako neuvonta olennaisen osan virkamiehen virkatehtävistä ja koskeeko neuvonta pakottavina sovellettavien säännösten ja määräysten sisältöä, kuten vuoden 1989 ratkaisussa. Toisena eroavaisuutena ratkaisujen välillä on se, että vuoden 1989 ratkaisu koski yksityisiä henkilöitä, kun taas vuoden 2009 ratkaisussa virheellisen neuvon oli saanut yritys. Kolmantena eroavana seikkana tapausten välillä voidaan pitää kysymystä, onko virheellisen neuvon saanut mieltänyt neuvon sitovaksi.

372 *Hakalehto-Wainio* DL 2009, s. 597; *Kuusikko* DL 2009, s. 706–716.

373 *Mäenpää* 2008, s. 158–160, *Kulla* 2018, s. 133. Ks. myös *Kuusikko* 2000, s. 481–520 viranomaisen vahingonkorvausvastuusta virheellisestä tai puutteellisesta neuvonnasta.

374 *Hakalehto-Wainio* DL 2009, s. 594.

ja informaatiotoiminnassa sekä erittäin painavat syyt -tunnusmerkistöä<sup>375</sup>. Halilan mukaan ratkaisuihin liittyvät luottamuksensuoja- ja oikeusturvanäkökohdat ovat huomionarvoisia tekijöitä, mutta niiden käyttäminen edellyttää kurinalaisuutta ratkaisutoiminnassa, jotteivat ne ala elämään oikeussäännöistä riippumatonta elämää. Näin ei ole kuitenkaan käynyt kyseisissä tapauksissa. Myöskään viranomaisen neuvontaa ei ole ulotettu koskemaan kaikkea informaatiota, jota julkinen valta antaa. Ratkaisut ovat siinä mielessä merkityksellisiä, että vahingonkorvausvelvollisuuden ulottaminen tätä laajemmalle edellyttäisi uutta prejudikaattia.<sup>376</sup>

Viranomaisen antaman neuvonnan maksuttomuudesta on käyty paljon keskustelua oikeudellisissa kirjoituksissa sekä julkisuudessa. Hallintolain valmisteluvaiheessa hallintovaliokunta yhtyi muutoin hallituksen esitykseen hallintolaiksi (HE 72/2002 vp) mutta katsoi lisäksi, että hyvään hallintoon kuuluu erottamattomasti oikeus saada neuvontaa ilman erityisiä kustannuksia, ja tämän johdosta ehdotti lisättävän hallintolain 8 §:ään uutena virkkeenä: ”*Neuvonta on maksutonta.*” Hallintovaliokunnan ehdotus hyväksyttiin lopulliseen lakiin.<sup>377</sup> Eduskunnan oikeusasiamies on antanut viranomaisille erityisesti puhelinpalvelujen maksullisuudesta lukuisia ratkaisuja, jotka ovat perustuneet hallintolain kyseiseen säännökseen.<sup>378</sup>

Valtionavustuslain 37 §:ssä säädetään viranomaisen oikeudesta antaa teknisluonteisia ohjeita muun muassa valtionavustuksen hakemiseen, maksamiseen, avustuksen kirjanpitovaatimuksiin sekä valtionavustuksen käyttöön ja valvonnan toteuttamiseen. Teknisluonteisiksi ohjeiksi katsotaan erilaiset lomakkeet ja hakuoppaat sekä

---

375 Erittäin painavat syyt -tunnusmerkistö käsittää hyvin laajan skaalan argumentteja korvausvastuun arvioinnissa. Oikeuskäytännössä merkittävän ryhmän muodostavat tilanteet, joissa on arvioitu jollakin tavoin hyvän tavan vastaiseksi luettavaa menettelyä, ja sillä näyttää olleen voimakas erittäin painavien syiden käsillä olo puoltava seikka. (*Oikeusministeriö* 2002, s. 7–8.)

376 *Halila* LM 1999, s. 742–744. Ks. myös *Kuusikko* (2010, s. 73–76) virheellisen neuvon ja luottamuksensuojan suhteesta.

377 *HaVM* 29/2002 vp, s. 8; *Mäenpää* (2016, s. 163–164) toteaa perustellusti, että viranomaisen tavanomaisesta toiminnasta ei voida periä maksua, koska tällainen toiminta kuuluu viranomaisen yleisiin menettelyvelvoitteisiin ja on osa hyvää hallintoa. Viranomaisen antaman neuvonnan maksullisuus on aihetta ottaa harkittavaksi vain silloin, kun neuvonta on tavanomaista laajempaa ja siitä aiheutuu merkittäviä kustannuksia (*Kulla* 2018, s. 131). Ks. myös *Kuusikko* (2000, s. 386–405; 2010, s. 66) maksuttoman ja maksullisen neuvonnan rajoista.

378 Ks. esimerkiksi ympäristöministeriön hallinnonalan puhelinpalvelujen maksullisuudesta *AOA* 1766/4/07 (27.3.2007) ja ensimmäinen oikeusasiamiehen kannanotto seurakuntayhtymien puhelinpalvelujen maksullisuudesta *EOA* 273/4/09 (30.12.2010). Tämän lisäksi oikeusasiamies on antanut huomautuksia muun muassa oikeusministeriölle, maa- ja metsätalousministeriölle sekä Metsähallitukselle, koska ne olivat oikeusasiamiehen ratkaisujen pohjalta laiminlyöneet velvollisuutensa ja koska puhelinpalvelu ei edelleenkään täyttänyt neuvonnan maksuttomuuden vaatimuksia (*EOA* 347/4/09, *EOA* 763/4/09 ja *EOA* 1520/4/09, 30.12.2010). Lisäksi oikeusasiamies on saattanut kaikkien ministeriöiden tietoon kirjeen, jossa todettiin, että viranomaisten puhelinpalvelujen maksuttomuudessa olevat puutteet tulee korjata hallintolain 8 §:n mukaisesti (*AOA* 1311/2/08, 28.5.2008). Vielä vuonna 2017 viranomaisen palvelujen maksullisuudesta on tehty kanteluita oikeusasiamiehelle. Tämän perusteella oikeusasiamies pyysi Kelalta selvitystä puhelinpalveluun jonottamisen maksullisuudesta ja antoi asiasta päätöksen (*EOAK*/2879/2017, 19.6.2017).

niihin liittyvät ohjeet. Huomioitavaa on, että viranomaisen antamat ohjeet eivät ole avustuksen hakijaa tai saajaa oikeudellisesti sitovia. Ohjeiden tarkoituksena on opastaa avustuksen hakijaa tai saajaa oikeaan menettelyyn ja esittämään oikeat ja riittävät tiedot asian käsittelemiseksi ja ratkaisemiseksi.<sup>379</sup> Ohjeiden tarkoituksena on myös yhdenmukaistaa avustuksen käsittelyprosessia. Avustuksen hakija tai saaja voi tietyn avustusmuodon osalta varmistua, mihin hän on oikeutettu tai velvoitettu avustuksen käsittelyprosessissa. Toisaalta viranomainen voi varmistua siitä, että käsittelyprosessia koskeva ohjeistus on yhdenmukainen kaikille hakijoille riippumatta avustuksen hakijan tai saajan alueellisesta sijainnista.

Yritystukea koskeva kirjallinen hakemus avustuksen saamiseksi on toimitettava ennen hankkeen aloittamista ELY-keskukseen. Mikäli avustushakemus on toimitettu vasta hankkeen aloittamisen jälkeen, hakemus tulee hylätä liian myöhään jätettynä. Yritystukilainsäädäntö ei sisällä hankkeen aloittamisesta tarkempia säännöksiä. Tämän vuoksi työ- ja elinkeinoministeriö antoi ohjeen valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetun lain ja valtioneuvoston asetuksen täytäntöönpanosta, jonka mukaan hanke on katsottu aloitetuksi, kun hanketta koskeva sopimus tai tilaus on tehty, hankinta on jo toimitettu tai hanketta koskeva maksu on suoritettu. Poikkeuksena voidaan avustuksen piiriin kuitenkin hyväksyä ennen hankkeen aloittamista syntyneet suunnittelukustannukset, arkkitehdin palkkio ja rakennuspiirustus-, sähkösuunnittelu- ja lvi-suunnittelukustannukset.<sup>380</sup> Nämä toimenpiteet on katsottu sellaisiksi hankkeen laajuuden ja suuruuden selvittämisestä aiheutuneiksi kustannuksiksi, jotka eivät merkitse vielä hankkeen varsinaista aloittamista. Huomioitavaa kuitenkin on, että vaikka työ- ja elinkeinoministeriön antama ohje sisältääkin reunaehdot hankkeen aloittamisajankohdan määrittämiselle, niin hankkeen aloittamisen arviointi perustuu aina viranomaisen suorittamaan tapauskohtaiseen harkintaan. Seuraavat KHO:n oikeustapaukset liittyvät maaseudun kehittämishajonnan 2007–2013 mukaisiin yrityksen investointitukiin. Sovellettavat säännökset johdetaan eri laeista, vaikkakin yritystuki- ja maaseudun yritystukisäännökset ovat analogisia keskenään.

*KHO 2013:50:* Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus oli keskeyttänyt elinkeinonharjoittajalle Manner-Suomen maaseudun kehittämishajonnan 2007–2013 mukaisena yrityksen investointitukena laivan hankintaan myöntämänsä tuen maksamisen sillä perusteella, että kauppakirjaluonnoksen ja tilitietojen mukaan käsiraha oli maksettu, ennen kuin tukihakemus oli tullut vireille. Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta oli hylännyt elinkeinonharjoittajan valituksen. KHO kumosi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan päätökset sillä perusteella, että elinkeinonharjoittajan suorittamaa varausmaksua ei voitu pitää

379 HE 63/2001 vp, s. 66.

380 Työ- ja elinkeinoministeriö 2010, s. 9.

käsirahana eikä ensimmäisenä maksueränäkään, koska se tilitettiin myyjälle vasta, kun kaikki kaupan veloitteet oli myyjän taholta täytetty. KHO toteaa edelleen, että hankintaa koskevalla tilauksella ja sopimuksella on tietty ero. Luonnoskauppari ei saa aikaan tilausta eikä sopimusta, vaikka luonnoksessa on ollut myyjän allekirjoitus. Sopimus syntyy vasta sen jälkeen, kun kummatkin osapuolet ovat siihen sitoutuneet eli allekirjoittaneet sen. Myöskään aluskauppaan liittyvän varausmaksun maksamisella ostaja ei ole sitoutunut mihinkään. Pelkkä maksu ei saa aikaan sopimusta. Aluksen hankintaa ei näin ollen ollut aloitettu ennen tukihakemuksen tekemistä.

Kyseessä olevaan oikeustapaukseen sovellettiin valtioneuvoston maaseudun yritystoiminnan tukemisesta antamaa asetusta (632/2007), jonka 39 §:n mukaan hankkeen aloittamiseksi katsotaan, kun hankittaessa kone, laite tai muu käyttöomaisuuteen kuuluva esine tai oikeus tilaus on tehty tai lopullinen sopimus hankinnasta on allekirjoitettu tai esineen tai oikeuden hankintahinta on maksettu, jos tilausta tai hankintasopimusta ei edellytetä. Huomioitavaa on, että hankkeen aloittamiskielto on ehdoton säännös, jonka osalta viranomaisella ei ole harkintavaltaa.

*KHO 2011:108.* ELY-keskus oli tulkinnut virheellisesti maaseudun kehittämiseen myönnettävistä tuista annettua lakia hankkeen aloittamisajankohdasta. Ennen maksatushakemuksen vireille tuloa tehty tilausvahvistus ja ensimmäisen maksuerän suorittaminen eivät suoraan johda hankkeen aloittamiseen rakentamiseen liittyvissä toimenpiteissä. Tämän vuoksi KHO kumosi ja palautti asian ELY-keskukselle uudelleen käsiteltäväksi.

Uuden yritystukilain (9/2014) 15 §:n 2 momentissa säädetään niin ikään, että avustusta on haettava ennen hankkeen aloittamista. Sekä yritystukilain että uuden yritystukilain hallituksen esityksissä perusteltiin säännöstä samalla tavoin: ”Tällä vaatimuksella pyritään välttämään avustuksen myöntämistä sellaiseen hankkeeseen, jonka toteuttamiseen avustuksen myöntämisellä ei ole merkitystä”<sup>381</sup>. Tällä tarkoitetaan, että jos hanke on jo käynnissä tukea haettaessa, niin se olisi toteutettu joka tapauksessa riippumatta julkisen tuen saamisesta. Tällöin julkisen rahoituksen vipuvoimaa ei katsota tarpeelliseksi vaan rahoitusta pyritään myöntämään sellaisiin hankkeisiin, jotka olisivat jääneet toteuttamatta tai jotka olisi toteutettu vähäisemmässä laajuudessa ilman tukea. Uuden yritystukilain 15 §:n 3 momentin mukaan tarkempia säännöksiä avustuksen hakemisesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Epäjohdonmukaisuuksia vähentääkseen ja viranomaisen harkintavaltaa ohjatakseen valtioneuvosto antoi asetuksessa valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi (716/2014) uuden pykälän 17 koskien hankkeen aloittamista:

---

381 HE 162/2006 vp, s. 27; HE 174/2013 vp, s. 19.

”Hankkeen aloittamiseksi katsotaan:

- 1) hanketta koskevan sopimuksen tai tilauksen tekeminen;
- 2) hankkeen rakennustöiden aloittaminen;
- 3) hankinnan toimitus;
- 4) hankintaa koskeva maksu;
- 5) muu sitoumus, joka tekee hankkeen toteuttamisesta peruuttamattoman.

Hankkeen aloittamiseksi ei katsota hankkeen esivalmisteluun liittyviä toimenpiteitä.

Avustuksen myöntämisen edellytyksenä on, että hankkeen menot ovat aiheutuneet hanketta koskevan päätöksen mukaisena toteuttamisaikana lukuun ottamatta hankkeen esivalmistelusta aiheutuneita menoja.”

Lähtökohtaisesti asetuksen 17 § vastaa pitkälti työ- ja elinkeinoministeriön ohjetta valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetun lain ja valtioneuvoston asetuksen täytäntöönpanosta<sup>382</sup>. Soveltamishankaluuksia voinee aiheuttaa kyseisen pykälän 5 kohta muu sitoumus, joka jättää viranomaiselle suhteellisen laajan harkintavallan tapauskohtaisesti päätettäväksi. Työ- ja elinkeinoministeriön antama ohje valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetun lain ja valtioneuvoston asetuksen soveltamisesta koskien ohjelmakautta 2014–2020 ei sisällä myöskään tarkennusta siitä, mitä muulla sitoumuksella voidaan tarkoittaa<sup>383</sup>.

Tuenhakijan on syytä kiinnittää huomiota siihen ajankohtaan, jolloin hankkeeseen liittyvät toimenpiteet aloitetaan, vaikka viranomaisen tulkintarajoja onkin pyritty täsmentämään ohjelmakaudella 2014–2020. Tässä yhteydessä on huomattava, että ohjelmakaudella 2007–2013 esiintyi useissa hankkeissa ongelmia hankkeen aloittamisajankohdassa. Kun hankkeen aloittamisajankohta tulee selvitettyväksi vasta maksatusvaiheessa, hankkeen toteutus voi olla edennyt pitkälle ja kustannuksia on kertynyt huomattavasti. Tuen takaisinperintä tai maksamisen lopettaminen on tällöin merkittävä riski, jos hanke katsotaan aloitetuksi ennen tuen myöntämistä.

Asianosaisen oikeudet turvataan viranomaisen suorittaman tarkastuksen yhteydessä hallintolain 39 §:n tarkastussäännöksellä. Erityislakina noudatettava yritystukilaki sisältää erityisesti avustuksen saajalle asetettavia velvollisuuksia tarkastuksessa. Hallintolain tarkastussäännös sen sijaan sisältää viranomaiselle asetettavia velvollisuuksia tarkastuksen asianmukaiseksi suorittamiseksi, ja sen voidaan katsoa parantavan yritystuen saajien oikeusturvaa. Yritystukiin kohdistuvissa tarkastuksissa hallintolaki tulee sovellettavaksi, siltä osin kuin yritystukilaissa ei ole erikseen säännöksiä asiasta.

---

382 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2010.

383 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2015, s. 1.

Hallintopäätöksen perusteleminen säädetään hallintolain 45 §:ssä. Säännöksen mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun, sekä on mainittava sovelletut säännökset. Perusteluvollisuuden merkitys on korostunut perustuslain 21 §:ssä säädetyn hyvän hallinnon takeena<sup>384</sup>. Hallintovaliokunta ehdotti viranomaisen harkintavallan kaventamista ja perusteluvollisuuden korostamista siten, että hallintolain 45 §:n 2 momenttiin lisätään kohta 5, jossa päätöksen perustelematta jättäminen voidaan tehdä vain erityisestä syystä, jos se on ilmeisen tarpeetonta. Kyseinen kohta hyväksyttiin lopulliseen hallintolakiin.<sup>385</sup>

Yritystukilain nojalla tehtäviä tukipäätöksiä koskee hallintolain 45 §:n perusteluvollisuus kaikilta osin. Yritystukipäätösten perusteluissa tulee esittää sekä tosiasia-perustelut että oikeudelliset perustelut eli tuenhakijalle tulee käydä selkeästi ilmi, miten oikeussäännöstöä on sovellettu juuri kyseiseen tapaukseen. Yritystukien oikeudellisiin perusteluihin luetaan myös työ- ja elinkeinoministeriön ohje valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetun lain ja valtioneuvoston

---

384 Koivisto on tutkinut väitöskirjassaan ”Hyvän hallinnon muunnelmat – Julkisoikeudellinen tutkimus” hyvän hallinnon muunnelmia diskurssin käsitteen avulla. Koivisto arvioi, että päätöksen perusteluvollisuus ei ole johdettavissa suoraan loogisesti hyvän hallinnon käsitteestä, vaikka hyvän hallinnon toteuttamisesta on säädetty perustuslain 21 §:ssä. Perusteluvollisuus nojautuu oletuksille, että hallinnossa tehdään päätöksiä, joiden perustelut edistävät hyväksyttävyyttä, ja että hallinnon on taas oltava hyväksyttävää. Vaatimus hyvästä hallinnosta perustuu siis oletukseen, että hallinto on tärkeää eikä sitä voida paeta. Ihmisiä on helpompi hallita, kun hallinto on hyväksyttävää. Taustaoletuksena tälle on taas hallinnon välttämättömyys. Vallankäytön pakkoluonnetta ja väistämättömyyttä peittää se, että hallinto nimetään hyväksi tai jopa oikeudeksi tähän hyvään hallintoon. Joka tapauksessa kansalaisten on siedettävä hallintoa, olipa se hyvää tai ei, koska se on pakkoon perustuvaa valtaa. Hallinnon asiakas ei voi kääntyä kilpailijan puoleen ollessaan tyytymätön hallintoon. (Koivisto Oikeus 2011, s. 389.)

385 *HaVM 29/2002 vp*, s. 9–10. Oikeuskirjallisuudessa korostetaan, että perusteleminen poikkeamista tulee soveltaa tiukasti. Sekä erityisen syyn että ilmeisen tarpeettomuuden tulee täytyä, jotta kyseistä lainkohtaa voidaan soveltaa. Syy on vaadittaessa ilmoitettava asianosaiselle, jos perusteluja ei esitetä. Tarpeettomuutta arvioitaessa tulee ottaa huomioon asianosaisen oikeusturva ja tiedonsaannin tarve. (Mäenpää 2016, s. 314; Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 343–344.)

*Hurskainen* (2003, s. 131) toteaa perustellusti päätöksen perustelujen puolesta: ”Mitä vähemmän säännelty oikeustila on ja mitä suurempi harkintavalta päättäjällä on, sitä merkittävämpi on päätöksen perustelujen selkeä ja läpinäkyvä käyttö. Pääasiallisten seikkojen ja vähemmän tärkeiden seikkojen virheellinen käyttö voivat merkitä jopa harkintavallan väärinkäyttöä.” Vrt. siihen, että aiempina vuosikymmeninä päätösten perusteleminen ei pidetty välttämättöminä.

Mm. *Merikoski* (1968, s. 150–151) pohti perustelujen tarkoitusta. Ensiksi perustelut voivat ohjata ja ravita oikeuskäytäntöä ja -tiedettä. Toiseksi asian ratkaisevalle viranomaiselle perusteluvollisuus voi olla koetinkivi, joka estää häntä päätyvästä väärään ratkaisuun. Kolmanneksi perusteluilla voi olla suuri merkitys asianosaiselle oikeusturvan kannalta.

*Jukarainen* (2013, s. 20–21) on pohtinut tilannetta, jossa päätöksessä ei ole esitetty perusteluita, vaikka vakiintuneeseen käytäntöön on tullut muutos, ja jossa asianosainen voi hakea päätökseen muutosta hallintotuomioistuimessa. Valittajan oikeussuojan kannalta tilanne on ongelmallinen, koska valittajan on esitettävä perustelut vaatimukselleen. Jotta tämä on mahdollista, tulisi valittajan tietää päätöksen perustelut. Tällaisessa tilanteessa hallintotuomioistuimen rooli korostuu valittajan oikeusturvan takaajana.



asetuksen täytäntöönpanosta sekä ELY-keskuksen tekemät rahoituslinjaukset. Yritystukilain nojalla myönnetty avustukset ovat harkinnanvaraisia ja perustuvat monilta osin tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Perusteluihin tulee kiinnittää huomiota erityisesti kielteisissä päätöksissä, jotta tuenhakija voi arvioida tarvettaan hakea päätökseen muutosta.<sup>386</sup>

Yritystuen hakija voi tehdä viranomaiselle joko rahoitushakemuksen tai maksushakemuksen. Käytännössä edun suovissa päätöksissä päätöksen perustelut ovat joko hyvin minimaaliset tai niitä ei ilmoiteta ollenkaan. Jos hakijan hakemus hyväksytään täysin samankaltaisena kuin hakija on itse sen esittänyt, ei päätöksen perusteluvollisuutta hakijan oikeussuojan kannalta ole. Tällöinkin päätöksessä täytyy käydä ilmi, mitä ehtoja tuen myöntämiseen sisältyy ja mitä ehtoja tuen maksamiseen liittyy, kuten esimerkiksi tuensaajan ilmoittamisvelvollisuus hankkeen muutoksista. Lisäksi päätöksessä pitää ilmoittaa riittävän yksilöidysti seuraamukset tukilainsäädännön ja rahoituspäätöksen ehtojen laiminlyönnistä.

Kielteisen tai osittain kielteisen päätöksen perustelut täytyy esittää tarkasti ja riittävän laajasti, jotta kaikki asiaan vaikuttavat seikat tulevat tuenhakijan tietoon. Lähtökohtaisesti voidaan ajatella, että perustelut ovat esitettävissä yksiselitteisesti sellaisissa tapauksissa, joissa tuki hylätään suoraan lainvastaisena, kuten silloin, kun tuen myöntämisen edellytykset eivät täyty tai hanke ei sisälly rahoitettavaan toimintaan. Riittävien perusteluiden esittäminen tuenhakijan oikeusturvan varmistamiseksi voi olla viranomaiselle haasteellista tapauksissa, joissa kielteisen tukipäätöksen perustelut pohjautuvat rahoituslinjauksiin tai vakiintuneisiin menettelytapoihin. Näissä tilanteissa moni tuenhakija voi ajatella, että kielteisen tukipäätöksen perustelut ovat riittämättömät ja ettei ole edes olemassa perusteita, joihin vedota muutoksenhaussa. Tästä johtuen tukiviranomaisen tulee kiinnittää entistä enemmän huomiota perusteluiden riittävyteen, jotta perustuslain ja hallintolain viranomaiselle asettamat velvollisuudet tulevat täytetyiksi ja hallinnon asiakkaan oikeusturva tulee taatuksi.

Ohjelmakaudella 2007–2013 sovellettiin yritystukipäätösten tiedoksiannossa yleisesti tavallista tiedoksiantoa eli päätös voitiin lähettää postitse tavallisena kirjeenä (yritystukilaki 31 §). Saantitodistuksen käyttö oli suositeltavaa esimerkiksi maksatuksen keskeyttämistä ja lopettamista koskevissa päätöksissä sekä takaisinperintäpäätöksissä.

Ohjelmakautta 2014–2020 koskevan uuden yritystukilain ulkopuolelle on kokonaan jätetty päätöksen tiedoksiantoa koskeva pykälä eikä lainvalmistelussakaan asiaa ole huomioitu millään tavoin. Sitä vastoin ohjelmakautta 2014–2020 koskevan työ- ja elinkeinoministeriön ohjeen mukaan valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetun lain nojalla tehty päätös voidaan antaa tiedoksi hallintolain 59 §:n mukaisesti tavallista tiedoksiantoa käyttäen. Todisteellisesta tiedoksiantotavasta

---

386 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2010, s. 16–17.

todetaan, että jatkossakin voidaan käyttää tiedoksiantotapana saantitodistusmenetelyä. Ohjeen mukaan saantitodistuksen käyttö on suositeltavaa velvoittavissa päätöksissä, kuten maksatuksen keskeyttämisestä ja lopettamista koskevissa päätöksissä sekä takaisinperintäpäätöksissä.<sup>387</sup>

Ohjelmakaudella 2014–2020 uudessa yritystukilaissa ei ole säädetty päätöksien tiedoksiannosta. Tällöin erityislainsäädännön puuttuessa sovellettaviksi tulevat yleislakina hallintolain tiedoksiantoa koskevat säännökset. Perustuslain 107 § sisältää lakia alempiasteisten säädösten soveltamisrajoituksen. Lainsäädännön nojalla annetut alemmanasteiset säännökset eivät saa olla ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, eikä niitä saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Kyseisessä ministeriön päätöksellä annetussa hallinnon sisäisessä ohjeessa on hallintolain kanssa ristiriidassa oleva määräys. Hallintolain 60 §:n mukaan velvoittavissa päätöksissä tulee käyttää todisteellista tiedoksiantoa, eikä hallintolain 59 §:n tavallisen tiedoksiannon käyttäminen ole näin ollen mahdollista. Tämän seurauksena voidaan todeta, että kyseisen ohjeen päätöksen tiedoksiantoa koskeva määräys on lainvastainen eikä sitä voida soveltaa viranomaisessa.

Sähköisen asioinnin yleislakina on laki *sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa* (13/2003), jota sovelletaan muun muassa hallintoasian sähköiseen vireillepantoon, käsittelyyn ja päätöksen tiedoksiantoon, jollei muualla laissa toisin säädetä. Viranomaisen tekemä hallintopäätös tai muu asiankäsittelyä koskeva sähköinen asiakirja voidaan antaa asianosaiselle tiedoksi myös sähköisesti<sup>388</sup>. Sähköinen tiedoksianto voidaan toimittaa sähköpostitse, tekstiviestillä tai muulla sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä, ei kuitenkaan telekopiolaitteella eikä puhelinviestillä. Sähköinen tiedoksianto voi tapahtua todisteellisena tai tavallisena tiedoksiantona. Sähköinen tiedoksianto edellyttää aina asianosaisen suostumusta. Viranomaisen ei voi siten yksipuolisesti päättää sähköisen tiedoksiannon käyttämisestä. Asianosaisen suostumukseksi ei voida pelkästään katsoa sitä, että asia on laitettu vireille sähköisesti tai että asianosainen on ilmoittanut yhteystiedokseen esimerkiksi sähköpostiosoitteen, vaan suostumuksen on oltava nimenomainen.<sup>389</sup>

387 Dnro TEM/1012/03.01.04/2015; Päivitetty ohje Dnro TEM/2431/03.01.04/2017.

Ks. *Vaasan HaO 23.11.2015 15/0323/2*. ELY-keskus oli tavallisena tiedoksiantona lähetetyllä kirjeellä asettanut elinkeinonharjoittajalle EU:n liikenteenharjoittaja-asetuksen 13 artiklan mukaisen määräajan vakavaraisuutta koskevan puutteen korjaamiseksi. Määräajan päätyttyä ELY-keskus peruutti pysyvästi osakeyhtiölle myönnetty joukkoliikenneluvat. Hallinto-oikeus katsoi, että joukkoliikennelain mukaisen luvan peruuttaminen voi vaikuttaa olennaisesti luvanhaltijan elinkeinon harjoittamiseen. Koska luvan myöntämisessä havaitun virheen korjaaminen määräajassa oli edellytys luvan myöntämiselle, ELY-keskuksen olisi tullut antaa kirje tiedoksi elinkeinonharjoittajalle todisteellisesti hallintolain 60 §:ssä säädettyllä tavalla eikä hallintolain 59 §:n mukaisesti tavallisena tiedoksiantona. ELY-keskuksen päätös oli näin ollen kumottava ja asia oli palautettava sille uudelleen käsiteltäväksi.

388 Laki *sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnasta* (13/2003, myöh. SAVL).

389 Suostumukselle ei haluttu antaa lain valmistelutöissä erityisiä muotovaatimuksia. Oleellista on, että asianosainen ymmärtää, että tiedoksianto voidaan toimittaa hänelle sähköisesti. Asianosaisen suostumus

Tavallinen sähköinen tiedoksiantoasiakirja voidaan antaa tiedoksi asianomaiselle sähköisenä viestinä hänen suostumuksellaan. Jos kuitenkin asianomaisen yksityisyyden suojaaminen, muu erityinen suojan tai suojelun tarve taikka oikeuksien turvaaminen sitä edellyttää, asiakirjan tiedoksiantoon on sovellettava, mitä 18 §:ssä tai tiedoksiannosta muutoin säädetään. Asiakirja katsotaan annetun tiedoksi kolmantena päivänä viestin lähettämisestä, jollei muuta näytetä (SAVL 19 §). Asiakirjan tiedoksiantoajan lyhyttä perusteltiin lain valmistelutöissä sähköisen asioinnin joutuisuuden takia verrattuna hallintolain vastaavaan säännökseen tavallisesta tiedoksiannosta (HL 59.2 §), jonka mukaan asian tiedoksiannon katsotaan tapahtuneen seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä, jollei muuta näytetä.<sup>390</sup>

Päätös, joka lain mukaan toimitetaan postitse saantitodistusta vastaan tai muuten todisteellisesti, voidaan asianomaisen suostumuksella antaa tiedoksi myös sähköisenä viestinä, ei kuitenkaan telekopiona tai vastaavalla tavalla<sup>391</sup>. Todisteellinen sähköinen tiedoksianto toteutetaan siten, että viranomaisen ilmoittaa asianomaiselle, että asiakirja on asianomaisen tai tämän edustajan noudettavissa viranomaisen osoittamalta yhteydeltä eli toisin sanoen palvelimelta, tietokannasta tai muusta tiedostosta. Asianomaisen tai tämän edustajan on tunnistauduttava päätöstä noutaessaan. Tunnistautumisessa tulee käyttää tunnistautumistekniikkaa, joka on tietoturvallinen ja todisteellinen (SAVL 18 §)<sup>392</sup>.

Jos päätöstä ei ole noudettu seitsemän päivän kuluessa viranomaisen lähettämästä ilmoituksesta, noudatetaan hallintolain 59 §:n mukaista tavallisen tiedoksiannon määräaika tai 60 §:n todisteellisen tiedoksiannon mukaisia määräaikoja. Tiedoksiantoa käytettäessä tulee ottaa huomioon, onko kyseessä velvoittava päätös,

---

voi koskea yksittäistä asiaa, tai se voidaan antaa yleisesti. Suostumus voidaan todentaa esimerkiksi siten, että sähköisessä lomakkeessa on erityinen kohta, jossa henkilö voi ilmoittaa halutun tiedoksiantotavan tai muuttaa aikaisemmin ilmoittamaansa tiedoksiantotapaa. Samoin ainoastaan sähköisen yhteystiedon ilmoittaminen asiaa vireille pantaessa voidaan katsoa suostumukseksi sähköiseen tiedoksiantoon. (*HE 17/2002 vp*, s. 45; *HE 111/2010 vp*, s. 6.)

*KHO:n ratkaisussa 6.9.2018 T 4025* katsottiin, ettei viranomaisen ollut menetellyt lainvastaisesti, koska oli käyttänyt valittajan ilmoittamaa sähköpostiosoitetta sähköisen asiointipalvelun kautta pyydettyä lisäselvitystä hakemukseen. Valittajan katsottiin antaneen suostumuksensa siihen, että täydennyspyyntö voidaan lähettää hänelle sähköisenä viestinä. Koska valittaja ei ollut täydentänyt hakemustaan eikä ollut muutoinkaan yhteydessä viranomaiseen asian selvittämiseksi, viranomaisen oli hylännyt valituksen sillä perusteella, ettei ollut saanut asian selvittämiseksi vaadittuja lisätietoja.

390 Asian tiedoksiantoaika lisättiin SAVL:iin vuonna 2010. *HE 111/2010 vp*, s. 6–7. Vrt. joissakin erityissäännöksissä, kuten julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa 1397/2016, tiedoksisääntöä katsotaan tapahtuneen silloin, kun sähköinen viesti on lähetetty.

391 Lain esitöissä (*HE 111/2010 vp*, s. 6) painotettiin, että sähköistä todisteellista tiedoksiantomenettelyä olisi käytettävä vain sellaisissa tilanteissa, joissa tiedoksianto on muun lain mukaan toimitettava esimerkiksi postitse saantitodistusta vastaan. Näin ollen tavallisella kirjeellä tiedoksi annettavissa olevat asiakirjat voitaisiin antaa tiedoksi tavallisella sähköisellä tiedoksiannolla, vaikka tiedoksi annettavana olisi päätös, jonka tiedoksiannosta alkaisi kulu määräaika tai jonka voimaantulo vaatisi tiedoksiannon.

392 SAVL:n 18 §:ää (534/2016) muutettiin poistamalla viittaus vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetussa laissa tarkoitettuun tunnistusvälineeseen ja laatuvarmenteeseen.

jolloin tulee noudattaa todisteellista tiedoksiantoa, vai voidaanko soveltaa tavallista tiedoksiantoa.<sup>393</sup>

Uuden yritystukilain nojalla annettu päätös voidaan antaa tiedoksi sähköisesti noudattaen, mitä säädetään sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 18 ja 19 §:issä (13/2003). Yritystukilain nojalla tehdyt myöntö-, maksatus- ja takaisinperintäpäätökset voidaan antaa asianosaisen suostumuksella tiedoksi ELY-keskusten yritystukien sähköisessä asiointipalvelussa, johon kirjaudutaan Verohallinnon ylläpitämällä Katso-organisaatiotunnisteella.<sup>394</sup> Sähköisessä tiedoksiantossa velvoittavien päätösten, kuten takaisinperintäpäätösten, osalta noudatetaan todisteellista sähköistä tiedoksiantoa, ja muiden päätösten osalta voidaan käyttää tavallista sähköistä tiedoksiantoa.<sup>395</sup>

### 3.5.3 Kokoavia näkökohtia

Yritystukiprosessi muodostaa kokonaisuuden, jonka osa-alueina voidaan esittää yksinkertaisuudessaan tuen hakeminen, tuen myöntäminen, tuen maksaminen ja mahdolliset seuraamukset eli niin sanotut korjaavat toimenpiteet. Yritystuen hakeminen, myöntäminen ja maksaminen pohjautuvat erityisesti kansalliseen lainsäädäntöön ja oikeuskäytäntöön, joiden on kuitenkin pysyttävä EU-oikeuden asettamissa hyväksyttävyyden rajoissa. Takaisinperintäprosessin perusteet johtuvat aina myöntö- ja maksatusprosesseista siihen saakka, kunnes investointihankkeiden pysyvyyden vaatimukset tulevat täytetyiksi tai hankkeeseen sisältyviä tukikelvottomia kustannuksia ilmenee.

Yritystuen hakijan ja/tai saajan on syytä huomioida hakemisprosessiin liittyvien muotomääräysten lisäksi rahoitushakemuksen vireille tulon ajankohta. Kirjallinen hakemus on toimitettava ennen hankkeen aloittamista ELY-keskukseen. Jos hanke aloitetaan ennen hakemuksen vireille tuloa, hakemus tulee hylätä liian myöhään jätettynä. Maksatushakemuksen hallinnollisten tai paikan päällä tehtyjen tarkastusten yhteydessä on kuitenkin esiintynyt ongelmia hankkeen aloittamisajankohdasta. Tuensaaja esittää hankkeeseen liittyvät kustannukset tarkastettavaksi maksatushakemuksessa, jolloin viranomaisen tarkastaa, että kustannukset kohdistuvat rahoituspäätöksessä määriteltyn hankkeen toteuttamisajankohtaan. Jos kustannus on syntynyt ennen hankkeen aloittamispäivämäärää ja kyseessä on sellainen kustannus, joka merkitsee hankkeen varsinaista aloittamista, hanke voidaan hylätä kokonaan. Tällöin jo maksettu tuki voidaan periä takaisin korkoineen. Hankkeen aloittami-

393 Ks. sähköisestä tiedoksiannosta *Voutilainen* 2009, s. 313–314; *Voutilainen* 2006, s. 290–294; *Mäenpää* 2008, s. 247.

394 <https://www.ely-keskus.fi/web/ely/yritystukien-sahkoinen-asiointi>.

395 TEM:stä 9.10.2018 saadun tiedon mukaan yritystuissa siirrytään vaiheittain täysin sähköiseen menettelyyn, mukaan luettuna sähköiseen tiedoksiantoon. Myöntö- ja maksatuspäätösten osalta sähköiseen tiedoksiantoon siirrytään 5.11.2018 lukien, ja esimerkiksi takaisinperintäpäätösten osalta muutokset on tarkoitus toteuttaa alkuvuodesta 2019.

nessa ennen rahoituspäätöksen hyväksymistä liittyy riski tuen takaisinperintään. Tuenhakijan on syytä huomioida, että kustannukset, jotka ovat syntyneet ennen hankkeen toteuttamisajankohtaa ja jotka merkitsevät hankkeen varsinaista aloittamista voivat johtaa jo maksetun tuen takaisinperintään.

Yritystukiprosessia sääntelee erityislakina yritystukilaki ja -asetus, jotka eivät sisällä juurikaan menettelyyn liittyviä säännöksiä. Yleislakeina sovelletaan hallintolakia ja valtionavustuslakia. Hallintolaki asettaa tukiviranomaiselle sekä yritystuen hakijalle ja -saajalle velvollisuuksia, joilla on vaikutusta yritystukiprosessiin, mukaan lukien tuen takaisinperintään. Harkinnanvaraisia hallintopäätöksiä ohjaavien hallinnon oikeusperiaatteiden lähtökohtia ja vaikutusta viranomaisen harkintaan on tarkasteltu oikeuskirjallisuuden ja oikeustapausten valossa. Yritystuen myöntämiseen, maksamiseen ja takaisinperintään liittyy osin viranomaisen laaja harkintavalta toteuttaa toimenpiteitä. Erityisesti luottamuksensuojaperiaatteeseen vedotaan takaisinperintäseuraamusten välttämiseksi. Vaikka luottamuksen suojaaminen on yksi merkittävistä hallinto-oikeudellisista periaatteista, sen merkitys valtiontukien kannalta on vähäinen. Oikeuskäytännössä suojataan vain hyvin harvoissa tilanteissa takaisinperinnän kohteena olevan tuensaajan luottamusta. Tuen vastaanottamisen jälkeen tuensaaja kantaa riskin sääntöjenvastaisen tuen takaisinperinnästä.

Yritystukilainsäädännön suppeuden ja aukollisuuden vuoksi viranomainen on pyrkinyt ohjaamaan yritystukiprosessia omilla sisäisillä ohjeilla ja laatimaan ratkaisutoimintansa tueksi vakiintunutta linjaa noudattavat rahoituslinjaukset. Tästä näkökulmasta katsottuna viranomaisen on perusteltua itse ohjata harkintavaltaa sekä tuen myöntämistä ja maksamista koskevia edellytyksiä omilla rahoituslinjauksillaan. Rahoituslinjauksien tarkoituksena onkin ohjata viranomaisen ratkaisuja yhdenmukaisiksi ja taata hallintopäätöksiä samanlainen lopputulos samanlaisissa tapauksissa. Tuenhakijoiden näkökulmasta hallinnon sisäisten ohjeiden sitovuus ja lainmukaisuus voivat olla ongelma, koska näiden sisältöä tai muutoksia voi olla vaikea selvittää.

Viranomaisen neuvontavelvollisuuteen liittyy olennaisena julkisen vallan käytön -käsite. Yritystuen hakija ja -saaja tarvitsevat hyvin usein neuvontaa lainsäädännön suppeuden ja vaikeaselkoisuuden vuoksi. Viranomaisen neuvontaan liittyy myös mahdollisuus valittaa virheellisistä neuvoista ja ohjeista. Viranomaisen antamalla neuvonnalla voi olla vaikutus tuenhakijan tai -saajan menettelyyn. Virheellinen neuvonta voi johtaa jopa tuen takaisinperintään. Tällöin tuensaajalla voi olla tarve vahingonkorvaukseen virheellisestä neuvonnasta. Vahingonkorvauksen edellytyksiä arvioitaessa on katsottu, että neuvonnan tulee sisältää kuitenkin vahingonkorvauslain mukaisesti julkisen vallan käyttöä.

### 3.6 Yritystuen myöntämisen ja maksamisen perusteet sekä yleiset edellytykset

#### 3.6.1 Yrityksen kehittämisavustus

Yrityksen kehittämisavustusta koskeva erityislaki rakennerahasto-ohjelmakaudella 2007–2013 oli laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi (1336/2006, yritystukilaki). Rakennerahasto-ohjelmakautta 2014–2020 koskevat säännökset ovat valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetussa laissa (9/2014, uusi yritystukilaki). Valtioneuvoston asetuksilla 675/2007 ja 716/2014 säädetään tarkemmin yrityksen kehittämisavustuksen myöntämisen ja maksamisen perusteista, hyväksyttävistä menoista ja tukitasoista sekä tuen enimmäismääristä.

Yritystukilain 2 luvussa säädetään avustusmuodoista, joita ovat yrityksen kehittämisavustus ja yrityksen toimintaympäristön kehittämisavustus. Tuen myöntämisen ja maksamisen edellytykset poikkeavat jonkin verran toisistaan, ja sen vuoksi laissa on eri säännökset, jotka koskevat yrityksen kehittämisavustusta ja yrityksen toimintaympäristön kehittämisavustusta. Tämän tutkimuksen kannalta yrityksen kehittämisavustus on merkittävämpi tukimuoto avustuksen kohdejoukon takia. Yrityksen toimintaympäristön kehittämisavustuksen erityispiirteitä käsitellään kuitenkin lyhyesti luvussa 3.6.2.

Yritystuen myöntämismenettely alkaa tuenhakijan kirjallisesta hakemuksesta. Hakemus tulee tehdä ennen hankkeen aloittamista. EAKR-yrityksille on käynnissä jatkuva haku, joten hakemuksen voi palauttaa milloin tahansa ELY-keskukseen. Avustuksen myöntämismenettelyssä ELY-keskus ottaa kantaa hakijan esittämän hankkeen tukikelpoisuuteen ja hakijan edellytyksiin saada tukea. Avustuksen myöntäminen perustuu hakijan esittämään yksilöityyn hankesuunnitelmaan. Keskeiset viranomaisen suorittamat tarkastustoimenpiteet avustuksen myöntämismenettelyssä on määritellyt työ- ja elinkeinoministeriön ohjeessa valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetun lain ja valtioneuvoston asetuksen täytäntöönpanosta<sup>396</sup>.

Sekä rakennerahasto-ohjelmakautta 2007–2013 koskevan yritystukilain että rakennerahasto-ohjelmakautta 2014–2020 koskevan uuden yritystukilain nojalla avustusmuodoista säädetään lakien toisessa luvussa. Avustuksen myöntämisen edellytyksinä on, että hakija on pieni tai keski-suuri yritys tietyin toimialakohtaisin rajoituksin, että hanke täyttää tietyt laadulliset vaatimukset ja että avustuksen kohde on laissa lueteltujen vaatimusten mukainen. Asian selvittäminen tarkasti hakemusvaiheessa on hakijan oikeusturvan kannalta tärkeää, jotta mahdollisilta takaisinperintäseuraamuksilta vältytään.

Avustuksen myöntämismenettelyssä viranomaisen on otettava huomioon myös tuenhakijan aiemmat perintämääräykset avustuksen myöntämisen edellytyksenä.

<sup>396</sup> *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2010, s. 21–22. Ks. myös *Virtanen – Uusikylä* 2002, s. 27–35. Käsikirjassa on kuvattu yksityiskohtaisesti yritystukien rahoituspäätösprosessia *ex-ante*- ja *ex-post*-arviointina.

Euroopan tilintarkastustuomioistuim on kiinnittänyt huomiota erityiskertomukseensa vuonna 2016 ns. *Deggendorf*-periaatteeseen, joka tarkoittaa sitä, ettei uutta valtiontukea saa myöntää yrityksille, joilla on maksamatta aiemmat perintämääräykset. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan komission tulisi perustaa EU:n laajuinen keskustietokanta, josta jäsenvaltioiden viranomaiset voisivat hakea tietoa yrityksistä, joille on annettu valtiontukea koskeva perintämääräys, ja jossa on tietoa perintämenettelyjen tilanteesta.<sup>397</sup>

Yrityksen kehittämisavustusta myönnetään vain pienille ja keskisuurille yrityksille, jollei jäljempänä toisin säädetä (yritystukilaki ja uusi yritystukilaki 6 §). Pienen ja keskisuuren yrityksen määritelmä perustuu Euroopan unionin komission suosittukseen (2003/361/EY)<sup>398</sup>. Keskisuudessa yrityksessä on enintään 250 työntekijää ja vuotuinen liikevaihto on enintään 50 miljoonaa euroa tai taseen loppusumma enintään 43 miljoonaa euroa. Pienessä yrityksessä on enintään 50 työntekijää ja liikevaihto tai taseen loppusumma on enintään 10 miljoonaa euroa. Pk-yrityksen määritelmään kuuluvat myös mikroyritykset, joissa on alle 10 työntekijää ja joiden liikevaihto tai taseen loppusumma on enintään 2 miljoonaa euroa.<sup>399</sup>

Näiden määritelmien lisäksi pk-yrityksen tulee täyttää yrityksen riippumattomuutta kuvaavat ja muut suosittukseen sisältyvät tunnusmerkit. Riippumattomuutta arvioidaan sen mukaan, millainen suhde yrityksellä on toisiin yrityksiin pääoman, äänimäärän tai määräysvallan käytön kannalta. Yrityksien välisistä suhteista riippuu, otetaanko toisen yrityksen tiedot huomioon yrityksen kokoa määriteltäessä. Riippumattomia yrityksiä ovat kaikki yritykset, jotka eivät ole omistusyhteisyriksiä tai sidosyrityksiä. Jos yritys katsotaan riippumattomaksi toisista yrityksistä, sen kokoluokitukseen vaikuttavat vain kyseisen yrityksen tiedot.<sup>400</sup> Suurella yrityksellä tarkoitetaan muita yrityksiä kuin komission suosituksen mukaisia pk-yrityksiä. Yrityksen koon lisäksi avustettavassa toiminnassa on myös paljon muita rajoituksia, jotka on yksilöity tarkemmin ohjeessa valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetun lain ja valtioneuvoston asetuksen täytäntöönpanosta<sup>401</sup>. Merkittä-

---

397 *European Court of Auditors* 2016, s. 11, 51, 54, 63. Ks. myös erityiskertomukseen liittyvä lehdistötiedote 4.10.2016 [https://www.eca.europa.eu/Lists/News/NEWS1610\\_04/INSR\\_STATE\\_AIDS\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/News/NEWS1610_04/INSR_STATE_AIDS_EN.pdf), vierailtu 29.12.2017. Uudistuksen toteuttamiseen tilintarkastustuomioistuin antoi komissiolle aikaa vuoden 2017 loppuun asti, mutta vielä vuonna 2018 asiasta ei ole saatu uutta tietoa.

398 Komission suositus mikroyritysten sekä pienten ja keskisuuren yritysten määritelmästä (2003/361/EY; julkaistu Euroopan unionin lehdessä L 124 20.5.2003).

399 Ks. *KHO 2015:76*. Kaupunginvaltuusto oli soveltanut yritykselle antamansa takauksen osalta pk-yrityksiä koskevia poikkeuksia, ja tämän seurauksena takauksesta ei ollut tehty SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaista ilmoitusta komissiolle. KHO totesi, että yritysluokkien määrittelyssä käytettävän henkilöstömäärän ja rahamääräisten kynnysarvojen koskevien edellytysten on molempien täytyttävä, jotta yritys voidaan luokitella pk-yritykseksi. Kaupunginvaltuusto ei ollut selvittänyt asianmukaisesti yrityskokoluokkaa koskevia edellytyksiä, eikä asiassa muuten ilmenneen selvityksen perusteella takauksen saanutta yritystä voitu pitää pk-yrityksenä.

400 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2010, s. 23–24.

401 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2010, s. 22–28.

vin rajoitus koskee kalataloutta, maataloutta ja metsätaloutta, joihin yritystukilain nojalla ei voida myöntää. Avustuksen myöntämisessä on otettava huomioon myös Euroopan unionin toimialakohtaiset rajoitukset.

Yrityskoko määritellään avustuspäätöstä tehtäessä käyttäen yrityksen tilinpäätöshetken tietoja. Henkilöstömäärien ja rahamääräisten arvojen laskennassa käytettävien tietojen tulee perustua viimeiseen päättyneeseen tilikauteen, ja ne lasketaan vuosittain. Jos kyseessä on vasta perustettu yritys, jolla ei ole käytettävissään viimeisen päättyneen tilikauden tietoja, niin tiedot vahvistetaan tilikauden kuluessa luotettavan arvion perusteella.<sup>402</sup> Maksatuspäätöstä tehtäessä yrityskoko katsotaan samaksi kuin myöntöpäätöksessä. Hankkeen toteuttamisaikana tapahtuneet yrityskoon muutokset, kuten esimerkiksi omistusjärjestelyt tai liiketoiminnan kasvu, eivät vaikuta avustuksen prosenttiosuuksiin.<sup>403</sup>

Yrityskokoluokan saavuttamisen tai menettämisen arvioinnissa avustuspäätöstä tehtäessä noudatetaan pääsääntöisesti niin sanottua kahden vuoden siirtymäsääntöä. Yrityksen tilinpäätöshetken tietojen arvioinnissa yrityskoon katsotaan muuttuvan ainoastaan siinä tapauksessa, jos ylitykset tai alitukset toistuvat kahtena peräkkäisenä tilikautena. Tällöin yritys saavuttaa tai menettää keskisuuren yrityksen, pienen yrityksen tai mikroyrityksen aseman.<sup>404</sup> Perusteena kahden vuoden siirtymäajalle on, ettei yrityksen tilapäinen kasvu tai supistaminen vaikuta yrityskoon määrittelyyn ja sitä kautta hankkeen avustusprosenttiosuuksiin. Sen sijaan siirtymäsääntöä ei noudateta tilanteissa, joissa yritys myy tytäryhtiönsä tai konsernisuhde katkeaa, sekä tilanteissa, joissa yritysjärjestelyjen seurauksena syntyy uusi yritys. Tällöin yrityksen kokoluokka voidaan määrittellä heti järjestelyn jälkeen. Yrityksen kokoluokka tulee määrittää uudelleen myös tilanteissa, joissa yrityksen kokoluokkaa koskevat kynnsarvot on ylitetty yhdessä tilinpäätöksessä ja joissa on perusteltua olettaa vahvistamattomien tilinpäätöstietojen perusteella, että kynnsarvot ylitetään myös seuraavassa tilinpäätöksessä. Tällöin yrityksen kokoluokkaa on perusteltua muuttaa, koska kyseessä on tilapäisyyttä pidempiaikaisempi muutos.<sup>405</sup>

Yrityskokoa koskevien vaatimusten lisäksi hankkeen tulee täyttää tiettyjä laadullisia vaatimuksia. Yritystukilain nojalla avustusta voidaan myöntää hankkeille, jotka ovat korkeatasoisia ja edistävät yritystoiminnan kilpailukykyä pitkällä aikavälillä. Hankkeen tulee olla myös yrityksen toiminnan kehittämisen kannalta merkittävä. Lisäedellytyksinä on, että yrityksellä arvioidaan olevan edellytykset jatkuvaan

---

402 Komission suositus mikroyritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten määritelmästä (2003/361/EY; julkaistu Euroopan unionin lehdessä L 124 20.5.2003) 4 ja 5 artiklat.

403 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2010, s. 27.

404 Komission suositus mikroyritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten määritelmästä (2003/361/EY; julkaistu Euroopan unionin lehdessä L 124 20.5.2003) 4 artikla.

405 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2010, s. 27–28. Komission julkaisema yrityskokomääritelmän opas sisältää yksityiskohtaisia ohjeita yrityskoon määrittelyyn. <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/15582/attachments/1/translations/en/renditions/pdf>.



kannattavaan toimintaan ja että tuella on merkittävä vaikutus hankkeen toteuttamiseen<sup>406</sup>. Rakennerahasto-ohjelmakautta 2014–2020 koskevan uuden yritystukilain avustuksen myöntämisen edellytykset ovat asiasisällöltään pitkälti yhteneväiset aiemman yritystukilain kanssa. Sisällöllisenä muutoksena on yritysten yhteishankkeista luopuminen. Ohjelmakaudella 2007–2013 yritystukilain 7.3 §:n nojalla yrityksen yhteishankkeille oli mahdollista myöntää tukea, mutta tuen vähäisen käytön perusteella uudesta yritystukilaista poistettiin kyseinen mahdollisuus.<sup>407</sup>

Sekä ohjelmakaudella 2007–2013 että ohjelmakaudella 2014–2020 avustuksen kohteena oleva rahoitettava toiminta voi koskea vain aineellisia ja aineettomia investointeja sekä muita kehittämistoimenpiteitä. Pienillä yrityksillä oli mahdollisuus saada tukea lisäksi uusien työpaikkojen aiheuttamien palkkamenojen ja muiden toiminnan aloittamiseen tai laajentamiseen liittyvien menojen perusteella. Ohjelmakaudella 2014–2020 kyseisiä kustannuksia ei enää tueta erillisinä toimenpiteitä. Palkka- ja muita menoja voitaisiin kuitenkin edelleen hyväksyä, siltä osin kuin kyseessä on laissa tarkoitettu kehittämistoimenpide.<sup>408</sup> Aineellisilla investoinneilla tarkoitetaan maa-alueiden, rakennusten, koneiden, laitteiden ja kaluston hankintaa sekä koneiden ja laitteiden pitkäaikaista vuokraamista. Aineettomilla investoinneilla tarkoitetaan tekniikan siirtoon liittyvien patenttioikeuksien, käyttöluopien, taitotiedon ja patentoimattoman teknisen tietämyksen hankintaa. Muilla kehittämistoimenpiteillä tarkoitetaan yrityksen liiketoimintaosaamisen, kansainvälistymisen sekä tuotteiden ja tuotantomenetelmien kehittämistä, yrityksen perustamis- ja toimintaedellytysten selvittämistä sekä muuta niihin rinnastettavaa yritystoiminnan merkittävää kehittämistä.

Yksittäisellä yritystukupäätöksellä on mahdollista myöntää avustusta samanaikaisesti tietyssä hankkeessa sekä investointeihin että muihin kehittämistoimenpiteisiin. Tällä pyritään siihen, että hankkeeseen voidaan sisällyttää erityyppisiä kustannuksia, jotka voidaan kytkeä toisiinsa yhdeksi hankekokonaisuudeksi. Mahdollisuus saada avustusta laajempiin hankekokonaisuuksiin ei sulje pois saada avustusta yksittäisiin investointeihin tai kehittämistoimenpiteisiin, jos avustuksen myöntämisen muut edellytykset täyttyvät. Huomioitavaa on, että yrityksen tavanomaiseen ja juoksevaan liiketoimintaan tai hyvin vähäiseksi katsottavaan kehittämiseen avustusta ei voida myöntää.<sup>409</sup>

---

406 Jatkuvan kannattavan toiminnan edellytysten arviointia on tarkasteltu luvussa 3.2.

407 HE 174/2013 vp, s. 17.

408 HE 174/2013 vp, s. 17. Talousvaliokunta otti mietinnössään (*TaVM 33/2013 vp*, s. 4) kantaa palkkatuen poistamiseen uudesta yritystukilaista. *TaVM 33/2013 vp*, s. 4. Perusteltuna nähdään toisaalta palkkatuen poistaminen erillisenä tuettavana toimenpiteenä, koska lain tavoitteena on hankekohtainen lähestymistapa. Toisaalta taas valiokunta nostaa esiin, että selvitysten mukaan yritysten mahdollisuudet ensimmäisen työntekijän palkkaukseen ovat usein heikot ilman valtion tukea.

409 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2010, s. 31–32.

Yrityksen kehittämisavustusta voitiin myöntää yritystukilain 9 §:n nojalla kunnalle tai sellaiselle kiinteistöyhtiölle, jossa kunta on omistajana, sekä sellaisiin investointeihin, joissa rakennetaan toimitiloja pienille ja keskisuurille yrityksille. Uuden yritystukilain mukaan kunnille ei ole enää mahdollista myöntää avustusta toimitilarakentamiseen rakennerahasto-ohjelmakauden 2014 alusta alkaen. Lain esitöissä muutosta perusteltiin siten, että tuen tarpeen on katsottu edellisvuosina vähentyneen merkittävästi. Lakiin jätetään kuitenkin mahdollisuus myöntää jatkossakin avustusta toimitilarakentamiseen kuntien joko kokonaan tai osittain omistamille kiinteistöyhtiöille uuden yritystukilain 9 §:n nojalla. Kuntien joko kokonaan tai osittain omistamat kiinteistöyhtiöt luokitellaan useimmiten suuriksi yrityksiksi, joiden on mahdollista saada tukea I tai II tukialueella. Tämä rajoittaa käytännössä avustusmahdollisuuksia merkittävästi verrattuna edelliseen yritystukilakiin. Muutos noudattaa laissa omaksuttua periaatetta, jonka mukaisesti tuki on tehokkainta myöntää suoraan yrityksille ja kohderyhmänä ovat ensisijaisesti pienet ja keskisuuret yritykset.<sup>410</sup>

Yrityksen kehittämisavustusta voitiin myöntää suurelle yritykselle ohjelmakaudella 2007–2013, jos tietyt lainmukaiset edellytykset täyttyivät. Yritystukilain 10 §:n mukaan suuren yrityksen oli mahdollista saada investointiin avustusta, jos investointi toteutetaan alueiden kehittämislain (602/2002) 38 §:ssä tarkoitetulla kehitysalueella. Muihin kehittämistoimenpiteisiin oli mahdollista saada tukea, jonka toteuttamiseen osallistuu suuren yrityksen ohella pieniä tai keskisuuria yrityksiä.

Rakennerahasto-ohjelmakauden 2014–2020 mukainen uusi yritystukilaki mahdollistaa edelleen investointiavustuksen myöntämisen suurelle yritykselle investointiin, joka toteutetaan alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetun lain (7/2014) mukaisella I tai II tukialueella. Tuettaviksi investoinneiksi katsotaan ensisijaisesti rakentaminen sekä koneiden ja laitteiden hankinnat<sup>411</sup>. Suuri yritys ei voi enää saada muihin kehittämistoimenpiteisiin tukea vuoden 2014 alusta alkaen.

Yritystukilaki ja uusi yritystukilaki sisältävät vain hyvin suppeasti avustuksen myöntämiseen ja maksamiseen liittyviä säännöksiä. Avustusta saadaan käyttää ainoastaan avustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen. Sen lisäksi mitä yritystukilaisa ja asetuksessa säädetään, avustuksen saajan on noudatettava avustuspäätöksessä olevia ehtoja ja rajoituksia. Yleislakina noudatettava valtionavustuslaki (688/2001) sisältää säännöksiä, joita sovelletaan yritystukiin soveltuvin osin. Valtionavustuslain 11 §:ssä säädetään avustuspäätöksen kirjallisesta muodosta ja vähimmäisisällöstä. Päätöksestä tulee käydä ilmi ainakin avustuksen saajan lisäksi avustuksen käyttötarkoitus, määrä ja laskentaperuste. Tiedot tulee esittää mahdollisimman yksiselitteisesti. Hallintopäätöksen kirjallisen muodon vaatimus on ilmaistu myös hallintolain (434/2003) 43 §:ssä.

---

410 *TäVM 33/2013 vp*, s. 3.

411 *HE 174/2013 vp*, s. 18.

Avustuspäätökseen voidaan ottaa yleisten edellytysten toteutumisen varmistamiseksi lisäehtoja tai rajoituksia, jos tämä on välttämätöntä. Ehdot ja rajoitukset voivat koskea esimerkiksi päätöksessä hyväksyttäviiä menoja ja avustuksen käyttötarkoitusta tai käyttötapaa tai avustuksen käyttöön liittyviä menettelyllisiä seikkoja.<sup>412</sup> Tämän lisäksi valtionavustuslain 11 §:n 4 momentin mukaan valtionavustuspäätöksen tulee sisältää seuraavat seikat:

”Valtionavustuspäätöksestä, jolla valtionavustus myönnetään, tulee lisäksi käydä ilmi valtionavustuksen asianmukaisen käyttämisen sekä valtionavustuksen saajan oikeuksien ja velvollisuuksien selkeyden edellyttämällä tavalla:

- 1) valtionavustuksen kohteena olevan toiminnan tai hankkeen hyväksyttävät kustannukset;
- 2) valtionavustuksen enimmäismäärä valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta aiheutuvista kokonaiskustannuksista;
- 3) saajan valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta saamien tulojen sekä saajan muiden tulojen vaikutus valtionavustuksen määrään ja käyttöön;
- 4) valtionavustuksen käyttöaika sekä 13 §:n 2~~4~~ momentissa tarkoitettut ehdot ja rajoitukset;
- 5) saajan velvollisuus antaa selvitys valtionavustuksen käyttämisestä ja selvityksen ajankohta;
- 6) muut valtionavustuksen myöntämisen ja maksamisen sekä käytön valvonnan perusteet.”

Tuensaajan oikeussuojan kannalta tukipäätöksen ehdot ja niihin liittyvien perustelujen selkeys ja informatiivisuus ovat keskeisessä asemassa. Tukipäätöksestä on käytävä selkeästi ilmi, mihin tuensaaja on oikeutettu ja velvoitettu. Avustuksen luonteesta ja sitä koskevista säädöksistä riippuu, mitä seikkoja ja selventäviä asioita on tarpeellista ottaa avustuspäätökseen.<sup>413</sup>

Yrityksen kehittämisavustuspäätöksissä hankkeen toteuttamiseen ja kustannusten hyväksyttävyyteen liittyviä lisäehtoja ja rajoituksia asetetaan melko paljon. Tämä johtuu substanssilainsäädännän niukkuudesta ja viranomaisen harkintavallan laa-

412 HE 63/2001 vp, s. 47.

413 HE 63/2001 vp, s. 47. Mikko Knuutinen (2000, s. 62–66) on kiinnittänyt tähän huomiota jo vuonna 2000 tehdystä rakennerahastovarojen ja maataloustukien epäsäännönmukaisuuksiin liittyvässä selvityksessä. Koska tukiehdot ovat keskeinen osa tukipäätöstä, pelkkiin yleisiin tukiehtoihin tai komission lomakkeisiin viittaaminen ei ole riittävää eikä täytä päätöksen perustelovelvollisuutta. Tällaisten yleisten perustelujen sisältö konkreettisesti tapauksessa ei ole selvä vaan jättää tapauskohtaista harkintamarginaalia. Tämän vuoksi viranomaisen tulisi formuloida yleiset tukiehdot konkreettiseen tapaukseen ja tuen käyttämistä koskevaksi ehdoksi. Tästä seuraa, että tuen takaisinerintäkään ei voi pohjautua sellaisiin tuen käyttöä koskeviin ohjeisiin, joita ei ole säädetty lainsäädännössä tai otettu mukaan tukipäätöksen ehtoihin asianmukaisesti.

juudesta. Hyvin yleisesti käytettyjä lisäehtoja ja rajoituksia ovat maksatushakemusten määrän rajoittaminen, hankkeelle asetettavat kirjanpitovaatimukset, esimerkiksi vuosikuluiksi kirjattavien kustannusten tukikelvottomuus, hankkeen muutoksista ilmoittaminen viranomaiselle sekä käytettyjen koneiden ja laitteiden hankintaan liittyvät rajoitukset. Toisaalta oikeuskäytännössä on todettu, että jollei ehtoja tai rajoituksia ole asetettu tukipäätöksessä, tuensaaja ei laiminlyö velvollisuuttaan ilmoittaa asiaan liittyvistä seikoista oma-aloitteisesti eikä myöskään laiminlyö velvollisuutta antaa tuen myöntäneelle viranomaiselle valtionavustuksen maksamiseksi oikeat ja riittävät tiedot.

*KHO 2016:135.* Tukipäätöksessä ei ollut asetettu erityisiä ehtoja hankittavien koneiden ominaisuuksista tai muita investoinnin kohteena olevaa kalustoa koskevia vaatimuksia. Tästä johtuen tuensaaja ei ollut ilmoittanut oma-aloitteisesti tuen myöntäneelle viranomaiselle asiaan liittyviä seikkoja: tuensaaja oli hankkinut käytettyjä koneita, joille oli aiemmin myönnetty tukea, ja toinen koneista oli ostettu yhtiöltä, jolla oli samat omistajat kuin tuensaajalla, ja tämä kone oli maksettu siirtämällä omaisuutta ja velkoja tuensaajan ja myyjäyhtiön välillä. KHO katsoi, ettei tuensaaja ollut laiminlyönyt ilmoittamisvelvollisuuttaan eikä velvollisuuttaan antaa valtionapuviranomaiselle valtionavustuksen maksamiseksi oikeat ja riittävät tiedot. KHO kumosi tuen maksatusta koskevan päätöksen sekä oikaisuvaatimuksen hylkäävän päätöksen ja palautti asian tuen myöntäneelle viranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi.

Rahoituspäätöksen lisäehdoissa asetetaan myös avustuksen kohteena olevan omaisuuden käyttöaikaa koskevat rajoitukset. Tämä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 57 artiklan pysyvyyssäännökseen (ohjelmakaudella 2014–2020 neuvoston asetuksen (EU) N:o 1303/2013, 71 artikla) pohjautuvan omaisuuden käyttöajan pituus voi vaihdella kolmesta vuodesta viiteen vuoteen viimeisen avustuserän maksamisesta. Yritystukilain ja uuden yritystukilain 19.2 §:n nojalla avustuksen kohteena olevan omaisuuden käyttöajaksi voidaan määrätä erityisestä syystä enintään kymmenen vuotta. Tuenhakijan ja -saajan on syytä perehtyä erityisen huolellisesti rahoitus- ja maksatuspäätösten lisäehtoihin ja rajoituksiin, jotta takaisinperinnöiltä vältetään erityisesti hankkeen päättymisen jälkeen.<sup>414</sup>

---

<sup>414</sup> Ks. asia T-124/14, *Suomi v. komissio*, ECLI:EU:T:2015:955. Suomi nosti unionin yleisessä tuomioistuimessa kanteen komission päätöksestä, jonka mukaan Suomessa on myönnetty sääntöjenvastaisesti Euroopan unionin maaseuturahaston tukea käytettyjen koneiden ja laitteiden hankintaan. Erimielisyys koski tukikauden 2007–2013 voimassa olleita sääntöjä. Komission päätöksen mukaan Suomen olisi tullut maksaa unionille takaisin miljoonan euron edestä sääntöjenvastaista tukea. Suomen kannan mukaan komissio oli tulkinnut ja soveltanut väärin asiaa sääntelevää unionin asetusta N:o 1974/2006. Suomen lainsäädännössä oli sen sijaan asianmukaisesti vahvistettu edellytykset, joiden mukaan tukea voitiin myöntää käytettyjen koneiden ja laitteiden hankintaan. Unionin yleinen

Hankkeen muutoksista ilmoittaminen viranomaiselle aiheuttaa sekä tuensaajalle että maksatuksesta vastaavalle virkamiehelle yleisesti tulkintavaikeuksia. Yritystuki päätös asettaa tuensaajalle ilmoittamisvelvollisuuden, joka koskee merkittäviä hankkeeseen liittyviä muutoksia toteuttamisaikana. Vähäiset muutokset on katsottu sen sijaan mahdollisiksi, koska hankkeen toteuttamisaika voi olla useita vuosia, jolloin hakijan on tukihakemusta tehdessä ollut mahdoton ennakoida hankkeen kaikkia yksityiskohtia. Tulkinta hankkeen merkittävistä muutoksista voi vaihdella paljon, jollei myöntämispäätös sisällä yksityiskohtaisesti, mitä merkittävillä muutoksilla tarkoitetaan. Hankkeessa tapahtuneiden muutosten tulkinta realisoituu yleensä maksatusvaiheessa, jolloin maksatuksen hoitava virkamies joutuu arvioimaan, onko hanke toteutettu myöntämispäätöksen mukaisesti. Jos hankkeessa on tapahtunut merkittäviä muutoksia eikä asiasta ole ilmoitettu myöntämispäätöksen mukaisesti viranomaiselle, kustannukset joudutaan hylkäämään tukikelvottomina kustannuksina. Tämän vuoksi hankkeen rahoitusta valmisteltaessa tuenhakijan ja virkamiehen tulisi selvittää tarkasti, mitkä muutokset hankkeen toteuttamisessa ovat mahdollisia, ja sisällyttää ne tarkan yksilöidysti myöntämispäätökseen.

Jos tukikelvottomia kustannuksia hyväksytään ja maksetaan maksatuspäätöksellä myöntöpäätöksen tulkinnanvaraisuuden takia, takaisinperintäriski on olemassa maksatuspäätöksen jälkeenkin. Jälkikäteisellä valvonnalla, kuten viranomaisen tekemillä paikan päällä tehdyillä tarkastuksilla, voidaan havaita tukikelvottomat kustannukset. Tukikelvottomiin kustannuksiin kohdistuu aina takaisinperintä korkoineen maksatuspäätöksen jälkeiseltä ajalta siihen saakka, kunnes tukikelvoton kulu havaitaan viranomaisen paikalla tehtävissä tarkastuksissa.

Rahoitusvaiheessa tulee myös tarkastella sellaiset mahdolliset muutostilanteet, joita ennalta ei voida arvioida. Näitä tilanteita varten tuenhakijaa tulee ohjeistaa ilmoittamaan hankkeessa tapahtuneista muutoksista viranomaiselle ja tuenhakijalle tulee ilmoittaa, että ilmoittamattomat muutokset voivat johtaa tukikelvottomiin kustannuksiin tai mahdollisesti takaisinperintäänkin. Näin ollen velvoitteen katsotaan siirtyvän tuensaajalle, jonka vastuulla on ilmoittaa muutoksista viranomaiselle. Käytännössä tuensaajan on aiheellista olla yhteydessä vähintäänkin suullisesti myöntämispäätöksen tehneeseen virkamieheen, jos on vähänkin epävarmuutta muutoksien johdosta aiheutuneiden kustannusten tukikelpoisuudesta. Huomioitavaa on, että hankkeen muutoksista tulee ilmoittaa hankkeen toteuttamisaikana, joka on määritelty myöntämispäätöksessä.

Virkamies arvioi muutoksen merkittävyyttä ja ohjeistaa neuvontavelvollisuuden pohjalta, tuleeko tuensaajan tehdä kirjallinen muutospäätöshakemus vai sisältykö

---

tuomioistuimien katsoi, että asetuksen N:o 1974/2006 55 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioilla on harkintansa mukaan mahdollisuus ottaa käyttöön erityismenettely, jonka mukaan käytettyjen koneiden ja laitteiden hankinta voidaan katsoa tukikelpoisiksi menoiksi tiettyjen edellytysten vallitessa. Näin ollen komission päätöksessä oli oikeudellinen virhe ja se oli kumottava kokonaisuudessaan.

muutos jo tehtyyn myöntämispäätökseen. Tuensaajan suullinen yhteydenotto kirjataan asiaomaisen hankkeen asiakirjoihin, kuten myös kirjallisen yhteydenoton asiakirjat, jotta ne ovat maksatuksen hoitavan virkamiehen käytettävissä hankkeen maksatusvaiheessa. Merkittävässä muutoksissa viranomaisen tekee päätöksen, jossa on yksilöity muutos ja tehty päätös tukikelpoisuudesta. Näin ollen hankkeen päättämisen jälkeen tehdyn maksatushakemuksen käsitteleminen viranomaiskäsitelyssä nopeutuu ja on selkeää, mitkä kustannukset ovat tukikelpoisia.

Käytännön maksatustoiminnassa tulee kuitenkin esiin usein tapauksia, joissa tuensaaja ei ole täyttänyt ilmoittamisvelvollisuuttaan viranomaiselle hankkeen muutoksista tai joissa tuensaaja tulkitsee merkittäviä/vähäisiä muutoksia eri tavoin kuin viranomaisen. Ongelmana maksatusvaiheessa on yleisesti, että myöntämispäätös ei ole riittävän selkeä, jotta maksatuspäätöksen voi tehdä yksiselitteisesti. Hankkeen toteuttamisajan pituus sekä kustannuksien määrä vaikuttavat usein myöntämispäätöksen tulkintaan maksatusvaiheessa. Jos hanke on käynnissä useita vuosia, muutoksia hankkeen toteuttamisaikana voi tulla paljonkin. Toisaalta jos hanke sisältää lukumääräisesti paljon yksittäisiä kustannuksia eikä myöntämispäätöksessä ole yksilöity riittävän tarkasti tukikelpoisia kustannuksia, maksatusvaiheessa tulkinnan tekeminen voi olla ongelmallista. Tällöin maksatuksen hoitavan virkamiehen tulee arvioida hankkeen toteutumista kokonaisuutena ja sitä, olisiko kustannus ollut alun perin hyväksyttävä hankkeen myöntämispäätöksessä.

Ennen hankkeen päättymistä tehdyt muutospäätöksessä hyväksytyt kustannukset hyväksytään maksatusvaiheessa tukikelpoisiksi kustannuksiksi. Huomioitavaa on, että hankkeen päättämisen jälkeen muutoksia hankkeen sisältöön ei voida tehdä ja että maksatuksessa ei voida hyväksyä kustannuksia, joita ei ole ilmoitettu hankkeen toteuttamisaikana.

Viranomaisen tulee lähettää lisäselvityspyyntö tuensaajalle, jolla on oikeus ilmoittaa oma kantansa kustannusten hyväksyttävyyteen. Viranomaisessa on myös sisäisenä menettelytapana hyväksytyt tietyin määrin tai prosenttiosuuden muutokset hankkeen kustannuksissa, vaikka muutoksia ei olisi ilmoitettu viranomaiselle hankkeen toteuttamisaikana. Tämä koskee kuitenkin vain tapauksia, joissa maksajaviranomaisen arvioi kyseisten kustannusten kuuluvan hankkeeseen. Selkeästi tukikelvottomat kustannukset on hylättävä aina. Kyseisissä tapauksissa maksajaviranomainen joutuu käyttämään harkintavaltaa ja perustelemaan kielteisen kannanoton maksatuspäätökseen, jonka pohjalta tuensaaja voi hakea oikaisua. Oikaisuvaatimuksen käsittelee päätöksen tehnyt viranomaisen. Yleisesti lisäehtojen ja rajoitusten asettaminen myöntämispäätökseen lisää hankkeen sujuvuutta sekä viranomaisen ja tuensaajan välisen yhteistyön selkeyttä.

Tuenhakijan on haettava avustusta maksuun kirjallisesti maksatushakemuslomakkeella ja siihen sisältyvillä liitteillä<sup>415</sup>. Maksatushakemuksen on täytettävä

---

415 HE 162/2006 vp, s. 28.

määrämuotoiset vaatimukset sekä on pidettävä sisällään kaikki tarvittava tieto maksatuksen käsittelyä varten. Valtionavustuslain 12 §:ssä säädetään avustuksen saajalle velvollisuus antaa viranomaiselle oikeat ja riittävät tiedot avustuksen maksamiseksi. Vaadittavat tiedot on ilmoitettu yrityksen kehittämisavustuksen maksatushakemuksen liitteenä olevissa maksatuksen hakemista koskevista ohjeissa<sup>416</sup>. Avustus maksetaan toteutuneiden menojen perusteella; menojen tulee olla maksettuja ja hankintojen avustuksen saajalle toimitettuja ennen maksatushakemuksen palauttamista.

Valtionavustuksen enimmäismäärästä ja siihen liittyvistä poikkeuksista säädetään valtionavustuslaissa. 6 §:n 1 momentin mukaan myönnettävä valtionavustus ei saa kattaa valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta aiheutuvien kokonaiskustannusten täyttä määrää, jollei valtionavustuksen myöntämisen tavoitteiden saavuttamiseksi välttämättömistä ja perustelluista syistä muuta johdu. Lain esitöissä mainitaan erityisenä poikkeuksena hankkeen yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja tuloksellisuus, jolloin eduskunta voi talousarvion yhteydessä päättää rahoittaa valtionavustuksella kokonaisuudessaan jotakin toimintaa tai hanketta. Yksityisillä tahoilla tai yrityksillä ei yleensä ole taloudellisia kannustimia tuottaa vapaasti kaikkien hyödynnettäväksi tulevia niin sanottuja ulkoishyödykkeitä, joten poikkeuksen soveltuvuus kyseisiin toimijoihin on harvinaista.<sup>417</sup>

Valtionavustuslain 6 §:n 2 momentissa todetaan, että sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, toiminnan tai hankkeen toteutuneet kustannukset voivat jäädä pienemmiksi kuin valtionapuviranomaisen vahvistaman laskennallisen perusteen mukaan myönnetty valtionavustus. Valtionavustuksen täyden määrän kieltoa ei sovelleta sellaisissa tapauksissa, joissa valtionavustus määräytyy laskennallisin perustein. Hankkeen toteutumisen aikana saattaa käydä ilmi, että laskennalliset ja toteutuneet kustannukset saattavat olla erisuuruisia. Mikäli todelliset kustannukset alittavat laskennalliset kustannukset, nousee valtionavustuksen osuus kokonaiskustannuksista.<sup>418</sup>

Valtionavustus ei saa yhdessä muiden julkisten tukien kanssa ylittää Euroopan unionin tai Suomen lainsäädännössä säädettyä valtionavustuksen tai muun julkisen tuen enimmäismäärää. Valtionavustuslaki velvoittaa valtionapuviranomaista ottamaan huomioon kyseisen julkisen tuen enimmäismäärää koskevat, voimassa olevat normit ja huomioimaan tukea myönnettäessä, ettei tuen määrä ylity. Viranomaisen on noudatettava kieltoa ehdottomasti, eikä sen soveltamisessa voida käyttää harkintavaltaa.<sup>419</sup>

Ohjelmakaudella 2007–2013 yrityksen kehittämisavustusta koskeva valtioneuvoston asetus valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi (675/2007) sisälsi

---

416 <http://www.yrityssuomi.fi/web/guest/lomake?docid=7333>.

417 HE 63/2001 vp, s. 35.

418 HE 63/2001 vp, s. 36.

419 HE 63/2001 vp, s. 36.

yritystukia koskevan avustuksen enimmäismäärästä pykälän 8, joka liittyi investoinnin hankintamenoon. Yrityksen kehittämisavustuksen enimmäisprosenttiosuus investoinnin hankintamenoista jakaantui kolmeen eri tukialueeseen sekä yrityksen koon mukaisiin enimmäisavustusprosentteihin. Katso taulukko 8.

*Taulukko 8 Yrityksen kehittämisavustuksen enimmäistukiprosentit vuosina 2007–2013*

	I TUKIALUE Enimmäisprosenttiosuus	II TUKIALUE Enimmäisprosenttiosuus	III TUKIALUE Enimmäisprosenttiosuus
Suuri yritys	15	10	-
Keskisuuri yritys	25	15	7,5
Pieni yritys	35	25	15
Mikroyritys	35	25	20
Mikroyritys harvaan asutulla maaseudulla	35	35	30

Taulukosta 1 poiketen avustusta ei voitu myöntää II tukialueella suurelle yritykselle Ylä-Pirkanmaan seutukunnan alueella ja Kuusankosken kaupungissa. Jos III tukialueella avustuksen prosenttiosuus investoinnin hankintamenoista mikroyrityksellä ylitti 15 prosenttia, avustus oli myönnettävä kokonaan de minimis -tukena. Harvaan asutulla maaseudulla tarkoitetaan maaseudun yritystoiminnan tukemisesta annetun valtioneuvoston asetuksen (632/2007) 29 §:ssä määriteltyjä alueita.

Rakennerahasto-ohjelmakautta 2014–2020 koskevan valtioneuvoston asetuksen valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi (716/2014) 5 §:ssä säädetään yritystuen kehittämisavustuksen enimmäismääristä. Katso taulukko 9.

*Taulukko 9 Yrityksen kehittämisavustuksen enimmäistukiprosentit vuosina 2014–2020*

	I TUKIALUE Enimmäisprosenttiosuus	II TUKIALUE Enimmäisprosenttiosuus	III TUKIALUE Enimmäisprosenttiosuus
Pieni yritys	35	30	20
Keskisuuri yritys	25	20	10
Suuri yritys	15	10	-



Yrityksen kehittämisavustuksien tuensaajia ei koske hankintalainsäädäntö, mikä johtuu tuen enimmäisprosenttiosuuksista, ellei tuensaajana ole kunta tai kunnan omistama kiinteistöyhtiö. Julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007, hankintalaki) 6.1 §:n 5 kohdan mukaan laissa tarkoitettu hankintayksikkö on mikä tahansa oikeushenkilö silloin, kun se on saanut hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta. Valtionavustuksen saajalla voi olla siten velvollisuus kilpailuttaa hankinnat hankintalain (348/2007) mukaisesti riippuen avustuksen suuruudesta. Yrityksen kehittämisavustuksen julkisen tuen määrä on enintään 35 % eikä näin ollen ylitä puolta hankinnan arvosta.

Pääsäännön mukaan yritystuen saajat, jotka ovat elinkeinonharjoittajia, eivät ole velvollisia noudattamaan hankintalain säännöksiä kilpailutuksessa. Poikkeuksen muodostavat niin sanonut kuntahallihankkeet. Yritystukea voidaan myöntää kunnalle tietyin edellytyksin sellaisiin investointeihin, joissa rakennetaan toimitiloja pienille ja keskisuurille yrityksille. Valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset ovat hankintalaissa tarkoitettuja hankintayksiköitä (hankintalaki 6.1 §:n 1 kohta). Myös evankelisluterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko sekä niiden seurakunnat ja muut viranomaiset katsotaan hankintayksiköiksi (hankintalaki 6.1 §:n 2 kohta). Yrityksen kehittämisavustusta ei voida myöntää seurakunnille, mutta yrityksen toimintaympäristön kehittämisavustuksen soveltamisalaan kuuluva julkinen yhteisö kattaa myös seurakunnat. Kyseisten toimijoiden tulee noudattaa hankintalain säännöksiä riippumatta avustuksen suuruudesta ja kilpailuttaa hankintansa hankintalain mukaisesti.<sup>420</sup>

### 3.6.2 Yrityksen toimintaympäristön kehittämisavustus

Yrityksen toimintaympäristön kehittämisavustusta koskevat säännökset olivat rakennerahasto-ohjelmakaudella valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetun lain (1336/2006, yritystukilaki) 12–15 §:issä sekä ohjelmakaudella 2014–2020 valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetun lain (9/2014, uusi yritystukilaki) 11–14 §:issä. Näiden lisäksi valtioneuvoston asetukset (675/2007 ja 716/2014) sisältävät tarkempia säännöksiä yrityksen toimintaympäristön kehittämisavustuksen myöntämisen edellytyksistä sekä hyväksyttävistä menoista ja tukitasoista.

---

420 Valtionavustustyöryhmä on antanut suosituksen, että valtionapuviranomaisen tulisi lisätä harkintansa mukaan maininta hankintalain 6 §:n soveltumisesta valtionapupäätökseen erityisesti niissä tapauksissa, joissa valtionavustuksen osuus hankkeen kokonaiskustannuksista on merkittävä ja valtionavustuksen saaja tulisi mahdollisesti hankintayksikön asemaan. Työryhmän mukaan harkinnanvaraisuus on syytä lisätä suositukseen, koska tällaisen vastuun antaminen valtionapuviranomaiselle voisi johtaa vaikeaan tulkintavelvoitteeseen hankintalakia koskien eikä tähän ole valtionapuviranomaisella välttämättä toimivaltaa tai riittävää asiantuntemusta. (*Valtiovarainministeriö* 2015.)

Valtiontalouden tarkastusvirasto on kannanotoissaan ollut samalla linjalla valtionavustustyöryhmän kanssa. Hankinnan kilpailuttamatta jättäminen ei voine näin ollen olla avustuksen takaisinperinnän perusteena, jos hankintalain soveltamisvelvoitetta ei ole sisällytetty avustuspäätöksen ehtoihin. (Ks. *Valtiontalouden tarkastusvirasto* 2012a, s. 57–58, *Valtiontalouden tarkastusvirasto* 2011, s. 37.)

Yrityksen toimintaympäristön kehittämisavustusta voitiin myöntää ohjelmakaudella 2007–2013 voittoa tavoittelemattomille julkisille ja yksityisille yhteisöille sekä säätiöille hankkeisiin, joiden tarkoituksena oli yritysten toimintaympäristön tai yritystoiminnan kehittämisedellytysten parantaminen. Uudessa yritystukilaissa säädetään avustuksen saajista vastaavalla tavalla kuin aiemmassa laissa. Muutosta avustuksen saajiin ei ole tehty ohjelmakausien vaihtumisen myötä.

Yrityksen toimintaympäristön kehittämisavustuksen myöntämisedellytyksenä oli, että hankkeen arvioitiin edistävän merkittävästi alueen pienten ja keskisuurten yritysten perustamista, laajentamista tai kehittämistä. Lisäedellytyksenä oli, että avustuksella arvioitiin olevan merkittävä vaikutus hankkeen toteuttamiseen. Yritysten toimintaympäristön kehittämisavustuksella oli tarkoitus edistää yritystoimintaa ja luoda toimintaedellytyksiä yritystoiminnan uudistumiselle, kehittymiselle ja kasvulle<sup>421</sup>.

Avustus tuli suunnata sellaisiin tarpeellisiin palveluihin, joita kyseiseltä alueelta puuttui, jotta avustus ei aiheuta markkinahäiriötä voittoa tavoitteleville yrityksille. Avustusta ei tullut myöntää myöskään kehittämään sellaisia palveluja tai yhteistyöverkkoja, jotka on rajattu tietyille yritysjoukolle, vaan avustettavan toimintaympäristön oli oltava avoin kaikille kyseistä palvelua alueella tarvitseville pk-yrityksille. Avustuksen myöntövaiheessa tuli kiinnittää erityistä huomiota siihen, että avustuksella ei alenneta hankkeessa kehitetyn tai tuotetun palvelun hintaa.<sup>422</sup>

Rakennerahasto-ohjelmakaudella 2014–2020 avustuksen myöntämisen edellytykset eivät muuttuneet uudessa yritystukilaissa. Uutena vaatimuksena lakiin lisättiin avustuksen saajaa koskevat taloudelliset ja muut edellytykset toteuttaa hanke.<sup>423</sup>

Ohjelmakaudella 2007–2013 yrityksen toimintaympäristön kehittämisavustusta voitiin myöntää yritystoiminnan kannalta tarpeellisiin selvityksiin, yritysten tarvitsemien palvelujen kehittämiseen, yritysten yhteistyön edistämiseen sekä muihin yritysten toimintaympäristöä ja kehittämisedellytyksiä parantaviin toimenpiteisiin. Yrityksen toimintaympäristön kehittämisavustusta voitiin myöntää seudullisten yrityspalvelujen ja yrityshautomopalvelujen kehittämishankkeisiin. Seudullisille yrityspalveluille avustuksen myöntämisen edellytyksenä oli kuitenkin, että hankkeessa luodaan tai kehitetään nykyisiä palveluita laajempia ja monipuolisempia neuvontatai kehittämispalveluja.<sup>424</sup> Avustuksen myöntämisvaiheessa tuli kiinnittää erityisesti huomiota, että tuensaajan tavanomaisesta toiminnasta aiheutuvat menot eivät ole hankkeen tukikelpoisia menoja<sup>425</sup>. Alueellisille yrityshautomoilta tukea voitiin

---

421 HE 162/2006 vp, s. 26.

422 Työ- ja elinkeinoministeriö 2010, s. 56.

423 HE 174/2013 vp, s. 19. Ainoastaan sanamuotoihin on tehty muutoksia, joilla ei ole vaikutusta avustuksen myöntämiskäytäntöön. Lain valmistelutöissä ei ole yksilöity, mitä muilla edellytyksillä tarkoitetaan. Asia jäänee näin ollen tapauskohtaisesti soveltamiskäytännössä ratkaistavaksi.

424 Työ- ja elinkeinoministeriö 2010, s. 57.

425 Rakennerahastoista osarahoitettavien menojen tukikelpoisuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1079/2007) 3 §.

myöntää tarkoituksenmukaisuusharkinnan pohjalta yrityshautomoiden käynnistämiseen ja kehittämiseen liittyviin hankkeisiin<sup>426</sup>. Uudessa yritystukilaissa rahoitettava toiminta on pysynyt samana kuin aiemmassa yritystukilaissa, mutta aiempaa yritystukilakia koskevasta soveltamiskäytännöstä poiketen pienten ja keskisuurten yritysten toimintaa välittömästi edistäviin infrastruktuurihankkeisiin on mahdollista myöntää avustusta<sup>427</sup>.

### **3.6.3 Kokoavia näkökohtia yritystukien myöntämisen ja maksamisen vaikutuksista takaisinperintään**

Yritystuen käytön, käytön valvonnan ja viime kädessä takaisinperinnän ratkaisut tehdään pitkälti jo avustuksia myönnettäessä. Tästä syystä yritystukipäätösten tulisi olla mahdollisimman selkeitä ja ehdoiltaan yksityiskohtaisia. Tuen myöntäminen ja maksaminen ovat erillisiä hallinnollisia päätöksiä, jotka pohjautuvat erillisiin säännöksiin. Maksuspäätöksen perusteet on annettu rahoituspäätöksessä, jonka pohjalta tuki maksetaan. Takaisinperintään johtavat virheet voivat johtua virheellisistä myöntö- ja/tai maksuspäätöksistä, jotka sitovat tuensaajaa vuosien päähän hankkeen päättymisestä ja viimeisen maksatuksen jälkeen.

Riskin takaisinperinnästä kantaa tuensaaja riippumatta siitä, tapahtuiko virhe myöntöpäätöstä tehtäessä, hankkeen toteuttamisaikana vai maksuspäätöstä tehtäessä. Myöntöpäätöksen ja maksuspäätöksen sisältämä viranomaisen harkintavalta voi johtaa myöhemmin tuensaajan kannalta kielteisiin seurauksiin. Viranomainen joutuu arvioimaan myöntöprosessissa tuensaajaan ja hankkeeseen liittyvien edellytysten täyttymistä. Yrityksen kokoluokka vaikuttaa myönnettävän avustuksen tuki-intensiteettiin. Yrityksellä tulee olla lisäksi edellytykset jatkuvaan kannattavaan toimintaan. Yritystukilainsäädännössä vaadittujen hankkeen laadullisten vaatimusten tulee täytyä, ja tuella on oltava merkittävä vaikutus hankkeen toteuttamiseen. Yritystuen myöntäminen pohjautuu pitkälti paitsi tuenhakijan antamiin tietoihin myös viranomaisen harkintavallan käyttöön. Viranomainen arvioi hankkeen toteutumista ennakolta parhaan tietämyksensä mukaan. Jos laissa säädetyt edellytykset toteutuvat, rahoitusta voidaan myöntää.

Hankkeen toteutus yritystukilainsäädännön ja avustuspäätöksessä asetettujen ehtojen mukaisesti on tuensaajan vastuulla, samoin kuin on hankkeeseen tai tuensaajaan liittyvistä muutoksista ilmoittaminen viranomaiselle. Muutoksilla voi olla vaikutusta tuen maksatukseen. Jos tuki maksetaan väärin perustein, tukikelvottomat kustannukset tullaan perimään takaisin myöhemmin. Tällöin tuensaaja vastaa myös virheellisesti myönnetyn tuen korkokustannuksista.

Kolmas vaihe yritystukiprosessissa on tuen maksuspäätös, jonka jälkeen tuki maksetaan tuensaajalle. Tuen maksuspäätös perustuu myöntöpäätökseen. Vain

---

426 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2010, s. 57.

427 *HE 174/2013 vp*, s. 18; *TaVM 33/2013 vp*, s. 2.

myöntöpäätöksessä hyväksytyt kustannukset voidaan maksaa, jos kustannukset ovat tosiasiallisesti toteutuneet. Hankkeen toteuttamisaikana tapahtuneet muutokset ovat hyväksyttävissä maksatuksessa vain, jos tuensaaja on ilmoittanut niistä asianmukaisesti tuen myöntäneelle viranomaiselle. Myöntöpäätökseen sisältyy usein kuitenkin tulkinnanvaraa, ja maksatuspäätöksen tekevä virkamies joutuu arvioimaan hankkeen toteutumista kokonaisuutena ja sitä, olisiko kustannus ollut myöntöpäätöksessä hyväksyttävä. Tähän harkintavaltaan sisältyy takaisinperinnän riski tuensaajan kannalta, jos myöhemmin jälkikäteisessä valvonnassa kustannukset katsotaan tukikelvottomiksi.

Viranomaisen virheellisen tulkinnan seurauksena tukikelvottomat kustannukset peritään takaisin. Tämä voi realisoitua viranomaisen havaitessa itse tekemänsä virheen tai jälkikäteisessä toisen viranomaisen tekemässä tarkastuksessa. Näin ollen jälkikäteisen tarkastuksen tekevä viranomainen – kuten työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarain controller -toiminto, Valtiontalouden tarkastusvirasto tai komissio – voivat tulkita asian toisin, mikä johtaa takaisinperintään, vaikka viranomainen olisi tehnyt myönteisen rahoitus- ja/tai maksatuspäätöksen. Esimerkiksi jälkikäteisvalvontaa tarvitaan, mutta se ei koskaan voi korvata tehokkaita etukäteiskontrolleja ja on hallinnollisesti raskas vaihtoehto niille toimenpiteille, joilla voidaan avustuksia haettaessa, myönnettäessä ja maksettaessa varmistaa tuen asianmukainen maksaminen ja käyttäminen<sup>428</sup>.

Viranomaista sitoo ratkaisupakko. Päätös tulee tehdä riippumatta lainsäädännön aukollisuudesta, suppeudesta tai ristiriitaisista säännöksistä. Viranomaista sitovat myös hallinnon sisäiset ohjeet, joiden sitovuus hallinnon asiakasta kohtaan on tulkinnanvaraista. Viranomaisen tekemällä myöntö- ja maksatuspäätöksellä ja harkintavallan käyttämisellä on vaikutus tuensaajan oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Ne voivat mahdollisesti johtaa tuen takaisinperintään.

#### **4 Yritystukien käytön valvonta ja periaatteet**

Yritystukien myöntö- ja maksamisprosesseihin liittyy olennaisesti jälkikäteisvalvonta. Tuensaajaan ja tuen käyttöön kohdistuva valvonta ja tukikelpoisuuden varmentaminen avustuksen myöntämisen ja maksamisen jälkeen on tärkeää julkisten varojen asianmukaisen käytön varmistamiseksi. EU:n asettamat rakennerahastoihin liittyvät velvoitteet jäsenvaltioille edellyttävät riittävän tehokkaan valvonnan järjestämistä väärinkäytösten ehkäisemiseksi. Viranomaisen tarkastus- ja valvontavelvollisuudesta säädetään tukia koskevassa lainsäädännössä. Kansallinen lainsäädäntö on hyvin pitkälti yhteneväinen, kun kysymyksessä on viranomaisen velvollisuus valvontaan ja tarkastukseen: yritystukilain ja uuden yritystukilain 4 luku sekä valtionavustuslain

---

<sup>428</sup> Valtiovarainministeriö 2015, s. 101.

4 luku määrittelevät avustuksen käyttöä ja valvontaa. Hallintolaki sisältää yleisen viranomaisen suorittamaan tarkastukseen liittyvän menettelysäännöksen.

Yritystukilaki ja uusi yritystukilaki ovat erityislakeja suhteessa valtionavustuslakiin ja hallintolakiin. Hallintolaki ja valtionavustuslaki ovat luonteeltaan yleislakeja, joten erityislaissa olevat menettelysäännökset syrjäyttävät yleislakien tarkastussäännökset. Hallintolain tarkastussäännös (39 §) ja valtionavustuslain tarkastussäännökset (16, 17 §:t) tulevat kuitenkin sovellettaviksi, niiltä osin kuin erityissäännöksessä ei asiasta säädetä. Yritystukilain tarkastusoikeutta koskevat säännökset sisältävät erityisesti avustuksen saajan velvollisuuksia tarkastuksessa, kun taas hallintolain tarkastussäännös velvoittaa, että asianosaisen oikeudet turvataan viranomaisen suorittaman tarkastuksen yhteydessä. Valtionavustuslain tarkastussäännökset muokalevat hyvin pitkälti yritystukilakeja. Vuonna 2014 voimaan tulleeseen uuteen yritystukilakiin lisättiin erikseen maininta hallintolain tarkastussäännöksestä. Tämän voidaan katsoa parantavan hallinnon asiakkaan oikeusturvaa yritystukiin liittyvissä tarkastuksissa, koska hallintolain säännös luo viranomaisen suorittamille tarkastuksille menettelylliset vähimmäisvaatimukset.<sup>429</sup>

Yritystukien käytön valvonta jakautuu monitahoiseen ja -portaiseen menettelyyn. Euroopan komissio ja Euroopan tilintarkastustuomioistuin valvovat jäsenvaltioiden ja niiden viranomaisten toimintaa valtioneuvostoa koskeissa asioissa. Komission suorittamaa valvontaa on käsitelty luvussa IV:1.1 ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen valvontaa luvussa IV:1.2. Kansallisella tasolla valtioneuvostoa valvovat eduskunnan tarkastusvaliokunta<sup>430</sup>, Valtiontalouden tarkastusvirasto<sup>431</sup>, valtiovarain controller -toiminto<sup>432</sup> ja hallinnon alaa ohjaava ministeriö. Tuen myöntävällä viranomaisella on lisäksi oma tuen myöntämiseen ja käyttöön liittyvä valvontavastuu sekä tarkastusvelvollisuus.

Tärkein valvontatehtävä tukijärjestelmän toimivuuden kannalta on tukiviranomaisen oma valvontarooli. Valvonta tapahtuu käytännössä hallinnollisena val-

---

429 Uuden yritystukilain esitöissä hallintolain tarkastussäännöksen lisäämistä ei ole erikseen perusteltu.

430 *Eduskunnan tarkastusvaliokunta* perustettiin vuonna 2007 yhdistämällä valtioneuvoston tarkastajien tehtävät sekä valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaoston parlamentaarinen tarkastustoimi. Eduskunnan tarkastusvaliokunta tarkastaa muun muassa hallituksen vuosikertomuksen, Valtiontalouden tarkastusviraston toimintakertomuksen ja eduskunnan tilintarkastajien tilintarkastuskertomukset. Se myös valmistelee valtion taloudenhoidon valvontaa. <http://vm.fi/eduskunnan-tarkastusvaliokunta>.

431 *Valtiontalouden tarkastusvirasto* (VTV) on eduskunnan yhteydessä toimiva riippumaton viranomaisorganisaatio, joka tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä talousarvion noudattamista. Rakennerahasto-ohjelmien tarkastusoikeudesta säädetään Valtiontalouden tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa eräitä Suomen ja Euroopan unionin välisiä varainsiirtoja annetussa laissa (354/1995).

432 *Valtiovarain controller* -toiminto palvelee valtioneuvostoa hallinnon ohjaajana ja toiminnallisesti riippumattomana valvontaviranomaisena. Valtiovarain controller -toiminnon yhteydessä toimii tarkastusviranomaisyksikkö, joka vastaa tarkastuksista Euroopan aluekehitysrahaston ohjelmissa. <http://vm.fi/osastot>.

vontana sekä tarkastuksina<sup>433</sup>. Yritystukilain ja uuden yritystukilain 20 §:n mukaan EAKR-yritystukia valvovana ministeriönä toimii työ- ja elinkeinoministeriö sekä välittävänä toimielimenä toimivat ELY-keskukset. ELY-keskusten vastuulla on hoidtaa kaikki EAKR-yritystukiin liittyvät maksatukset, ja ne myöntävät lukumääräisesti suurimman osan avustuksista. ELY-keskuksia avustusten myöntäjä- ja maksajaviranomaisena valvoo työ- ja elinkeinoministeriö.

Työ- ja elinkeinoministeriöllä, ELY-keskuksilla ja niiden valtuuttamalla tarkastajalla on oikeus tarkastaa avustuksen hakijan ja avustuksen saajan liiketoimintaa avustuksen myöntämisen ja käytön edellyttämässä laajuudessa (yritystukilain ja uuden yritystukilain 21 §). Säännös asettaa tarkastuksen kohteena olevalle tuensaajalle velvoitteita tarkastukseen liittyen. Samalla tarkastajalle myönnetään oikeus saada käyttöönsä kaikki tarkastuksen kannalta tarpeelliset aineistot ja oikeus päästä sellaisiin tiloihin, joissa tarkastus voidaan suorittaa. Tarkastuksen kohteena oleva tuensaaja on velvollinen toimimaan ilman aiheutonta viivytystä ja esittämään korvauksetta kaiken aineiston sekä muutoinkin avustamaan tarkastuksessa. Tarkastusta ei voida suorittaa kuitenkaan kotirauhan piiriin kuuluvissa paikoissa.<sup>434</sup> Jos yritystuen saajalla ei ole käytössään yritykselle kuuluvia toimitiloja, joissa tarkastus voidaan suorittaa, tarkastus suoritetaan kuitenkin hallinnollisena eli asiakirjatarkastuksena ELY-keskuksen tiloissa.

Tarkastavalla viranomaisella tai valtuutetulla tilintarkastajalla on oikeus ottaa tarkastuksen kohteena oleva aineisto tilapäisesti haltuunsa, jos tarkastuksen päämäärän saavuttaminen tätä edellyttää. Haltuunotto voi tulla kyseeseen esimerkiksi tilanteessa, jolloin asia ei selviä paikan päällä tehdyn tarkastuksen aikana ja tämän vuoksi aineiston haltuunotto on välttämätöntä asian selvittämiseksi. Aineisto, jonka tarkastaja voi ottaa haltuunsa, koskee lähtökohtaisesti kaikkea tarkastukseen liittyvää materiaalia, mutta ensisijaisesti kyseeseen voi tulla kirjanpito- ja tilinpäätösaineisto. Haltuun otettu aineisto tulee palauttaa viipymättä tarkastettavalle tarkastuksen jälkeen, kun tarkastus ei enää edellytä aineiston hallussapitoa.<sup>435</sup>

Tarkastettavalla on myös velvollisuus antaa pyynnöstä kaikki tiedot, jotka ovat tarpeen tarkastuksen asianmukaiseksi toteuttamiseksi. Tämän vaatimuksen sisällyttämällä yritystukilainsäädäntöön halutaan korostaa tarkastettavan ja tarkastajan hyvää yhteistyötä tarkastuksessa ja edistää asioiden selvittämistä<sup>436</sup>. Tarkastukseen on mahdollista saada tarpeellista virka-apua poliisi-, tulli-, ulosotto- ja veroviranomaiselta. Virka-apu tulee antaa korvauksetta.

---

433 HE 162/2006 vp, s. 29.

434 Pykälässä tarkoitettuja kotirauhan piiriin kuuluvia tiloja ovat perustuslain 10 §:n ja rikoslain 24 luvun kotirauhan rikkomista koskeissa säännöksissä suojattu kotirauhan ala. Kotirauhan piirin ydinalueena on yksityisen henkilön asunto (HE 162/2006 vp, s. 29).

435 HE 162/2006 vp, s. 30.

436 HE 162/2006 vp, s. 30.

Viranomaisella on velvollisuus peria tuki takaisin, jos tuensaaja kieltäytyy 21 §:n vastaisesti esittämästä tarkastuksessa tarvittavaa aineistoa tai muuten avustamasta tarkastuksessa. Asiaa on käsitelty lisää luvussa VIII:1.2.

Oikeudesta saada tietoja salassapitosäännösten estämättä ja korvauksetta säädetään yritystukilain ja uuden yritystukilain 22 §:ssä. Työ- ja elinkeinoministeriöllä on oikeus saada tietoja sekä ELY-keskuksilta että avustuksen saajilta. ELY-keskusten tiedonsaantioikeus rajoittuu avustuksen saajiin koskien avustusten käyttöä. Työ- ja elinkeinoministeriön oikeus saada tietoja ELY-keskuksilta pohjautuu ministeriön tehtäviin kuuluvaan avustusjärjestelmän hallintointiin.<sup>437</sup> Työ- ja elinkeinoministeriöllä sekä ELY-keskuksella on oikeus saada välttämättömiä ja salassa pidettäviä tietoja korvauksetta myös muulta viranomaiselta sekä julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä ja henkilöltä. Tämä tiedonsaantioikeus perustuu ministeriön ja ELY-keskuksen valvonta- ja tarkastusvelvollisuuteen. Avustusten hakemiseen ja käyttämiseen liittyvä väärinkäytösten riski pyritään minimoimaan saamalla tietoa avustusta hakevasta yrityksestä ja sen vastuuhenkilöistä.<sup>438</sup>

Työ- ja elinkeinoministeriö on ohjeistanut ELY-keskuksia yritystuen myöntämisvaiheessa tehtävistä keskeisistä tarkastustoimenpiteistä. Lisäksi ELY-keskuksella on harkintansa mukaan oikeus saada tietoja, joilla voi olla vaikutusta avustuksen myöntämiseen. Tällaisia tietoja voivat olla esimerkiksi yrityssaneeraus, selvitystila ja palkkaturvavelat.<sup>439</sup>

#### **4.1 Artikla 13: paikan päällä tehtävät tarkastukset**

Yritystukilainsäädännössä asetetaan avustuksen hakijalle ja saajalle velvoitteita, joiden noudattamiseen hän sitoutuu avustuksen myöntämisen edellytyksenä. Avustuksen myöntävän viranomaisen oikeus tehdä tarkastus jakautuu ennen myönteisen avustuspäätöksen tekemistä tehtävään *ex-ante*-tarkastukseen ja hankkeen toteuttamisen aikana tai sen jälkeen tehtävään *ex-post*-tarkastukseen. EU-rakennerahastoista myönnettävien tukien tarkastuksista säädettiin ohjelmakautta 2007–2013 koskien komission asetuksen (EY) N:o 1828/2006 13 artiklassa paikan päällä tehtävät tarkastukset sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 57 artiklassa hankkeen pysyvyyssäännökseen pohjautuvat tarkastukset. Ohjelmakaudella 2014–2020 toimien pysyvyydestä säädetään neuvoston asetuksen (EU) N:o 1303/2013 71 artiklassa. Edellä mainitut säännökset asettavat tarkastusvelvollisuuden hallintoviranomaiselle eli tässä tapauksessa työ- ja elinkeinoministeriölle.

Komissio valvoo tarkastuksillaan jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmien käyttöönottoa ja noudattamista. Hankkeen toteuttamisaikana tai hankkeen päättymisen jälkeen tehtäviä tarkastuksia hoitavat käytännössä kuitenkin ELY-kes-

<sup>437</sup> HE 162/2006 vp, s. 30.

<sup>438</sup> HE 162/2006 vp, s. 30.

<sup>439</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2010, s. 21–22.

kusten tuen maksamisesta vastaavat yksiköt. Paikan päällä tehtävien tarkastusten ja pysyvyyssäännökseen pohjautuvien tarkastusten menettely kirjataan välittävän toimielimen hallinto- ja valvontajärjestelmän kuvaukseen<sup>440</sup>.

*Ex-post*- eli jälkikäteen tehtävät tarkastukset ja valvonta ovat tämän tutkimuksen kannalta tärkein keino havaita väärinkäytöksiä ja tukikelpottomia kustannuksia viranomaisuuksittain. Jälkikäteen tehtävät tarkastukset suoritetaan joko hallinnollisina tarkastuksina tai paikan päällä tehtävinä tarkastuksina. Hallinnollinen tarkastus on tuen tarkastuksesta vastaavan viranomaisen tekemä tukikelpoisuustarkastus, joka koskee kaikkia maksatushakemuksia ja joka suoritetaan asiakirjatarkastuksena viranomaisen toimitiloissa. Paikan päällä tehtävä tarkastus koskee rajattua määrää hankkeita ja suoritetaan yritystuen saajan luona.

Hakemuksen myöntämisvaiheessa kartoitetaan ennalta ehkäisevästi mahdollisia hankkeen ongelmakohtia, mutta ne eivät johda suoranaisesti takaisinperintöihin. Hakijaa ja hanketta koskevat, ennen avustuspäätöstä tehdyt tarkastukset luovat kuitenkin pohjan avustuspäätökselle, jossa takaisinperinnän riski on tiedossa olevien tietojen pohjalta minimoitu. Jälkikäteisessä tarkastuksessa ja valvonnassa taas arvioidaan, ovatko hakemuksen myöntövaiheessa havaitut asiat realisoituneet siten, että ne aiheuttaisivat mahdollisen takaisinperintäriskin.

Paikan päällä tehdyt tarkastukset ovat ensisijainen ja tärkein menettely, jolla viranomaisen valvoo tukien sääntöjenvastaisuuksia<sup>441</sup>. Hallintoviranomainen vastaa toimenpideohjelman hallinnoinnista ja täytäntöönpanosta moitteettoman varain-

---

440 Yleisasetusten nojalla hallintoviranomainen on vastuussa sellaisesta ohjelmien hallinto- ja valvontajärjestelmästä, joka on tehokas ja joka kykenee estämään, paljastamaan ja korjaamaan virheet ja epäsäännönmukaisuudet.

Ks. myös asia C-280/14 P, *Italian tasavalta v. komissio*, 8–13, 77 kohdat. Unionin tuomioistuin hylkäsi valituksen, joka koski Euroopan aluekehitysrahastosta alun perin myönnetyn unionin rahoitustuen vähentämistä. Vuonna 2007 komissio teki tarkastuksia, jotka koskivat kyseisestä ohjelmasta vastaavien viranomaisten käyttöön ottamia hallinto- ja valvontajärjestelmiä, ja päätyi siihen, että kyseiset viranomaiset eivät olleet ottaneet käyttöön hallinto- ja valvontajärjestelmiä, joilla varmistettaisiin EAKR:n tukitoimea koskeva moitteeton varainhoito, ja että käyttöön otetut järjestelmät eivät taanneet riittävästi maksatushakemusten virheettömyyttä, asianmukaisuutta ja tukikelpoisuutta. Tämän pohjalta komissio katsoi, ettei Italia ollut noudattanut velvoitteitaan, mikä saattoi johtaa järjestelmällisiin tukea koskeviin väärinkäytöksiin. Kaksi vuotta myöhemmin suoritettua tilintarkastuksessa todettiin, ettei Italia ollut korjannut hallinto- ja valvontajärjestelmän puutteita, minkä seurauksena komissio vähensi Italian EAKR:n rahoitustukea 10 prosentilla kyseisen ohjelman osalta.

441 Ohjelmakaudella 2007–2013 voimassa olleen neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 2 artikla sisälsi sääntöjenvastaisuuden määritelmän seuraavasti: ”yhteisön oikeuden säännösten tai määräysten rikkominen, joka johtuu taloudellisen toimijan teosta tai laiminlyönnistä, jonka tuloksena on tai voisi olla vahinko Euroopan unionin yleiselle talousarviolle siihen kohdistuvan perusteettoman menon vuoksi.” Vuonna 2013 säädettyssä neuvoston asetuksessa (EU) N:o 1303/2013 sääntöjenvastaisuuden määritelmää on tarkennettu seuraavasti: ”mitä tahansa unionin oikeuden tai sen soveltamiseen liittyvän kansallisen lainsäädännön rikkomista, joka johtuu ERI-rahastojen täytäntöönpanoon osallistuvan talouden toimijan teosta tai laiminlyönnistä ja joka tuottaa tai voisi tuottaa vahinkoa unionin talousarviolle siihen kohdistuvan perusteettoman menoerän vuoksi;”.



hoidon periaatetta<sup>442</sup> noudattaen. Hallintoviranomaisen tehtävänä on tarkastaa osarahoitettujen tuotteiden ja palvelujen toimitus ja varmistaa, että tuensaajien ilmoittamat menot ovat todella aiheutuneet ja että ne ovat unionin ja kansallisten sääntöjen mukaiset. Yksittäisien hankkeiden tarkastuksia voidaan tehdä paikan päällä otantaperiaatteella noudattaen yksityiskohtaisia sääntöjä<sup>443</sup>. Paikan päällä tehtäviä tarkastuksia koskevan artikla 13:n mukaan tarkastettavien toimien on tarvittaessa katettava toimien hallinnolliset, taloudelliset, tekniset ja fyysiset näkökohdat. Tarkastuksilla varmistetaan, että ilmoitetut menot ovat todellisia, että tuotteet on toimitettu tai palvelut on suoritettu myöntämispäätöksen mukaisesti, että tuensaajan esittämät maksatushakemukset perustuvat oikeaan tietoon ja että niin toimet kuin menotkin ovat EU:n ja kansallisten sääntöjen mukaisia. Tarkastusten tavoitteena on estää menojen rahoittaminen kahteen kertaan muista unionin hankkeista tai kansallisista hankkeista sekä muilla ohjelmakausilla.

Hallintoviranomaisen suorittamat, artikla 13:n mukaan tehtävät hallinnolliset ja paikan päällä tehtävät tarkastukset ovat osa organisaation normaaleja, päivittäiseen toimintaan kuuluvia sisäisen valvonnan menettelyjä<sup>444</sup>, joilla organisaatio varmistaa vastuullaan olevien tehtävien asianmukaisen toteutumisen. Artikla 13:n mukaisilla tarkastustoimenpiteillä valvotaan, että tuensaajalle myönnetty julkinen tuki on käytetty käyttötarkoitukseensa päätöksessä mainituilla ehdoilla.<sup>445</sup> Kansallisen lainsäädännön mukaan käytännön vastuu paikan päällä tehtävistä tarkastuksista kuuluu välittävälle toimielimelle ja sen tuen maksamisesta vastaavalle yksikölle (rakennerahastolaki [1401/2006] 44 § ja 49 §). Yritystukien välittävä toimielin on ELY-keskus, jonka maksatusyksiköllä on käytännön vastuu sekä hallinnollisista tarkastuksista että paikan päällä tehtävistä tarkastuksista. Rakennerahastojen hallintouudistuksen myötä vuodesta 2014 alkaen yritystukien myöntö- ja maksatusprosessit hoidetaan neljällä eri suuralueella, joita kutsutaan RR-ELYiksi. Kukin suuralue vastaa toiminta-alueensa paikan päällä tehtävistä tarkastuksista.

---

442 Moitteettoman varainhoidon periaate on määritelty neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 7 luvun 30 artiklassa: ”Määrärahat käytetään moitteettoman varainhoidon periaatteen eli taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden periaatteiden mukaisesti.” Kumottu Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettava varainhoitoasetus (EY, Euratom) N:o 1605/2002 27 artikla sisälsi asiasisällöltään vastaavan määritelmän moitteettoman varainhoidon periaatteesta.

443 Komissio hyväksyy 103 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun menettelyn mukaisesti otantaperiaatteen.

444 Neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 32 artiklan mukaan sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan prosessia, jota sovelletaan hallinnon kaikilla tasoilla ja jonka avulla on tarkoitus saada riittävä varmuus siitä, että seuraavat tavoitteet saavutetaan: a) toimien tehokkuus, vaikuttavuus ja taloudellisuus, b) raportoinnin luotettavuus, c) varojen ja tietojen turvaaminen, d) petosten ja sääntöjenvastaisuuksien ehkäisy, havaitseminen, korjaaminen ja seuranta, e) tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyvien riskien riittävä hallinta ottaen huomioon ohjelmien monivuotisuus ja suoritettavien maksujen luonne. Kumottu Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettava varainhoitoasetus (EY, Euratom) N:o 1605/2002 28 a artikla sisälsi asiasisällöltään vastaavan sisäisen valvonnan määritelmän.

445 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2009a.

Artikla 13 mahdollistaa paikan päällä tehtävien tarkastusten otannan sillä edellytyksellä, että hallintoviranomainen dokumentoi perusteet, joilla otanta suoritetaan. Hallintoviranomaisen on määriteltävä otannan koko, jotta siihen kuuluvien maksujen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta voidaan saada riittävä varmuus. Samalla sen on otettava huomioon hallintoviranomaisen määrittämä, kyseiseen tuensaaja- ja toimityyppiin liittyvä riskitaso. Sen on tarkistettava otantamenetelmää joka vuosi. Yritystukien osalta otanta koostuu kaksivaiheisesta tarkastussuunnitelmasta. Työ- ja elinkeinoministeriö laatii yritystukien hallintoviranomaisena vuosittain tarkastussuunnitelman seuraavana vuonna paikan päällä tarkastettavista hankkeista<sup>446</sup>.

Tarkastussuunnitelma sisältää kuvauksen perusteluineen, joiden pohjalta otanta on suoritettu<sup>447</sup>. Tarkastussuunnitelma sisältää myös yhteenvedon välittävän toimielimen edellisenä vuonna suorittamista paikan päällä tehdyistä tarkastuksista. Jos otannan perusteita muutetaan edellisvuoteen verrattuna, perustelut tulee kirjata tarkastussuunnitelmaan. Välittävä toimielin lisää työ- ja elinkeinoministeriön tarkastusotantaan hankkeet, jotka se katsoo muulla perusteella tarpeellisiksi tarkastaa paikan päällä. Välittävän toimielimen tulee perustella tarkastussuunnitelmaan lisäämiensä hankkeiden valinnat. Vuosittainen tarkastussuunnitelma sisältää hallintoviranomaisen laatiman otannan<sup>448</sup>, välittävän toimielimen aiempien vuosien tarkastushavaintojen pohjalta tai muulla perusteella lisäämät hankkeet ja aiempina vuosina tarkastamatta jääneet hankkeet. Huomioitavaa on, että otantaa voidaan käyttää vain, kun tarkastetaan paikan päällä yksittäisiä toimia. Hallinnollinen tarkastus koskee sen sijaan tuensaajan kaikkia maksatushakemuksia.<sup>449</sup>

Yritystukihankkeita koskevasta paikan päällä tehtävien tarkastusten otannasta tulee pitää erillään tarkastettavaa aineistoa koskeva otanta ja siihen liittyvä riittävän varmuuden vaatimus. Hankkeita koskevien menojen, tulojen ja rahoituksen tosiasiallisuus varmistetaan kirjanpitoaineistolla sekä muulla hankkeeseen liittyvällä asiakirja-aineistolla. Tarkastuksen suorittavan virkamiehen tulee saada riittävä var-

---

446 Työ- ja elinkeinoministeriössä rakennerahasto-ohjelmien hallintoviranomaisena toimii alueiden kehittämissyksikön rakennerahastojen hallinnointiryhmä (RAHA).

447 Otannan tekevät RAHAN vuosittain vahvistamien kriteerien pohjalta työ- ja elinkeinoministeriön sähköisten palvelujen ryhmä SÄP sekä Etelä-Savon ELY-keskuksen yhteydessä toimiva alueen ICT-yksikkö.

448 Ohjelmakauden 2007–2013 yritystukia koskeva otanta sisälsi kaikki julkiselta rahoitukseltaan yli 500 000 euron suuruiset hankkeet, korkeaan riskiluokkaan arvioidut hankkeet, ja lopuista hankkeista paikan päällä oli tarkastettava otannalla vähintään 50 %. Lisävaatimuksina esitettiin, että 50 %:n otanta toteutuisi myös euromääräisesti mahdollisimman lähelle tavoitetasoa ja että otanta olisi riittävän kattava eri tuensaaja- tai projektityyppien osalta. Hallintoviranomaisen tekemän otannan lisäksi välittävä toimielin valitsi hankkeita itse valittujen kriteerien pohjalta tai aina, kun siihen oli aihetta. Välittävä toimielin pystyi käyttämään harkintavaltaansa valitessaan paikan päällä tarkastettavia hankkeita. Hallintoviranomainen kehotti kiinnittämään huomiota hankkeiden valinnassa sellaisiin hanketyyppeihin, joissa oli havaittu poikkeuksellisen paljon sääntöjenvastaisuuksia. Tällaisissa tapauksissa otantaa tuli laajentaa aiemmin esitettyjen kriteerien lisäksi. (*Työ- ja elinkeinoministeriö* 2009a.)

449 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2009a.

muus siitä, että ilmoitetut kustannukset ovat tosiasiallisesti syntyneitä ja kuuluvat hankkeelle, hankkeelle kuuluvat tuotteet on toimitettu ja palvelut on suoritettu, maksatushakemukset ovat oikeellisia, toimet ja kustannukset ovat EU:n ja kansallisen lainsäädännön sekä muiden sääntöjen mukaisia ja kustannukset eivät tule rahoitetuiksi kahteen kertaan.<sup>450</sup>

Tarkastettavien tositteiden määrästä päätettäessä tulee ottaa huomioon hanketta ja tuensaajaa koskevat aikaisemmat havainnot sekä hankkeen myöntämisyksityydessä annettu riskiluokitus. Vaikka tarkastuksen otanta määritellään etukäteen, niin otantaa voidaan laajentaa. Jos tarkastuksessa ilmenee virheitä, joiden pohjalta on perusteltua syytä olettaa, että virheitä esiintyy otoksen ulkopuolisessakin aineistossa, tulee tarkastusta laajentaa riittävän varmuuden saamiseksi.<sup>451</sup> Huomioitavaa on, että koko hanketta koskevan aineiston tarkastaminen on mahdollista erityisesti niissä tilanteissa, joissa tarkastettavien tositteiden lukumäärä sekä muu aineisto ovat vähäisiä. Otantaa voidaan käyttää perustelluissa tilanteissa ja edellytyksellä, että tarkastuksen jälkeen viranomaisella on riittävä varmuus siitä, että tuki on käytetty myöntöpäätöksen mukaisesti.

#### **4.2 Hankkeen pysyvyyssäännökseen pohjautuvat tarkastukset**

Rakennerahastojen tavoitteena on aikaansaada pysyviä vaikutuksia sekä tuensaajan että sidosryhmien kilpailukykyyn ja työllisyyden parantamiseen sekä sitä kautta laajempia ja pysyväisluonteisia vaikutuksia koko elinkeinoelämän rakenteisiin ja menettelytapoihin. Hankkeiden myöntämisyksityydessä ja valinnassa kiinnitetään huomiota avustettavan toiminnan pysyväisluonteisen hyödyn aikaansaamiseen ja yritysten pitkän aikavälin kilpailukykyyn parantamiseen.<sup>452</sup> Hankkeen toteuttamisajan jälkeen tehtäviä tarkastuksia ovat artikla 13:n mukaan paikan päällä tehtävien tarkastuksien lisäksi hankkeen pysyvyyssäännökseen pohjautuvat tarkastukset, joista säädettiin ohjelmakaudella 2007–2013 neuvoston yleisasetuksessa<sup>453</sup>:

”1. Jäsenvaltion tai hallintoviranomaisen on varmistettava, että toimi, johon liittyy infrastruktuuri- tai tuotannollisia investointeja, saa pitää rahastojen rahoitusosuuden ainoastaan, jos siihen ei kohdistu viiden vuoden kuluessa toimen päättymisestä sellaisia huomattavia muutoksia, jotka johtuvat infrastruktuurin omistussuhteissa tapahtuneista muutoksista tai tuotantotoiminnan lopettamisesta ja jotka vaikuttavat toimen luonteeseen tai täytäntöönpanon edellytyksiin tai hyödyttävät aiheettomasti jotakin yritystä tai

450 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2009a.

451 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2009a.

452 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2009a.

453 Neuvoston asetus (EY) N:o 1083/2006 57 artiklassa sellaisena kuin se on muutettu asetuksella (EU) N:o 539/2010. Muutetun 57 artiklan 1. kohta ja lisätty 5. kohta tulivat sovellettaviksi 1.1.2007 alkaen. Ohjelmakaudelle 2014–2020 säädettiin vastaava neuvoston asetus (EU) N:o 1303/2013, jonka 71 artiklassa säädetään toimien pysyvyydestä.

julkista yhteisöä. Niiden toimien, jotka saavat avustusta ESR:n puitteissa, osalta katsotaan, että ne eivät saa pitää rahoitusosuutta, ainoastaan silloin kun niillä on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklassa tarkoitettuja valtiontukia koskevien sovellettavien sääntöjen mukaisesti velvollisuus ylläpitää investointeja ja jos niihin kohdistuu sellaisia huomattavia muutoksia, jotka johtuvat noissa säännöissä säädetyn määräajan puitteissa tapahtuneesta tuotantotoiminnan lopettamisesta. Jäsenvaltiot voivat lyhentää ensimmäisessä kohdassa säädetyn määräajan kolmeen vuoteen tapauksissa, jotka koskevat pienten ja keskisuurten yritysten investointien ylläpitämistä 2. Jäsenvaltion ja hallintoviranomaisen on ilmoitettava komissiolle 67 artiklassa tarkoitettua täytäntöönpanoa koskevassa vuosikertomuksessa kaikista 1 kohdassa tarkoitetuista muutoksista. Komissio ilmoittaa muutoksista muille jäsenvaltioille. 3. Aiheettomasti maksetut määrät on perittävä takaisin 98–102 artiklan mukaisesti. 4. Jäsenvaltioiden ja komission on varmistettava, ettei yrityksille, joilta tukea peritään tai on peritty takaisin 3 artiklan mukaisesti tuotantotoiminnan siirtämisen vuoksi jäsenvaltion sisällä tai toiseen jäsenvaltioon, myönnetä rahastoista rahoitusosuutta. 5. Edellä olevia 1–4 kohtaa ei sovelleta toimiin, joihin kohdistuu huomattavia muutoksia, jotka johtuvat tuotantotoiminnan lopettamisesta sellaisen konkurssin seurauksena, joka ei ole petollinen.”

Tämä yleisasetuksessa säädetty pysyvyyssääntö on johdettu yritystukilain 19 §:ään. Ohjelmakaudella 2014–2020 uuden yritystukilain 19 § pohjautuu neuvoston asetuksen (EU) N:o 1303/2013 71 artiklaan, joka on asiallisesti saman sisältöinen kuin aiempi neuvoston asetus. Sekä yritystukilaissa että uudessa yritystukilaissa avustuksen kohteena olevan omaisuuden käyttöajaksi on säädetty pienten ja keskisuurten yritysten investoinneissa kolme vuotta ja muiden tuensaajien investoinneissa viisi vuotta avustuksen viimeisen erän maksamisesta. Erityisestä syystä avustuksen myöntävä viranomainen voi määrätä käyttöajaksi enintään kymmenen vuotta. Lain valmistelutöissä katsottiin, että suurin osa tukea saavista yrityksistä on niin pieniä, että viiden vuoden pysyvyyssäännön asettaminen olisi epätarkoituksenmukaista. Käyttöajan pidentämisen katsottiin olevan tarpeellista tapauksissa, joissa pyritään estämään avustuksen kohteena olevan omaisuuden mahdollinen myöhempi siirtyminen liiketoiminnan käytöstä yksityiseen käyttöön tai joissa pyritään estämään muutoin lain tavoitteiden vastaiset vaikutukset. Pykälän tarkoituksena on määritellä sekä omaisuuden käyttöaika että samalla asettaa velvollisuus avustuksen saajalle käyttää avustuksen kohteena olevaa omaisuutta sille määrätyn käyttöajan.<sup>454</sup> Käyttöajan kulumisen lasketaan viimeisen maksuerän tosiasiallisesta maksupäivästä, joka varmistetaan tilivirastosta. Maksupäivä on näin ollen eri kuin hankkeen maksuspäätöksen päivämäärä.<sup>455</sup>

454 HE 162/2006 vp, s. 28.

455 Työ- ja elinkeinoministeriö 2010, s. 74.

Valtionavustuslain mukaan valtionavustuksen kohteena olevan omaisuuden käyttäjäksi saadaan määrätä enintään kymmenen vuotta valtionavustuksen tai sen viimeisen erän maksamisesta. Tämä valtionavustuslain säännös on linjassa yritystukilakien investointien pysyvyyssäännösten kanssa, joiden mukaan käyttäjäksi voidaan määrätä erityisistä syistä enintään kymmenen vuotta. Lähtökohtaisesti omaisuuden käyttöaikana sovelletaan kuitenkin kolmea tai viittä vuotta yrityksen koosta riippuen. Valtionavustuslain esitöissä käyttöaikaa koskeva ehto tulee ottaa valtionavustuspäätökseen vain siinä tapauksessa, jolloin se on välttämätön valtionavustuksen talousarvion tai talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston käyttösuunnitelman mukaisen käytön varmistamiseksi. Tällaisten ehtojen tai rajoitusten käytössä tulee noudattaa suhteellisuusperiaatetta, johon pohjautuen vain tarpeellisia ja laajuutensa sekä kestoensa puolesta oikeasuhtaisia ehtoja ja rajoituksia voidaan määrätä.<sup>456</sup>

Pysyvyysehtoa tarkasteltaessa on syytä huomioida, että säännös koskee vain investointeja, sillä esimerkiksi muiden kehittämistoimenpiteiden avustusta säännös ei koske. Rakennerahastovaroista rahoitettavien hankkeiden pysyvyyssäännön seuranta tapahtuu sekä rahoituksen myöntävän viranomaisen että tuensaajan toimesta hankkeen päättymisajankohdasta<sup>457</sup> lähtien. Viranomaisen valvontavelvollisuuteen sisältyvät olennaisena osana tuensaajan luona paikan päällä tehdyt tarkastukset, jotka suoritetaan avustuksen kohteena olevan omaisuuden säädetyn käyttöajan kuluessa.

Paikan päällä tehtävien tarkastusten tarkastussuunnitelman tekee ja otannan suorittaa välittävä toimielin eli ELY-keskus. Hallintoviranomainen eli työ- ja elinkeinoministeriö on delegoinut pysyvyyssäännön mukaisen tarkastussuunnitelman ja otannan tekemisen ELY-keskuksille toisin kuin artikla 13 paikan päällä tehtävissä tarkastuksissa. Välittävä toimielin harkitsee, tarkastaako se kaikki pysyvyyssäännön nojalla tarkastettavat hankkeet vai tekeekö se otannan, jonka perusteet kirjataan hallinto- ja valvontajärjestelmän kuvaukseen. Otannan tulee perustua riskiarvioon, jonka painopisteinä tulee olla muun muassa suuret hankkeet ja tuetun toiminnan jatkuvuuteen liittyvät riskit.<sup>458</sup>

Tuensaajalle on asetettu rahoituspäätöksen ehdoissa velvollisuus ilmoittaa tuen myöntäneelle viranomaiselle hankkeen sisältöön tai toteuttamisedellytyksiin kohdistuneista huomattavista muutoksista hankkeen toteutuksen päättymispäivämäärästä lähtien. Ilmoittamisvelvollisuuden pituus on määritelty rahoituspäätöksessä

---

456 HE 63/2001 vp, s. 50.

457 Hankkeen päättymisen ajankohta on määritelty neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 88 artiklan 1 kohdan 2 alakohdassa: ”Tätä asetusta sovellettaessa toimia pidetään päätökseen saatuina, kun niiden mukaiset työt on tosiasiallisesti suoritettu ja joiden osalta tuensaajien kaikki menot ja vastaava julkinen rahoitusosuus on maksettu.” Neuvoston yleisasetuksessa (EU) N:o 1303/2013 ei ole vastaavaa artiklaa.

458 Työ- ja elinkeinoministeriö 2013, s. 2.

joko kolmeksi tai viideksi vuodeksi taikka poikkeuksellisesti enintään kymmeneksi vuodeksi.<sup>459</sup> Yritystuen saajalle asetettu velvollisuus pohjautuu rahoituspäätöksen ehtoihin, joiden oikeusperusta on määritelty valtioneuvoston päätöksissä (688/2001).

Yrityksen kehittämisavustuksen rahoituspäätökseen sisältyvät ehdot ovat osin vakioehtoja, kaikkia hankkeita koskevia tai tuen myöntäneen viranomaisen asettamia, kunkin hankkeen erityispiirteet huomioon ottavia ehtoja. Viranomaisen oikeus antaa rahoituspäätökseen liittyviä välttämättömiä avustuksen käyttämistä koskevia ehtoja tai rajoituksia perustuu valtioneuvoston päätöksissä. Ehtojen ja rajoitusten tarkoituksena on avustuksen käyttöön liittyvien, säädettyjen seikkojen toteutumisen varmistaminen.

Yrityksen kehittämisavustuksen saajien kannalta pysyvyyssäännön noudattaminen on koettu osin haasteelliseksi. Rakennerahastohankkeiden jälkikäteen tehdyissä arvioinneissa<sup>460</sup> on tullut ilmi, että hankkeiden jatkuminen sekä hankkeilla saatavien tulosten hyödyntäminen hankkeiden päättymisen jälkeen ei ole aina itsestään selvää. Hankkeiden toteutumisaika voi vaihdella kuukausista vuosiin, jolloin tuensaajan hankkeelle asetettu alkuperäinen tavoite voi muuttua toteutusaikana tai sen jälkeen.

Rahoituspäätöksessä oleva pysyvyyssääntö voi tulla joissakin tapauksissa yllätyksenä hankkeen päättymisen jälkeen. Kolmen, viiden tai jopa kymmenen vuoden pysyvyyden varmistaminen voi olla haasteellista osalle yritystuen saaneista. Infrastruktuurin tai tuotannollisten investointien kannalta hankkeen jälkeen aiheutuvat ylläpito- tai korjauskustannukset voivat muodostua suuriksi, jolloin tuensaajan on harkittava, rahoittaako ylläpito- tai korjauskustannuksia vai luopuako investoinnista, minkä seurauksena on mahdollinen yritystuen takaisinperintä korkokuluineen. Laitekanta voi myös vanhentua ennen pysyvyyssäännön umpeutumista. Hankkeen jatkuvuuteen voi vaikuttaa kone- tai laitekannan vanhentuminen joko kulumisen myötä tai teknologian kehittymisen myötä. Näin ollen saatu tuki on maksettava takaisin pääsääntöisesti kokonaisuudessaan, jos yritystukea saanut kone tai laite myydään, ennen kuin rahoituspäätöksessä määrätty omaisuuden käyttöaika on kulunut hankkeen päättymisestä.

Yrityksen toimintaedellytyksissä voi myös tapahtua muutoksia hankkeen toteuttamisajan jälkeen. Tuotantotoiminta voi loppua, tai se voi siirtyä jäsenvaltion sisällä tai toiseen jäsenvaltioon. Jäsenvaltion sisällä tapahtuva siirtyminen tarkoittaa toiseen tukialueeseen siirtymistä, jolloin tuki-intensiteetin määrä voi muuttua. Tästä voi aiheutua takaisinperintäseuraamuksia joko osaan saadusta tuesta tai tuki voidaan joutua perimään kokonaan takaisin takaisinperintäedellytysten täyttyessä.

---

459 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2010a, s. 8.

460 Ks. esim. *Alue- ja kuntatutkimuskeskus Spatia* 2013, s. 66–67.

### 4.3 Maksatuksen keskeytys yritystukilain mukaan

Maksatuksen keskeyttämisestä on kyse tapauksissa, joissa hankkeeseen kohdistuva maksatus keskeytetään tilapäisesti asian tarkemman selvittämisen ajaksi. Kyseessä on niin sanotusti turvaamistoimi, jolloin maksatusta ei jatketa sellaisten seikkojen tultua ilmi, jotka voivat vaikuttaa maksatuspäätökseen. Maksatusta ei saa keskeyttää vain tosiasiallisesti keskeyttämällä maksatus tai ilmoittamalla asiasta tuensaajalle, vaan maksatuksen keskeyttämisestä tulee aina tehdä kirjallinen päätös.

*KHO 2011:108.* Maaseudun kehittämiseen myönnettävistä tuista annetussa laissa oli säädetty erikseen tuen maksamisessa noudatettavasta menettelystä sekä tuen maksamisen keskeyttämisestä ja takaisinperinnästä. Tuen maksuhakemukseen annetussa päätöksessään TE-keskus oli arvioinut muun ohella tuen myöntämisen edellytyksiä, joiden täyttymättä jääminen lain mukaan oli tuen maksamisen keskeyttämisten peruste. TE-keskus ei kuitenkaan ollut tehnyt päätöstä tuen maksamisen keskeyttämisestä. Valituksenalaiset päätökset olivat perustuneet osin virheelliseen lainsoveltamiseen, joka oli saattanut johtaa sellaisten tukihakemuksen vireille tulon jälkeen syntyneiden kustannusten hylkäämiseen, joita ei olisi tullut maksupäätöksellä hylätä. Tämän vuoksi KHO kumosi ja palautti asian ELY-keskukselle uudelleen käsiteltäväksi.

Yritystukilaissa ei säännellä maksatuksen keskeyttämistä, vaan laissa viitataan valtionavustuslakiin. Valtionavustuslaki (19 §) sisältää kolme edellytystä, jolloin valtionapuviranomainen voi päätöksellään määrätä maksatuksen keskeytettäväksi: 1) on perusteltua aiheuttaa epäillä, että valtionavustuksen saaja ei menettele 12 §:n 4 momentissa taikka 13 tai 14 §:issä tarkoitettulla tavalla, 2) ne perusteet, joilla valtionavustus on myönnetty, ovat olennaisesti muuttuneet taikka 3) Euroopan yhteisön lainsäädännössä edellytetään maksamisen keskeyttämistä.

Ensimmäisen kohdan mukaan päätös maksatuksen keskeyttämisestä on mahdollista tehdä silloin, kun on perusteltua aiheuttaa epäillä, että tuensaaja ei anna oikeita ja riittäviä tietoja valtionavustuksen maksamiseksi tai että tuensaaja käyttää valtionavustusta vastoin säädettyjä velvoitteitaan tai että valtionavustuksen saaja laiminlyö tiedonantovelvoitteitaan. Keskeyttämisen edellytyksenä on perusteltu epäily, joka on lainvalmistelutyössä määritelty siten, että viranomaisella tulee olla riittävästi ja järkevästi hyväksyttävissä perusteita toimenpiteelleen. Mikä tahansa epäily ei riitä maksatuksen keskeytykseen, mutta toisaalta säännös ei edellytä, että viranomaisella on oltava riittävä näyttö lainvastaisesta menettelystä.<sup>461</sup>

Toinen mahdollisuus maksatuksen keskeyttämiseen on olennainen muutos niissä perusteissa, joiden mukaan valtionavustus on myönnetty. Valtionavustuksen myöntämiseen liittyy tiettyjä edellytyksiä, ehtoja ja rajoituksia. Tällaisia voivat olla hank-

<sup>461</sup> HE 63/2001 vp, s. 54–55.

keeseen liittyvät laadulliset tai laajuutta koskevat ominaisuudet, muun rahoituksen järjestäminen taikka se, että omaisuuden, jonka hankintaa tai korjausta varten avustusta on myönnetty, käytölle on asetettu tiettyjä ehtoja. Maksatuksen keskeyttäminen tulee kyseeseen, jos olennaisia muutoksia on havaittu ja on tarpeen selvittää, miten muutokset vaikuttavat mahdollisuuksiin käyttää valtionavustusta. Koska valtionavustuslakia sovelletaan yleislakina, riippuvat yksityiskohtaiset ja tarkemmat perusteet erityislainsäädännöstä, jonka pohjalta maksatuksen keskeytykseen voidaan ryhtyä.<sup>462</sup> Tässä tutkimuksessa erityislakina sovelletaan valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annettua lakia, valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annettua asetusta ja rahoituspäätöksessä asetettuja ehtoja.

Kolmas mahdollisuus maksatuksen keskeyttämiseen johtuu EU-lainsäädännöstä. Komissiolla on muun muassa oikeus kieltää väliaikaisesti panemasta täytäntöön valtiontukea. Kohdan soveltaminen ei kuitenkaan edellytä unionin toimielimen päätöstä maksatuksen keskeyttämisestä. Kansallisella valtionapuviranomaisella on oikeus valtionavustuslain nojalla ja velvollisuus EU-lainsäädännön nojalla keskeyttää maksatus asian selvittämisen ajaksi, jos valtionavustuksen toimeenpano näyttäisi voivan olla ristiriidassa EU-lainsäädännöstä johtuvien vaatimusten kanssa.<sup>463</sup>

Tuensaajan oikeusturvan varmistamiseksi maksatuksen keskeyttämiss päätös tulee tehdä kirjallisesti ja se tulee perustella. Päätökseen tulee liittää muutoksenhakusoitus. Viranomaisen on tehtävä keskeyttämiss päätös viipymättä ja erityisestä syystä kahden kalenterivuoden kuluessa sen jälkeen, kun viranomaisen tietoon on tullut sellainen seikka, jonka nojalla valtionavustuksen maksamisen keskeyttämiseen voidaan ryhtyä.<sup>464 465</sup>

Valtionavustuslain säännös maksatuksen keskeyttämisestä on erityisesti kohdan 1 osalta tulkinnanvarainen, ja viranomaisella on suhteellisen laaja harkintavalta maksatuksen keskeytyksen aloittamiseksi.<sup>466</sup> Toisaalta toimenpide on väliaikainen. Sen tarkoitus on hankkia lisätietoa perustellulle epäilylle. Asian selvityksen jälkeen voidaan joko jatkaa maksatusta tai tehdään päätös maksatuksen lopettamisesta ja takaisinperinnästä. Huomioitavaa on, että tuen maksatuksen väliaikaisella keskeyttämiss päätöksellä ei ratkaista myönnettyä valtionapua koskevaa asiaa vaan tarkoituksena on selvittää tuensaajan toimintaa riittävissä määrin. Maksatuksen keskeytys voi

---

462 HE 63/2001 vp, s. 54–55.

463 HE 63/2001 vp, s. 54–55.

464 Takaisinperinnän määräajoista säädetään yritystukilain 29 §:ssä ja uuden yritystukilain 30 §:ssä sekä valtionavustuslain 28 §:ssä. Maksatuksen keskeyttämistä, lopettamista ja takaisinperintää koskevat määräajat ovat sisällöltään yhtenäisiä lukuun ottamatta esitysteknisiä eroavaisuuksia.

465 Ks. esim. *työ- ja elinkeinoministeriö* 2011, s. 10, 12; *työ- ja elinkeinoministeriö* 2009, s. 2.

466 Valtionavustustyöryhmän mietinnössä pohdittiin, tulisiko valtionavustuslaki olla tiukemmin säännelty maksatuksen keskeytyksen osalta, jotta viranomaiselle jäisi vähemmän harkintavaltaa erityisesti EU:n valtiontukisäännösten laiminlyöntien tilanteissa. Työryhmä päätyi kuitenkin siihen, että valtionavustuslain tulee olla riittävän joustava kaikissa tilanteissa ja että ehdottomasta maksatuksen keskeytyksestä voidaan säätää erityislajeilla. (*Valtiovarainministeriö* 2015, s. 100–101.)



toimenpiteenä aiheuttaa ongelmia tuensaajan hankkeen jatkumiselle, ja sillä saattaa olla merkittäviä vaikutuksia tuensaajan asemaan, koska rahoitukseen tulee katko. Tämän vuoksi tuensaajalla on oikeus hakea maksatuksen keskeyttämispäätökseen muutosta oikaisuvaatimuksella, joka on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Viranomaisella saa kuitenkin keskeyttää maksatuksen oikaisuvaatimuksen käsittelyn ajaksi. Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen tyytymätön tuensaaja voi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen, siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.<sup>467</sup>

Maksatuksen keskeyttämistä koskevan päätöksen täytäntöönpano on mahdollista muutoksenhausta huolimatta. Muutoksenhakuviranomaisena toimiva hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus voivat kuitenkin keskeyttää täytäntöönpanon.<sup>468</sup>

#### **4.4 Kokoavia näkökohtia**

Viranomaisen tarkastusvelvollisuus jakaantuu ennen tuen myöntämistä tehtävien edellytysten tutkimiseen. Tällöin selvitetään tuen myöntämiseen vaikuttavat asiat, joiden pohjalta tuki voidaan myöntää. Varsinainen viranomaisten suorittama tuen käytön valvonta ja tarkastus ajoittuvat hankkeen toteuttamisaikaan ja hankkeen päättymisen jälkeiseen aikaan. Tavoitteena on minimoida tukien käyttöön liittyvät väärinkäytösriskit.

Yritystukien käytön valvonta jakaantuu monitahoiseen ja -portaiseen menettelyyn, johon osallistuvat EU:n puolesta erityisesti komissio ja kansallisia viranomaisia. Päävastuu tukien tarkastuksesta ja valvonnasta on kuitenkin tuen myöntäneellä viranomaisella, joka tutkimuksen kohteena olevissa yrityksissä on ELY-keskus. Hallinnonala ohjaavalla työ- ja elinkeinoministeriöllä on erityisesti ELY-keskuksia valvova rooli, mutta ministeriö tarkastaa itsenäisesti myös tuensaajia.

Tässä yhteydessä on huomattava, että yritystukien tarkastukset aiheuttavat tuensaajalle suuren hallinnollisen rasituksen, sillä samaa hanketta voidaan tarkastaa jopa neljän viranomaisen voimin eri ajankohtina. Eri valvontaviranomaiset laativat kukin oman tarkastusotannan, johon väistämättä valikoituvat samat, tietyt edellytykset täyttävät yritykset ja hankkeet. Varsinkin paljon kustannuksia sisältävissä hankkeissa ja pienissä yrityksissä, joilla ei ole käytettävissään hallintohenkilöstöä avustamaan tarkastuksessa, tulee punnittavaksi vaatimusten aiheuttamien kustannusten suhde

---

<sup>467</sup> Maksatuksen keskeyttämisen muutoksenhausta säädetään yritystukilain 32 §:ssä ja uuden yritystukilain 31 §:ssä sekä valtionavustuslain 34 §:ssä. Asiasisällöltään säännökset ovat yhteneväiset. Maksatuksen keskeyttämiseen haetaan muutoksenhaun ensi vaiheena oikaisua päätöksen tehneeltä viranomaiselta, minkä jälkeen oikaisuvaatimuksen johdosta tehtyyn päätökseen voi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen, siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

<sup>468</sup> Yritystukilaki 33 §, uusi yritystukilaki 32 §. Hallituksen esityksessä (*HE 162/2006 vp*, s. 34) korostettiin, että nopeasti täytäntöön pantavia päätöksiä ovat yritystukilain 25 §:n nojalla annetut maksatuksen keskeyttämispäätökset, jotka tekevät ELY-keskukset. Tuensaajan oikeussuoja tulee turvatuksi siten, että muutoksenhakuviranomainen voi tarvittaessa keskeyttää täytäntöönpanon.

tuensaajan saamaan rahalliseen hyötyyn eli tukeen. Tällaisissa tilanteissa voidaan ehkä jopa kysyä, ovatko useat tarkastukset samoissa hankkeissa tarpeellisia ja onko tarkastuksista saatava hyöty aina järkevässä suhteessa tarkastuksista aiheutuneisiin kustannuksiin sekä viranomaiselle että tuensaajalle.

Erityisesti tuensaajan luona tehtävät tarkastukset, joissa tarkastetaan tuen myöntäneen tai maksaneen viranomaisen menettelyä, voisivat olla yhdistettyjä johonkin muuhun tarkastuskäyntiin, tai tarkastuksia suunniteltaessa tulisi harkita huolellisesti sellaiset hankkeet, joissa tuensaajan hallinnollinen rasitus muodostuisi mahdollisimman vähäiseksi. Hyvin usein ohjelmakaudella 2007–2013 kyseiset tarkastukset oli ulkoistettu auktorisoiduille tilintarkastustoimistoille. Ei olekaan tavatonta kuulla tuensaajalta palautteena yritystukiprosessista, että myönnetty tuki käytettiin suurimmalta osin hallinnollisten vaatimusten täyttämiseen myöntö- ja maksatusprosesseissa sekä jälkikäteinä tarkastuksina. Liiallinen rasitus saatavaan hyötyyn verrattuna ei houkuta hakemaan tukea. Yritystukien tavoitteena ei liene kuitenkaan tukea saaneen yrityksen toiminnan vaikeuttaminen.

Tarkastusvelvollisuus on asetettu valtioneuvoston asetuksella. Tuen myöntäneen viranomaisen on tehtävä hankkeisiin paikan päällä tarkastuksia, joilla valvotaan tukien sääntöjenvastaisuuksia. Näiden lisäksi investointitukiin on tehtävä hankkeen pysyvyysäännöksiin pohjautuvia tarkastuksia. Paikan päällä tehtävät tarkastukset ja pysyvyysäännöksiin pohjautuvat tarkastukset ovat tärkein menettely, missä havaitaan tuen käyttöön tai tuensaajaan liittyviä virheitä. Tukikelvottomat kustannukset peritään takaisin korkoineen tuen maksupäivästä alkaen. Pysyvyysäännökseen pohjautuvien tarkastuksien tarkoituksena on valvoa laissa tai avustuspäätöksen ehtoissa asetettujen investointien käyttöaikaa koskevien vaatimusten noudattamista. Huomioitavaa on, että paikan päällä tehtävät tarkastukset ja pysyvyysäännökseen pohjautuvat tarkastukset eivät ole vaihtoehtoisia menettelyitä vaan molemmat voidaan tehdä investointihankkeissa. Muihin kehittämishankkeisiin, joihin ei sisälly investointitukea, voidaan tehdä vain paikan päällä tehtäviä tarkastuksia, koska pysyvyysäännökset eivät koske kyseisiä tukilajeja.

Yritystukipäätöksen myöntäminen asettaa tuensaajalle velvollisuuden oikeiden ja riittävien tietojen antamiseen viranomaiselle. Samalla velvoite tarkoittaa viranomaisten suorittamien tarkastusten sallimista. Tuensaaja voi pienentää takaisinperinnän riskiä ilmoittamalla viranomaiselle hankkeeseen ja yritykseen liittyvistä muutoksista hankkeen toteutusaikana ennen tuen maksatusta.

Tuen takaisinperintään vaikuttavat maksatuksen jälkeiset muutokset, jotka ovat lain tai tukipäätöksen mukaan sääntöjenvastaisia. Tuensaaja on sidottu tuen käyttöön liittyviin vaatimuksiin joskus huomattavankin pitkän ajan jälkeen hankkeen päättymisestä. Pysyvyysääntö voi tulla tuensaajalle yllätyksenä hankeajan päättymisen jälkeen. Yrityksen toiminnassa tapahtuneet muutokset, yleinen taloudellinen tilanne tai kone- ja laitekannan vanhentuminen ennen pysyvyysääntöön liittyvien velvoitteiden päättymistä voivat aiheuttaa tuen takaisinperinnän, joka voi johtaa

tuensaajan vakaviin taloudellisiin vaikeuksiin. Tämä asia tulee huomioida jo hyvissä ajoin tukea hakiessa tai toimintaan liittyviä muutoksia suunnitellessa, jotta kielteisiltä seuraamuksilta vältyttäisiin.

Maksatuksen keskeytys on väliaikainen turvaamistoimi, jolloin hankkeeseen kohdistuva maksatus keskeytetään asian tarkemman selvittelyn ajaksi. Valtionavustuslaki sisältää myös yritystukia koskevat maksatuksen keskeytyksen tarkemmat säännökset. Keskeyttämisen edellytyksenä voi olla ensiksi perusteltu epäily sellaisista seikoista, joilla voi olla vaikutusta maksatuspäätökseen, toiseksi olennainen muutos niissä perusteissa, joiden mukaan avustus on myönnetty, ja kolmanneksi peruste voi johtua EU-lainsäädännöstä. Tuensaajalle maksatuksen keskeytys voi aiheuttaa huomattavia ongelmia hankkeen toteutuksessa, koska rahoitus voidaan joutua hankkimaan muualta. Viranomaisella on laaja harkintavalta maksatuksen keskeyttämisessä, mutta toisaalta toimenpide on väliaikainen ja keskeytys voi kestää vain sen aikaa, joka lisätiedon hankkimiseksi tarvitaan. Tämän jälkeen maksatusta voidaan jatkaa tai viranomaisen on tehtävä päätös maksatuksen lopettamisesta ja takaisinperinnästä, jos aihetta tähän ilmenee.

# IV YRITYSTUKIIN LIITTYVÄ VALVONTA JA JÄLKIKÄTEISET OIKEUSTURVAKEINOT

## 1 Valtiontukien valvonta Euroopan unionissa

### 1.1 Kantelu sääntöjenvastaisesta yritystuesta komissiolle

Euroopan unioni valvoo yrityksille myönnettyjä tukia laaja-alaisesti. Tavoitteena on toimivien sisämarkkinoiden varmistaminen ja tasaveroisten kilpailuedellytyksien luominen unionin sisällä. Kansalliset viranomaiset voivat myöntää valtiontukia vain, jos komissio on ne hyväksynyt. Tarkoituksena on valtiontukien etukäteinen hyväksyntä, jolloin kansallinen viranomainen ilmoittaa tuen komissiolle, joka varmistaa tuen yhteensopivuuden yhteismarkkinoille. Ennen komission hyväksyntää yksittäistä tukea tai tukiohjelmaa ei saa saattaa voimaan tai ottaa käyttöön.

EU:n jäsenvaltioilla on velvollisuus ilmoittaa uusista tukitoimenpiteistä komissiolle ennen niiden täytäntöönpanoa. Tästä velvollisuudesta huolimatta jatkuvasti tulee esiin tilanteita, jolloin jäsenvaltio on myöntänyt tukea EU:n sääntöjen vastaisesti. Sääntöjenvastaisien tukien valvontavastuu on komissiolla, mutta ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen valvonta perustuu pitkälti tukea saaneen yrityksen kanssa kilpailevien yritysten tekemiin kanteluihin. Myös yksityiset henkilöt, jotka edustavat veronmaksajien tai kuluttajien roolia, voivat tehdä kantelun oletetusta sääntöjenvastaisesta valtiontuesta. Menettelytapa-asetuksen mukaan oikeus tehdä kantelu on kuitenkin vain asianomaisilla osapuolilla<sup>469</sup>. Luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön, joka tekee kantelun väitetystä valtiontuesta tai tuen väärinkäytöstä, tulee osoittaa olevansa asianomainen osapuoli<sup>470</sup>.

Kantelun perusteena on oletettu sääntöjenvastainen eli laitton valtiontuki<sup>471</sup>. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa säädetään ne edellytykset, joiden pohjalta valtiontukea koskevan kantelun voi tehdä. Asiaa on tarkemmin käsitelty luvussa 2.2 Kielletty valtiontuki.

---

469 Kantelusta säädettiin menettelytapa-asetuksen (EY) N:o 659/1999 muuttamisesta annetun asetuksessa (EU) N:o 734/2013 20(2) artiklassa. Ohjelmakaudella 2014–2020 voimassa olevan neuvoston asetuksen (EU) N:o 2015/1589 24 artikla sisältää vastaavan säännöksen.

470 Menettelytapa-asetuksen (EY) N:o 659/1999 1 artiklan h-alakohdassa ”asianomaisella osapuolella” tarkoitetaan jäsenvaltiota, henkilöä, yritystä tai yritysten yhteenliittymää, jonka etuihin tuen myöntäminen voi vaikuttaa, kuten erityisesti tuensaajaa, kilpailevia yrityksiä ja alan järjestöjä. Vastaava säännös neuvoston asetuksen (EU) N:o 2015/1589 1 artiklan h-alakohdassa.

471 Valtiontukea koskevan kantelun tekemiseen löytyy suomenkielinen ohjeistus ja lomake Internet-sivulta: [http://ec.europa.eu/competition/forms/intro\\_fi.html](http://ec.europa.eu/competition/forms/intro_fi.html), vierailtu 9.8.2016.

Komission vastuu valtiontukien valvonnassa jakautuu kolmeen osa-alueeseen:

- jäsenvaltioiden ilmoittamismenettelyn kautta tulevien tukiohjelmien tarkastaminen ennen niiden täytäntöönpanoa
- kantelujen kautta tulevien oletettujen sääntöjenvastaisten tukien tai tukiohjelmien tarkastaminen
- jäsenvaltioiden myöntämien voimassa olevien tukiohjelmien tarkastaminen.

Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle riittävän ajoissa kaikista suunnitelmistaan myöntää uutta tukea tai muuttaa voimassa olevia tukiohjelmiä. Tällaisia tukia koskee täytäntöönpanokielto, niin kauan kuin komissio on arvioinut tuen soveltuvuuden yhteismarkkinoille.<sup>472</sup> Toiseksi komission on tutkittava kaikki saamansa kantelut, jotka koskevat väitettyjä sääntöjenvastaisia tukia eli tukia, jotka on myönnetty ilman komission hyväksyntää. Komissio myös tarkistaa voimassa olevia tukiohjelmiä ja varmistaa, että ne soveltuvat edelleen sisämarkkinoille<sup>473</sup>.

EU:n jäsenvaltioiden velvollisuudella ilmoittaa kaikista valtiontuista komissiolle on välitön oikeusvaikutus, mikä tarkoittaa, että asia on mahdollista viedä kansalliseen tuomioistuimeen, jonka on käsiteltävä asia riippumatta mahdollisesta komission käynnistämästä menettelystä. Lähtökohtana tällöin on, että sekä kansallisilla tuomioistuimilla että komissiolle on olennaiset mutta erilliset tehtävät valtiontukisääntöjen soveltamisessa. Komission tehtävänä on erityisesti tutkia valtiontuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille. Komissiolle tulevat kantelut koskevat pääasiassa tukia, jotka on myönnetty mutta joita ei ole ilmoitettu komissiolle. Kantelun oletuksena on tällöin tuen sääntöjenvastaisuus.<sup>474</sup> Kantelujen on katsottu olevan merkittävä tietolähde komissiolle, ja ne ohjaavat komissiota kohdistamaan tarkempia tutkimuksia

---

472 Tukien ilmoitus- ja tutkintamenettelystä säädettiin yksityiskohtaisesti menettelytapa-asetuksella (EY) N:o 659/1999. Uudeksi tueksi luokitellaan myös voimassa olevan tuen muutokset. Vuonna 2015 säädetty neuvoston asetus sisältää (EU) N:o 2015/1589 vastaavat säännökset.

Ennakkoratkaisussa C-672/13, *OTP Bank*, kohdat 34–38, 80 oli kyse siitä, onko riidanalainen tuki SEUT 107 artiklassa tarkoitettua valtiontukea eli täyttääkö tuki valtiontuen edellytykset. EU-tuomioistuin totesi, että SEUT 108 artiklalla on otettu käyttöön erilliset menettelyt sen mukaan, onko tuki voimassa olevaa tukea vai uutta tukea. Uudet tuet on SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaan ilmoitettava ennalta komissiolle, eikä niitä voida toteuttaa ennen kuin menettelyssä on annettu lopullinen päätös. Voimassa olevat tuet voidaan SEUT 108 artiklan 1 kohdan mukaan toteuttaa sääntöjenmukaisesti, niin kauan kuin komissio ei ole todennut niitä sisämarkkinoille soveltumattomiksi. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on näin ollen selvittää se, onko asianomainen jäsenvaltio noudattanut tätä velvollisuutta, ja todeta tuki sääntöjenvastaiseksi, jos näin ei ole.

473 Menettelytapa-asetuksen (EY) N:o 659/1999 17 artiklassa säädettiin voimassa olevia tukiohjelmiä koskevasta menettelystä. Voimassa olevan neuvoston asetuksen (EU) N:o 2015/1589 21 artikla sisältää vastaavan säännöksen.

474 Komission tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta kansallisissa tuomioistuimissa, EUVL C 85, 9.4.2009 (2009/C 85/01), s. 5–6.

niille talouden aloille, joissa ongelmia havaitaan olevan ja joissa sääntöjenvastainen valtiontuki haittaa kilpailua.

Yksityisillä ja yhteisöillä on mahdollisuus saattaa ilmoittamisvelvollisuuden rikkominen ja näin myönnetty valtiontuki kansallisen tuomioistuimen käsittelyyn. EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisilla tuomioistuimilla ei ole toimivaltaa arvioida valtiontukitoimenpiteen hyväksyttävyyttä yhteismarkkinoille Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 2 tai 3 kohdan mukaisesti. Kansallisten tuomioistuinten tehtävät jakaantuvat sen pohjalta, millaisesta tukitoimenpiteestä on kyse, onko tuesta ilmoitettu asianmukaisesti komissiolle ja onko komissio hyväksynyt tuen yhteismarkkinoille soveltuvaksi. Kansallisten tuomioistuinten tehtävänä on suojella yksityisten etua viranomaisen sääntöjenvastaisen täytäntöönpanon vaikutuksilta esimerkiksi, jos viranomainen ei ole täyttänyt ilmoittamisvelvollisuuttaan komissiolle. Toiseksi kansallisten tuomioistuinten tehtäviin kuuluu käsitellä tapaukset, joissa tuki on komission toimesta katsottu sääntöjenvastaiseksi, ja tämän vuoksi tuki on määrätty takaisin perittäväksi tuensaajalta.<sup>475</sup> Kansalliset oikeussuojakeinot on esitelty tarkemmin luvussa 3.

Seuraavassa esitetyn kiellettyä valtiontukea koskevan päätöksen lopputulos oli suomalaiselle pörssiyhtiölle suotuisa, vaikkakin koko prosessi venyi kuuden vuoden mittaiseksi. EU-tuomioistuin vahvisti oikeudenkäyntikulujen kokonaismääräksi 60 000 euroa, jotka Euroopan komission oli korvattava *Componenta Oyj*:lle (asia T-455/05 DEP, *Componenta Oyj* v. komissio).

EU-tuomioistuimen päätös asiassa T-455/05, *Componenta Oyj* v. komissio koski takaisinperinnän täytäntöönpanoa. Komissio oli tehnyt muodollisen tutkintamenetelmän johdosta päätöksen, jossa todettiin, että *Componenta Oyj* oli saanut kiellettyä valtiontukea 2,4 miljoonaa euroa, ja määräsi sääntöjenvastaisen tuen perittäväksi takaisin. EU-tuomioistuin kumosi kuitenkin riidanalaisen päätöksen, koska komission päätös oli puutteellisesti perusteltu. Asia palautettiin komissiolle uudelleen käsiteltäväksi. Kuusi vuotta myöhemmin komissio teki asiasta uuden päätöksen, jossa vahvistettiin, että yhtiö ei ole saanut minkäänlaista valtiontukea.

Komissio joutui arvioimaan uudelleen kielletyn valtiontukipäätöksensä EU-tuomioistuimen päätöksen jälkeen. Kumoamisen perusteena oli se, että riidanalaisen päätöksen perustelut eivät täyttäneet perustamissopimuksessa asetettuja vaatimuksia eivätkä näin ollen hyvän hallinnon vaatimukset olleet toteutuneet. EU-tuomioistuimen on viran puolesta tutkittava kaikki mahdollinen perustelujen puuttuminen taikka puutteellisuus, joka vaikuttaa käsiteltävänä olevaan asiaan. Kyseisessä tapauksessa komission puutteelliset perustelut estivät EU-tuomioistuinta arvioimasta rii-

---

<sup>475</sup> Komission tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta kansallisissa tuomioistuimissa, EUVL C 85, 9.4.2009 (2009/C 85/01), s. 5–6.

danalaisen päätöksen lainmukaisuutta. Vuonna 2011 annetussa uudessa päätöksessä komissio päätyi täysin toisenlaiseen lopputulokseen todeten, että kauppajärjestely oli markkinaehtoinen ja että kauppahinta vastasi kaupan kohteen markkina-arvoa. Päätöksen lopputulos ei kuitenkaan liittynyt komission esittämiin perusteluihin, vaan kyseessä olivat komission alkuperäiseen päätökseen sisältyneet virheellisydet, kuten muun muassa osakkeiden yliarvostus ja lainan takaisinmaksun laskeminen kahteen kertaan.<sup>476</sup>

Jos komissio antaa kielteisen päätöksen valtiontuen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille jo maksetussa valtiontukea koskevassa menettelyssä, seuraamuksena on yleensä tuen periminen takaisin sääntöjenvastaista valtiontukea saaneelta tuensaajalta. Jäsenvaltion velvollisuus on suorittaa ja valvoa takaisinperinnän täytäntöönpanoa komission antaman määräajan kuluessa, joka on neljä kuukautta<sup>477</sup>. Jollei jäsenvaltio noudata takaisinperinnän täytäntöönpanon määräaikaa tai ole pystynyt osoittamaan täytäntöönpanon olevan täydellisen mahdotonta, komissio voi saattaa asian EU-tuomioistuimen käsiteltäväksi<sup>478</sup>.

Täydellisen mahdottoman takaisinperinnän -käsitettä on tulkittava hyvin suppeasti. Oikeuskäytännössä on vahvistettu, että jäsenvaltio ei voi vedota kansallisen lainsäädännön mukaisiin vaatimuksiin, kuten kansallisiin vanhentumissääntöihin tai takaisinperintäsäännösten puuttumiseen kansallisesta lainsäädännöstä, perustellakseen sitä, miksi se ei ole noudattanut takaisinperintäpäätöstä. Jäsenvaltion sisäiset ongelmat, jotka estävät takaisinperinnän täytäntöönpanon, eivät edes ylitsepääsemättöminä ole perusteena takaisinperinnän mahdottomuudelle<sup>479</sup>. Tuensaajan taloudellinen tilanne ei myöskään vaikuta takaisinperintävelvollisuuteen siten, että mahdottomuuden edellytykset täyttyisivät. Takaisin perittävän omaisuuden

---

476 *Komissio*, 20.04.2011, K(2011)2559 lopullinen.

477 Komission tiedonanto – Sääntöjenvastaisen ja yhteismarkkinoille soveltumattoman valtiontuen takaisinperintää edellyttävien komission päätösten tehokas täytäntöönpano jäsenvaltioissa EUVL C 272, 15.11.2007, kohta 42.

Ks. C-363/16, komissio v. *Helleenien tasavalta*. EU-tuomioistuin ratkaisi asian komission hyväksi, koska jäsenvaltio ei ollut noudattanut tuen takaisinperinnän määräaikoja eikä ollut pyytänyt komissiolta määräajan jatkamistakaan. Lisäksi C-591/14, komissio v. *Belgian kuningaskunta*. EU-tuomioistuin katsoi, ettei Belgia ollut noudattanut tuen takaisinperintävelvoitteitaan määräajassa eikä se liioin ollut ilmoittanut komissiolle toimenpiteistä, joihin takaisinperintäpäätöksen noudattamiseksi on ryhdytty.

478 Jos jäsenvaltio on jättänyt täyttämättä sille perussopimusten mukaan kuuluvan velvollisuuden, sovellettavaksi voi tulla SEUT 260 artikla. Jäsenvaltion velvollisuuden rikkomisen seurauksena EU-tuomioistuin voi määrätä jäsenvaltion suorittamaan kiinteämääräisen hyvityksen tai uhkasakon, kuten asiassa C-369/07 komissio v. *Helleenien tasavalta*. Ko. ratkaisua on kommentoinut tarkemmin *Kamaris* 2012, s. 188–191. Asiasta tarkemmin *Quigley Q.C.* 2015, s. 615–617.

479 Esim. yhdistetyissä asioissa C-622/16 P–C-624/16 P, *Scuola Elementare Maria Montessori* v. komissio, komissio v. *Scuola Elementare Maria Montessori*, komissio v. *Ferracci*, kohdat 91–99. Unionin tuomioistuin toteaa, että takaisinperintä voi olla täydellisen mahdotonta vain, jos kaksi edellytystä täyttyy: 1. kyseisellä jäsenvaltiolla on todellisuudessa ne vaikeudet, joihin se vetoaa, 2. vaihtoehtoisia tapoja tuen takaisinperimiseksi ei ole.

täydellinen puuttuminen lienee ainoa tapa osoittaa, että jäsenvaltion on täydellisen mahdotonta periä tukea takaisin.<sup>480</sup>

Sääntöjenvastaisen valtioneuvoston takaisinperinnältä voidaan välttyä vain kahden poikkeuksen perusteella, jotka ovat unionin yleiset oikeusperiaatteet ja takaisinperinnän vanhentumisaika<sup>481</sup>.

Unionin vakiintuneen oikeuskäytännön (esim. asia C-349/93, komissio v. *Italian tasavalta*, kohta 12 ja asia C-63/14 komissio v. *Ranska*, kohta 48–49) mukaan ainoa mahdollinen peruste, johon jäsenvaltio voi puolustautuakseen vedota komission perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan mukaisesti nostamaa velvollisuuden täyttämättä jättämistä koskevaa kannetta vastaan, on täydellinen mahdottomuus panna päätös asianmukaisesti täytäntöön. EU-tuomioistuimien toteaa edelleen, että täytäntöönpanon täydellistä mahdottomuutta koskeva edellytys ei täyty, jos jäsenvaltio vain ilmoittaa komissiolle, että päätöksen toimeenpanossa on oikeudellisia, poliittisia tai käytännön vaikeuksia, ja jos se ei ryhdy todellisiin toimenpiteisiin kyseisiä yrityksiä vastaan periäkseen tuen takaisin ja jos se ei ehdota komissiolle sellaisia vaihtoehtoisia päätöksen täytäntöönpanotapoja, joiden avulla nämä vaikeudet olisi voitu voittaa.

Jäsenvaltion katsotaan noudattaneen takaisinperintäpäätöstä, kun tuki on maksettu kokonaan takaisin asetetussa määräajassa, tai maksukyvyttömän tuensaajan tapauksessa silloin, kun yritys realisoidaan tavanomaisin markkinaehdoin.<sup>482</sup>

Komission toimivaltuuksiin periä tuki takaisin sovelletaan kymmenen vuoden vanhentumisaikaa, joka alkaa päivästä, jona sääntöjenvastainen tuki on myönnetty tuensaajalle joko yksittäisenä tukena tai tukiohjelmaan kuuluvana tukena. Sääntöjenvastaista tukea koskevat komission toimet tai jäsenvaltion komission pyynnöstä toteuttamat toimet keskeyttävät vanhentumisaajan. Vanhentumisaika alkaa uudelleen kunkin keskeytyksen jälkeen. Vanhentumisaikaa laskettaessa ei oteta huomioon aikaa, jona komission päätös on EU-tuomioistuimen käsiteltävänä. Määräajan säätämistä on perusteltu tuensaajan oikeusvarmuuden vuoksi. Määräajan umpeu-

---

480 Komission tiedonannon sääntöjenvastaisen ja yhteismarkkinoille soveltumattoman valtioneuvoston takaisinperintää edellyttävien komission päätösten tehokas täytäntöönpano jäsenvaltioissa EUVL C 272, 15.11.2007, kohta 20.

Ks. asiasta tarkemmin *Hofmann – Micheau* 2016, s. 394–396, 462; *Quigley Q.C.* 2015, s. 610–613; *Bacon QC* 2017, s. 485–486; *Raitio* 2016, s. 636–637.

481 Molemmat poikkeukset perustuivat neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 14 ja 15 artikloihin. Vuonna 2015 voimaan tullut neuvoston asetus (EU) N:o 2015/1589 kumosi aiemman asetuksen. Vastaavat säännökset ovat uuden asetuksen 16 ja 17 artikloissa. Ks. asiasta tarkemmin *Heidenhain* 2010, s. 642–650; *Kamaris* 2012, 177–182.

482 Komission tiedonanto — Sääntöjenvastaisen ja yhteismarkkinoille soveltumattoman valtioneuvoston takaisinperintää edellyttävien komission päätösten tehokas täytäntöönpano jäsenvaltioissa EUVL C 272, 15.11.2007, kohta 69, 72.



tumisen jälkeen kielletyn valtiontuen takaisinperintä ei ole enää mahdollista.<sup>483</sup> Vanhentumisaika koskee vain sääntöjenvastaisia tukia eli tukia, joista ei ole ilmoitettu. Vanhentumisajan jälkeen tuki katsotaan voimassa olevaksi tueksi. Kielletyn valtiontuen takaisinperinnän tavoitteena on palauttaa tilanne, joka vallitsi ennen kuin tuki myönnettiin sääntöjenvastaisesti. Tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi etu olisi arvioitava puolueettomasti siitä hetkestä, jona tuki on ollut tuensaajajärytyksen käytettävissä riippumatta kyseisen yrityksen myöhemmin tekemistä kaupallisista päätöksistä.<sup>484</sup>

Euroopan unionin puolesta komissiolla on valtiontuissa laaja ja yksinomainen vastuu tukien yhteismarkkinoille soveltuvuuden arvioinnissa. Kansallisilla tuomioistuimilla on taas merkittävä rooli määrättäessä sääntöjenvastaisten tukien keskeyttämisestä ja takaisinperinnästä. Virallisten toimielimien lisäksi myös tuensaajalla on velvollisuus varmistaa saamansa tuen laillisuus EU-lainsäädännön mukaan. Tuensaajan olisi tunnettava EU:n valtiontukilainsäädäntöä vähintäänkin siltä osin, että tuensaaja on selvillä myönnetyn tuen valtiontukiluonteesta. Tämä tarkoittaa käytännössä erityisesti sen selvittämistä, onko tuen myöntänyt viranomainen täytäntäyksen ilmoittamisvelvollisuuden ja onko tuki komission hyväksymä. Jos myönnetty tuki on maksettu ennen komissiolta saatavaa hyväksyntää tai jos tukea ei ole ilmoitettu lainkaan komissiolle, on olemassa riski, että jo myönnetty tuki voidaan periä takaisin. EU-oikeuden periaatteiden ja oikeuskäytännön mukaan tuensaaja ei voi saada helposti luottamuksensuojaa sääntöjenvastaisesti myönnetyn tuen takaisinperintää vastaan, koska huolellisesti toimivan yrityksen edellytetään olevan selvillä tuen laillisuudesta tai laittomuudesta.<sup>485</sup>

---

483 Neuvoston asetus (EY) N:o 659/1999, 15 artikla. Voimassa olevan neuvoston asetuksen (EU) N:o 2015/1589 17 artikla koskee vanhentumisaikaa. Ks. asia T-366/00 *Scott SA v. komissio*, kohdat 15, 32–33, 52–61. Kantaja väitti, ettei komissio ollut noudattanut kymmenen vuoden vanhentumisaikaa eikä ollut ilmoittanut vanhentumisajan keskeytyksestä kantajalle vaan määräsi tuen perittäväksi takaisin. Komission mukaan vanhentumisaika oli nyt esillä olevassa tapauksessa keskeytynyt jäsenvaltiolle osoittaman muodollisen tietopyynnön vuoksi eikä keskeytyksestä johtuvaa aikaa oteta huomioon vanhentumisaikaa laskettaessa. Vaikka kantaja ei tiennyt komission tietopyynnöstä, siitä ei seuraa, etteikö vanhentumisaikaa voitaisi keskeyttää. Tämän lisäksi tuomioistuin painotti, ettei jäsenvaltio ollut ilmoittanut kyseessä olevaa valtiontukea komissiolle ilmoitusvelvollisuuden mukaisesti. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tuensaajalle voi syntyä perusteltu luottamus tuen lainmukaisuuteen ainoastaan, jos tuki on myönnetty EY 88 (nyk. SEUT 108) artiklan määräysten mukaisesti, ellei kyse ole poikkeuksellisista olosuhteista. Huolellisen taloudellisen toimijan on normaalisti kyettävä varmistumaan, että ilmoitusmenettelyä on noudatettu. Tuomioistuin katsoi, että komissio ei ollut rikkonut takaisinperinnästä säädettyä määräaika, jonka perusteella kanne hylättiin. Ks. myös takaisinperinnän määräajasta *Hofmann – Micheau* 2016, s. 392–394.

484 Komission asetus (EY) N:o 794/2004, 10. ja 14. kohdat.

485 Asia C-148/04, *Unicredito Italiano SpA v. Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova I*, kohdat 104, 109–111. EU-tuomioistuimen antamassa ennakkoratkaisuasiassa todettiin, että määrättyä menettelyä noudattamatta myönnetyn tuen takaisinperintä on sellainen odotettavissa oleva seikka, johon tuensaajan on varauduttava. Lainvastaisen tuen saajajärytykset ottavat yleensä huomioon sen määrän taloudellisissa valinnoissaan, ja tuen myöhemmällä takaisinperinnällä on yleensä epäedullinen vaikutus

Tutkimuksen kohteena olevat EAKR-yritystuet on lähtökohtaisesti hyväksytyt joko ryhmäpoikkeusasetuksen<sup>486</sup> nojalla, tai tuet ovat määrältään niin vähäisiä de minimis -tukia<sup>487</sup>, etteivät ne kuulu ilmoittamisvelvollisuuden piiriin. Tällaiset komission jo hyväksymät tukiohjelmat eivät aiheuta tuensaajalle merkittävää takaisinperinnän riskiä. Yritystuen saajan ei ole kuitenkaan suositeltavaa luottaa tuen laillisuuteen erityisesti rakennerahasto-ohjelmakausien vaihtumisen jälkeen, vaikkakin valtion viranomaisten myöntämät tuet ovat säännönmukaisesti komission hyväksymiä.

Tukiohjelmaa koskevat säännökset uudistuvat vähintäänkin ohjelmakauden vaihtumisen yhteydessä, ja tuensaajan on seurattava muutoksia oma-aloitteisesti. On tärkeää huomioida, että vaikka ilmoittamisvelvollisuus kuuluu viranomaiselle ja vaikka tämän velvollisuuden laiminlyönti voi johtaa sääntöjenvastaisen tuen takaisinperintään, niin tuensaaja voi saada luottamuksensuojaa vain siinä tapauksessa, että se on varmistanut kyseistä menettelyä noudatetun. Takaisinperintä voidaan toteuttaa näin ollen muusta kuin tuensaajasta johtuvasta syystä, jos tuen myöntävä viranomainen ei ole täyttänyt ilmoittamisvelvollisuuttaan komissiolle eikä tuensaaja ole tarkastanut, että komissio on hyväksynyt tuen yhteismarkkinoille soveltuvaksi. Yrityksen näkökulmasta tilanne voi johtaa kohtuuttomaan lopputulokseen ja aiheuttaa ylimääräisiä taloudellisia rasituksia, jos sääntöjenvastainen tuki peritään takaisin korkoineen.<sup>488</sup>

---

niiden talouteen. Jos tällainen seikka voisi estää takaisinperinnän, tuet jäisivät lopullisesti niiden saajille melkein kaikissa tapauksissa ja unionin harjoittama valtiontukien valvonta menettäisi tehokkuutensa. Vain poikkeuksellisissa tapauksissa tuensaaja voi vedota menestyksellisesti sellaisiin olosuhteisiin, joiden perusteella tuensaaja saisi perustellusti luottamuksensuojaa sääntöjenvastaisen valtiontuen takaisinperinnässä.

486 Komission asetus (EY) N:o 800/2008 (yleinen ryhmäpoikkeusasetus). Ohjelmakaudella 2014–2020 voimassa oleva uusi yleinen ryhmäpoikkeusasetus (EU) N:o 651/2014.

487 Komission asetuksen (EY) N:o 1998/2008 mukaan yhdelle yritykselle myönnettävän vähämerkityksisen tuen kokonaismäärä ei saa olla yli 200 000 euroa minkään kolmen verovuoden jakson aikana. Ohjelmakaudelle 2014–2020 säädetty uusi de minimis -asetus (EU) N:o 1407/2013 on sisällöltään vastaavanlainen.

488 Ks. myös kriittinen artikkeli, joka on julkaistu vuonna 2015 *Global Investment Protectionissa*. Artikkelin mukaan olisi oikeudenmukaista olettaa, että koska EU:n jäsenvaltio on täysin vastuussa siitä, että se ei ole asianmukaisesti ilmoittanut valtiontuesta, sama jäsenvaltio olisi myös täysin vastuussa vahingoista, joita sijoittajat ovat kärsineet valtiontuen lainvastaisuudesta. Toisin sanoen ottamalla käyttöön valtiontukijärjestelmän asianomaiset EU:n jäsenvaltiot ovat luoneet oikeutettuja odotuksia valtiontukia saavien yritysten omistajille, mukaan lukien sijoittajille. Näin ei kuitenkaan ole EU:n valtiontukisäännöissä. Artikkelissa sijoittajia kehoitetaan tekemään laaja-alainen *due diligence* -analyysi siitä, onko valtiontuet ilmoitettu Euroopan komissioon asianmukaisesti ja onko komissio myös hyväksynyt valtiontuet. Ennen kaikkea sijoittajan on tärkeää olla tietoinen siitä, että luottamuksensuojaa saa vain siinä tapauksessa, että sijoittaja on varmistanut ilmoitusmenettelyä noudatetun.

## 1.2 Euroopan tilintarkastustuomioistuimen valvonta valtiontuissa

Euroopan tilintarkastustuomioistuin on riippumaton ulkoinen tarkastaja, jonka tehtävänä on auttaa komissiota hallinnoimaan EU:n talousarviota ja suorittaa tarkastuksia<sup>489</sup>. Vuonna 2016 tilintarkastustuomioistuimen antamassa erityiskertomuksessa todettiin, että jäsenvaltiot tuntevat valtiontukiin liittyvää toimintaympäristöä hyvin vähän ja että sääntöjen noudattamista jättäminen on yleistä. Tarkastajat arvioivat valtiontukien noudattamista vuoteen 2014 saakka. Merkittävänä huomiona oli, että jäsenvaltioiden tarkastusviranomaiset havaitsivat valtiontukiin liittyviä sääntöjenvastaisuuksia huomattavasti vähemmän kuin komissio tai EU:n tarkastajat. Jäsenvaltiot löysivät virheitä ainoastaan 3,6 prosentissa valtiontukea saaneista hankkeista, kun taas EU:n tarkastajat havaitsivat virheitä yli viisinkertaisen määrän samoja menetelmiä käyttäen. Tarkastajat suosittelivat muutoksia hankkeiden myöntö- ja seurantatapoihin. Komission taas tulee käyttää valtiontuki tietokantaansa siten, että se voi helpommin seurata sääntöjenvastaisuuksia ja kohdistaa säännöllistä seuranta jäsenvaltioiden valtiontukisääntöjen noudattamiseen. Ohjelmakaudella 2007–2013 komissio ei pystynyt analysoimaan kunnolla valtiontukiin liittyviä virhetilanteita tietokantansa avulla, ja tämän vuoksi puutteellinen seuranta ei johtanut riittävässä määrin sääntöjenvastaisten valtiontukien takaisinperintöihin.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tekemissä tarkastuksissa ohjelmakaudella 2007–2013 havaittiin eniten sääntöjenvastaisuuksia, jotka koskivat valtiontukien ilmoittamisen laiminlyöntiä komissiolle. Toiseksi eniten sääntöjenvastaisuuksia todettiin tukien vaikuttavuudessa. Tämä tarkoittaa sitä, että hanke olisi toteutettu ilman tukeakin eli tuella ei ollut sellaista vaikutusta hankkeeseen, joka on edellytyksenä tuen saamiselle. Kolmanneksi eniten sääntöjenvastaisuuksia esiintyi tuki-insenttiivissä. Tukea oli myönnetty joko määrällisesti liian paljon, tai tukiprosentti oli liian korkea. Neljänneksi eniten ongelmia havaittiin tukiviranomaisen seurantavastuussa. Esimerkiksi kansalliset tukiviranomaiset eivät olleet seuranneet de minimis-tuen kumulaatiota. Muiksi valtiontukiin liittyviksi ongelmiksi Euroopan tilintarkastustuomioistuin on todennut, että komission tarkastus- ja valvontavastuu on rajallinen valtiontukien laajan käytön ja komission omien resurssien takia. Jäsenvaltioilla taas on vaikeuksia joissakin tapauksissa tietää, mikä katsotaan sellaiseksi valtiontueksi, joka pitää ilmoittaa komissiolle.<sup>490</sup>

Euroopan tilintarkastustuomioistuin teki Suomessa helmikuussa 2017 kaksi viikkoa kestävästä tuloksellisuustarkastuksesta, joka kohdistui ohjelmakautta 2014–2020 koskeviin hankkeisiin. Otanta käsitti kahdeksan hanketta, joista kuusi oli EAKR-yritystukihankkeita ja kaksi oli ESR-hankkeita. Vaikka tarkastus kohdistui kansallisesti

---

489 Euroopan tilintarkastustuomioistuimen oikeusperusta on SEUT 287 artiklassa. Valtiontukiin liittyvien tarkastuksien lähestymistavasta ja laajuudesta *Weber – Gantzer-Houzel* 2014, s. 135–136. Lisätietoa Euroopan tilintarkastustuomioistuimesta <http://www.eca.europa.eu/f/Pages/ecadefault.aspx>, vierailtu 3.3.2017.

490 *Weber – Gantzer-Houzel* 2014, s. 136–140.

toteutettuihin hankkeisiin, tarkastuksen varsinainen kohde oli Euroopan komissio. Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, kuinka tehokkaasti ja vaikuttavasti komissio käyttää EU:n varoja. Tarkastus kohdistui erityisesti hankkeiden tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen sekä hankkeiden valintaan. Suomen lisäksi tarkastus tehdään Ranskassa, Italiassa ja Tšekissä.<sup>491</sup>

### 1.3 Kantelut Euroopan oikeusasiamiehelle

EU:n ja kansallisten varsinaisten oikeusturvakeinojen lisäksi on käytettävissä vaihtoehtoinen oikeussuoja EU:n jäsenvaltioiden kansalaisten ja oikeushenkilöiden etujen suojelemiseksi. Euroopan oikeusasiamies täydentää EU-tuomioistuimen antamaan oikeussuojaa. Oikeusasiamiehellä ei ole kuitenkaan toimivaltaa EU-tuomioistuimen toimintaan sen lainkäyttövallan osalta.<sup>492</sup> Oikeusasiamiehen ja tuomioistuimen toiminnan tavoitteet ja lähtökohdat ovat erilaisia. Kun tuomioistuimilla on valta antaa sitovia tuomioita ja tulkita lakia, niin oikeusasiamiehen rooli on sovitteleva. Hän voi antaa suosituksia ja herättää julkista keskustelua epäkohdista laatimalla esimerkiksi erityiskertomuksen Euroopan parlamentille. Oikeusasiamiehen vaikutusvalta perustuu moraaliin ja auktoriteettiin, jonka perustana on oikeudenmukainen, puolueeton ja perusteellinen asioiden käsittely.<sup>493</sup> Vaikka oikeusasiamiehen ratkaisut eivät ole sitovia oikeudellisesti, niin niiden merkitys on myös yritystukien kannalta tärkeä.<sup>494</sup>

Euroopan oikeusasiamies (*European Ombudsman*)<sup>495</sup> on riippumaton ja puolu-

---

491 EU-tilintarkastustuomioistuin antaa tarkastuksesta loppuraportin vuoden kuluessa tarkastuksen loppuunsaattamisesta. Alustavia havaintoja käytiin kuitenkin läpi loppukokouksessa, joka pidettiin 17.2.2017 työ- ja elinkeinoministeriössä. EU-tilintarkastustuomioistuin totesi, että Suomessa viranomaisten osaaminen on laaja-alaista, alueiden verkostot ovat hyviä ja viranomaisilla on vilpittömän halu saada valituksi hyvät hankkeet. Viranomaisten ja tuensaajien välillä valitsee tiivis yhteistyö. Tuensaajat omaavat korkean substanssiosaamisen, ja investoinnit ovat tukeneet yritysten kasvua hyvin. Rakennerahastojen sähköisten palvelujen toimivuus on hyvä, ja ne ovat korkealaatuisia. EU-tilintarkastustuomioistuin näki erityisinä haasteina hankkeiden vaikutusten erottamisen yrityksen muusta toiminnasta sekä hankkeiden hallinnan systemaattisuuden. Viranomaisen antaman ohjauksen ja neuvonnan tulee olla systemaattista, mutta samalla riskinä on liian tiivis yhteistyö yrityskentän kanssa. Eri alueiden ja hankkeiden kohdalla tulee toimia samalla tavoin sekä viranomaisten toiminnan tulee olla uskottavaa. Hankkeiden dokumentoinnin tulee olla kunnossa, ja hankkeiden tuloksista tulee kertoa loppuraporteissa. (*Työ- ja elinkeinoministeriö* 2017 ECA Suomessa.pptx.)

492 *Euroopan parlamentti*: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/18/euroopan-oikeusasiamies>, vierailtu 7.12.2018.

493 Ks. tarkemmin <http://www.ombudsman.europa.eu/fi/cases/followups.faces>, vierailtu 9.9.2016.

494 Julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksessaan ECLI:EU:C:2003:394, asiassa C-234/02 P, Euroopan oikeusasiamies v. *Frank Lamberts*, kohta 134, että aina kanne tuomioistuimeen ei ole parempi vaihtoehto kuin oikeusasiamiehen tarjoama välitysmenettely yksityisen ja toimielimen välisissä kiistoissa. Mikäli toimielin on toiminut muodollisesti oikein mutta ei ole kiinnittänyt riittävästi huomiota sen etuun, jota asia koskee, oikeudenkäyntimenettelystä ei ole välttämättä mitään hyötyä. Kantelu oikeusasiamiehelle voi antaa toimielimelle, kuten komissiolle, aihetta muuttaa menettelyään, mutta kantelija ei itse aina hyödy asiasta.

495 Euroopan parlamentti valitsi vuonna 1995 ensimmäiseksi Euroopan oikeusasiamieheksi Suomen eduskunnan oikeusasiamiehen *Jakob Södermanin*. Nykyinen Euroopan oikeusasiamies, irlantilainen

eton viranomainen, jonka keskeisimpänä tehtävänä on hallinnollisten epäkohtien tutkiminen joko kantelujen tai omien aloitteiden pohjalta<sup>496</sup>. Euroopan oikeusasiamiehen toimivalta pohjautuu SEUT 228 artiklaan, jonka mukaan Euroopan oikeusasiamiehellä on valtuus ottaa vastaan kanteluita unionin toimielinten, elinten ja laitosten toiminnassa ilmenneistä epäkohdista lukuun ottamatta Euroopan unionin tuomioistuimen toimintaa lainkäyttöelimenä.<sup>497</sup> Lisäksi Euroopan parlamentti on vahvistanut oikeusasiamiehen tehtävien hoitamista koskevan ohjesäännön ja hänen tehtäviensä hoitamista koskevat yleiset ehdot Euroopan unionin perussopimuksen määräysten mukaisesti<sup>498</sup>. Oikeusasiamies toimii täysin riippumattomana, eli hän ei pyydä eikä ota ohjeita miltään hallitukselta, toimielimeltä, elimeltä tai laitokselta<sup>499</sup>.

Euroopan oikeusasiamiehen riippumattomuutta korostaa se, että oikeusasiamiehen ratkaisuun ei voi hakea muutosta ulkopuoliselta toimielimeltä. Ratkaisuun tyytymätön voi kuitenkin tehdä vetoituksen Euroopan parlamentille SEUT 227 artiklan mukaan tai nostaa kanteen Euroopan unionin yleisessä tuomioistuimessa SEUT 265(1) artiklan mukaan. Vetoomusmahdollisuus on yksi EU-kansalaisten ja oikeushenkilöiden tärkeä oikeuskanava. Parlamentin vetoomusvaliokunta käsittelee EU:n toimialaan kuuluvista asioista esitettyjä vetoamuksia, ja se saa samalla tärkeää

---

*Emily O'Reilly*, ryhtyi hoitamaan tehtävää vuonna 2013, ja Euroopan parlamentti valitsi hänet uudelleen vuonna 2014 viiden vuoden pituiselle toimikaudelle. Ks. tarkemmin Euroopan oikeusasiamiesinstituution perustamisesta *Kuusikko* 2011, s. 78–83 ja *Hautamäki* 2004, s. 200–201.

496 Hallinnollisesta epäkohdasta on kyse silloin, kun EU:n toimielin loukkaa perusoikeuksia, ei noudata lakia tai ei toimi yleisten oikeusperiaatteiden mukaisesti tai laiminlyö hyvän hallinnon periaatteita. Esimerkkeinä näistä loukkauksista ovat hallinnolliset virheet, vastaamatta jättäminen, tarpeettomat viivästykset ja toimivallan väärinkäyttö. (Euroopan oikeusasiamiehen julkaisu *Ongelmia EU:n kanssa? Kuka voi auttaa sinua?* 2015, s. 5. Ks. myös *Nieminen OTJP* 2006, s. 166–167; *Broms DL* 2010, s. 309.)

Vuosikertomuksessa 1997 (s. 21–23) esitetty määritelmä ja siinä annetut esimerkit muodostavat selvän kuvan siitä, mikä kuuluu Euroopan oikeusasiamiehen toimivaltaan: ”*Hallinnollinen epäkohta ilmenee, kun julkinen elin ei toimi sitä sitovan määräyksen tai periaatteen mukaisesti.*” Oikeusasiamies esitti kuitenkin määritelmää koskevana huomautuksena, että lainsäädäntö, määräykset ja periaatteet vaihtelevat eri jäsenvaltioissa eivätkä ole staattisia, vaan hallinto ja käytännöt kehittyvät hallinnon muuttumisen myötä.

Vuonna 1998 Euroopan parlamentti hyväksyi hallinnollista epäkohtaa koskevan määritelmän, mutta totesi samalla, että kyseessä on hyvin yleisluonteinen kuvaus. Vuoden 1999 myös komissio hyväksyi kyseisen määritelmän. (*Euroopan oikeusasiamies* 2000, s. 18.)

*Bonmor* (2000, s. 39, 53–55) näkee oikeusasiamiehen toiminnan soft-law-laboratorioksi; kun oikeusnormeja ja periaatteita päivitetään joustavin keinoin, syntyy oikeudellisesti sitomattomia lähteitä, jotka voivat ajan myötä muuttua sitoviksi oikeuslähteiksi.

497 Oikeusasiamies julkaisee vuosittain kertomuksen toiminnastaan Euroopan oikeusasiamiehen Internet-sivuilla: <http://www.ombudsman.europa.eu/fi/activities/annualreports.faces>, vierailtu 6.9.2016.

498 Euroopan parlamentin päätös, tehty 18. päivänä kesäkuuta 2008, oikeusasiamiehen tehtävien hoitamista koskevasta ohjesäännöstä ja hänen tehtäviensä hoitamista koskevista yleisistä ehdoista tehdyn päätöksen 94/262/EHTY, EY, Euratom muuttamisesta (EUVL L 189, 17.7.2008, s. 25).

499 SEUT 288(3). Ks. lisää Euroopan oikeusasiamiehestä EU-hallinnon valvojana *Raitio* 2016, s. 102–104.

tietoa EU-lainsäädännön käytännön toteutumisesta<sup>500</sup>. Euroopan oikeusasiamiesten verkostoon kuuluvat Euroopan oikeusasiamiehen lisäksi kansalliset ja alueelliset oikeusasiamiehet. Kansallisten oikeusasiamiesten tehtäväkenttään kuuluu kansallisia, alueellisia ja paikallisia viranomaisia vastaan jäsenvaltioissa tehtyjen kantelujen käsittely.

Kantelu oikeus on jokaisella unionin kansalaisella, luonnollisella henkilöllä ja oikeushenkilöllä<sup>501</sup>. Kantelun kohteen ei tarvitse koskea kantelijaa henkilökohtaisesti. Kantelijan tulee ennen kantelun tekemistä oikeusasiamiehelle ottaa yhteyttä kyseiseen EU:n toimielimeen ja pyytää korjaamaan epäkohta. Jollei toivottua lopputulosta saavuteta, kantelu voidaan tehdä kahden vuoden kuluessa siitä, kun kanteluun perustuvat seikat on saatu selville. Kantelun voi tehdä joko vapaamuotoisesti tai Euroopan oikeusasiamiehen verkkosivuilta löytyvällä sähköisellä lomakkeella. Kantelun voi tehdä kaikilla EU:n virallisilla kielillä. Kantelut pyritään käsittelemään nopeutetussa menettelyssä, jolloin valituksen aiheet voidaan selvittää nopeasti ja helposti jopa puhelinkeskustelussa.

Täysimittainen tutkimus on taas välttämätön monimutkaisissa tapauksissa, joiden selvittämiseen osallistuu useita toimielimiä. Oikeusasiamies voi ehdottaa käsittelyn päätyttyä ratkaisua tai antaa suosituksen hallinnollisen epäkohdan poistamiseksi. Jos ratkaisuun ei päästä, voi oikeusasiamies esittää kriittisen huomautuksen<sup>502</sup> tai lisähuomautuksen<sup>503</sup>. Oikeusasiamies hylkää kantelun tapauksissa, joissa kantelu ei täytä tutkittavaksi ottamisen perusteita tai tutkimuksen käynnistäminen muutoin tutkittavaksi otettavissa olevasta kantelusta ei ole riittävän perusteltua.<sup>504</sup>

Ennen Lissabonin sopimuksen voimaan tuloa oikeusasiamiestä vastaan ei pystynyt nostamaan laiminlyöntikannetta tuomioistuimessa, koska oikeusasiamiestä ei

---

500 Vetoamusvaliokuntaan tulleiden asioiden selvittämiseen pyydetään usein komissiolta asiantuntijapua. Jos EU-lainsäädäntöä on rikottu, asia voidaan siirtää komission käsittelyyn tai myöhemmin EU-tuomioistuimeen. Ks. tarkemmin Euroopan oikeusasiamiehen ja vetoamusvaliokunnan rooleista *Kuusikko* 2011, s. 80–81.

501 Kantelu oikeus Euroopan oikeusasiamiehelle perustuu SEUT 24 artiklaan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan (2012/C 326/02, Euroopan unionin perusoikeuskirja, EUVL C 326, 26.10.2012) 43 artiklaan. Euroopan unionin jäsenvaltion kansalaisten lisäksi henkilö, joka oleskelee jäsenvaltiossa, voi tehdä kantelun Euroopan oikeusasiamiehelle. Kantelu oikeus on myös liikeyrityksillä, yhdistyksillä tai muilla yhteisöillä, joiden rekisteröity toimipaikka on Euroopan unionissa.

502 Kriittinen huomautus voidaan antaa vain, jos on havaittu hallinnollinen epäkohta. Kriittinen huomautus ei kuitenkaan korjaa kantelijan tilannetta. Sillä pyritään vain vahvistamaan luottamusta oikeusasiamiehen työn oikeudenmukaisuuteen ja perusteellisuuteen. <http://www.ombudsman.europa.eu/fi/cases/followups.faces>, vierailtu 3.10.2016.

503 Lisähuomautuksen esittäminen ei edellytä hallinnollisen epäkohdan toteamista. Sen yksinomaista tarkoituksena on palvella yleistä etua auttamalla asianomaista toimielintä parantamaan hallintonsa laatua jatkossa. <http://www.ombudsman.europa.eu/fi/cases/followups.faces>, vierailtu 3.10.2016.

504 Tarkemmat tiedot kantelun tekemisestä löytyvät suomenkieliseltä Euroopan oikeusasiamiehen verkkosivulta <http://www.ombudsman.europa.eu/fi/home.faces>, vierailtu 7.9.2016.

katsottu toimielimeksi<sup>505</sup>. Tällöin oikeusasiamies oli vastuussa vain aiheuttamastaan vahingosta, jos oikeusasiamiehen todettiin käsitelleen kantelua epäasianmukaisesti. Nykyisin kantelija voi nostaa laiminlyöntikanteen tai vahingonkorvauskanteen EU-tuomioistuimeen, jos oikeusasiamies hylkää kantelun tai asian tutkinnassa ilmenee ongelmia. Lissabonin sopimuksen tuoma muutos on selkeä parannus EU:n kansalaisten oikeusturvaan, koska EU-tuomioistuimen laillisuusvalvonta Euroopan oikeusasiamiestä kohtaan ulottuu merkittävästi laajemmalle kuin aiemmin.<sup>506</sup>

Vahingonkorvauksen määrääminen Euroopan oikeusasiamiehelle on harvinaista muttei mahdotonta kuten *Staelen*-tapaus osoitti. Oikeuskäytännöstä ja tuomion perusteluista käy ilmi, että vahingon osoittaminen voi olla vaikeaa.<sup>507</sup> Myös vastaavanlaisesta *M. v. oikeusasiamies* -tapauksesta käy ilmi, että tuomioistuin ei määrää kovin merkittävän suuruisia vahingonkorvauksia, vaikka oikeusasiamiehen toiminnassa havaittiinkin ilmeisiä lainvastaisuuksia.<sup>508</sup> Kantajan on esitettävä unionin

---

505 Asia T-103/99, *Associazione delle Cantine Sociali Venete v. Euroopan oikeusasiamies ja Euroopan parlamentti*, kohdat 53–54. Kantaja nosti laiminlyöntikanteen oikeusasiamiestä vastaan. Kantajan mukaan oikeussuojajärjestelmässä on tällöin aukko, jos oikeusasiamiestä vastaan ei voitaisi nostaa laiminlyöntikannetta (kohta 39). EY-tuomioistuin kuitenkin jätti kanteen tutkimatta, koska oikeusasiamiestä ei pidetty unionin toimielimenä EY-sopimuksen 175 artiklan merkityksessä (kohta 46).

506 Asia C-234/02 P, *Euroopan oikeusasiamies v. Frank Lamberts*, kohdat 50, 52. EY-tuomioistuin katsoi, ettei ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ollut tehnyt oikeudellista virhettä, kun se otti tutkittavakseen vahingonkorvauskanteen, jossa väitettiin oikeusasiamiehen käsitelleen erään kantelun virheellisesti. EY-tuomioistuin antoi samalla vahvistuksen oikeusasiamiehen laajalle harkintavallalle siitä, ovatko kantelut perusteltuja ja mihin toimiin ne johtavat. Lisäksi tuomioistuin totesi, ettei oikeusasiamiehellä ole mitään velvollisuutta tietyn tuloksen saavuttamiseen.

Asiassa T-217/11, *Claire Staelen v. Euroopan oikeusasiamies*, kohta 336, oikeusasiamies velvoitettiin korvaamaan kantajalle 7 000 euroa vahingonkorvauksena henkisestä kärsimyksestä. Unionin yleinen tuomioistuin totesi, että oikeusasiamies on syyllistynyt lainvastaisuuksiin, jotka muodostuvat tosiseikan vääristämisestä, huolimattomuudesta tiettyjen tutkintavelvollisuuksien hoitamisessa ja käsittelyaikojen kohtuullisuuden noudattamatta jättämisestä, ja ne ovat riittävän ilmeisiä, jotta ne voivat johtaa unionin vastuuseen. Niistä ei ole aiheutunut kantajan väittämää aineellista vahinkoa vaan henkistä kärsimystä, joka on *ex aequo et bono* arvioitava 7 000 euroksi. Kantajan vahingonkorvausvaatimukset olivat huomattavasti korkeammat kuin unionin yleisen tuomioistuimen määräämä vahingonkorvaus, minkä vuoksi kantaja *Staelen* valitti asiasta EU-tuomioistuimeen (C-338/15 P). Myös oikeusasiamies teki valituksen unionin yleisen tuomioistuimen antamasta tuomiosta (C-337/15 P). EU-tuomioistuin antoi määräyksen 20.7.2016, jossa *Staelenin* valitus hylättiin.

Samaisessa asiassa otettiin kantaa myös oikeusasiamiehen velvollisuuteen noudattaa hyvän hallinnon periaatteita, kuten muun muassa huolellisuusperiaatetta. T-217/11, *Claire Staelen v. Euroopan oikeusasiamies*, kohdat 76–78, 80, 83–86. Unionin vastuun syntymiseen voi olla riittävän ilmeinen peruste ainoastaan silloin, kun oikeusasiamies on ylittänyt harkintavaltansa rajat selvästi ja vakavasti. Oikeusasiamiehellä ei ole harkintavaltaa huolellisuusperiaatteen noudattamisessa konkreettisesti tapauksessa, koska hänellä on velvollisuus tutkia huolellisesti ja puolueettomasti kaikki käsiteltävänä olevan tapauksen kannalta merkitykselliset seikat. Ks. myös *Broms* DL 2010, s. 311.

507 Ks. *Nieminen* OTJP 2006, s. 170, 174.

508 Oikeusasiamies velvoitettiin korvaamaan kantajalle henkisestä kärsimyksestä 10 000 euroa myös asiassa T-412/05, *M. v. oikeusasiamies*. Tapauksessa oikeusasiamiehen katsottiin syyllistyneen lainvastaisuuksiin, jotka olivat kantajan nimen mainitseminen oikeusasiamiehen tekemässä päätöksessä, laiminlyönti kyseisen kantelun tutkimisessa ja virheelliset päätelmät kyseisessä päätöksessä.

tuomioistuimille se näyttö, joka on tarpeen tällaisen vahingon ja sen suuruuden toteamiseksi.

Hyvän hallinnon toteutuminen käytännössä edellyttää toimivaa oikeusturvajärjestelmää. *Mäenpää* arvioi, että Euroopan oikeusasiamiehellä on erityisen keskeinen asema hyvän hallinnon takeiden valvonnassa. Hyvän hallinnon vastainen menettely tai päätöksenteko voi muodostaa jopa itsenäisen perusteen, jolla unionin toimielimen tai virkamiehen päätös voidaan kumota. Tämän edellytyksenä on kuitenkin, että viranomaiset sitoutuvat noudattamaan hyvää hallintoa, vaikka valvonta- ja oikeusturvamenettelyjä epäilemättä myös tarvitaan.<sup>509</sup>

Oikeusasiamiehen tehtäväkenttä on tarkoin rajattu koskemaan vain EU:n toimielimiä. Oikeusasiamies ei voi puuttua tapauksiin, joissa jäsenvaltioiden kansalliset viranomaiset panevat toimeen EU-oikeutta. Toinen merkittävä toimivaltarajoitus on, että oikeusasiamies ei voi osallistua asian käsittelyyn tuomioistuimessa eikä asettaa oikeuden päätöstä kyseenalaiseksi. Toimivallan ulkopuolelle on rajattu myös yrityksiä ja yksityisiä henkilöitä koskevat kanteet. Oikeusasiamiehelle tulevista kanteluista merkittävä osa, jopa 70 %:a, ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan.<sup>510</sup>

Yksittäisen hallinnon asiakkaan näkökulmasta ei läheskään aina ole selvää, kuka ongelman on aiheuttanut eli onko vastapuolena kansallinen viranomainen, EU:n toimielin vai jopa toinen yksityinen taho. Vaikka vastapuoli olisikin tiedossa, niin asiaan perehtymättömän on joskus vaikeaa selvittää, kenen puoleen valitusta tai kantelua koskien tulisi kääntyä. Tällöin oikeusasiamiehen ohjaava rooli korostuu oikeusturvan takaamisessa, jotta kantelun tehnyt kansalainen ohjataan toimivaltaisen viranomaisen puoleen<sup>511</sup>.

Huomattavan suuri osa kantelujen kohteena olevista EU:n toimielimistä koskee komissiota. Tämä johtuu erityisesti siitä, että komission toimivaltaan kuuluu tehdä sellaisia päätöksiä, joilla on suora vaikutus jäsenvaltioiden kansalaisiin. Valtiontuissa komissiolla on keskeinen rooli, minkä vuoksi kantelut koskevat lähes poikkeuksetta komission toimintaa. Euroopan oikeusasiamiehelle tehdyt kantelut valtioneuvostosta ovat yleisesti liittyneet asiallisesti liian pitkiin tai lyhyisiin käsittelyaikoihin<sup>512</sup>.

---

509 *Mäenpää* 2008, s. 212. *Hautamäki* (2004, s. 203–206) on myös arvioinut hyvän hallinnon takeita EU-oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä.

510 Euroopan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvien kantelujen määrä on pysynyt viime vuosina suhteellisen tasaisena, noin 700 kanteluna vuodessa.

Vuonna 2015 Suomesta tehtyjen kantelujen määrä oli 21, joista yksi johti oikeusasiamiehen tutkimukseen (vrt. vuonna 2007 kanteluita tehtiin 62).

Kantelujen tulokset kuvaavat hyvin oikeusasiamiehen auktoriteettia. Yli puolessa tapauksista kantelun kohteena oleva EU:n toimielin sopi asian kantelijan kanssa tai hyväksyi oikeusasiamiehen ehdottaman sovintoratkaisun. Noin 30 %:ssa tapauksista todettiin, että hallinnollista epäkohtaa ei ole havaittu.

511 Ks. myös *Nieminen OTJP* 2006, s. 163–164; *Broms DL* 2010, s. 313.

512 Euroopan oikeusasiamiehen laatimassa Hyvän hallintotavan säännöstössä (2015, s. 20) ohjeistetaan päätöksenteon kohtuullisista määrärajoista.



Valtiontukea koskevan käsittelyn kestosta komissiossa tehdyn kantelun päätöksessä (1184/2012/PMC) Euroopan oikeusasiamies katsoi, että kymmenen vuoden käsittelyaika valtiontuen sääntöjenvastaisuuden tutkimiseksi SEUT 108 artiklan 2 kohdan mukaisesti on komission esittämistä perusteluista huolimatta liian pitkä. Komissio perusteli pitkää käsittelyaikaa sillä, että asia oli monimutkainen, kyseisellä alalla tapahtui toistuvasti muutoksia, selvityksiä tuli kääntää kantelijan käyttämälle kielelle ja suunnitteilla oli uusien suuntaviivojen antaminen kyseiselle alalle. Oikeusasiamies lausui erityisesti siitä, että komission perustelu sen itsensä laatimien ja antamien suuntaviivojen viivästykselle ei ollut vakuuttava. Oikeusasiamiehen antaman suositusluonnoksen sisältämää määräaika komissio ei kuitenkaan noudattanut, vaan se pyysi jatkettua määräaika sääntöjenvastaisuuden arvioimiseksi. Oikeusasiamies katsoi, että neljän kuukauden jatkettu määräaika oli kuitenkin riittävä, koska kantelua oli käsitelty jo kymmenen vuoden ajan. Komissio esitti kantelijalle asiasta pahoittelunsa.

Toisaalta taas oikeusasiamiehelle tehdyn kantelun (1708/2011/JF) synnä oli komission tekemän päätöksen nopeus. Oikeusasiamiehen vuonna 2013 käsittelemässä tapauksessa kantelija väitti, ettei jäsenvaltio ollut tulkinnut EU:n valtioneuvoston sääntöjä oikein, minkä johdosta kantelija oli tehnyt kantelun komissiolle asiasta. Komissio totesi, ettei kantelua koskevaan tutkimukseen ollut aihetta, minkä seurauksena kantelija kääntyi oikeusasiamiehen puoleen. Kantelijan mukaan komissio oli tehnyt päätöksensä liian nopeasti eikä ollut perustellut asiaa riittävästi. Komissio perusteli vastauksessaan antamansa päätöksen nopeutta sillä, että kilpailun pääosasto oli ratkaissut vastaavanlaisen tapauksen aiemmin samana vuonna. Toiseksi komissio tulkitsi EU:n valtioneuvoston sääntöjä vastaavasti kuin jäsenvaltiokin. Komissio esitti kuitenkin anteeksipyyntönsä tiettyjen hallinnollisten virheiden osalta. Oikeusasiamies katsoi, ettei komissio ollut syyllistynyt hallinnolliseen epäkohtaan ja että se oli lisäksi vastannut kantelijalle. EU-lainsäädäntöä koskevat riidat voidaan ratkaista vain EU-tuomioistuimissa, minkä vuoksi komission tekemä laintulkinta oli perusteltu.

Merkittävä osa oikeusasiamiehelle tulevista kanteluista koskee EU:n päätöksenteon avoimuutta. Tämän lisäksi ovat yleisiä kantelut, jotka koskevat komissiota perustamissopimusten valvojana, sekä toimielinten päätöksentekoon ja yleiseen toimintaan liittyvät kantelut. Valtiontukiin liittyvien kantelujen perusteena on usein epäoikeudenmukainen, virheellinen tai laitton tukien takaisinperintä.<sup>513</sup> Oikeusasiamiehelle tehtävien kantelujen lopputulos varojen takaisinperintätilanteissa on kantajalle usein myönteinen. Tämän vuoksi mahdollisuus tehdä oikeusasiamiehelle kantelu on tärkeä oikeussuojakeino valtiontuen saajalle. Kantajalla on mahdollisuus

---

513 Euroopan oikeusasiamies on ottanut kantaa valtioneuvoston liittyvissä asioissa 39 tapauksessa vuoteen 2017 mennessä (*Bacon QC* 2017, s. 497).

nostaa myös vahingonkorvauskanne EU-tuomioistuimessa tapauksissa, joissa komissio on tehnyt valtiontuesta lainvastaisen tai muutoin virheellisen päätöksen.

Kantelussa oikeusasiamiehelle (1962/2013/JN) oli kyse taloudellisen tuen takaisinperinnän oikeudenmukaisuudesta. Tapaus koski EU:n rahoittamaa hanketta, jonka komissio peri takaisin osittain tarkastuksensa seurauksena. Tuen saanut yritys teki kantelun asiasta oikeusasiamiehelle, koska komission takaisinperintä olisi johtanut sen konkurssiin eikä komissio ollut suostunut tapaamiseen, jossa epäselvyydet olisi tarkastettu. Oikeusasiamiehen tutkinnan seurauksena komissio myönsi tehneensä virheen laskiessaan takaisin perittävää määrää ja perui sopimussakkoon liittyvän osan vaatimuksestaan. Komissio antoi yritykselle myös jatkoaikaa takaisin perittävän määrän maksamiseen. Lisäksi komissio esitti yritykselle anteeksipyyntöä.

Jos oikeusasiamiehelle tehdyn kantelun lopputulos ei tyydytä kantelijaa, vahingonkorvauskanteen nostaminen on mahdollista. Kantelussa 1962/2013/JN komissio esitti kantelijalle anteeksipyyntöä ja myönsi jatkoaikaa takaisin perittävän määrän maksamiseen. Koska takaisinperintä oli johtanut tuensaajan vakaviin taloudellisiin vaikeuksiin, mikä ei ole kuitenkaan vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan peruste takaisinperinnästä luopumiseen, kantelijalla olisi ollut mahdollista nostaa komission toiminnasta vahingonkorvauskanne SEUT 340(1) artiklan mukaan. Katso asiasta tarkemmin luku 1.4 Vahingonkorvauskanne EU-oikeudessa.

Kantelussa (1512/2010/KM) komissio vaati yritystä maksamaan takaisin osan EU:n tuesta, koska komissio oli tarkastuksessaan havainnut tukikelvottomia kustannuksia. Oikeusasiamiehen käynnistämän tutkimuksen johdosta komissio tarkasti kantelijan tilinpäätöstiedot uudelleen ja totesi, ettei takaisinperintään ollut aihetta.

Vastaavasti kantelussa (2605/2009/MF) oli kyse komission suorittaman tarkastuksen pohjalta tehdystä takaisinperinnästä, jonka määrää komissio suostui oikeusasiamiehen ehdotuksesta tarkistamaan.

Oikeusasiamiehen sovintoehdotus hyväksyttiin myös tapauksessa (2577/2004/OV). Komissio oli perimässä takaisin hankkeen matka- ja päivärahaa, joiden määrää se suostui kuitenkin alentamaan kantelun seurauksena. Oikeusasiamies totesi, että komission toiminnassa oli ollut hallinnollinen epäkohta hankkeen käynnistysvaiheessa.

Kantelussa (108/2013/JN) EU:n virasto oli perinyt takaisin hankkeelle maksamiaan varoja. Oikeusasiamies totesi, että EU:n rahoittaman hankkeen takaisinperintä oli laiton, koska virasto ei ollut noudattanut hankkeen hylkäämistä koskevaa asianmukaista määräaikaa. Oikeusasiamiehen tekemän

sovintoratkaisun johdosta virasto suostui maksamaan kantelijalle laittomasti takaisin perityt varat viivästyskorkoineen. Tapaus oli merkityksellinen, koska oikeusasiamies vahvisti samalla kantansa seurauksista, jotka johtuvat siitä, että viranomaisen ei toimi lainmukaisesti.

Oikeusasiamiehelle tehtävän kantelun perusteena on oltava hallinnollinen epäkohta, jonka rajoja oikeusasiamies on pyrkinyt määrittelemään vuosikertomuksessaan 1997<sup>514</sup>. Hallinnollisen harkintavallan osalta oikeusasiamies totesi, että jos toimielimellä on lailliset valtuudet valita kahdesta tai useammasta vaihtoehtomallista, niin kyseessä on harkintavallan käyttäminen. Tällöin oikeusasiamies ei pysty kyseenalaistamaan sellaisia hallinnollisia päätöksiä, joissa toimielin on toiminut laillisten valtuuksiensa mukaisesti<sup>515</sup>. Harkintavaltaa koskevat epäkohdat tutkitaan tuomioistuimissa, jotka asettavat oikeuskäytännössä näille valtuuksille rajoja. Oikeusasiamies kiinnittää huomiota vain menettelyoikeudellisiin virheisiin ja laiminlyönteihin.<sup>516</sup> Yritystukien takaisinperintä on osaksi viranomaisen harkintavaltaa sisältävää päätöksentekoa, jonka osalta oikeusasiamiehen toimivalta on rajoitettu. Tämän seurauksena yritystukien takaisinperintään liittyvän viranomaisen harkintavallan käyttäminen voidaan saattaa vain tuomioistuimen tutkittavaksi.

Vuoden 2014 Euroopan oikeusasiamiehen vuosikertomuksessa nostettiin erityisteemaksi EU:n rahoittamat ohjelmat ja hankkeet. Yritykset ja julkiset toimijat tekevät oikeusasiamiehelle paljon kanteluita, jotka koskevat esimerkiksi maksuviivästyksiä sekä tarjouskilpailuun tai avoimuuteen liittyviä asioita. Oikeusasiamies kuulee yrityksiä säännöllisesti siitä, millaisia vaikeuksia ne kohtaavat asioidessaan EU:n toimielimien kanssa.<sup>517</sup> Toinen erityisteema vuoden 2014 vuosikertomuksessa oli EU:n kilpailupolitiikka. Oikeusasiamies kiinnitti huomiota yritysten ja muiden oikeushenkilöiden tekemiin kanteluihin, jotka koskivat kilpailuoikeuteen liittyviä tutkimuksia ja komission kilpailupolitiikkaa koskevia tapauksia. Vuoden 2015 oikeusasiamiehen vuosikertomuksessa EU:n kilpailupolitiikka oli edelleen keskeisenä aiheena. Kilpailupolitiikan merkitys yrityksille on huomattava, minkä vuoksi siihen liittyvillä EU:n toimielinten, erityisesti komission, päätöksillä voi olla syvällisiä vaikutuksia yrityksiin.

---

514 *Euroopan oikeusasiamies* 1997, s. 25–26.

515 Euroopan hyvän hallintotavan säännöstö (*Code of Good Administration*) vuodelta 2015 sisältää hyvän hallinnon periaatteen toteuttamiseen liittyviä osa-alueita myös viranomaisen tehdessä harkintavaltaa sisältäviä päätöksiä.

516 Ks. oikeusasiamiehen toiminnasta tarkemmin *Kuusikko* 2011, s. 90–96.

517 Vuonna 2014 pidettiin erityisesti pk-yrityksiin liittyvien ongelmien tiimoilta tilaisuus ”*Beyond the crisis? Business in Europe*” (Kriisi taitumassa? Yritystoiminta Euroopassa). Tilaisuudessa jaetussa Good for Business -esitteessä esiteltiin muun muassa kiellettyyn valtiontukeen liittyvä tapaus, jonka käsittely komissiossa oli kestänyt yli neljä vuotta ilman minkäänlaista päätöstä asiaan. Normaalisti komissio käsittelee vastaavanlaiset tapaukset 12 kuukaudessa. EU-oikeusasiamiehen soitto komissioon riitti asian käsittelyn aloittamiseen.

EU-osarahoitteen yritystuen saajan näkökulmasta kantelu Euroopan oikeusasiamiehelle on yksi oikeusturvakeino tuomioistuimiin tehtävien kanteiden lisäksi. Merkittävä ero oikeusasiamiehen ja tuomioistuinten tekemissä päätöksissä on siinä, etteivät oikeusasiamiehen päätökset ole oikeudellisesti sitovia toisin kuin tuomioistuinten päätökset. Tästä huolimatta Euroopan oikeusasiamiehen auktoriteettia ei pidä väheksyä. Jos kantelun pohjalta todetaan hallinnollinen epäkohta, kantelijalla on hyvät mahdollisuudet saada asiaan ratkaisu kantelijan hyväksi. Oikeusasiamies voi esittää joko kantelijaa tyydyttävän sovintoratkaisun tai suositluonnoksen toimielimelle hallinnollisen epäkohdan poistamiseksi.<sup>518</sup> Vaikka oikeusasiamies ei voi antaa sitovia päätöksiä, niin oikeusasiamiehen antamat suositukset otetaan vakavasti, mikä johtaa näin ollen usein kantelijalle suotuisaan lopputulokseen. Yritystukiin liittyvien kantelujen kohde on useimmiten komissio. Euroopan unionissa komissiolla on valtiontukien osalta laaja ja yksinomainen vastuu tukien yhteismarkkinoille soveltuvuuden arvioinnissa. Lähtökohtaisesti kantelun perusteena voi olla komission passiivisuus valtiontuen soveltuvuuden arvioinnissa tai päätös muodollisen tutkinnan aloittamisesta tai aloittamatta jättämisestä.

#### 1.4 Vahingonkorvauskanne EU-oikeudessa

Vahingonkorvauskanne on unionin oikeuteen perustuva kanne, joka voidaan nostaa joko sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun perusteella tai sopimussuhteeseen perustuvan vastuun johdosta, jolloin unioni on yksi sopimuspuolista ja vastuu määräytyy sopimukseen sovellettavan lain mukaan<sup>519</sup>. Sopimussuhteen ulkopuolisen velvoitteen rikkomisesta johtuvasta vahingosta säätää SEUT 340(1):

”Sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun perusteella unioni korvaa toimielintensä ja henkilöstönsä tehtäviään suorittaessaan aiheuttaman vahingon jäsenvaltioiden lainsäädännön yhteisten yleisten periaatteiden mukaisesti.”<sup>520</sup>

Vahingonkorvauskanteeseen liittyvä säädösperusta on ilmaisultaan suppea, joten EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö sisältää käytäntöä yhtenäistäviä periaatteita ja tulkintasuosituksia. Vahingonkorvauskanne voidaan nostaa EU-tuomioistuimessa<sup>521</sup>. Unionin yleinen tuomioistuin on toimivaltainen ratkaisemaan ensimmäisenä

---

518 Vuonna 2015 toimielimet noudattivat 90 %:a oikeusasiamiehen ehdotuksista, kun aiempina vuosina luku on ollut keskimäärin 80 %. Neljässä tapauksessa viidestä toimielimet ovat tehneet niin, kuin oikeusasiamies on esittänyt.

519 Sopimussuhteeseen perustuvasta vahingonkorvauskanteesta säädetään SEUT 340(2) artiklassa.

520 EU:n perusoikeuskirjan (2012/C 326/02, Euroopan unionin perusoikeuskirja, EUVL C 326, 26.10.2012) 41(3) artiklassa vahvistetaan myös oikeus vahingonkorvaukseen: ”3. Jokaisella on oikeus saada unionilta korvaus niistä vahingoista, joita unionin toimielimet tai sen henkilökuntaan kuuluvat ovat aiheuttaneet tehtäviään suorittaessaan, jäsenvaltioiden lainsäädännön yhteisten yleisten periaatteiden mukaisesti.”

521 SEUT 268 artiklan mukaan: ”Euroopan unionin tuomioistuimella on toimivalta ratkaista 340

oikeusasteena yksityisten henkilöiden tekemät vahingonkorvauskanteet. Unionin tuomioistuin taas käsittelee unionin yleisen tuomioistuimen antamien tuomioiden muutoksenhakukanteita sekä käsittelee jäsenvaltioiden nostamat kanteet. Vahingonkorvauksen muutoksenhaun käsittelyssä unionin tuomioistuin tekee ratkaisuja vain oikeuskysymyksistä eikä se käsittele uudelleen itse tapahtumia.<sup>522</sup>

Kaikki henkilöt, yritykset ja jäsenvaltiot, jotka ovat kärsineet vahinkoa EU:n tai sen henkilöstön toiminnan tai toimimatta jättämisen vuoksi, voivat nostaa korvauskanteen. Sen tarkoituksena on toimia itsenäisenä oikeussuojakeinona kumoamiskanteen ja laiminlyöntikanteen ohella. Kun kumoamiskanteella ja laiminlyöntikanteella vaaditaan sen toteamista, että oikeudellisesti sitova toimi on lainvastainen tai että tällainen toimi on jätetty toteuttamatta, vahingonkorvauskanteen tarkoituksena on unionin toimielimen tai toimen – olipa se oikeudellisesti sitova tai ei – tai sen syyksi luettavan menettelyn aiheuttaman vahingon korvaaminen.<sup>523</sup> EU-tuomioistuimes- sa käsiteltävien vahingonkorvauskanteiden kohteena voi olla vain unionin vastuu vahingon aiheuttamisesta. Siitä erillisenä tulee pitää kansallisissa tuomioistuimissa nostettavat vahingonkorvauskanteet, jotka käsitellään kansallisen lainsäädännön mukaisesti.<sup>524</sup>

Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin vastuu syntyy vain, jos kantajalle on tosiasiaassa aiheutunut todellista ja varmaa vahinkoa. Lisäksi unioni on vastuussa vahingosta ainoastaan, jos seuraavat edellytykset täyttyvät: 1. vahinko on tosiasiaassa syntynyt, 2. väitetyn vahingon ja toimielinten moitittavan menettelyn välillä on syy-yhteys, ja 3. tämä toiminta on lainvastaista. Nämä kolme edellytystä ovat kumulatiivisia, mikä tarkoittaa sitä, että jos yksikin kohta jää täyttymättä, niin vahingonkorvauskanne on hylättävä.<sup>525</sup> Unionin oikeuskäytännössä edellytyksiä on

---

artiklan toisessa ja kolmannessa kohdassa tarkoitettua vahingonkorvausta koskevat riidat.”

522 Tiivistelmät EU-lainsäädännöstä,

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=URISERV%3Aai0040>, vierailtu 28.9.2016.

523 Asia T-217/11, *Claire Staelen v. Euroopan oikeusasiamies*, kohta 59. Ks. myös T-402/15, *Puolan tasavalta v. komissio*. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi Puolan valituksen, vaikka komissio ei ollut noudattanut määräaikaan menettelyssään, mutta muistutti kantajaa samalla mahdollisuudesta hakea vahingonkorvauskanteella korvausta aiheutuneesta vahingosta.

524 Tiivistelmät EU-lainsäädännöstä,

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=URISERV%3Aai0040>, vierailtu 28.9.2016.

525 Asia T-138/14, *Randa Chart v. Euroopan ulkosuhdehallinto (EUH)*, kohdat 49–50, 84, 131, 137, 147, 154–155. Chart vaati kanteessaan sekä aineellista että henkistä vahinkoa koskevaa vahingonkorvausta. Aineellisten vahinkojen osalta tuomioistuin hylkäsi korvausvaatimuksen, koska esitettyihin vahinkoihin liittyvät edellytykset eivät täytyneet: kantaja ei esittänyt mitään näyttöä, jolla voitaisiin osoittaa vahingon olemassaolo ja laajuus (1. ja 5. aineellisen vahingon osalta), lainvastaisen menettelyn ja vahingon välillä ei ollut riittävän välitöntä syy-yhteyttä (2. aineellisen vahingon osalta), vahingon tosiasiallisuutta ei voitu osoittaa (3. aineellisen vahingon osalta), ja vahinko ei ollut lainkaan varma vaan perustui hypoteettiseen oletukseen (4. aineellisen vahingon osalta). Sen sijaan tuomioistuin totesi, että vahingonkorvausvastuun edellytykset täytyivät henkisen kärsimyksen osalta, ja määräsi EUH:n maksamaan kantajalle 25 000 euroa korvausta henkisestä kärsimyksestä. Vahingonkorvauksen määrä tosin arvioitiin huomattavasti alemmaksi kuin kantajan vaatimuksessa.

pyritty täsmentämään. Ensimmäisen edellytyksen tunnusmerkkinä on, että väitetyn vahingon on oltava virheen kausaalinen seuraus<sup>526</sup>. Toinen edellytys voidaan katsoa toteutuneen, kun kyseinen vahinko on riittävän suorassa syy-yhteydessä moitittuun toimintaan, eli toiminnan on oltava vahingon määräävä syy<sup>527</sup>. Kolmannen edellytyksen ratkaiseva peruste unionin oikeuden rikkomisen luokittelemiseksi riittävän ilmeiseksi on se, että asianomainen unionin toimielin tai elin on selvästi ja vakavasti ylittänyt harkintavaltansa rajat. Jos tällä toimielimellä tai elimellä on huomattavan vähän tai ei ollenkaan harkintavaltaa, jo pelkän unionin oikeuden rikkomisen voidaan katsoa olevan riittävän ilmeinen rikkomus.<sup>528</sup>

Kantajan on esitettävä unionin tuomioistuimille se näyttö, kuten todisteet vahingon olemassaolosta ja laajuudesta, joka on tarpeen tällaisen vahingon ja sen suuruuden toteamiseksi<sup>529</sup>. Tästä huolimatta oikeuskäytännössä on katsottu, että vahingonkorvauskannetta ei voida hylätä pelkästään sillä perusteella, että vahingon täsmällinen määrä on epävarma, jos vahinko on kiistämätön ja taloudellisesti arvioitavissa<sup>530</sup>.

EU-tuomioistuin on korostanut oikeuskäytännössään sitä, ettei unionin toimielimillä, elimillä ja laitoksilla ole harkintavaltaa päättää, noudattavatko ne yksittäistapauksessa hyvän hallinnon periaatetta sellaisena kuin siihen on käsiteltävässä asiassa vedottu. Kun hyvän hallinnon periaate ilmentää oikeutta siihen, että asiat käsitellään puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa, sitä on pidettävä unionin oikeussääntönä, jonka tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille. Erityisesti huolellisuusvelvoitteen noudattaminen on välttämätön ennakkosedellytys tilanteissa, joissa toimielimellä on laaja harkintavaltaa, eli toimivaltaisen toimielimen velvollisuus on tutkia huolellisesti ja puolueettomasti kaikki käsiteltävänä olevan tapauksen kannalta merkitykselliset seikat. Unionin tuomioistuimen tehtävänä on selvittää, ovatko tämän laajan harkintavallan käytön tosiasialliset ja oikeudelliset

---

526 Esim. asia T-108/94, *Elena Candiote* v. neuvosto, kohdat 54–55.

Varman vahingon aiheutumista koskeva edellytys täyttyy, kun vahinko on uhkaava ja riittävällä varmuudella ennakoitavissa, vaikka vahingon suuruutta ei vielä voidakaan täsmällisesti määrittää. Ks. esim. asia T-369/03, *Arizona Chemical* ym. v. komissio, kohta 106.

527 Unionilla ei kuitenkaan ole velvollisuutta korvata kaikkia lainvastaisesta tilanteesta aiheutuneita, kaukaisiakaan vahingollisia seurauksia. Tämän vuoksi on aiheellista määrittää tarkkaan se hetki, jona väitetyt vahingolliset vaikutukset ovat tosiasiaassa ilmenneet suhteessa kantajaan. Tätä tarkoitusta varten on tarkasteltava erikseen niitä aineellisen vahingon ja henkisen kärsimyksen perusteita, joista kantaja vaatii korvausta. Ks. esim. asia T-138/14, *Randa Chart* v. Euroopan ulkosuhdehallinto (EUH), kohdat 53, 74.

528 Ks. asia T-138/14, *Randa Chart* v. Euroopan ulkosuhdehallinto (EUH), kohta 51; asia C-312/00 P, komissio v. *Camar ja Tico*, kohdat 54–60; asia T-217/11 *Claire Staelen* v. Euroopan oikeusasiamies, kohta 71.

529 Esim. asiassa T-575/93, *Casper Koelman* v. komissio, kohdat 97–98, vahingonkorvausvaatimus hylättiin, koska vahingon syntymistä ei ollut näytetty toteen. Kantaja oli vain arvioinut menetetyt vuosiansionsa muttei ollut esittänyt todisteita vaatimuksensa tueksi.

530 Esim. asia C-243/05 P, *Agraz* ym. v. komissio, kohta 42.

edellytykset täyttyneet ja onko näitä velvoitteita loukattu. Näiden periaatteiden loukkaamista voidaan jo yksistään pitää riittävän ilmeisenä rikkomuksena, joka johtaa unionin vastuuseen.<sup>531</sup>

Yksi vahingonkorvausvelvollisuuden peruselementeistä on toiminnan virheellisyys. Vahingonkorvauskanteen tarkoituksena on unionin toimielimen toimen tai sen syyksi luettavan menettelyn aiheuttaman vahingon korvaaminen. Valtionavustuksien takaisinperintätilanteissa vahingonkorvauskanteen nostaminen on mahdollista mutta vain tiukkojen edellytysten täytyessä, kuten edellä on todettu. EU-tuomioistuimien hylkäsi molemmissa seuraavissa ratkaisuissa vahingonkorvauskanteet.

Yhdistetyissä asioissa T-362/05 ja T-363/05, *Nuova Agricast* ja *Cofra* v. komissio, kantajat vaativat sen vahingon korvaamista, jonka komission päätös investointitukijärjestelmän katsomiseksi yhteismarkkinoille soveltuvaksi, ja tämän päätöksen tekemistä edeltänyt komission menettely oli aiheuttanut.

Asiassa T-340/11, *Régie Networks* ja *NRJ Global* v. komissio, kantaja oli nostanut vahingonkorvauskanteen, jossa vaadittiin korvaamaan vahinko, joka oli väitetysti aiheutunut yhtäältä valtioneusta tehdystä lainvastaisesta komission päätöksestä ja toisaalta hyvän hallinnon periaatteen väitetystä loukkaamisesta, joka perustuu siihen, ettei komissio ollut korjannut kyseisen päätöksen vahingollisia vaikutuksia.

Vahingonkorvausvastuun vanhentumisaika on viisi vuotta, josta säädetään Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännössä. Vanhentumisen tarkoituksena on vahinkoa kärsineen oikeuksien suojeleminen ja oikeusvarmuuden periaatteen yhteensovittaminen. Vanhentumisen kestoajan määrittelyssä on otettu huomioon se aika, jonka vahinkoa kärsinyt tarvitsee mahdollista kannetta varten asianmukaisten tietojen kokoamiseen ja niiden tosiseikkojen tarkistamiseen, joihin tämän kanteen tueksi voidaan vedota. Vanhentumisaika alkaa kulua silloin, kun korvattava vahinko on syntynyt ja kaikki korvausvelvollisuuden perusteena olevat edellytykset ovat täyttyneet. Siinä tapauksessa, jossa vahingon kärsinyt voi saada vasta myöhemmin tietoonsa vahingon aiheuttavan tapahtuman, määräaika alkaa kulua vasta siitä, kun hän saa tiedon tapahtumasta.

Kertaluonteisen vahingon lisäksi joissakin tapauksissa kyse voi olla jatkuvasta vahingosta. Oikeuskäytännön mukaan vahinko on jatkuva, jos se toistuu perättäisinä ajanjaksoina ja kasvaa suhteessa kuluneeseen aikaan<sup>532</sup>. Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 46 artiklaa sovelletaan vanhentumisen keskeyttävän toimen päivämäärästä takautuvasti viisi vuotta ilman, että vanhentuminen vaikuttaa mah-

531 Asia T-217/11, *Claire Staelen* v. Euroopan oikeusasiamies, kohdat 80–88 ja vastaavasti asia T-138/14, *Randa Chart* v. Euroopan ulkosuhdehallinto (EUH), kohdat 113–114.

532 Asia T-138/14, *Randa Chart* v. Euroopan ulkosuhdehallinto (EUH), kohdat 80–96.

dollisesti myöhemmin syntyneisiin oikeuksiin. Kyseinen toimi voi olla vaatimus, jonka vahinkoa kärsinyt esittää asianomaiselle unionin toimielimelle, tai sen jälkeen tuomioistuimessa nostettu kanne<sup>533</sup>.

### 1.5 Jäsenvaltion vahingonkorvausvastuu EU-oikeuden rikkomisesta

EU-oikeuden säännöksiä rikottuaan jäsenvaltio on unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan vastuussa aiheuttamastaan vahingosta yksityiselle henkilölle tai oikeushenkilölle. Tämä EU-oikeuden periaate on lähtöisin tapauksesta *Francovich*<sup>534</sup>, ja sittemmin tapauksessa *Bergaderm*<sup>535</sup> vahvistettiin jäsenvaltion korvausvastuun edellytykset. Jäsenvaltiolta haetaan korvausta kanteella toimivaltaisessa kansallisessa tuomioistuimessa. Korvausvastuu käsitellään ensisijaisesti kansallisen lainsäädännön mukaan, mutta korvausvastuun edellytykset johtuvat EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä<sup>536</sup>. Suomessa sovelletaan vahingonkorvauslakia (412/1974) käsiteltäessä valtion vahingonkorvausasioita.<sup>537</sup> Vahingonkorvausvastuu ei riipu siitä, mikä jäsenvaltion toimielin on toiminnallaan tai laiminlyönnillään jättänyt noudattamatta EU-oikeudesta johtuvia velvoitteita.<sup>538</sup>

Jäsenvaltion korvausvastuu unionin oikeudessa tunnustetaan silloin, kun kolme edellytystä täyttyy: 1) kun rikotun oikeusnormin tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille, 2) kun rikkominen on riittävän ilmeinen ja 3) kun vahinko, joka on aiheutunut henkilöille, joiden oikeuksia on loukattu, on välittömässä syy-yhteydessä valtion laiminlyöntiin.<sup>539</sup> Valtion vahingonkorvausvastuuta arvioitaessa välttä-

---

533 Asia T-369/03, *Arizona Chemical* ym. v. komissio, kohdat 115–116. Kantajan vaatimus oli vanhentunut, ja kanne jätettiin tutkimatta, koska kyseisessä tapauksessa ei ollut toimea, joka olisi keskeyttänyt vanhentumisen määräajan ennen kuin kanne nostettiin tuomioistuimessa.

Asia T-138/14, *Randa Chart* v. Euroopan ulkosuhdehallinto (EUH), kohdissa 54–58 kerrotaan yleisesti vahingon vanhentumisesta. Kohdat 75, 83, 87 ja 130 ovat kyseiseen tapaukseen liittyviä esimerkkejä, milloin vahingon katsottiin vanhentuneen.

534 Yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90, *Francovich* ja *Bonifaci* v. Italia, kohta 35.

535 Asia C-352/98 P, *Bergaderm* ja *Goupil* v. komissio, kohta 42.

536 Euroopan neuvoston suosituksessa viranomaisen vahingonkorvausvastuusta otetaan kantaa siihen, milloin julkisyhteisön korvausedellytykset mahdollisesti täyttyvät (Recommendation No. R [84] 15 on Public Liability, adopted by the Council of Ministers of the Council of Europe on 18 Sept 1984).

537 *Ståhlberg – Karhu* (2013, s. 250) toteavat, että vahingonkorvauslain 3:2 §:n soveltuvuus EU-oikeuden rikkomistapauksissa on joissakin määrin epäselvää eikä lain välitön soveltaminen sellaisenaan ole ainakaan perusteltua. Tätä tukee *KHO 2012:104* ratkaisu, jossa jäsenvaltion korvausvastuuta unionin oikeuden rikkomisesta voitiin käsitellä hallintoriita-asiana hallintolainkäyttölain mukaan, sillä kansallisesta oikeuskäytännöstä eikä EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä johtunut, että asia tulee käsitellä vahingonkorvauslain mukaisesti. KHO painotti hakijan tehokkaan oikeussuojan tarvetta ja että asia voitiin käsitellä ilman tarpeetonta viivytystä.

538 *Ståhlberg – Karhu* 2013, s. 249.

539 Jäsenvaltioiden vastuun edellytykset yksityisille aiheutuneista vahingoista on vahvistettu muun muassa asiassa C-352/98 P, *Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA* ja *Jean-Jacques Goupil* v. komissio, kohta 42.

*Alto* (DL 2012) on käsitellyt korvausvastuun edellytyksiä artikkelissaan Jäsenvaltion vahingonkorvausvastuu EU-oikeuden rikkomisesta ja sen toteuttaminen. Ks. tarkemmin myös *Mäenpää*



mättömiä ja toisaalta riittäviä ovat kyseiset edellytykset, jotka luovat minimirajan vastuun toteutumiseksi. Jäsenvaltion vastuu voi syntyä myös väljempien kansallisten edellytysten perusteella. Sen sijaan kansallisesti ei voida missään tapauksessa asettaa vaatimuksia, jotka ovat vahingonkäräjien kannalta ankarampia kuin unionin oikeudessa asetetut valtion korvausvastuun edellytykset.<sup>540</sup>

Yritystukiin takaisinperintä voi johtua kielletyn valtiontuen myöntämisestä ilman komission hyväksyntää. Tällöin jäsenvaltion ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin seurauksena tuki peritään tuensaajalta takaisin. Vaikka valtio on syyllistynyt laiminlyöntiin, tuensaaja kantaa seuraamukset tuen takaisinperinnästä. Tällöin kyseeseen voi tulla vahingonkorvauskanne valtiota vastaan. Unionin oikeuden rikkomisesta tulee kysymykseen taloudellisen vahingon korvaaminen vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:n mukaan. Tällaisen varallisuusvahingon korvausedellytykset ovat kuitenkin tiukat. (Asiaa on käsitelty tarkemmin luvussa VI:1.) Käytännössä valtiontukiin liittyvä jäsenvaltion vahingonkorvausvastuu toteutuu harvoin. Yritystuet olivat säännönmukaisesti komission etukäteen hyväksymiä ohjelmakaudella 2007–2013 joko yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (EY) N:o 800/2008 tai de minimis -asetuksen (EY) N:o 1998/2006 nojalla ja ohjelmakaudella 2014–2020 joko uuden de minimis -asetuksen (EU) N:o 1407/2013 tai uuden yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (EU) N:o 651/2014 nojalla.

Myös muut kuin tuensaaja voivat nostaa vahingonkorvauskanteen. Erityisesti yritystuen saajan kilpailijoilla voi olla intressi nostaa kanne kansallisessa tuomioistuimessa. Tällöin tavoitteena on tukitoimenpiteen lopettaminen, tuen takaisinperintä tai vahingonkorvaus. Kansallista oikeuskäytäntöä valtiontukien vahingonkorvausvastuun toteutumisesta on niukasti. Oikeuskirjallisuudessa ei ole pidetty ongelmana mahdollista kanteen nostamista vaan sitä, onko yrityksellä mahdollisuus saada riittävästi tietoa tukitoimenpiteistä ja valtiontukea koskevien säännösten rikkomisesta.<sup>541</sup>

EU-oikeuden puitteissa on mahdollista nostaa valtiota vastaan vahingonkorvauskanne valtiontuista, ja se toimii yhtenä oikeusturvamenettelynä kansallisissa tuomioistuimissa. Käytännössä vahingonkorvausoikeudenkäynnit ovat kuitenkin harvinaisia<sup>542</sup>. Mahdollinen vahingonkorvausvastuu muodostaa jäsenvaltioille insentiivin noudattaa EU-oikeutta, ja se toimii samalla sanktiona rikkomuksia vas-

---

2018, s. 311–314 ja *Raitio* 2016, s. 254–257.

540 *KKO 2013:58. Ståhlberg – Karhu* (2013, s. 25) arvioivat, että Suomen vahingonkorvausoikeus tulee saamaan vaikutteita yhä enemmän eurooppaoikeudesta. Julkista valtaa käytettäessä vastuuperusteissa huomiota on kohdennettu siihen, että Suomen vahingonkorvauslain 3:2 §:ää ei tule tulkita siten, että julkisyhteisön vastuuta rajoitetaan olennaisella tavalla.

541 Ks. esim. *Hartikainen* DL 2008, s. 410.

542 *KKO 2013:58* ratkaisu ei liittynyt valtiontukiin vaan autoverotusasiaan. Valtion katsottiin riittävän ilmeisellä tavalla rikkoneen verotuksen syrjivyyden kieltoa (SEUT 110 artikla). Valtio velvoitettiin korvaamaan A:lle unionin oikeuden rikkomisella aiheutettu vahinko.

taan. Jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun tavoitteena on lisäksi suojata yksilöiden oikeuksia ja turvata EU-oikeuden tehokkuus. Taloudellisten etujen suojaamisen ohella vahingonkorvausvastuu mahdollistaa yksityisille keinon saada jäsenvaltio toteuttamaan konkreettisia toimenpiteitä EU-oikeuden soveltamisessa.<sup>543</sup>

### **1.6 Komission ja jäsenvaltioiden yhteistyö EU:n taloudellisten etujen suojaamisessa**

EU:n varoihin liittyvät petokset ja muut väärinkäytökset aiheuttavat yhteiskunnalle ja taloudelle vakavaa haittaa, ja samalla ne heikentävät kansalaisten luottamusta demokratiaan ja varojen jakamiseen oikeudenmukaisesti. Väärinkäytettyjen varojen takaisinperintä ja vastuussa olevien henkilöiden rikosoikeudelliseen vastuuseen asettaminen ovat tärkeitä keinoja ylläpitää kansalaisten luottamusta oikeusjärjestelmään.<sup>544</sup> Yritystuen hakijoiden ja saajien näkökulmasta tukiin liittyvät petokset ja väärinkäytökset vähentävät laillisesti toimivien yritysten mahdollisuuksia saada tukea. Yhdessä jäsenvaltioiden kanssa komissio on vastuussa EU:n taloudellisten etujen suojaamisesta ja petostentorjunnasta, ja ne toteuttavat toimenpiteitä, joilla on ennalta ehkäisevä vaikutus ja jotka tarjoavat tehokkaan oikeussuojan.

Vastuu korruption ja petosten torjunnasta on kansallisella tasolla. Jäsenvaltioilla on käytössään suurin osa oikeudellisista keinoista, joita tarvitaan ehkäisemään ja torjumaan korruptiota ja petoksia. Jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvat korruptio- ja petostapausten tutkinta sekä vastuussa olevien henkilöiden syytteesen asettaminen.

Komission vastuulla on antaa yhdessä jäsenvaltioiden kanssa vuosittain Euroopan parlamentille ja neuvostolle selvitys petollisia menettelyitä ja muuta laitonta toimintaa vastaan toteutetuista toimenpiteistä<sup>545</sup>. Komission vuosittain julkaisema kertomus on nimeltään Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaaminen – Petoksientorjunta. EU on panostanut viime vuosina petoksientorjuntaan huomattavasti, vaikka petoksien osuus on vuosittain alle 1 % EU:n kokonaisbudjetista. Petoksientorjunta on koko organisaation eli sekä EU:n toimielinten että jäsenvaltioiden viranomaisten vastuulla.<sup>546</sup>

---

543 *Oikeusministeriö* 2010, s. 63.

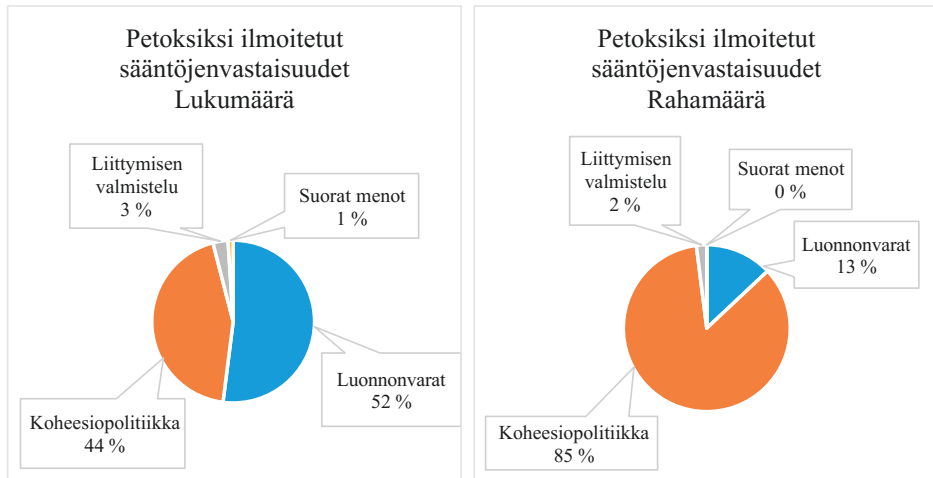
544 Euroopan komissio, *Petoksien ja korruption torjunta EU:ssa*, 2014, s. 3, Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaaminen – Petostentorjunta – Vuosikertomus 2015, Bryssel 14.7.2016, COM(2016) 472 final, s. 4.

545 Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaaminen – Petostentorjunta – Vuosikertomus 2015, Bryssel 14.7.2016, COM(2016) 472 final, s. 4.

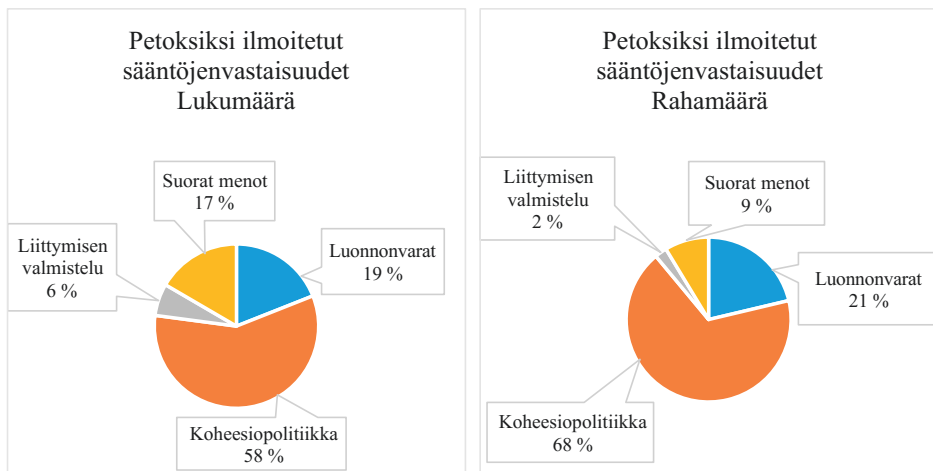
Petosten torjunnan oikeusperusta pohjautuu SEUT 325 artiklaan, EU:n taloudellisten etujen suojaamista koskeviin asetuksiin ja asianomaiseen kansalliseen lainsäädäntöön.

546 Euroopan komissio ilmoitti vuonna 1999, että se alkaa soveltaa nollatoleranssia petoksiin ja korruptioon. Viranomaisten tiedonsaannin lisäksi komissio on painottanut, että suuren yleisön tulee saada tietoon petoksien seuraukset ja vaikutukset. (Petosten ja korruption torjunta EU:ssa, 2014, s. 5.)

Seuraavissa kuvioissa on esitetty petoksiksi ilmoitettujen sääntöjenvastaisuuksien lukumäärä ja niihin liittyvät rahamäärät talousarvion toimintalohkoittain (menot) vuosilta 2015 ja 2007<sup>547</sup>.



Kuvio 2 Petoksiksi ilmoitetut sääntöjenvastaisuudet vuonna 2015



Kuvio 3 Petoksiksi ilmoitetut sääntöjenvastaisuudet vuonna 2007

547 Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaaminen – Petostentorjunta – Vuosikertomus 2015, Bryssel 14.7.2016, COM(2016) 472 final, s. 25; Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaaminen – Petostentorjunta – Vuosikertomus 2007, Bryssel 22.7.2008, KOM(2008) 475 lopullinen, s. 7.

Vuonna 2015 komissiolle ilmoitettiin 22 349 menoihin ja tuloihin liittyvää sääntöjenvastaisuustapausta (petoksia ja muita sääntöjenvastaisuuksia), ja niihin liittyvät rahamäärät olivat yhteensä noin 3,21 miljardia euroa. Talousarvion menopuolta koski 2,79 miljardia euroa, joka vastasi 1,98 %:a menoista. Vuonna 2007 menoihin liittyviä sääntöjenvastaisuuksia ilmoitettiin 6 123 ja omiin varoihin (tulli- ja maatalousmaksuihin) liittyviä ilmoituksia tehtiin 5 321. Niihin liittyvät rahamäärät olivat yhteensä 1,4 miljardia euroa. Vuonna 2015 ilmoitettiin petoksiksi 1 461 sääntöjenvastaisuustapausta, joihin liittyi varoja yhteensä 637,6 miljoonaa euroa. Vuonna 2015 lukumääräisesti eniten petoksia raportoitiin luonnonvaroista: 52 %:a. Rahamääräisesti eniten ilmoitettiin koheesiopolitiikkaan liittyviä petoksia: 85 %:a. Vuonna 2007 petoksiksi ilmoitettiin 817 menoihin liittyvää tapausta, joiden taloudellinen vaikutus oli 208,9 miljoonaa euroa. Vuonna 2007 suurin osa petosepäilyistä koski koheesiopolitiikkaa sekä lukumääräisesti (58 %) että rahamääräisesti (68 %). Rakennerahastoihin liittyvät petosepäilyt ovat rahamääräisesti olleet vuodesta 2007 alkaen suurin menoluokka, ja niiden osuus on kasvanut edelleen vuoteen 2015 asti. Ohjelmakaudella 2007–2013 suurin osa koheesiopolitiikan rahastoihin sisältyvistä petoksista koski Euroopan aluekehitysrahastoa (EAKR) eli tutkimuksen kohteena olevia yritystykä. Vastaavasti, kuten edellisvuosinakin, vuonna 2015 suurin osa petoksiksi ilmoitetuista sääntöjenvastaisuuksista (60 %) ja niihin liittyvistä rahamääräistä (75 %) koski EAKR:ää.<sup>548</sup>

Komission vuoden 2015 kertomuksen mukaan lukumääräisesti suurin osa ohjelmakaudella 2007–2013 raportoiduista petoksista havaittiin EU-lainsäädännön mukaisessa hallinnon valvontajärjestelmässä, jolla tarkoitetaan erityisesti kansallisten viranomaisen suorittamaa valvontaa. Rahamääriin liittyviä petoksia havaittiin yhtä paljon hallinnollisissa tarkastuksissa (44 %) kuin rikosoikeudellisissa ja petostentorjuntatutkimuksissa tai petostentorjuntaa koskevissa tarkastuksissa (44 %).<sup>549</sup>

Komission raporteissa painotetaan, että sääntöjenvastaisuuksiin liittyviin tilastotietoihin tulee suhtautua varovaisesti<sup>550</sup>. Petoksiksi ilmoitetut sääntöjenvastaisuudet

---

548 Bryssel 14.7.2016, COM(2016) 472 final, s. 6, 21, 24–26, Bryssel 22.7.2008, KOM(2008) 475 lopullinen, s. 7–11.

549 Bryssel 14.7.2016, COM(2016) 472 final, s. 26. Ohjelmakauden 2000–2006 mukaisista petoksiksi katsottavista sääntöjenvastaisuuksista lähes kaikki havaittiin petostentorjuntatutkimuksissa tai rikosoikeudellisissa tutkimuksissa. Kehityssuuntaus ohjelmakaudella 2007–2013 on ollut selkeästi se, että hallinnollisen valvonnan osuus ja tehokkuus ovat kasvaneet.

550 Huomioitavaa on, että vuosittain ilmoitettujen sääntöjenvastaisuuksien määrään eivät sisälly pelkästään kyseiseen varainhoitovuoteen kuuluvat sääntöjenvastaisuudet vaan että siihen sisältyvät myös aikaisempien vuosien eli ohjelmakausien 2000–2006 ja 2007–2013 sääntöjenvastaisuudet, jotka on havaittu myöhemmin ja joista raportoidaan jälkikäteen. Esimerkiksi vuonna 2015 Irlanti ilmoitti EAKR:ään liittyviä muita sääntöjenvastaisuuksia kuin petoksia 538 tapausta, joista 537 liittyi ohjelmakauteen 2000–2006. Nämä sääntöjenvastaisuudet korjattiin vuosina 2000–2010, mutta hallinnollisista syistä ja sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyn päätyttyä varsinainen ilmoitus sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmään tehtiin vasta vuonna 2015. (Bryssel 14.7.2016, COM(2016) 472 final, s. 29.)

ovat petosepäilyjä, joita kansallinen tuomioistuin ei välttämättä vahvista petoksiksi. Lopullinen päätös siitä, täyttääkö tietty sääntöjenvastaisuus todella petoksen tunnusmerkit, kuuluu ratkaistavaksi kyseisen jäsenvaltion tuomioistuimessa, ja petosepäily käsitellään asianomaisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan. Kansallinen tuomioistuin voi katsoa, ettei sääntöjenvastaisuus täytä petoksen tunnusmerkkejä, toisin kuin jäsenvaltio on alun perin ilmoittanut EU:lle.<sup>551</sup>

Kansallisissa tuomioistuimissa rikosoikeudenkäynti voi kestää useita vuosia petoshavainnon jälkeen. Erityisesti rahamäärien vaihtelut vuosittain eivät yleensä kerro paljoakaan petoksien määristä. Esimerkiksi yksittäiset laajat petostapaukset vaikuttavat huomattavasti vuosittaisiin lukuihin. Eri jäsenvaltiot noudattavat myös sääntöjenvastaisuuksien ilmoittamisvelvollisuutta vaihtelevasti tai jaottelevat petosepäilyt ja muut sääntöjenvastaisuudet toisistaan poikkeavasti.

Komissio antaa vuosittain kertomuksessaan suosituksia unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi. Sellaisia jäsenvaltioita, jotka ilmoittavat petoksiksi katsottavia sääntöjenvastaisuuksia erittäin harvoin, suositellaan tehostamaan toimintaa petostentorjunnassa. Vuoden 2014 komission kertomuksessa Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamisesta Suomi nimettiin maatalouden alalla Slovakian lisäksi toiseksi jäsenvaltioksi, joita kehoitettiin erityisesti tehostamaan toimia petosten havaitsemiseksi ja ilmoittamiseksi, koska kyseiset maat eivät olleet viimeisen viiden vuoden aikana ilmoittaneet yhtään sääntöjenvastaisuutta.<sup>552</sup> Vuoden 2015 komission kertomuksessa Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamisesta nimettiin kolme jäsenvaltiota, joita kehoitettiin erityisesti tehostamaan petosten havaitsemis- ja ilmoittamisjärjestelmiään. Suomi oli edelleen yksi näistä jäsenvaltioista maataloustukien osalta. Komissio ilmaisi huolensa siitä, että jotkin jäsenvaltiot ilmoittavat petoksiksi katsottavia sääntöjenvastaisuuksia edelleen erittäin harvoin, erityisesti tähän osoitettuihin varoihin verrattuna.<sup>553</sup> Koheesipolitiikassa, johon rakennerahastot kuuluvat, Suomen tilanne on ollut kuitenkin parempi, koska komissio ei ole esittänyt erityistä huolta rakennerahastojen petosentorjunnan tasosta.

Kansallinen tuomioistuin käsittelee avustusrikoksiin liittyvät tapaukset kansallisen lainsäädännön mukaan. Avustuspetoksista ja muista rikoksista julkista taloutta vastaan säädetään rikoslain (39/1889) 29 luvussa. Avustuspetoksesta voidaan tuomita henkilö, joka

”1) antaa avustuksesta päättävälle väärän tiedon seikasta, joka on omiaan olennaisesti vaikuttamaan avustuksen saantiin, määrään tai ehtoihin, tai salaa sellaisen seikan tai

551 Bryssel 14.7.2016, COM(2016) 472 final, s. 21, 24, Bryssel 22.7.2008, KOM(2008) 475 lopullinen, s. 4, 6.

552 Bryssel 31.7.2015, COM(2015) 386 final, s. 32.

553 Bryssel 14.7.2016, COM(2016) 472 final, s. 32.

2) jättää ilmoittamatta sellaisesta avustuksen saantiin, määrään tai ehtoihin olennaisesti vaikuttavasta olosuhteiden muutoksesta, josta myöntämispäätöksen yhteydessä tai muuten on erityisesti velvoitettu ilmoittamaan, ja siten hankkii tai yrittää hankkia itselleen tai toiselle taloudellista hyötyä, on tuomittava *avustuspetoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.”

Petokseksi katsotaan tarkoituksellinen harhaanjohtaminen eli erehdyttäminen, jonka tarkoituksena on hankkia taloudellista hyötyä tai aiheuttaa menetyksiä toiselle osapuolelle. Petoksen toteaminen on haasteellisempaa kuin pelkän sääntöjenvastaisuuden havaitseminen. Tarkoituksellisuus ilmenee tietyn toiminnan, joko yksittäisen henkilön tai organisaation, tuloksena siinäkin tapauksessa, että käytetään hyväksi olemassa olevan järjestelmän heikkouksia. Toimintaan liittyy pahanthahtoinen aikomus, johon voivat liittyä yksinkertaiset toimintatavat, tai taustalla voi olla monimutkainen suunnitelma.<sup>554</sup>

Avustuspetostapaukset ovat Suomen oikeuskäytännössä harvinaisia. Varsinaisia yritystukiin liittyviä petostapauksia on tiedossa yksi vuodelta 2005: Rovaniemen käräjäoikeus 20.5.2005, tuomio 368 Dnro 243/230/2002.

Lapin työvoima- ja elinkeinokeskus myönsi ohjelmakaudella 1996–1999 avustuksia noin 320 000 euroa kunnan omistamalle kehitysyritykselle koulutus- ja kehittämishankkeisiin. Lapin työvoima- ja elinkeinokeskus teki takaisinperintäpäätöksen perusteettomasti maksetuista EU-varoista ja samalla rikosilmoituksen epäilystä avustuspetoksesta poliisille. Avustusten väärinkäytökset havaittiin normaalissa valvonnassa maksatuksen yhteydessä. Rovaniemen käräjäoikeus tuomitsi pääkonsultin törkeästä avustuspetoksesta ja avustuspetoksesta vankeuteen seitsemäksi kuukaudeksi ja korvaamaan valtiolle vahingonkorvauksia rikoksella aiheutetusta vahingosta. Avustaja tuomittiin kolmeksi kuukaudeksi vankeuteen avustuspetoksesta.

Kyseisessä tapauksessa toteutettiin verrattain selkeää toimintatapaa, jossa kehittämisprojektiin haettiin rahoitusta, mutta projektia ei toteutettukaan hakemuksen mukaisena. Avustuspetoksen tunnusmerkit täyttyivät, kun konsulttiyhtiö laati tekaistuja laskuja, jotka tuensaaja maksoi ja laskutti edelleen hankkeeseen kuuluvina kustannuksina. Koulutuspäivien osallistujien allekirjoituksissa havaittiin myös väärennöksiä. Vaikka tapaus on vuodelta 2005, niin jo tällöin kansalliset viranomaiset ottivat unionin moitteettoman varainhoidon periaatteen vakavasti. Avustuspetos

---

554 Bryssel 14.7.2016, COM(2016) 472 final, s. 20–21, Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF), Tiivistelmät EU-lainsäädännöstä:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=URISERV%3A134008>, vierailtu 20.10.2016.

tulikin ilmi viranomaisen suorittamassa normaalissa valvonnassa maksatustarkastuksen yhteydessä.<sup>555</sup>

Seuraavassa korkeimman oikeuden tapauksessa (*KKO 2012:53*) ei ollut kyse rakennerahastotukien väärinkäytöksestä vaan Valtion asuntorahaston myöntämästä tuesta kiinteistöyhtiöille.

A oli antanut rahoitustuesta päättävälle viranomaiselle useiden kiinteistöyhtiöiden puolesta vääriä tietoja avustuksia haettaessa sekä jättänyt ilmoittamatta oikeita tietoja toteutuneista kustannuksista ja niitä vastaavasta rahoituksesta. Tapauksessa oli kysymys siitä, oliko menettelyä pidettävä avustuspetoksen tunnusmerkistössä tarkoitettu tavoin olennaisena avustuksen saannin, määrän tai ehtojen kannalta.

Asuntorahasto, jonka syytteesen syyttäjä yhtyi käräjäoikeuskäsittelyssä, vaati tuensaajalle rangaistusta törkeistä avustuspetoksista ja törkeistä kavalluksista sekä vahingonkorvausta. Käräjäoikeus hylkäsi kaikki syytteet ja vahingonkorvausvaatimuksen toteen näyttämättöminä. Asuntorahasto valitti hovioikeuteen, jossa se toisti vaatimuksensa. Hovioikeus tuomitsi A:n yhdestä törkeästä avustuspetoksesta sekä 17 törkeästä kavalluksesta 1 vuoden 6 kuukauden ehdolliseen vankeusrangaistukseen. Asuntorahaston vahingonkorvausvaatimukset hylättiin kokonaisuudessaan.

Asuntorahastolle myönnettiin valituslupa korkeimpaan oikeuteen siitä, olivatko hovioikeuden hylkäämät avustuspetossyytteisiin liittyvät vääriksi katsotut tiedot olleet omiaan olennaisesti vaikuttamaan avustuksen saantiin, määrään tai ehtoihin, millä perusteella hovioikeus oli syytteet hylännyt, tai oliko A jättänyt ilmoittamatta olennaisesti vaikuttavasta olosuhteiden muutoksesta loppuhintailmoituksissa. Asuntorahastolle myönnettiin myös valituslupa koskien kysymystä, oliko A syyllistynyt väitettyihin törkeisiin avustuspetoksiin, kun kiinteistöyhtiöiden varoja oli hovioikeuden tuomiossa todettu tavoin lainattu edelleen toisille X-säätiön omistamille kiinteistöyhtiöille. A:lle korkein oikeus puolestaan myönsi valitusluvan koskien sitä, olivatko hovioikeuden vääriksi katsotut tiedot vaikuttaneet olennaisesti avustuksen saantiin, määrään tai ehtoihin taikka oliko A jättänyt ilmoittamatta olennaisesti vaikuttavasta olosuhteiden muutoksesta loppuhintailmoituksessa.

Korkein oikeus katsoi, että A on menettelyllään hankkinut tai ainakin yrittänyt hankkia taloudellista hyötyä. A:n menettely täytti siis näiltä osin avustuspetoksen tunnusmerkistön. Korkein oikeus päätyi myös katsomaan, että A oli antanut asuntorahastolle vääriä tietoja, jotka ovat olennaisesti vaikuttaneet avustuksen saantiin, määrään tai ehtoihin, tai salannut sellaisen seikan tai jättänyt ilmoittamatta avustuksen saantiin, määrään tai ehtoihin olennaisesti

---

555 <https://yle.fi/uutiset/3-5141158>, vierailtu 18.7.2017.

vaikuttavista olosuhteiden muutoksista, joista hänet oli erityisesti velvoitettu ilmoittamaan. Tästä johtuen korkein oikeus katsoi A:n syyllistyneen hovioikeuden tuomitsemien 17 törkeään kavallusrikoksen lisäksi 12 törkeään avustuspetokseen ja tuomitsi A:n yhteensä 2 vuoden ja 10 kuukauden mittaiseen vankeusrangaistukseen. Korkein oikeus palautti vahingonkorvausvaatimuksen käräjäoikeudelle käsiteltäväksi.

Valtion asuntorahaston avustuksen väärinkäytökseen liittyvää oikeudellista arviointia voi osaltaan soveltaa analogisesti yritystukiin. Avustuspetoksen tunnusmerkkejä tarkastellaan kaikissa julkista taloutta vastaan tehdyissä rikoksissa. Arvioinnin lähtökohtana on se seikka, onko avustuksen saaja menettelyllään hankkinut tai ainakin yrittänyt hankkia taloudellista hyötyä. Jo yritys hankkia taloudellista hyötyä katsotaan syyllistymiseksi avustuspetokseen.

Avustuspetosten tuomioistuinkäsittelyn ja avustusten takaisinperinnän oikeudelliset lähtökohdat poikkeavat toisistaan. Avustuspetoksessa on kyse rikosoikeudellisesta seuraamuksesta, joka käsitellään yleisissä tuomioistuimissa, kun taas avustuksen takaisinperintään liittyvä muutoksenhaku käsitellään hallintotuomioistuimissa. Sama tapaus voi kuitenkin koskea sekä avustuksen takaisinperintää että rikosoikeudellista seuraamusta.<sup>556</sup> *Ne bis in idem* -kielto ei sovellu avustusten takaisinperintään, koska oikeuskäytännön mukaan kyseessä on hallinnollinen toimenpide, joka ei estä rikosoikeudellisen syytteen nostamista. Sen sijaan veroseuraamukset eivät ole hallinnollisia toimenpiteitä, joten tuomioistuinpäätöksen on oltava lopullinen ennen kuin *ne bis in idem* -sääntöä voidaan soveltaa. Näin ollen rikosoikeudellinen syyte voidaan nostaa samasta menettelystä, kun verotuksellinen säännönmukainen muutoksenhaku on kesken.<sup>557</sup>

---

556 KHO:n päätöksessä 2015:57 oli kyse maataloustukien takaisinperinnästä, jonka muutoksenhakijoiden rikostuomioissa syyttäjän eläinsuojelurikoksen teonkuvaus perustui osaksi samoihin seikkoihin kuin tukien takaisinperinnän perusteena olevat tukiehtojen laiminlyönnit. Maatalousyhtymä vetosi *ne bis in idem* -kieltoon. KHO katsoi, että maksettujen tukien täysimääräistä takaisinperintää korkoineen on pidettävä hallinnollisena toimenpiteenä, vaikka asiassa on tosin ollut täydentävien tukiehtojen tahallista noudattamatta jättämistä tai niiden tahallista laiminlyöntiä. Tällainen hallinnollinen toimenpide ei ole unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan rikosoikeudellinen seuraamus. Eläinsuojelurikkomuksista tuomitut sakkorangaistukset eivät siten estä maatalousyhtymälle myönnettyjen maataloustukien takaisinperimistä tukiehtojen rikkomisen perusteella.

557 Seuraavassa KKO:n päätöksessä 2012:55 valittaja vetosi *ne bis in idem* -kieltoon verotukseen liittyvässä tapauksessa. Syyttäjä vaati rikosasiassa A:lle rangaistusta törkeästä veropetoksesta, joka koski samaa menettelyä, josta A:lle oli määrätty veronkorotusta. Koska A:lla oli mahdollisuus syytteen vireille tulon ajankohtana hakea verotuksen oikaisulautakunnan päätöksiin muutosta hallinto-oikeudelta säännönmukaisin valituksin, veronkorotuspäätökset eivät olleet tulleet sillä tavoin lopullisiksi ennen syytteen vireille tuloa, että ne olisivat estäneet veropetosta koskevan syytteen tutkimisen. KKO perusteli päätöstään sillä, että kielto syyttää tai tuomita kahdesti samassa asiassa koskee tilannetta, jossa ensimmäinen ratkaisu on lopullinen ennen jälkimmäisen menettelyn alkamista.



Viranomaisen havaitessa sääntöjenvastaisuuden tulee samalla selvittää, täyttyvätkö tapauksessa petoksen tunnusmerkit eli onko teko tahalliseksi katsottava. Rikoslaki (36 luku 1 §) määrittelee petoksen oikeudettoman taloudellisen hyödyn hankkimiseksi, joka aiheuttaa samalla taloudellista vahinkoa erehtyneelle tai sille, jonka eduista tällä on ollut mahdollisuus määrätä. Tahallisuuden arvioinnissa tulee ottaa huomioon tunnusmerkistön sisältö ja vastuun kohdentuminen. Tahallisuuden lisäksi avustuspetoksien arvioinnissa on merkitystä sillä, onko teolla ollut hyötymistarkoitus.<sup>558</sup>

*Vibriälä* on käsitellyt tutkimuksessaan tahallisuuden näyttämistä. Hänen mukaansa talousrikoksien tahallisuuden lähtökohtana tulee olla, että velallinen tietää tahallisuuden perustana olevat tosiseikat, koska täysin absurdi tilanne olisi, että velallisen epärehellisyyttä koskeva syyte hylättäisiin tahallisuuden puuttumisen vuoksi. Liike-elämässä eri vaihtoehtojen punnitseminen kuuluu normaaliin toimintaan, koska päätöksillä on erilaisia vaikutuksia yhtiön toimintaan ja tulokseen. Harvoin kyseessä ovat yhtäkkiset päätökset.<sup>559</sup> Saman näkemyksen voisi ajatella soveltuvan yritystukiin. Hankkeen aloittaminen tapahtuu harvoin yhtäkkisesti, ja toimintaan kohdistuvat muutokset hankkeen aikana tai hankkeen päättymisen jälkeen ovat eri vaihtoehtojen punninnan tulos. Kun avustuspetoksen tunnusmerkkejä arvioidaan tahallisuuden näkökulmasta, toiminnan tulee olla tehty hyötymistarkoituksessa, mikä yritystukien osalta tarkoittaa tuen saamista tai takaisinperinnän välttämistä. *Vihriälä* toteaa myös, että velallisen tulee mieltää väärin ja harhaanjohtavien tietojen antamisen vaikutus velkojalle. Tarkoitustahallisuuteen liittyy teon tekeminen tavalla, joka melko varmasti johtaa haluttuun seuraukseen; jos velallinen haluaa saavuttaa perusteettoman taloudellisen hyödyn, hän miettii niitä keinoja, joilla hän voi sen saavuttaa.<sup>560</sup> Sama pätee yritystukiin. Väärin ja harhaanjohtavien tietojen antaminen johtaa luultavasti tuen saamiseen tai takaisinperinnältä välttymiseen.

Yritysten halukkuus noudattaa sääntelyä taloudellisten etuuskien saamisessa riippuu ensisijaisesti siitä, että hyöty sääntelyn noudattamisesta on suurempi kuin hyöty sääntelyn rikkomisesta. Tällöin kannustimiin reagoiva päätöksentekijä noudattaa

---

558 *Salminen* (1998, s. 81–84) on käsitellyt tahallisuuden arviointia velallisen rikoksien näkökulmasta rikoslain 39 luvun mukaan. Konkurssiin johtavat seikat voivat johtua velallisen epärehellisyydestä. Tällöin arvioitavaksi tulee teon suunnitelmallisuus, huomattavan hyödyn tavoitteleminen, omaisuuden hävittäminen, luovuttaminen tai veloitteiden perusteeton lisääminen. Yritystukilaissa konkurssi on määritelty toiminnan lopettamiseksi, joka johtaa yritystuen takaisinperintään laissa tai avustuspäätöksessä määritellyn käyttöajan kuluessa. Konkurssiin liittyvän petoksen tunnusmerkit täyttyvät, kun velallinen salaa omaisuuserän konkurssipesältä, ilmoittaa perusteettoman veloitteen tai antaa väärän taikka harhaanjohtavan tiedon ja tällä seikalla on vaikutusta velkojiin. Yritystuen saajan petoksella tai epärehellisyydellä konkurssissa on usein negatiivinen vaikutus yritystuen takaisinperintään velallisen varojen puutteen vuoksi. *Kukkonen* (2016) on tarkastellut väitöskirjassaan velallisen rikoksia ja erityisesti velallisen petoksia rikoslain 39 luvun näkökulmasta.

559 *Vibriälä* 2012, s. 261–266.

560 *Vibriälä* 2012, s. 274.

lakia. Toisaalta yrityksellä voi olla halu noudattaa sääntelyä mutta kyky tai osaaminen tähän puuttuu. Erityisesti pienyritysten voi olla vaikea noudattaa sääntelyä, jos se muuttuu jatkuvasti tai säännöksiä tulee koko ajan lisää. Sääntelyn selkeydellä eli sillä, pystyvätkö sääntelyn kohteena olevat tahot ymmärtämään sääntelyn helposti, on myös tärkeä merkitys sen noudattamiselle.<sup>561</sup> Tutkimuksen kohteena oleva yritystukilainsäädäntö on monin paikoin suppeaa, hajanaista ja sisältää soveltamisessa laajan harkintavallan. EU-osarahoitteisissa yritystuissa sovellettavaksi tulevat sekä kansalliset että EU:n säädökset. Yritystuen hakijalle ja saajalle tämä asettaa vaatimuksia lainsäädännön ymmärtämisestä.

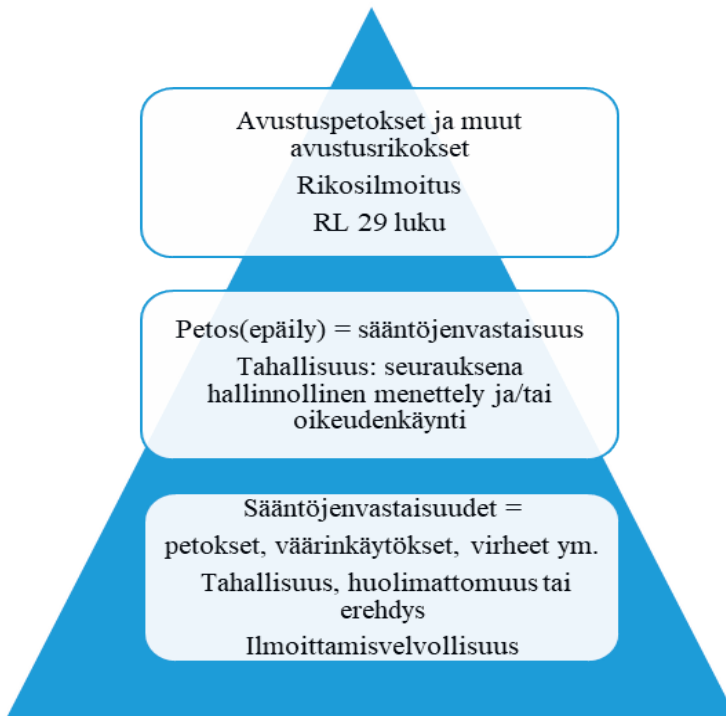
*Keinänen* toteaa, että lainsäädännön ollessa epäselvää kohteet saattavat rikkoa sitä ”tietämättään” tai heistä voi tulla liian varovaisia, jolloin lainsäädännön mahdollistamat tilanteet voivat jäädä hyödyntämättä. Lisäksi myös sääntelyn täytäntöönpanolla ja valvonnalla on tärkeä rooli sääntelyn noudattamisessa. Valvontaviranomaisen toiminta voi olla joko neuvoa-antavaa ja ohjaavaa tai sellaista, jossa määrätään sanktioita sääntelyn rikkojalle. Ensimmäinen vaihtoehto painottuu kohteen vapaaehtoiseen toimintaan sääntelyn noudattamiseksi, toinen vaihtoehto toimii taas pelotestrategialla.<sup>562</sup>

Kuviossa 4 esitetään yritystukien sääntöjenvastaisuuksiin liittyvät käsitteet. Sääntöjenvastaisuudet ovat seurausta EU:n ja kansallisten säännösten tai määräysten rikkomisesta, jotka johtuvat taloudellisen toimijan teosta tai laiminlyönnistä ja joiden tuloksena on tai voisi olla vahinko Euroopan unionin yleiselle talousarviolle siihen kohdistuvan perusteettoman menon vuoksi. Viranomaisen tulee selvittää havaitessaan sääntöjenvastaisuuden, täyttyvätkö tapauksessa petoksen tunnusmerkit. Petosepäilystä tulee ilmoittaa kansalliselle vastuuviranomaiselle tai suoraan petoksentorjuntavirastolle. Kuvion ylimpänä lohkona ovat avustuspetokset, jotka käsitellään rikoslain 29 mukaan tuomioistuimessa. Sääntöjenvastaisuuksista avustuspetoksia on lukumääräisesti vähiten. Tämän vuoksi ne sijoittuvat pyramidin huipulle.

---

561 *Keinänen* (2015, s. 73) nostaa esiin sosiaalisten normien rikkomiseen liittyvät sanktiot, jotka voivat olla yritykselle jopa ankarampia kuin lainsäädäntöön pohjautuvat sanktiot. Yrityksen asiakkaat voivat lakata käyttämästä sellaisen yrityksen palveluita tai he voivat lakata ostamasta sellaisen yrityksen tuotteita, joka rikkoo sääntöjä.

562 *Keinänen* 2015, s. 75–78.



*Kuvio 4 Sääntöjenvastaisuuksiin liittyvät käsitteet*

EU-osarahoitteisten yritystukien kansallisena hallinnoivana viranomaisena toimii työ- ja elinkeinoministeriö, jolle tukiviranomaisten eli ELY-keskusten tulee raportoida tukiohjelmaan tai tukeen liittyvistä sääntöjenvastaisuuksista ja petosepäilyistä. Työ- ja elinkeinoministeriön antaman tiedon mukaan ohjelmakaudella 2007–2013 on havaittu yksi yritystukiin kohdistuva petosepäily, joka on esitutkinnassa<sup>563</sup>. Kansallisesti kovin merkittävistä määristä ei ole kyse, vaikkakin täytyy huomioida, että ohjelmakauden päättymisen jälkeen väärinkäytösepäilyjä voi tulla ilmi jopa kymmenen vuoden ajan hankkeen päättymisestä. Pysyvyyssäännön nojalla tuensaajat ovat sidoksissa saamansa tuen tukisäädöksiin ja ehtoihin kolmen tai viiden vuoden ajan tuen viimeisen erän maksatuksesta. Erityisestä syystä investointiin kohdistuneen avustuksen käyttöajaksi voidaan määrätä jopa 10 vuotta.

Suomessa kansallisesti petoksiksi ilmoitetut sääntöjenvastaisuudet eivät lukumääräisesti poikkea useiden muiden jäsenvaltioiden ilmoittamista petostapauksista. Muun muassa Ruotsi, Tanska, Viro, Espanja ja Ranska ilmoittivat vuonna 2015 yhden petokseksi luokiteltavan sääntöjenvastaisuuden. Sen sijaan Saksa, Puola, Slo-

<sup>563</sup> Tapaukseen liittyviä tarkempia tietoja ei annettu asian keskeneräisyyden vuoksi (*Työ- ja elinkeinoministeriö 2018; Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2018*).

vakia ja Romania raportoivat vastaavasti lähes 60 petostapausta koheesiopolitiikan toimintamenoissa. Euromääräisesti petokseksi ilmoitettavia sääntöjenvastaisuuksia raportoitiin ylivoimaisesti eniten Italiassa: lähes 206 miljoonaa euroa. Eri jäsenvaltioiden raportoinnin eroihin on pyritty löytämään syytä jäsenvaltioiden ilmoittamishalukkuudesta tai siitä, etteivät jäsenvaltiot yksinkertaisesti havaitse petoksiksi luokiteltavia sääntöjenvastaisuuksia.<sup>564</sup>

### **1.7 Euroopan petoksentorjuntaviraston asema yritystukien valvonnassa**

Moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaan EU on sitoutunut taistelemaan petoksia, korruptiota ja kaikkia muita laittomia tekoja vastaan<sup>565</sup>. Vuonna 1999 perustettu Euroopan petoksentorjuntavirasto OLAF (*European Anti-fraud Office*) on Euroopan komissioon kuuluva toimielin, joka tekee itsenäisiä ja riippumattomia tutkimuksia<sup>566</sup>. Petoksentorjunnan oikeusperusta on säädetty SEUT 325 artiklassa<sup>567</sup>. OLAF on EU:n ainoa elin, jonka tehtävänä on havaita, tutkia ja estää EU:n varoihin liittyviä petoksia. Rakennerahastot ovat suurin EU:n varoihin kuuluva menoluokka, johon on liittynyt petosepäilyjä ja johon OLAFin tutkimukset ovat erityisesti kohdistuneet. Tähän menoluokkaan kuuluvat myös tämän tutkimuksen kohteena olevat yritystuet. Vastaavasti OLAFin tutkimusten jälkeen suurimmat takaisin perittäviksi vaaditut rahamäärät liittyvät rakennerahastoihin.<sup>568</sup>

Seuraavassa rakennerahastoja koskevassa EU-tuomioistuimen ratkaisussa kantaja ei saanut luottamuksensuojaa kansallisen viranomaisen rutiiniluonteisille tarkastuksille, koska tarkastus, johon oli ryhdytty sellaisten uusien seikkojen johdosta, jotka ovat synnyttäneet epäilyksen hanketta koskevista petoksista, on perusteellisempi. Tämän vuoksi sitä, että OLAFin suorittaman tarkastuksen perusteella havaittujen väärinkäytöksiä ei ollut havaittu rutiinitarkastuksessa, ei voida pitää osoituksena epäjohtonmukaisuudesta eikä asia vaikuta päätöksen lainmukaisuuteen.

Asia T-444/07, *Centre de promotion de l'emploi par la micro-entreprise* (CPEM) v. komissio, kohdat 10–23, 134–135. Kantaja vaati tuomioistuinta kumoamaan komission päätöksen, jolla poistettiin Euroopan sosiaalirahas-

564 Bryssel 14.7.2016, COM(2016) 472 final, s. 34.

565 Keskeisiä ongelmia ovat savukkeiden salakuljetus, euroväärennökset ja tuoteväärennökset sekä EU:n varoihin liittyvät epäkohdat erityisesti rakennerahastoissa (*Euroopan petoksentorjuntavirasto*: [https://europa.eu/european-union/topics/fraud-prevention\\_fi](https://europa.eu/european-union/topics/fraud-prevention_fi), vierailtu 11.10.2016).

566 Komission päätös 1999/352/EY, EHTY, Euratom, annettu 28. huhtikuuta 1999, Euroopan petostentorjuntaviraston perustamisesta, johon liittyvät muutokset, kuten komission päätös 2013/478/EU, annettu 27. syyskuuta 2013, ja komission päätös (EU) 2015/512, annettu 25. maaliskuuta 2015.

567 SEUT 325 artikla: ”1. Unioni ja jäsenvaltiot suojaavat unionin taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä ja muulta laittomalta toiminnalta tämän artiklan mukaisesti toteutettavilla toimenpiteillä, joilla on ennaltaehkäisevä vaikutus ja jotka tarjoavat tehokkaan suojan jäsenvaltioissa sekä unionin toimielimissä, elimissä ja laitoksissa.”

568 The OLAF Report 2015: [http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf\\_report\\_2015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2015_en.pdf), vierailtu 20.10.2016.

tosta (ESR) myönnetty tuki, ja vaati komission maksamaan vahingonkorvauksista. Hankkeeseen myönnetty avustus oli jo maksettu tuensaajalle kokonaan, minkä jälkeen eräs kantelija otti yhteyttä OLAFiin ja ilmoitti hankkeeseen liittyvästä huonosta varainhoidosta. OLAFin loppuraportissa todettiin useita vakavia väärinkäytöksiä, joiden perusteella esitettiin lähes koko 1 miljoonan euron tuen takaisinperimistä. Komissio teki asiasta päätöksen, jolla tuensaaja veloitettiin maksamaan takaisin hankkeeseen liittyvä peruspääoma. Kantaja väitti muun muassa, että koska työllisyysasioiden pääosasto oli jo tehnyt tarkastuksen hankkeeseen eikä vakavia väärinkäytöksiä ollut havaittu, OLAFin tarkastustulokset olivat osoitus epäjohtonmukaisuudesta viranomaistoiminnassa. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan (esim. asia T-180/01, *Euroagri Srl v. komissio*, kohta 59) rutiinitarkastukset poikkeavat kuitenkin perusteellisemmista väärinkäytösepäilyihin pohjautuvista tarkastuksista ja antavat erilaisia tuloksia eikä tämä ole osoitus tarkastusten epäjohtonmukaisuudesta. Tuomioistuimien hylkäsi kanteen ja vahingonkorvausvaatimukset.

OLAFin suorittamien petoksien tutkinnan lisäksi jäsenvaltioiden viranomaiset valvovat hallinto- ja valvontajärjestelmien avulla sääntöjenvastaisuuksia, kuten muun muassa petoksia. Sääntöjenvastaisuudet jaetaan petoksiksi ilmoitettaviin sääntöjenvastaisuuksiin ja muiksi kuin petoksiksi ilmoitettaviin sääntöjenvastaisuuksiin. Petoksiksi ilmoitettaviin sääntöjenvastaisuuksiin kuuluvat sääntöjenvastaisuudet, joita epäillään tai jotka on todettu petoksiksi. Petoksen erottaa muista sääntöjenvastaisuuksista sen tahallisuus. Tyypillisesti tällaisia ovat väärin tai väärennettyjen asiakirjojen käyttö, jolloin tukikelpoisia kustannuksia yritetään kasvattaa tai edunsaaja ei olisi muutoin oikeutettu tukeen lainkaan. Muiksi sääntöjenvastaisuuksiksi luokitellaan kaikki muut paitsi petokset tai petosepäilyt.<sup>569</sup>

Kaikista petosepäilyistä tulee ilmoittaa asianomaiselle kansalliselle vastuuviranomaiselle tai suoraan petoksentorjuntavirastolle. Jäsenvaltioilla on merkittävä rooli siinä, että EU:n varoja suojataan riittävästi. Jäsenvaltioiden vastuulla on EU-varojen hallinnoiminen<sup>570</sup> ja jakaminen.<sup>571</sup> Tämän lisäksi jäsenvaltioiden tehtävänä on sen varmistaminen, että petokset ja muut sääntöjenvastaisuudet havaitaan, raportoidaan sekä korjataan ja että petostapauksissa tekijät asetetaan asianmukaisesti syytteeseen.<sup>572</sup>

---

569 Komission kertomus Euroopan parlamentille ja Neuvostolle, Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaaminen – Petostentorjunta – Vuosikertomus 2011, Bryssel 19.7.2012, COM(2012) 408 final, s. 5, 11.

570 Noin 80 %:a talousarvion menoista ja lähes kaikista tulojen perimisestä (Bryssel 14.7.2016, COM[2016] 472 final, s. 20; Euroopan komissio, Petosten ja korruption torjunta EU:ssa, 2014, s. 3).

571 Jäsenvaltiot joutuvat pohtimaan, paljonko rahaa varataan valvontakustannuksiin, jotta hyöty olisi suurempi kuin kustannukset, sekä mihin petoksien ja muiden sääntöjenvastaisuuksien havainnoinnin riskitaso asetetaan. (*Työ- ja elinkeinoministeriö* 2016, s. 10.)

572 Bryssel 14.7.2016, COM(2016) 472 final, s. 30.

OLAF voi aloittaa tutkimuksen useasta eri lähteestä saadun tiedon perusteella. Yleensä ilmoituksen tekevät EU-toimielimien tai jäsenmaiden EU:lta saadun rahoituksen hallinnosta vastaavat tahot. OLAFille voi myös kuka tahansa tehdä ilmoituksen petoksesta OLAFin verkkosivujen kautta millä tahansa EU:n virallisella kielellä. Kynnys ilmoituksen tekemiseen voi olla kuitenkin korkea, ja tämän vuoksi Euroopan komissio ehdotti direktiiviä väärinkäytösten paljastajien suojelusta huhtikuussa 2018. Euroopan tilintarkastustuomioistuin korostaa ehdotettua direktiiviä koskevassa lausunnossaan, että EU-lainsäädännön rikkomisesta ilmoitettavia henkilöitä eli väärinkäytösten paljastajia tulisi suojella entistä paremmin. Samalla EU:n taloudellisten etujen osalta väärinkäytösten paljastaminen voi johtaa EU:n talousarviovarojen säästöihin. Huomiotta ei tule jättää myöskään sitä, että eri EU-jäsenvaltioiden välillä väärinkäytösten ilmoittamisenentelyssä on hyvin erilaisia toimintatapoja.<sup>573</sup>

OLAFilla ei ole toimivaltaa nostaa syytettä sääntöjenvastaisuustapauksissa, vaan tapaukset käsitellään kansallisissa tuomioistuimissa. Myös takaisinperinnät ovat jäsenvaltioiden vastuulla. Sen sijaan OLAF auttaa jäsenvaltioita tutkimaan ja tunnistamaan petostyyppisiä, niiden kehityssuuntia sekä havainnoimaan uhkia ja riskejä, koska sillä on tärkeää tietoa ja kokemusta petoksentorjunnasta ja muista sääntöjenvastaisuuksista.

OLAFin tutkimukset jaetaan hallinnon sisäisiin tutkimuksiin<sup>574</sup> ja ulkoisiin tutkimuksiin<sup>575</sup>, joiden lisäksi se avustaa koordinoitapauksissa<sup>576</sup>. OLAFin tärkeimmät tehtävät liittyvät EU:n taloudellisen edun suojelemiseen, ja ne toteutetaan jäsenvaltioissa.

Tutinnan päätyttyä OLAF voi antaa neljänlaisia suosituksia:

- *Taloudelliset*, joissa suositetaan aiheettomasti käytettyjen rahamäärien takaisinperintää.
- *Kurinpidoilliset*, joissa suositetaan kurinpidollisten toimien käynnistämistä viranomaisten henkilöstöä vastaan.

---

573 Vaikka tilintarkastustuomioistuin suhtautuukin direktiiviin myönteisesti, se toteaa samalla, että soveltaminen voi tuoda esiin käytännön ongelmia ja voi olla liian monimutkainen ollakseen täysin vaikuttava (*European Court of Auditors* 2018). Ks. myös lehdistötiedote 15.10.2018 [https://www.eca.europa.eu/Lists/News/NEWS1810\\_15/INOP18\\_04\\_FL.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/News/NEWS1810_15/INOP18_04_FL.pdf), vierailtu 23.10.2018.

574 Sisäiset tutkimukset kohdistuvat EU:n toimielinten tai muiden elinten sisällä tapahtuviin petos-, korruptio- tai muihin väärinkäytösepäilyihin. Myös vakavat viranhoitoon liittyvät väärinkäytösepäilyt ovat sisäisiä tutkimuksia.

575 Ulkoiset tutkimukset koskevat EU:n hallinnon ulkopuolisia toimijoita, jolloin tutkimukset kohdistuvat luonnollisten tai oikeushenkilöiden tekemiin petosepäilyihin tai muihin väärinkäytösepäilyihin. OLAF voi tehdä talouden toimijoihin kohdistuvia tarkastuksia ja todentamisia paikan päällä.

576 Koordinoitapauksissa OLAF avustaa kansallisten viranomaisten tai EU:n muiden tahojen suorittamia tutkimuksia osallistumalla tiedonkeruuseen sekä tiedonvaihtoon.

- *Oikeudelliset*, joissa suositetaan kansallisille viranomaisille rikosoikeudenkäynnin käynnistämistä henkilöitä vastaan.
- *Hallinnolliset*, joissa suositetaan puuttumista hallinnollisissa menettelyissä esiintyviin heikkouksiin.<sup>577</sup>

Petoksantorjunnan erityisenä haasteena ovat erot jäsenmaiden lainsäädännöissä ja toimintatavoissa, minkä vuoksi EU:n varojen suoja ei ole yhtenäinen. Tämän epäkohdan korjaamiseksi parlamentti hyväksyi 5. heinäkuuta 2017 direktiivin unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin.<sup>578</sup> Pyrkimyksenä on yhdenmukaistaa kaikkien jäsenvaltioiden rikosten ja seuraamusten määritelmiä.

Suomessa direktiivin vaikutuksien selvittämiseksi perustettiin oikeusministeriön työryhmä, joka julkaisi mietintönsä 3.5.2018 Unionipetosdirektiivin täytäntöönpanosta. Työryhmä ehdotti tehtäväksi direktiivin unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta edellyttämät muutokset rikoslakiin. Avustusten törkeästä väärinkäytöstä voitaisiin tuomita rikoslain mukaan, jos rikoksen kohteena oleva avustuksen määrä on erittäin suuri. Yritysten rangaistusvastuuta laajennettaisiin myös petokseen ja törkeään petokseen silloin, kun kyseessä olisi EU:n taloudellisiin etuihin vaikuttava petos. Valtiontalouden tarkastusvirastolle tulisi velvollisuus ilmoittaa Euroopan petoksantorjuntavirastolle ja muille toimivaltaisille EU:n viranomaisille EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvista rikoksista.<sup>579</sup>

Direktiivi unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta toimii oikeusperustana Euroopan syyttäjänvirastolle, jonka perustamisesta on päätetty 20 EU-maan päätöksellä 8. kesäkuuta 2017<sup>580</sup>. Nämä uudistukset tehostavat väärinkäytösten ja petosten estämistä sekä yhdenmukaistaisivat syytteiden nostamista ja seuraamuksia. Petokset ovat tyypillisesti laaja-alaisia ja koskevat useita jäsenvaltioita sekä myös EU-alueen ulkopuolisia maita.<sup>581</sup>

577 [https://ec.europa.eu/anti-fraud/home\\_fi](https://ec.europa.eu/anti-fraud/home_fi), vierailtu 12.10.2016; Bryssel 14.7.2016, COM(2016) 472 final, s. 29.

578 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2017/1371, annettu 5 päivänä heinäkuuta 2017, unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin.

Euroopan komissio, Petosten ja korruption torjunta EU:ssa 2014, s. 7, 11.

579 *Oikeusministeriö* 2018.

580 Euroopan komission antama ehdotus asetukseksi Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta 17.7.2013, COM(2013) 534 final. Euroopan parlamentin päätöslauselma 5. lokakuuta 2016 Euroopan syyttäjänvirastosta ja Eurojustista (2016/2750[RSP]). Euroopan syyttäjänvirastoa koskeva asetus hyväksyttiin lopullisesti 12.10.2017. Viraston perustamiseen osallistuu 20 EU-maata. Syyttäjänviraston toiminnan on tarkoitus alkaa 2021.

*Euroopan parlamentti*: Euroopan syyttäjänviraston hyväksyminen: <http://www.europarl.europa.eu/news/fi/press-room/20171002IPR85127/euroopan-parlamentti-hyvaksyi-eu-n-syyttajanviraston-perustamisen>, vierailtu 28.12.2017.

*Euroopan komissio*: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1550\\_fi.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1550_fi.htm), vierailtu 11.7.2016.

581 *Euroopan komissio*: [https://europa.eu/european-union/topics/fraud-prevention\\_fi](https://europa.eu/european-union/topics/fraud-prevention_fi), vierailtu 12.10.2016.

Yritystukiin liittyvien petoksien osalta kyseessä on merkittävä uudistus ja paranas jäsenvaltioiden hyvin erilaisiin prosessuaalisiin menettelyihin ja rangaistuksien tason vaihtelevuuteen. Yhden syyttäjänviraston perustaminen EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi rikoksilta yhdenmukaistaa ja tehostaa unionin rikosseuraamusjärjestelmää taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten käsittelyssä. Aiemmin EU:n toimielimillä ei ole ollut toimivaltaa suorittaa rikostutkimuksia tai nostaa petossyytteitä. Jäsenvaltiot eivät aina ryhdy toimenpiteisiin edes OLAFin antamien suositusten johdosta. Osa petostapauksista jää kokonaan käsittelemättä riippuen asianomaisen jäsenvaltion toiminnasta petoksien tutkinnassa. Myös tuomioiden antaminen vaihtelee jäsenvaltioiden välillä. Jos Euroopan syyttäjänvirasto aloittaa tutkinnan, kansalliset viranomaiset luopuvat toimivaltuuksistaan saman rikoksen tutkinnassa. Euroopan syyttäjänvirasto tutkii esimerkiksi EU:n talousarvioon kohdistuvia rikoksia, joiden arvo on yli 10 000 euroa, ja rajat ylittäviä alv-petoksia, joiden arvo on yli 10 miljoonaa euroa, joista se voi nostaa syytteitä suoraan kansallisissa tuomioistuimissa. Euroopan syyttäjänviraston avulla saadaan yhä useampi väärinkäytös tuomittua ja perittyä takaisin petoksen takia menetettyjä unionin varoja aiempaa enemmän.<sup>582</sup>

OLAF antaa vuosittain kertomuksen toiminnastaan ja saavuttamistaan tuloksista. Vuoden 2015 vuosikertomuksen mukaan OLAF käynnisti 219 tutkimusta ja sai päätökseen 304 tutkimusta. Suosituksia se antoi yhteensä 364. OLAF suositteli vuosiraportissaan 2015 perimään takaisin rakennerahastoista myönnettyjä EU-varoja 624 miljoonaa euroa. Vuonna 2015 suositeltujen palautusten kokonaismäärä oli 888,1 miljoonaa euroa<sup>583</sup>. Rakennerahastopalautukset muodostavat näin ollen merkittävästi suurimman palautettavien EU-varojen luokan. OLAFin vuosikertomuksessa 2015 mainittiin esimerkkinä 1,3 miljoonan euron tukea koskeva petos, joka tapahtui bulgarialaisella vihannesviljelmällä. Viljelmien modernisointiin myönnetyssä tukitarkastuksessa paljastui, että tehtaan omistaja ja varusteiden toimittaja olivat yksi ja sama henkilö. Tukipetoksia tehdäänkin EU:n köyhimmillä alueilla huomattavan paljon.<sup>584</sup>

---

582 *Euroopan komissio*: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1550\\_fi.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1550_fi.htm), vierailtu 11.7.2016.

583 Vuonna 2015 OLAF lähetti kansallisille viranomaisille yhteensä 98 suositusta oikeudellisten toimien käynnistämistä ja kehotti aloittamaan takaisinperintämenettelyt (Bryssel 14.7.2016, COM[2016] 472 final, s. 29). Vuonna 2014 OLAFin antama palautussuositus jäsenvaltioille oli 901 miljoonaa euroa ja OLAF antoi niihin liittyen 101 suositusta jatkotoimenpiteistä (Bryssel 31.7.2015, COM[2015] 386 final, s. 27).

584 The OLAF Report 2015: [http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf\\_report\\_2015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2015_en.pdf), vierailtu 6.10.2016.

Oxford Analytica Ltd (2016, s. 1–2) raportoi artikkelissaan itäisten Euroopan maiden valtiontukien tilanteesta. Rakennerahastovarojen riski joutua väärinkäytösten kohteeksi on kyseisillä alueilla huomattavan suuri, minkä vuoksi EU:n valvonnan tulisi kohdistua itäisen Euroopan maihin. Ohjelmakaudella 2007–2013 kahdeksan uutta jäsenvaltiota liittyi EU:hun, ja näiden maiden osuus rakennerahastovaroista on miljardeja euroja.



OLAFille tehtävien kansallisten petosilmoitusten määrä on ollut vähäinen. Merkittävä osuus EU-osarahoitteisista yritystuista myönnetään pk-yrityksille, joiden hankkeet ovat euromääräisesti tuhansista euroista kymmeneen tuhansiin euroihin. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle neljännesvuosittain petollisista menettelyistä ja väärinkäytöksistä, joiden rahoitusosuuden määrä ylittää 10 000 euroa. Raportointikynnys on suhteellisen korkea, minkä vuoksi suurin osa yritystuista jää raportoinnin ulkopuolelle. Jäsenvaltiot pitävät kuitenkin kirjaa tämän kynnsarvon alle jäävistä perittävistä määristä ja määristä, jotka on peritty tai palautettu johonkin toimeen tarkoitetun rahoitusosuuden peruuttamisen johdosta, ja palauttavat takaisin perityt määrät Euroopan unionin yleiseen talousarvioon. Jäsenvaltio ja komissio jakavat tappiot, joita ei saada perittyä.<sup>585</sup>

Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomuksen 2015 mukaan kansallisesti EU:n varoihin liittyvät sääntöjenvastaisuudet ovat olleet taloudelliselta merkitykseltään vähäisiä<sup>586</sup>. Tämä voi kuitenkin johtua siitä, ettei väärinkäytöksiä havaita kansallisesti, kuten komission vuosikertomuksessa taloudellisten etujen suojaamisesta on raportoitu maataloustukien osalta. Toinen mahdollinen syy vähäisille petostapauksille on, että petoksien ehkäisy toimii, minkä vuoksi petosyrityksiä tapahtuu vain vähän. Avustuspetosten ja muiden väärinkäytösten seuraamusten täytäntöönpano ja julkinen näkyvyys voivat toimia pelotteena mahdollisille petoksentehtäjille.

OLAFilla on merkittävä rooli petoksien ja muiden väärinkäytösten tutkimuksissa, mutta on vaikeaa arvioida muiden kuin viranomaisten ilmoittamiskynnystä petostapauksissa. Yritystuissa kyseeseen tulevat erityisesti tuensaajan kilpailijat tai asiakkaat. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kansallisesti hankkeisiin suoritettavat rutiinitarkastukset poikkeavat petosepäily seurauksena tehdyistä väärinkäytösepäilyihin pohjautuvista tarkastuksista. Tämän pohjalta voidaan todeta, että ilmoittamiskynnyksen ollessa matala mahdolliset petokset ja muut väärinkäytökset tulevat tarkemmissa tutkimuksissa esille. Petosepäilyissä OLAFille tehtävä ilmoitus on erityisesti tuensaajan kilpailijoille merkittävä oikeusturvakeino saattaa asia tarkempaan tutkimukseen. Valtiontukien valvontaan ja väärinkäytösten ilmituloon liittyvä perustellusti myös merkittävä yhteiskunnallinen etu.

### **1.8 Kokoavia näkökohtia**

Yksittäisen tuensaajan kannalta suurimmat ongelmat liittyvät yritystuen takaisinperintään. Suurin osa yritystukien takaisinperinnöistä liittyy hankkeen hyväksyttävään menoihin ja hankkeen päättymisen jälkeen tapahtuneisiin muutoksiin, jotka

---

585 Komission asetus (EY) N:o 1828/2006 4 jakso sääntöjenvastaisuudet, jonka 36 artiklassa säädetään ilmoitusrajan alapuolelle jäävistä sääntöjenvastaisuuksista.

586 Kaikkiin EU-tukiin liittyviä sääntöjenvastaisuusilmoituksia tehtiin yhteensä 60 kpl. Ne sisältävät sekä uudet että aiempiin sääntöjenvastaisuusilmoituksiin tehdyt jatkoilmoitukset. (Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan 2015 valtiopäiville, k 18/2015 vp, s. 97.)

ovat sääntöjenvastaisia. Varsinaisia petoksia tai vakavia väärinkäytöksiä, joihin liittyy tuensaajan tahallisuus, on havaittu kansallisesti hyvin vähäisessä määrin. Mikään valvontajärjestelmän toteuttamisessa ei viittaa siihen, että petoksia jäisi systemaattisesti paljastumatta. Kansallisella tuen myöntäneellä viranomaisella on keskeinen rooli petosten ja väärinkäytösten estämisessä ja havainnoimisessa, samoin kuin on kansallisella tuen hallinnosta vastaavalla viranomaisella, joka on yritystukien osalta työ- ja elinkeinoministeriö. Euroopan petoksantorjuntavirasto OLAF on EU:n ainoa elin, jonka tehtävänä on havaita, tutkia ja estää EU:n varoihin liittyviä petoksia. OLAFin tutkimukset käynnistyvät hyvin usein kantelujen pohjalta.

EU-osarahoitteen yritystuen saajan näkökulmasta kantelu Euroopan oikeusasiamiehelle on yksi oikeusturvakeino tuomioistuimiin tehtävien kanteiden lisäksi. Tätä mahdollisuutta on kansallisesti kylläkin hyödynnetty hyvin vähäisessä määrin. Vaikka oikeusasiamiehen päätökset eivät olekaan sitovia, niin tästä huolimatta kantelut johtavat hyvin usein kantelijalle suotuisaan lopputulokseen. Kantelu voi joissakin tapauksissa olla jopa parempi ja nopeampi keino halutun lopputuloksen saavuttamiseksi verrattuna raskaaseen tuomioistuinprosessiin.

Petoksia ei voida koskaan täysin ehkäistä ennalta mutta riittävä valvonta takaa sen, että todennäköisyys petollisiin menettelyihin vähenee. On useita valvontaviranomaisia, joilla on yhtäläinen oikeus tarkastaa yritystukihankkeita. EU:n komissiolla on oikeus tarkastaa EU-osarahoittamia hankkeita myös paikan päällä tehtävillä tarkastuksilla. Valtiovarain controller -toiminto ja Valtiontalouden tarkastusvirasto voivat myös tehdä omiin otoksiin pohjautuvia hanketarkastuksia.

Työ- ja elinkeinoministeriö sekä ELY-keskukset ovat avustusten käyttöä valvovat viranomaiset, jotka voivat valtuuttaa muun viranomaisen tai ulkopuolisen tilintarkastajan tarkastamaan avustusten käyttöä. Tarkastusvastuun jakautuminen useille tahoille edistää asian huolellista käsittelyä, mutta vastuun jakautuminen liian usealle eri toimijalle aiheuttaa myös ongelmia. Tuensaajan kannalta usean tarkastusprosessin läpivienti samassa hankkeessa vaatii henkilöstöresursseja ja aikataulutusta. Eri toimijat voivat myös tulkita harkinnanvaraisia säännöksiä tai tukipäätöstä eri tavoin. Takaisinperintäriskin aktualisoituminen riippuu usein harkintavaltaa sisältävien säännösten viranomaistulkinnasta ja hankkeen kustannusten tukikelpoisuuden hyväksyttävyydestä.

## **2 Komission päätöksestä valittaminen**

Euroopan unionin valtioneuvoston valvonta on komission toimivaltaan kuuluvaa menettelyä, jossa komissio valvoo jäsenvaltioiden valtioneuvoston päätöksien noudattamista. Komission toiminnan valvonta ja sen tekemien päätöksien valvonta kuuluvat vastaavasti EU-tuomioistuimille eli Euroopan unionin tuomioistuimelle ja Euroopan

unionin yleiselle tuomioistuimelle<sup>587</sup>. Näiden tuomioistuinten suorittama valvonta on niin sanottua hallinnon valvontaa, jonka tavoitteena on valvonnan kohteiden oikeussuojan varmistaminen. Komission tekemät päätökset koskevat merkittävää joukkoa EU:n yksityishenkilöitä ja oikeushenkilöitä, kuten tuensaajia, tuensaajan kilpailijoita, tukiviranomaisia ja muita jäsenvaltioita. Välillisesti komission valvontaa koskeva valvonta ja päätökset koskevat lähes kaikkia EU:n veronmaksajia. EU:n rakennerahasto-ohjelmaan kuuluvien yritystukien rahoitukseen osallistuvat EU:n rakennerahastot 50 %:n osuudella, ja jäsenvaltion rahoitusosuus on 50 %:a. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että EAKR-yritystuet rahoitetaan valtion talousarviomomentilta, joka koostuu puoleksi EU:n maksamista rahoitusosuuksista, minkä lisäksi jäsenvaltio osallistuu 50 %:n rahoitusosuudella yritystuen rahoitukseen. Yksityinen kansalainen osallistuu näin ollen viime kädessä yritystukien rahoitukseen. Tämän vuoksi julkinen rahoitus, joka myönnetään yrityksien käyttöön, herättää merkittävän paljon huomiota julkisuudessa ja asiasta ovat kiinnostuneet myös yksityiset tahot.

Komission toimivaltaan kuuluu päättää yksinomaisesti valtiontuen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille. Komission päätökseen<sup>588</sup> tyytymätön asiaosainen voi tarvittaessa riitauttaa asian unionin tuomioistuimessa tai unionin yleisessä tuomioistuimessa. Ensimmäisenä oikeusasteena toimii unionin yleinen tuomioistuin, jonka toimivalta määräytyy SEUT 256 artiklan mukaan. Unionin yleisen tuomioistuimen päätöksiin voidaan vain oikeuskysymysten osalta ja perussäännössä määrättyin edellytyksin ja rajoituksin hakea muutosta unionin tuomioistuimelta.

Euroopan unionin tuomioistuimen toimivaltaan kuuluvat kanteet, jotka on nostettu tilanteissa, joissa komissio on perustamissopimuksen vastaisesti laiminlyönyt ratkaisun tekemisen, ja kanteet, jotka koskevat komission päätöksen kumoamista (SEUT 263 ja 265 artiklat). Kanteen voi nostaa yksityinen- tai oikeushenkilö, jonka oikeuteen tai velvollisuuteen päätös vaikuttaa suoraan ja erikseen<sup>589</sup>. Tuensaajalla on

---

587 Vuonna 2009 voimaan tulleen Lissabonin sopimuksen myötä EU-tuomioistuinten nimet muutettiin. Aiemmin vastaavat tuomioistuimet olivat nimeltään Euroopan yhteisöjen tuomioistuin ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin.

*Lance* (2017, s. 1045) näkee EU-tuomioistuimen roolin sovittelijana, jossa sen tehtävänä on suojella EU:n varoja ja samalla turvata jäsenvaltioiden etuja.

588 Komissio voi tehdä joko myönteisen tai kielteisen päätöksen valtiontuesta artiklojen SEUT 107(2) ja 107(3) nojalla.

589 Kumoamiskanne voidaan tehdä vain laillisuusperusteella, joka jaetaan neljään kohtaan. Kanteen perusteena voi olla päätöksentekijän toimivallan puuttuminen, olennainen menettelymääräyksen rikkominen, perussopimuksen tai siihen liittyvän oikeussäännön rikkominen taikka harkintavallan väärinkäyttö. Vastaavilla perusteilla voidaan päätös tai säädös julistaa mitättömäksi. (*Mäenpää* 2018, s. 1143–1144.)

Luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi tehdä laiminlyöntikanteen SEUT 265 artiklan nojalla siitä, että unionin toimielin, elin tai laitos on jättänyt antamatta kyseiselle henkilölle osoitetun säädöksen tai päätöksen. Unionin yleinen tuomioistuin voi ottaa kanteen käsiteltäväksi vain, jos kyseistä elintä on ensin kehoitettu tekemään ratkaisu. Tuomioistuin voi todeta laiminlyönnin perussopimuksen

aina kanneoikeus tilanteissa, joissa komissio on katsonut tuen sääntöjenvastaiseksi, samoin kuin on jäsenvaltiolla, johon päätös on kohdistettu. Muiden oikeus tehdä kanne riippuu siitä, koskeeko päätös heitä suoraan vai aiheuttaako se heille oikeusvaikutuksia. Tuensaajan kilpailijoilla ja muilla, joihin päätös välillisesti vaikuttaa, on tämän vuoksi heikko mahdollisuus nostaa kanne. Vaatimuksen tutkittavaksi ottaminen riippuu siitä, koskeeko kanteen kohteena oleva päätös kantajaa suoraan ja erikseen<sup>590</sup>. Kantajan tulee osoittaa näiden vaatimusten täyttyminen, jotta tuomioistuimien ottaa kanteen käsiteltäväkseen. Tuensaajan kilpailijoiden ja muiden, joihin asia vaikuttaa välillisesti, asemaan oikeuskäytännössä on vaikuttanut se, koskeeko kanne yksittäistä tukea vai tukijärjestelmää.<sup>591</sup>

Komission suorittama valtiontuen valvontamenettely jakaantuu alustavaan tutkintaan ja tämän pohjalta tehtyyn mahdolliseen muodolliseen tutkintaan<sup>592</sup>. Kummassakin vaiheessa komissio tekee asiasta päätöksen, joka sisältää valitusmahdollisuuden. Jos komissio epäilee alustavan tutkimuksen päätteeksi, ettei tuki sovellu yhteismarkkinoille, komissio aloittaa muodollisen tutkintamenettelyn. Tällöin tuensaaja voi nostaa kanteen komission päätöksen kumoamiseksi. Alustava tutkin-

---

vastaiseksi, minkä seurauksena toimielimen on korjattava laiminlyöntinsä. (*Mäenpää* 2018, s. 1144.)

Jos jäsenjäsenvaltio on jättänyt täyttämättä sille perussopimusten mukaan kuuluvan velvollisuuden, komissio voi saattaa asian EU-tuomioistuimen käsiteltäväksi (SEUT 258). Tämän jäsenyysvelvoitteiden rikkomukseen liittyvän kanteen tehosteena voidaan määrätä SEUT 260 artiklassa säädetty kiinteämääräinen hyvitys ja uhkasakko. *Raitio* (2016, s. 642) toteaa, että komissio on viime aikoina ottanut rikkomuskanteet käyttöönsä tehostaakseen valtiontukien valvontaa.

590 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan, jos päätös voi koskea erikseen muita kuin niitä, jolle päätös on osoitettu, päätöksellä on vaikutettava näiden oikeussubjektien oikeudelliseen asemaan niiden erityisominaisuuksien tai sellaisen tosiasiallisen tilanteen takia, jonka perusteella nämä oikeussubjektit erotetaan kaikista muista ja ne yksilöidään samalla tavalla kuin se, jolle päätös on osoitettu. (Ks. asia 25/62, *Plaumann & Co. v. komissio*, s. 99, asia T-398/94, *Kahn Scheepvaart BV v. komissio*, 37 kohta, asia C-198/91, *William Cook plc v. komissio*, 20 kohta, asia C-225/91, *Mantra SA v. komissio*, 14 kohta, asia T-57/11, *Castelnuov Energia v. komissio*, 25 kohta.)

591 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ottanut asiassa T-398/94, *Kahn Scheepvaart BV v. komissio*, kantetta käsiteltäväkseen, koska kantaja ei voinut osoittaa, että komission päätös koski kantajaa suoraan ja välillisesti. Kanteen kohteena oleva päätös koski sellaisen tukijärjestelmän hyväksymistä, jonka mahdolliset tuensaajat oli määritelty ainoastaan yleisesti ja abstraktisti. Sekä komission että tuomioistuimen perusteluissa todettiin, että kanneoikeus on annettava vain sellaisille yrityksille, jotka ovat tuensaajan todellisia kilpailijoita, eikä sellaisille yrityksille, joita asia koskee ainoastaan toisarvoisesti. Tällä väitetään se, että suuri määrä yrityksiä voisi riitauttaa yleisiä tukijärjestelmiä koskevia päätöksiä (kohdat 28, 39, 41, 49 ja 50).

Toisaalta asiassa C-198/91 *William Cook v. komissio* ja asiassa C-225/91 *Mantra SA v. komissio* kanteet koskivat yksittäistä tukea, jolloin päätöksen vaikutukset koskivat tuensaajan kilpailijoita suoraan ja erikseen. Molemmat kanteet otettiin tutkittaviksi, koska näissä kahdessa asiassa kanne koski komission sellaisen päätöksen lainmukaisuutta, jossa todettiin yksittäisten tukien myöntäminen yhteismarkkinoille soveltuvaksi.

592 Erikseen komissiolle notifoidun tuen oikeusperusta pohjautuu SEUT 108 artiklaan. Tukien ilmoitus- ja tutkintamenettelystä säädetään yksityiskohtaisesti menettelytapa-asetuksella (EY) N:o 659/1999 sekä sitä täydentävällä täytäntöönpanoasetuksella (EY) N:o 794/2004. Menettelytapa-asetus on kumottu neuvoston asetuksella (EU) N:o 2015/1589. Ks. asiasta *Heidenhain* 2010, 602–625.

ta voi päättyä myös komission päätökseen, että tuki soveltuu yhteismarkkinoille. Komission päätöksestä olla aloittamatta muodollista tutkintamenettelyä kanne-oikeus on niillä, joita asia koskee, erityisesti tuensaajan kilpailijoilla<sup>593</sup>. Komission suorittaman muodollisen tutkinnan tarkoituksena on taata asian selvittäminen niin perusteellisesti ja huolellisesti, että kaikilla, joita asia koskee, on mahdollisuus esittää näkemyksensä ennen päätöksen tekoa. Tämän vuoksi kilpailijoiden ja muiden, joita asia koskee, on vaikeampi saada kannetta menestymään muuten kuin alustavan tutkinnan päätöksen pohjalta.

Oikeuskäytännössä on arvioitu lukuisissa tapauksissa, koskeeko riidanalainen päätös kantajaa suoraan ja erikseen. Muodollisen tutkintamenettelyn johdosta annetun päätöksen valitusoikeutta on arvioitu kahdesta lähtökohdasta käsin. Ensiksi on arvioitu sitä, että kantajalla on ollut määräävä ja ratkaiseva asema muodollisessa tutkintamenettelyssä, ja toiseksi on arvioitu sitä, että kantaja on todistanut kyseisen tuen vaikuttaneen olennaisesti markkina-asemaan. Asiassa C-169/84, *Compagnie française de l'azote (Cofaz) SA* v. komissio, 24–25 kohdat. EU-tuomioistuin on hyväksynyt perusteiksi, että päätös koskee yritystä, kun yritys on tehnyt valituksen, jonka perusteella tutkimusmenettely aloitettiin, tai että yrityksen huomautuksia on kuultu ja että yrityksen huomautukset ovat suurelta osin määrittäneet menettelyn kulun.

Asiassa T-435/93, *Association of Sorbitol Producers within the EC (ASPEC)* ym. v. komissio (63–70 kohdat), kanteen tutkimisen edellytyksiä arvioitiin tarkasti. Ensiksi kantaja ei ollut osallistunut varsinaisesti muodolliseen tutkintamenettelyyn tuomioistuimen aiemmissa ratkaisuisaan hyväksymien perustelujen mukaisesti. Tuomioistuin kuitenkin totesi, että tämä ei estä, etteikö yritys voi osoittaa päätöksen koskevan sitä erikseen toisella tavalla viittaamalla erityisiin olosuhteisiin, jotka yksilöivät sen vastaavasti kuin ne, joille päätös on osoitettu. Toiseksi kantajan katsottiin esittäneen näyttöä, joka perustuu riippumattomaan lähteeseen. Tuomioistuin kuitenkin totesi, että pelkästään se, että jokin päätös on omiaan vaikuttamaan kyseisten markkinoiden kilpailusuhteisiin, ei riitä siihen, että päätöksen voitaisiin katsoa koskevan suoraan ja erikseen jokaista taloudellista toimijaa, jolla on kilpailusuhte toimenpiteestä hyötyä saavaan yritykseen. Erityisenä perusteena

---

593 Tuomioistuin on selventänyt alustavan tutkinnan ja muodollisen tutkinnan välistä eroa muun muassa asiassa C-198/91 *William Cook* v. komissio, 21–26 kohdat. Muodollisen tutkinnan päättyessä komissio tekee tukea koskevan päätöksen ”vaadittuaan niitä, joita asia koskee, esittämään huomautuksensa”. Tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ”ne, joita asia koskee” tarkoittaa henkilöitä, yrityksiä ja yhteenliittymiä, joiden etuihin tuen myöntäminen saattaa vaikuttaa eli erityisesti kilpailevia yrityksiä sekä ammatti- ja toimialajärjestöjä (Asia C-323/82, *SA Intermills* v. komissio, 16 kohta). Tästä määritelmästä seuraa, ettei komissiolla ole tarkoitustakaan vaatia yksittäisiä henkilöitä esittämään huomautuksensa. Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä julkaistu tiedonanto on asianmukainen keino tiedottaa menettelyn alkamisesta kaikille asianomaisille. (Asia C-323/82, *SA Intermills* v. komissio, 15–17 kohdat.)

mainittiin toimialan yrityksiens rajallinen määrä ja tukeen liittyvän investoinnin merkittävä tuotannon lisäys, joka vaikuttaa alan markkinoihin. Näiden olosuhteiden vallitessa tuomioistuimien katsottiin, että kanne voitiin tutkia.

Sen sijaan toisenlaiseen lopputulokseen päädyttiin valitusoikeuden osalta asiassa T-11/95, *BP Chemicals Ltd v. komissio* (76–83 kohdat), vaikka valitusoikeuden myöntämättä jättäminen koski vain osaa kannetta. Tuomioistuimien totesi, ettei pelkästään sillä perusteella, että säädös tai päätös on omiaan vaikuttamaan kilpailuolosuhteisiin relevanteilla markkinoilla, vielä voida katsoa, että se koskee suoraan ja erikseen kaikkia niitä taloudellisia toimijoita, jotka ovat jonkinlaisessa kilpailutilanteessa sen kanssa, jota säädös tai päätös hyödyttää. Koska kantaja ei ole käyttänyt oikeuttaan esittää huomautuksia muodollisessa tutkintamenettelyssä, kantajan on näytettävä toteen, että on olemassa sellainen erityislaatuinen kilpailutilanne, joka erottaa kantajan kyseisen valtiontuen osalta kaikista muista taloudellisista toimijoista. Kantaja ei kuitenkaan esittänyt sellaisia erityisiä perusteita, joiden pohjalta kanne olisi otettu tutkittavaksi. Esimerkiksi liiketappion kärsiminen ja huomattavan markkinaosuuden puuttuminen ei ole sellainen erityinen olosuhde.

Myöskään se ei oikeuta suoraan riitauttamaan asiaa tuomioistuimissa, että kilpailija on tehnyt kantelun komission päätöksestä.

Asia T-398/94, *Kahn Scheepvaart BV v. komissio*, 42 kohta. Tuomioistuimien totesi, että pelkästään kantelun tekemistä komissiolle ja siihen liittyvää yhteydenpitoa ei ole pidettävä riittävinä erityisolosuhteina, jotka yksilöisivät kantajan muihin verrattuna ja antaisivat kantajalle siten asiavaltuuden riitauttaa yleinen tukijärjestelmä.

Joissakin tapauksissa komissiolla voi olla vaikeuksia arvioida, tehdäänkö päätös alustavan tutkinnan pohjalta, jossa todetaan tuen soveltuvuus yhteismarkkinoille, vai aloitetaanko muodollinen tutkintamenettely. Tuomioistuimien on painottanut ratkaisuisissaan, että jos komissiolla on vakavia vaikeuksia arvioida, onko tukihanke yhteismarkkinoille sopiva, on välttämätöntä, että SEUT 108(2) artiklan mukainen muodollinen tutkintamenettely aloitetaan. Jos komissio ei ole voinut alustavan tutkinnan perusteella selvittää kaikkia niitä ongelmia, jotka ovat tulleet esiin arvioitaessa hankkeen soveltuvuutta yhteismarkkinoille, komissiolla on velvollisuus hankkia kaikki tarvittavat lausunnot ja aloittaa tätä varten tarkoitettu menettely, jossa taataan muille jäsenvaltioille ja niille tahoille, joita asia koskee, tilaisuus tulla kuulluiksi ja joka mahdollistaa sen, että komissio saa kaikki tarvittavat asiaa koskevat tiedot ennen päätöksentekoa.<sup>594</sup>

---

<sup>594</sup> Asia 84/82, Saksan liittotasavalta v. komissio, 13 kohta, ja asia C-198/91, *William Cook plc v. komissio*, 29 kohta.

Asianosaisen prosessuaalinen oikeus nostaa kanne pohjautuu Euroopan unionin tuomioistuimen perussääntöön. Oikeudenkäynnin kohde on esitettävä kannekirjelmässä, eikä asianosaisella ole oikeutta muuttaa oikeudenkäynnin kohdetta asian ollessa vireillä<sup>595</sup>. Tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kantajalla on mahdollisuus esittää vain niitä perusteita, jotka olivat olemassa jo komission päätöksenteossa. Tietyin edellytyksin asianosaisella on mahdollisuus kuitenkin esittää uusia perusteita.<sup>596</sup> Kanteen vireillepanojaksi on säädetty kaksi kuukautta päätöksen julkistamisesta tai sen tiedoksi antamisesta kantajalle.<sup>597</sup>

Kantajan mahdollisuus saada kanne menestymään on yleensä heikko tapauksissa, joissa komission tekemä päätös tuen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille SEUT 107(3) mukaan riitautetaan tuomioistuimessa. Tämä johtuu komission yksinomaisesta toimivallasta arvioida tuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille. Komissiolla on laaja harkintavalta sen tutkimisessa, milloin tuki voidaan katsoa valtiontueksi ja milloin kyse on yhteismarkkinoille soveltumattomasta tuesta, eli sen arvioimisessa, millaista tukea on pidettävä yhteismarkkinoille soveltuvana. Tuen saaneen yrityksen kilpailijoilla on usein intressinä saada kanteen johdosta tuki takaisinperintään, jollei kilpailijan kantelu komissiolle ole johtanut toivottuun lopputulokseen. Kanteen menestyminen edellyttäisi kuitenkin, että komission päätöksen perustelut olisivat puutteelliset tai virheelliset tai että päätös on ristiriidassa tuen myöntämisajankohdana voimassa olleiden suuntaviivojen tai muiden sääntöjen kanssa taikka vastoin komission yleisesti noudattamaa tulkintalinjaa.

Yhdistetyt asiat T-267/08 *Région Nord-Pas-de-Calais* v. komissio ja T-279/08, *Communauté d'agglomération du Douaisis* v. komissio, 7–8, 129–154 kohdat. Tuomioistuin totesi, että komissio voi ottaa valtiontuen arvioimiseksi yhteismarkkinoille soveltumisesta koskevan harkintavaltansa tueksi ohjeellisia sääntöjä, kuten suuntaviivoja, siltä osin kuin nämä säännöt eivät poikkea SEUT-sopimuksen määräyksistä. Tuomioistuimen tehtävänä on varmistaa,

---

595 Oikeudenkäynnin kohteen muuttamisesta on lausuttu tuomioistuimen ratkaisun T-398/94, *Kahn Scheepvaart BV* v. komissio, 20 kohdassa.

596 Asia T-11/07, *Frucona Košice a.s.* v. komissio, 59–61 kohdat. Tuomioistuin totesi, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksenä on, että ne olennaiset tosiseikat ja oikeudelliset seikat, joihin kanne perustuu, käyvät ilmi ainakin pääpiirteittäin kannekirjelmän tekstistä, kunhan ne on esitetty johdonmukaisesti ja ymmärrettävästi. Kanne jätettiin siltä osin tutkimatta, koska tutkittavaksi ottamisen edellytykset selvästi puuttuivat. Asia T-34/02, *EURL Le Levant 001* v. komissio, 133, 136 ja 139 kohdat. Kumoamiskanteen osalta vakiintuneessa oikeuskäytännössä on katsottu, että unionin toimenpiteen lainmukaisuutta on arvioitava niiden tosiseikkojen perusteella, jotka olivat olemassa toimenpiteen toteuttamisen ajankohtana. Erityisesti komission hallinnollisessa menettelyssä tehtyjä arviointeja on tutkittava ainoastaan perustaen niihin seikkoihin, jotka olivat komission tiedossa sen arvioidessa asiaa. Tuomioistuimella ei ole komission sijasta toimivaltaa tutkia sellaisia taloudellisia tai oikeudellisia vaikutuksia, jotka olisivat voineet vaikuttaa komission päätökseen.

597 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen (EUVL L 265, 29.9.2012), sellaisena kuin se on 18.6.2013 muutettuna (EUVL L 173, 26.6.2013) ja 19.7.2016 (EUVL L 217, 12.8.2016, s. 69) 172 artikla.

että komissio noudattaa käyttöön ottamia sääntöjä. Käsiteltävissä asioissa komissio oli nojautunut pääasiallisesti vaikeuksissa olevien yritysten pelastamista koskeviin suuntaviivoihin (EUVL C 244, 1.10.2004, s. 2) ja katsoi perustellusti, että kantaja oli luokiteltava vaikeuksissa olevaksi yritykseksi. Komissio katsoi, että Ranskan tasavallan myöntämä valtiontuki vaikeuksissa olevalle yritykselle ilman minkäänlaisia takaisinmaksua koskevia vakuuksia ei sovellu yhteismarkkinoille, ja määräsi tuen korkoineen takaisin perittäväksi. Tuomioistuin katsoi, ettei komissio ollut tehnyt ilmeistä arviointivirhettä luokitellessaan kantajan vaikeuksissa olevaksi yritykseksi, ja hylkäsi kanteen pohjana olleen komission harkintavallan väärinkäyttöä koskevan väitteen kokonaisuudessaan.

Komission toimivaltaan kuuluvan tuen soveltuvuuden arviointi tulee erottaa SEUT 107(3) artiklan mukaan SEUT 107(1) artiklan mukaisen jäsenvaltion myöntämän tuen määrittämisestä valtiontueksi. Komissiolla ei ole siten toimivaltaa arvioida, mitä tukea on pidettävä valtiontukena. Tämän osalta komission tekemän päätöksen pohjalta tulkinnan tekee viime kädessä tuomioistuin.<sup>598</sup> Jos kanne hyväksytään tuomioistuimessa sovellettaessa SEUT 263 artiklaa, voi tuomioistuin katsoa komission päätöksen joko kokonaan tai osittain pätemättömäksi. Komission tulee tällöin noudattaa tuomioistuimen ratkaisua, mikä tarkoittaa käytännössä uuden päätöksen tekemistä.

### 3 Kansalliset oikeussuojakeinot

#### 3.1 Kansallisten oikeusturvatakeiden perusta

Oikeusturvan takeet sekä hallintomenettelyssä että hallintolainkäytössä ovat johdettavissa perustuslain (731/1999) 2 §:ään, jossa säädetään hallinnon lainalaisuuden vaatimuksesta. Sen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin

---

598 *Hartikainen* DL 2008, s. 399. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komissiolla on SEUT 107(3) artiklaa sovellettaessa laaja harkintavaltia. Komissio voi ottaa käyttöönsä omia ohjeellisia sääntöjä käsiteltävänä olevassa tapauksessa sovellettavien suuntaviivojen kaltaisten toimenpiteiden avulla, kun se tutkii tuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille. Tällaiset säännöt eivät saa kuitenkaan olla ristiriidassa perustamissopimuksen määräysten kanssa, ja silloin, kun komissio on toteuttanut tällaisen toimenpiteen, se on sitä sitova. Tuomioistuimen tulee varmistaa, että komissio on noudattanut käyttöön ottamia sääntöjä. Tuomioistuimen suorittama valvonta on kuitenkin rajoitettua komissiolle annetun laajan harkintavallan takia, ja valvonta voi kohdistua erityisesti menettelyllisten takeiden noudattamiseen. Ks. mm. yhdistetyissä asioissa T-267/08, *Région Nord-Pas-de-Calais* v. komissio ja T-279/08, *Communauté d'agglomération du Douaisis* v. komissio, 129–132 kohdat. *Région Nord-Pas-de-Calais*'a koskevaa unionin yleisen tuomioistuimen tuomiota ei muutettu unionin tuomioistuimen antaman määräyksen mukaan (asia C-389/11 P P, *Région Nord-Pas-de-Cal* v. komissio). Lisäksi asia T-171/02 *Regione autonoma della Sardegna* v. komissio, 95 kohta, ja asia T-11/07, *Frucona Košice a.s.* v. komissio, 108–111, 206 ja 208 kohdat.



sekä kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Oikeusturvaa koskevan perustuslain 21 §:ssä edellytetään, että hallintopäätöksiä tehtäessä hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Keskeiset kansalliset säännökset hallinnon oikeusturvatakeista ovat hallintolaissa (434/2003). Hyvän hallinnon toteuttamisen takeet edellyttävät toimivaa ja tehokasta oikeussuojajärjestelmää.<sup>599</sup> Kansallinen lainsäädäntö aina perustuslaista lähtien sekä eurooppaoikeus pyrkivät takaamaan tehokkaan oikeusturvan saatavuuden, ja kyseiset säännökset tulee ottaa huomioon myös hallintomenettelyssä<sup>600</sup>.

Kansallisen lainsäädännön lisäksi myös eurooppalainen hallinto-oikeus vaikuttaa hallintomenettelyyn. EU-oikeus sisältää menettelyllisiä vaatimuksia, joita hallintoviranomaisen täytyy noudattaa, kun hän soveltaa ja toimeenpääntä EU-oikeutta tai siihen perustuvaa kansallista lainsäädäntöä tai kun käsiteltävällä asialla voi olla vaikutusta EU-oikeuden toteuttamiseen.<sup>601</sup> Keskeisimmät säännökset sisältyvät EU:n perusoikeuskirjaan. Toiseksi Euroopan neuvosto on antanut hallintomenettelyä koskevia suosituksia ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöllä on osaltaan merkitystä myös hallintomenettelyn kannalta.<sup>602</sup>

Seuraavassa on esitelty kootusti EU-oikeuden keskeisimmät oikeuslähteet, jotka liittyvät oikeuteen hyvään hallintoon ja tehokkaaseen oikeusturvaan. Oikeusturvaa koskeva menettelyllinen perusoikeus on kirjattu Euroopan unionin perusoikeuskirjaan<sup>603</sup>, ja se sisältää samankaltaisen säännöksen hyvän hallinnon takeista kuin kansallinen perustuslakimme<sup>604</sup>. Myös EU:n oikeuskäytäntö on luonut hyvän

---

599 *Siitari-Vanne* (2012, s. 17) on todennut, että oikeussuojatarpeiden toteutumisessa on kysymys ensisijaisesti hallintoviranomaisten päätöksistä, joiden tulisi olla mahdollisimman aikaisessa vaiheessa menettelyllisesti ja aineellisesti virheettömiä. Vasta tämän jälkeen kyse on hallintotuomioistuimien ja lainkäyttöviranomaisten ratkaisutoiminnasta, jonka tulisi olla mahdollisimman yksinkertaista ja nopeaa.

600 Mäenpää jaottelee perustuslain 21 §:n neljään menettelylliseen perusoikeuteen: Hallintotoimintaa koskee välittömästi oikeus asianmukaiseen käsittelyyn ja oikeus hyvään hallintoon. Välillisesti hallintoon vaikuttavat oikeus hakea muutosta ja oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Hyvän hallinnon osaluueina on käsittelyn asianmukaisuus ja joutuisuus lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa, käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, oikeus saada perusteltu päätös ja oikeus hakea muutosta päätökseen. Luettelo ei ole kuitenkaan tyhjentävä, vaan muista hyvän hallinnon takeista säädetään lailla. (*Mäenpää* 2016, s. 1–4.)

Halilan mukaan oikeusturvan kulmakivinä voidaan pitää hallinnon lainalaisuutta, yleistä muutoksenhakuoikeutta ja oikeusriitojen ratkaisemista riippumattomissa ja puolueettomissa tuomioistuimissa. Kyse on ennen kaikkea yksityisen suojasta julkista vallankäyttöä vastaan. (*Halila* DL 2013, s. 92.)

601 *Mäenpää* 2018, s. 325–329.

602 *Mäenpää* 2016, s. 6.

603 Perusoikeuskirjan 41 ja 47 artiklat (EUVL C 326, 26.10.2012) luovat laadulliset vähimmäisedellytykset hyvän hallinnon takeiksi. Ks. asiasta tarkemmin *Mäenpää* 2016, s. 8–19, 410–411; *Mäenpää* 2008, s. 301; *HE 226/2009 vp*, s. 20.

604 Ks. *Schwarze* 2004, s. 91–94; Perusoikeuskirjan 41 artiklassa hyvän hallinnon takeisiin on koottu yhteen voimassa olleet oikeusturvatakeet eikä tarkoitus ole ollut luoda uusia oikeuksia (*Craig* 2006, s. 483–544).

hallinnon periaatteita<sup>605</sup>. Oikeudesta tehokkaihin oikeussuojakeinoihin säädetään myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa. Artiklan tarkoituksena on varmistaa, että oikeussuojakeinon tehokkuus tulee varmistaa kansallisella tasolla ja sen tulee olla tehokas myös käytännössä, mutta tarkoituksena ei ole kuitenkaan taata myönteistä lopputulosta yksittäistapauksessa.<sup>606</sup>

Ihmisoikeussopimuksen 6 artikla oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin koskee erityisesti rikos- ja siviiliprosesseja, ja sen sopimuksen ulkopuolelle on lähtökohtaisesti rajattu hallinnon päätöksentekomenettelyt, jotka ovat puhtaasti harkinnanvaraisia tai korostetun julkisoikeudellisia, kuten verotus ja virka-asiat. Hallintolainkäyttöäkin 6 artiklan on katsottu koskevan vain osittain, mutta toisaalta siinä ilmenevät perusvaatimukset tulevat sovellettaviksi osin EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan ja perustuslain 21 §:n kautta.<sup>607</sup>

Oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyy olennaisesti oikeudenkäynnin kohtuullinen kokonaisuus. Oikeudenkäynnin viivästymisen ehkäisemiseksi ja hyvittämiseksi on säädetty laki *oikeudenkäynnin viivästyksen hyvittämisestä*<sup>608</sup>. Lain tavoitteena oli panna täytäntöön Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksesta ja ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä aiheutuvat veloitteet. Viivästyneen oikeudenkäynnin asianosainen saisi näin ollen kansallisesti vastaavan hyvityksen kuin ihmisoikeustuomioistuimesta. Hallintolainkäyttölaki sisältää lisäksi säännöksen hallinnollisen taloudellisen seuraamuksen käsittelyn viivästymisen hyvittämisestä<sup>609</sup>.

---

605 Ks. tarkemmin *Schwarze* 1992, s. 59–64; *Schwarze* 2004, s. 88–91.

606 Ks. *HE 85/2012 vp*, s. 5–6; *Oikeusministeriö* 2010a, s. 25. *Perustuslakivaliokunta* korosti jo vuonna 1990 Ihmisoikeussopimuksen asemaa kansallisessa lainsäädännössä. Erilaisia perusteltavista vaihtoehdoista on valittava sellainen, joka parhaiten edistää ihmisoikeusmääräysten toteutumista, eli toisin sanoen hallinnossa tulee omaksua yleinen vaatimus säännösten ihmisoikeusmyönteisestä laintulkinnasta. (*PeVL 2/1990 vp*, s. 3; Ks. *Mäenpää* 2008, s. 6–15.)

607 *HE 72/2002 vp*, s. 19; *Aer* 2000, s. 91–92; *Halila* OTJP 2006, s. 9–10; *Halila – Aer* 2014, s. 55–56; *Suviranta* LM 2002, s. 926–927.

608 Laki *oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä* (362/2009) tuli voimaan 1.1.2010. Sen mukaan yksityisellä asianosaisella on oikeus saada valtion varoista laissa tarkoitettu kohtuullinen hyvitys, jos oikeudenkäynti viivästyy siten, että se loukkaa asianosaisen oikeutta oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa; *HE 233/2008 vp*.

*Laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain muuttamisesta* (81/2013) tuli voimaan 1.6.2013, jolloin lain soveltamisalaan lisättiin yleiset hallintotuomioistuimet ja erityistuomioistuimet.

609 Hallintolainkäyttölain 53 a §:n mukaan hallinnollisen taloudellisen seuraamuksen käsittelyn viivästyminen on mahdollista ottaa huomioon hallintotuomioistuimen tai muun lainkäyttöelimen ratkaisussa, jos asian käsittely on viivästynyt ja loukkaa asianosaisen oikeutta oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa. Hallintotuomioistuin tai muu lainkäyttöelin voi viivästyksen hyvittämiseksi alentaa hallinnollisen taloudellisen seuraamuksen määrää tai poistaa sen kokonaan. Ks. *KHO:n päätös 2014:90*, joka koski verotusseuraamusta, jota koskevan asian käsittelyn katsottiin viivästyneen, eikä viivästys johtunut asianomistajan toiminnasta. Vaikka kyseessä oli lainvoimainen päätös, KHO ei nähnyt estettä hallintolainkäyttölain 53 a §:n soveltamiseen asiaa uudelleen käsiteltäessä, ja tämän perusteella asianomistajan veronkorotus poistettiin kokonaan.

Komissio on antanut myös tiedonannon ”Eurooppalainen hallintotapa – Valkoinen kirja” (*European Governance*), jonka tarkoituksena on unionin jäsenvaltioiden kansalaisten ja toimielimien lähentäminen toisiinsa. Hyvän hallinnon keskeisiksi periaatteiksi on määritelty avoimuus, osallistuminen, vastuun selkeys, tehokkuus ja johdonmukaisuus.<sup>610</sup>

Hyvän hallinnon toteuttamista valvoo käytännössä Euroopan oikeusasiamies, joka on laatinut suositukseksi Euroopan hyvän hallintotavan säännösten (*Code of Good Administration*), joka ei ole kansallisesti sitovaa normistoa, mutta sillä on merkitystä hyvän hallinnon vähimmäistason määrittäjänä.<sup>611</sup> Asiaa on käsitelty tarkemmin luvussa IV:1.3.

### **3.2 Oikaisuvaatimusmenettely yritystukien muutoksenhakukeinona**

Yritystukien muutoksenhaussa oikaisuvaatimusmenettely on osa hallinnollista menettelyä, ennen kuin päätökseen voidaan hakea muutosta valittamalla. Oikaisuvaatimusmenettelyn soveltuessa muutoksenhakuasteita on kolme. Ensinnäkin yritystukilain nojalla tehtyyn päätökseen haetaan muutosta oikaisuvaatimuksella<sup>612</sup>, jonka jälkeen voidaan valittaa hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen yritystukilain nojalla tehdyn päätöksen tekeminen otetaan huomioon, niin sama asia voi olla vireillä neljässä eri vaiheessa.<sup>613</sup>

---

610 Komission tiedonanto, annettu 25. heinäkuuta 2001, ”Eurooppalainen hallintotapa – Valkoinen kirja” (KOM[2001] 428 lopullinen - EYVL C 287, 12.10.2001). Ks. myös komission kertomus eurooppalaisesta hallintotavasta, jossa käsitellään valkoisesta kirjasta saatua palautetta julkisen konsultaation pohjalta (Bryssel, 11.12.2002, KOM[2002] 705 lopullinen).

611 *Craig* (2006, s. 385) toteaa, että perusoikeuskirjan 41 artiklaa tulisi lukea Euroopan oikeusasiamiehen laatiman hyvän hallintotavan säännösten rinnalla tarkemman kuvan saamiseksi.

612 Muutoksenhaun ensi vaiheena on oikaisuvaatimusmenettely eikä hallintoriitamenettely tai kunnallisvalitus. Ks. *KHO 2007:27*. EAKR-yritystuen maksatusta koskevaan maakunnan liiton päätökseen ensimmäisenä muutoksenhakukeinona on oikaisuvaatimus eikä hallintoriitamenettely tai kunnallisvalitus. Jollei muussa lainsäädännössä ole toisin säädetty oikeussuojakeinon määräytymisestä, noudatetaan valtionavustuslain säännöksiä. Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen haettiin muutosta hallintolainkäyttölain mukaisesti valittamalla ensi asteena hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden ei siten olisi tullut poistaa maakunnan liiton päätöksiin liitettyjä valitusosoituksia eikä tutkia vaatimuksia hallintoriita-asiana vaan maakunnan liiton päätöksistä tehtyinä valituksina. Samoin ratkaisussa *KHO 2007:26* hallinto-oikeus oli virheellisesti käsitellyt EAKR-tuen maksatuspäätöksiä koskevat valitukset hallintoriita-asiana.

Ks. tarkemmin *Laurinen* nyk. *Halila* (1992, s. 114–116, 122–124) valtionavustusten takaisinperintää koskevan sääntelyn muuttumisesta.

613 Euroopan Ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklassa säädetään oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Jokaisella on oikeus asiassa, joka koskee hänen oikeuttaan tai velvollisuuttaan, saada asiansa käsitellyksi vähintään yhdessä tuomioistuinstanteesta.

Ks. asiasta tarkemmin *HE 230/2014 vp*, s. 36–37; *HE 226/2009 vp*, s. 4–8; *Halila*, DL 2013, s. 94–97; *Oikeusministeriö* 2010a, s. 60–62; *Halila* DL 2013a, s. 983; *Halila* OTJP 2006, s. 9–11; *Mäenpää* 2016, s. 411; *Mäenpää* 2008, s. 301.

Yleiset säännökset oikaisuvaatimusmenettelystä ovat hallintolain 7 a luvussa<sup>614</sup>. Hallintolainkäyttölain (582/2010) 26 a §:ssä säädetään oikaisuvaatimuksen vaikutuksesta valituksen sisältöön. Oikaisuvaatimuksen tekijä saa valittaessaan oikaisuvaatimus päätöksestä esittää uusia perusteluita ja myös sellaisen uuden vaatimuksen, joka perustuu olosuhteiden muutokseen tai sittemmin esille tulleeseen seikkaan. Uudella vaatimuksella tarkoitetaan muutoksenhaun muuttamista tai laajentamista suhteessa siihen, miltä osin muutosta on haettu hallintopäätökseen oikaisuvaatimusmenettelyssä. Edellä mainittu säännös ei rajoita lisäselvitysten esittämistä. Muutoksenhakijalla on hallintolainkäyttömenettelyssä rajoittamaton mahdollisuus esittää uusia todisteita ja muuta selvitystä oikaisuvaatimusvaiheessa esittämänsä vaatimuksen tueksi.<sup>615</sup>

Hallintolainkäyttölain 26 a § koskee tapauksia, joissa oikaisuvaatimus on hylätty tai jätetty tutkimatta eli joissa alkuperäistä hallintopäätöstä ei ole muutettu oikaisuvaatimusmenettelyn johdosta. Silloin kun hallintopäätöstä on muutettu tai se on kumottu, oikaisuvaatimus päätös on perustana asian käsittelylle tuomioistuimessa.<sup>616</sup>

Kielteisen yritystukipäätöksen tai tuen takaisinperintäpäätöksen saanut tuenhakija voi vaatia päätökseen oikaisua siltä viranomaiselta, joka on tehnyt päätöksen.<sup>617</sup> Oikaisuvaatimuksen käsittelevä viranomainen voi joko muuttaa tai kumota hallintopäätöksen tai hylätä vaatimuksen. Samassa yhteydessä viranomainen voi ilman eri vaatimusta tehdä ratkaisun, joka koskee päätöksen asia- tai kirjoitusvirheen korjaa-

---

614 Oikaisuvaatimusmenettelystä säädetään lähtökohtaisesti erityissääntelyssä, joka on kuitenkin osin hajanaista ja jossa sääntelyn taso on vaihtelevaa. Vuoden 2016 alusta lähtien oikaisuvaatimuksen käyttöä laajennettiin uusiin asiaryhmiin. Uudistus koski 178 erityislakia. (*HE 230/2014 vp*, s. 1.)

615 *HE 226/2009 vp*, s. 62–64.

616 Lainvalmisteluun osallistuneet *Leena Halila* ja *Janne Aer* ottavat kantaa kommentaarissaan hallintotuomioistuimen tutkimisvaltaan: ”Oikeusjärjestelmän johdonmukaisuus ja oikaisuvaatimusmenettelyn tehokkuus edellyttävät, että hallinto-oikeus lähtökohtaisesti käsittelee valitusasian siinä laajuudessa kuin se on ratkaistu oikaisuvaatimuksen johdosta tehdyllä päätöksellä. Oikaisuvaatimus toteuttaa tällä tavoin muutoksenhakuineen luonnettaan, ja hallinto-oikeuden käsittelyssä on kysymys eräänlaisesta jatkomuutoksenhausta. Esimerkiksi jos oikaisuvaatimuksen johdosta tehty ratkaisu koskee vain kuulemisvirhettä, hallintotuomioistuimessa ei ole aiheellista käsitellä valitusta päätöksen sisällöllisistä (aineellisista) virheistä.” Tausta-ajatuksena tälle tulkintasuositukselle on vaara, että jos valitus voidaan tutkia täysin riippumatta oikaisuvaatimusmenettelyn laajuudesta, oikaisuvaatimusmenettely muodostuu ainoastaan välivaiheeksi ennen hallintotuomioistuimen käsittelyä. Jos taas oikaisuvaatimusmenettely luo perustan valitukselle siten, että periaatteellinen sidonnaisuus oikaisuvaatimusperusteisiin säilyy myös hallintolainkäyttövaiheessa, menettely on omiaan tehostamaan jälkikäteistä oikeusturvaa. Oikeusturvan kannalta muiden valitusperusteiden huomiotta jättäminen hallintotuomioistuimessa ei kuitenkaan ole täysin hyväksyttävää. (*Halila – Aer 2014*, s. 59–60; ks. myös *HE 226/2009 vp*, s. 40–42.)

617 Oikeusturvan vaatimus koskee yrityksiä yhtä lailla kuin yksityisiä henkilöitäkin. Yritys on oikeushenkilö, jolla on oikeus hyvään hallintoon ja oikeusturvaan. Ks. lisää *Autio 2012*, s. 1–2.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä koskee myös yrityksiä. Ks. esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin *Fortum Corporation v. Suomi* 15.7.2003. EIT katsoi yksimielisesti, että EIS 6 artiklan 1 kohtaa oli rikottu, ja tuomitsi valtion maksamaan valittajayhtiölle korvausta.

mista. Hallintolaissa ei ole määritelty tai rajattu, mitä virhettä päätöksen oikaisu voi koskea. Päätös voidaan muuttaa tai kumota ainakin tapauksissa, joissa on kyse selvästä virheestä tai uuden selvityksen antamisesta, joka vaikuttaa päätöksen lopputulokseen. Lainvalmistelussa korostettiin, että vaikka päätöstä ei muutettaisikaan oikaisuvaatimuksen pohjalta, viranomainen voi täsmentää ja täydentää päätöksen perusteluita. Huomioitavaa on, että kokonaan uutta päätöstä ei anneta oikaisuvaatimuksen pohjalta vaan ratkaisu tehdään siltä osin, kuin päätökseen on oltu tyytymättömiä.<sup>618</sup> Tällöin esimerkiksi myönnetyn tuen määrä ei vastaa haettua tukimäärää tai tyytymättömyys voi kohdistua tukipäätöksen ehtoihin tai maksuaikatauluihin.

Oikaisuvaatimusmenettelyn etuina on katsottu olevan, että päätöksen tehnyt viranomainen voi käsitellä oikaisuvaatimuksen nopeammin ja joustavammin kuin, jos asianosainen valittaa päätöksestä hallintolainkäyttölaissa säädetyllä tavalla. Yritystukissa oikaisuvaatimuksen käsittelee lähes poikkeuksetta sama virkamies, joka on tehnyt alkuperäisenkin päätöksen. Kun oikaisuvaatimus tulee virkamiehen käsittelyyn viimeisestään 30 päivän kuluessa, voidaan ajatella, että käsittely tapahtuu joutuisasti. Toisaalta oikaisuvaatimuksen käsittelevän viranomaisen on annettava asiasta perusteltu päätös siinäkin tapauksessa, että asianosainen ei saavuta oikaisuvaatimuksella haluttua lopputulosta. Tämän pohjalta asianosainen voi entistä paremmin arvioida valittamisen aiheellisuutta ja sitä, mitkä edellytykset valituksella on menestyä hallintotuomioistuimessa.<sup>619</sup>

### **3.3 Muutoksenhakuoikeus kansalliseen tuomioistuimeen**

Yritystuen saaja voi valittaa oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen ensi vaiheessa hallinto-oikeuteen ja tämän jälkeen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Yritystukien muutoksenhakuoikeutta laajennettiin ohjelmakaudella 2007–2013 yritystukilain 32 §:ssä siten, että takaisinperintäpäätösten lisäksi avustusten myöntämistä, myöntämättä jättämistä, maksatusta, maksatuksen keskeyttämistä, maksatuksen lopettamista ja avustuspäätöksen voimassaoloajan pidentämistä koskevista päätöksistä voi ensi vaiheessa tehdä oikaisuvaatimuksen ja että oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen voi hakea muutosta valittamalla.<sup>620</sup>

Muutoksenhakuoikeuden laajentamista perusteltiin sillä, että hallinnon asiakkaan oikeusturvavaatimukset voitiin ottaa paremmin huomioon ja että päätösten laillisuus voitaisiin oikaisuvaatimusmenettelyn jälkeen tarvittaessa saattaa tutkittavaksi hallintotuomioistuimeen. Yritystuen myöntämispäätökset perustuvat pitkälti viranomaisen harkintaan. Lain esitöissä todettiin, että kielteisellä myöntämispäätöksellä ei ole oikeussuojan tarvetta siinä määrin kuin myönnetyn tuen takaisinperinnällä tai

618 HE 230/2014 vp, s. 42–43; Halila, DL 2013, s. 95.

619 HE 230/2014 vp, s. 42–43; HE 226/2009 vp, s. 48–49; Halila, DL 2013, s. 95–96.

620 HE 162/2006 vp, s. 34.

maksatuksen keskeytyksellä.<sup>621</sup> Toisaalta taas on syytä huomata, että viranomainen voi harkintavaltansa rajoissa tehdä hyvin erilaisia päätöksiä.

Seuraavassa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa oikaisuvaatimuksen hylkäsi sama viranomainen, joka oli antanut alkuperäisen maksatuspäätöksen. Yritystuen yleisissä ehdoissa ei ollut erikseen mainintaa siitä, miten hankinta tulee rahoittaa, eikä tuen myöntöpäätöksessä ollut myöskään asiasta tarkempia määräyksiä. ELY-keskus kuitenkin katsoi, että kuittaamalla tai vastalaskulla avustuksen kohteena olevaa hankintaa ei voida rahoittaa. Hallinto-oikeus ja KHO perustelivat ratkaisunsa, siten kuin tukikelpoisuuden yleisissä edellytyksissä vaaditaan, eli tukikelpoisen hankinnan on oltava tuensaajan tosiasiallisesti maksama. Vaihdoissa ei ollut kuitenkaan käytetty rahavastiketta. Tämän vuoksi kyseessä ei ollut tukikelpoinen meno.

*KHO 1.7.2014 T 2116.* ELY-keskus oli myöntänyt yritystukea investointihankkeeseen. Tuensaaja teki maksatuspäätöksen liittyvän oikaisuvaatimuksen, jonka ELY-keskus hylkäsi. ELY-keskus katsoi, että vaihtokaupan osuus ei ole tukikelpoinen meno, koska suoritus oli kuitattu vastalaskulla. Tuensaaja valitti hallinto-oikeuteen, joka katsoi, että vaihdossa esineen omistusoikeus vaihdetaan toisen esineen omistusoikeuteen eikä tällaisesta oikeustoimesta ole tässä tapauksessa kyse. Sen sijaan asiaan soveltuvat tukikelpoisuuden yleiset edellytykset, joiden mukaan menon on oltava tuensaajan maksama. Koska ostaja ei ollut suorittanut rahavastiketta toimituksesta vaan kuitannut sen vastalaskulla, tuensaaja ei ole tosiasiallisesti maksanut menoa eikä se ole näin ollen tukikelpoinen kustannus. KHO hylkäsi tuensaajan valituksen samoilla perusteilla kuin hallinto-oikeuskin.

Tämä KHO:n ratkaisu perustuu sinänsä hyvin yksinkertaiseen tulkintaan tukikelpoisuuden yleisistä edellytyksistä: hankinnan on oltava tosiasiallisesti maksettu, jotta se on tukikelpoinen, eli toisin sanoen maksun on oltava suoritettu tuensaajan tililtä. On perustelua olettaa, ettei tuensaaja ole tulkinnut tukiehtoja sanamuodon mukaisesti. Koska hankinta oli myöntöpäätöksessä tuettu investointi ja kyseessä oli suoritus, joka oli kuitattu vastalaskulla, avustus olisi tullut maksaa. Kyseinen ratkaisu kuvastaa hyvin sitä riskiä, joka tuensaajalle voi tulla esiin erilaisissa tilanteissa. On syytä huomioida myös tilanne, jossa yritystuki olisi jo maksettu ja kyseinen ongelma olisi tullut esiin jälkikäteisissä tarkastuksissa. Tuki olisi peritty takaisin, ja tuensaaja olisi vastannut korkoseuraamuksista.

Voimassa olevan ohjelmakauden 2014–2020 koskeviin yritystukipäätöksiin sovelletaan uuden yritystukilain 31 §:ää, joka sisältää uutena säännöksen valituksesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee

---

621 HE 162/2006 vp, s. 34. Ohjelmakaudella 2000–2006 oli voimassa osittainen muutoksenhaku, jonka mukaisesti muutosta pystyi hakemaan valittamalla vain kauppa- ja teollisuusministeriön sekä työvoima- ja elinkeinokeskuksen tuen takaisinperintää koskevaan päätökseen.

avustuksen maksamisen keskeyttämistä tai lopettamista taikka avustuksen takaisinperintää, saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen hallintolainkäyttölaisissa säädetyin edellytyksin. Hallinto-oikeuden muuhun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Huomioitavaa on, että yritystukilain ja uuden yritystukilain takaisinperintä- ja muutoksenhakusäännöksiä sovelletaan kyseisen lain nojalla myönnettyyn avustukseen edelleen lain voimassaoloajan päätyttyä.<sup>622</sup>

Hallintoasiaa koskevan valituksen tuomioistuinkäsittelyä koskevan hallintolainkäyttölain tilalle ollaan valmistelemassa uutta lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Uudessa laissa säädettäisiin hallintoasioita koskevasta oikeudenkäynnistä nykyistä hallintolainkäyttölakia täsmällisemmin ja informatiivisemmin. Samalla uudistuksessa otettaisiin huomioon muussa lainsäädännössä tapahtuneet muutokset ja muut uudistustarpeet.<sup>623</sup>

Kansallisen lainsäädännön lisäksi EU-osarahoitteisia yritystukia koskevat EU:n valtiontukisäännöt. Kansallisten tuomioistuinten tehtävänä on suojella yksityisen oikeuksia jäsenvaltioiden viranomaisten toimenpiteitä vastaan ja tuen sääntöjenvastaisen täytäntöönpanon vaikutuksilta. Kansallisten tuomioistuinten tehtävät jakaantuvat sen mukaan, millaisesta tukitoimenpiteestä on kyse, onko tuesta ilmoitettu asianmukaisesti komissiolle ja onko komissio hyväksynyt tuen yhteismarkkinoille soveltuvaksi. Jos viranomaisen laiminlyö ilmoittamisvelvollisuutensa komissiolle tai jos viranomaisen on pannut tuen täytäntöön ennen kuin komissio on hyväksynyt sen, asianosaisella on mahdollisuus saattaa asia kansallisen tuomioistuimen ratkaistavaksi. Asianosaisia voivat olla kaikki, joihin kiellon rikkominen vaikuttaa. Hyvin usein viranomaisen päätöksestä valittavat tuensaajan kilpailijat, jotka haluavat oikeuksillensa suojaa. Kansalliset tuomioistuimet tarjoavat tärkeän muutoksenhakukeinon kilpailijoille ja muille sääntöjenvastaisen valtiontuen vaikutuspiiriin kuuluville kolmansille.<sup>624</sup>

---

622 *Merikoski* on tarkastellut valtionapujen takaisinperintämenettelyä jo vuonna 1938 (s. 220–221). Esimerkkinä hän on käyttänyt viljelyspalkkion takaisinperintämenettelyä, jota koskeva säädös oli viljelyspalkkioasetus (112/37). *Merikoski* tulkitsi takaisinperintäpäätöksen hallintopäätökseksi, jolla menettely pantiin vireille. Siinä tuensaajalle ilmoitettiin, että hänen on suoritettava valtionapu tai osa siitä takaisin ja jollei hän tätä kehotusta noudattanut, ei takaisin perimistä voitu pakolla toteuttaa, vaan asia oli pantava vireille tuomioistuimessa. Kyseessä oli tällöin vain viranomaiselle asetettu toimivaltanormi, jossa määrättiin, mille viranomaiselle takaisinperintäpäätöksen tekeminen kuului. Vastaava periaate sisältyi valtioneuvoston päätöksen valtionavustuksia koskeviksi yleismääräyksiksi (490/65). Siinä viranomaiselle asetettiin velvollisuus määrätä maksettu valtionavustus palautettavaksi valtiolle eli ryhtyä toimenpiteisiin valtionavustuksen takaisinperimiseksi. Tämä toimenpide oli luokiteltavissa varsinaisia oikeusvaikutuksia vailla olevaksi yksipuoliseksi hallintotoimeksi.

623 Hallituksen esitys (*HE 29/2018 vp*) uudesta laista on annettu eduskunnalle keväällä 2018. Lain on tarkoitus tulla voimaan alkuvuodesta 2019.

624 Komission tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta kansallisissa tuomioistuimissa, EUVL C 85, 9.4.2009 (2009/C 85/01), s. 5–6.

Seuraavassa *KHO:n 2014:12* ratkaisussa valittaja ei ollut vaatinut päätöksen kumoamista unionin valtioneuvoston jäsenien rikkomisen perusteella, joten valitusta ei voitu tutkia siltä osin.

Yritys oli vaatinut kunnanvaltuuston päätöksen kumoamista sillä perusteella, että yksittäisiä osakkeenomistajia oli tuettu ja kilpailua oli vääristetty sekä kuntalaisia ei ollut kohdeltu yhdenvertaisesti. Valituksessa ei ollut kuitenkaan vaadittu päätöksen kumoamista sillä perusteella, että omavelkaista takausta koskevalla päätöksellä olisi rikottu unionin valtioneuvoston jäseniä. Valituksesta ei myöskään ilmennyt sellaisia tosiseikkoja eikä siinä ollut esitetty sellaisia väitteitä, joiden perusteella unionin valtioneuvoston jäseniä olisi rikottu. KHO totesi, että hallinto-oikeudella ei ollut toimivaltaa tutkia kunnallisvalitusta laajemmin kuin sille valituksessa on esitetty. Unionin oikeudestaan ei seuraa yleistä velvollisuutta tutkia asiaa laajemmin kuin valituksessa on esitetty, jollei se ole kansallisen oikeuden mukaan mahdollista.

Muutoksenhakijan tulee kiinnittää huomiota valitusperusteisiin kunnallisvalituksissa, joissa valituksen perusteet on esitettävä ennen valitusajan päättymistä. Hallintovalituksissa hallintolainkäyttölain mukaan uusia perusteita valitukselle saa kuitenkin tuoda esille vapaasti valitusajan kuluttua loppuun, kunhan ne eivät muuta asian luonnetta.

Samassa ratkaisussa valittaja oli esittänyt viranhaltijoiden menettelyä koskevia väitteitä. Hallinto-oikeus jätti valituksen tutkimatta, siltä osin kuin valituksessa oli kysymys hallintokantelusta, koska kanteluasioiden tutkiminen ei kuulu hallinto-oikeuden toimivaltaan. Edelleen hallinto-oikeus jätti tutkimatta valittajan vasta valitusajan jälkeen vastineessaan esittämät valitusperusteet.

### **3.4 Takaisinperinnän täytäntöönpano**

Yritystukipäätöksen täytäntöönpanosta säädettiin ohjelmakaudella 2007–2013 yritystukilain 33 §:ssä ja ohjelmakaudella 2014–2020 vastaava säännös sisältyy uuden yritystukilain 32 §:ään. Täytäntöönpanopykälän tarkoituksena on varmistaa, että takaisinperintäpäätökset voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei tuomioistuimien toisin määrää. Avustuksen takaisinperintää koskevat lainvoimaiset päätökset ja oikaisuvaatimuksesta annettu päätös voidaan panna täytäntöön verojen ja maksujen täytäntöönpanosta säädettyssä järjestyksessä. Pykälän nojalla takaisinperintäpäätös kelpaisi sellaisenaan ulosottoperusteeksi.

Nopeasti täytäntöön pantavia ovat erityisesti maksatuksen keskeyttämistä koskevat päätökset. Asianosaisen mahdollisuus saada tehokasta oikeussuojaa täytäntöönpanokelpoisuudesta huolimatta olisi turvattu siten, että muutoksenhakuviranomainen voi tarvittaessa keskeyttää täytäntöönpanon.<sup>625</sup>

<sup>625</sup> HE 174/2013 vp, s. 29.



Hallintolakiin lisättiin päätöksen täytäntöönpanoa koskeva selventävä säännös vuoden 2015 lakimuutoksen yhteydessä. Päätös, johon voi hakea oikaisuvaatimusta, voidaan panna täytäntöön vasta, kun se on saanut lainvoiman. Päätös voidaan kuitenkin panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana, jos laissa niin säädetään tai jos päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti, tai jos päätöksen täytäntöönpanoa ei yleisen edun vuoksi voida lykätä.<sup>626</sup>

Rakenerahasto-ohjelmakausien 2007–2013 ja 2014–2020 yritystukilait sisältävät yritystukien takaisinperintään liittyvien päätöskien täytäntöönpanosta erilliset säännökset. Sen sijaan ohjelmakauden 2000–2006 yritystukilaista puuttui täytäntöönpanoa koskeva nimenomainen säännös. *KHO:n ratkaisu 2013:54* koski ohjelmakauden 2000–2006 takaisinperintäpäätöstä, joka voitiin panna täytäntöön valtiovastustuksen 35 §:n nojalla, koska erityislainsäädännöstä ei muuta johtunut. Näin ollen yritystuen takaisinperintään koskeva päätös voitiin panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevanakin.<sup>627</sup>

Tämän tutkimuksen kannalta merkittäviä ovat sääntöjenvastaisten tukien takaisinperintään täytäntöönpanoon liittyvät valitukset, jotka tuensaajat voivat nostaa kansallisten viranomaisten esittämän takaisinmaksupyynnön laillisuuden tarkistamiseksi tuomioistuimissa. Useimmissa tapauksissa, joihin tuomioistuimessa haetaan muutosta, on kyse valituksesta, joka kohdistuu kansallista takaisinperintää koskevaan päätökseen. Tämän lisäksi komission antaman takaisinperintäpäätöksen täytäntöönpanoa koskevista kansallisista päätöksistä voidaan valittaa kansallisiin tuomioistuimiin<sup>628</sup>.

EU-lainsäädännössä tärkein takaisinperintää sääntelevä normi on neuvoston menettelytapa-asetuksen (EY) N:o 659/1999 14 artikla<sup>629</sup>. Sen mukaan jäsenvaltiot ovat vastuussa takaisinperintäpäätösten täytäntöönpanosta. Jäsenvaltion on viipymättä pantava takaisinperintää koskevat päätökset täytäntöön. Takaisinperintä

---

626 *HE 230/2014 vp*, s. 31.

627 Ks. esimerkiksi *KHO 2013:54*. KHO:n päätöksen mukaan investointituen takaisinperintä oli suoraan ulosottokelpoinen valtiovastustuksen 35 §:n nojalla, koska ohjelmakauden 2000–2006 yritystukilaissa ei ollut erikseen säädetty takaisinperintäpäätöksen täytäntöönpanosta.

628 Ks. *KHO 2011:58*. Kaupunginvaltuuston päätöksellä omavelkaisen takauksen saaneen yrityksen kilpailijayhtiö oli tehnyt valituksen sillä perusteella, että päätös oli unionin valtiovastustuksen vastainen. Hallinto-oikeus hylkäsi täytäntöönpanon kieltoa koskevan hakemuksen, mutta KHO kumosi tämän päätöksen ja palautti asian hallinto-oikeudelle uudelleen käsiteltäväksi.

Tämän tyyppisiä valituksia koskevia sääntöjä käsitellään yksityiskohtaisesti komission takaisinperintää koskevien päätösten tehokkaasta täytäntöönpanosta vuonna 2007 annetussa komission tiedonannossa Sääntöjenvastaisen ja yhteismarkkinoille soveltumattoman valtiovastuksen takaisinperintää edellyttävien komission päätösten tehokas täytäntöönpano jäsenvaltioissa EUVL C 272, 15.11.2007.

629 Ko. neuvoston asetus oli voimassa ohjelmakaudella 2007–2013. Vuonna 2015 säädettiin neuvoston asetus (EU) N:o 2015/1589 ja samalla aiempi menettelytapa-asetus kumottiin. Tuen takaisinperinnästä säädetään uuden asetuksen 16 artiklassa.

tapahtuu kansallisen lainsäädännön menettelyjen mukaisesti, jos ne mahdollistavat takaisinperintää koskevan päätöksen välittömän ja tehokkaan täytäntöönpanon<sup>630</sup>.

Kansallisesti takaisinperintää sääntelee laki *eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta* (1016/2015) Komission tekemä päätös SEUT 107 artiklassa tarkoitetun tuen maksamisen keskeyttämisestä tai takaisinperimisestä on pantava Suomessa viipymättä täytäntöön. Täytäntöönpanon on velvollinen suorittamaan se viranomainen, joka on myöntänyt kyseisen tuen. Komission takaisinperintäpäätös pannaan täytäntöön takaisinperinnästä vastuussa olevan viranomaisen päätöksellä. Takaisinperinnän täytäntöönpanoa koskevaan kansallisen viranomaisen päätökseen haetaan muutosta siten, kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

*KHO:n ratkaisussa 2015:7* oli kysymys kiellettyä valtiontukea koskevan komission päätöksen täytäntöönpanosta. Arvioinnin kohteena olivat takaisinperintäpäätöksen perusteet ja määrä. KHO totesi muun muassa, että tukiviranomainen on velvollinen tekemään takaisinperintäpäätöksen myöntämästään kielletystä valtiontuesta kansallisen lainsäädännön ja menettelytapa-asetuksen nojalla.

Hallinto-oikeus kiinnitti huomiota erityisesti siihen, että valittajalla on ollut mahdollisuus viedä komission päätöksen pätevyys EU-tuomioistuimen arvioitavaksi. Kanneoikeutta unionin tuomioistuimiin on pidettävä ensisijaisena muutoksenhakukeinona kansallisiin oikeusturvakeinoihin nähden. Tätä oikeutta valittaja ei ollut kuitenkaan käyttänyt. Valittajan on siten katsottava luopuneen oikeudestaan vedota komission päätöksen pätemättömyyteen. Hallinto-oikeudella oli tämän vuoksi mahdollisuus arvioida enää ainoastaan komission päätöksen täytäntöönpanoa koskevien tukiviranomaisen takaisinperintäpäätösten laillisuutta. EU-tuomioistuin on vahvistanut moneen otteeseen, että kansallinen viranomainen ei voi vedota kansallisen lainsäädännön vaatimuksiin perustellakseen sitä, miksi se ei ole noudattanut

---

630 Ks. *KHO 2010:29* ja *KHO 2010:30*. Valittaja oli esittänyt vaatimuksen, että väärin perustein yhtiölle maksetut varat tulee välittömästi palauttaa jo ennen asian lopullista ratkaisemista. KHO hylkäsi valituksen, koska sillä ei ole mahdollisuutta antaa sellaisia täytäntöönpanomääräyksiä, joiden vaikutus menisi pidemmälle kuin pääasiantarkaisun. Pääasiassa ei ollut kysymys takaisinperinnästä, vaan osakemerkintää koskevan päätöksen lainmukaisuudesta.

Jäsenvaltio ei voi vapautua tuen takaisinperinnästä, vaikka kansallinen lainsäädäntö ei mahdollistaisikaan tuen takaisinperintää. Tällöin kyseeseen tulee jäsenvelvollisuuksien laiminlyönti. Ks. tarkemmin *Hartikainen DL 2008*, s. 401–405. Komission teettämässä tutkimuksessa (2006, s. 34) valtiontukisääntöjen soveltamisesta kansallisissa tuomioistuimissa ilmeni lukuisia hankaluuksia takaisinperintäpäätösten täytäntöönpanossa: a) epäselvyys siitä, mikä kansallinen viranomainen on vastuussa takaisinperinnästä, b) epäselvyys tuensaajasta ja tuen määrästä, c) epäselvyys siitä, mitä menettelyä noudatetaan takaisinperinnässä, d) väliaikaisen täytäntöönpanomääräyksen puuttuminen, e) takaisinperinnän keskeyttäminen, kun komission päätös on riitautettu, ja f) keskushallintoviranomaisten vaikeudet periä takaisin tuki, jonka on myöntänyt paikallinen viranomainen.

komission päätöstä, jolla valtiontuki on määrätty takaisin perittäväksi. Tämän perusteella hallinto-oikeus katsoi, että tuen myöntänyt viranomaislainen oli niin sanotun menettelyasetuksen ja kansallisen lain nojalla ollut velvollinen tekemään päätökset komission päätöksessä tarkoitettujen kiellettyjen valtiontuen takaisinperinnästä.

Komission tiedonannon mukaan jäsenvaltion kansallisen viranomaisen velvollisuus on panna täytäntöön komission päätös valtiontuen takaisinperinnästä. Tästä voidaan poiketa vain silloin, kun täytäntöönpano on täydellisen mahdotonta. Jäsenvaltioiden tulee noudattaa takaisinperintäpolitiikan periaatteita. Valtiontukien valvonta ja sen tavoitteiden saavuttaminen voidaan varmistaa ainoastaan komission ja jäsenvaltioiden yhteisen toiminnan avulla.<sup>631</sup>

### **3.5 Kansallinen hallintokantelu**

Kansalliseen hallinnon yleiseen valvontajärjestelmään kuuluu hallintokantelu, jolla tarkoitetaan ylempälle viranomaiselle<sup>632</sup> tai yleiselle laillisuusvalvojalle<sup>633</sup> tehtyä ilmoitusta siitä, että viranomaistoiminnassa on menetelty virheellisesti<sup>634</sup>. Hallintokantelu ei ole varsinainen muutoksenhakukeino, koska kanteluviranomaiset eivät voi muuttaa kantelun kohteena olevan päätöksen sisältöä. Kanteluviranomaisten toiminta perustuu lähinnä auktoriteettiin, jolloin ne voivat esimerkiksi huomautuksin pyrkiä vaikuttamaan päätöksentekijän toimintaan. Hallintokantelu ei ole sidottu määräaikoihin eikä ole määrämuotoinen toimenpide. Hallintokantelun tarkoituksena on kiinnittää ylempien viranomaisen tai yleisen laillisuusvalvojan huomio hallinnossa esiintyviin epäkohtiin.<sup>635</sup>

Valtionavustuksiin ja yritystukiin liittyviä hallintokanteluita on tehty suhteellisen vähän. Hallintokantelut ovat liittyneet erityisesti viranomaisen toimintaan tai prosesseissa ilmenneisiin virheisiin taikka puutteisiin. Seuraava hallintokantelu oikeusasiamiehelle koski valtionavustuksen myöntämistä, maksamista ja avustus päätöksen purkamista.

---

631 Sääntöjenvastaisen ja yhteismarkkinoille soveltumattoman valtiontuen takaisinperintää edellyttävien komission päätösten tehokas täytäntöönpano jäsenvaltioissa EUVL C 272, 15.11.2007, kohdat 18, 20, 81.

632 Kantelu voidaan tehdä mille tahansa viranomaiselle tai virkamiehelle, jonka toimivaltaan kantelun kohteena olevan virkamiehen, viranomaisen tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan toiminnan valvonta kuuluu (*HE 50/2013 vp*, s. 4).

633 Yleisiä laillisuusvalvojia ovat valtioneuvoston oikeuskansleri, jota sääntelee laki *valtioneuvoston oikeuskanslerista* 193/2000, ja eduskunnan oikeusasiamies, jota sääntelee laki *eduskunnan oikeusasiamiehestä* 197/2002.

634 Hallintolakiin lisättiin uusi hallintokantelua koskeva 8 a luku vuonna 2014 (368/2014).

635 *Laakso* 2013, s. 53–54.

Apulaisoikeusasiamies otti kantaa ratkaisussaan *AOA 1996/4/03* (30.12.2005) avustuksen maksamista koskeviin ehtoihin, avustuspäätöksen ehtojen noudattamiseen ja avustuspäätöksen purkamiseen. Kyseessä oli ympäristöministeriön myöntämä harkinnanvarainen investointiavustus, jonka maksaminen kantelijan mukaan oli tapahtunut avustuspäätöksen ehtojen vastaisesti. Apulaisoikeusasiamies totesi, että ympäristöministeriö oli toiminut virheellisesti, kun se oli maksanut avustuksen, vaikka avustuspäätöksessä avustuksen maksamiseksi asetetut ehdot eivät olleet täyttyneet. Lisäksi apulaisoikeusasiamies arvosteli ympäristöministeriötä siitä, ettei se ollut noudattanut sitä huolellisuutta, jota avustuksen myöntäjänä, maksajana ja käytön valvojana vastaavana viranomaisena sen olisi tullut säännösten mukaan noudattaa. Avustuksen purkaminen oli taas johtunut muista seikoista kuin ehtojen laiminlyönnistä, mutta ministeriö oli viivytellyt purkamispäätöstä tehdessään. Tästä huolimatta apulaisoikeusasiamies tyytyi vain kiinnittämään ministeriön huomion vastaisuudessa kyseisiin epäkohtiin, koska tuolloin voimassa olevat avustusta koskevat säännökset olivat jättäneet ministeriölle jossain määrin harkintavaltaa avustuspäätöksen ehtojen noudattamiseen, avustuspäätöksen purkamiseen ja avustuksen takaisinperintään.

Vaikka ratkaisu koski eri hallinnonala kuin tämän tutkimuksen kohteena olevat yritystuet, ratkaisun perustelut ovat analogisesti sovellettavissa yritystukiin. Harkinnanvaraisten avustusten ollessa kyseessä viranomaisen voi käyttää harkintavaltaa lainsäädännön ja yleisten oikeusperiaatteiden rajoissa. Tällöin yleisillä laillisuusvalvojilla on rajalliset mahdollisuudet puuttua viranomaisen tekemiin päätöksiin, joihin sisältyy harkintavallan käyttöä. Kanteluviranomaisilla on mahdollisuus vain kiinnittää päätöksen tehneen viranomaisen huomio vastaisen varalle, jos viranomaisen on toiminut harkintavaltansa rajoissa. Tämä selittää harkinnanvaraisiin valtionavustuksiin liittyvien kanteleluiden vähäisen määrän.

Toisessa apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa *AOA 864/4/04* (17.5.2005) oli kyse virheellisesti myönnetyn etuuden takaisinperinnästä. Tapauksesta tekee tämän tutkimuksen kannalta mielenkiintoisen se, että etuuden saaja oli vedonnut vilpittömään mieleen ja takaisinperinnän kohtuuttomuuteen.

Tapauksessa oli kyse työttömyyskassan myöntämästä lakisääteisestä etuudesta. Kantelijan etuus oli peritty takaisin, koska työttömyysturvalainsäädäntö oli muuttunut ja vaikuttanut kielteisesti hänen asemaansa. Kantelijan mukaan työttömyyskassa ei ollut kuitenkaan kertonut tästä muutoksesta etuuden saajalle, joka oli toiminut vilpittömässä mielessä. Apulaisoikeusasiamies totesi, että liikaa maksetun etuuden takaisinperintään ei vaikuta se, kenen virheestä on kyse. Viranomaisen on velvollinen lain nojalla perimään takaisin liikaa maksetun etuuden myös siinä tapauksessa, vaikka virhe olisi johtunut etuuden myöntäjän toimenpiteestä. Luottamusta etuuspäätöksen pysyvyyteen on perusteltua suojata vain siinä tapauksessa, jos etuus perustuu lainsäädäntöön.

Kun tapauksessa oli kyse sellaisen etuuden perimisestä takaisin, johon kantelijalla ei olisi alun perinkään etuuspäätöstä tehtäessä ollut oikeutta, virhe ei luo kantelijalle sellaista oikeutta, johon voitaisiin jälkikäteen puuttua.

Takaisinperinnästä luopuminen joko kokonaan tai osittain on etuuden myöntäneen viranomaisen harkintaan kuuluva päätös, eikä edes viranomaisen oma virhe ole sinänsä peruste takaisinperinnästä luopumiselle. Etuuden saajan vilpittömyys on kuitenkin mahdollista ottaa huomioon harkitessa takaisinperinnästä luopumista.

Ratkaisussa apulaisoikeusasiamies käsitteli suhteellisen tarkasti takaisinperintää luottamuksensuojan näkökulmasta. Luottamuksensuoja koskee odotettuja oikeuksia, joiden edellytyksenä on viranomaisen päätöksen lainmukaisuus ja se, että suojaan vetoava on ollut vilpittömässä mielessä. Täysin vakiintunut, lainvastainen viranomaiskäytäntö ei perusta tällaista suojaa, johon asianosainen voisi vedota. Apulaisoikeusasiamies kehotti kiinnittämään huomiota enenevässä määrin asiakkaan luottamuksen suojaamiseen ja korosti julkisen vallan käyttöön liittyvää virka- ja vahingonkorvausvastuuta.

Lisäksi apulaisoikeusasiamies korosti, että vaikka takaisinperinnän tarkoitus onkin virheellisen tilanteen ennallistaminen sellaiseksi, kuin se olisi ollut ilman virheellistä päätöstä, tästä lähtökohdasta voi aiheutua muita ongelmia. Tukien palauttaminen voi johtaa palautusvelvollisen näkökulmasta hyvin vaikeisiin taloudellisiin ongelmiin, varsinkin kun aikaa etuuspäätöksestä on kulunut

Apulaisoikeusasiamies lausui johtopäätöksensä, että asiassa ei ole ilmennyt, että viranomainen olisi menetellyt vastoin lakia tai käyttänyt väärin harkintavaltaansa takaisinperintäasiaa käsitellessään.

Ratkaisu sisälsi tärkeitä näkökulmia yritystukien takaisinperintään sovellettuna. Luottamuksensuojan ja vilpittömän mielen edellytykset soveltuvat samankaltaisesti yritystukien takaisinperintään. Viranomaisen päätöksen tulee olla lainmukainen, jotta tuensaaja voi vedota siihen. Sillä ei ole takaisinperinnän kannalta merkitystä, tekikö virheen viranomainen vai tuensaaja: perusteeton etu on palautettava. Jos viranomaisella on takaisinperinnän kohtuullistamiseen liittyvää harkintavaltaa, yhdenkään valvonta- tai muutoksenhakuelimen on vaikea muuttaa viranomaisen tekemää päätöstä, jos se on tehty harkintavallan rajoissa. Yritystukien takaisinperinnän kohtuullistamista on käytetty lähinnä korkokulujen kohtuullistamiseen. Vain harvoissa tapauksissa takaisin perittävää määrää on kohtuullistettu. Asiaa käsitellään tarkemmin luvussa IX.

# V YRITYSTUKIEN TAKAISINPERINTÄ- MENETTELYN OIKEUDELLISISTA LÄHTÖKOHDISTA JA TOIMIVALLASTA

## 1 EU-lainsäädännöstä johtuvat takaisinperinnän perusteet

EU-osarahoitteisten rakennerahastotukien takaisinperintä pohjautuu EU-lainsäädäntöön. Valtiontukien takaisinperintäsäännökset eivät sisälly vain yhteen EU-säädökseen vaan useisiin eri asetuksiin, joiden lisäksi korjaustoimissa on noudatettava kansallista lainsäädäntöä. Seuraavassa taulukossa 10 on esitetty kootusti ohjelma-kausien 2007–2013 ja 2014–2020 keskeisimmät valtiontukien EU-säädökset:

*Taulukko 10 Keskeisin EU-lainsäädäntö*

2007–2013	2014–2020
Yleisasetus (EY) N:o 1083/2006	Yleisasetus (EU) N:o 1303/2013
EAKR-asetus (EY) N:o 1080/2006	EAKR-asetus (EU) N:o 1301/2013
EY-sopimus, SEUT	SEUT
Varainhoitoasetus (EY; Euratom) N:o 1605/2002	Varainhoitoasetus (EU, Euratom) N:o 966/2012
Väärinkäytösasetus (EY; Euratom) N:o 2988/95	Väärinkäytösasetus (EY; Euratom) N:o 2988/95
Toimeenpanoasetus (EY) N:o 1828/2006	Toimeenpanoasetus (EY) N:o 1828/2006
Neuvoston asetus 93 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä (EY) N:o 659/1999	Neuvoston asetus 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä (EU) N:o 2015/1589
Täytäntöpanoasetus (EY) N:o 794/2004	Täytäntöpanoasetus (EY) N:o 794/2004

Ohjelmakaudella 2007–2013 voimassa olleet EU:n yleisasetus (EY) N:o 1083/2006 ja EU:n toimeenpanoasetus (EY) N:o 1828/2006 sisälsivät perusteet kansallisesti säädettävälle laeille ja ohjasivat rakennerahasto-ohjelmien toimeenpanoa. Ohjelmakaudelle 2014–2020 säädettiin uusi yleisasetus (EU) N:o 1303/2013.

Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 mukaan EU-osarahoitteisissa rakennerahastotuissa jäsenvaltion tuli soveltaa korjaaviin toimenpiteisiin ja tuen takaisinperintään 12 artiklan mukaisia periaatteita (voimassa olevan yleisasetuksen 4 artiklan 4 kohta) ja toimeenpanna ne kansallisilla laeilla kuitenkin edellä mainitun asetuksen mukaisesti. Yleisasetuksen artikla 57 (voimassa olevan yleisasetuksen 71 artikla) säänteli toimien pysyvyyteen liittyviä ehtoja ja sisälsi hankkeen takaisinperinnän perusteita ja määräaikoja koskevat säännökset. Yleisasetuksen 70 artikla (voimassa olevan yleisasetuksen 74 artikla) artikla asetti jäsenvaltioille velvollisuuden vastata toimenpideohjelmien hallinnosta ja valvonnasta. Jäsenvaltioiden tuli estää, todeta ja periä takaisin aiheettomasti maksetut määrät ja tarvittaessa periä viivästyskorkoa.

Yleisasetuksen 98 artiklassa (voimassa olevan yleisasetuksen 143 artikla) määrättiin, että jäsenvaltioilla on ensisijainen vastuu sääntöjenvastaisuuksien tutkimisesta ja tarvittavien toimenpiteiden toteuttamisesta, kun havaitaan toimien tai toimenpideohjelmien luonteeseen tai niiden täytäntöönpano- tai valvontaedellytyksiin vaikuttavia merkittäviä muutoksia, sekä tarvittavien rahoitusoikaisujen tekemisestä.

Toimeenpanoasetuksen 4 luvussa säädetään yksityiskohtaisesti sääntöjenvastaisuuksiin liittyvistä menettelyistä. Väärinkäytösasetus (EY; Euratom) N:o 2988/95 sisältää toimenpiteisiin ja seuraamuksiin liittyviä menettelytapoja. Jäsenvaltioiden lainsäädäntöä sovelletaan taas toimenpiteisiin ja seuraamuksiin liittyviin menettelytapoihin, jollei sovellettavasta unionin oikeudesta muuta johdu<sup>636</sup>. Väärinkäytösasetuksen 4(1) artiklan mukaan kaikista väärinkäytöksistä seuraa yleensä perusteettomasti saadun etuuden periminen takaisin. Varainhoitoasetus (EY; Euratom) N:o 1605/2002 ja uusi varainhoitoasetus (EU, Euratom) N:o 966/2012 määrittelevät moitteettoman varainhoidon periaatteen.

EY-sopimuksen 87–89 artikloissa (nykyisin SEUT 107–109) luotiin perusta kaikille valtioneuvoston sääntöille. EY-sopimuksen 268 ja 274 artiklat (nykyisin SEUT 310 ja 317) sisälsivät jäsenvaltioiden velvoitteen toteuttaa kaikki toimenpiteet moitteettoman varainhoidon varmistamiseksi. EY-sopimuksen 280 artiklassa (SEUT 325) määrättiin, että unioni ja jäsenvaltiot suojaavat unionin taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä ja muulta laittomalta toiminnalta. Varainhoitoasetuksen 53(6) artiklan (voimassa olevan asetuksen 59 artikla) mukaan jäsenvaltioiden oli estettävä sääntöjenvastaisuudet ja petokset sekä ryhdyttävä oikeustoimiin, jotta aiheettomasti maksetut varat voitiin periä takaisin. Valtioneuvoston 93 artiklan soveltamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 659/1999 14 artikla sisältää yksityiskohtaiset säännöt valtioneuvoston takaisinperinnästä (voimassa olevan asetuksen (EU) N:o 2015/1589 16 artikla), ja sitä täydentää täytäntöönpanoasetus (EY) N:o 794/2004.

## **2 EU-oikeuden merkityksestä kansallisen takaisinperintäasian ratkaisemisessa**

Takaisinperintäasian ratkaisussa voi olla kyse joko EU-lainsäädäntöön tai kansalliseen lainsäädäntöön pohjautuvasta takaisinperinnästä, joiden lähtökohdat poikkeavat toisistaan. EU:n valtioneuvoston takaisinperintäsääntöjen tavoitteena on turvata varojenkäytön soveltuvuus yhteismarkkinoille. Sääntöjenvastaista eli kiellettyä valtioneuvostoa koskee palauttamisvelvollisuus. Euroopan unionin puolesta komissiolle on laaja ja yksinomainen toimivalta valtioneuvoston takaisinperintäsääntöjen soveltuvuuden arvioinnissa. EU:n valtioneuvoston takaisinperintäsääntöjen velvoittavat jäsenvaltion perimään takaisin maksetun tuen, joka ei komission päätöksen mukaan sovellu yh-

---

<sup>636</sup> Väärinkäytösasetus (EY; Euratom) N:o 2988/95 2(4) artikla.

teismarkkinoille mutta joka on tästä huolimatta maksettu. Komissio määrää takaisinperinnästä, joka toteutetaan kansallisen lainsäädännön ja menettelyjen mukaisesti.<sup>637</sup>

Takaisinperinnän tavoite on saavutettu, kun tuensaaja on palauttanut takaisinperinnän kohteena olevan tuen korkoineen ja tarvittaessa viivästyskorkoineen sekä kun ne, jotka ovat hyötäneet tuesta tosiasiallisesti, ovat palauttaneet tuen korkoineen. Takaisinperinnän seurauksena tuensaaja menettää markkinoilla kilpailijoihin verrattuna saamansa edun. Komissio osoittaa sääntöjenvastaisten ja yhteismarkkinoille soveltumattomien tukien takaisin perittävät tukitoimenpiteet ja pyrkii myös laskemaan takaisin perittävän tuen täsmällisen määrän, jos sillä on saatavilla kaikki tarpeelliset tiedot.<sup>638</sup>

Unionin oikeuskäytännön mukaan komission ei tarvitse kuitenkaan vahvistaa palautettavan tuen täsmällistä määrää, kun sen laskeminen edellyttää kansallisessa lainsäädännössä määritettävien seikkojen huomioon ottamista, eikä komissiolla ole tähän oikeudellista velvollisuuttakaan. Tällöin on riittävää, että komission päätös sisältää sellaiset tiedot, kuten esimerkiksi suuntaviivat, joiden nojalla palautettava määrä voidaan suuremmilta vaikeuksilta määrittää. Palautettavan tuen määrästä päättää kansallinen tuomioistuin. Jos kuitenkin kansallisella tuomioistuimella on vaikeuksia takaisin perittävän määrän selvittämisessä, on sillä aina mahdollisuus pyytää komissiolta apua, kuten erityisesti valtiontukisääntöjen soveltamisesta kansallisissa tuomioistuimissa annetun komission tiedonannosta ilmenee.<sup>639</sup>

Kansallisen takaisinperinnän tarkoituksena on ensisijaisesti estää varojen väärinkäyttö ja turvata julkisten varojen tehokas käyttö. Kansallisilla tuomioistuimilla on

---

637 Komission tiedonanto – Sääntöjenvastaisen ja yhteismarkkinoille soveltumattoman valtiontuen takaisinperintää edellyttävien komission päätösten tehokas täytäntöönpano jäsenvaltioissa EUVL C 272, 15.11.2007.

638 Komission tiedonanto – Sääntöjenvastaisen ja yhteismarkkinoille soveltumattoman valtiontuen takaisinperintää edellyttävien komission päätösten tehokas täytäntöönpano jäsenvaltioissa EUVL C 272, 15.11.2007, kohdat 36–39.

639 Ks. tarkemmin kansallisen lainsäädännön mukaisista takaisinperintämenettelyjen haasteista, joita on muun muassa jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen erilaisuus. EU-tuomioistuin on painottanut, että jäsenvaltioiden tulee toteuttaa takaisinperintä viipymättä kaikin mahdollisin toimenpitein kansallisen lainsäädännön mukaisesti, jotta varmistetaan menettelyn välitön ja tehokas täytäntöönpano. (*Hofmann – Micheau* 2016, s. 383–388, 460–461; *Heidenhain* 2010, 650–655; *Quigley Q.C.* 2015, 590–591.)

Ks. myös komission tiedonanto – Sääntöjenvastaisen ja yhteismarkkinoille soveltumattoman valtiontuen takaisinperintää edellyttävien komission päätösten tehokas täytäntöönpano jäsenvaltioissa EUVL C 272, 15.11.2007, kohta 51–52; Komission tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta kansallisissa tuomioistuimissa, EUVL C 85, 9.4.2009 (2009/C 85/01).

Vilpittömän yhteistyön periaatteesta kansallisten tuomioistuinten, komission ja EU-tuomioistuimen välillä todetaan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisussa (*C-69/13 Mediaset SpA v. Ministero dello Sviluppo economico*, kohdat 29, 31), että tässä yhteistyössä kukin näistä toimii perustamissopimuksessa osoitetun tehtävän mukaisesti. Kansallisten tuomioistuinten on toteutettava kaikki yleiset tai erityiset toimenpiteet, joilla varmistetaan unionin oikeuteen perustuvien veloitteiden täytäntöönpano, ja niiden on pidättäydyttävä toimenpiteistä, jotka voivat vaarantaa kyseisen perussopimuksen tavoitteiden toteutumisen.



taas merkittävä rooli määrättäessä sääntöjenvastaisten tukien keskeyttämisestä ja takaisinperinnästä. Kansallisessa lainsäädännössä valtiontukien takaisinperintäsäännöksiä on useassa erityislaissa ja yleislakina sovelletaan valtioneuvostuslakia, jonka 5 luku sisältää yksityiskohtaiset takaisinperintäsäännökset. Yrityksen kehittämisavustuksiin sovelletaan erityislakeina yritystukilakia ja uutta yritystukilakia, joiden 5 luvussa on avustuksen takaisinperintää koskevat säännökset. Yritystukilain ja uuden yritystukilain mukaan avustus tulee periä takaisin, jos EU-lainsäädännössä sitä edellytetään. Avustuksen saajan kannalta sääntöjenvastaisen tuen takaisinperintä johtaa aina tuen palauttamiseen ja koronmaksuvelvollisuuteen, vaikka takaisinperinnän perusteet voivatkin vaihdella.<sup>640</sup>

Valtiontukien takaisinperintämenettelyssä ja kansallisen lainsäädännön tulkinnaassa tulee huomioida myös EU-oikeudelliset näkökohdat ja periaatteet: etusija, suora sovellettavuus, tulkintavaikutus, välitön oikeusvaikutus ja vilpittömän yhteistyö. Säännöksiä sovellettaessa sovellettavaksi tulee se kansallinen tai EU-säännös, jossa on toimeenpanoa määrittävät tiukimmat tai rajaavimmat ehdot. Rakennerahastoja koskevat EU-säädökset sitovat ja velvoittavat suoraan jäsenvaltioita. Hallintoviranomaisten ja tuomioistuimien tulee soveltaa niitä sellaisenaan. Oikeustieteessä on väkiintuneesti katsottu, että normihierarkiassa kaikkein ylimpänä ovat EU-säädökset, joita ovat parlamentin ja neuvoston asetukset sekä komission asetukset. EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden ollessa ristiriidassa EU-säännös, jolla on välitön oikeusvaikutus, syrjäyttää sen kanssa ristiriidassa olevan kansallisen säännöksen riippumatta tämän asemasta kansallisessa säädöshierarkiassa. Kansallista oikeutta tulee tulkita lainsovellustilanteessa yhteensopivasti EU-oikeuden kanssa, niin pitkälle kuin se on mahdollista ottaen huomioon kansallisessa oikeudessa hyväksytty harkintavalta tulkinnassa. Tämä tulkintavaikutus eli välillinen vaikutus liittyy EU-oikeuden huomioon ottamiseen lainsoveltamistilanteissa jäsenvaltioissa.<sup>641</sup>

Perussopimusten määräyksissä ja toimielinten antamissa säännöksissä voidaan antaa yksityisille tahoille oikeuksia, joihin he voivat vedota kansallisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Kun yksityinen taho voi vedota EU-oikeuteen kansallisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa, sillä katsotaan olevan välitön oikeusvaikutus. Jäsenvaltioiden tulee toteuttaa kaikki toimenpiteet EU-oikeudesta johtuvien velvoitteiden täyttämiseksi. Vilpittömän yhteistyön periaate velvoittaa kaikkia viranomaisia, joiden tulee muun muassa tulkita EU-oikeutta EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä luomien periaatteiden mukaisesti.<sup>642</sup>

640 Ks. esimerkiksi *Siikavirta* LM 2010, s. 628–630.

641 Ks. tarkemmin *Weisbrot* (2015) toteaa tutkimuksessaan, että EU-oikeuden yhtenäisen soveltaminen takaa myös tuensaajien yhdenvertaisen kohtelun koko unionissa. Toisaalta vaarana voi olla, että vaikka täytäntöönpanon yhdenmukaisuus ja tehokkuus saattavat olla parempia, tiukempi lähestymistapa voi heikentää luottamuksen ja oikeusvarmuuden arvoa EU:n hallinnollisessa lainsäädännössä.

642 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2011, s. 28; *Oikeusministeriö* 2012, s. 13–14.

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan takaisinperintämenettely ei myöskään saa rikkoa EU-oikeudellisia periaatteita. Erityisesti luottamuksensuoja-, suhteellisuus-, oikeusvarmuus- ja yhdenvertaisuusperiaate tulee huomioida takaisinperintämenettelyä toteutettaessa.<sup>643</sup> Laittoman valtiontuen takaisinperinnässä eli komission ja jäsenvaltion välisessä suhteessa luottamuksensuojaperiaate nousee keskeiseksi, kun tuensaaja joutuu palauttamaan sääntöjenvastaisen tuen jäsenvaltion virheellisen menettelyn johdosta. Luottamuksensuojaperiaate voi tulla esiin myös kansallisen lainsäädännön pohjalta tehtävissä takaisinperinnoissa. Tällöin kyseessä on yleensä joko tuensaajan tukiehtojen vastainen menettely, jolloin tukikelvottomat menot peritään takaisin, tai viranomaisen virheellinen menettely.<sup>644</sup> Kansallista takaisinperintämenettelyä käsitellään tarkemmin luvussa VII, VIII ja IX.

### 3 Kansallinen takaisinperintäasian käsittelyyn sovellettava normisto

Takaisinperinnässä noudatettavasta menettelystä säädetään kansallisesti. Seuraavassa taulukossa 11 on esitelty keskeisimmät valtiontukiin liittyvät kansalliset säädökset:

*Taulukko 11 Keskeisin kansallinen lainsäädäntö*

2007–2013	2014–2020
Laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi (1336/2006)	Laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi (9/2014)
Valtionavustuslaki (688/2001)	Valtionavustuslaki (688/2001)
Hallintolaki (424/2003)	Hallintolaki (424/2003)
Hallintolainkäyttölaki (586/1996).	Hallintolainkäyttölaki (586/1996).
Laki yritystuen yleisistä ehdoista (786/1997)	Laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä (429/2016)

Takaisinperintäasian käsittelyssä sovelletaan avustuspäätöksen myöntämishetkellä voimassa olleita säännöksiä. EAKR-osarahoitteisten yritystukien ohjelmakautta 2007–2013 koskevat takaisinperintäsäännökset olivat valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetun lain (1336/2006) 5 luvun 26–30 §:issä. Näiden säännösten lisäksi maksatuksen keskeyttämiseen, avustuksen palauttamiseen, takaisinperintään, korkoon, viivästyskorkoon, yhteisvastuullisuuteen, vanhenemiseen

643 Ks. asiasta tarkemmin *Ojanen* 2006, s. 49–53.

644 *Weisbrotin* (2015, s. 347, 358, 375–376) tekemän tutkimuksen mukaan EU-oikeudellisia periaatteita tullaan soveltamaan yhä enenevässä määrin kansallisten oikeusperiaatteiden sijaan. Kansallisten tuomioistuinten tulee toteuttaa valtiontukien takaisinperintä kansallisen lainsäädännön mukaisesti, mutta erityisesti EU-oikeudellinen periaate luottamuksensuojasta tulee ottaa huomioon.

ja kuittaukseen sovellettiin, mitä niistä valtionavustuslain (688/2001) 19, 20, 24, 25, 27, 29 ja 30 §:issä säädetään. Ohjelmakautta 2014–2020 koskevat takaisinperintäsäännökset ovat valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetun lain (9/2014) 5 luvun 26–30 §:issä. Näiden lisäksi säädetään erikseen avustuksen palauttamisesta 25 §:ssä<sup>645</sup>. Aiempien ohjelmakausien 1995–1999 ja 2000–2006 osalta noudatetaan kyseisinä ohjelmakausina voimassa olleita lakeja ja niiden takaisinperintäsäännöksiä.

Kansallisesti lakien normihierarkia ratkaistaan laintulkinnan teorian pohjalta. *Lex specialis*-, *lex posterior*- ja *lex superior* -argumentit määrittelevät lainsäädännön keskinäisen etusijajärjestyksen. Yritystukilaki on voimassa erityislakina *lex specialis*-suhteessa valtionavustuslakiin, jota sovelletaan yleislakina. Toisaalta tulee huomioida, ettei valtionavustuslaki ole erityislakiin nähden pelkästään toissijainen laki vaan että sitä voidaan soveltaa erityislain rinnalla tai erityislakia täydentäen<sup>646</sup>. Valtionavustuslain takaisinperintäsäännökset täydentävät yritystukilain säännöksiä, joten yritystukien takaisinperinnän oikeusperusta pohjautuu molempien lakien säännöksiin.

Takaisinperintämenettelyyn liittyvä kansallinen oikeudellinen säädösperusta on ilmaisultaan suppeaa. Tämän vuoksi takaisinperintää ja muita korjaavia toimenpiteitä tehtäessä otetaan huomioon työ- ja elinkeinoministeriön ohje valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetun lain ja valtioneuvoston asetuksen täytäntöönpanosta sekä muut kansallisen hallintoviranomaisen ohjeet välittävälle viranomaisille eli ELY-keskuksille.<sup>647</sup> Huomioitavaa kuitenkin on, että tuensaajaan voidaan kohdistaa negatiivinen hallintopäätös, kuten takaisinperintä, vain laillisuusperusteisesti. Laillisuusperusteen pohjalta tuki voidaan periä takaisin tietyissä lainsäädännössä edellytetyissä tapauksissa, kuten tukiehtojen vastaisen menettelyn seurauksena.

Takaisinperintämenettelyssä kansallisen ja EU-oikeuden lisäksi sovellettavaksi tulevat myös yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet, jotka ovat oikeudellisesti vel-

---

645 Uusi yritystukilaki 25 §: ”Avustuksen saajan tulee viipymättä palauttaa virheellisesti, liikaa tai ilmeisen perusteettomasti saamansa avustus tai sen osa. Avustuksen saajan tulee palauttaa avustus tai sen osa myös, jos sitä ei voida käyttää avustuspäätöksessä edellytetyllä tavalla. Jos palautettava määrä on enintään 100 euroa, se saadaan jättää palauttamatta.

Mitä 1 momentissa säädetään, ei koske laskennallisen perusteen mukaan myönnetyn avustuksen ja toteutuneiden kustannusten välistä erotusta.”

646 Määttä on arvioinut *lex specialis* -argumentin merkitystä lakien välisissä suhteissa. Periaatetta voi soveltaa säännösten yhteensovittamisessa ja tulkintatilanteissa, joissa erityislain säännökset ovat ensisijaisia suhteessa yleislakiin mutta joissa yleislaki voi täydentää erityislakia. Näin ollen kyse ei ole aina jonkin lain tai säännöksen syrjäyttämisestä lainsoveltamistilanteessa vaan kokonaisuus on ensisijaista yksityiskohtiin nähden. (*Määttä* LM 2013, s. 180–182.)

647 Ohjelmakautta 2007–2013 koskeva työ- ja elinkeinoministeriön ohje on Finlexissä <http://www.finlex.fi/data/normit/37260-tem414.pdf>, vierailtu 19.10.2016. Muut hallintoviranomaisen ohjeet löytyvät [www.rakennerahastot.fi](http://www.rakennerahastot.fi)-Internet-sivulta. Aikaisempia ohjelmakausia koskevat työ- ja elinkeinoministeriön ohjeet ovat voimassa tehtäessä kyseisen ohjelmakauden takaisinperintäpäätöksiä.

voittavia sekä rajoittavat ja ohjaavat viranomaisen harkintavaltaa. Näistä erityisesti suhteellisuusperiaate on tuen takaisinperinnässä tärkeä lähtökohta. Viranomaista sitovat myös muut hallintolain 6 §:n mukaiset hallinto-oikeudelliset periaatteet: yhdenvertaisuus, tasapuolinen kohtelu, laillisuusvaatimus, puolueettomuus ja oikeutettujen odotusten suoja.

#### 4 Takaisinperinnän toteuttavien viranomaisten toimivalta

Yritystukien käytön valvonta hoidetaan hankkeen toteutusaikana ja hankkeen päättymisen jälkeen ELY-keskuksissa. ELY-keskusten rahoittaja- ja maksajaviranomaiset ovat mukana hankeprosessissa koko hankkeen elinkaaren ajan, jolloin heillä on paras tieto tuensaajasta, hankkeesta ja hankkeen kustannuksista. Tämän vuoksi takaisinperintäasian selvittäminen kuuluu luonnollisesti ELY-keskuksille. ELY-keskuksen virkamiesten velvollisuutena on huolehtia uskottavasta ja oikea-aikaisesta valvonnasta, jotta väärinkäytökset, virheellisesti annetut tiedot, konkurssit ja muut hankkeajan kuluessa tapahtuneet muutokset tulevat viranomaisen tietoon. Viranomaisen on viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin asian selvittämiseksi, kun se saa tietoonsa seikan tai muutokset, joka saattaa johtaa mahdolliseen tuen takaisinperintään<sup>648</sup>.

Viranomaisen on hankittava asiaa koskevaa selvitystä tuensaajalta ja muilta käytävissä olevilta tahoilta<sup>649</sup>. Viranomaisen on asiaa koskevassa selvityspyynnössä ilmoitettava tuensaajalle tuen mahdollisesta takaisinperinnästä ja siihen liittyvistä oikeusperusteista sekä siitä, ettei määräjän noudattamatta jättäminen estä asian ratkaisemista<sup>650</sup>. Kuuleminen voidaan sivuuttaa vain siinä tapauksessa, että takaisinperintä ei tule kyseeseen käsiteltävässä tapauksessa. Avustuksen maksamisen lopettamista ja takaisinperintää koskevan päätöksen tekee avustuksen myöntänyt viranomainen.

Ohjelmakauden 2007–2013 takaisinperintäpäätöksissä toimivalta kuului ELY-keskuksille tai työ- ja elinkeinoministeriölle hankkeen koosta riippuen. Konkurssiin asetettua avustuksen saajaa koskevan päätöksen teki kuitenkin se ELY-keskus, jonka alueella avustettava hanke on pääosin toteutettu.<sup>651</sup> Jos avustuspäätöksen oli tehnyt työ- ja elinkeinoministeriö, tuli ELY-keskuksen kuitenkin valmistella takaisinperintää koskeva lausunto työ- ja elinkeinoministeriön käytet-

---

<sup>648</sup> Viranomaisen tietoon voi tulla tuensaajaan tai hankkeeseen liittyvä tieto joko tuensaajalta itseltään tai myös ilmiannon perusteella. Tämän lisäksi viranomainen valvoo ja seuraa mahdollisia muutoksia tiedotusvälineiden, yrityskontaktien ja muiden viranomaisten antamien tietojen kautta.

<sup>649</sup> Viranomaisen on selvitettävä tuen takaisinperintään johtavat tiedot huolellisesti kuten toiminnan lopettamiseen, supistamiseen ja luovuttamiseen sekä mahdollisesti toiminnan jatkamiseen liittyvät tosiseikat.

<sup>650</sup> Hallintolaki (434/2003) 33 §.

<sup>651</sup> Valtioneuvoston asetus valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi (675/2007) 28 §.

täväksi. ELY-keskuksen tekemä takaisinperintäpäätös tuli toimittaa tiedoksi työ- ja elinkeinoministeriölle.<sup>652</sup> Ohjelmakaudella 2014–2020 yksinomainen toimivalta takaisinperintämenettelyssä kuuluu sen sijaan ELY-keskuksille<sup>653</sup>.

## 5 Viranomaisen velvollisuudet takaisinperintämenettelyssä

Viranomaisen velvollisuudesta tehdä takaisinperintäpäätös, maksamisen keskeyttämis- tai lopettamispäätös sekä sitä koskevasta määräajasta säädettiin ohjelmakaudella 2007–2013 yritystukilain 29.1 §:ssä. Säännöksen mukaan takaisinperintäpäätös sekä maksatuksen keskeyttämis- tai lopettamispäätös on tehtävä *viipymättä* ja *erityisestä syystä kahden kalenterivuoden* kuluessa sen jälkeen, kun viranomaisen tietoon on tullut sellainen seikka, joka voi johtaa takaisinperintään tai maksatuksen keskeyttämiseen. Huomioitavaa on, että yritystukilaissa säädetty määräaika on viranomaista velvoittava vain puhtaasti kansallisesti rahoitetuissa hankkeissa. Tällöin hanke ei ole EU-osarahoitteinen eikä sitä koske EU-lainsäädäntö. Kun kyseessä on EU-osarahoitteinen hanke, täytyy takaisinperinnässä ottaa huomioon ensisijaisesti EU:n säännökset, joiden mukaan aiheettomasti perityt tuet on aina perittävä takaisin. Normihierarkiasta johtuen EU:n säännös syrjäyttää kansallisen säännöksen normien ristiriitatilanteissa eikä kansallista lainsäädäntöä voida soveltaa EU-lainsäädännön vastaisesti. Tästä johtuen EU-osarahoitteinen yritystuki voidaan periä takaisin kansallisen määräajan jälkeenkin.

Yritystukilain takaisinperinnän määräaikaa koskevat säännökset olivat asiallisesti saman sisältöisiä kuin valtionavustuslain 28 §:ssä säädetty määräaika. Yritystukilain lainvalmistelun perusteluissa määräaikaa koskevat perustelut olivat vähäisiä, eikä niissä otettu millään lailla kantaa esimerkiksi erityisiin syihin, joiden perusteella takaisinperintäpäätöksen tekemiseen voitiin käyttää kaksi vuotta<sup>654</sup>. Valtionavustuslain lainvalmistelutöissä todetaan, että erityisesti selvissä takaisinperintäpäätöksissä ja julkisen edun turvaamisen niin vaatiessa takaisinperintäpäätös tai maksatuksen keskeyttämispäätös tulisi tehdä välittömästi. Asian käsittelyssä tulee painottaa käsittelyn viivytyksettömyyttä. Viipymättä tapahtuva päätöksenteko tarkoittaa selkeästi nopeampaa asian käsittelyä kuin, mitä asianomaisessa valtionapuviranomaisessa yleensä noudatetaan hallintoasian käsittelyssä.<sup>655</sup>

Voimassa olevan uuden yritystukilain 30.1 §:ssä säädetään vastaavasti takaisinperinnän määräajasta. Takaisinperintäpäätös tai maksatuksen keskeyttämistä taikka lopettamista koskeva päätös on tehtävä *viipymättä*, kun viranomaisen tietoon on

652 Työ- ja elinkeinoministeriö 2010, s. 70–72.

653 Laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi (9/2014) 5 §.

654 HE 162/2006 vp, s. 33.

655 HE 63/2001 vp, s. 62.

tullut asiaan liittyvä seikka. Muutoksena ohjelmakaudella 2007–2013 voimassa olleeseen yritystukilakiin verrattuna oli, että säännös erityistä syytä kahden kalenterivuoden määräaika koskien jätettiin uudesta yritystukilaista pois. Tästä huolimatta lain esitöissä asiaa ei perusteltu millään tavoin. Hallituksen esityksessä todetaan, että pykälässä säädetään pääosin valtionavustuslain mukaisella tavalla maksatuksen keskeyttämiseen ja lopettamiseen sekä takaisinperintään sovellettavista määräajoista<sup>656</sup>. Tämä on sen osalta virheellinen tieto, koska valtionavustuslaissa takaisinperintäpäätökseen käytetystä määräajasta säädetään vastaavasti kuin ohjelmakaudella 2007–2013 voimassa olleessa yritystukilaissa eli takaisinperintäpäätös on tehtävä *viipymättä ja erityisestä syystä kahden kalenterivuoden* kuluessa.

Seuraavan ELY-keskuksen tekemän takaisinperintäpäätöksen<sup>657</sup> osalta voidaan perustellusti kysyä, onko viranomaisen toiminut asian käsittelyssä viivytyksettä, kuten perustuslain 21 § sekä hallintolain 23 ja 23 a §:t edellyttävät.

ELY-keskus kohtuullisti yritystukilain 28 §:n nojalla avustuksen takaisin perittävän määrän korkokuluja, koska tukikelvoton kustannus olisi voitu havaita jo avustuksen maksatusvaiheessa ja takaisinperintä oli kestänyt tuensaajasta riippumattomasta syystä. Tukikelvoton kustannus tuli esille hankkeen jälkikäteisessä valtiovarainministeriön tekemässä hanketarkastuksessa. Avustuksen saaja vetosi virheen vähäisyyteen ja epäolennaisuuteen hankkeen kokonaiskustannuksiin verrattuna sekä takaisin perittävän määrän kohtuullistamiseen. Kun tukikelvottomassa kustannuksessa oli kyse yleisasetuksen 98 artiklan mukaisesta sääntöjenvastaisuudesta, tukikelvotonta kustannusta ei voitu kohtuullistaa eikä jättää perimättä takaisin.

Toisaalta avustuksen saaja vetosi yritystukilain mukaiseen takaisinperintäpäätökseen liittyvän määräajan ylittymiseen, jotta tukea ei perittäisi takaisin. Yritystukilain 29 §:n mukaan takaisinperintäpäätös tuli tehdä viipymättä ja erityisestä syystä kahden kalenterivuoden kuluessa sen jälkeen, kun viranomaisen oli saanut asiaan liittyvät seikat tietoonsa. Sen sijaan EU:n takaisinperintäsäännökset eivät aseta takaisinperintäpäätökselle määräaika. Takaisinperintäpäätös tehtiin noin kahden vuoden ja kahdeksan kuukauden kuluttua virheen paljastumisesta. Koska kyseessä oli EU-osarahoitteinen yritys, takaisinperintäpäätöksen tekemiseen käytetty aika ei ollut ylittynyt.

ELY-keskuksen tekemä takaisinperintäpäätös EU-osarahoitteisesta yritystuesta ei ollut viivästynyt, vaikka se ylitti yritystukilaissa säädetyn enimmäismääräajan, koska EU-lainsäädäntö velvoittaa viranomaista perimään takaisin sääntöjenvastaisen tuen eikä määräaika takaisinperintäpäätöksen tekemiselle ole asetettu. Lisäksi ohjelmakauden 2014–2010 uuden yritystukilain säännöksistä on poistettu kahden vuoden

656 HE 174/2013 vp, s. 28.

657 POSELY/506/02.00.01/2012.

enimmäismääräaika. Voimassa olevan lain mukaan takaisinperintäpäätös on tehtävä viipymättä.

Takaisinperintäasiaa käsittelevän viranomaisen on noudatettava myös hallintolain (434/2003) 23 §:ää, jonka mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Tapauskohtaisesti asian käsittelyyn käytettävä aika riippuu kuitenkin olennaisesti yksittäistapauksittaisista olosuhteista, ja käsittelyyn voidaan ainakin varata kohtuullinen aika<sup>658</sup>. Asian käsittely ja käsittelyn viivytyksettömyys kuuluvat myös virkamiehen virkavelvollisuuksiin<sup>659</sup>. Lisäksi viranomaisen on kaikissa tehtävissään huolehdittava hyvän hallinnon toteutumisesta<sup>660</sup>.

Käsittelyn viivästyminen ovat ottaneet kantaa oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri seuraavissa ratkaisuisaan. Asian käsittely viranomaisessa oli kestänyt toisessa tapauksessa yli kaksi vuotta ja toisessa kolme vuotta. Kummassakin tapauksessa käsittelyaika oli venynyt kohtuuttoman pitkäksi<sup>661</sup>. Kun arvioidaan yritystukilain mukaista takaisinperintäaika, joka voi olla kansallisesti rahoitetuissa tuissa enintään kaksi vuotta ja jota EU-osarahoitteisissa takaisinperintäpäätöksissä ei ole asetettu ollenkaan, huomataan, että yritystukien takaisinperintään voi käyttää lain sallimissa rajoissa huomattavan pitkän ajan.

*OKA 1772/1/2014 (04.07.2016)*. Opetus- ja kulttuuriministeriö oli myöntänyt valtionavustusta yhtiölle, joka oli mennyt konkurssiin. Konkurssimenettelyssä oli syntynyt epäily avustuksen väärinkäytöstä. Konkurssipesän pesänhoitaja oli ollut asiasta useaan otteeseen yhteydessä avustuksen myöntäneeseen ministeriöön sekä tehnyt rikosilmoituksen muun muassa epäilystä avustuspeteksestä. Poliisi ja pesänhoitaja olivat tämän jälkeen olleet useasti yhteydessä ministeriöön. Tästä huolimatta asian käsittely viivästyi yli kaksi

---

658 *HE 63/2001 vp*, s. 632.

659 Hallituksen esityksessä laiksi hallintolain muuttamisesta (*HE 50/2013 vp*, s. 8–10, 14) painoarvoa haluttiin antaa myös sille, millaista vahinkoa tai haittaa asian käsittelyn pitkittyminen aiheuttaisi asianosaiselle. Lainvalmistelussa todettiin kuitenkin, että hallintoasian käsittelyn kohtuuttoman keston tai varsinaisen viranomaisen passiivisuuden ei voida katsoa olevan suomalaisessa hallinnossa yleinen tai rakenteellinen ongelma. Käsittelyn kesto on kuitenkin voinut yksittäistapauksissa muodostua todelliseksi ongelmaksi asianosaisen oikeusturvan kannalta.

660 *Valtiontalouden tarkastusvirasto* (2012b, s. 263) on ottanut kantaa viranomaisten resurssien vähyyteen valtionavustusmenettelyssä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla vuoden 2012 tarkastuskertomuksessa. Valtionavustusmenettelyissä muun muassa muodoltaan epäselviä päätöksiä tai valvonnassa havaittuja puutteita ei voi perustella resurssien vähäisyydellä.

661 *Väätänen* (2011, s. 576–577) on tehnyt arviointia käsittelyaikojen määrittelystä. Hänen mukaansa hallintolain 23 §:ssä olisi tullut säätää kaikkien asioiden käsittelyä koskevasta täsmällisestä enimmäismääräajasta. Tällaisena määräaikana Väätänen pitää kolmea ja vaikeimmissa asioissa kuutta kuukautta. Kiinteitä käsittelyaikoja ei kuitenkaan sisällytetty hallintolakiin.

Hallintolainkäyttölain 30 a §:n mukaan viranomaisen on asianosaisen pyynnöstä ilmoitettava arvio asian käsittelyajasta. Lain valmistelutöissä (*HE 85/2012 vp*, s. 21, 33–34) korostettiin, että aika-arvio ei ole sitova vaan informatiivinen. Viranomaisen antamalla aika-arviolla voidaan kuitenkin katsoa olevan positiivinen vaikutus asianosaisen oikeusasemaan.

vuotta, koska ministeriö ei toimittanut asianomistajan kertomusta poliisille. Oikeuskansleri katsoi, että valtionavustusten asianmukainen valvonta edellyttää, että ministeriö ryhtyy välittömästi asianmukaisiin toimiin tapauksessa, jossa ministeriön oman tarkastustoiminnan yhteydessä on syntynyt rikospäily tai jossa epäily on muutoin tullut ministeriön tietoon. Asian käsittely ministeriössä oli tässä tapauksessa viivästynyt huomattavasti. Oikeuskansleri pyysi ministeriötä kertomaan vuoden loppuun mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt, sekä kiinnittämään huomiota hyvään hallintoon, asian viipymättömään käsittelyyn sekä huolellisuuteen ja tarkkuuteen virkatehtävien hoidossa.

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa *AOA 710/1/2011* (14.11.2013) otettiin kantaa yleisellä tasolla asian käsittelyn viivästymiseen viranomaisessa ja asianosaisen oikeudesta hyvitykseen kohtuuttoman pitkän käsittelyajan vuoksi. Kantelijan valitusprosessi muutoksenhakulautakunnassa oli kestänyt 3 vuotta, joka oli yli kaksi kertaa pidempi kuin keskimääräinen käsittelyaika. Apulaisoikeuskanslerin mukaan valitusasian käsittely oli kestänyt kohtuuttoman kauan, ja apulaisoikeuskansleri ehdotti viivästymisestä aiheutuneen hyvityksen maksamista valittajalle.

Korkokuluja tulee maksaa tuen viimeisen erän maksamisesta lähtien, joten viranomaisen asian selvittämiseen käyttämä aika kerryttää korkokuluja. Tästäkin huolimatta tuensaajan on vaikeaa vedota viranomaisen viivyttelyyn asian käsittelyssä, koska EU-osarahoitteisissa hankkeissa takaisinperintäpäätökselle ei ole asetettu määräaika, vaikkakin päätös tulee lain mukaisesti tehdä viipymättä. Käytännössä tuensaajalla on tällöin mahdollisuus vedota korkokulujen kohtuullistamiseen. Valtionavustuslain esitöissä on erikseen mainittu kohtuullistamisperusteena viranomaisen hitaus<sup>662</sup>.

Yritystukilain ja uuden yritystukilain takaisinperinnän määräaika koskevan pykälän mukaan takaisinperintämenettelyyn on ryhdyttävä, kun viranomaisen tietoon on tullut asiaan liittyvä seikka. Viranomaisen voi saada tällaisen seikan tietoonsa joko tuensaajalta itseltään, jolloin ei ole epäselvyyttä, milloin asia on tullut tietoon, tai joltain muulta taholta, kuten tuensaajan kilpailijalta. Viranomaisen velvollisuus on myös itse seurata säännöllisesti ja jatkuvasti tuensaajan toimintaan liittyviä muutoksia esimerkiksi Virallisesta lehdestä. Näissä tapauksissa asian tiedoksisaantipäivä ei ole aina täysin selvä. Käytännössä tällä seikalla ei ole suurta merkitystä, koska EU-osarahoitteen yritystuen takaisinperintäpäätöksen teolle ei ole säädetty määräaika EU-lainsäädännössä.

---

662 HE 63/2001 vp, s. 61.



## VI AVUSTUSTEN PALAUTTAMINEN ILMAN TAKAISINPERINTÄPÄÄTÖSTÄ

### 1 Perusteettoman edun palauttamista koskeva avustuksen saajan velvoite

Perusteettoman edun palauttamista koskeva velvoite ilmenee usein yhteiskunnallisten tukien takaisinperinnässä. Julkisen tuen saamiseen liittyy tuen tavoitteenmukaisuus sekä julkisten varojen käytön tehokkuus.<sup>663</sup> Ohjelmakauden 2007–2013 yritystukilaisissa avustuksen palauttamista koskevaa erillistä säännöstä ei ollut, vaan perusteettoman edun palauttamiseen sovellettiin valtionavustuslakia (688/2001). Sen sijaan ohjelmakautta 2014–2020 koskeva uusi yritystukilaki sisältää avustuksen palauttamisesta erillisen säännöksen<sup>664</sup>

Valtionavustuslain ja uuden yritystukilain avustuksen palauttamista koskevat säännökset vastaavat sisällöllisesti toisiaan. Avustuksen saajalla on velvollisuus palauttaa virheellisesti, liikaa tai ilmeisen perusteettomasti saamansa avustus tai sen osa. Palautusvelvollisuus on myös tapauksissa, joissa avustusta tai sen osaa ei voida käyttää valtionavustuspäätöksessä edellytetyllä tavalla. Virheellisesti tai liikaa saatua avustusta on suoritus, joka on maksettu tuensaajalle perusteetta tai liian suurena teknisen virheen vuoksi tai tuensaajan taikka viranomaisen tekemän virheen vuoksi. Ilmeisen perusteetta saatu avustus on kyseessä, kun tuensaaja ei täytä laissa, asetuksessa tai tukipäätöksessä vaadittuja avustuksen myöntämisen edellytyksiä.

*KHO 4.9.2015 T 2326.* Kristillinen opisto oli saanut valtionosuutta perusteettomasti, koska oli ilmoittanut virheellisesti valtionosuuden määräytymiseen liittyviä tietoja. KHO katsoi, ettei opetus- ja kulttuuriministeriön valituksenalainen päätös, jolla oli määrätty perusteetta saadun etuuden palauttamisesta ja perittävästä korosta, ollut lainvastainen. Tapauksessa oli kyse valtionosuuden saajan virheestä, joka johti perusteettoman edun takaisinperintään.

*KHO 2007:26.* Avustuksen maksanut viranomainen oli tehnyt maksuspäätöksessä selvän kirjoitusvirheen, jonka ei kuitenkaan katsottu johtaneen

<sup>663</sup> Mm. *Siikavirta* 2007, s. 237–238.

<sup>664</sup> Lainvalmisteluvaiheessa avustuksen palauttamisesta koskevan pykälän lisäämistä yritystukilakiin perusteltiin sillä, että yritystukilakiin haluttiin kirjata entistä selkeämmät säännökset. Koska valtionavustuslaki on yleislaki, niin yritystukien erityispiirteiden johdosta oli tarpeen säätää erityisesti avustuksen käyttöä ja valvontaa sekä takaisinperintää koskevien lukujen säännökset osin valtionavustuslaista poikkeavasti. (*HE 174/2013 vp*, s. 1, 15.)

tuensaajalle kohtuuttomaan lopputulokseen. Oikeusperusta viranomaisen virheen korjaamiselle on hallintolain 51 §:n 1 momentissa, jonka mukaan viranomaisen on korjattava päätöksessään oleva ilmeinen kirjoitus- tai laskuvirhe taikka muu niihin verrattava selvä virhe. Pykälän 2 momentin mukaan virhettä ei kuitenkaan saa korjata, jos korjaaminen johtaa asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen eikä virhe ole johtunut asianosaisen omasta menettelystä.

Perusteettoman edun palautuksessa ei ole merkitystä sillä, kuka perusteettoman edun on aiheuttanut, eikä se ole riippuvainen siitä, mistä syystä valtionavustusta on saatu liikaa tai perusteettomasti. Perusteettoman edun palautuksessa on lähtökohtana pyrkimys palauttaa ennalleen virheelliseen tilanteeseen johtaneet seikat<sup>665</sup>. Valtionavustuslaki sisältää yleisen perusteettoman edun palauttamista koskevan velvoitteen, jonka mukaan avustuksen saajan on oma-aloitteisesti ja viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin havaitessaan perusteettomasti saadun etuuden. Tämä asettaa avustuksen saajalle aktiivisen toimintavelvoitteen. Avustuksen saaja ei voi jäädä odottamaan, että viranomainen ilmoittaa virheestä, vaikka kyseessä olisikin viranomaisesta johtuva virhe.

Valtionavustuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan ilmeisen perusteettomuuden vaatimus täyttyy aina silloin, kun avustusta ei voida myöntää lain tai sen nojalla annetun valtioneuvoston asetuksen nojalla<sup>666</sup>. Kyseessä voi olla tapaus, jolloin tuensaajalle on myönnetty ja maksettu tukea, koska viranomainen on soveltanut tukilainsäädäntöä väärin. Yritystuen saajan oikeusturvan kannalta perusteettoman edun palauttamista koskeva säännös on varsin ongelmallinen. Tuen myöntäminen voi olla hankkeen aloittamiselle merkittävä peruste, jota ilman hanketta ei välttämättä olisi toteutettu lainkaan tai se olisi toteutettu suppeampana. Tuensaaja on myönteisen tukipäätöksen saatuaan aloittanut hankkeen toteuttamisen vilpittömin mielin, kunnes myöhemmin ilmenee, että avustus on myönnetty virheellisesti. Tässä kohtaa voidaan arvioida, onko tuensaajalla mahdollisuus aina tutkia perusteita, joilla tukipäätös on tehty. Lähtökohtaisesti tuensaaja luottaa siihen, että viranomainen tuntee parhaiten tukilainsäädännön ja ettei tuensaajan itse tarvitse soveltaa lakia tai varmistaa, että tuen myöntämisen edellytykset täyttyvät. Toisaalta lainsäädännön ja oikeuskäytännön mukaan tuensaajalla on oikeus luottaa vain kansallisen lainsäädännön ja EU:n oikeusjärjestyksen mukaiseen päätökseen. Luottamuksensuojaa ei voida saada tapauksessa, jossa päätös on perustunut ilmeisen väärään lain soveltamiseen.

---

665 *Siikavirran* mukaan kyse on erityisesti sanktio- ja motivointinäkökohdista (2007, s. 631). Tuensaajaa kannustetaan toimimaan siten, ettei perusteettoman edun palautus tule sovellettavaksi, mikä voi aiheuttaa ongelmia hankkeen toteuttamisessa. Perusteettoman edun palautukseen liittyvä sanktio realisoituu taas silloin, kun tuensaajalle syntyy velvollisuus maksaa korkoa siltä ajalta, jolloin perusteetta saatu tuki on ollut tuensaajan käytössä.

666 *HE 63/2001 vp*, s. 56.

*KHO:n ratkaisussa 2009:45*<sup>667</sup> TE-keskus oli alkuperäisillä tukipäätöksillään myöntänyt tuenhakijalle yritystuet väärillä tukiprosenteilla. Väärää tukitasa oli sovellettu myös tuen maksatuksessa. Tuet oli näin ollen myönnetty ja maksettu väärin perustein. Kyseessä oli viranomaisen virhe, jonka vuoksi TE-keskus oli kohtuullistanut takaisin perittävää määrää siten, ettei takaisin perittäväle maksulle peritty korkoa ennen takaisinperintäpäätöksessä mainittua eräpäivää. Valituksenalaisen päätöksen mukaan tuki on perittävä takaisin kohtuullisessa ajassa, mutta tukien maksamisesta oli kulunut jo useita vuosia. Lisäksi virheellisen tukitason soveltaminen johtui kokonaan viranomaisen virheestä, jolloin valittajan käsityksen mukaan tukien takaisinperintään ei ollut lainmukaisia edellytyksiä. Valittaja vetosi siihen, että valittaja ei voinut kohtuudella havaita viranomaisen tekemää virhettä, koska tuen myöntävän viranomaisenkin oli ollut vaikea selvittää oikea tukiprosentti. KHO katsoi, että väärällä perusteella myönnetty ja maksettu tuki ei muodostanut tuensaaajalle luottamuksensuojaa, koska tuki voitiin määrätä takaisin maksettavaksi maaseutuelinkeinojen rahoituslain perusteella. Takaisinmaksusta ei voinut vapautua silläkään perusteella, että vaatimus viranomaisen virheen havaitsemisesta olisi ollut kohtuutonta. Takaisin perittävän maksun eräpäivää siirrettiin kuitenkin kohtuulliseksi katsotulla tavalla eteenpäin.

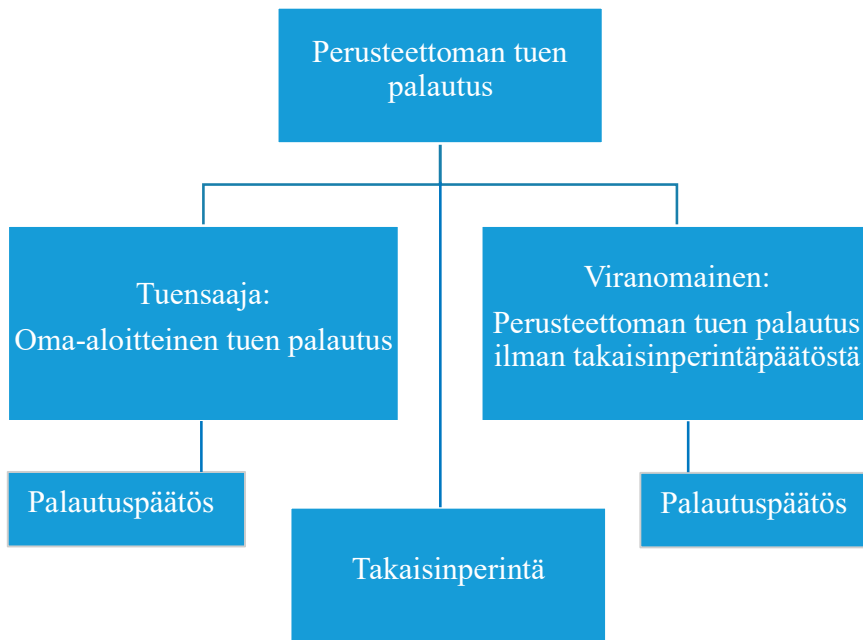
Palautusvelvollisuuden vaatimus on tuensaaajan kannalta ankara, eikä luottamuksensuojalle anneta suurta painoarvoa, koska perusteettoman edun palautusvelvollisuus on säädetty laissa. Tämän lisäksi vastuu valtionavustuksen asianmukaisesta käyttämisestä ja sen varmistamisesta kuuluu valtionavustuksen saajalle<sup>668</sup>, vaikka tuen myöntävällä viranomaisella onkin velvollisuus ohjata ja valvoa valtionavustuksen käyttöä. Tuensaaaja ei siltikään voi vedota menestyksellisesti viranomaisen virheelliseen menettelyyn tai ohjeistukseen, koska luottamuksensuojan edellytyksenä on, että vaatimuksen tulee perustua legitiimiin odotukseen. Valtiontukena myönnettävä avustus on näin ollen aina mahdollista periä takaisin tukilainsäädännön nojalla riippumatta siitä, onko virheen tehnyt tuensaaaja vai viranomainen.<sup>669</sup> Tällaisissa tapauksissa tuensaaaja voi kylläkin vedota tuen tai siihen liittyvän koron kohtuullistamiseen. Tuensaaajan ainoana oikeussuojakeinona tulee kyseeseen vahingonkorvauskanne virheen tehnyttä viranomaista vastaan. Tällöin vahingonkorvausvaatimus voi koskea perusteettoman edun palauttamisesta aiheutuneita ylimääräisiä kustannuksia eikä vahingonkorvauksena voida menestyksellisesti vaatia palautettua avustusta.

Seuraavassa kuviossa 5 on esitetty perusteettoman tuen palautukseen liittyvä prosessikaavio:

667 *Koillinen* (2012, s. 375–378) on arvioinut kyseisen ratkaisun merkityksellisyyttä erityisesti EU-oikeudellisen luottamuksensuojan konkreettisenä rantautumisena suomalaiseen oikeusjärjestykseen.

668 *HE 63/2001 vp*, s. 52.

669 Ks. *KHO 2007:27*.



Kuvio 5 Perusteettoman tuen palautusprosessi

Perusteettoman edun saaminen voi tulla ilmi tuensaajan oman havainnon johdosta, minkä lisäksi perusteeton etu voidaan havaita esimerkiksi viranomaisen suorittamassa paikan päällä tehdyssä tarkastuksessa tai ilmiannon seurauksena. *Perusteetta saadun tuen oma-aloitteinen palautus* on tuen takaisinperinnän korvaava hallinnollisesti kevyempi menettely. Omaehtoinen palauttaminen edellyttää tuensaajan aloitetta perusteettoman edun palauttamiseksi. Käytännössä tämä tapahtuu ottamalla yhteyttä tuen myöntäneeseen viranomaiseen, joka ohjaa tuen palauttamiseen liittyvässä menettelyssä. Palautustoimi on hallintotoimi, johon on hallintolain 43 §:n mukaan annettava kirjallinen hallintopäätös. Perusteettoman edun palauttamista hoitavan viranomaisen on tehtävä tuen omaehtoisesta palauttamisesta hallinnollinen palautuspäätös, koska tuensaajan muutoksenhakuoikeuden käyttäminen edellyttää perustakseen kirjallista päätöstä. Takaisinperintäpäätöstä ei ole välttämättä tarpeen laatia, jos tuensaaja suostuu palauttamaan perusteettomasti saadun tuen korkoineen.

Tapauksissa, joissa viranomaisen huomaa, että avustusta on maksettu perusteettomasti, viranomaisen on ilmoitettava tuensaajalle perusteettoman edun palauttamisesta ja siihen liittyvästä koronmaksuvelvollisuudesta. Tuensaajalla on samalla mahdollisuus selvittää asiaan liittyviä seikkoja. Jos tuensaaja suostuu palauttamaan perusteettomasti saadun tuen, asiasta tehdään hallinnollinen palautuspäätös. Jos tuensaaja palauttaa perusteettomasti saadun tuen, muttei siihen liittyvää korkoa

täysimääräisesti, ELY-keskuksen tulee tehdä takaisinperintäpäätös. Lopputulos on kuitenkin tuensaajan kannalta täysin sama: korkoa tulee maksaa siltä ajalta, jolloin perusteeton etu on ollut käytössä. Koronmaksuvelvollisuuden tarkoituksena on ennallistaa tilanne sellaiseksi kuin, jos perusteetonta etua ei olisi maksettu. Tällöin kyseessä on katsottu olevan ns. koroton laina, josta avustuksen saaja saisi perusteetonta hyötyä.

Tuensaajan kannalta on edullisinta suostua maksamaan viranomaisen ilmoittama korko samalla, kun se palauttaa perusteettoman edun. Tällöin koronmaksupäivien lukumäärä jää mahdollisimman vähäiseksi. Mikäli tuensaaja ei palauta avustusta tai siihen liittyvää täysimääräistä korkoa, viranomaisen joutuu tekemään asiasta takaisinperintäpäätöksen.

Kansallinen lainsäädäntö vastaa pitkälti EU:n valtioneuvoston säännöksiä koronmaksuvelvollisuuden osalta. EU-oikeuden mukaan jäsenvaltioiden velvollisuus on periä takaisin aiheuttomasti maksetut määrät ja periä tarvittaessa viivästyskorkoa<sup>670</sup>. Valtionavustuslain 24 ja 25 §:issä<sup>671</sup> säädetään vastaavasti takaisin perittävän ja palautettavan avustuksen korosta sekä viivästyskorosta. Takaisin perittävän ja palautettavan avustuksen korkoa koskevat säännökset perustuvat korkolakiin (633/1982)<sup>672</sup>. Yritystukilaki sisältää tältä osin vain viittauksen valtioneuvostuslakiin. Korkoa tulee maksaa siitä päivästä alkaen, kun avustus on tosiasiallisesti maksettu avustuksen saajan tilille. Korkoa on maksettava siihen päivään saakka, jolloin valtioneuvostus maksetaan takaisin tuen myöntäneen viranomaisen osoittamalle pankkitilille. Jos avustuksen saaja ei täytä takaisinmaksuvelvoitettaan, hänen tulee maksaa viivästys-

---

670 ”Takaisinperimistä koskevan päätöksen nojalla takaisin perittävään tukeen lisätään korko, jonka suuruuden komissio vahvistaa. Korkoa maksetaan siitä päivästä alkaen, jolloin sääntöjenvastainen tuki on ollut tuensaajan käytössä, sen takaisinperimispäivään asti.” Komission tiedotus valtioneuvoston takaisinperintäkoroista sekä viite- ja diskonttokoroista jokaiselle jäsenvaltiolle julkaistaan Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Komission vahvistama korko on vähimmäiskorkotasoa, jota jäsenvaltioiden tulee noudattaa. Tämä ei kuitenkaan estä jäsenvaltioita säätämästä kansallisessa lainsäädännössä korkeammasta korkotasosta. Vastaava säännös on neuvoston asetuksen (EU) N:o 2015/1589 16 artiklassa.

671 Valtioneuvostuslaki (688/2001) 24 §: ”Valtioneuvostuksen saajan on maksettava palautettavalle tai takaisin perittävälle määrälle valtioneuvostuksen maksupäivästä korkolain (633/1982) 3 §:n 2 momentin mukaista vuotuista korkoa lisättyinä kolmella prosenttiyksiköllä.”

Valtioneuvostuslaki (688/2001) 25 §: ”Jos takaisin perittävää määrää ei makseta viimeistään valtioneuvoston viranomaisen asettamana eräpäivänä, sille on maksettava vuotuista viivästyskorkoa korkolain 4 §:n 3 momentissa tarkoitetun korkokannan mukaan.”

672 *Könkkölä* DL 2003, s. 1074–1075. Julkisoikeudellisessa lainsäädännössä korkosäännökset eivät yleensä perustu itsenäisiin normiratkaisuihin, vaan säännöksissä viitataan yleisesti korkolakiin ja varsinkin sen korkokannan määräytymistä koskeviin 3 ja 4 §:iin. Koronmaksuvelvollisuudella tähdätään usein preventiiviseen vaikutukseen, jolla tehostetaan koronmaksuvelvollisten suoritusvelvollisuutta. Toisaalta koronmaksuvelvollisuutta on haluttu lieventää erityisissä tapauksissa, joissa velvollisuuden täyttäminen voisi johtaa kohtuuttomaan lopputulokseen. Yritystukien takaisin perittävää ja palautettavaa avustusta koskee aina koronmaksuvelvollisuus, ellei laissa ole säädetty poikkeusta, kuten yritystukilain 28 §:n kohtuullistamis säännöstä. Tällöin viranomaisella on harkintavalta määrätä kohtuussyistä koronmaksuvelvollisuudesta.

korkoa eräpäivän jälkeiseltä ajalta siihen asti, kunnes avustus on palautettu kokonaisuudessaan avustuksen myöntäneelle viranomaiselle.<sup>673</sup>

Valtionavustuslain mukaan palautettava määrä saadaan jättää palauttamatta, jos se on enintään 10 euroa.<sup>674</sup> EU:n säännösten mukaan kaikki tukeen kohdistuvat sääntöjenvastaisuudet tulee periä takaisin eikä palauttamiselle ole asetettu alarajaa. Jos viranomainen soveltaa kansallisesti säädettyjä alarajoja, sen tulee kuitenkin ilmoittaa asiasta komissiolle ja kattaa palauttamatta jäänyt määrä omista toimintamenoistaan.

## 2 Viranomaisen virheellisen menettelyn vahingonkorvaus-seuraamukset perusteettoman tuen palauttamisessa

Viranomaisen virheelliseen menettelyyn liittyy kiinteästi julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu. Oikeusperusta pohjautuu perustuslain 118 §:ään, jonka mukaan jokaisella, joka on kärsinyt vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Asiasta säädetään tarkemmin vahingonkorvauslain (412/1974) 3 luvun 2 §:ssä, jonka mukaan julkisyhteisöllä on korvausvastuu, kun toimen tai tehtävän suorittamiselle kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen. Tässä standardisäännöksessä on kyse niistä vaatimuksista, joita on perusteltua asettaa julkisen vallan käyttäjälle suhteessa vahinkoa kärsineisiin. Korvausvastuun hyväksyminen edellyttää ensiksi tuottamuksellista vahinkoa ja toiseksi vaaditusta huolellisuudesta lipeämistä.<sup>675</sup> Huolellisuusvaatimukseen liittyy kiinteästi viranomaista yleisesti vaivaava resurssipula. Tästä näkökulmasta huolellisuusvaatimus voi vaikuttaa epärealistiselta. Tällä perusteella ei voida kuitenkaan alentaa vahinkoa kärsineen oikeutta asianmukaiseen oikeussuojaan. Resurssipulan lisäksi viranomaisen huolellisuuteen vaikuttavat monet muutkin tekijät, kuten koulutus- ja osaamistaso tai toiminnan huono organisointi.<sup>676</sup>

673 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2010, s. 84.

674 Ohjelmakautta 2007–2013 on koskenut valtionavustuslain mukainen 10 euron palautusmäärä, mutta uuden yritystukilain 25 §:n (9/2014) mukaan enintään 100 euron palautettava määrä saadaan jättää palauttamatta. Valtionavustustyöryhmä on vuoden 2015 mietinnössään todennut, että 10 euron alaraja on jäänyt valtionavustuslain voimassaoloaikana niin matalaksi, kun otetaan huomioon kustannuskehitys sekä palautuksesta aiheutuvat hallintokustannukset, että työryhmä ehdottaa palautettavan valtionavustusmäärän alarajan korottamista esimerkiksi 100 euroon. (*Valtiovarainministeriö* 2015, s. 103.)

675 Sekä oikeuskäytännössä että oikeuskirjallisuudessa on vallinnut pitkälti yksimielisyys siitä, että standardisäännöksen tarkoitus on joko lieventää tai rajoittaa julkisen vallan käyttäjän korvausvastuuta. Asiasta on kirjoittanut kriittisesti *Hakalehto-Wainio* (2008, s. 33–42), jonka mukaan lieventämiselle on voitava osoittaa selkeä sisältö ja painavat perusteet ja toiseksi tulee kysyä, onko lieventäminen asianmukaista, koska tällöin viranomaistoiminnassa vahinkoa kärsineen oikeussuoja voi kärsiä.

676 *Hakalehto-Wainio* 2008, s. 242–247.

Julkisen vallan käytön seurauksena aiheutuneet varallisuusvahingot on säädetty korvauskelpoisiksi vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:ssä. Varallisuusvahinkojen korvausedellytykset ovat kuitenkin tiukat. Vahingonkorvausvastuun perusteena voi olla kolme erilaista tilannetta: rangaistavaksi säädetty teko tai julkisen vallan käyttö taikka muissa tilanteissa olemassa olevat erittäin painavat syyt. Julkisen vallan käytön seurauksena aiheutettu vahinko on useimmiten taloudellista vahinkoa, kuten korkokuluja tai ansionmenetystä. Henkilö- ja esinevahinkojen korvattavuus ei juurikaan sovellu yritystukiprosessissa aiheutuneisiin vahinkoihin. Vahingonkärsijän oikeusturvan kannalta erityisen merkityksellistä on vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n julkisyhteisön korvausvastuun soveltuvuus asianomaiseen tapaukseen. Julkisen vallan käytön käsitteen tulkinta (luvussa 3.5.2 asiaa on käsitelty tarkemmin) ja lainvastaisen toimen kohtuudella asetettavien vaatimusten noudattaminen määrittelevät lähtökohdan vahingonkorvauksen korvauskelpoisuudelle.<sup>677</sup>

Vahingonkorvauslaki sääntelee korvausvastuun sisältöä, ja vuoden 2015 alusta voimaan tullut laki *valtion vahingonkorvaustoiminnasta* (978/2014) sääntelee puolestaan hallintoviranomaisessa noudatettavaa korvausmenettelyä. Lain tavoitteena on ollut parantaa vahinkoa kärsineiden oikeusturvaa selkiyttämällä ja yhdenmukaistamalla korvausasioiden käsittelyä ja ratkaisukäytäntöä. Valtion näkökulmasta lailla on tavoiteltu vahingonkorvauskäsittelyn tarkoituksenmukaisuutta, tehokkuutta ja hallintokustannusten minimointia. Valtion vahingonkorvaustoiminnasta annettua lakia sovelletaan valtioon kohdistuvan vahingonkorvausvaatimuksen käsittelyyn, jos vaatimus perustuu valtion viranomaisen virheeseen tai laiminlyöntiin taikka toimintaan, josta valtio vastaa tahallisuudesta tai huolimattomuudesta riippumatta.<sup>678</sup> Valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain soveltamisalaan kuuluvien korvausasioiden käsittely ja ratkaiseminen hoidetaan keskitetysti Valtiokonttorissa.<sup>679</sup>

Korvausvastuu muodostuu yksityisen ja julkisen vallan käyttäjän välisestä oikeussuhteesta. Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuuta koskevien asioiden yhteydessä nousevat esiin muun muassa viranomaisen velvollisuus turvata yksityisen oikeudet, vaatimus toiminnan asianmukaisuudesta ja hyvästä hallinnosta, viranomaisen velvollisuus toteuttaa yleistä etua ja harkintavallan käyttöä päätöksenteossa. Julkisen vallan ja yksityisen välisessä suhteessa lähtökohtana on turvata yksityisen luottamusta julkisen vallan toimintaan.<sup>680</sup>

---

677 *Hakalehto-Wainio* (2008, s. 74, 79) nostaa tässä yhteydessä esiin perusoikeusmyönteisen laintulkinnan, jonka perusteella tulkinnan tulisi edistää vahingon kärsineen perusoikeuksien toteutumista ja oikeussuojaa.

678 *HE 159/2014 vp*, s. 3, 7. Eduskunnan oikeusasiamies (*EOA 2712/5/13* [2.8.2013]) suhtautui vahingonkorvauksen keskitettyyn käsittelyyn kielteisesti, koska oikeusasiamiehen hyvitysesitykset käsiteltäisiin myös keskitetysti eikä asianomaisessa viranomaisessa.

679 Valtiokonttorin Internet-sivulla on lisätietoa valtion korvausvastuusta julkisen vallan käytössä ja ohjeet korvaushakemuksen tekemiseen.

680 *Oikeusministeriö* 2010, s. 12, 14–15.

Viranomaisen laiminlyödessä velvollisuuksiaan tarkastellaan ensiksi, onko virheellisestä päätöksestä aiheutunut vahinkoa, ja jos on, niin tarkastellaan, onko viranomainen toiminut päätöstä tehdessään tuottamuksellisesti. Tuottamus voi ilmetä viranomaisen virheellisen toiminnan tai toimintavelvollisuuden laiminlyönnin seurauksena. Viranomaisen huolimattomuus voi osoittautua toiminnan laiminlyönniksi. Lainvastaisen toimintatavan omaksuminen tai väärän säännöksen soveltaminen tai tulkitseminen voi olla huolimattomuutta. Samoin kuin on, jos viranomaisen jättää huomiotta asiaan soveltuvan säännöksen tai periaatteen.

Tuottamuksessa voi olla kyse myös siitä, että viranomaisen on ylittänyt harkintavaltansa rajat. Jos taas viranomaisen toimii harkintavaltansa rajoissa, ei vahingonkorvausvastuuta pääsääntöisesti voi syntyä. Harkintavaltaa sitovien periaatteiden, kuten luottamuksensuojan, vastainen päätöksenteko voi sen sijaan johtaa korvausvastuuseen. Myös hyvän hallinnon perusteiden vastainen menettely voidaan katsoa moitittavaksi.<sup>681</sup>

Sovellettavat oikeusohjeet ja periaatteet voivat olla viranomaisellekin epäselviä, varsinkin jos ne liittyvät vaikeaan ja monimutkaiseen hallintoasiaan, jonka ratkaisemisesta ei ole vielä olemassa vakiintunutta käytäntöä. Vakiintuneet toimintamuodot, kuten sisäiset ohjeet ja linjaukset, saattavat joskus estää havaitsemasta niihin sisältyviä virheellisyyksiä.<sup>682</sup>

Euroopan tilintarkastustuomioistuin otti kantaa valtioneuvoston päätösten monimutkaisuuteen vuoden 2016 erityiskertomuksessaan. Jäsenvaltioiden tarkastusviranomaisille tehdyssä kyselyssä lähes kaikki vastasivat, että valtioneuvoston päätöksenteko on monimutkaista. Kolmasosa katsoi sääntelyn aiheuttavan vaikeuksia tarkastaa valtioneuvoston noudattamista ja sen soveltamista käytäntöön. Jäsenvaltioiden viranomaiset katsoivat, että komission antama tuki olisi ensisijaisen tarpeellista tällaisessa tilanteessa. Muita vaihtoehtoja olisivat tapaustutkimuksia sisältävä ohjekirja ja viranomaisten lisäkouluttaminen.<sup>683</sup>

Julkisen vallan käyttöön liittyvät lainalaisuuden ja lakisidonnaisuuden vaatimukset korostavat säännösten merkitystä julkishallinnon toimintaan kohdistuvassa tuottamusarvioinnissa. Asianmukaisuuden arviointia julkisessa vallan käytössä ei voi perustaa vakiintuneisiin toimintatapoihin, sillä julkisen vallan käyttäjän on noudatettava tarkoin lakia. Vakiintuneet ja säännönmukaiset toimintamallitkin saattavat olla lain tai kohtuuden vastaisia, jolloin huolellisuutta ei voida arvioida täysin niiden perusteella. Sen sijaan säännösten kanssa sopusoinnussa oleva yleisesti noudatettu viranomaiskäytäntö luo yksityiselle odotuksia hallinnon toiminnasta. Korkein oikeus

681 *Ståhlberg – Karhu* 2013, s. 247.

682 *Hakalehto-Wainio* DL 2009, s. 598.

683 *European Court of Auditors* 2016, s. 45–46, 63. Ks. myös erityiskertomukseen liittyvä lehdistötiedote 4.10.2016 [https://www.eca.europa.eu/Lists/News/NEWS1610\\_04/INSR\\_STATE\\_AIDS\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/News/NEWS1610_04/INSR_STATE_AIDS_EN.pdf), vierailtu 29.12.2017.



on viitannut oikeuskäytännössään melko usein luottamuksensuojaperiaatteeseen, kun arvioitavana on ollut julkisen vallan käyttäjän toiminnan asianmukaisuus.<sup>684</sup>

Tuensaajan luottamuksensuoja on vieläkin heikompi tapauksissa, joissa on kyse teknisestä virheestä. Tekninen virhe voi olla kyseessä esimerkiksi silloin, kun avustus on maksettu kahteen kertaan tuensaajan pankkitilille tai kun viranomainen on tehnyt kirjausvirheen tuen maksatuksessa. Tällaisissa tapauksissa tuensaajan on viipymättä ja oma-aloitteisesti palautettava virheellisesti saatu suoritus, mikä käytännössä tapahtuu ottamalla yhteyttä tuen myöntäneeseen viranomaiseen, joka ohjaa tuensaajaa edun palauttamiseen liittyvässä menettelyssä. Tuensaajan on huomioitava myös perusteettomaan etuun sisältyvä koronmaksuvelvollisuus, jonka vuoksi tuensaajan kannattaa ilmoittaa perusteettomasti saadusta edusta välittömästi viranomaiselle, jotta koronmaksuaika olisi mahdollisimman lyhyt. Oikeuskäytäntöä perusteettoman edun palautukseen erityisesti viranomaisen tekemän teknisen virheen vuoksi on erittäin vähän. Tuensaajan mahdollisuudet vedota luottamuksensuojaan tällaisissa tapauksissa ovat erittäin heikot, koska perusteettoman edun palautusvelvollisuus ja siihen liittyvä koronmaksuvelvollisuus perustuvat lakiin. Myös perusteettoman edun takaisinmaksun kohtuullistamista koskevat vaatimukset edellyttävät tuensaajan esittämiä erityisen painavia syitä. Oikeuskäytännön mukaan kohtuullistaminen voi lähes poikkeuksetta koskea vain palautettavaan tukeen liittyvää korkoa, eikä tuen palautettavaa tai takaisin perittävää määrää ole kohtuullistettu edes niissä tapauksissa, joissa viranomainen ei ole noudattanut lainsäädäntöön pohjautuvia velvollisuuksia. Viranomaisen virheellisen menettelyn seuraamuksena voi tulla arvioitavaksi mahdollinen julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu.

---

684 *Hakalehto-Wainio* DL 2009, s. 599.

## VII VIRANOMAISEN VELVOLLISUUS INVESTOINTIIN KOHDISTUNEEN AVUSTUKSEN TAKAISINPERINTÄÄN

### 1 Avustuksen takaisinperintä toiminnan lopettamisen vuoksi

Avustuksen myöntäneellä viranomaisella on tietyissä tapauksissa velvollisuus periä takaisin investointiin kohdistunut yritystuki. Yritystukilain ja uuden yritystukilain 26 § sisältävät asiasisällöltään vastaavat säännökset takaisinperinnästä toiminnan lopettamisen vuoksi. Investointiin kohdistunut avustus tai sen osa on määrättävä takaisin perittäväksi, kun avustuksen saaja on määrätyn käyttöajan kuluessa lopettanut avustuksen kohteena olevan toimintansa tai supistanut sitä olennaisesti taikka avustuksen saaja on asetettu konkurssiin. Avustuksen kohteena olevan toiminnan tai omaisuuden omistus- tai hallintaoikeuden luovuttaminen toiselle katsotaan lain mukaan myös toiminnan lopettamiseksi, jos toimintaa ei jatketa tai sitä ei jatketa kyseiselle avustukselle säädetyn tukitason piiriin kuuluvalla alueella.

Investointiin kohdistuneen avustuksen takaisinperintä toiminnan lopettamisen vuoksi on viranomaista velvoittava säännös, eikä viranomainen voi käyttää sen nojalla harkintavaltaa takaisinperinnässä. Kyseistä pykälää voidaan soveltaa vain investointeihin kohdistuneisiin avustuksiin, joita ovat yrityksen kehittämisavustus ja yrityksen toimintaympäristön kehittämisavustus. Yritystukilain nojalla muihin kehittämistoimenpiteisiin myönnetyt avustukset jäävät soveltamisalan ulkopuolelle. Viranomaista velvoittavaa takaisinperintää on perusteltu lain valmisteluvaiheessa siten, että avustuksella tavoitellut myönteiset vaikutukset, esimerkiksi työpaikat, katoavat hankkeessa tapahtuneiden muutosten seurauksena. Takaisinperintä on perusteltua silloin, kun laissa tai avustuksen myöntöpäätöksessä määritellyn *käyttöajan kuluessa* investoinnissa tapahtuu *muutoksia yritystoiminnassa*.

Ohjelmakaudelle 2014–2020 säädettiin täysin uusi säännös (uusi yritystukilaki 26.2 §) koskien investointiin kohdistuneen avustuksen takaisinperintää. Takaisin perittäväksi määrätään se osuus maksetun avustuksen määrästä, joka saadaan vähentämällä omaisuuden käyttöaikaa vastaava osuus. Muutos perustuu neuvoston asetuksen (EU) N:o 1303/2013 71 artiklaan, jossa säädetään, että jäsenvaltion on perittävä takaisin toimen yhteydessä aiheuttomasti maksetut määrät suhteessa siihen ajanjaksoon, jona vaatimuksia ei ole täytetty. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että jos tuettua omaisuutta on käytetty vähemmän aikaa kuin laissa tai avustuspäätöksessä on määrätty, takaisinperinnässä vähennetään jo toteutunut käyttöaika. Kyseinen säännös soveltuu esimerkiksi tuetun omaisuuden myyntiin. Konkurssitapaukset on rajattu säännöksen soveltamisalueen ulkopuolelle. Takaisinperinnän kohtuullistamisen tarvetta aiemmasta vähentää se, että nyt investointiin kohdistuneen

avustuksen takaisinperinnässä huomioidaan takaisin perittävää määrää alentavasti omaisuuden jo toteutunut käyttöaika.<sup>685</sup>

## 2 Omaisuuden käyttöaika koskevien pysyvyyssäännöksiä vaikutus takaisinperinnän määräaikaan

Avustuksen vastaanottamisella asetetaan tuensaajalle velvoite ylläpitää avustuksen kohteena olevaa toimintaa tietyn määräajan. Omaisuuden käyttöaika perustuu yritystukilain ja uuden yritystukilain 19.2 §:ään. Käyttöaika on pienten ja keskisuurten yritysten avustuksen kohteena olevan omaisuuden osalta *kolme* vuotta ja muiden avustuksen saajien osalta *viisi* vuotta avustuksen viimeisen erän maksamisesta. Eri-tyisestä syystä avustuksen myöntävä viranomainen voi asettaa omaisuuden käyttöajaksi enintään *kymmenen* vuotta.<sup>686</sup>

Takaisinperintäpäätöksen tekemiseen käytetyn ajan lisäksi yritystukilain 29.2 §:ssä säädetään siitä ajasta, jonka kuluessa avustuksen ja sille laskettavan koron takaisinperintään on mahdollista ryhtyä: Avustuksen, sille maksettavan koron<sup>687</sup> tai viivästyskoron<sup>688</sup> takaisinperintään ei saa enää ryhtyä, kun kymmenen vuotta on kulunut avustuksen viimeisen erän maksamisesta. Jos takaisin perittävää avustusta koskee yritystukilain 19.2 §:ssä säädetty omaisuuden käyttöaika, kymmenen vuoden määräaika lasketaan tämän ajan päättymisestä.

Seuraavassa taulukossa 12 on esitelty ohjelmakaudella 2007–2013 maksettujen yritystukien hankemäärät toimenpideohjelmittain sekä hyväksytyt kokonaiskustannukset, jotka kohdistuvat kyseisiin hankkeisiin.

Taulukossa 13 esitellään ohjelmakaudelta 2007–2013 lukumäärä hankkeista, joihin on kohdistunut takaisinperintä, sekä näihin hankkeisiin liittyvät tiedot siitä, kuinka paljon hankkeisiin on maksettu tukea ELY-keskuksittain ja kuinka paljon maksetuista tuista on määrätty takaisin perittäväksi.

---

685 HE 174/2013 vp, s. 27–28.

686 Ohjelmakautta 2000–2006 koskevassa yritystukilaissa (1068/2000) investoinnin käyttöaika oli yrityksen koosta riippumatta viisi vuotta. Ohjelmakaudella 2007–2013 pienyrityksien saama huojennus kolmeen vuoteen oli positiivinen kehitys aiempaan lakiin verrattuna. Suurin osa yritystuen saajista on pieniä yrityksiä, joiden toiminnalle viiden vuoden tuetun investoinnin käyttöaika on epätarkoituksenmukaista. Samalla yhtenäistettiin EU:n rakennerahastoja koskevat säännökset kansalliseen lakiin, joiden mukaan pieniä yrityksiä voi koskea kolmen vuoden käyttöaika. (HE 162/2006 vp, s. 28.)

687 Valtionavustuslaki (688/2001) 24 §: ”Valtionavustuksen saajan on maksettava palautettavalle tai takaisin perittävälle määrälle valtionavustuksen maksupäivästä korkolain (633/1982) 3 §:n 2 momentin mukaista vuotuista korkoa lisätynä kolmella prosenttiyksiköllä.”

688 Valtionavustuslaki (688/2001) 25 §: ”Jos takaisin perittävää määrää ei makseta viimeistään valtionapuviranomaisen asettamana eräpäivänä, sille on maksettava vuotuista viivästyskorkoa korkolain 4 §:n 3 momentissa tarkoitetun korkokannan mukaan.”

Taulukko 12 Maksetut EAKR-yritystuet ohjelmakaudella 2007–2013<sup>689</sup>

Maksetut EAKR-yritystuet ohjelmakaudella 2007–2013						
	Hanke kpl	Maksettu avustus EAKR+valtio	Kunnan avustus	Muu julkinen avustus	Yksityinen rahoitus	Hyväksytyt kustannukset
Etelä-Suomi	991	61 374 656	2 038 259	0	242 650 557	306 063 472
Itä-Suomi	1 953	260 510 391	1 623 177	279 407	686 565 443	948 978 418
Länsi-Suomi	1 555	107 546 213	3 592 378	156 045	338 190 869	449 485 505
Pohjois-Suomi	2 561	179 336 726	10 038 119	46 329	499 309 063	688 730 237
<b>Kaikki yhteensä</b>	<b>7 060</b>	<b>608 767 986</b>	<b>17 291 933</b>	<b>481 781</b>	<b>1 766 715 932</b>	<b>2 393 257 632</b>

Myöntöpäivä 1.1.2007–30.6.2014

Maksupäivä 1.1.2007–9.10.2018

Taulukko 13 EAKR-yritystukien takaisinperinnät ohjelmakaudella 2007–2013<sup>690</sup>

EAKR-yritystukien takaisinperinnät ohjelmakaudella 2007–2013			
	Kpl	Maksettu tuki	Takaisin perittäväksi määrätty tuki
Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus	4	584 227	356 471
Etelä-Savon ELY-keskus	25	3 751 209	780 349
Hämeen ELY-keskus	3	17 317	18 448
Hämeen ELY-keskus	11	696 227	429 386
Kaakkois-Suomen ELY-keskus	5	418 132	80 225
Kaakkois-Suomen ELY-keskus	12	1 211 770	539 541
Kainuun ELY-keskus	19	3 268 605	277 724
Keski-Suomen ELY-keskus	18	1 314 511	361 305
Lapin ELY-keskus	26	2 959 275	2 866 497
Pirkanmaan ELY-keskus	8	273 161	95 320
Pohjanmaan ELY-keskus (LS)	5	167 816	3 509
Pohjanmaan ELY-keskus (PS)	11	1 617 057	752 611
Pohjois-Karjalan ELY-keskus	21	2 106 807	1 087 070
Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus	89	11 965 672	2 692 085
Pohjois-Savon ELY-keskus	28	11 060 115	5 561 252
Satakunnan ELY-keskus	9	247 193	20 613
Varsinais-Suomen ELY-keskus	4	910 275	564 232
<b>Yhteensä</b>	<b>298</b>	<b>42 569 369</b>	<b>16 486 638</b>

Myöntöpäivä 1.1.2007–9.10.2018

Maksupäivä 1.1.2007–31.12.2014

689 TEM/Yritti-raportointijärjestelmä 9.10.2018.

690 TEM/Yritti-raportointijärjestelmä 9.10.2018.

EAKR-yritystukihankkeita rahoitettiin eniten Pohjois-Suomessa: yhteensä 2 561 kpl. Vastaavasti takaisinperintä kohdistui määrällisesti eniten Pohjois-Suomessa myönnettyihin hankkeisiin eli 126 hankkeeseen, joka on noin 42 %:a kaikista Suomessa takaisin perityistä hankkeista.

Koko Suomessa takaisinperintä kohdistui 298 hankkeeseen ohjelmakaudella 2007–2013. Takaisin perittäväksi määrättiin noin 16,5 miljoonaa euroa. Koska 298 hankkeelle maksettiin tukea yhteensä noin 42,6 miljoonaa euroa, takaisinperintä kohdistui 39 %:iin maksetuista tuista. EAKR-yritystukiin myönnettiin koko Suomessa rahoitusta yhteensä 609 miljoonaa euroa. Koska takaisinperintä on kohdistunut 16,5 miljoonaan euroon, se kohdistui vain 2,7 %:iin maksetuista tuista. Huomioitavaa on, että kyseinen tilanne muuttuu koko ajan, koska viranomaisen velvollisuutena on periä takaisin tukikelvottomat kustannukset taulukossa 14 esiteltyjen määräaikojen mukaisesti.

Takaisin perityistä hankkeista kuusi oli työ- ja elinkeinoministeriön myöntämiä hankkeita, koska avustuksen perusteena olevien menojen määrä oli ylittänyt neljä miljoonaa euroa. Näistä suurhankkeista vain yhteen kohdistui koko hanketta koskeva takaisinperintä. Viiden muun osalta takaisin perittävät määrät vaihtelivat muutamista kymmenistä euroista kahteen tuhanteen euroon. Takaisin perittävät määrät ovat olleet suhteellisen vähäisiä, kun määriä verrataan siihen, että maksetut tuet vaihtelivat suurhankkeissa 400 000 eurosta 2,2 miljoonaan euroon. Tästä voidaan päätellä, että suurhankkeisiin kohdistuvat takaisinperinnät koskevat vain hyvin pientä osaa maksetuista tuista.

Takaisinperintä kohdistui kokonaisuudessaan maksettuun tukeen 81 hankkeessa. Tällöin takaisin peritty määrä oli vähintään maksetun tuen suuruinen tai ylitti maksetun tuen, jolloin takaisin perittyyn määrään oli kohdistettu korkokuluja. Investointeihin kohdistuvat takaisinperinnät toiminnan lopettamisen takia ja erityisesti konkurssit ovat huomattavan suuri osuus takaisinperintään johtaneista syistä.

Taulukossa 14 esitellään EU- ja kansallisten säännösten mukaiset pysyvyyssääntöä ja takaisinperintää koskevat määräajat ohjelmakausilta 2007–2013 ja 2014–2020.

*Taulukko 14 Pysyvyyssäännön ja takaisinperinnän määräajat*

	EU	Säädös	Kansallinen	Säädös
	vuotta		vuotta	
Pysyvyyssääntö 2007–2013	3/5	Yleisasetus (EY) N:o 1083/2006 57 art.	3/5/10	Yritystukilaki (1336/2006) 19 §
Pysyvyyssääntö 2014–2020	3/5/10	Yleisasetus (EU) N:o 1303/2013 71 art.	3/5/10	Yritystukilaki (9/2014) 19 §
Takaisinperintä, pysyvyyssääntö	–		10+3/5/10	Yritystukilaki (1336/2006) 29 §, (9/2014) 30 §
Takaisinperintä muilla perusteilla	–		10	Yritystukilaki (1336/2006) 29 §, (9/2014) 30 §
Laiton valtiontuki		10 Menettelytapa-asetus (EY) N:o 659/1999 15 art.		

Investointiin myönnetyn avustuksen kohteena olevan omaisuuden käyttöaika on kolme tai viisi vuotta. Erityisestä syystä viranomainen voi määrätä omaisuuden käyttäjäksi kymmenen vuotta. Takaisinperintään voidaan ryhtyä näin ollen kymmenen vuoden kuluessa tämän määräajan päättymisestä. Käytännössä tämä tarkoittaa, että jos esimerkiksi avustuspäätöksessä investoinnin käyttäjäksi on asetettu viisi vuotta, takaisinperintään voidaan ryhtyä viidentoista vuoden kuluessa tuen viimeisen erän maksamisesta<sup>691</sup>. Takaisinperintä voidaan aloittaa enintään 20 vuoden kuluessa hankkeen viimeisen erän maksamisesta, jos omaisuuden käyttäjäksi on määritelty kymmenen vuotta. Tämä on huomattavan pitkä aika tuensaajan kannalta.

Investointien käyttöaikaa koskevat kansalliset säännökset on johdettu EU-säännöksistä. Ohjelmakaudella 2007–2013 voimassa olleen yleisasetuksen 57 artiklan mukaan aiheettomasti maksetut määrät oli perittävä takaisin, jos rakennerahastoista rahoitettuun infrastruktuuri- tai tuotannolliseen investointiin kohdistuu viiden vuoden tai jäsenvaltioiden päätöksellä pk-yritysten ylläpitovelvollisuuden alaisten investointien osalta kolmen vuoden kuluessa sellaisia huomattavia muutoksia, jotka johtuvat infrastruktuurin omistussuhteissa tapahtuneista muutoksista tai tuotanto-toiminnan lopettamisesta ja jotka vaikuttavat hankkeen luonteeseen tai täytäntöönpanon edellytyksiin tai jotka hyödyttävät aiheettomasti jotakin yritystä tai julkista yhteisöä<sup>692</sup>. Tämä EU-lainsäädännön takaisinperintänormi sisälsi kolmen ja viiden vuoden määräajat tuetun investoinnin käyttäjästä. Sen sijaan EU-säännökset eivät velvoittaneet missään tilanteessa ohjelmakautena 2007–2013 kymmenen vuoden käyttöaikaa.

Ohjelmakautta 2014–2020 koskevan yleisasetuksen 71 artiklassa säännellään toimien pysyvyydestä. Asiallisesti se sisältää aiempaa ohjelmakautta 2007–2013 koskevan yleisasetuksen 57 artiklan mukaisen takaisinperintäsäännöksen. Infrastruktuuri- tai tuotannollisia investointeja koskevana käyttöaikana sovelletaan yleisesti viisi vuotta, mutta jäsenvaltion päätöksellä aikaa voidaan lyhentää kolmeen vuoteen. Näiden lisäksi yleisasetuksen 71 artiklaan tehtiin kaksi merkittävää lisäystä.

Uutena takaisinperintävelvoitteena säädetään, että infrastruktuuri- tai tuotannollisia investointeja käsittävän toimen on maksettava rakennerahastosta saatu rahoitusosuus takaisin, jos tuotannollinen toiminta siirretään *unionin ulkopuolelle* kymmenen vuoden kuluessa loppumaksun suorittamisesta tuensaajalle, paitsi jos tuensaaja on pk-yritys. Jos rakennerahastoista saatu rahoitusosuus on valtiontukea, kymmenen vuoden ajan sijasta sovelletaan valtiontukisääntöjen mukaista määräaikaa. Tuensaajan velvollisuutena on ilmoittaa mainituista muutoksista rahoittavalle viranomaiselle

---

691 HE 162/2006 vp, s. 33; HE 174/2013 vp, s. 28.

692 Komissio on antanut Euroopan unionin alueellisia valtiontukia koskevat suuntaviivat vuosille 2007–2013 (2006/C 54/08), jonka 40 kohdan mukaan investoinnilla tulee olla todellinen ja kestävä vaikutus aluekehitykseen, mikä tulee varmistaa investoinnin pysyvyydellä tietyn määräajan investoinnin toteuttamisen jälkeen.

kymmenen vuoden ajan hankkeen viimeisen maksuspäätöksen jälkeen. Tällä muutoksella on haluttu parantaa toimien pysyvyyttä EU:n alueella, jotta tuetut investoinnit ja niistä saatavat vaikutukset pysyvät tietyn käyttöajan tukialueella.

Toiseksi investointien takaisinperintään liittyen tehtiin seuraava lisäys: ”Jäsenvaltion on perittävä takaisin toimen yhteydessä aiheuttomasti maksetut määrät suhteessa siihen ajanjaksoon, jona vaatimuksia ei ole täytetty.” Kyseinen säännös johdettiin uuden yritystukilain 26.2 §:ään. Investointiin kohdistuneen toiminnan lopettamisen vuoksi takaisinperintä koskee vain sitä osuutta avustuksen määrästä, joka saadaan vähentämällä omaisuuden toteutuneesta käyttöajasta pysyvyyssäännöksen mukainen käyttöaika. Tämä EU-lainsäädännöstä lähtenyt uudistus voidaan katsoa olevan merkittävä huojennus takaisinperintämenettelyn tiukkaan sääntelyyn. Kuten tässä tutkimuksessa todetaan, niin yritystukien takaisinperintää kohtuullistetaan lähes poikkeuksetta vain korkojen osalta. Oikeuskäytännössä asiaan tultaneen ottamaan kantaa myöhemmin, mutta tällä hetkellä vaikuttaa siltä, että yhtään kyseiseen säännökseen liittyvää oikeustapausta ei ole.

Kansalliseen lakiin on säädetty viranomaisen mahdollisuudesta määrätä erityisesti syystä käyttöajaksi enintään kymmenen vuotta. Kansallinen lainsäädäntö asettaa siten tiukemmat ehdot avustuksen käytölle. Perusteet tähän johtuvat valtionavustuslain 13 §:stä, jonka mukaan omaisuuden käyttöajaksi saadaan määrätä enintään kymmenen vuotta valtionavustuksen tai sen viimeisen erän maksamisesta. Tästä näkökulmasta yritystukilain säännös on perusteltu, koska yritystuet kuuluvat yhtenä osana valtiontukiin.

Tuensaajan näkökulmasta kyse on kohtalaisen pitkästä käyttöajasta. Tuenhakijan tulisi huomioida käyttöajan pituus jo tuen hakemisvaiheessa ja arvioida yrityksen mahdollisuus sitoutua siihen, jotta myöhemmin välttyttäisiin takaisinperinnältä ja korkoseuraamuksilta. Kymmenen vuoden käyttöaika voidaan määrätä vain erityisesti syystä, mutta se antaa asiasta päättävälle viranomaiselle laajan harkintavallan. Yritystukilain tai valtionavustuslain valmistelutöissä sen paremmin kuin hallintoviranomaisen ohjeissakaan asiaa ei ole perusteltu laajasti. Lähinnä kymmenen vuoden käyttöaika voi tulla kyseeseen tapauksissa, joissa on vaarana, että tuensaaja ottaa esimerkiksi omaan käyttöön tuen kohteena olleen investoinnin. Rakennusinvestointien osalta pidempi käyttöaika voi olla peruteltua esimerkiksi matkailuhankkeissa, joissa investointia on mahdollista käyttää sekä yritys- että yksityiskäytössä. Teollisuushalleihin tai vastaaviin toimitiloihin liittyvissä investoinneissa riski omaisuuden käyttötarkoituksen muutoksesta käyttöajan jälkeen on vähäisempi. Hankkeen rahoittajaviranomainen voi kuitenkin arvioida tapauskohtaisesti käyttöajan pituudeksi viidestä kymmeneen vuotta.

Ohjelmakaudella 2014–2020 voimassa olevan uuden yritystukilain 30.2 §:ssä säädetään takaisinperinnän määräajasta vastaavasti kuin edellisellä ohjelmakaudella. Investointien käyttöaikaa koskevat säännökset ovat myös vastaavat. Sen sijaan uuteen yritystukilakiin (30.3 §) lisättiin epäselvyyksien poistamiseksi maininta, että

takaisinperintäpäättös voidaan tehdä kymmenen vuoden määräajan jälkeenkin, jos Euroopan unionin lainsäädännössä sitä edellytetään.

EU:n takaisinperintäsäännökset eivät aseta takaisinperintäpäättökselle määräaikaa, vaan ne velvoittavat jäsenvaltion perimään takaisin tukikelvottomat kustannukset<sup>693</sup>. Normihierarkiasta johtuen EU:n säännös syrjäyttää kansallisen säännöksen normien ristiriitatilanteissa eikä kansallista lainsäädäntöä voida soveltaa EU-lainsäädännön vastaisesti. Tästä johtuen EU-osarahoitteinen yritystuki voidaan periä takaisin kansallisen määräajan jälkeenkin.

### 3 Toiminnan muutoksesta johtuva takaisinperintä

Tukilainsäädäntö pohjautuu lähtökohtaan, jonka mukaan avustuksen tulee hyödyntää nimenomaisesti sitä hanketta tai toimea, jota varten avustus on myönnetty. Avustuksen käyttäminen tuettuun toimintaan johtaa taas sellaisiin vaikutuksiin, joita avustuksen myöntämisellä tavoitellaan, kuten työllisyyteen. Jos ne tavoitteet, joiden edellytyksenä hankkeeseen on myönnetty avustusta, eivät toteudu, arvioitavaksi tulee tuen mahdollinen takaisinperintä. Yritystuen takaisinperintä jakaantuu velvoittavaan ja harkinnanvaraiseen takaisinperintään. Tässä luvussa käsitellään investointeihin kohdistuvaa pakollista takaisinperintää, johon viranomaisella on velvollisuus ryhtyä yritystukilain ja uuden yritystukilain 26 §:n nojalla.

Tukea saaneen yrityksen toiminta voi loppua hyvin monesta syystä. Toiminnan lopettamiseen voivat johtaa pakottavat syyt, esimerkiksi liiketaloudelliset vaikeudet tai konkurssiin ajautuminen. Yrittäjä voi myös lopettaa yritystoiminnan omasta halustaan. Lähtökohtaisesti mitkään syyt eivät vapauta avustuksen saajaa takaisinperinnältä, jos avustuksen kohteena oleva toiminta loppuu, koska avustuksen saamisen edellytyksenä on ollut tuetun toiminnan jatkaminen yritystukilaisissa säädetyn ja avustuspäätöksessä hankekohtaisesti määritellyn ajan.<sup>694</sup> Edes

---

693 Ohjelmakaudella 2007–2013 voimassa olleen yleisasetuksen (EY) N:o 1083/2006 98 artiklan mukaan jäsenvaltion on tehtävä tarpeelliset rahoitusoikaisut, jotka liittyvät toimissa tai toimenpideohjelmissa havaittuihin yksittäisiin tai järjestelmällisiin sääntöjenvastaisuuksiin. Jäsenvaltion tekemät oikaisut käsittävät toimenpideohjelman julkisen rahoitusosuuden peruuttamisen joko kokonaan tai osittain. Jäsenvaltion on otettava huomioon sääntöjenvastaisuuksien luonne ja vakavuus sekä niistä rahastolle aiheutunut taloudellinen tappio. Vastaava säännös ohjelmakaudella 2014–2020 on yleisasetuksen (EU) N:o 1303/2013 143 artiklassa.

694 Merikoski on käsitellyt jo vuonna 1938 valtionavustusten takaisinperimistä tilanteissa, joissa avustuksen saaja lopettaa toimintansa tai luopuu toimimasta aikaisemman valtionavustuksella tuetun tarkoituksensa hyväksi. Tällöin toimintaa avustuksen tarkoituksen toteuttamiseksi on harjoitettu, vaikkakin lyhyen aikaa. Merikosken mukaan takaisinperintä toiminnan lakatessa on mahdollista vain, jos asiasta on säädetty erityislainsäädännössä tai jos avustuspäätös sisältää avustuksen käyttöön liittyvän ehdon. (*Merikoski* 1938, s. 236–237.) Tämä periaate on edelleen voimassa nykyisessä yritystukien takaisinperintämenettelyssä.



yrittäjien saajasta johtumattomat syyt, kuten taloudellinen epäonnistuminen yleisen talouskehityksen vuoksi, eivät ole peruste takaisinperinnästä luopumiselle. Tuensaaja kantaa vastuun toiminnan jatkumisesta lainsäädännössä tai avustuspäätöksessä asetetun ajan.

*KHO 11.1.2017 T 60.* ELY-keskus oli päättänyt periä takaisin investointi- ja kehittämistuet, koska tuen kohteena ollut yritystoiminta oli lopetettu ennen asiaan sovellettavan maaseudun kehittämiseen myönnettyistä tuista annetun lain (1443/2006) 24 §:n 2 momentissa tarkoitettua määräaika. KHO:n mukaan merkitystä asian arvioinnissa ei ole sillä, että tuensaajan antaman selvityksen mukaan tuen avulla kehitetyt ja hankitut ICT-järjestelmät ovat jääneet yrityskaupan jälkeen tuensaajan hallintaan ja että tuensaaja on muun ohella myynyt tuen avulla kehitettyjä tuotannonohjauspalveluja sopimuksen perusteella yrityskaupan toiselle osapuolelle. Koska tukipäätösten mukaan investointi- tai kehittämistukea ei ole myönnetty tuensaajayhtiölle tuen avulla kehitetyn järjestelmän myymiseksi tai vuokraamiseksi toiselle yritykselle, tuensaajayhtiön myynnin jälkeisen yritystoiminnan ei voida enää katsoa olevan tukipäätösten mukaista kehittämistukilaissa edellytetyllä tavalla. KHO katsoi, että edellä mainituilla perusteilla ELY-keskus on voinut kehittämistukilain 45 §:n 1 momentin nojalla periä tuensaajalta takaisin sille maksetut investointi- ja kehittämistuet.

Takaisinperintä kohdistuu koko investointiin kohdistuneeseen avustukseen, kun avustuksen saaja lopettaa toimintansa kokonaan tai asetetaan konkurssiin toiminnalle asetetun käyttöajan kuluessa. Toiminnan loppuessa kokonaan ei ole epäselvyyttä siitä, kuuluuko avustettava toiminta takaisin perittäväksi vai ei. Viranomaisella on velvollisuus aloittaa takaisinperintämenettely jo siinä vaiheessa, kun yritys asetetaan konkurssiin. Tällöin takaisinperintä valvotaan normaalissa konkurssimenettelyssä. Jos konkurssi raukeaa varojen puutteeseen, takaisinperintää jatketaan ulosottomenettelyssä.

Joissakin tapauksissa konkurssiin asetettu yritys saa toiminnalleen jatkajan. Tällaisissa tilanteissa takaisinperintä on epäselvästi säännelty. Kyseessä voi olla tällöin toiminnan jatkaminen toisen yrittäjän toimesta joko entisenlaisena tai suppeampana. Konkurssi ei ole kuitenkaan luonteeltaan yritystukilaissa tarkoitettu toiminnan tai omaisuuden omistus- tai hallintaoikeuden luovuttaminen toiselle. Konkurssilain (120/2004) 1 §:n mukaan konkurssi on velallisen kaikkia velkoja koskeva maksukyvyttömyysmenettely, jossa velallisen omaisuus käytetään konkurssisaatavien maksuun. Konkurssin tarkoituksen toteuttamiseksi velallisen omaisuus siirtyy konkurssin alkaessa velkojien määräysvaltaan. Kyseessä on ns. pakkotäytäntöönpano, jossa avustuksen saajan tilalle tulee konkurssipesä, jonka ensisijaisena tehtävänä on turvata saatavat velkojille eikä avustuksen kohteena olevan toiminnan luovuttaminen.

Toiseksi yritystukilain mukaan vain avustuksen saaja voi luovuttaa avustuksen kohteena olevan toiminnan tai omaisuuden toiselle eikä konkurssitilanteessa avustuksen saajalla ole omaisuuden määräämisoikeutta. Kolmanneksi yritystukilaki velvoittaa perimään avustuksen takaisin konkurssitilanteissa. Takaisinperinnästä luopumiselle ei ole välttämättä perusteita, vaikka avustettavaa toimintaa jatkettai-siinkin konkurssin jälkeen. Avustuksen saajan on nähdäkseni konkurssitilanteissa erittäin vaikea vedota menestyksellisesti yritystukilain ja uuden yritystukilain 26 §:n mukaiseen tuetun toiminnan jatkamiseen toisen toimesta takaisinperinnän välttämiseksi.

Poikkeuksellisesti avustuksen takaisin perimättä jättäminen joko kokonaan tai osittain voi tulla harkittavaksi tilanteissa, joissa avustuksen kohteena oleva toiminta tai omaisuus on siirretty ennen konkurssiin asettamista avustettua toimintaa jat-kavalle toiselle avustuskelpoiselle yritykselle. Kyseinen toiminnan tai omaisuuden luovuttaminen ja toiminnan jatkuminen toisen yrityksen toimesta tutkitaan tarkoin viranomaisen selvitysmenettelyssä.<sup>695</sup> Huomioitavaa on, että viranomainen tekee tällöin takaisinperimättäjättämispäätöksen harkintavaltansa pohjalta eikä avustuk-sen saajalla ole subjektiivista oikeutta vaatia takaisinperinnästä luopumista ennen konkurssiin asettamista.

Yrityksen toiminnan muutokseen voivat johtaa yrityssaneeraus, rekisteristä pois-taminen tai selvitystilaan asettaminen. Yritystukilain takaisinperintäperusteissa ei ole mainittu kyseisiä tapauksia erikseen. Konkurssi on ainoa nimeltä mainittu syy, joka johtaa takaisinperintään. Rekisteristä poistaminen<sup>696</sup> tarkoittaa käytännössä sitä, että yrityksen toiminta loppuu, koska se ei voi enää hankkia oikeuksia tai tehdä sitoumuksia. Selvitystilaan<sup>697</sup> asettamisen lähtökohtana on yrityksen toiminnan lopettaminen, jonka vuoksi viranomaisella on velvollisuus käynnistää takaisinperin-tämenettely. Yrityssaneeraushakemuksen vireille tulo tai saneerausmenettelyn aloit-taminen eivät anna yksinomaan aiheutta takaisinperintään. Jos yrityssaneeraus johtaa toiminnan olennaiseen supistamiseen tai toiminnan lopettamiseen, viranomaisen on aloitettava investointiin kohdistuneen avustuksen takaisinperintä.

*KHO:n ratkaisussa 2015:7 oli kyse kielletyn valtiontuen takaisinperinnästä. Komissio oli velvoittanut tuen myöntäneitä viranomaista tekemään takaisin-perintäpäätöksen, jonka se oli tehnytkin. Valittaja vetosi takaisinperintäpäätöksen perusteiden ja määrän lainmukaisuuteen. Oikeudellisesti epäselvää oli, kuinka saatavia tulee arvioida suhteessa yrityssaneeraukseen. KHO katsoi, että takaisinperintäpäätöksen tehnyt viranomainen oli toiminut lainmukai-sesti eikä yrityssaneerauksella ollut vaikutusta takaisinperintään.*

---

695 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2010, s. 78.

696 Osakeyhtiölaki 624/2006 20 luvun 2 §.

697 Osakeyhtiölaki 624/2006 20 luku.

Yrityssaneerauksen vaikutusta tuen takaisinperintään arvioitiin oikeuskäsitellyssä. Tuen myöntänyt viranomainen totesi, että saatavia ei ole voinut ilmoittaa saneerausohjelmassa huomioon otettaviksi saataviksi, koska saatavien takaisinperinnän peruste on syntynyt komission päätöksen myötä vasta saneerausohjelman vahvistamisen jälkeen.

EU-lainsäädäntö ei edellytä avustuksen takaisinperintää konkurssitilanteissa. Yleisasetuksen 57 artiklassa (voimassa olevan 71 artiklassa) säädetään, että takaisinperintää ei sovelleta sellaisiin toimiin, jotka johtuvat tuotantotoiminnan lopettamisesta sellaisen konkurssin seurauksena, joka ei ole petollinen. Kansallinen yritystukilainsäädäntö asettaa näin ollen tiukemman velvoitteen avustuksen takaisinperintään konkurssitilanteissa<sup>698</sup>.

Myöskään valtionavustuslaissa konkurssi ei ole velvoittava takaisinperintäperuste. Viranomainen voi harkintavaltansa rajoissa määrätä valtionavustuksen takaisin perittäväksi, jos valtionavustuksen saaja on joutunut ulosottotoimenpiteen kohteeksi, selvitystilaan, konkurssiin tai saneerausmenettelyyn. Tältä osin yritystukilainsäädäntö asettaa tiukemmat edellytykset avustuksen takaisinperinnälle kuin yleislakina sovellettava valtionavustuslaki.

Kun yritystukea saanut yritys ajautuu yrityssaneeraukseen, tulee arvioitavaksi se, onko saneerausmenettely toteutettu EU-valtiontukisäännöksen mukaisesti. Kansallisen tuomioistuimen hyväksymä velkasaneeraus ei poista kielletyn valtiontuen riskiä. Kansallisen tuomioistuimen on huomioitava EU:n valtiontukia koskevat säädökset sekä EU-tuomioistuimen voimassa oleva oikeuskäytäntö. Varsinaisia yrityssaneeraustilanteita koskevia valtiontukisäännöksiä ei ole annettu EU-lainsäädännössä. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on sen sijaan käsitelty yrityssaneerauksessa ilmeneviä valtiontukia.

Komissiolle tehtiin vuonna 2004 kantelu väitetystä sääntöjenvastaisesta valtiontuesta, jonka perusteella komissio aloitti muodollisen tutkintamenettelyn slovakialaisessa yrityksessä. Komission antamasta kielletyn valtiontuen päätöksestä alkoi 13 vuotta kestänyt oikeudenkäyntiprosessi. Komissio pysytteli koko prosessin ajan alkuperäisessä päätöksessään, että kyseessä on yhteismarkkinoille soveltumaton valtiontuki, joka on perittävä takaisin. Myös Slovakian viranomaisten kanta oli se, että toimenpide on valtiontukea. Tätä ei yksinkertaisesti vain ollut huomioitu velkasaneerausmenettelyssä. Oikeudenkäynneissä kyseessä on ollut erityisesti yksityinen toimija -arviointiperusteiden soveltaminen kyseiseen tapaukseen. Komissio päätteli,

---

698 Ohjelmakautta 2000–2006 koskevassa yritystukilaissa takaisinperinnästä voitiin luopua, kun toiminta oli loppunut pakottavasta syystä. Konkurssin katsottiin olevan tällainen peruste takaisinperinnästä luopumiseen. Tällöin kansallinen sääntely vastasi EU:n takaisinperintäsäännöksiä. Ohjelmakauden 2007–2013 yritystukilakia muutettiin siltä osin, että konkurssi katsotaan pakottavaksi takaisinperintäperusteeksi. Ohjelmakautta 2014–2020 koskeva yritystukilaki ei tuonut tähän muutosta. Kansallinen lainsäädäntö asettaa näin ollen tiukemmat takaisinperintäperusteet kuin EU-lainsäädäntö.

että yksityinen toimija -arviointiperusteen edellytykset eivät olleet täyttyneet ja että Slovakian tasavalta oli myöntänyt yritykselle edun, jota tämä ei olisi voinut saada markkinaolosuhteissa.

Asia T-11/07, *Frucona Košice a.s. v. komissio*. Slovakian valtio oli asettanut yrityksen yrityssaneeraukseen, jossa velkojat sopivat luopuvansa 65 %:sta saatavistaan, jos yritys itse sitoutuisi maksamaan 35 %. Suurin velkoja oli valtio 99 %:n velkaosuudella. Komissiolle tehdyn kantelun seurauksena alettiin tutkia tarkemmin menettelyä, jossa havaittiin, että velkajärjestelyn kohteena olevissa veloissa oli kyse valtiontuesta yrityksen hyväksi. Konkurssimenettely olisi todennäköisesti johtanut velkojien kannalta parempaan lopputulemaan kuin velkasaneeraus, joten komissio määräsi tuen takaisin perittäväksi. Unionin yleinen tuomioistuin ei muuttanut komission päätöstä. Yritys teki valituksen unionin tuomioistuimeen, joka kumosi yleisen tuomioistuimen ratkaisun ja palautti sille asian uudelleen käsiteltäväksi (C-73/11 P, *Frucona Košice a.s. v. komissio*). Koska komissio ei ollut huomionnut konkurssimenettelyn kestoa yksityinen toimija -arviointiperustetta tarkastellessaan, unionin tuomioistuin totesi, että komissio oli tehnyt ilmeisen arviointivirheen tai että siltä osin se ei ollut perustellut alkuperäistä päätöstä riittävän oikeudellisesti. Komissio antoi vuonna 2013 uuden päätöksen paikatakseen unionin tuomioistuimen mainitsemat puutteet, minkä jälkeen unionin yleinen tuomioistuin totesi perustellulla määräyksellä (T-11/07 RENV, *Frucona Košice a.s. v. komissio*), ettei alkuperäisen päätöksen kumoamiskanteesta ollut enää tarpeen lausua. Tämän seurauksena yritys kiisti edelleen kyseessä olevan toimenpiteen valtiontueksi ja vaati päätöksen kumoamista uudelleen unionin yleisessä tuomioistuimessa. Unionin yleinen tuomioistuin kumosi valituksenalaisella tuomiolla (T-103/14, *Frucona Košice a.s. v. komissio*) komission tekemän päätöksen, josta komissio valitti unionin tuomioistuimeen. Unionin tuomioistuin hylkäsi komission valituksen kokonaisuudessaan (C-300/16 P, *komissio v. Frucona Košice a.s.*).

Huomioitavaa on, että komissiolla on valtiontuissa laaja ja yksinomainen vastuu tukien yhteismarkkinoille soveltuvuuden arvioinnissa. Unionin tuomioistuinten tehtävänä ei ole korvata komission valtiontukien alalla tekemiä monimutkaisia taloudellisia arviointeja omilla arvioinneillaan. Niiden on kuitenkin voitava tarkastaa, perustuvatko nämä arviointit luotettaviin todisteisiin. Käsiteltävässä asiassa unionin yleinen tuomioistuin totesi, että kyseessä olevassa päätöksessä komission velkasaneerausmenettelyn eduista ja haitoista tehdyt päätelmät eivät perustuneet kaikkiin merkityksellisiin tietoihin. Unionin tuomioistuin hylkäsi komission tekemän valituksen ja komission päätös tuli kumotuksi.

Muita muutoksia avustuksen saaneen yrityksen omistusrakenteessa, kuten sulautumista, jakautumista ja osakkeita vastaan tapahtuvaa liiketoimintasiirtoa, ei katsota toiminnan lopettamiseksi, koska avustukseen kohdistuneiden velvoitteiden, kuten

omaisuuden käyttöaikaa koskevan veloitteen, katsotaan siirtyvän toimintaa jatkavalle toimijalle. Tällaiset yritysjärjestelyt eivät siten johda tuen takaisinperintään, elleivät ne johda toiminnan olennaiseen supistumiseen tai avustuksen kohteena olevan toiminnan lopettamiseen.<sup>699</sup>

Jos kyseessä on toiminnan olennainen supistaminen, takaisinperintä kohdistetaan supistumisesta vastaavaan osaan investointiin kohdistuneesta avustuksesta. Koko avustusta ei ole tämän lähtökohdan perusteella tarpeen periä takaisin. Olennaisella toiminnan supistamisella tarkoitetaan esimerkiksi tuetun toiminnan tuotannon tai sen työllistävyyden taikka avustuksen kohteena olevan omaisuuden olennaista vähenemistä<sup>700</sup>. Yritystukilain sanamuodon mukaan vain tuetun toiminnan olennainen supistaminen johtaa takaisinperintään<sup>701</sup>. Näin ollen yritystoiminnan vähäiset muutokset eivät johda tuetun toiminnan takaisinperintään. Yritystoiminnan takaisinperintää arvioitaessa otetaan huomioon vain tuetun toiminnan supistaminen. Sillä ei ole merkitystä tuen takaisinperintään, että yritys supistaa tai lopettaa toimintaansa muulta kuin avustukseen liittyvältä osalta.

Olennaisuuden arviointi jää viranomaisen tehtäväksi ja sisältää hyvin laajan harkintavallan jokaisessa tulkintatilanteessa sovellettavaksi. Harkittavaksi tulee ensisijaisesti se, supistuuko avustettava toiminta niin paljon, ettei siihen olisi alun perinkään voinut myöntää tukea. Tällöin hanke olisi ollut niin suppea tai vähämerkityksellinen, etteivät tuetun toiminnan edellytykset olisi täyttyneet. Viranomaisen on perittävä avustus takaisin joko kokonaan tai osittain esimerkiksi avustuksen saajan myydessä avustuksen kohteena olevat koneet tai laitteet joko kokonaan tai osan niistä, jolloin avustetun toiminnan on katsottava olennaisesti supistuneen tai loppuneen kokonaan.

Avustuksen saaja voi välttyä avustuksen takaisinperinnältä, jos toimintaa jatketaan joko samalla tukialueella tai sellaisella tukialueella, jossa avustustukiprosentti on vastaava kuin avustuspäätöksessä. Avustusta ei määrätä perittäväksi takaisin tilanteissa, joissa avustuksen saaja myy avustuksen kohteena olleen omaisuuden mutta

---

699 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2010, s. 76–77; *HE 174/2013 vp*, s. 25.

ELY-keskus jätti yritystuen perimättä takaisin, koska tukea saanut yhtiö jakautui EVL 52 c §:n tarkoittamalla tavalla kiinteistöyhtiöksi ja tuotantotoimintaa jatkavaksi yhtiöksi. Tuen saanut yhtiö jatkoi tuen myöntämisen perusteena ollutta liiketoimintaa jatkavassa yhtiössä. Yritysjärjestelyn jälkeen tukipäätöksen ehdot velvoittivat vastaanottavaa yhtiötä jakautumisesta alkaen. (*POSELY/526/02.00.01/2001*.)

700 *HE 162/2006 vp*, s. 32.

ELY-keskuksen tekemässä takaisinperintäpäätöksessä (*POSELY/1531/02.00.01/2013*) yrityksen kehittämisavustusta saanut yritys oli lopettanut toimintansa ja myynyt pääosan avustuksen kohteena olleista investoinneista kolmen vuoden kuluessa avustuksen viimeisen erän maksamisesta. Vaikka toimintaa jatkettiin osin toisella tukialueella, kyseessä oli toiminnan supistaminen olennaisesti. Tämän perusteella ELY-keskus teki takaisinperintäpäätöksen yritystukilain 26 §:n nojalla.

701 Kansallinen takaisinperintäsäännös on johdettu yleisasetuksen 57 artiklasta, jossa säädetään, että toiminnan huomattavat muutokset johtavat tuen takaisinperintään.

hankkii luovutetun omaisuuden tilalle uutta vastaavan omaisuuden. Jos avustettava toiminta tai omaisuus siirretään toisen tukialueen piiriin, jossa avustusta voitaisiin myöntää vähemmän kuin alkuperäisessä avustuspäätöksessä, takaisinperintä tulee sovellettavaksi myönnetyn avustuksen ja siirron kohteena olevalla alueella myönnettävissä olevan avustuksen erotukseen. Esimerkiksi tukialueella 1 pieni yritys on saanut tukea 35 % koneen hankintaan, joka siirretään tukialueelle 2, jossa tukiprosentti on 25, kun yritys siirtää koneen toiselle paikkakunnalle tuetun toiminnan käyttöajan kuluessa. Takaisin perittäväksi tulee tuki-intensiteettien välinen erotus eli 10 % avustuksen määrästä. Tämän lisäksi avustuksen saajan on maksettava palautettavalle määrälle korkoa muuttopäivästä lukien. Toiminnan siirtäminen ulkomaille johtaa aina avustuksen takaisinperintään<sup>702</sup>. Perusteena takaisinperinnälle on, että toiminta siirtyy tukialueen ulkopuolelle.<sup>703</sup>

Avustettavaa toimintaa voidaan jatkaa myös toisen toimesta, kun avustuksen kohteena olevan toiminta tai omaisuus luovutetaan toisen omistukseen, vuokralle tai hallintaan taikka vastaavalla tavalla hyödynnettäväksi. Kun avustettavaa toimintaa jatketaan toisen toimesta, tulee ensiksi arvioitavaksi, jatkuuko toiminta olennaisesti suppeampana kuin avustusta myönnettäessä. Toiseksi toiminnan jatkajan tulee täyttää tukikelpoisuusedellytykset eli kysymys on siitä, olisiko toiminnan jatkajalle myönnetty alun perin tukea. Samalla arvioidaan toiminnan jatkajan yrityskoko luovutetun toiminnan siirtymishetken mukaan. Samalla tukialueella tehty siirtyminen ei johda tuen takaisinperintään, ellei toiminnan jatkaja ole avustuskelpoisuutta vailla oleva suuri yritys tukialueella 3.<sup>704</sup> Kolmanneksi selvitetään, jatkuuko toiminta saman, matalamman vai korkeamman tukitason alueella, jossa tukea on myönnetty. Jos tuettua toimintaa jatketaan samalla tai korkeamman tukitason alueella, takaisinperintään ei ole aihetta. Takaisinperintäarvioinnissa arvioidaan tarkasti luovutetun toimen tosiasiallinen tarkoitus, jonka perusteet tuensaaja on velvollinen esittämään. Viranomainen arvioi harkintavaltansa perusteella, onko toimintaa supistettu olennaisesti, mikä voi johtaa yksistään takaisinperintään<sup>705</sup>.

---

702 HE 162/2006 vp, s. 32.

703 Työ- ja elinkeinoministeriö teki investointituen takaisinperintäpäätöksen, koska tuensaaja oli siirtänyt liiketoimintansa tukialueen ja Suomen rajojen ulkopuolelle. Tällöin tuen ei voida katsoa siirtyvän jatkajalle miltään osin. Tuen takaisinperintää ei voitu kohtuullistaa siinäkään tapauksessa, että toiminnan siirtämistä koskevan päätöksen teki kansainvälinen konserni, johon tuensaaja kuului. (TEM/2881/02.04.02/2010.)

704 Työ- ja elinkeinoministeriö 2010, s. 75.

705 HE 162/2006 vp, s. 32.

Samaa asiaa on pohtinut perustuslakivaliokunta (*PeVL 41/2006 vp*) lausunnossaan hallituksen esityksestä laeiksi maaseudun kehittämiseen myönnettävistä tuista ja maaseudun kehittämiseen liittyvien ohjelmien hallinnoinnista annetun lain muuttamisesta. Tuen käyttöä koskeva omaisuuden luovutuskielto voi olla ongelmallinen perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuudensuojan kannalta. Omaisuudensuoja käsittää paitsi vallan hallita ja käyttää omaisuutta myös vallan määrätä siitä. Sen vuoksi luovutuskielto voi johtaa vilpittömässä mielessä olevan luovutuksen saajan ongelmiin. Vastaava ongelma koskee myös yritystukilain velvoittavaa takaisinperintäsäännöstä omaisuuden luovutuksen yhteydessä.

Tukea ei peritä takaisin, jos kaikki edellytykset avustettavan toiminnan luovuttamiselle ovat olemassa.<sup>706</sup>

Avustuksen saajan on tehtävä kaikista toiminnan muutoksista ilmoitus tuen myöntäneelle viranomaiselle. Vaikka yritystukilain ja uuden yritystukilain 26 § velvoittaa viranomaista perimään takaisin tuen tietyissä laissa luetelluissa tapauksissa, säännös jättää viranomaiselle laajan harkintavallan arvioitaessa toiminnan olennaisia muutoksia ja sitä, peritäänkö tuki takaisin kokonaan vai osittain. Avustuksen saajan näkökulmasta on kyse selkeästä oikeusturvaan liittyvästä ongelmasta. Yritystukilain sanamuoto sinällään on suppea ja sisältää neljä erilaista tapausta, jolloin takaisinperintä tulee sovellettavaksi. Yritystukiasetus ei sisällä takaisinperintää koskevia säännöksiä. Lain esityöt eivät myöskään sisällä juuri enempää lain soveltamiseen liittyviä argumentteja. Asia jää viranomaisen tapauskohtaisesti harkittavaksi.

Hankkeen pysyvyyssäännöksiin mukaan avustuksen saajan on käytettävä tuettua investointia vähintään kolme vuotta ja enintään kymmenen vuotta avustuksen viimeisen erän maksamisesta riippuen yrityskoosta ja viranomaisen erityisestä syystä määräämästä investoinnin käyttöajasta. Tästä syystä voidaan todeta, että avustus on tuensaajan kannalta hyvin epävarma rahoituslähde. Se sitoo avustuksen saajan pitkäksi aikaa käyttämään tuettua investointia, ja toiminnan muutokset voivat aiheuttaa tuen takaisinperinnän korkoineen. Vaikka toiminnan muutokset johtuisivat yritystoimintaan liittyvistä riskeistä, kuten toiminnan tappiollisuudesta tai talouden heikkenemisestä, tuensaaja ei vapaudu takaisinperinnästä, kun kyseessä on toiminnan olennainen muutos. Yritystukipäätös voidaan katsoa ehdolliseksi rahoitukseksi, kunnes investoinnille määrätty käyttöaika on kulunut umpeen. Käyttöajan päättyminen ei luonnollisesti estä sitä, että tämän jälkeenkin takaisinperintä on mahdollista, jos ilmenee muita perusteita tuen takaisinperinnälle.

Tuen takaisinperinnän harkinnanvaraisuudella on toisaalta tukijärjestelmää joustavoittava vaikutus. Viranomainen ei ole sidottu lain tiukkaan sanamuotoon, vaan tapauskohtaisesti harkiten se voi jättää perimättä tuen jopa kokonaan. Myös tuen myöntö- ja maksatusprosessien nopeuteen pystytään vaikuttamaan, kun rahoitus- ja maksatusvaiheessa asiaan liittyvät selvitystoimet ja byrokratia pidetään mahdollisimman vähäisinä. Käänteinen puoli on tuen takaisinperintä, jos hanke osoittautuu jälkikäteen huonoksi tai jos tuen myöntämisen edellytykset muuttuvat. Voidaan ajatella, että viranomaisen ja tuensaajan tietojen vaihto tulisi pitää mahdollisimman avoimena ja joustavana silloin, kun tuensaajan toiminnassa tapahtuu muutoksia. Tällöin vältetään turhien takaisinperintäselvitysten aloittamiselta esimerkiksi

---

706 Merikoski toteaa omaisuuden luovuttamisella olevan paljon käytännön hankaluuksia takaisinperinnän näkökulmasta. Avustuksen kohteen luovuttaminen oikeuttaa aina perimään avustuksen takaisin, mutta jos omaisuutta käytetään luovutuksen jälkeen edelleen samaan tarkoitukseen kuin, mihin avustus on myönnetty, eikä uutta omistajaa sido entistä omistajaa koskenut takaisinmaksuehto, niin siinä tapauksessa takaisinperinnän toteuttaminen voi aiheuttaa ongelmia. (*Merikoski* 1938, s. 246–247.)

tilanteessa, jossa tuetun toiminnan muutoksista ilmoittaa ulkopuolinen tai jossa viranomaisen itse huomaa muutoksia tapahtuneen. Mahdollisimman varhaisessa vaiheessa annettu informaatio viranomaiselle myös jouduttaa mahdollisen takaisinperinnän toteutumista, ja näin korkokustannukset pysyvät minimissä. Toisaalta viranomaisen on syytä painottaa hankkeen rahoitusvaiheessa tuenhakijalle mahdollisten muutosten vaikutuksia yritystukeen.

Voidaan perustellusti ajatella, että toiminnan muutoksista johtuva takaisinperintä tulee tuensaajalle usein yllätyksenä. Yrityksen taloudellinen tilanne voi muuttua hyvin nopeasti yleisen talouskehityksen myötä tai yrityksen toimintaan liittyvien muutoksien, kuten esimerkiksi laitekannan vanhenemisen, takia. Hankkeen rahoitusvaiheessa muutoksien arviointi on hankalaa, usein jopa mahdotonta. Riskin toiminnan jatkumisesta pysyvyyssäännöksiin mukaisesti kantaa tuensaajana ollut yrittäjä. Tässä tapauksessa tuensaaja ei voi vedota luottamuksensuojaan siitä näkökulmasta, että tukilainsäädäntö ja avustuspäätöksessä asetetut ehdot eivät ole olleet tuensaajan tiedossa. Erityisesti harkinnanvarainen takaisinperintä voi aiheuttaa yritystuen saajalle merkittävää epävarmuutta maksatuspäätöksen pysyvyydestä.

#### 4 Takaisinperintä vahinkotapahtuman johdosta

Avustuksen kohteena olevalle investoinnille voi tapahtua myös ennalta-arvaamattomia ja äkillisiä muutoksia, joilla on vaikutusta avustuksen takaisinperintään. Jos avustuksen kohteena oleva omaisuus tuhoutuu tai vahingoittuu laissa tai avustuspäätöksessä määriteltynä käyttöaikana, viranomaisen on määrättävä avustuksen maksaminen lopetettavaksi tai määrättävä mahdollisesta vakuutuskorvauksesta tai muusta korvauksesta takaisin perittäväksi määrä, joka vastaa avustuksen osuutta omaisuuden alkuperäisestä hankintamenoista<sup>707</sup>. Takaisinperinnältä voidaan välttyä, jos avustuksen saaja hankkii tuhoutuneen omaisuuden tilalle uutta vastaavan omaisuuden. Uutta omaisuutta koskevat samat avustuspäätöksen ehdot kuin alkuperäistä omaisuuttakin.<sup>708</sup>

Vahinkotapahtumaa ei ole mainittu erikseen takaisinperintään johtavana perusteena EU- lainsäädännössä. Neuvoston yleisasetuksen (EY) N:o 1083/2006 70 artiklassa edellytettiin aiheuttomasti maksettujen määrien sääntöjenvastaisen tuen takaisinperintää. Sääntöjenvastaisuudeksi katsotaan perusteeton meno. Vastaavaa

<sup>707</sup> Yritystukilain 27.2 §:ssä säädetään avustuksen takaisinperinnästä muilla perusteilla.

<sup>708</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö teki päätöksen jättää investointituki takaisin perimättä, koska tuen kohteena ollut käyttöomaisuus oli pääosin tuhoutunut tulipalossa. Tuensaaja teki korvaavia investointeja tuen kohteena olleiden koneiden ja laitteiden tilalle. Tuetun kohteen toimintaa jatkettiin toisilla paikkakunnilla, jotka kuitenkin sijaitsivat samalla tukialueella kuin alun perin myönnetty tuki. Vaikka tuensaaja sai palokorvausta tuhoutuneista investoinneista, tuensaaja vapautui tuen takaisinperinnältä, koska se hankki tilalle uutta vastaavaa käyttöomaisuutta. (TEM/1721/214/2009.)



edellytetään voimassa olevassa neuvoston asetuksen (EU) N:o 1303/2013 72 artiklassa. Vahinkotapahtuman jälkeen tuki voidaan katsoa aiheettomasti maksetuksi ja perusteettomaksi, jos tuettu investointi on tuhoutunut tai vahingoittunut investoinnille laissa tai avustuspäätöksessä määrätyn käyttöajan kuluessa. EU-lainsäädäntö sisältää näin ollen edellytykset vahinkotapahtumaan liittyvän tuen takaisinperinnälle, vaikkei vahinkotapahtumaa olekaan erikseen mainittu säännöksissä.

Takaisinperintä vahinkotapahtuman johdosta koskee vain investointeihin kohdistuneita avustuksia ja voidaan kohdistaa vain vahingosta saatavaan korvaukseen. Jos vahingonkorvaus kattaa vain osan tuetun omaisuuden arvosta tai jos se ei kata sitä ollenkaan, takaisinperintä voidaan kohdistaa vain tähän osaan korvauksesta. Maksuvelvollisuus voi olla enintään avustuksen suuruinen. Takaisin perittävä määrä on sama prosenttiosuus avustuspäätöksen mukaisista hankinnoista. Lisäksi vahingonkorvaus tai muu korvaus tulee maksaa nimenomaan avustuksen saajalle.<sup>709</sup>

Viranomaisella on velvollisuus aloittaa takaisinperintämenettely, kun tuettu investointi on vahingoittunut tai tuhoutunut joko yritystukilain tai uuden yritystukilain 19.2 §:n tai avustuspäätöksessä määrätyn käyttöajan kuluessa. Takaisinperinnän tarkoituksena on estää perusteettoman edun saaminen omaisuuden tuhoutumisen tai vahingoittumisen johdosta<sup>710</sup>. Yritystuen saajan oikeusturvan kannalta tuetun investoinnin tuhoutuminen tai vahingoittuminen aiheuttaa hankkeen pysyvyyssäännösten vuoksi joissakin tapauksissa hankalan tilanteen. Jos tuensaajalla ei ole taloudellisten tai muiden syiden takia mahdollisuutta hankkia tilalle uutta vastaavaa omaisuutta ja jos vahingonkorvaukseen kohdistetaan takaisinperintä omaisuuden tuhoutumisen tai vahingoittumisen vuoksi, investoinnista saatava hyöty jää näin ollen saamatta. Tämä taas voi johtaa yrityksen liiketaloudellisesti vaikeaan tilanteeseen. Yritystukilaissa on kuitenkin määritelty huomattava huojennus, jolla vältetään ns. kahdenkertaiselta sanktiolta. Korvausta ei voida maksaa tilanteissa, joissa avustuksen saaja ei ole esimerkiksi vakuuttanut omaisuuttaan tai vakuutusehdot rajaavat kyseisen vahingon. Avustuksen saajaan ei voida kohdistaa takaisinperintätoimia, jos vahingon aiheuttaja on esimerkiksi varaton.

Jos sen sijaan tuettu investointi tuhoutuu tai vahingoittuu hankkeen ollessa vielä käynnissä, yritystukilaki velvoittaa viranomaista tekemään päätöksen avustuksen maksamisen lopettamisesta. Tällöin tuensaaja on hankkinut investoinnin, johon liittyvää tuen maksatusta ei ole suoritettu loppuun. Tuensaaja jää näin ollen ilman myönnettyä avustusta ja joutuu maksamaan jo saadut tuet takaisin, eikä tuensaaja saa tuhoutuneesta tai vahingoittuneesta investoinnista sitä taloudellista hyötyä, jota hankkeen toteutumisella tavoiteltiin. Tuensaaja ei voi vedota asiassa muuhun kuin takaisinperinnän kohtuullistamiseen, koska kyseessä on viranomaista velvoittava päätös tuen takaisinperinnästä.

709 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2010, s. 81.

710 *HE 63/2001 vp*, s. 59.

Yritystukilain 28 §:ssä ja uuden yritystukilain 29 §:ssä säädetään kohtuullistamisesta, joka on mahdollista viranomaisen tehdessä takaisinperintäpäätöstä. Kohtuullistamissäännös on kuitenkin poikkeus pääsääntöön, ja sitä tulee tulkita suppeasti. Tuensaajan täytyy huomioida, että kohtuullistamisedellytykset ovat tiukat. Lain esitöissä on mainittu joitain kohtuullistamisperusteita, mutta varsinaisesti tuetun investoinnin tuhoutumista tai vahingoittumista ei ole mainittu erikseen. Vaikka kohtuullistamissäännöksen nojalla takaisinperintää voidaan kohtuullistaa, tuensaaja ei voi luottaa siihen, että näin tapahtuisi aina. Tuensaajan näkökulmasta voi olla kyse hyvin kohtuuttomasta tilanteesta, mutta yritystukilain mukaan takaisinperintä on aina mahdollinen, ellei löydy muita olosuhteissa tapahtuneita muutoksia, joihin nähden takaisinperintä olisi kohtuutonta. Takaisinperinnän kohtuullistamista käsitellään erikseen luvussa IX.

Ohjelmakautta 2014–2020 koskevassa uudessa yritystukilaissa takaisinperintäsäännöksiä on täsmennetty aiempaan yritystukilakiin verrattuna. Uusi yritystukilaki ei sisällä vahinkotapahtumaa koskevaa säännöstä, vaan takaisinperintäarviointi tehdään toiminnan olennaisen supistamisen tai lopettamisen tarkastelun myötä. Jos omaisuus on vahingoittunut, tuhoutunut tai anastettu eikä tilalle hankita hinnaltaan ja laadultaan vastaavaa uutta omaisuutta, toiminta katsotaan lopetetuksi tai supistetuksi<sup>711</sup>. Tällöin viranomaisen velvollisuutena on ryhtyä takaisinperintään. Ohjelmakautta 2007–2013 koskevan yritystukilain arviointi lähti hieman eri lähtökohdista. Toiminnan olennaista supistumista tai lopettamista ei tarkasteltu, vaan jos tuhoutuneen tai vahingoittuneen omaisuuden tilalle ei hankittu uutta vastaavaa omaisuutta, viranomaisen oli määrättävä vakuutus- tai muusta korvauksesta takaisin perittäväksi määrä, joka vastasi avustuksen osuutta omaisuuden alkuperäisestä hankintamenosta.

Valtionavustuslain 22.2 §:n vastaavassa takaisinperintäsäännöksessä omaisuuden tuhoutumisen tai vahingoittumisen seurauksena takaisinperintä voidaan tehdä harkinnanvaraisesti. Yritystukilainsäädäntö puolestaan velvoittaa takaisinperintään.

---

711 HE 174/2013 vp, s. 24.

## VIII AVUSTUKSEN TAKAISINPERINTÄ MUILLA PERUSTEILLA

### 1 Viranomaisen velvollisuus avustuksen takaisinperintään muilla perusteilla

Yritystuen takaisinperintä ja maksatuksen lopettaminen muilla perusteilla jakaantuu pakolliseen ja harkinnanvaraiseen takaisinperintään. Kun yritystukilain takaisinperintäsäännös toiminnan lopettamisen vuoksi soveltuu vain investointeihin kohdistuneisiin avustuksiin, niin muut takaisinperintäperusteet soveltuvat myös muihin avustuslajeihin, kuten kehittämistoimenpiteisiin. Ohjelmakaudella 2007–2013 voimassa olleen yritystukilain 27.1 § velvoitti viranomaisen perimään takaisin maksamansa avustus tai sen osa siitä taikka määräämään avustuksen maksaminen lopetettavaksi, jos

- ”1) avustus on perittävä valtionavustuslain 21 §:ssä säädetyillä perusteilla takaisin;
- 2) avustuksen saaja on jättänyt ilmoittamatta avustuksen maksamiseksi oikeat ja riittävät tiedot;
- 3) avustuksen saaja on kieltäytynyt 21 §:ssä tarkoitetulla tavalla esittämästä tarkastuksessa tarvittavaa aineistoa tai muuten avustamasta tarkastuksessa; taikka
- 4) Euroopan yhteisön lainsäädännössä sitä edellytetään.”

Ohjelmakauden 2014–2020 uudessa yritystukilain 27 §:ssä säädetään viranomaisen velvollisuudesta avustuksen takaisinperintään muilla perusteilla. Avustus tai sen osa on määrättävä takaisin perittäväksi tai maksaminen lopetettavaksi, jos avustuksen saaja on:

- ”1) jättänyt palauttamatta sellaisen avustuksen tai sen osan, joka 25 §:n mukaan on palautettava;
- 2) käyttänyt avustuksen olennaisesti muuhun tarkoitukseen kuin se on myönnetty;
- 3) antanut viranomaiselle väärän tai harhaanjohtavan tiedon seikasta, joka on ollut omiaan olennaisesti vaikuttamaan avustuksen saantiin, määrään tai ehtoihin, taikka salannut sellaisen seikan;
- 4) jättänyt ilmoittamatta avustuksen maksamiseksi oikeat ja riittävät tiedot;
- 5) kieltäytynyt 21 §:n vastaisesti esittämästä tarkastuksessa tarvittavaa aineistoa tai muuten avustamasta tarkastuksessa; taikka

6) muutoin 1—5 kohtaan verrattavalla tavalla olennaisesti rikkonut avustuksen käyttämistä koskevia säännöksiä tai avustuspäätöksen ehtoja.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on määrättävä avustuksen maksaminen lopetettavaksi sekä jo maksettu avustus tai sen osa takaisin perittäväksi myös silloin, kun Euroopan unionin lainsäädännössä sitä edellytetään.”

Uuden yritystukilain säännöstä on tarkennettu vastaamaan valtionavustuslaissa säädettyjä velvoittavia takaisinperintäperusteita 21 §:n kohtien 1–3 ja 6 osalta. Yritystukilain 27 §:n 2–3 kohdat ja uuden yritystukilain 27 §:n vastaavat kohdat 4–5 sisältyvät sen sijaan valtionavustuslain 22 §:n 1–2 kohtien harkinnanvaraisiin takaisinperintäperusteisiin. Yritystukilain ja uuden yritystukilain sekä valtionavustuslain säännökset poikkeavat näin ollen takaisinperinnän velvoittavuuden osalta toisistaan. Yritystukilaki määrää viranomaisen perimään takaisin avustuksen, jos avustuksen saaja on laiminlyönyt säännöksen noudattamisen. Valtionavustuslain mukaan viranomainen voi vastaavassa tapauksessa periä avustuksen takaisin harkintavaltansa puitteissa.

Uudessa yritystukilaissa on selkiytetty takaisinperintäsäännöksiä säätämällä erityislakiin ne takaisinperintäperusteet, jotka tulevat sovellettavaksi yritystukiin. Vaikka perusteet onkin johdettu valtionavustuslaista, joka tulee sovellettavaksi yleislakina silloin, kun erityislaissa ei toisin säädetä, on yritystukien takaisinperinnän kannalta selkeämpää, että velvoittavat säännökset löytyvät suoraan asianomaisesta laista. Seuraavassa on esitelty velvoittavat takaisinperintäperusteet ohjelmakaudella 2007–2013 voimassa olleen yritystukilain jaottelun mukaisesti. Uuden yritystukilain velvoittavat takaisinperintäsäännökset vastaavat sisällöltään esitettyä.

### **1.1 Avustuksen takaisinperintä valtionavustuslain edellyttämillä perusteilla**

Valtionavustuslain 21 § sisältää avustuksen takaisinperintään velvoittavia perusteita neljään kohtaan jaoteltuna: avustuksen saaja on 1. jättänyt palauttamatta sellaisen valtionavustuksen tai sen osan, joka tuensaajan on oma-aloitteisesti palautettava, 2. käyttänyt valtionavustuksen olennaisesti muuhun tarkoitukseen kuin se on myönnetty, 3. antanut valtionapuviranomaiselle väärän tai harhaanjohtavan tiedon seikasta, joka on ollut omiaan olennaisesti vaikuttamaan valtionavustuksen saantiin, määrään tai ehtoihin, taikka salannut sellaisen seikan tai 4. muutoin 1–3 kohtaan verrattavalla tavalla olennaisesti rikkonut valtionavustuksen käyttämistä koskevia säännöksiä tai valtionavustuspäätöksen otettuja ehtoja.

Valtionavustuslain pakollisia takaisinperintäperusteita yhdistää olennaisuuden vaatimus. Tuensaajan on tullut toimia olennaisesti virheellisesti tai vilpillisesti. Virheen olennaisuuden arvioinnissa lähtökohtana voidaan pitää sitä, että avustusta ei olisi myönnetty ollenkaan tai päätöksen suuruisena, jos virhe olisi ollut tiedossa myöntöhetkellä. Vastaavasti avustuksen käyttäminen toiseen tarkoitukseen kuin se

on alun perin myönnetty, katsotaan olennaiseksi virheeksi. Suhteellisuusperiaate velvoittaa, että avustuksen takaisinperintä tai maksatuksen lopettaminen tulee rajoittaa virhettä tai väärinkäytöstä vastaavaan määrään<sup>712</sup>. Tämä ei kuitenkaan estä, että takaisinperintä voi kohdistua koko avustukseen, jos virheellisyyden vuoksi avustusta ei olisi myönnetty ollenkaan tai jos sitä ei olisi voitu käyttää avustuspäätöksessä määritellyyn tarkoitukseen.<sup>713</sup>

Valtionavustuslain ensimmäinen velvoittava takaisinperintäperuste on tuensaajan laiminlyönti avustuksen oma-aloitteisessa palauttamisessa. Avustuksen palauttamista ilman takaisinperintäpäätöstä on käsitelty luvussa VII. Laissa säädetyn veloitteen laiminlyönti johtaa aina takaisinperintään, ja laiminlyönti katsotaan olennaiseksi virheeksi.

Toinen valtionavustuslain mukainen takaisinperintäperuste on tuensaajan menettely, jolla rikotaan avustuspäätöksessä tai avustusta koskevassa laissa tai asetuksessa asetettuja ehtoja avustuksen käyttötarkoituksesta. Yritystukien säännökset pohjautuvat yritystukilakiin ja -asetukseen. Avustuksen myöntöedellytyksenä oleva käyttötarkoitus ei tällöin toteudu joko lainkaan tai olennaisilta osin.

Kolmantena pakollisena takaisinperintäperusteena on väärän tai harhaanjohtavan tiedon antaminen seikasta, joka on omiaan vaikuttamaan avustukseen saantiin, määrään tai ehtoihin. Myös tiedon salaaminen voidaan lukea kyseiseen kohtaan kuuluvaksi takaisinperintäperusteeksi. Valtionavustuslain valmistelumateriaalissa väärällä tiedolla tarkoitetaan tietoja, jotka eivät vastaa tosiasioita tiedon antamishetkellä. Harhaanjohtavalla tiedolla tarkoitetaan joko tietoja tai niiden esittämistapaa, jonka johdosta valtionapuviranomainen ei saa olennaisilta osin oikeaa ja riittävää kuvaa valtionavustuksen myöntämisen perusteiden täytymisestä ja valtionavustuksen käyttötarkoituksesta.

Neljäntenä takaisinperintäperusteena on, että tuensaaja on olennaisesti rikkonut avustuksen käyttämistä koskevia säännöksiä tai avustuspäätöksen ehtoja.<sup>714</sup> Kysei-

---

712 KHO 17.8.2016 T 3371, 3372, 3374, 3375. KHO:n edellä mainitut päätökset koskevat valtionavustuksia, jotka oli myönnetty Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirille kahteen eri hankkeeseen. Sosiaali- ja terveysministeriö oli tehnyt takaisinperintäpäätökset valtionavustuslain 21 §:n 3 ja 4 kohtien nojalla. Takaisinperinnät perustuivat Valtiontalouden tarkastusviraston tekemiin tarkastushavaintoihin ja huomioihin hankkeen toteutuksesta. Takaisin perittävä määrä oli rajattu sellaisiin kustannuksiin, joista tuensaaja ei ollut esittänyt luotettavaa selvitystä kustannusten yhteydestä hankkeen kirjanpitoon. KHO totesi, että takaisinperinnän rajoittaminen virhettä vastaavaan määrään oli tehty lainmukaisesti. Tämän lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö oli jättänyt takaisin perittävään määrään liittyvän koron kokonaan perimättä ja kahdessa tapauksessa kohtuullistanut takaisin perittävää määrää yhteen kolmasosaan valtionavustuslain 26 §:n kohtuullistamissäännöksen nojalla. Perusteena kohtuullistamiseen oli asian käsittelyyn viranomaisissa kulunut pitkä aika ja viranomaisen menettely, kuten virheellisten ja puutteellisten tietojen antaminen. KHO katsoi, että sosiaali- ja terveysministeriön soveltamat periaatteet sekä koron että takaisin perittävän määrän kohtuullistamisessa olivat lainmukaisia mutta ettei enempään kohtuullistamiseen ole perusteita.

713 HE 63/2001 vp, s. 56–57.

714 HE 63/2001 vp, s. 56–57.

seen kohtaan sisältyvät kaikki muut takaisinperintäperusteet, joita ei ole kohdissa 1–3 määritelty. Lain esitöissä sen paremmin kuin hallintoviranomaisen ohjeessaakaan ei ole avattu, mitä tapauksia 4. kohdan mukaan voi tulla kyseeseen. Sen sijaan kyseinen lainkohta on esiintynyt seuraavien KHO:n ratkaisuiden perusteluissa.

*KHO 10.8.2016 T 3328.* Sosiaali- ja terveysministeriö oli tehnyt päätöksen valtionavustuksen osittaisesta takaisinperinnästä sillä perusteella, että tuensaaja oli menetellyt valtionavustuslain 21 §:n 4 kohdassa tarkoitettulla tavalla eli rikkonut olennaisesti valtionavustuksen käyttöä koskevia säännöksiä tai valtionavustuspäätökseen otettuja ehtoja. Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (733/1992) esitöiden mukaan, jos valtionavustuksen myöntämiseen ja maksamiseen tai käytön valvontaan haluttaisiin asettaa erityisiä perusteita, tulisi näiden näkyä avustuspäätöksestä. Valtionavustuspäätöksestä ei kuitenkaan käynyt ilmi sellaisia erityisiä perusteita, joita tuensaaja olisi olennaisesti rikkonut. KHO kumosi ministeriön päätöksen lainvastaisena.

*KHO 2015:82.* Sosiaali- ja terveysministeriön tekemä takaisinperintäpäätös kumottiin lainvastaisena samoin perustein kuin edellä esitetty päätös äänin 4–1. Perusteluista eri mieltä ollut hallintoneuvos katsoi, että viranomainen on velvollinen perimään takaisin valtionavustuksen, jos avustuksen saaja on rikkonut lainsäädäntöä siitä riippumatta, viitataanko kyseistä valtionavustusta koskevissa erityissäännöksissä tai tuen ehdoissa erikseen velvollisuuteen noudattaa Suomessa voimassa olevaa lainsäädäntöä myös tältä osin. Tämän vuoksi kyseisessä tapauksessa hankintalainsäädäntöön sisältyviä säännöksiä on pidettävä valtionavustuslain 21 §:n 4 kohdassa tarkoitettuina valtionavustuksen käyttämistä koskevinä säännöksinä, vaikkei niitä olekaan erikseen yksilöity tuen ehdoissa.

Kyseisessä tapauksessa viranomainen oli tehnyt lainvastaisesti takaisinperintäpäätöksen pohjautuen sellaisiin perusteisiin, jotka eivät sisältyneet avustuspäätöksen ehtoihin. Avustuksen saaja ei ollut tällöin olennaisesti rikkonut valtionavustuksen käyttämistä koskevia säännöksiä tai valtionavustuspäätökseen otettuja ehtoja. Viranomaisen on asetettava avustuksen myöntämiseen ja käyttöön liittyvät ehdot avustuspäätöksessä, jotta niihin pystytään lainmukaisesti vetoamaan takaisinperintäpäätöstä tehtäessä. KHO:n ratkaisu tehtiin kuitenkin äänestyksellä. Enemmistö katsoi, että avustuksen saajaa velvoittavat vain avustuspäätökseen otetut ehdot, joiden perusteella takaisinperintäpäätös voidaan tehdä. Ratkaisun perusteluista eri mieltä olleen hallintoneuvoksen mukaan avustuksen saajaa velvoittaa voimassa oleva lainsäädäntö riippumatta siitä, onko avustuksen ehdoissa asiasta erikseen mainittu.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset koskivat sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan liittyviä valtionavustusten takaisinperintäpäätöksiä, mutta ratkaisujen perusteet ovat johdettavissa myös yritystukien takaisinperinnän perusteisiin.

Ratkaisuissa arvioitiin viranomaisen avustuspäätösten ehtojen merkitystä avustuksen takaisinperinnälle. Takaisinperinnän tulee perustua lainsäädäntöön tai avustuspäätöksen ehtoihin. Viranomaisen ei voi rajoittaa avustuksen saajaa enemmän kuin laki tai valtion talousarvio edellyttää. Valtionavustuslain 8 §:n mukaan tarkempia säännöksiä valtionavustuksen talousarvion mukaisesta myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella<sup>715</sup>.

Viranomaisen toimivallan asettaa avustuspäätökselle ehtoja tulee pohjautua lakiin. Tämän lisäksi viranomaisen oikeutta asettaa avustuspäätökselle ehtoja tai rajoituksia rajoittaa hallintolain 6 §:n hallinnon oikeusperiaatteita koskeva säännös. Viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Sen tarkoituksena, että viranomaisella on oikeus asettaa avustuksen käyttöön liittyviä ehtoja tai rajoituksia, ei ole kuitenkaan tehdä avustuksen käyttöä vaikeammaksi tai rajoittaa tuensaajan piiriä suppeammaksi kuin, mitä lainsäädännössä edellytetään. Avustuslaki suuntaa tuen tietyille hakijoille, ja siinä määrättyjen ehtojen voidaan katsoa rajaavan sellaisen joukon potentiaalisia hakijoita, joiden on kannattavaa hakea tukea. Huomioitavaa kuitenkin on, että käytännössä viranomaiselle jää suhteellisen laaja harkintavalta myöntää tukea tiettyihin tarkoituksiin ja näin rajata tuensaajien piiriä.<sup>716</sup>

Yritystukilaki velvoittaa avustuksen saajaa noudattamaan avustuspäätöksessä olevia ehtoja ja rajoituksia, jotka on annettu perustuen lakiin tai valtioneuvoston asetukseen. Yritystukilaki sisältää hyvin suppeasti varsinaisia avustuksen käyttöön liittyviä ehtoja, minkä vuoksi avustuspäätöksessä määritellään tuen käyttöön liittyvät yleiset ehdot ja viranomaisen asettamat erityiset myönnettävään avustukseen liittyvät ehdot. Tutkimuksen kohteena olevien yritystukien erityiset ehdot perustuvat joko työ- ja elinkeinoministeriön antamaan ohjeeseen, jonka tarkoituksena on yritystukilain ja -asetuksen täytäntöönpanon ohjaaminen, tai ELY-keskuksen omiin rahoituslinjauksiin. Huomioitavaa kuitenkin on, että ohjeista tai linjauksista johdetut ehdot voidaan ottaa avustuspäätökseen vain lainsäädännön nojalla. Ministeriön antamien ohjeiden sekä viranomaisen omien linjausten tarkoituksena on yhdenmukaistaa avustuksen myöntö- ja maksamisprosesseja, vaikkakin ne jättävät avustuspäätöksen tekeväälle viranomaiselle laajan harkintavallan avustuksen käyttöön liittyvien erityisten ehtojen osalta.

---

715 Hallintovaliokunta otti kantaa avustuksen päätöksen ehtojen antamiseen lausunnossaan valtionavustuslaiksi (*HaVL 9/2001 vp*, s. 2) ja totesi, että hallituksen esityksessä (*HE 63/2001 vp*) tarkoitettavat ehdot liittyvät avustuksen ”talousarvion mukaisuuteen” ja ovat tarpeettomia, koska niiden lisääminen saattaa johtaa virheelliseen tulkintaan siitä, että avustukseen voitaisiin liittää muitakin kuin talousarvion mukaisia ehtoja.

716 *Siikavirta* 2007, s. 217.

## 1.2 Yritystukilain muut velvoittavat takaisinperintäperusteet

Viranomaisen on tehtävä takaisinperintäpäättös, jos avustuksen saaja on jättänyt ilmoittamatta avustuksen maksamiseksi oikeat ja riittävät tiedot<sup>717</sup>. Käytännössä tämä tarkoittaa erityisesti avustuksen maksamishakemuksessa tai sen liitteissä esitettyjen tietojen oikeellisuutta ja riittävyttä. Maksatushakemuksen käsittelyssä pyydetään lisätietoja avustuksen saajalta myös puhelimitse ja sähköpostitse. Tietojen oikeellisuuden ja riittävyden vaatimus koskee myös näitä vapaamuotoisia tietoja. Säännös soveltuu myös, jos virheelliset tai puutteelliset tiedot johtuvat hakijan huolimattomuudesta. Viranomaisen maksaa avustuksen hakijan antamien tietojen pohjalta, joten takaisinperintä on perusteltua, jos näissä tiedoissa on virheitä tai puutteellisuuksia. Virheellisten tietojen perusteella myönnetty tai virheellisesti käytetty valtionavustus on perusteetta valtiolta saatua etua, jota koskee palauttamisvelvollisuus<sup>718</sup>.

Avustuksen käytön valvonta tapahtuu joko hallinnollisena tarkastuksena tai paikan päällä tehdyssä tarkastuksessa. Avustuksen saajasta johtuva takaisinperintä tulee kysymykseen myös niissä tilanteissa, joissa avustuksen saaja kieltäytyy esittämästä yritystukilain ja uuden yritystukilain 21 §:ssä tarkoitetulla tavalla tarkastuksessa tarvittavaa aineistoa tai muuten avustamasta tarkastusta<sup>719</sup>. Jos avustuksen saaja kieltäytyy avustuksen tarkastamisesta joko hallinnollisena tai paikan päällä tehtävänä tarkastuksena, takaisinperintä voi koskea koko avustuksen määrää. Oleellisesti virheellisten tai harhaanjohtavien asiakirjojen tai tietojen antaminen tarkastuksen yhteydessä johtaa yleensä myös koko avustuksen takaisinperintään. Avustuksen saaja voi salata tarkastuksessa joitain asiaan liittyviä seikkoja tai vaikeuttaa muutoin tarkastusta. Näissä tapauksissa viranomaisen voi harkintansa mukaan päättää avustuksen takaisinperinnästä joko kokonaan tai osaksi.<sup>720</sup> Viranomaisen on otettava huomioon harkintavaltaa käytettäessä julkisen edun turvaaminen mutta myös suhteellisuusperiaate<sup>721</sup>. Tapauskohtaisesti viranomaisen voi harkita, ettei koko avustusta ole tarpeen periä takaisin, jos kyseessä ei ole olennainen tarkastukseen vaikuttava seikka.

717 Yritystukilain 27.1 § 2 kohta.

718 HE 63/2001 vp, s. 57.

719 Avustuksen käytön valvontaa on käsitelty tarkemmin luvussa III:4.

720 Työ- ja elinkeinoministeriö 2010, s. 83.

721 Merikoski (1968, s. 35–36) kritisoi hallintoviranomaisen julkisen edun valvomista niiden ratkaistavina olevissa hallintoasioissa, joissa on kysymys julkisyhteisön ja hallintoalamaisen välisestä oikeussuhteesta. Tällöin puolueettomuusperiaate ei voi tulla täysin toteutetuksi, koska ratkaisijaviranomaisella ei ole ulkopuolisen riidanratkaisijan asemaa. Viranomaisen nimittäin joutuu valvomaan julkista etua myös silloin, kun toisena osapuolena on julkisyhteisö, ja virkamiehen henkilökohtainen vastuu virkatoimistaan on omiaan vaikuttamaan asian ratkaisuun julkisyhteisön eduksi. Merikoski myöntää kuitenkin, että julkisen edun valvomista erityisessä valvontamenettelyssä ei ole mahdollista järjestää eikä tätä päämäärää voida hallinnossa yleisesti saavuttaa.



### 1.3 EU-lainsäädännöstä johtuvat takaisinperinnän perusteet

Yritystukilaisissa määriteltynä velvoittavana takaisinperintäperusteena on EU-lainsäädännöstä johtuvat vaatimukset<sup>722</sup>. Neuvoston yleisasetus velvoittaa jäsenvaltioita perimään takaisin sääntöjenvastaiset, aiheettomasti maksetut tuet. Unionin lainsäädäntö voi käytännössä koskea joko jäsenvaltion varoista myönnettävien valtiontukien ehtoja ja sääntöjä tai unionin talousarviosta rahoitettavia unionin tukia sekä niiden toimeenpanoa. Yritystukilainsäädännön soveltaminen ei edellytä, että Euroopan unionin toimielin tai elin, kuten komissio tai EU-tuomioistuin, olisi tehnyt päätöksen, joka edellyttää kyseisen valtionavustuksen maksamisen lopettamista tai takaisinperintää. Viranomaisella on velvollisuus lopettaa avustuksen maksaminen ja tehdä takaisinperintäpäätös, jos peruste tähän on määritelty EU-lainsäädännössä.<sup>723</sup>

Kansallisesti toteutettavassa avustuksen takaisinperintämenettelyssä, jonka perusteet johtuvat EU-oikeudesta, tulee ottaa huomioon yleinen EU-oikeudellinen periaate eli EU-oikeuden suora sovellettavuus. Tämä tarkoittaa sitä, että EU-oikeuden sääntöjä voidaan soveltaa sellaisinaan jäsenvaltioissa tapahtuvassa viranomaistoiminnassa ja lainkäytössä ja että EU-oikeuden säännökset voivat toimia viranomaispäätösten ja lainkäyttöratkaisujen perustana. EU-oikeudesta johtuvat takaisinperinnän perusteet, esimerkiksi neuvoston yleisasetuksen (EY) N:o 1083/2006 avustettavan toiminnan pysyvyyttä koskeva 57 artikla (vuonna 2013 voimaan tulleen yleisasetuksen 71 artikla), ovat kansallisesti velvoittavia säännöksiä. Kansallinen viranomainen ei voi tästä johtuen lähtökohtaisesti käyttää harkintavaltaa takaisinperintämenettelyssä, kun avustuksen takaisinperinnän perusteet johtuvat EU-oikeudesta.

EU-tuomioistuin totesi asiassa C-298/00 P, *Italian tasavalta v. komissio*, kohdat 86 ja 88, että sääntöjenvastaisen valtiontuen palauttamisvelvollisuus on pääperiaate<sup>724</sup>. Tähän pääsääntöön tehtävät poikkeukset ovat kuitenkin mahdollisia mutta vain tiukkojen edellytysten vallitessa. EU-oikeuskäytännön mukaan kilpailun vähäinen vääristyminen, tuensaajalle takaisinperinnästä aiheutuvat vakavat seuraamukset tai se, että tuensaaja on pienyritys, eivät ole sellaisia poikkeuksellisia olosuhteita,

---

722 Perustuslakivaliokunta (*PeVL 41/2006 vp*) on ottanut lausunnossaan kantaa hallituksen esitykseen laeiksi maaseudun kehittämiseen myönnettävistä tuista ja maaseudun kehittämiseen liittyvien ohjelmien hallinnoinnista annetun lain muuttamisesta sisältyvään yksilöimättömään viittaukseen EU-lainsäädäntöön tuenhakijan näkökulmasta: Ottaen huomioon EU-lainsäädännön moniportaisuus ja sekavuus ei tuensaajalta voida edellyttää kyseisen lainsäädännön yksityiskohtaista tuntemusta. Tällainen yksilöimätön viittaus EU-lainsäädäntöön ei täytä lailta edellytettävää täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusta, kun siihen perustetaan takaisinperintä tai tuen keskeyttäminen. Samalla se horjuttaa myös tuensaajan luottamusta viranomaisen tekemän tukipäätöksen pysyvyyteen tilanteessa, jossa hän omalta osaltaan on täyttänyt velvoitteensa moitteettomasti ja hyvässä uskossa. Vastaava yksilöimätön viittaus EU-lainsäädäntöön sisältyy myös tutkimuksen kohteena olevaan yritystukilakiin.

723 *HE 63/2001 vp*, 59–60.

724 Asiaan liittyvä julkisasiamiehen ratkaisuehdotus ECLI:EU:C:2003:278, kohdat 74–85.

joihin tuensaaja voisi menestyksellisesti vedota kohtuullisuus-, luottamuksensuojajai suhteellisuusperiaatteen nojalla<sup>725</sup>:

EU-tuomioistuin otti kantaa suhteellisuusperiaatteen ja luottamuksensuojajaperiaatteen soveltamiseen sääntöjenvastaisen valtiontuen takaisinperintää koskevassa asiassa: ”Laittoman tuen poistaminen perimällä se takaisin on välttämätön seuraus sen laittomuuden toteamisesta. Näin ollen laittomasti myönnetyn valtiontuen takaisinperimistä aikaisemman tilanteen palauttamiseksi ei voida periaatteessa katsoa valtiontukea koskevien perustamissopimuksen määräysten tavoitteisiin nähden suhteettomana toimenpiteenä.” Tuomioistuin vahvisti myös laittoman tuen takaisinperintään johtavan lähtökohdan hyvin tiukasti: ”[k]oska takaisinperintä on laittoman tuen myöntämisen välttämätön seuraus, komission ei myöskään tarvitse perustella takaisinperintää koskevaa määräystä enemmälti.” Tämä ei sulje pois sitä, että sääntöjenvastaisen tuensaajalla on mahdollisuus vedota poikkeuksellisiin olosuhteisiin, joiden perusteella se on voinut perustellusti luottaa tuen säännönmukaisuuteen ja kieltäytyä tämän johdosta tuen palauttamisesta. Tällaisissa tulkintaa vaativissa tapauksissa kansallisen tuomioistuimen tulisi pyytää EU-tuomioistuimelta ennakkoratkaisu. Asiassa valtiontuki oli myönnetty ilman, että sitä oli ensin ilmoitettu komissiolle. Tuensaajajiritykset vetosivat takaisinperinnän kohtuullistamiseen, suhteellisuusperiaatteeseen ja luottamuksensuojajaperiaatteeseen sillä perusteella, että takaisin perittävät tuet olisivat vääristäneet kilpailua vain vähäisessä määrin, että tuen takaisinperinnällä olisi vakavia seuraamuksia asianomaisille yrityksille ja että kyseessä olivat pienyritykset. EU-tuomioistuin hylkäsi valituksen kaikilta osin. (Asia C-298/00 P, *Italian tasavalta* v. komissio, kohdat 86, 88.)

EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan suhteellisuusperiaate edellyttää, että unionin toimielinten säädöksillä, päätöksillä ja muilla toimenpiteillä ei saa ylittää sitä, mikä on asianmukaista ja tarpeellista tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi. Unionin oikeuden järjestelmän moitteettoman toiminnan kannalta keskeisten velvoitteiden täyttämättä järtämisestä voidaan rangaista unionin sään-

---

725 Sääntöjenvastaisen valtiontuen takaisinperinnän tavoitteena on palauttaa markkinoille se tilanne, joka oli ennen tuen maksamista. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan lainvastaisen tuen poistaminen takaisinperinnällä on looginen seuraus, josta voidaan poiketa lähtökohtaisesti vain, jos takaisinperintä on vastoin unionin yleisiä oikeusperiaatteita (erityisesti luottamuksensuojajan ja oikeusvarmuuden periaatteita) tai komission toimivaltuudet tuen takaisinperimiseksi ovat vanhentuneet. (*Fink* 2013, s. 133, 135.)

Aikaisemman tilanteen palauttaminen laittoman tuen takaisinperimisessä merkitsee edunsaajan tuesta saaman edun palauttamista eikä kyseistä etua hyödyntämällä mahdollisesti hankkiman taloudellisen hyödyn palauttamista (asiassa C-164/15 P ja C-165/15 P, komissio v. *Aer Lingus*, kohta 100). Ks. asiasta myös *Bacon QC* 2017, s. 477.

nösten perusteella myönnettävien oikeuksien menettämisellä, kuten tukioikeuden menettämisellä. Suhteellisuusperiaatteen loukkaamista arvioitaessa unionin varojen tarkoituksenmukaista käyttöä koskevan valvontajärjestelmän asianmukaiselle toiminnalle on olennaista, että tuenhakijat toimittavat komissiolle luotettavia tietoja, jotka eivät ole omiaan johtamaan sitä harhaan. Erityisen tärkeä sanktiovaikutus on tilanteissa, joissa kyse on tuenhakijoiden petollisesta toiminnasta.<sup>726</sup>

#### **1.4 Kokoavia näkökohtia avustuksen takaisinperinnän velvoittavuudesta**

Velvoittavat takaisinperintäsäännökset sisältävät hyvin laajasti erilaisia perusteita tuen takaisinperintään. Tuensaajan lainsäädäntöön pohjautuvien velvoitteiden laiminlyönti katsotaan aina sellaiseksi menettelyksi, joka johtaa takaisinperintään. Näissä tapauksissa tuensaajalla on velvollisuus toimia lainsäädännön mukaisesti, eikä hän voi saada tällöin luottamuksensuojaa. Avustuspäätöksen ehtoja, joiden edellytykset pohjautuvat lakiin, tulee myös noudattaa, ja tuensaaja sitoutuu tällaisiin ehtoihin vastaanottaessaan tuen. Edellä mainituissa tapauksissa tuensaajan oikeusturva ei ole vaarassa, koska takaisinperintä perustuu tällöin tuensaajan omaan toimintaan.<sup>727</sup>

---

726 Ks. esim. asia T-216/96, *Conserve Italia Soc. Coop, arl* v. komissio, kohdat 101, 103 ja 104. Muutoksenhaussa, asia C-500/99 P, *Conserve Italia Soc. Coop, arl* v. komissio, kohdat 57, 89, 100 ja 101, EY-tuomioistuin ei muuttanut ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomiota, jolla kantajan valitus hylättiin kokonaisuudessaan. EY-tuomioistuin otti kantaa tuensaajalle aiheutuviin sääntöjenvastaisuuksien seuraamuksiin: vain sillä voidaan toteuttaa rakennerahastojen varojen hyvän hallinnan edellyttämä varoittava vaikutus, että sääntöjenvastaisuuksien seurauksena voi olla tuen poistaminen kokonaan eikä vain tuen alentaminen tällaisia sääntöjenvastaisuuksia vastaavalla määrällä. Asiassa kantaja oli aloittanut hankkeen, ennen kuin komissio oli vastaanottanut tukihakemuksen, eikä tiedottanut komissiolle tästä vaan toimitti komissiolle hankkeen aloittamiseen liittyvän väärennetyn sopimuksen. Tällöin kantaja oli olennaisesti loukannut tuen käyttöön liittyvää velvoitetta. Suhteellisuusperiaatteen soveltamiseen asianomaisessa tapauksessa ei ollut mitään perusteita.

*Lancy* (2017, s. 1051–1052) on arvioinut suhteellisuusperiaatteen soveltamista EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä kahdesta näkökulmasta: Toisaalta EU:n taloudellisten etujen suojaaminen edellyttää tiukkaa lähestymistapaa. Toisaalta tuen takaisinperinnässä tulee ottaa huomioon lain rikkomisen vakavuus.

727 ELY-keskus oli myöntänyt yrityksen kehittämisavustusta teollisuusyrityksen investointiin, johon liittyvän hankkeen toteuttamispaikkana oli Pohjois-Savo. Paikan päällä tehdyn tarkastuksen seurauksena kävi ilmi, että avustuksella hankittu kone oli siirretty tuensaajan toiseen toimipisteeseen toiselle tukialueelle. Tuensaaja ei ollut ilmoittanut avustuksen käyttöön liittyvästä muutoksesta tai oli antanut väärän tai harhaanjohtavan tiedon seikasta, joka oli ollut omiaan vaikuttamaan valtionavustuksen saantiin, määrään tai ehtoihin, taikka salannut sellaisen seikan. Tukea ei olisi voitu myöntää ohjelmakauden 2007–2013 Itä-Suomen EAKR-toimenpideohjelmasta, mikäli hankkeen toteutuskunnaksi olisi ilmoitettu alun perin muu kuin Pohjois-Savossa sijaitseva paikkakunta. Yritystukilain 27 §:n ja valtionavustuslain 21 §:n nojalla tuki määrättiin perittäväksi takaisin. Takaisinperinnän kannalta ei ole merkitystä, että hanke oli tosiasiaa tuonut työllisyysvaikutuksia myös Pohjois-Savoon, koska kyseisessä tapauksessa takaisinperinnän perusteet johtuvat laista, jolloin viranomaisella ei ole harkintavaltaa takaisinperintämenettelyssä. (*POSELY/120/02.00.01/2012*.)

Muissa takaisinperintätilanteissa olennaisuuden vaatimus voi muodostua ongelmaksi viranomaisen arvioidessa takaisinperintäperusteita. Vaikka olennaisuuden vaatimusta on pyritty avaamaan lainvalmistelussa ja hallintoviranomaisen ohjeessa, kaikkia tapauksia ei ole erikseen määritelty. Myös oikeuskäytäntöä on vähän.

Valtionavustuslain mukaan avustuksen käyttäminen olennaisesti muuhun tarkoitukseen kuin se on myönnetty, johtaa tuen takaisinperintään. Uudessa yritystukilaisissa olennaisuuden vaatimus on esitetty seuraavasti: takaisinperintään johtaa tilanne, kun avustuksen saaja on olennaisesti rikkonut avustuksen käyttämistä koskevia säännöksiä tai avustuspäätöksen ehtoja. Lain esitöissä mainittuina perusteina olisi avustuksensaajan olennaisesti virheellinen tai vilpillinen menettely taikka avustuksen palautusvelvollisuuden rikkominen<sup>728</sup>. Tässä tulee huomioitavaksi se, että viranomaisella on yritystuen myöntämispäätöstä tehtäessä laaja harkintavalta. Jos tukea käytetään olennaisesti muuhun tarkoitukseen, kuin tukipäätöksessä on määrätty, jää viranomaiselle harkintavalta arvioida tuen käyttötarkoituksen muutos vastaavasti. Tämän lisäksi viranomaisen on otettava huomioon myös muutokseen liittyvä olennaisuuden vaatimus, joka on käsitteenä tulkinnanvarainen.

Vaikka yritystukilainsäädäntö velvoittaa viranomaista tietyin edellytyksin tuen takaisinperintään, viranomaisen suorittamasta harkintaan pohjautuvasta arviosta riippuu, perintäänkö tuki takaisin ja, jos se peritään, kattaako määrä koko avustuksen vai osan siitä. Viranomaiselle jää tällöin tapauskohtaisesti laaja harkintavalta olennaisen virheen tai vilpillisen menettelyn arvioinnissa. Selvää on, että esimerkiksi virheellisen tiedon antamisen tai tiedon salaamisen olennaisuuden arvioivat sekä tuensaaja että viranomainen omista näkökulmistaan. Tällöin viranomaisen on perusteltava takaisinperintään johtavat seikat huolellisesti, jotta tuensaajan oikeusturva voi toteutua sekä oikaisuvaatimusmenettelyssä että mahdollisesti muutoksenhaussa tuomioistuimeen.

Viranomaista sitovat ratkaisutoiminnassa harkintavaltaa ohjaavat ja rajoittavat periaatteet, joista erityisesti suhteellisuusperiaate on tuen takaisinperinnässä tärkeä lähtökohta. Tuensaajien yhdenvertaista kohtelua harkinnanvaraisissa takaisinperintätapauksissa tulee myös painottaa ratkaisutoiminnassa. Koska yritystukiin liittyvä lainsäädäntö ja lainsäädännön esitöissä esitetyt perusteet ovat niukkoja eikä oikeuskäytäntökään ole runsaasti, viranomaisen on kiinnitettävä huomiota erityisesti tuensaajien yhdenvertaiseen kohteluun. Käytännössä on ilmennyt, että esimerkiksi toisilla tukialueilla tuensaajaa koskevia velvoitteita tulkitaan tiukemmin kuin toisilla alueilla ja että jopa rahoituslinjauksissa on eroavaisuuksia eri tukialueiden välillä. Huomioitavaa on, että tukiviranomaisen itse laatimia rahoituslinjauksia ja hallintoviranomaisen antamia ohjeita käytetään hyvin yleisesti perustelujen pohjana lainsäädännön puuttuessa tai sanamuodoltaan niukan lainsäädännön vuoksi. Vaikka niillä ei olekaan katsottu olevan lainsäädäntöön verrattavaa sitovaa

---

728 HE 174/2013 vp, s. 26.

vaikutusta, on perusteltua olettaa, että tuensaajan oikeusturvan kannalta yhtenäiset viranomaista sitovat linjaukset tai ohjeet parantavat tuensaajien yhdenvertaista kohtelua, jolloin viranomaisen on helpompi noudattaa suhteellisuuden vaatimusta takaisinperintämenettelyssä.<sup>729</sup>

Myös kansallisesti eri tukialueilla sekä myöntö- ja maksamisproesseissa että takaisinperinnässä on eroavaisuuksia. Viranomaista sitoo laillisuusperiaate, jolloin toiminnan tulee perustua lakiin. EU-osarahoitteisia tukia koskevat EU-lainsäädäntö ja kansallinen lainsäädäntö, jotka luovat perusteet yritystuen takaisinperintään. Säännökset ovat kuitenkin suppeat ja osin laajaa harkintavaltaa sisältävät. Tällöin viranomaisen harkintavaltaa ohjaavat ja rajoittavat yleiset harkintavaltaa sisältävät periaatteet. Ne luovat ikään kuin viitekehysten tai liikkumatilan, jonka rajoissa viranomainen voi tehdä harkintavaltaa sisältäviä päätöksiä<sup>730</sup>. Harkintavaltaa rajoittaa myös EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jonka merkitys laittomien ja yhteismarkkinoille soveltumattomien tukien takaisinperinnässä on olennainen. Kansallinen oikeuskäytäntö erityisesti yritystukien takaisinperinnöissä on vähäistä. Viranomaisen tulee ottaa lisäksi huomioon julkinen etu kaikessa virkatoiminnassaan. Kun lainsäädäntö ja oikeusperiaatteet jättävät yksittäiselle viranomaiselle laajan harkintavallan, virkamiehen subjektiivista arviota harkintavaltaa sisältävissä päätöksissä ei tule vähätellä. Kukin päätöksentekijä tekee harkintavaltaa sisältävän oikeudellisen arvion oman subjektiivisen tulkintansa mukaan.

Oikeuskäytännön vähäisyys osoittaa, että yritystuen saajat ovat vain erityisen vaikeissa ja tulkinnanvaraisissa asioissa hakeneet muutosta hallinto-oikeuteen ja vielä harvemmin korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Myös oikaisuvaatimusmenettelyä käytetään harvoin tukiviranomaisen tekemiin päätöksiin. Huomattava osa viranomaisen tekemistä myöntö-, maksatus- ja takaisinperintäpäätöksistä jää voimaan. On perusteltua olettaa, että suurin syy oikaisuvaatimusten vähyyteen on, että oikaisuvaatimuksen käsittelee sama virkamies, joka on tehnyt alkuperäisenkin päätöksen<sup>731</sup>. Tällöin mahdollisuus päätöksen muutokseen oikaisuvaatimuksella

---

729 Hautamäki (2004, s. 222, 226) korostaa, että "[l]äheskään aina ei ole löydettävissä valmiita vastauksia säännöksen soveltamiseen tai toimintatavan valintaan, vaikka käytäisiinkin huolellisesti läpi useita erilaisia oikeuslähteitä. Kun tällaista tukea ei löydy, pitää säännöksen soveltajan käytännössä itse määrittää säännöksen tarkoitus." Kun lainsäädännön riittämättömyys täsmälliseen ohjaukseen on todettu, voidaan lähteä selvittämään vaihtoehtoisia reittejä. Lain esityöt, oikeuskäytäntö tai ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisut voivat olla hyödyllisiä reittejä, mutta myös viranomaisen omat ratkaisukäytännöt vastaavan tyyppisissä tapauksissa voivat muodostua heikosti velvoittaviksi lähteiksi.

730 Myrsky (DL 2000, s. 797) on ilmaissut lainsäädännön ja yleisten oikeusperiaatteen suhteen selkeästi: "[k]un hallinnon lainalaisuusperiaate kieltää hallintoviranomaista menemästä lain mukaisen 'kehysten' ulkopuolelle, harkintavallan rajoitusperiaatteet ohjaavat ratkaisuvaihtoehtojen valintaa tämän kehysten sisäpuolella."

731 Ks. KHO 20.3.2018 T 1260. Tekes oli tekemällään valtioneuvoston päätöksellä hylännyt Riihimäen kaupungin oikaisuvaatimuksen. Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen. KHO ei muuttanut hallinto-oikeuden päätöstä. Ks. myös KHO 23.1.2018 T 220. Opetus- ja kulttuuriministeriö hylkäsi Turku 2011 -säätiön oikaisuvaatimuksen takaisinperintäpäätöksestä.

koetaan tuensaajan kannalta vähäisenä. Jos oikaisuvaatimus kuitenkin tehdään ja jos oikaisuvaatimuksesta annettu päätös ei muuta alkuperäistä päätöstä, niin kynnys muutoksenhakuun ylempiin lainkäyttöelimiin nousee. Erityisesti yritystukipäätöksiin liittyvä viranomaisen laaja harkintavalta on tekijä, johon muutoksenhakijan on vaikea osoittaa argumentteja muutoksenhaun perusteiksi. Toinen seikka vähäiseen halukkuuteen hakea päätökseen muutosta valittamatta liittyyneeseen siihen, että tuensaaja kokee muutoksenhausta saatavan epävarman hyödyn vähäiseksi verrattuna muutoksenhakuprosessissa tarvittaviin henkilöstö- ja aikaresursseihin.

## **2 Avustuksen harkinnanvarainen takaisinperintä**

### **2.1 Viranomaisen harkintavaltaan pohjautuva takaisinperintä yritystukilain nojalla**

Yritystuen harkinnanvaraisesta takaisinperinnästä ja maksatuksen lopettamisesta säädettiin ohjelmakaudella 2007–2013 voimassa olleen yritystukilain 27.3 §:ssä. Viranomainen voi päätöksellään määrätä avustuksen maksamisen lopetettavaksi sekä jos maksetun avustuksen tai sen osan takaisin perittäväksi, jos avustuksen saaja on:

- ”1) jättänyt ilmoittamatta toiminnan lopettamisesta tai muista avustuspäätöksen ehtojen noudattamisen valvomiseksi tarvittavista seikoista;
- 2) jättänyt ilmoittamatta avustuksen käyttötarkoituksen muutoksesta tai muusta avustuksen käyttöön vaikuttavasta muutoksesta; taikka
- 3) menetellyt tosiasiallisesti 26 tai 27 §:ssä säädettyyn rinnastettavalla tavalla antamalla avustuksen myöntämiseen, maksamiseen tai käyttämiseen liittyvälle seikalle muun kuin asian todellista luonnetta tai tarkoitusta vastaavan oikeudellisen muodon.”

Ohjelmakaudella 2014–2020 uuden yritystukilain avustuksen harkinnanvaraiset takaisinperintäperusteet vastaavat sisällöltään aiempaa yritystukilakia. Velvoittavien ja harkinnanvaraisten takaisinperintäperusteiden jaottelua on selkiytetty siten, että kummatkin perusteet esitetään erillisissä pykälissään. Sekä yritystukilain että uuden yritystukilain harkinnanvaraiset takaisinperintäperusteet vastaavat pääosin valtionavustuslain 22 §:n 3–5 ja 7 kohtia.

Harkinnanvaraiset takaisinperintäperusteet sisältävät sellaisia avustuksen saajan toimintaan liittyviä menettelyjä, jotka eivät täytä olennaisuuden vaatimusta mutta

---

KHO hylkäsi säätiön valituksen muilta osin, paitsi poisti säätiön velvollisuuden maksaa korkoa takaisin perittäville määrälle. Kyseessä on hyvin tyypillisiä tapauksia, joissa tuen myöntänyt viranomainen ei muuta päätöstään oikaisuvaatimusmenettelyssä. On perusteltua olettaa, että oikaisuvaatimuksen johdosta annetaan alkuperäisestä päätöksestä poikkeava päätös vain harvoissa ja sinänsä vain hyvin selkeissä tapauksissa, joissa viranomainen on soveltanut väärin lakia tai hallinnon sisäisiä ohjeita.

jotka voivat johtaa harkinnanvaraisesti tuen takaisinperintään tai maksatuksen keskeytykseen<sup>732</sup>. Säännöksen kohdat 1 ja 2 liittyvät avustuksen saajan ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiin. Valtionavustuslain 14 §:n mukaan valtionavustuksen saajan on ilmoitettava viipymättä valtionapuviranomaiselle valtionavustuksen käyttötarkoituksen toteutumiseen vaikuttavasta muutoksesta tai muusta valtionavustuksen käyttöön vaikuttavasta muutoksesta. Harkinnanvaraisessa yritystuen takaisinperinnässä on kyse tämän velvollisuuden laiminlyönnistä johtuvista seuraamuksista. Säännöksen tarkoituksena on ensisijaisesti tehostaa avustuksen saajan velvollisuutta ilmoittaa kaikista muutoksista, jotka kohdistuvat toimintaan tai hankittuun omaisuuteen laissa tai avustuspäätöksessä asetettuna käyttöaikana<sup>733</sup>.

Harkinnanvaraisen takaisinperintäsäännöksen 3 kohta kattaa tapaukset, joissa avustuksen saaja on antanut avustuksen myöntämiseen, maksamiseen tai käyttämiseen liittyvälle seikalle muun kuin sen todellista luonnetta tai tarkoitusta vastaavan oikeudellisen muodon. Kohdan määritelmä on hyvin laaja, eikä lain valmistelutöissä tai hallintoviranomaisen ohjeessa ole asiaa tarkemmin käsitelty. Lähinnä tulee kysymykseen sellainen oikeustoimi, joka katsotaan ns. valeoikeustoimeksi ja jolla tavoitellaan tiettyä etua ja jolla on vaikutusta avustuksen takaisinperintään. Käytännössä kohdan soveltaminen tulee hyvin harvoin kysymykseen, koska asiallisesti yritystukilain ja uuden yritystukilain 26 ja 27 §:t vastaavat kyseistä takaisinperintäperustetta, jolloin viranomaisella on velvollisuus aloittaa takaisinperintämenettely.

## **2.2 Kokoavia näkökohtia avustuksen harkinnanvaraisesta takaisinperinnästä**

Viranomainen valvoo avustusten käyttöä julkisen edun takia, ja tämän lähtökohdan pohjalta se voi määrätä avustuksen takaisin perittäväksi tai maksatuksen lopetettavaksi. Julkisen edun turvaamisen lisäksi viranomaisen on otettava ratkaisutoiminnassaan huomioon suhteellisuusperiaate muiden hallinto-oikeudellisten periaatteiden ohella. Viranomaisen tulee siten arvioida virheen tai laiminlyönnin vähäisyyttä suhteessa määrättävään sanktioon. Valtionavustuslain esitöissä viranomaisen on tehtävä takaisinperintäpäätös tai luopua siitä ainoastaan silloin, kun takaisinperintä on suhteellisuusperiaatteen vastaista<sup>734</sup>.

EU ja Suomen valtio pyrkivät varmistamaan investointien kestävä vaikutuksen aluekehitykseen EAKR-osarahoitteisiin hankkeisiin kohdistuvilla pysyvyyssäännöksillä. EU-lainsäädäntö velvoittaa kansallisen viranomaisen perimään takaisin sääntöjenvastaiset tuet. Neuvoston antaman yleisasetuksen mukaan jäsenvaltion on varmistettava, ettei toimi saa enää rahaston tukea, jos tuettuun investointiin kohdistuu määräjän kuluessa huomattavia muutoksia. Avustuksen kohteena olevan

732 HE 162/2006 vp, s. 32.

733 HE 174/2013 vp, s. 27.

734 VaVM 9/2001 vp, s. 7.

toiminnan tulee säilyä tukialueella joko laissa tai avustuspäätöksessä asetetun tietyn määräajan.

Yritystukilain mukaisen harkinnanvaraisen takaisinperinnän lähtökohtana on toiminnan muutoksien olennaisuuden arviointi. Jos avustuksen saajan menettely tai avustettavassa toiminnassa tapahtuneet muutokset eivät ole niin oleellisia kuin velvoittavassa takaisinperinnässä vaaditaan, viranomaisen voi harkita, ettei avustusta peritä takaisin. Viranomaisen voi näin ollen harkita, johtaako sellainen menettely tai muutos, joka ei ole oleellinen, avustuksen takaisinperintään tai käynnissä olevan hankkeen maksamisen lopettamiseen. Lähinnä kyseeseen tulee avustuksen saajan ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönti niissä tapauksissa, joilla voi olla merkitystä avustuksen käyttöön sille asetettuna käyttöaikana.

Avustuksen saajan oikeusturvan kannalta viranomaisen laaja harkintavalta voi aiheuttaa joissakin tapauksissa ongelmia tulkittaessa toimintaan liittyvien muutoksien oleellisuutta. Avustuksen saajan on vaikea arvioida, mitkä toiminnan muutokset voivat aiheuttaa takaisinperintäriskin. Lähtökohtaisesti hankkeeseen kohdistuvissa pienissäkin muutoksissa avustuksen saajan on hyvä olla yhteydessä viranomaiseen ainakin puhelimitse lisäinformaation saamiseksi, jotta takaisinperintäriskiltä vältetään. Avustuksen saajan oikeusturvaan kuuluu, että takaisinperintäpäätöksestä voi tehdä oikaisuvaatimuksen, josta annettuun päätökseen on mahdollista hakea valittamalla muutosta hallinto-oikeudelta ja korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Laajaa harkintavaltaa sisältävissä päätöksissä oikaisuvaatimuksella on mahdollista myös täsmentää päätöksen perusteluita.

Viranomaisen näkökulmasta ongelmia aiheuttaa säädösten ja lain esitöiden vähäisyys sekä hallintoviranomaisen ohjeiden suppeus. Oikeuskäytäntöä ei myöskään juuri ole olemassa. Tästä huolimatta viranomaisen joutuu tekemään asiassa ratkaisun käytettävissä olevan vähäisen oikeudellisen materiaalin pohjalta nojautuen yleisiin hallinto-oikeudellisiin periaatteisiin. Harkintavaltaa rajoittaa myös vaatimus, että takaisinperintä voi kohdistua vain siihen osaan avustusta, johon muutoskin kohdistuu. Takaisin perittäväksi tulee lähtökohtaisesti koko avustus vain, jos muutos kohdistuu koko hankkeeseen. Eri tukialueiden väliset erot ja takaisinperintäarvion tekevään viranomaiseen liittyvät erot vaikuttavat myös harkintavallan käyttöön.

Viranomaisen voi harkintansa mukaan määrätä avustuksen takaisin perittäväksi tai maksatuksen lopetettavaksi vain niissä tapauksissa, joissa ei ole selkeästi kysymys yritystukilain ja uuden yritystukilain 26 §:n ja 27 §:n mukaisista velvoittavista takaisinperinnöistä. Tällä halutaan painottaa niitä tapauksia, joissa viranomaisella on lain mukaan velvollisuus avustuksen takaisinperintään.



# IX TAKAISINPERINNÄN KOHTUULLISTAMISEN OIKEUDELLISET ULOTTUVUUDET

## 1 Yritystukien takaisinperinnän kohtuullistamisen oikeudelliset lähtökohdat

Viranomaisen soveltamasta harkinnasta riippuen ohjelmakaudella 2007–2013 voitiin soveltaa takaisinperintämenettelyssä yritystukilain 28 §:ää takaisinperinnän kohtuullistamiseksi:

”Viranomainen voi 26 tai 27 §:ssä tarkoitettua päätöstä tehtäessä päättää, että avustus, sille laskettava korko tai viivästyskorko osittain tai kokonaan jätetään takaisin perimättä, jos takaisinperintä on avustuksen saajan olosuhteissa tapahtuneisiin muutoksiin tai takaisinperinnän perusteena olevaan menettelyyn nähden kohtuutonta.”

Vastaavan sisältöinen säännös on ohjelmakaudella 2014–2020 voimassa olevassa uudessa yritystukilaissa. Yritystukilain ja uuden yritystukilain säännös vastaavat sanamuodoltaan valtionavustuslain 26 §:n kohtuullistamissäännöstä, mutta yritystukilaissa ja uudessa yritystukilaissa kohtuullistamisen soveltamisedellytykset on asetettu tiukemmiksi kuin valtionavustuslaissa. Yritystukilain lainvalmistelutöissä asiaa on perusteltu siten, että yritystuet kohdistuvat elinkeinotoimintaan, johon kuuluvat liiketoiminnan riskit ja taloudellinen epävarmuus.<sup>735</sup> Yritykset itse kantavat nämä taloudelliset epävarmuustekijät samoin kuin riskin avustuksen takaisinperinnästä. Valtionavustuslaki sen sijaan säättää yleislakina kaikenlaisista valtionavustuksista mukaan lukien yleishyödyllisestä toiminnasta, jonka lähtökohdat ovat toisenlaiset kuin yritystoiminnan. Tästä huolimatta avustuspäätöksen ehtojen ja rajoitusten rikkominen sekä hankkeiden kustannusten tukikelvottomuus ovat perusteita avustuksen takaisinperintään yhtä lailla yritystuissa kuin yleishyödylliseen toimintaan myönnettyissä avustuksissa. Tähän liittyen havainnollistetaan asiaa opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämien ja takaisin perittävien valtionavustusten näkökulmasta.

Yritystukilain säännös perustuu hallinto-oikeudelliseen kohtuullistamisperiaatteeseen<sup>736</sup>, jonka perusteella avustus voidaan tietyin perustein jättää perimättä

<sup>735</sup> HE 162/2006 vp, s. 33.

<sup>736</sup> Hallinto-oikeudellisen kohtuullistamisperiaatteen voidaan katsoa olevan ilmentymä suhteellisuusperiaatteesta, josta nykyisin säädetään hallintolain (434/2003) 6§:ssä. Kohtuullistamisperiaate tunnetaan myös sopimusoikeudellisena periaatteena. Kohtuullistamista valtionapujen takaisinperimisessä on käsitelty *Merikoski* jo vuonna 1938. Valtionavustuksen takaisinperinnän lähtökohdana on Merikosken

takaisin. Yritystuen tai siihen liittyvien korkojen kohtuullistaminen on mahdollista vain niissä tapauksissa, joissa on erittäin painavia syitä helpottaa avustuksen saajan suoritusvelvollisuutta. Säännöksen soveltamisedellytyksien on oltava tiukat, koska sillä mahdollistetaan viranomaisen tekemä harkintaan perustuva poikkeus laissa säädettyistä velvoitteista. Jos viranomainen harkitsee, että kohtuullistamisestä voidaan soveltaa tiettyyn takaisinperintään, sen tulee perustella kohtuullistamiseen johtavat seikat erityisen huolellisesti.

Yritystukilaisissa säädetty kohtuullistamisperiaatteen lähtökohdat pohjautuvat yleiseen hallinto-oikeudelliseen kohtuullistamisperiaatteeseen. Viranomaisella on harkintavalta toteuttaa suhteellisuusperiaatetta niissä tapauksissa, joissa takaisinperintä johtaisi avustuksen saajan kannalta kohtuuttoman ankaraan tai epäoikeudenmukaiseen lopputulokseen. Toisaalta taas viranomaisen on kohtuullistamista harkittaessa suojata julkista etua ja arvioida sen tarvetta ja vahvuutta suhteessa toimenpiteen seuraamuksiin. Tällä pyritään varmistamaan yhtäältä valtionavustuksen saajan oikeusturvan toteutuminen.<sup>737</sup>

Oikeuskirjallisuudessa kohtuullistamisperiaatteen on katsottu liittyvän olennaisesti suhteellisuusperiaatteeseen ja luottamuksensuojaperiaatteeseen<sup>738</sup>. Tällöin arvioidaan avustuksen myöntäjän ja avustuksen saajan toimintaa. Viranomaisen virheellisen tai puutteellisen toiminnan tai neuvon seurauksena avustuksen takaisinperinnän kohtuullistaminen voi tulla kyseeseen, mutta avustuksen saaja ei kuitenkaan saa hyötyä viranomaisen toiminnan heikkouksista. Viranomaisen yleisohjeiden, yleisen informaation tai viranomaisen antamien neuvojen on yleisesti katsottu antavan luottamuksensuojaa avustuksen saajalle<sup>739</sup>.

*KHO* katsoi ratkaisussaan 2006:90, että hallinnon asiakkaan tuli voida luottaa informaatioon, joka oli ollut viranomaisen www-sivuilla ja jonka mukaan

---

mukaan, että avustus voidaan periä takaisin aina, kun avustuksen saaja on jättänyt avustuksen tarkoituseräyksen noudattamatta. Toisaalta valtionavustuksen takaisinperintä on hyvin ankara toimenpide avustuksen saajalle, minkä vuoksi takaisinperinnästä tulee säätää erikoissäännöksillä ja -määräyksillä. Tämän lisäksi avustuksen saajan oikeusturvan toteuttamiseksi on takaisinperimisuuhka ilmoitettava etukäteen, jotta avustuksen saaja tietää mahdollisuudesta joutua tällaisen seuraamuksen kohteeksi. Merikoski on antanut suuren merkityksen kohtuussyille takaisinperintäharkinnassa, koska usein takaisinperintä perustuu viranomaisen harkintaan. Tällöinhän viranomainen voi harkintavaltansa nojalla päättää, ryhdytäänkö takaisinperintään vai saako asia kohtuussyiden vaatimuksesta tai vähäisen merkityksen vuoksi raueta. (*Merikoski* 1938, s. 223–224; *Merikoski* 1959 LM, s. 25.)

*Kotkas* (LM 2009, s. 761, 765–767, 770–771) määrittelee kohtuullistamisperiaatteen oikeusperiaatteeksi, jonka perusteella hallintotuomioistuimet voisivat yksittäistapauksissa muuttaa tai kumota viranomaispäätöksiä taikka jopa poiketa lainsäädännöksestä. Samalla hän kuitenkin toteaa, ettei periaatteen sisältöä voida ennakkoon tyhjentävästi määrittää, koska kyse on kokonaistilanteen arvioinnista ja oikeudenmukaisuudesta yksittäistapauksessa.

<sup>737</sup> *HE 63/2001 vp*, s. 22, 60–61.

<sup>738</sup> Ks. esim. *Kulla* 2018, s. 115; *Mäenpää* 2018, s. 165–168; *Mäenpää* 2016, s. 96–98.

<sup>739</sup> *Kuusikko* Oikeus 2007, s. 460. Ks. myös *Kulla* 2018, s. 120.

hallinnon asiakas oli toiminut. Kyseisessä tapauksessa luottamuksensuoja liittyi menettelyoikeudelliseen ongelmaan, johon oikeuskäytännössä myös kansainvälisestikin on ollut helpompi saada suojaa kuin materiaalisiin kysymyksiin. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä luottamuksensuojaan on suhtauduttu erittäin pidättyväisesti. Tämän vuoksi KHO ei vedonnut suoraan luottamuksensuojaperiaatteeseen ennakkoratkaisupyyntönsään (C-464/06 *Avena Nordic Grain Oy*) vaan viittasi suhteellisuusperiaatteeseen ja hyvän hallinnon periaatteeseen viranomaiselta saadun virheellisen tiedon aiheuttaman erehdyksen arvioinnissa.

Sen sijaan viranomaisen antamat lupaukset ja käsitykset eivät riitä perusteeksi suojata luottamusta<sup>740</sup>.

Avustuksen saajan toiminta edellyttää vilpittömää mieltä, joka ei yleensä yksistään voi olla peruste takaisinperinnältä välttymiseltä, vaan kohtuullistamista harkitessa otetaan huomioon kaikki asiaan liittyvät tapauskohtaiset yksittäiset seikat. Takaisinperinnän kohtuullistaminen on mahdollista vain erityisen painavien syiden ilmeessä viranomaisen virheellisessä tai puutteellisessa toiminnassa.

Seuraavassa KHO:n ratkaisussa valittaja oli vedonnut vilpittömään mieleen, luottamuksensuojaan ja erityisen painaviin syihin, jotta takaisinperinnältä vältyttäisiin. KHO pysytteli kuitenkin hallinto-oikeuden esittämällä linjalla siinä, että valtionavustuksen saajan on noudatettava avustettavassa hankkeessa ja toiminnassa valtionapupäätökseen otettuja ehtoja ja rajoituksia. KHO:n päätöstä voidaan pitää siitä merkittävänä, että jo vuosia takaperin valittua linjaa noudatetaan edelleen. Takaisinperinnältä voi välttyä vain erittäin poikkeuksellisissa tapauksissa. Avustuspäätöksessä määrätyt ehdot sitovat avustuksen saajaa siinä tapauksessa, jos ehdot perustuvat lakiin. Jollei avustuksen saaja noudata syystä tai toisesta näitä ehtoja ja määräyksiä, on olettavasti edessä takaisinperintä. Vilpittömään mieleen tai luottamuksensuojaan vetoaminen takaisinperinnän välttämiseksi tuottaa harvoin tulosta. Hallinto-oikeus ottaa esille myös termin taloudellinen toimija. Oikeuskäytännössä on katsottu, että huolellisen taloudellisen toimijan pitäisi tavallisesti pystyä selvittämään, onko vaadittua menettelyä noudatettu. Taloudellisen toimijan so. yrityksen selonottovelvollisuus on siten korkeammalla kuin yksityisen henkilön.

*KHO 20.3.2018 T 1260.* Tekes oli päättänyt periä Riihimäen kaupungilta takaisin myöntämänsä valtionavustusta yli 117 000 euroa. Kaupungin tekemä oikaisuvaatimus ei menestynyt, ja sen vuoksi kaupunki valitti hallinto-oikeuteen. Perusteenaan kaupunki lausui, että se oli jäänyt perustellusti siihen käsitykseen, että takaisinperinnän perusteena oleva työajanseuranta oli järjestetty Tekesin hyväksymällä tavalla. Kaupunki katsoi, ettei tätä luottamuksensuojaa saa loukata ja ettei vilpittömässä mielessä tehty menettely täytä rahoituksen

<sup>740</sup> HE 72/2002 vp, s. 18.

yleisten ehtojen lakimääräisen tai harkinnanvaraisen takaisinperinnän mukaisia kriteerejä. Kaupunki vetosi, että takaisinperintää tulee vähintäänkin kohtuullistaa, koska hankkeen projektihenkilöiden kustannukset oli kiistatta kulutettu hyödyllisesti projektissa, vaikkei työaikaseurantaa ollutkaan pidetty Tekesin ehtojen mukaisesti. Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen ja lausui, että valtionavustuksen saajan on noudatettava avustettavassa hankkeessa tai toiminnassa valtionavustuspäätökseen otettuja ehtoja ja rajoituksia. Riihimäen kaupunki oli laiminlyönyt kyseisen velvollisuuden. Tekes ei ollut tukea myöntäessään eikä myöhemminkään hyväksynyt ehdoista poikkeavaa työajanseurantaa. Kaupungin olisi tullut taloudellisena toimijana ymmärtää, että työajan seuranta on järjestettävä rahoituspäätöksen ehtojen mukaisesti ja että tämän velvollisuuden laiminlyönti voi johtaa tuen takaisinperintään. Asiassa ei tullut esille myöskään sellaisia erityisen painavia syitä, joiden vuoksi takaisin perittävä määrä korkoineen voitaisiin jättää kokonaan takaisin perimättä. KHO ei muuttanut hallinto-oikeuden päätöstä.

Kohtuullistamisarvioinnissa otetaan huomioon suhteellisuusperiaate. Valtionavustuksen vastaanottamisen lähtökohtana on, että avustuksen saajan on aina palautettava perusteeton etu, jolloin laitton tila palautetaan lailliseksi. Tähän lähtökohtaan pohjautuu myös EU:n valtiontukisääntöjen tiukka linja. Vilpittöntyä mieltä rajoittaa pitkälle viety mutta kuitenkin varsin selkeä selonottovelvollisuus, ja avustuksen saajan onkin toimittava huolellisen taloudellisen toimijan tavoin. Tämän vuoksi luottamuksensuojaperiaatteella ei ole ollut kovin vahva asema valtionavustusten takaisinperinnässä, vaikka viranomaisen toiminnassa ilmenisi puutteitakin.<sup>741</sup>

Opetus- ja kulttuuriministeriön menettely valtakunnallisten ja alueellisten liikuntajärjestöjen valtionavustuskäsittelyssä on ollut esillä jo vuodesta 2015 alkaen, jolloin oikeuskanslerille tehtiin asiasta kantelu. Oikeuskanslerin vuonna 2016 antaman päätöksen (*OKV 1548/1/2015*, 15.11.2016) mukaan opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoimien liikuntajärjestöjen avustusten valmistelussa, myöntämisessä ja seurannassa on havaittu useita puutteita<sup>742</sup>. Valtionapuviranomaiselle on säädetty valvontavelvollisuus valtionavustuslain 15 §:ssä, jonka mukaan valtionapuviranomaisen on huolehdittava valtionavustuksen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta hankkimalla valtionavustuksen käyttö- ja seurantatietoja sekä muita tietoja, samoin kuin tekemällä tarvittaessa tarkastuksia. Oikeuskanslerille esitetystä asiakirja-aineis-

741 *Voutilainen* LM 2014, s. 137; *Siikavirta* LM 2010, s. 635–636; *Wikström* (2010, s. 171–173) toteaa, että perusteltuun vilpittömään mieleen liittyy verovelvollisen osalta selonotto- ja tarkastusvelvollisuus. Tämä tarkoittaa, että hänen tulee tuntea verolainsäädäntö. Oikeuskäytännöstä tulee tuntea vakiintuneet tulkintalinjat ja ennakkopäätökset. Tätä pidemmälle vietyä selonottovelvollisuutta, kuten muun oikeus- ja verotuskäytännön tuntemusta, Wikström ei pidä perustellun vilpittömän mielen edellytyksenä. Tätä voitaneen pitää lähtökohtana myös yritystuen saajan vilpittöntyä mieltä arvioitaessa.

742 Havaittujen epäkohtien johdosta oikeuskansleri pyysi opetus- ja kulttuuriministeriötä toimittamaan vuoden 2017 loppuun mennessä selvityksen siitä, miten avustusjärjestelmän hallinnoinnin kehittäminen on onnistunut käytännössä.

tosta ilmenee, ettei opetus- ja kulttuuriministeriö ole valvonut avustusten käyttöä hyvän hallinnon vaatimukset huomioon ottaen riittävästi eikä tarkastuksia ole juurikaan tehty. Tätä epäkohtaa korjatakseen opetus- ja kulttuuriministeriö käynnisti avustamiensa hankkeiden tarkastuksia, jotka ovat saaneet laajalti julkisuutta<sup>743</sup>.

Ensimmäinen suuri julkisuuteen tullut opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnon alan valtionavustusten takaisinperintäpäätös koski Turun kulttuuripääkaupunkivuoden valtionavustuksia<sup>744</sup>.

*Turku 2011 -säätöiltä* päätettiin periä takaisin korkoineen 2,2 MEUR. Takaisinperinnän perusteet olivat, että säätö oli saanut liikaa valtionavustusta ja jättänyt palauttamatta liikaa maksetun avustuksen, minkä lisäksi säätö oli käyttänyt avustusta olennaisesti muuhun kuin valtionavustuspäätöksissä myönnettyyn tarkoitukseen. Opetus- ja kulttuuriministeriö kohtuullisti takaisin perittävää määrää yli puolella ottaen huomioon pitkään jatkuneen menettelyn ja prosessin sekä siihen liittyneet olosuhteiden muutokset. Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoi, että käsiteltävänä olevan tapauksen olosuhteet ja Turku-säätöön menettely huomioon ottaen takaisinperintäpäätöstä suurempaan kohtuullistamiseen ei ole olemassa perusteita eikä takaisinperinnän arvioida aiheuttavan säätöön taloudelle kohtuuttomia vaikutuksia.<sup>745</sup> Oikaisuvaatimusmenettelyssä ei muutettu takaisinperintäpäätöstä, minkä seurauksena Turku 2011 -säätö teki korkeimpaan hallinto-oikeuteen 21.7.2015 valituksen, jossa vaaditaan ensisijaisesti kumoamaan opetus- ja kulttuuriministeriön päätös ja toteamaan, että määräaika takaisinperintäpäätöksen tekemiseen on vanhentunut. Toisena vaihtoehtona säätö vaatii, että ministeriön päätös kumotaan perusteettomana, jollei määräaika takaisinperintäpäätöksen tekemiselle ole vanhentunut. Kolmantena vaihtoehtona säätö vaatii, että korkein hallinto-oikeus kohtuullistaisi palautettavan avustuksen määrän ja siihen liittyvät korot 0 euroon, jollei perusteita ministeriön päätöksen kumoamiseen ole.<sup>746</sup>

*KHO* hylkäsi ratkaisullaan 23.1.2018 T 220 säätöön valituksen muilta osin, paitsi että se poisti velvollisuuden maksaa korkoa takaisin perittävälle määrälle. Takaisinperintäpäätöksen määräajan vanhentumiseen KHO lausui, että

---

743 Opetus- ja kulttuuriministeriö käynnisti myös selvityksen liikuntajärjestöjen valtionavustusjärjestelmän kehittämisestä, johon liittyen annettiin opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2016:32. Asian selvittäjäksi pyydettiin Helsingin yliopiston siviilioikeuden professori *Heikki Halila*.

744 *Opetus- ja kulttuuriministeriön* päätös 2/203/2013 valtionavustuksen takaisinperinnästä. [http://www.turku2011.fi/sites/default/files/liitteet/okm\\_paatos\\_3.9.2014.pdf](http://www.turku2011.fi/sites/default/files/liitteet/okm_paatos_3.9.2014.pdf), vierailtu 1.6.2017.

745 *Opetus- ja kulttuuriministeriön* 11.6.2015 tekemä päätös numero 2/203/2013 valtionavustuksen takaisinperintää koskevassa asiassa, päätös oikaisuvaatimukseen. [http://www.turku2011.fi/sites/default/files/liitteet/okm\\_paatos\\_11062015\\_oikaisuvaatimukseen.pdf](http://www.turku2011.fi/sites/default/files/liitteet/okm_paatos_11062015_oikaisuvaatimukseen.pdf), vierailtu 1.6.2017.

746 *Turku 2011 -säätöön* tekemä valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen: [http://www.turku2011.fi/sites/default/files/liitteet/turku2011saation\\_valitus\\_khoen21072015\\_0.pdf](http://www.turku2011.fi/sites/default/files/liitteet/turku2011saation_valitus_khoen21072015_0.pdf), vierailtu 1.6.2017.

kun otetaan huomioon hankkeen laajuus ja monivuotisuus, opetus- ja kulttuuriministeriö on voinut arvioida hankkeen lainmukaisuutta vasta hankkeen päättymisen jälkeen toimitetussa loppuraportissa. Tämän vuoksi ministeriö on tehnyt takaisinperintäpäätöksen kohtuullisessa ajassa valtionavustuslain mukaan. Kohtuullistamisvaatimusta KHO arvioi siten, että säätiön virheellisen menettelyn valtionavustuksen käytön osalta katsotaan olevan olennaista vähäisempää ja että kun otetaan huomioon ministeriössä asian käsittelyyn kulunut aika, pidetään viivästyskoron perimistä kohtuuttomana. Säätiön ei tarvitse näin ollen maksaa viivästyskorkoa takaisin perittävältä määrältä.

Seuraavassa opetus- ja kulttuuriministeriön antamassa valtionavustuksen takaisinperintäpäätöksessä päädyttiin myös takaisin perittävän määrän kohtuullistamiseen. Ministeriö perusteli kohtuullistamista Suomen Olympiakomitean taloudellisella asemalla, joka voisi vaarantua takaisinperinnän seurauksena. Olympiakomitea saa 85 % rahoituksesta valtionavustuksena.

Vuonna 2016 opetus- ja kulttuuriministeriö teki myöntämiinsä valtionavustuksiin kohdistuvan tarkastuksen *Suomen Olympiakomiteassa*. Tarkastuksen perusteella ministeriö esitti takaisin perittäväksi 406 000 euroa ja korkoja 29 000 euroa.<sup>747</sup> Olympiakomitean tapauksessa takaisinperinnän perusteena oli, että avustuksia oli käytetty muuhun tarkoitukseen, kuin ne alun perin myönnettiin. Ongelmia oli muun muassa avustuspäätöksen ehtojen ja rajoitusten noudattamisessa sekä hankintojen kilpailutuksissa. Olympiakomitea teki asiasta oikaisuvaatimuksen, jonka opetus- ja kulttuuriministeriö hylkäsi<sup>748</sup>. Olympiakomitea valitti päätöksestä hallinto-oikeuteen.

Hallinto-oikeus antoi päätöksen 4.12.2018, jossa Olympiakomitealta takaisin perittävää määrää alennettiin vain reilulla 30 000 eurolla ja valitus hylättiin muilta osin. Olympiakomitean hallitus päätti 13.12.2018 valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituksen perusteena esitetään luottamuksensuojan ja oikeusturvan toteutumista.<sup>749</sup>

Olympiakomitean saama päätös hallinto-oikeudesta kuvastaa hyvin oikeuskäytännössä ollutta vakiintunutta linjaa avustusten takaisinperinnästä. Vaikka Olympiakomitea vetosi valituksessaan luottamuksensuojaan ja taloudellisen aseman

---

<sup>747</sup> Opetus- ja kulttuuriministeriön tarkastuskertomus OKM/1/203/2016 (11.5.2016), jonka perusteella on annettu takaisinperintäpäätös OKM/1/203/2016 (17.5.2016).

<sup>748</sup> OKM/1/203/2016 (11.8.2016).

<sup>749</sup> Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018, [https://minedu.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/olympiakomitean-valtionavustusten-takaisinperintapaatos-sailyi-hallinto-oikeudessa-paaosin-ennallaan\\_vierailtu\\_5.12.2018](https://minedu.fi/artikkeli/-/asset_publisher/olympiakomitean-valtionavustusten-takaisinperintapaatos-sailyi-hallinto-oikeudessa-paaosin-ennallaan_vierailtu_5.12.2018); YLE uutiset 2018, <https://yle.fi/urheilu/3-10539160>, vierailtu 5.12.2018.

*Suomen Olympiakomitea* 2018, <http://news.cision.com/fi/suomen-olympiakomitea/r/olympiakomitea-valittaa-takaisinperinnasta-korkeimpaan-hallinto-oikeuteen.c2702065>, vierailtu 22.1.2019.

vaarantumiseen, hallinto-oikeus ei perusteluihin myöntynyt. Hallinto-oikeus katsoi, että perusteettomasti maksettu avustus tulee palauttaa, minkä lisäksi tiukkaan tulkintaan takaisin perittävän määrän ja korkojen kohtuullistamisesta ei hyväksytty merkittäviä lievennyksiä.

Vuoden 2017 toukokuussa opetus- ja kulttuuriministeriö teki päätöksen 2,6 miljoonan euron valtionavustusten takaisinperinnästä *Valtakunnallinen liikunta- ja urheiluorganisaatio Ry:ltä* (jäljempänä *Valo*).<sup>750</sup>

Opetus- ja kulttuuriministeriö antoi Valon valtionavustusten käytöstä tarkastuskertomuksen, jossa todettiin, että maksettuja valtionavustuksia tullaan perimään takaisin 12 hankkeen osalta 2,4 miljoonaa euroa. Tämän lisäksi avustuksen saajan on valtionavustuslain 24 §:n mukaisesti maksettava palautettavalle tai takaisin perittävälle määrälle korkoa 211 368 euroa. Tarkastuksessa selvitettiin opetus- ja kulttuuriministeriölle raportoitujen kulujen oikeellisuutta avustushakemuksiin ja avustuspäätöksiin nähden sekä avustusehtojen ja rajoitusten mukaista kulujen tarpeellisuutta ja kohtuullisuutta. Tarkastuksessa havaittiin puutteita ja virheitä lukuisissa asioissa, joista merkittävimpiä takaisinperinnän kannalta oli hankkeiden kustannusten taloudellinen seuranta. Hankkeille oli kirjattu kuluja arvioihin perustuen tai hankkeisiin kuulumattomia kuluja. Tarkastusraportissa esitettiin havaintona, että vuonna 2014 yhdelle tositteelle oli kirjattu ”hallinnon kustannuksia” 234 066 euroa. Valon todettiin myös rikkoneen avustuspäätöksen ehtoja ja rajoituksia muun muassa siirtämällä avustusta eteenpäin ilman, että myöntöpäätöksessä delegointiin olisi annettu lupa. Valo oli käyttänyt huomattavan suuren määrän ostopalveluja hankkeiden toteuttamiseen omiin henkilöstöresursseihin verrattuna.

Opetus- ja kulttuuriministeriö päätyi kuitenkin kohtuullistamaan takaisin perittävää määrää valtionavustuslain 26 §:n nojalla huomioiden valtionavustuksen saajan taloudellisen aseman ja olosuhteet. Ministeriö katsoi, että valtionavustuksen takaisinperintä muodostaa Valon toiminnan jatkumiselle uhan, minkä vuoksi takaisin perittävää avustussummaa kohtuullistettiin 33,3 prosenttia eli 806 411 euroa. Valo teki perinnästä ministeriöön oikaisuvaatimuksen, jonka ministeriö hylkäsi valtaosin. Suomen Olympiakomitea valitti Valon 1,7 miljoonan euron takaisinperinnästä hallinto-oikeuteen. Asiasta ei ole annettu päätöstä joulukuuhun 2018 mennessä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää valtionavustuksia yleishyödyllisille yhdistyksille ja säätiöille, jotka eivät tavoittele toiminnassaan taloudellista hyötyä. Tältä osin kyseisen hallinnonalan avustusten saajat poikkeavat yritystuen saajista. Toiminnan lähtökohdat ovat erilaisia, ja kohtuullistamisperusteetkin poikkeavat

---

750 OKM/4/203/2017 (26.5.2017).

toisistaan. Yleishyödyllisen toiminnan takaisinperintää on kohtuullistettu valtionavustuslain 26 §:n nojalla. Perusteita kohtuullistamiseen on haettu valtionavustuslain hallituksen esityksestä: ”Takaisinperintä ei saa tarpeettomasti johtaa sillä tavoin vakaviin taloudellisiin vaikeuksiin tai sellaiseen taloudelliseen asemaan, ettei niitä voida yhteiskunnassa yleisesti hyväksytyjen oikeudenmukaisuuskäsitysten mukaan vaatia valtionavustuksen saajan sietävän. Kohtuullistamista harkittaessa on siten arvioitava palauttamisen tai takaisinperinnän perusteena olevan julkisen edun suojaamisen tarvetta ja vahvuutta suhteessa toimenpiteen seurauksiin. Julkista etua turvaavien toimenpiteiden yksityisille aiheuttamien seurausten tulee olla yleisesti hyväksyttävää.”<sup>751</sup>

Taloudellisen aseman turvaaminen ei sovellu yritystukien takaisinperinnän kohtuullistamiseen. Yritystoimintaan liittyvän taloudellisen riskin kantaa yrittäjä, eikä yritystuen takaisinperintää voida kohtuullistaa tällä perusteella. Toisaalta avustuspäätöksen ehtojen ja rajoitusten noudattaminen sekä avustuksen käyttäminen siihen tarkoitukseen, mihin se on alun perin myönnetty, sitoo kaikkia valtionavustuksen saajia. Vaikka opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämien avustusten käytössä onkin ollut lukuisia puutteita ja virheitä, tästä huolimatta takaisinperinnän määrää on voitu kohtuullistaa huomattavasti. Yritystuissa tällaiset virheet johtavat aina takaisinperintään, eikä kohtuullistaminen ole tällöin mahdollista. Opetus- ja kulttuuriministeriön tekemät takaisinperintäpäätökset poikkeavat kohtuullistamisessa myös yritystukien takaisinperintäpäätöksistä siten, että opetus- ja kulttuuriministeriö on kohtuullistanut paitsi valtiontuen takaisinperintään liittyviä korkoja myös itse avustusta. Yritystukien takaisinperintää kohtuullistetaan lähes poikkeuksetta vain korkojen osalta.

Valtionavustuslain valmistelussa valtiovarainvaliokunta piti erittäin tärkeänä sitä, että kyseessä on poikkeussäännös, johon tulee turvautua vain erittäin poikkeuksellisesti<sup>752</sup>. Tästä johtuen yritystukilain kohtuullistamissäännös tulee sovellettavaksi vain erittäin hyvin perustelluissa ja tiukasti sovellettavissa tapauksissa. Vaikka viranomaiselle onkin jätetty takaisinperinnän kohtuullistamiseen liittyvässä arvioinnissa harkintavaltaa, niin käytännössä säännöksen soveltamismahdollisuudet ovat vähäiset.

Avustuksen saajan oikeusturvan kannalta kohtuullistamissäännös on lakiin kirjattu poikkeus pääsääntöön, johon ei liity subjektiivista oikeutta missään tilanteessa. Käytännössä säännös tulee sovellettavaksi vain korkojen kohtuullistamisessa viranomaisen virheen tai viivytelyn vuoksi<sup>753</sup>. Oikeuskäytäntö vuodelta *KHO 2009:45*

751 HE 63/2001 vp, s. 61.

752 VaVM 9/2001 vp, s. 7.

753 KHO 2013:128. Ministeriö katsoi, että koron periminen tuensaajalta lopullisen valtionavustuspäätöksen antamisen jälkeiseltä ajalta olisi kohtuutonta, koska viranomaiskäsittely oli viivästynyt eri vaiheissa ja koska siinä oli tapahtunut myös virheitä. Tämän vuoksi korko jätettiin osittain perimättä valtionavustuslain 26 §:n nojalla. KHO kuitenkin katsoi, että takaisin perittävälle



(esitelty luvussa VI:1) ja *KHO 2013:128* osoittavat, että kyseinen linjaus korkojen kohtuullistamisesta on säilynyt ja että lähtökohtana pidetään virheellisesti myönnetyn avustuksen takaisinperintää. Avustuksen saajan ei ole näin ollen mahdollista välttyä perusteettomasti saadun avustuksen takaisinperinnältä, vaikka virheen olisikin aiheuttanut viranomaisen<sup>754</sup>. Myös avustuksen saajasta johtuvista syistä kohtuullistamissäännös tulee sovellettavaksi erittäin harvoin, lukuun ottamatta esimerkiksi tilannetta, jossa avustuksen saaja menettää työkykynsä.

Kohtuullistaminen on hyvin tunnettu paitsi valtionavustusten mutta myös muiden etuuksien takaisinperinnässä. Sosiaalietuuksiin ja verotukseen liittyy perusteettoman edun palautuksen periaate. Vaikka sosiaalietuuksiin liittyviä periaatteita ei voidakaan soveltaa suoraan valtionavustuksiin, niin tietynlaisia yhtymäkohtia löytyy väärin perustein saatujen valtiontukien ja sosiaalitukien takaisinperintöihin. Suurimpana erona on luonnollisten henkilöiden oikeus sosiaalietuuksiin, kun taas valtiontuen saajat ovat lähtökohtaisesti yrityksiä, joilla ei ole subjektiivista oikeutta tukeen. *Siikavirta* arvioi perustellusti, että yritysten saamien avustusten takaisinperintä voidaan toteuttaa kevyemmin perustein kuin luonnollisten henkilöiden saamien etuuksien takaisinperintä.<sup>755</sup> Jo pelkästään yritystukien myöntämisen harkinnanvaraisuus jättää tiettyä oikeudellista liikkumavaraa arvioida tuen takaisinperinnän perusteita. Kohtuullistamista ja sen edellytyksenä olevaa vilpittömyyttä on käsitelty *KHO:n* päätöksessä *2017:9*. Tapaus koskee sosiaalietuuden takaisinperintää, mutta joitain huomionarvoisia periaatteita voidaan soveltaa myös analogisesti valtionavustuksiin, mukaan lukien yritystukiin.

Tapaus koski sosiaalietuutta, johon liittyi perusteettomasti maksettuja työaikalain mukaisia korvauksia, jotka oli maksettu vastaajan perheenjäsenelle avustajana toimimisesta. Vastaajan mukaan ei voida olettaa, että hänen olisi tullut itse ymmärtää tulkita työaikalain säännöksiä nimenomaan siten kuin sosiaalietuuden myöntäjä tarkoitti, vaikka tuen myöntäjä olikin toimittanut ohjeet, joista kävi selvästi ilmi, ettei omainen voi toimia avustajana eikä vastaajan perheenjäsenenä ollut oikeutta saada työaikalain mukaisia korvauksia. Hallinto-oikeus totesi tapauksen käsittelyssä, että kohtuullistaminen

---

määrälle laskettavan koron osittaistakin perimistä oli pidettävä avustuksen saajan menettelyyn nähden kohtuuttomana, kun otettiin huomioon valtionapuviranomaisten menettely ja sen vaikutukset kysymyksessä olevan hankkeen toteuttamiseen. Eri mieltä ollut hallintoneuvos piti perusteltuna koron osittaista takaisinperintää, mutta muuten hän oli samaa mieltä enemmistön kanssa.

<sup>754</sup> *Voutilainen* (LM 2014, s. 135–138) on arvioinut perustellusti, että *KHO:n* vuosikirjaratkaisun *2013:128* merkitys avustusten takaisinperintäpäätösten muutoksenhauulle on hillitsevä. Takaisin perittävää määrää ei ole lähdetty kohtuullistamaan edes siinä tapauksessa, että virhe johtuu viranomaisen toiminnan puutteista tai laiminlyönneistä. Perusteeton etu tulee palauttaa riippumatta siitä, kuka on aiheuttanut virheen. Takaisin perittävää korkoa sen sijaan voidaan kohtuullistaa, jos tähän löytyy erityisiä perusteita. Vaikka vastuu valtionavustuksen käyttämisestä on avustuksen saajalla, viranomaisen on tästä huolimatta valvottava ja ohjattava valtionavustuksen käyttöä sekä annettava sisällöltään oikeita neuvoja.

<sup>755</sup> *Siikavirta* LM 2010, s. 635–636.

voi tulla kyseeseen vain, mikäli asiassa ilmenee poikkeuksellisia perusteita. Lisäksi kohtuullistaminen edellyttää lähtökohtaisesti sitä, että etuuden saaja on ollut vilpittömässä mielessä etuutta saadessaan eli ettei hän tiennyt eikä hänen pitänytkään tietää suoritusta perusteettomaksi. Näiden lisäksi huomioon otetaan, että etuuden saajan taloudellinen ja sosiaalinen asema vaatii takaisinperinnän kohtuullistamista. Hallinto-oikeus päätyi toteamaan, ettei vastaaja ole ollut vilpittömässä mielessä korvauksia vastaanottaessaan, minkä vuoksi korvausvelvollisuuden kohtuullistamiseen ei ollut riittäviä perusteita.

Kyseisessä tapauksessa erityislainsäädäntö ei sisältänyt säännöstä perusteettomasti maksettujen korvausten takaisinperinnästä eikä näin ollen myöskään säännöksiä, joiden perusteella korvausvelvollisuutta olisi voitu kohtuullistaa. Tämän vuoksi KHO totesi, että korvausvelvollisuudesta vapauttamista tai kohtuullistamista arvioitaessa on huomioitava hallintolain 6 §:n mukaiset hallinnon oikeusperiaatteet. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin yhtyi hallinto-oikeuden päätökseen, ettei vastaaja ollut toiminut vilpittömässä mielessä eikä toimittanut liioin selvitystä taloudellisesta tilanteestaan. Kohtuullistamisen edellytyksiä ei näin ollen ollut olemassa. Muutoin korkein hallinto-oikeus ei perustellut kantaansa millään muulla tavoin.

KHO:n päätös sosiaalietuuden takaisinperinnästä on linjassa valtioneuvostokienkin takaisinperinnän kohtuullistamisessa. Sosiaalietuuksissa kohderyhmänä on luonnollinen henkilö, jonka selonottovelvollisuuden ei katsota ulottuvan niin laajalle kuin yritysten selonottovelvollisuuden. Tästä huolimatta perusteettoman edun palautus on lähtökohta, joka voidaan sivuuttaa vain, mikäli asiassa ilmenee poikkeuksellisia perusteita tai olosuhteita. Tapaukseen liittyvässä lainsäädännössä ei ollut säännöksiä etuuden takaisinperinnästä eikä kohtuullistamisesta. Tällaisessa tilanteessa tulevat sovellettaviksi kuitenkin yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet, joiden mukaan viranomaisten toimien on muun muassa suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Tältä osin valtionavustuslakiin ja yritystukilakiin sisältyviin takaisinperinnän kohtuullistamisäännöksiin on perustellumpaa vedota kuin yleisiin hallinto-oikeudellisiin periaatteisiin.

Kohtuullistaminen edellyttää lähtökohtaisesti sitä, että etuuden saaja on ollut vilpittömässä mielessä. Kyseisessä tapauksessa vilpittömän mielen suojalle ei annettu merkitystä, koska vastaajalle oli toimitettu etuuden vastaanottamiseen liittyvät ehdot, joista kävi selkeästi ilmi, ettei etuutta voitu myöntää perheenjäsenelle. Yritystuen hakijalle/saajalle toimitetaan niin ikään avustuksen myöntö- ja maksatuspäätöksen yhteydessä avustuksen ehdot. Täten yritystukien saajan on lähtökohtaisesti vaikea vedota menestyksellisesti vilpittömään mieleen, koska oikeuskäytäntö ja EU:n valtioneuvostokisäännöt ovat asettaneet taloudelliselle toimijalle korkeat vaateet selvittämisen velvollisuudessa ja vilpittömän mielen arvioinnissa.

Taloudellisen tilanteen tai sosiaalisen aseman huomioiminen soveltuu lähtökohtaisesti vain luonnollisiin henkilöihin.<sup>756</sup> Aiemmin esiteltyjen opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla tehtyjen takaisinperintäpäätösten perusteluissa käytettiin kylläkin kohtuullistamisperusteena taloudellisen tilanteen huononemista takaisinperinnän seurauksena. Tukia saaneet edustivat kuitenkin yleishyödyllistä toimintaa, eikä kohtuullistaminen perustunut yksinomaan taloudellisen tilanteen heikkenemiseen. Yritystuista on todettu jo aiemmin, että yritystoimintaan on katsottu kuuluvan liiketoiminnan riskit ja taloudellinen epävarmuus, jotka eivät ole yksinään peruste takaisinperinnästä luopumiseen tai kohtuullistamiseen.

Valtionavustustyöryhmä on ottanut vuonna 2015 mietinnössään kantaa valtionavustusten kohtuullistamiseen. Työryhmä ei pitänyt tarpeellisena arvioida tarkemmin takaisinperintään liittyvää kohtuullistamista ja sitä koskevaa säännöstä, koska työryhmän mukaan valtionavustuslain 26 § antaa tarpeeksi joustavuutta ottaa huomioon erilaiset takaisinperintätilanteet ja niihin johtavat syyt.<sup>757</sup>

Kansallisessa yritystukilainsäädännössä on säädetty erikseen mahdollisuus avustuksen kohtuullistamiseen tietyissä tapauksissa. Sen sijaan EU-lainsäädännössä ei ole vastaavaa kohtuullistamissäännöstä. Kansallisen viranomaisen harkitessa avustuksen takaisinperinnän kohtuullistamista sen tulee ottaa huomioon kansallisten säännösten lisäksi EU-oikeudesta johtuvat velvoitteet. Avustus tulee periä takaisin täysimääräisenä, mikäli EU-lainsäädäntö tätä edellyttää. Tällöin kansallisesti säädettyä kohtuullistamissäännöstä ei voida soveltaa sääntöjenvastaisen valtiontuen takaisinperintään. EU-osarahoitteisissa tuissa palautettavan tai takaisin perittävän tuen korkokulut voivat olla sellainen kululaji, jossa viranomaisella on mahdollisuus harkintavaltansa puitteissa soveltaa kohtuullistamissäännöstä.<sup>758</sup>

EU-oikeuden lähtökohdan mukaan takaisinperinnän perusteet johtuvat laista, eikä siihen liittyvistä poikkeuksista, kuten kohtuullistamisesta tai minkäänlaisista maksuhojennuksista, ole haluttu erikseen säätää. Tällä halutaan pitää yhtenäisenä eri jäsenvaltioiden takaisinperintäsäännösten soveltaminen, koska viranomaisille jätetty laaja harkintavalta voi johtaa hyvin erilaisiin soveltamiskäytäntöihin.

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on takaisinperinnän kohtuullistamiseen otettu kantaa hyvin harvoissa tapauksissa. EU-tuomioistuimen tiukkaa linjaa kuvaa kansallisen tuomioistuimen pyytämässä ennakkoratkaisuun liittyvässä asiassa C-263/97, *The Queen v. Intervention Board for Agricultural Produce, ex parte: First City Trading Ltd* ym., kohdissa 46–50, määritelty kannanotto:

---

756 Yleisen sosiaalioikeudellisen kohtuusperiaatteen soveltamisen edellytyksenä takaisinperinnästä luopumiseen on vilpiton mieli sekä kohtuullisuus taikka etuuden vähäinen määrä. Sosiaalioikeudellisessa kohtuullistamisessa otetaan lisäksi huomioon, yritystukien kohtuullistamisesta poikkeavasti, etuuden saajan sosiaalinen tilanne ja taloudellinen asema. (*Kotkas* LM 2009, s. 765–767.)

757 *Valtiovarainministeriö* 2015, s. 104.

758 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2011, s. 15.

Kohtuullisuusperiaatteen nojalla ei ole mahdollista poiketa unionin oikeuden säännösten soveltamisesta lukuun ottamatta lainsäädännössä vahvistettuja tapauksia tai sitä, että lainsäädäntö itsessään todetaan pätemättömäksi. Avustuksen saaja ei voi vedota menestyksellisesti edes ylivoimaiseen esteeseen, vaikka ylivoimainen näytettäisiinkin toteen. Tällaisessa tapauksessa avustuksen saaja ei vältty aiheettomasti maksetun tuen takaisinperinnältä, koska silloin se saisi kohtuutonta hyötyä muihin tuensaajiin verrattuna. Ainoastaan korkojen kohtuullistaminen on EU-tuomioistuimen mukaan mahdollista.

Toisaalta EU-tuomioistuin on ottanut lievemmän kannan kohtuullistamiseen ennakkoratkaisussa asiassa C-298/96, *Oelmiühle Hamburg AG* ja *Jb. Schmidt Söhne GmbH & Co. KG v. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*, kohdissa 22–23 ja 38. Tällöinkin sääntöjenvastaisen valtiontuen palauttamisesta poikkeamiselle on asetettu tiukat edellytykset.

EU-tuomioistuin totesi takaisinperinnän lähtökohtana, että jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sääntöjenvastaisuuksien tai laiminlyöntien seurauksena menetettyjen summien takaisin perimiseksi. Mikä tahansa harkintavallan käyttö siihen liittyen, olisiko aiheettomasti tai sääntöjen vastaisesti myönnetty unionin varat vaadittava palautettaviksi, olisi ristiriidassa tämän velvoitteen kanssa. Tästä lähtökohdasta voidaan poiketa ja perusteettomasti maksettu unionin tuki voidaan kansallisen lainsäädännön mukaan jättää palauttamatta ottamalla huomioon tietyt perusteet, kuten edun menettäminen, sellaisessa tapauksessa, että tuensaaja oli menettänyt tuesta saamansa edun jo silloin, kun tuki myönnettiin. Tämä edellyttää kuitenkin, että tuensaajan tuli olla vilpittömässä mielessä ja että tuen palauttamisesta luopumiseksi säädetyt edellytykset ovat samat kuin yksinomaan kansallisten rahallisten etuuksien palauttamista koskevat edellytykset.

Samoin EU-tuomioistuimen antamassa ennakkoratkaisussa (C-366/95, *Lanbrugsministeriet — EF-Direktoratet v. Steff-Houlberg Export I/S, Nowaco A/S* ja *Nowaco Holding A/S* sekä *SMC af 31/12-1989 A/S*, kohta 36) todettiin kohtuullistamiseen johtavina seikkoina viranomaisen laiminlyönnit ja tuen maksamisen jälkeen kulunut huomattavan pitkä ajanjakso. Tällöinkin edellytyksenä oli tuensaajan toimiminen vilpittömässä mielessä:

”Yhteisön oikeus ei periaatteessa estä sitä, että kansallisen lainsäädännön mukaan voidaan jättää vaatimatta palautettavaksi perusteettomasti maksettu yhteisön tuki, jos tuensaajan näytetään olleen vilpittömässä mielessä, siten että otetaan huomioon kansallisten viranomaisten laiminlyönnin ja kyseisten tukien maksamisen jälkeen kuluneen huomattavan ajanjakson kaltaiset perusteet, edellyttäen kuitenkin, että kansallisessa lainsäädännössä tältä osin säädetyt edellytykset ovat samat kuin yksinomaan kansallisten rahallisten

etuuksien palauttamista koskevat edellytykset ja että yhteisön etu otetaan kokonaisuudessaan huomioon.”

Ennakkoratkaisun pohjana pidettiin lähes yksinomaan EU-tuomioistuimen vuonna 1983 antamaa ennakkoratkaisua asiassa C-205/82, *Deutsche Milchkontor GmbH* ym. v. Saksan liittotasavalta, kohta 33.

Tuomioistuin katsoi, että kun arvioidaan aiheettomasti maksetun tuen perimättä jättämistä, unionin oikeus ei estä kansallista lainsäädäntöä huomioimasta luottamuksensuojaa perusteettoman edun menettämisen, määräajan päättymisen tai sen vuoksi, että hallintoelimet ovat olleet joko tietoisia tai oman törkeän huolimattomuutensa vuoksi epätietoisia tuen myöntämisen perusteettomuudesta. Rajoituksena tähän tuomioistuin kuitenkin totesi, että tältä osin tulee soveltaa samoja edellytyksiä kuin perittäessä takaisin puhtaasti kansallisia tukia ja että unionin etu tulee ottaa täysimääräisesti huomioon.

Edellinen ennakkoratkaisu sisältää yleisen peruslähdekohdan siitä, että takaisinperinnän edellytykset määräytyvät kansallisen lainsäädännön mukaan ja kansallisen tuomioistuimen on ratkaistava takaisinperintää koskevat oikeusriidat kansallisen lainsäädännön mukaisesti, ellei EU-oikeuteen sisälly niitä koskevia erityisiä normeja. Rajoituksena on kuitenkin, että kansallinen lainsäädäntö ei saa tehdä mahdottomaksi EU-oikeuden toteuttamista. Kansallista lainsäädäntöä on sovellettava siten, ettei se syrji samanlaisia mutta puhtaasti kansallisia oikeusriitoja.<sup>759</sup>

Valtiontukiin liittyvissä asioissa luottamuksensuojaperiaate on ollut esillä vuosikymmenten ajan: EU-tuomioistuin on ottanut kantaa asiaan 70-luvulta lähtien, ja vuonna 2016 pidetyssä EU-seminaarissa asia oli edelleen ajankohtainen.<sup>760</sup> Vastaus Saksan esittämään kysymykseen unionin oikeuden ja kansallisen lainsäädännön välisestä suhteesta luottamuksensuojaan pohjautui edellä esitettyyn EU-tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön ja EU-oikeuden välittömään oikeusvaikutukseen. Samalla muistutettiin siitä, että yritystuen saaja ei periaatteessa voi perustellusti luottaa siihen, että tuki on laillinen, ellei sitä ole myönnetty Euroopan komissiolle ilmoitetun ennakoilmoituksen mukaisesti. Huolellisen taloudellisen

<sup>759</sup> *Mäenpää* 2011, s. 284–285.

<sup>760</sup> EU-tuomioistuin totesi ensimmäisen kerran vuonna 1973 antamassaan tuomiossa (C-70/72, komissio v. *Saksa*, kohta 13), että Euroopan komissio voi määrätä lainvastaisen ja yhteismarkkinoille soveltumattoman valtiontuen takaisinperinnästä. *Fink* (2013) on käsitellyt luottamuksensuojan periaatteen soveltamista laittomien valtiontukien takaisinperintään Viron näkökulmasta.

*Weisbrot* (2015) on tutkinut luottamuksensuojaperiaatteen kehittymistä valtiontukiasioissa EU-tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten oikeuskäytännössä. Tärkeänä havaintoja on, ettei kansallisen lainsäädäntö saa estää EU-oikeuden tehokasta toteutumista. Kansallisia oikeusperiaatteita voidaan kuitenkin soveltaa rajoitetusti sillä edellytyksellä, että EU:n etu otetaan huomioon täysimääräisesti. EU-tuomioistuin on tietoinen siitä, että kansallisten periaatteiden täysipainoinen salliminen johtaisi EU-oikeuden epäyhtenäiseen soveltamiseen ja epätasa-arvoiseen kohteluun.

toimijan pitäisi tavallisesti pystyä selvittämään, onko tätä menettelyä noudatettu. Tästä syystä kansallisilla viranomaisilla ei ole harkintavaltaa tuen myöntämistä koskevan päätöksen kumoamisesta.<sup>761</sup>

## 2 Takaisinperinnän kohtuullistamiseen johtavat perusteet

Takaisinperinnästä luopumisen tulee pohjautua tiettyihin perusteisiin, joita yritystukilain ja valtionavustuslain esitöissä on pyritty esittämään jokseenkin suppeasti. Perusteet voidaan jakaa karkeasti viranomaisen toiminnasta johtuviin perusteisiin ja avustuksen saajasta johtuviin perusteisiin. Avustuksen saajan olosuhteissa tapahtuneiden muutoksien johdosta tehtävä takaisinperinnän kohtuullistaminen liittyy lähinnä investointiin kohdistuneisiin, avustuksen käyttöaikana tapahtuneisiin muutoksiin. Mitkä tahansa perusteet, kuten liiketoiminnan epäonnistuminen, eivät kuitenkaan käy, vaan takaisinperinnästä luopumisperusteena voidaan pitää sitä, että yritystoiminnan lopettamiseen tai supistamiseen on ollut yrittäjältä itsestään riippumaton syy, esimerkiksi yrittäjän sairastuminen tai työkyvyn menetys.<sup>762</sup> Käyttöajan osittainen kuluminen voi olla kohtuullistamisen määrään vaikuttava seikka, mutta tällöin kohtuullistamisessa ei voida lähtökohtaisesti ylittää käyttöaikaan suhteutettua määrää.

Yrityksen koolla on olennainen merkitys takaisinperinnästä luopumiselle. Mikroyrityksen, joka työllistää lähinnä alle kymmenen henkeä, tai sitä kooltaan jossain määrin suuremman pienyrityksen toiminnan lopettaminen voi olla peruste takaisinperinnästä luopumiseen. Keskisuudessa tai suuressa yrityksessä kyseiset perusteet eivät lähtökohtaisesti tule kysymykseen.<sup>763</sup> Tämä pohjautuu olettamukseen, että pienen yrityksen toiminta perustuu usein yhteen henkilöön, jonka yritykseen liittyvää osaamista tai asiantuntemusta ei voi korvata. Suuremmilla yrityksillä on usein käytössään merkittävästi suuremmat taloudelliset- tai henkilöstöresurssit, joten niiden toiminta ei välttämättä kärsi, jos yksi henkilö esimerkiksi sairastuu.

Jos avustuksen saaja on antanut viranomaiselle sinänsä oikeita ja riittäviä tietoja mutta niissä on ollut vain vähäinen tai epäolennainen puute tai virhe, tällöin ta-

---

761 Seminar organized by the Supreme Administrative Court of Lithuania and ACA-Europe. [http://www.aca-europe.eu/seminars/2016\\_Vilnius/Germany.pdf](http://www.aca-europe.eu/seminars/2016_Vilnius/Germany.pdf), vierailtu 18.7.2017.

762 *TäVM 15/2006 vp*, s. 3; *Itä-Suomen HAO:n 11.12.2014 T 14/5301/4* ratkaisussa kohtuullistettiin 291 000 euron takaisin perittävän valtionavustuksen määrä 50 000 euroon, vaikka tuensaaja ei ollut täyttänyt avustukselle asetettua erityisehtoa. Kohtuullistamiseen johtanut peruste oli yhtiön liiketoimintaympäristön muuttuminen olennaisesti, minkä vuoksi erityisehdon täyttäminen oli hyvin vaikeaa. Lisäksi yhtiö oli joutunut taloudellisiin vaikeuksiin ja yhtiölle oli tullut erityisehtoa vastaavia kustannuksia hankkeen päättymisen jälkeen. Tästä huolimatta yhtiö oli pyrkinyt aktiivisesti täyttämään erityisehdon vaatimukset. HAO katsoi, että tässä tapauksessa kohtuullistaminen ajoi valtionavustuslain 26 §:n tarkoitusta ja että sillä oli myös tosiasiallista merkitystä tuensaajalle.

763 *HE 162/2006 vp*, s. 33; *Työ- ja elinkeinoministeriö 2010*, s. 85.

kaisinerinnän kohtuullistaminen voi tulla kyseeseen. Sen sijaan takaisinerinnän kohtuullistaminen ei tule kyseeseen, jos avustuksen saaja on menetellyt tahallisesti väärin, eikä tällöin täyty myöskään vilpittömän mielen vaatimus.<sup>764</sup>

Seuraavassa energiatukea koskevassa *KHO:n 12.6.2017 T 2810* päätöksessä työ- ja elinkeinoministeriön takaisinerintäpäätös katsottiin lailliseksi, koska avustuksen saaja oli toiminut vastoin valtionavustuslaissa ja energia-asetuksessa asetettuja ilmoitus- ja tiedonantovelvollisuuksiaan.

Työ- ja elinkeinoministeriö oli myöntänyt energiatukea Suur-Savon Sähkö Oy:lle 780 000 euroa Kissakosken vesivoimalaitoksen uusimista koskevaan hankkeeseen. Yritykseen valtionavustuslain 16 §:n nojalla tehdystä tarkastuksessa kävi ilmi, että yritys on saanut kyseisen avustuksen lisäksi investointia varten avustusta Suur-Savon Energiasäätiöltä. Tuensaaja ei ollut ilmoittanut toisesta saamastaan avustuksesta työ- ja elinkeinoministeriölle. Tämän vuoksi tarkastusraportissa edellytettiin, että työ- ja elinkeinoministeriö selvittää, täyttääkö avustuksen ilmoittamatta jättäminen avustuspetoksen tunnusmerkistön. Työ- ja elinkeinoministeriö teki energiatuen palauttamista koskevan päätöksen sillä perusteella, ettei tuensaaja ollut ilmoittanut Suur-Savon Energiasäätiöltä saamaansa tukea rahoitushakemuksen eikä maksatushakemuksen yhteydessä. Palauttamispäätöksessä tuensaajalle annettiin eräpäivä, johon mennessä perusteetta maksettu tuki 80 959 euroa tulee palauttaa, jolloin palautettavasta määrästä ei peritä korkoja. Jos taas tuensaaja ei palauta liikaa maksettua energiatukea eräpäivään mennessä, tuki peritään takaisin ja tällöin takaisin perittävälle määrälle tulee maksaa viivästyskorkoa. Tämän lisäksi päätöksessä hylättiin tuensaajan viimeisin maksatushakemus.

Työ- ja elinkeinoministeriö kuitenkin kohtuullisesti palautettavaa määrää sekä sille laskettavaa korkoa ja viivästyskorkoa valtionavustuslain 26 §:n nojalla. Kohtuullistamista perusteltiin asian monimutkaisuudella ja sillä, että siihen liittyvien näkökohtien arviointi on vaatinut aikaa, minkä lisäksi yritys on toimittanut kaikki asian selvittämiseksi tarvittavat tiedot sen jälkeen, kun yrityksen saama avustus tuli ilmi. Ministeriö on myös katsonut, että päätöksessä tarkoitetut toimenpiteet ovat kokonaisuutena arvioiden riittävät eikä asian johdosta ole tarpeen ryhtyä muihin toimenpiteisiin. Ministeriön harkintaan on vaikuttanut, että asiassa ei ole voitu yksiselitteisesti selvittää, onko Suur-Savon Energiasäätiöltä saatu avustus katsottava valtiontueksi vai julkiseksi tueksi.

Valituksenalaisella päätöksellään työ- ja elinkeinoministeriö hylkäsi tuensaajan tekemän oikaisuvaatimuksen energiatuen palauttamista, takaisinerintää ja maksamisen lopettamista koskevasta päätöksestä. Tuensaaja valitti päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jonka mukaan työ- ja elinkeinoministeriön päätös ei ollut lainvastainen.

---

<sup>764</sup> *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2010, s. 85.

Energiatuki on harkinnanvarainen tuki, kuten yritystukilain nojalla myönnettyt. Energiatuen myöntäminen perustuu valtionavustuslakiin ja energiatuen myöntämisen yleisistä ehdoista annettuun valtioneuvoston asetukseen (1313/2007). Valtionavustuslain 10 §:n ja 12 §:n 4 momentin nojalla valtionavustuksen hakijan tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot avustuksen myöntämiseksi sekä myöhemmin valtionavustuksen maksamiseksi. Lisäksi valtionavustuslain 14 §:n 2 momentin mukaan valtionavustuksen saajalla on velvollisuus ilmoittaa viipymättä valtionavustusviranomaiselle valtionavustuksen käyttöön vaikuttavasta muutoksesta. Valtionavustuslain 26 §:ssä säädetään valtionavustuksen palauttamisen ja takaisinperinnän kohtuullistamisesta. Kyseisessä tapauksessa työ- ja elinkeinoministeriö käytti valtionavustuslain sallimaa harkintaa kohtuullistaessaan takaisin perittävää määrää ja korkoja. Kuten aiemmin on todettu, yritystukilaissa kohtuullistamisen soveltamisedellytykset on asetettu tiukemmiksi kuin valtionavustuslaissa. Energiatuki oli kohtuullistettu sellaisin perustein, joihin ei voida vedota menestyksellisesti yritystuen takaisinperinnän kohtuullistamisessa. Yritystukien takaisinperinnän lähtökohtana on, että perusteeton etu tulee palauttaa. Takaisinperinnän kannalta ei ole merkitystä, tekeekö virheen viranomainen vai tuensaaja.

Takaisinperinnän kohtuullistaminen voi tulla kyseeseen joissakin tapauksissa myös viranomaisesta johtuvista syistä. Viranomaisen virheellinen menettely tai virheellisen neuvon antaminen voivat olla kohtuullistamiseen johtavia perusteita. Virheellinen menettely voi ilmetä esimerkiksi silloin, kun tuki on myönnetty väärän tukiprosentin mukaisesti ja asia tulee ilmi jälkikäteisessä valvonnassa. Tällaisissa tapauksissa ainakin koron kohtuullistaminen voi tulla kyseeseen.

Kohtuullistamisharkinnan ajankohtaan tulee kiinnittää huomiota, koska yritystukilaki mahdollistaa kohtuullistamisen vain yritystukilain ja uuden yritystukilain 26 ja 27 §:issä tarkoitettua takaisinperintäpäätöstä tehtäessä. Näin ollen kohtuullistamisharkintaa ei voi tehdä jälkikäteen. Avustuksen saajan on huomioitava tämä riittävän ajoissa, jotta vaatimus kohtuullistamisesta esitetään viranomaiselle ennen takaisinperintäpäätöksen tekemistä.

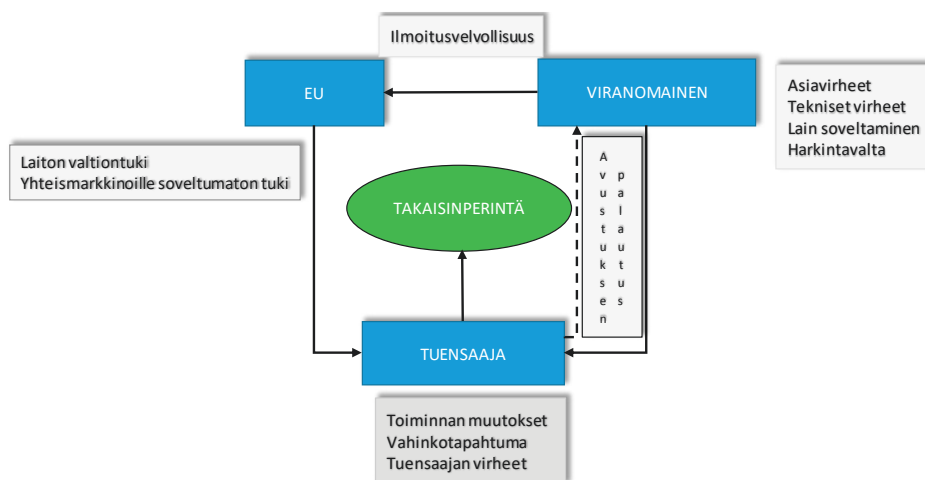


## X JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Tässä tutkimuksessa on keskitytty erityisesti EAKR-yritystukien EU-sääntelyyn ja kansalliseen sääntelyyn sekä viranomaisen harkintavallan laajuuteen yritystukiprosessin eri vaiheissa ja varsinkin yritystukien takaisinperinnässä. Yritystuen takaisinperintä aiheuttaa yksittäisen tuensaajan kannalta suurimmat ongelmat koko yritystukiprosessissa. Suurin osa yritystukien takaisinperinnöistä liittyy hankkeen hyväksyttäviin menoihin ja hankkeen päättymisen jälkeen tapahtuneisiin muutoksiin, jotka ovat sääntöjenvastaisia. Pysyvyyssäännösten takia tuen myöntämisellä on vaikutuksia yritykseen pitkälle tulevaisuuteen hankkeen päättymisen jälkeen. Rahoituksen myöntäminen on riskiarviointia, jossa tulee ottaa huomioon useat asiaan vaikuttavat intressit sekä tuen myöntöhetkellä että tulevaisuudessa. Yrityskulttuurissa tukien saaminen on muodostunut lähes itsestäänselvydeksi. Useat tahot voivat myöntää tukea hiukan eri edellytyksillä, ja kansallisesti eri tukialueiden välillä tuen myöntäminen vaihtelee. Osa yrityksistä on myös riippuvaisempia tuista kuin toiset ovat. Useiden tutkimustuloksien mukaan yritystuet koetaan vipuvoimaksi hankkeen aloittamiseen ja toteuttamiseen. Tuen saamisen kääntöpuolena on kuitenkin tuen mahdollinen takaisinperintä, joka voi realisoitua hyvin erilaisten tapahtumien seurauksena.

Tässä tutkimuksessa yritystukien vaikutuksia yhteiskunnan ja erityisesti yritysten kannalta on lähdetty arviomaan käytettävissä olevien laajojen selvitysten pohjalta, joissa lähes poikkeuksetta on havaittu, että yritystuilla on negatiivisia vaikutuksia. Tästä huolimatta yritystuet ovat kuitenkin yksi yhteiskuntapoliittinen väline, jolla säädellään markkinoiden toimintaa. EU mahdollistaa osarahoitteisten yritystukien myöntämisen kansallisesti, kun tietyt edellytykset täyttyvät. Yritystuen myöntäminen on tarkoin säädelty sekä EU-lainsäädännössä että kansallisessa lainsäädännössä, mutta säädökset poikkeavat osin toisistaan tai ovat tulkinnanvaraisia. Julkisilla tuilla ei katsota yleensä olevan suurta vaikutusta yritysten päätöksiin. Yritysten investointipäätökset perustuvat liiketaloudelliseen tarkoituksenmukaisuuteen. Tämän lisäksi hankkeiden toteuttaminen ei perustu pelkästään tuen saamiseen, koska yrityksen täytyy hoitaa yritystuen omarahoitusosuudesta vähintään 65 % muulla yksityisellä rahoituksella.

Tutkimuksen yhtenä teemana on ollut selvittää yritystukien takaisinperinnän edellytyksiä vertailemalla sekä kansallista että EU-lainsäädäntöä. Kuviossa 6 jäsenellään tuensaajan, viranomaisen ja EU:n välisiä relaatioita takaisinperintään johtavista virhetilanteista.



Kuvio 6 Takaisinperintään johtavat virhetilanteet

Kansallinen viranomainen on ilmoitusvelvollinen komissiolle kaikista suunnitelmistaan valtiontuista. Ilmoitusmenettelyn tarkoituksena on varmistaa valtiontukien yhteensopivuus yhteismarkkinoille ja taata jäsenvaltioiden, tuensaajien ja kolmansien osapuolien oikeusturva. Valtiontuki on laitton, toisin sanoen sääntöjenvastainen, jos se on myönnetty ilman komission hyväksyntää eikä vaadittua menettelyä ilmoitusvelvollisuudesta ole täytetty. Tällöin jäsenvaltion ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin seurauksena tuki peritään tuensaajalta takaisin. Laitton tuki liittyy ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiin eli vaaditun menettelyn rikkomiseen. Yhteismarkkinoille soveltumaton tuki taas liittyy tuen hyväksyttävyyteen.

Tässä tutkimuksessa on käsitelty erityisesti yritystuen myöntö- ja maksamisprosessessa tuenhakijan ja -saajan kannalta verraten yksityiskohtaisesti. Yritystukiprosessiin kuuluvat näiden lisäksi mahdolliset seuraamukset eli niin sanotut korjaavat toimenpiteet sekä viranomaisen suorittama valvonta, joka kattaa jokaisen edellä mainitun osa-alueen. Korjaavien toimenpiteiden tarkoituksena on virheellisen tilanteen ennallistaminen sellaiseksi kuin se olisi ollut ilman virheellistä päätöstä. Perusteettoman tuen palautus voi tapahtua prosessuaalisesti kolmella eri tavalla: tuen omaehtoinen palautus ilman takaisinperintäpäätöstä, viranomaisen havaitseman perusteettoman tuen takaisinperintä ilman takaisinperintäpäätöstä ja tuen perintä takaisinperintäpäätöksellä.

Yritystuen hakeminen, myöntäminen ja maksaminen pohjautuvat erityisesti kansalliseen lainsäädäntöön ja oikeuskäytäntöön, joiden on kuitenkin pysyttävä EU-oikeuden asettamissa hyväksyttävyyden rajoissa. Takaisinperintään johtavat virheet voivat johtua virheellisistä myöntö- ja/tai maksuspäätöksistä, jotka sitovat tuensaajaa vuosien päähän hankkeen päättymisestä ja viimeisen maksatuksen

jälkeen. Riskin takaisinperinnästä kantaa tuensaaja riippumatta siitä, tapahtuiko virhe myöntöpäätöstä tehtäessä, hankkeen toteuttamisaikana vai maksatuspäätöstä tehtäessä. Viime kädessä vain asianmukaisella päätöksellä voidaan varmistaa yritystuki-prosessin eri toimijoiden oikeudet ja velvollisuudet.

Yritystuen takaisinperintään voivat johtaa myös tuensaajan oma toiminta, liiketaloudessa tapahtuneet muutokset tai investointiin kohdistunut vahinkotapahtuma. Hankkeen pysyvyyssäännöksiin mukaan avustuksen saajan on käytettävä tuettua investointia vähintään kolme vuotta ja enintään kymmenen vuotta avustuksen viimeisen erän maksamisesta riippuen yrityskoosta ja viranomaisen erityisestä syystä määräämästä investoinnin käyttöajasta. Samalla täytyy muistaa, että vaikka hanke toteutetaan ja tuki maksetaan, niin viranomaisten jälkikäteen suorittama valvonta on hyvin perusteellista ja kattavaa erityisesti niissä tapauksissa, joissa tuensaaja joutuu pysyvyystarkastuksen kohteeksi. Lienee perusteltua väittää, että toiminnan muutoksista johtuva takaisinperintä tulee tuensaajalle usein yllätyksenä. Yrityksen taloudellinen tilanne voi muuttua hyvin nopeasti yleisen talouskehityksen myötä tai yrityksen toimintaan liittyvien muutoksien, kuten esimerkiksi laitekannan vanhene-  
misen, takia. Hankkeen rahoitusvaiheessa muutoksien arviointi on hankalaa, usein jopa mahdotonta. Riskin toiminnan jatkumisesta pysyvyyssäännöksiin mukaisesti kantaa tuensaajana ollut yrittäjä.

Kansallisen lainsäädännön mukaan yritystuen takaisinperintä voi johtua myös pakottavasta syystä, kuten toiminnan loppumisesta konkurssin seurauksena. EU-lainsäädäntö ei kuitenkaan edellytä avustuksen takaisinperintää konkurssitilanteissa: takaisinperintää ei sovelleta sellaisiin toimiin, joihin kohdistuu huomattavia muutoksia ja jotka johtuvat tuotantotoiminnan lopettamisesta sellaisen konkurssin seurauksena, joka ei ole petollinen. Kansallinen yritystuki asettaa näin ollen tiukemman velvoitteen avustuksen takaisinperintään konkurssitilanteissa. Analysoitaessa ohjelmakaudella 2007–2013 myönnettyjen tukien takaisinperintää havaitaan, että huomattavan suuri osa takaisinperinnöistä kohdistuu konkurssin tehneisiin yrityksiin. Työ- ja elinkeinoministeriö ei seuraa erityisellä raportoinnilla takaisinperintöihin johtaneita syitä, mutta saadun tiedon mukaan konkurssien osuus takaisinperinnöistä on merkittävä. Tällöin takaisinperintä kohdistuu kokonaan myönnettyyn tukeen. Tämän lisäksi takaisin perittävä kokonaismäärä voi maksettavaksi määrättyjen korkojen takia ylittää alkuperäisen myönnetyn tukimäärän.

Yritystuen takaisinperintä jakaantuu pakolliseen ja harkinnanvaraiseen takaisinperintään. Erityisesti harkinnanvarainen takaisinperintä voi aiheuttaa yritystuen saajalle merkittävää epävarmuutta maksatuspäätöksen pysyvyydestä. Oleellinen kysymys on tällöin, miten määräytyy hallinnon asiakkaiden, tässä tapauksessa yrittäjien, asema ja oikeudet takaisinperintäprosesseissa sekä mitä hyvää hallintoa toteuttavalta viranomaiselta edellytetään takaisinperintäprosessissa. Yritystukiin liittyvä takaisinperinnän riski lienee yksi merkittävä tekijä, jonka vuoksi tuki jätetään mieluummin hakematta ja vähemmän tärkeä investointi tekemättä kuin ollaan

sidottuna avustuksen kohteena olevan omaisuuden käyttöaikaan jopa 10 vuotta investoinnin jälkeen.

Tässä tutkimuksessa on selvitetty EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden muodostaman kokonaisuuden relevantteja oikeussääntöjä ja oikeuskäytäntöä, jotta yritystukien takaisinperintään soveltuva oikeudellinen sisältö erityisesti yritystuen saajan näkökulmasta saatiin selville. Tähän on päästy konstruoimalla erityisesti sekä EU-tuomioistuimen että kansallisen tuomioistuimen oikeustapauksia EAKR-yritystukien alkuvaiheista aina vuoteen 2018 asti. Varsinaisia EAKR-osarahoitteisiin yritystukiin liittyviä oikeustapauksia on ollut esillä tuomioistuimissa suhteellisen vähän yritystukien myöntömäärään verrattuna. Aivan viime vuosina EU-tuomioistuin on antanut hyvin vähän yritystukiin liittyviä päätöksiä. Tutkimustuloksena voidaan todeta, että yritystukiin liittyvän oikeuskäytännön kehityksen voisi katsoa jopa lähes pysähtyneen. Toisaalta tämä suuntaus on ymmärrettävää siltä osin, että tukien myöntämisen ja maksamisen edellytykset ja takaisinperinnän perusteet on lausuttu jo moneen kertaan useissa päätöksissä. Toisaalta taas yritystukien takaisinperintää koskevat tapaukset sisältävät usein sellaisia erityispiirteitä, joita ei voida suoraan soveltaa analogisesti muihin tapauksiin. Viranomaisen käyttämän harkintavallan laajuus näyttäytyy takaisinperinnän kohteena olevalle yrittäjälle puolestaan sellaisena seikkana, ettei haluta ottaa riskiä joutua kalliiseen ja aikaa vievään oikeusprosessiin. Tästä lähtökohdasta oikeuskäytännön vähäisyys erityisesti yritystuissa ei ole tutkimustuloksena yllättävä. Viranomaisen käyttämän harkintavallan laajuus takaisinperintämenettelyssä ja tiukka tulkinta takaisinperittävän määrän ja korkojen kohtuullistamisesta aikaisemman oikeuskäytännön valossa ei kannusta valittamaan viranomaisen päätöksistä.

Oikaisuvaatimusmenettelyä käytetään harvoin tukiviranomaisen tekemiin päätöksiin. Oikeuskäytännön vähyys osoittaa, että yritystuen saajat ovat vain erityisen vaikeissa ja tulkinnanvaraisissa asioissa hakeneet muutosta hallinto-oikeuteen ja vielä harvemmin korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Huomattava osa viranomaisen tekemistä myöntö-, maksatus- ja takaisinperintäpäätöksistä saa lainvoiman ilman, että niihin haetaan muutosta. Ensinnäkin lienee perusteltua väittää, että suurin syy oikaisuvaatimusten vähyteen on, että oikaisuvaatimuksen käsittelee sama virkamies, joka on tehnyt alkuperäisenkin päätöksen. Tällöin mahdollisuus päätöksen muutokseen oikaisuvaatimuksella koetaan tuensaajan kannalta vähäiseksi. Toiseksi yritystukipäätöksiin liittyvä viranomaisen laaja harkintavalta on tekijä, johon muutoksenhakijan on vaikea osoittaa argumentteja muutoksenhaun perusteiksi. Muutoksen hakeminen edellyttää yritystuen saajalta paneutumista hyvin tulkinnanvaraisiin ja laajasti harkintavaltaa sisältäviin oikeussäännöksiin. Kolmanneksi tuensaajan harkittavaksi tulee sekä taloudellisen että ajallisen panoksen suhde epävarmaan lopputulokseen.

Varsinaisten kansallisten oikeussuojakeinojen lisäksi kansalliseen hallinnon yleiseen valvontajärjestelmään kuuluu hallintokantelu, jolla tarkoitetaan ylemmälle vi-

ranomaiselle tai yleiselle laillisuusvalvojalle eli valtioneuvoston oikeuskanslerille tai eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtyä ilmoitusta siitä, että viranomaistoiminnassa on menetelty virheellisesti. Tässä tutkimuksessa on ilmennyt, että valtionavustuksiin ja yritystukiin liittyviä hallintokanteluita on tehty suhteellisen vähän. Hallintokantelut ovat liittyneet erityisesti viranomaisen toimintaan tai prosesseissa ilmenneisiin virheisiin taikka puutteisiin.

Tutkimuksessa analysoitujen oikeustapausten perusteella voidaan todeta, että takaisinperinnästä vapautuminen on mahdollista vain erittäin tiukkojen edellytysten vallitessa eikä linja näytä lieventyneen vuosien kuluessa. Viranomainen perii tuen takaisin, jollei erityisiä perusteita ole tuen perimättä jättämiseen. Tämä on linjassa EU:n valtiontukilainsäädännön kanssa, jonka mukaan perusteetta saatu tuki on aina perittävä takaisin. Sääntöjenvastaisen valtiontuen takaisinperinnältä voidaan välttyä vain kahden poikkeuksen perusteella, jotka ovat EU:n yleiset oikeusperiaatteet ja takaisinperinnän vanhentumisaika. Molemmat poikkeukset perustuvat neuvoston antamiin asetuksiin. Komission toimivaltuuksiin perii tuki takaisin sovelletaan kymmenen vuoden vanhentumisaikaa, joka alkaa päivästä, jona sääntöjenvastainen tuki on myönnetty tuensaajalle joko yksittäisenä tukena tai tukiohjelmaan kuuluvana tukena. Jäsenvaltio voi välttyä takaisinperinnän täytäntöönpanolta vain, jos se pystyy osoittamaan, että täytäntöönpano on täydellisen mahdotonta. Takaisinperinnän täydellistä mahdottomuutta on arvioitu EU-tuomioistuimissa, mutta siihen on vedottu menestyksellisesti vain harvoissa tapauksissa.

Yritystukilaki säättää, että avustuksen, sille maksettavan koron tai viivästyskoron takaisinperintään ei saa enää ryhtyä, kun kymmenen vuotta on kulunut avustuksen viimeisen erän maksamisesta. Kun takaisin perittävää, investointiin kohdistunutta avustusta koskee kolmen, viiden tai kymmenen vuoden käyttöaika, kymmenen vuoden määräaika takaisinperinnälle lasketaan käyttöajan päättymisestä. Yritystukilain takaisinperinnän määräaikaa koskeva säännös on asiallisesti saman sisältöinen kuin valtionavustuslaissa säädetty määräaika. Tuensaajan näkökulmasta kyse on kohtalaisen pitkästä käyttöajasta, joka voi kansallisen lainsäädännön mahdollistamana olla enimmillään 20 vuotta. EAKR-osarahoitteisissa yritystuissa tulee kuitenkin huomioida, että takaisinperintäpäätös voidaan tehdä kymmenen vuoden takaisinperintää koskevan määräajan jälkeenkin, jos Euroopan unionin lainsäädännössä sitä edellytetään. EU:n takaisinperintäsäännökset eivät näet aseta takaisinperintäpäätökselle määräaikaa, vaan ne velvoittavat jäsenvaltion perimään takaisin tukikelvottomat kustannukset. Normihierarkiasta johtuen EU-osarahoitteinen yritystuki voidaan siten perii takaisin kansallisen määräajan jälkeenkin.

Kansallisen lainsäädäntömme pysyvyyssäännökset olivat ohjelmakaudella 2007–2013 tiukemmat kuin EU-lainsäädännön vastaavat säännökset, jotka säätävät kolmen ja viiden vuoden tuetun investoinnin käyttöajasta. Sen sijaan EU-säännökset eivät velvoittaneet missään tilanteessa ohjelmakautena 2007–2013 kymmenen vuoden käyttöaikaa. EU:n takaisinperinnän käyttöaikavaatimuksia tiukennettiin

kuitenkin ohjelmakaudelle 2014–2020. Takaisinperintävelvoitteena säädetään, että infrastruktuuri- tai tuotannollisia investointeja käsittävän toimen on maksettava rakennerahastosta saatu rahoitusosuus takaisin, jos tuotannollinen toiminta siirretään *unionin ulkopuolelle* kymmenen vuoden kuluessa loppumaksun suorittamisesta tuensaajalle, paitsi jos tuensaaja on pk-yritys. Jos rakennerahastoista saatu rahoitusosuus on valtiontukea, kymmenen vuoden ajan sijasta sovelletaan valtiontukisääntöjen mukaista määräaikaa. Tällä muutoksella on haluttu parantaa toimien pysyvyyttä EU:n alueella, jotta tuetut investoinnit ja niistä saatavat vaikutukset pysyvät tietyn käyttöajan tukialueella.

Tämän tutkimuksen keskeisenä teemana ovat yritystuen saajan oikeusturvanäkökohdat. Tuensaajan kannalta on ongelmallista, jos jo maksettuaan tukeen kohdistuu takaisinperintätoimia. Yritys voi joutua taloudellisiin vaikeuksiin tai keskeyttämään meneillään olevan hankkeen, johon rahoitusta on myönnetty. Lain taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä valmisteluvaiheessa kiinnitettiin huomiota nimenomaan ennakoarvioinnin parantamiseen, jonka odotetaan vähentävän riskiä siitä, että myönnetty tuki todetaan myöhemmässä vaiheessa säännösten vastaiseksi. Tavoitteena on, että tuen hakemusmenettelyt tulee rakentaa yhdensuuntaisiksi sekä hakijoiden että viranomaisten hallinnollisen taakan minimoimiseksi. Menettelyjen tulee täyttää avoimuuden ja läpinäkyvyyden edellytykset siten, että liikesalaisuuksien suoja ei vaaranneta eivätkä menettelyt saa muodostua hakemusprosessuaalista erityisosaamista vaativiksi. Toisaalta tuen myöntävän viranomaisen on arvioitava hyvän tuen edellytykset ennen tukiohjelman tai yksittäisen tuen käyttöönottoa. Tässä tutkimuksessa on tultu samaan tulokseen kuin jo lainvalmistelussa siitä, että vaatimusten toteuttaminen käytännössä voi osoittautua vaikeaksi eivätkä vaatimukset ainakaan yksinkertaista ja nopeuta tuen myöntöprosessia.

EU-osarahoitteisia tukia koskee myös EU:n valtiontukisääntely, jossa hyvän tuen edellytykset on määritelty. Tuen myöntämisessä arvioidaan yhteisen edun tavoitteen saavuttamista, jos se ylittää mahdolliset kielteiset vaikutukset kauppaan ja kilpailuun. Mielestäni yksittäisen virkamiehen on mahdotonta arvioida käsiteltävänä olevan tuen vaikutuksia näin laajasta näkökulmasta, vaikka yritystukia hoitavien viranomaisten asiantuntemus onkin korkeatasoista. Yritystuen myöntämisen tulisi olla tuensaajan kannalta mahdollisimman nopeaa ja joustavaa, jotta hankkeen aloittaminen ei viivästy tuen myöntöprosessista johtuvista syistä. Yritystukiprosessin läpivienti on tuen myöntävän viranomaisen, tuen maksavan viranomaisen ja tuensaajan/hakijan yhteistoimintaa, jolla voidaan saavuttaa parhaat tulokset tuen takaisinperinnän välttämiseksi.

Yritystukien takaisinperintään liittyvänä keskeisenä teemana tässä tutkimuksessa on ollut takaisin perittävän tuen, sille laskettavan koron tai viivästyskoron kohtuullistaminen. Yritystukilait mahdollistavat kohtuullistamisen takaisinperintäpäätökseen liittyvänä toimenpiteenä, mutta viranomaiselle on annettu laaja harkintavalta soveltaa säännöstä, mikä ei kuitenkaan tarkoita mielivaltaa tehdä päätöstä siitä, ettei

tukea peritää takaisin. Kohtuullistamissäännökset ovat poikkeussäännöksiä, minkä vuoksi niitä on tulkittava suppeasti. Takaisinperintään liittyvä kohtuullistamisen mahdollisuus voi olla tuensaajalle kuitenkin merkityksellinen huojennus. Tämän vuoksi kohtuullistamisen oikeudellista ulottuvuutta on tarkasteltu oikeuskäytännön valossa. Yritystukiin liittyvän oikeuskäytännön vähäisyyden vuoksi perusteita on haettu muiden hallinnonalojen takaisinperintätapauksista. Vaikka muiden valtionavustusten lainsäädäntö voikin poiketa yritystukilainsäädännöstä, tapauksia voidaan verrata analogisesti. Tutkimuksessa on havaittu oikeuskäytäntöä analysoiden, että kohtuullistamiseen suhtaudutaan erittäin pidättyväisesti. Takaisinperinnän lähtökohtana on aina perusteettoman tuen takaisinperintä, ellei erityisiä syitä kohtuullistamiseen esitetä. Huomioitavaa on, että EU:n valtioneuvoston päätöksissä ei ole vastaavaa kohtuullistamisperiaatetta tai -säännöstä. Muutoinkin kaikenlaisiin maksuhuojennuksiin suhtaudutaan EU-oikeudessa huomattavasti tiukemmin kuin kansallisessa hallinto- ja oikeuskäytännössä.

Ohjelmakaudelle 2014–2020 säädettiin täysin uusi säännös uuteen yritystukilakiin koskien investointiin kohdistuneen avustuksen takaisinperintää. Takaisin perittäväksi määrätään se osuus maksetun avustuksen määrästä, joka saadaan vähentämällä omaisuuden käyttöaikaa vastaava osuus. Muutos perustuu neuvoston asetuksen (EU) N:o 1303/2013 71 artiklaan. Takaisinperinnän kohtuullistamisen tarvetta aiemmasta vähentää se, että nyt investointiin kohdistuneen avustuksen takaisinperinnässä huomioidaan takaisin perittävää määrää alentavasti omaisuuden jo toteutunut käyttöaika. Tämä on merkittävä huojennus erityisesti tuetun omaisuuden myyntiin liittyvässä takaisinperinnässä. Konkurssitapaukset on kylläkin rajattu tämänkin säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle.

Tämän tutkimuksen keskeisenä teemana on ollut selvittää yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden vaikutusta ja suhdetta sekä yritystukien myöntö- ja maksatusprosesseihin että yritystukien takaisinperintään. EU-oikeus ja kansallinen sääntely jättävät viranomaiselle osin laajan harkintavallan takaisinperintämenettelyssä. Tätä harkintavaltaa sitovat yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet. Toisaalta säädöksen niukkuus johtaa säädöksiä soveltavan viranomaisen harkintavaltaan, ja toisaalta harkinnanvaraisuudella on tukijärjestelmää joustavoittava vaikutus. Viranomaisen ei ole sidottu lain tiukkaan sanamuotoon, vaan tapauskohtaisesti harkiten se voi jättää tuen perimättä jopa kokonaan. Takaisinperintämenettelyä analysoitaessa voidaan kuitenkin todeta, että viranomaisen käyttää harkintavaltaa hyvin pidättyväisesti ja aiheuttomasti maksetut tuet peritään takaisin.

Yritystuen takaisinperintään liittyen on selvitetty kahta vastakkaista lähtökohtaa. Yhtäältä perusteettoman tuen palautusvelvollisuus koskee julkisia varoja. Tämä konkretisoituu tuensaajalle virheellisesti myönnetyn tai saadun tuen palauttamisena korkoineen tuen viimeisen erän maksamisesta lähtien. Toisaalta tuensaaja voi vedota luottamuksensuojaperiaatteeseen, koska tuensaajalla on oikeus luottaa viranomaisen tekemän tukipäätöksen pysyvyyteen. Korkeimman hallinto-oikeuden käsittelemien

tapausten perusteella valtionavustusten käytön yhteydessä valtionavustuksen saajalla voidaan katsoa olevan tiukka selonotto- ja tarkistusvelvollisuus avustuksen käyttöön liittyvissä asioissa. Yritystukea saanut tuensaaja ei saa käytännössä lainkaan suojaa viranomaisen virheellisiin tukipäätöksiin perustuvaa takaisinperintää vastaan. Tämän perusteella voitaneen todeta, että ”ilmaisen rahan” ehdot ovatkin tiukat ja voivat johtaa odottamattomiin seurauksiin vielä vuosien päästä tuen vastaanottamisesta. Toisaalta tuensaajan olisi voitava luottaa viranomaisen antamaan päätökseen, koska hankkeen aloittaminen riippuu hyvin usein myönteisestä tukipäätöksestä. Luottamuksensuoja tukipäätöksen pysyvyyteen on mahdollista vain niissä tapauksissa, joissa tukipäätös on virheetön ja noudattaa EU:n valtioneuvoston päätöksiä.

Tutkimuksen havaintojen perusteella oikeustapauksia analysoiden voidaan todeta, että valtioneuvostoon liittyvissä oikeudenkäynneissä on vedottu eniten luottamuksensuojaperiaatteeseen ja suhteellisuusperiaatteeseen. Tästä huolimatta luottamuksensuojaperiaate ei ole kovinkaan vahva periaate yritystukien takaisinperinnöissä, vaikka tuen myöntäneen tai maksaneen viranomaisen toiminnassa ilmenisikin puutteita. Suhteellisuusperiaatteen soveltaminen on tullut esiin vain niissä tapauksissa, joissa viranomaisella on harkintavaltaa. Jos EU-oikeus velvoittaa takaisinperintään, niin suhteellisuusperiaatetta ei voi soveltaa vaan viranomaisella on velvollisuus periä takaisin kielletty valtioneuvosto.

Yritystukien käytön valvonta jakaantuu monitahoiseen ja -portaiseen menettelyyn, johon osallistuu kansallisia viranomaisia sekä EU:n puolesta erityisesti komissio. Päävastuu tukien tarkastuksesta ja valvonnasta on kuitenkin tuen myöntäneellä viranomaisella. Varsinainen viranomaisten suorittama tuen käytön valvonta ja tarkastus ajoittuvat hankkeen toteuttamisaikaan ja hankkeen päättymisen jälkeiseen aikaan. Tarkastuksia tehdään tuensaajien luona paikan päällä tehtävillä tarkastuksilla ja investointien pysyvyydetarkastuksilla, joista on säädetty EU-lainsäädännössä. Tavoitteena on minimoida tukien käyttöön liittyvät väärinkäytösriskit. Kansallisten viranomaisten suorittaman valvonnan lisäksi EU:n valtioneuvostoa koskeva tarkastus- ja valvontamenettely on laadittu kattavaksi. Euroopan oikeusasiamiehelle ja Euroopan petoksantorjuntavirastolle on mahdollista tehdä kantelu ja saada tutkittavaksi sääntöjenvastainen tai yhteismarkkinoille soveltumaton valtioneuvosto. Euroopan oikeusasiamiehen rooli on täydentää EU-tuomioistuimen antamaa oikeussuojaa. Kun tuomioistuimilla on valta antaa sitovia tuomioita ja tulkita lakia, niin oikeusasiamiehen rooli on sovitteleva. Oikeusasiamiehen tehtäväkenttä on tarkoin rajattu koskemaan vain EU:n toimielimiä, eikä oikeusasiamies voi puuttua jäsenvaltioiden kansallisten viranomaisten toimintaan.

Euroopan petoksantorjuntavirastolla on merkittävä rooli petoksien ja muiden väärinkäytösten tutkimuksissa, mutta on vaikea arvioida muiden kuin viranomaisten ilmoittamiskynnystä petostapauksissa. Yritystuissa kyseeseen tulevat erityisesti tuensaajan kilpailijat tai asiakkaat. Petosepäilyissä Euroopan petoksantorjuntavirastolle tehtävä ilmoitus on kuitenkin merkittävä oikeusturvakeino saattaa asia tarkem-



paan tutkimukseen. Euroopan tilintarkastustuomioistuin on riippumaton ulkoinen tarkastaja, jonka tehtävänä on auttaa komissiota hallinnoimaan EU:n talousarviota ja suorittaa tarkastuksia – mukaan lukien valtiontukiin liittyviä tarkastuksia.

EU teki vuoden 2017 lokakuussa pitkään valmistellun päätöksen Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi, mikä on merkittävä edistysaskel yhdenmukaistettaessa kaikkien jäsenvaltioiden syytteiden nostamista ja seuraamuksia. Uudistukset tehostavat väärinkäytösten ja petosten estämistä sekä ovat merkittävä parannus jäsenvaltioiden hyvin erilaisiin prosessuaalisiin menettelyihin ja rangaistuksien vaihtelevuuteen. Suomessa oikeusministeriö julkaisi keväällä 2018 unionipetosdirektiivin täytäntöönpanosta muistion, jossa esitettiin muutoksia muun muassa rikoslakiin EU:n varoihin kohdistuvien petoksien tuomitsemiseksi.

Tässä tutkimuksessa tehtyjen havaintojen mukaan kansallisia valtiontukien avustuspetoksia on tullut ilmi sekä oikeuskäytännössä että viranomaisvalvonnassa erittäin vähän. Valtiontalouden tarkastusvirasto onkin raportoinut vuonna 2015, että kansallisesti EU:n varoihin liittyvät sääntöjenvastaisuudet ovat olleet taloudelliselta merkitykseltään vähäisiä. Valtiontalouden tarkastusvirasto on havainnut kolme merkittävintä syytä sääntöjenvastaisuuksien vähyyteen: Ensinnäkin väärinkäytöksiä ei havaita kansallisesti. Toiseksi petoksien ehkäisy toimii. Kolmanneksi avustuspetosten ja muiden väärinkäytösten seuraamusten täytäntöönpano ja julkinen näkyvyys voivat toimia pelotteena mahdollisille petoksentekeijöille. Tässä tutkimuksessa on tullut esille vastaavia syitä, jotka vähentävät sääntöjenvastaisuuksia sekä luku- että rahamääräisesti. Mikään valvontajärjestelmän toteutuksessa ei viittaa siihen, että petoksia jäisi systemaattisesti paljastumatta. Petoksia ei voida koskaan täysin ehkäistä ennalta, mutta riittävä valvonta takaa sen, että todennäköisyys petollisiin menettelyihin vähenee.

Tämän tutkimuksen perusteella voidaan arvioida, että valtiontuet, mukaan lukien yritystuet, ovat julkisten varojen käytön kannalta riittävästi valvottuja. Valvonnasta vastaavat niin kansalliset kuin EU-viranomaiset sekä tuensaajien kilpailijat ja yksityiset henkilöt. Tässä yhteydessä on syytä kuitenkin huomata, että yritystukien tarkastukset aiheuttavat tuensaajalle suuren hallinnollisen rasituksen, sillä samaa hanketta voidaan tarkastaa jopa neljän viranomaisen voimin eri ajankohtina. Perusteltua lienee kysyä, onko tarkastuksista saatava hyöty aina järkevässä suhteessa tarkastuksista aiheutuneisiin kustannuksiin. Yritystukien tavoitteena ei liene kuitenkaan tukea saaneen yrityksen toiminnan vaikeuttaminen.

Jäsenvaltion velvollisuutena on seurata de minimis -tuen kertymää eli tukikumulaatiota ja ilmoittaa tuensaajalle, kun de minimis -tukea sisältyy myönnettyyn rahoituspäätökseen. EU:n valtiontukisäännöt sisältävät vaatimuksen de minimis -tukien seurannasta. Jotta Suomi voisi täyttää jäsenvaltiolle de minimis -asetuksessa asetetut vaatimukset nykyistä helpommin, sen tulisi kehittää seurantajärjestelmiään niin, että tukikumulaation kertyminen voitaisiin selvittää kaikkia tuen myöntäviä

viranomaisia koskevasta yhtenäisestä järjestelmästä. Tämä vaihtoehto on myös esitetty de minimis -asetuksessa. Jos jäsenvaltio on perustanut vähämerkityksisen tuen keskusrekisterin, jossa on täydelliset tiedot kaikesta jäsenvaltion viranomaisten myöntämästä vähämerkityksisestä tuesta, jäsenvaltion ei enää tarvitse pyytää selvitystä tuensaajalta siitä alkaen, kun rekisteri kattaa kolme verovuotta. Tämän menettelyn käyttöönotto vähentäisi huomattavasti sekä viranomaisen että tuensaajan selvitystyötä, koska de minimis -tuen kertymä voitaisiin selvittää kattavasti viranomaisten yhtenäisestä seurantajärjestelmästä. Työ- ja elinkeinoministeriöltä saadun vastauksen mukaan Suomessa ei ole suunnitteilla yhtenäisen keskusrekisterin perustamista. De minimis -tukien seurantavastuuta ei ole nimetty tietylle viranomaiselle eikä de minimis -tukien seurantaan ole tarkoitus luoda keskusrekisteriä, vaikkakin keskusrekisterin rakentamista on selvitetty erikseen.<sup>765</sup>

Ohjelmakaudella 2014–2020 de minimis -tuet perustuvat edelleen avustuksen hakijan ilmoitukseen. On oltava kuitenkin huolissaan Suomen velvollisuuksien täyttämisestä jäsenvaltiona. De minimis -tukien seurantavastuuhan on annettu jäsenvaltiolle eikä yritystuen hakijalle. Lienee perusteltua väittää, että vaikka yksittäisen tuenhakijan tuleekin ilmoittaa jo saamansa de minimis -tuet, niin tästä huolimatta jäsenvaltion keskusrekisteristä saatavat tiedot olisivat EU-lainsäädännön vaatimusten edellytyksenä.

Kansallisten oikeussuojakeinojen lisäksi EU mahdollistaa kantelun komissiolle tai kanteen nostamisen EU-tuomioistuimelle tiettyjen edellytysten vallitessa. Kumoamiskanteella ja laiminlyöntikanteella vaaditaan sen toteamista, että oikeudellisesti sitova toimi on lainvastainen tai että tällainen toimi on jätetty toteuttamatta. Huomioitavaa on, että kanteen nostaminen EU-tuomioistuimessa voi koskea vain EU:n toimielimen, kuten komission, toimintaa. Kansalliset oikeussuojakeinot ovat kansallisten viranomaisten toiminnasta ainoa käytettävissä oleva menettely, paitsi siinä tapauksessa, että kansallinen tuomioistuin pyytää ennakkoratkaisua EU-tuomioistuimelta. Kantajalla on mahdollisuus nostaa myös vahingonkorvauskanne EU-tuomioistuimessa tapauksissa, joissa komissio on tehnyt valtiontuesta lainvastaisen tai muutoin virheellisen päätöksen. Valtionavustuksien takaisinperintätilanteissa vahingonkorvauskanteen nostaminen on mahdollista mutta vain tiukkojen edellytysten täytyessä.

Jäsenvaltion vahingonkorvausvastuu voi toteutua, kun jäsenvaltio on rikkonut EU-oikeuden säännöksiä. Tällöin jäsenvaltio on vastuussa aiheuttamastaan vahingosta yksityiselle henkilölle tai oikeushenkilölle. Jäsenvaltiolta haetaan korvausta kanteella toimivaltaisessa kansallisessa tuomioistuimessa. Korvausvastuu käsitellään ensisijaisesti kansallisen lainsäädännön mukaan, mutta korvausvastuun edellytykset johtuvat EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Käytännössä valtiontukiin liittyvä jäsenvaltion vahingonkorvausvastuu aktualisoituu kuitenkin harvoin. Varsinkin

---

765 Työ- ja elinkeinoministeriö 2016.

yritystuet ovat säännönmukaisesti komission etukäteen hyväksymiä joko yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen tai de minimis -asetuksen nojalla. Kansallista oikeuskäytäntöä valtiontukien vahingonkorvausvastuun toteutumisesta on niukasti.

Tämän tutkimuksen keskeisenä havaintona on hallinnon sisäisen ohjeistuksen merkitys tuensaajan oikeusturvalla ja sitä kautta tuen takaisinperinnälle. Suurimpana ongelmana on yritystukien suppea, tulkinnanvarainen ja harkintavaltaa jättävä lainsäädäntö, jota viranomainen on pyrkinyt ohjaamaan omilla sisäisillä ohjeilla ja laatimalla ratkaisutoimintansa tueksi vakiintunutta linjaa noudattavat rahoituslinjaukset.

Ohjelmakauden 2014–2020 uuden yritystukilain valmistelussa kiinnitettiin huomiota ratkaisutoiminnan ja tulkintakäytäntöjen yhtenäistämiseen eri viranomaisissa ja eri toiminta-alueilla. Tulkintakäytäntöjen yhtenäisyys on tuenhakijan ja -saajan oikeusturvaan vaikuttava seikka. Tuensajia tulee lähtökohtaisesti kohdella tasapuolisesti, mutta kansalliset alueelliset erot ja viranomaisen käyttämä harkintavalta vaikuttavat tähän merkittävästi. Viranomaista sitoo laillisuusperiaate, jolloin toiminnan tulee perustua lakiin. EU-osarahoitteisia tukia koskevat EU-lainsäädäntö ja kansallinen lainsäädäntö, jotka luovat perusteet yritystuen takaisinperintään.

Vuoden 2014 alusta alkaen rakennerahastojen hallinnointi keskitettiin neljään RR-ELYyn. Suuralueiden myötä hallinnon asiakkaiden yhdenvertaisuus voidaan ottaa paremmin huomioon, koska eri ELY-keskusten omat rahoituslinjaukset sekä lainsäädännön ja ohjeistuksen tulkinta yhdistyvät yhteisesti noudatettaviksi säännöiksi aiempaa suuremmilla maantieteellisillä alueilla. Tuleva maakuntaudistus vaikuttaa myös yritystukien hallinnointiin. Jos suuralueista palataan takaisin paikalliseen hallinnointiin, on vaarana yritystukien myöntö-, maksatus- ja takaisinperintäpäätösten alueellisten erojen kasvaminen.

Hallinnon sisäiset ohjeet palvelevat kahta lähtökohtaa: tavoitteena on ensinnäkin turvata hallinnon asiakkaiden yhdenvertaisuus ja toiseksi se, että viranomainen tekee päätöksen yhtenäisen linjauksen mukaisesti, millä tarkoitan virkamiehestä tai tukialueesta riippumatonta päätöksentekoa. Tällöin päätöksen perustelut pohjautuvat aiemmin noudatettuun käytäntöön, jonka perusteella hallinnon asiakas voi arvioida muutoksenhakutarvetta. Toisaalta on epäselvää, sitovatko hallinnon sisäiset ohjeet ulkopuolisia tahoja. Sisäisten ohjeiden tulee perustua kuitenkin lainsäädäntöön, eikä niillä voida missään olosuhteissa säätää lainvastaisesta menettelystä. Tässä tutkimuksessa on havaittu sisäisten ohjeiden ja lainsäädännön välisiä ristiriitoja ja jopa lainvastaisuuksia. Erityisesti sisäisten ohjeiden lainmukaisuuteen tulee kiinnittää huomiota, jotta tuensaajan oikeusturva voidaan taata ja jotta turhilta takaisinperinnoilta tai oikeudenkäynneiltä vältyttäisiin.

Koska yritystukiin liittyvä lainsäädäntö ja lainsäädännön esitöissä esitetyt perusteet ovat niukkoja eikä oikeuskäytäntöäkään ole runsaasti, viranomaisen täytyy kiinnittää huomiota erityisesti tuensajien yhdenvertaiseen kohteluun. Käytännössä on ilmennyt, että esimerkiksi toisilla tukialueilla tuensajaa koskevia velvoitteita

tulkitaan tiukemmin kuin toisilla alueilla ja että jopa rahoituslinjauksissa on eroavaisuuksia eri tukialueiden välillä. Huomioitavaa on, että tukiviranomaisen itse laatimia rahoituslinjauksia ja hallintoviranomaisen antamia ohjeita käytetään hyvin yleisesti perustelujen pohjana lainsäädännön puuttuessa tai sanamuodoltaan niukan lainsäädännön vuoksi. Vaikka näillä ei katsotakaan olevan lainsäädäntöön verrattavaa sitovaa vaikutusta, niin väitän, että tuensaajan oikeusturvan kannalta yhtenäiset viranomaista sitovat linjaukset tai ohjeet parantaisivat tuensaajien yhdenvertaista kohtelua, jolloin viranomaisen olisi helpompi noudattaa suhteellisuuden vaatimusta tuen myöntövaiheessa ja sen takaisinperintämenettelyssä.