

**EUROOPAN KOMISSION TEKEMIEN  
RAKENNERAHASTOJEN JA KOHEESIORAHASTON  
HALLINNOINTIA JÄSENVALTIOISSA KOSKEVIEN  
RAHOITUSOIKKAISUJEN PERUSTEET**

Itä-Suomen yliopisto  
Oikeustieteiden laitos  
Pro gradu -tutkielma  
Tekijä: Pia Laukkanen, 181178  
Ohjaaja: Kim Talus  
30.10.2015

## Tiivistelmä

ITÄ-SUOMEN YLIOPISTO

Tiedekunta <b>Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta</b>		Yksikkö <b>Oikeustieteiden laitos</b>	
Tekijä <b>Pia Laukkanen</b>			
Työn nimi <b>Euroopan komission tekemien rakennerahastojen ja koheesiorahaston hallinnointia jäsenvaltioissa koskevien rahoitusoikaisujen perusteet</b>			
Pääaine <b>Eurooppaoikeus ja integraatiohallinto</b>	Työn laji <b>Pro gradu -tutkielma</b>	Aika <b>30.10.2015</b>	Sivuja <b>XIII + 72</b>
Tiivistelmä			
<p>Euroopan unionin eräs keskeisistä tavoitteista on taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden edistäminen eli koheesiopolitiikka. Tämän tavoitteen toteuttamisessa merkittävässä asemassa ovat koheesiopolitiikkaa toteuttavat rahastot: rakennerahastot Euroopan aluekehitysrahasto ja Euroopan sosiaalirahasto sekä koheesiorahasto.</p> <p>Komissio valvoo rakenne- ja koheesiorahastojen toteuttamista, hallintoa ja valvontaa, mutta jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmillä on keskeinen asema rahasto-ohjelmien toteuttamisessa sekä sääntöjenvastaisuuksien ja petosten ehkäisyssä. EU:n koheesio- ja maatalouspolitiikassa käytössä on rahoitusoikaisuja, joita komissio voi kohdistaa jäsenvaltioihin, mikäli sääntöjenvastaisuuksia todetaan jäsenvaltion rahasto-ohjelmien hallinnossa ja valvonnassa. Maatalouspolitiikassa rahoitusoikaisut ovat vakiintuneemmin käytössä, mutta koheesiopolitiikan osalta rahoitusoikaisuja koskevien säännösten tulkinta ei ole vastaavalla tavalla vakiintunut.</p> <p>Tutkielmassa tarkastellaan rahoitusoikaisujen perusteita sekä rakenne- ja koheesiorahastojen hallinnolle ja valvonnalle jäsenvaltioissa asetettuja vaatimuksia. Rahoitusoikaisuja voidaan komission toimesta määrätä jäsenvaltioissa tapahtuneiden laiminlyöntien perusteella ja komission oikaisut kohdistetaan toimenpideohjelmakohtaisesti jäsenvaltioihin, ei yksittäisiin tuensaajiin. Tästä syystä tutkielmassa tarkastellaan myös jäsenvaltioille asetettuja velvollisuuksia koskien rakenne- ja koheesiorahastojen toimenpideohjelmien toimeenpanoa, hallintoa ja valvontaa liittyen myös jäsenvaltioille siirrettyihin EU-talousarvion toteuttamistehtäviin rahasto-ohjelmien hallinnoinnin osalta. Lisäksi tutkielmassa tarkastellaan rahoitusoikaisujen oikeudellista luonnetta sekä niitä perusteita, joiden nojalla komissio voi toteuttaa rahoitusoikaisuja.</p>			
Avainsanat Euroopan unioni, rakennerahastot, ERI-rahastot, koheesiopolitiikka, rahoitusoikaisut			

**Abstract**

UNIVERSITY OF EASTERN FINLAND

Faculty <b>Faculty of Social Sciences and Business Studies</b>		Department <b>UEF Law School</b>	
Author <b>Pia Laukkanen</b>			
Title <b>Financial corrections applied by the European Commission regarding management of EU structural and cohesion funds in the Member States</b>			
Major subject <b>European Law and Administration of Integration</b>	Level <b>Master's thesis</b>	Date <b>30.10.2015</b>	Pages <b>XIII + 72</b>
Abstract  <p>Promoting economic, social and territorial cohesion is one of the principal objectives of the European Union. According to TFEU Article 175, the structural funds of the Union (European Regional Development Fund and European Social Fund) and the Cohesion Fund have a central role in supporting the achievement of this objective. European Commission is the EU institution primarily in charge of monitoring the sound financial management of the above-mentioned funds. However, most of the implementation, administration and monitoring of the funding programs happens in Member States, especially when it comes to preventing irregularities and detecting frauds.</p> <p>Financial corrections are measures that the Commission can apply when an irregularity is detected in a funding program and the Member State has failed to correct the irregularity. The commission can apply financial corrections especially in the case of a serious deficiency in the management and control systems of the Member State. As a financial instrument, the financial correction is a decision by the Commission concerning the Member State and it does not concern any individuals receiving funding from the structural or cohesion funds.</p> <p>This thesis aims to review the grounds of financial corrections and the requirements of management and control systems of structural funds and cohesion fund in the Member States. Financial corrections can be applied by the Commission on the grounds of irregularities in the management and control systems and in this thesis the requirements of Member States' administration and control of the funds according to EU law are reviewed, also regarding the conditions on which the Member States are implementing the EU budget when implementing the funds. Also the main focus of the thesis is to review the grounds on which the Commission can apply the financial corrections and the financial corrections as a legal instrument.</p>			
Key words European union, structural funds, ESI funds, cohesion policy, financial corrections			

# SISÄLLYS

LÄHTEET .....	VI
LYHENNELUETTELO .....	XIII
1 JOHDANTO .....	1
1.1 Tutkimuksen tausta.....	1
1.2 Tutkielman kysymyksenasettelu ja tutkimusongelma.....	4
1.3 Tutkielman rajaus, metodi ja keskeiset oikeuslähteet .....	7
2 RAHASTOJEN TOIMEENPANO JA HALLINTO- JA VALVONTAJÄRJESTELMÄT .....	9
2.1 Euroopan unionin rakennerahastot, koheesiorahasto ja EU:n strategia 2014–2020 ...	9
2.2 Rakennerahastojen hallintoa ja valvontaa koskeva keskeinen sääntely ja tavoitteet	12
2.2.1 Nykyinen lainsäädäntö .....	12
2.2.2 Aikaisempi sääntely ja keskeisimmät muutokset .....	14
2.3 Komissio rakennerahastojen toimeenpanijana ja toimeenpanon valvojana .....	15
2.4 Jäsenvaltiot ja niiden viranomaiset rakennerahasto-ohjelmien toimeenpanijoina ....	16
2.5 Rakennerahasto-ohjelmien hallintoa ja valvontaa koskevat keskeiset oikeusperiaatteet .....	19
2.5.1 Rahasto-ohjelmien hallinnoinnin kannalta relevantit EU-oikeuden oikeusperiaatteet .....	19
2.5.2 Rakennerahastoja koskevat periaatteet: monitasoinen hallinto ja kumppanuus.	25
2.6 Jaettu hallinto ja EU-talousarvion toteuttaminen .....	28
2.6.1 Jaettu hallinto koheesiopolitiikan toteuttamisessa ja rakennerahasto-ohjelmien hallinnossa ja valvonnassa.....	28
2.6.2 Komissio ja jäsenvaltiot EU-talousarvion toteuttajina .....	30
2.6.3 Moitteettoman varainhoidon periaate .....	33
2.6.4 Komission ohjausvalta.....	35
3 RAHOITUSOIKAISUT RAKENNERAHASTOJA KOSKEVISSA ASIOISSA.....	37
3.1 Mitä rahoitusoikaisuilla tarkoitetaan? .....	37
3.1.1 Nykyinen määritelmä .....	37
3.1.2 Rahoituskorjaukset, varainhoitoa koskevat oikaisut ja rahoitusoikaisut: keskeisimmät muutokset vuodesta 1988 .....	39
3.1.3 Rahoitusoikaisun luonne.....	40
3.2 Komission tekemien rahoitusoikaisujen määrät ja kohteet .....	43
3.3 Rahoitusoikaisujen tyypit .....	44
3.4 Rahoitusoikaisumenettely ja oikeussuojakeinot .....	46

4 RAHOITUSOIKAISUJEN PERUSTEET .....	49
4.1 Rahoitusoikaisujen perusteet ERI-yleisasetuksessa ja varainhoitoasetuksessa.....	49
4.2 Sääntöjenvastaisuuksien ja systeemisten sääntöjenvastaisuuksien arviointi.....	50
4.3 Jäsenvaltion rahoitusoikaisun tekemättä jättäminen .....	52
4.4 Petosten torjunta .....	53
4.5 Jäsenvaltion hallinto- ja valvontajärjestelmien vakavien puutteiden arviointi.....	55
4.5.1 ERI-yleisasetuksen ja komission delegoidun asetuksen määritelmät vakavista puutteista.....	55
4.5.2 Vakavat puutteet ja systeemiset sääntöjenvastaisuudet.....	58
4.6 Taloudellinen vahinko tai sen mahdollisuus sääntöjenvastaisuuden toteamisen ja rahoitusoikaisun määräämisen edellytyksenä.....	60
4.7 Teleologisesta ja systemaattisesta tulkinnasta rahoitusoikaisujen perusteiden arvioinnissa.....	64
5 LOPUKSI .....	68

## LÄHTEET

### KIRJALLISUUS

*Andersen, Stine*: The Enforcement of EU Law: The Role of the European Commission. Oxford University Press, 2012.

*Bachtler, John – Mendez, Carlos*: Who Governs EU Cohesion Policy? Deconstructing the Reforms of the Structural Funds. *Journal of Common Market Studies* 45/2007 N:o 3, s. 535–564.

*Bache, Ian*: Europeanization and Multilevel Governance: Cohesion Policy in the European Union and Britain. Rowman & Littlefield, 2008.

*Caruso, Daniela*: Direct Concern in Regional Policy: The European Court of Justice and the Southern Question. *European Law Journal* Vol. 17, 6/2011, s. 804–827.

*Chiti, Mario P.*: Forms of European Administrative Action. *Law and Contemporary Problems* 68/2004, s. 37–60.

*Cipriani, Gabriele*: The Responsibility for Implementing the Community Budget. CEPS Working Document No. 247/2006.

*Craig, Paul*:

- EU Administrative Law. Second edition. Oxford University Press 2012.
- Shared Administration, Disbursement of Community Funds and the Regulatory State. Legal Research Paper Series, Paper No 22/2009. University of Oxford 2009
- Subsidiarity: A Political and Legal Analysis. *Journal of Common Market Studies* 50/2012 N:o S1, s. 72–87.

*Craig, Paul – de Búrca, Gráinne*: EU Law. Text, Cases and Materials. Fifth edition. Oxford University Press, 2011.

*Dimulescu, Valentina – Pop, Raluca – Doroftei, Madalina*: Bottom of the Heap.

The Case of Romania. ERCAS Working paper No. 37/2013, The Anti-Corruption Report Vol. 1/2013, s. 83–98.

*Dinan, Desmond*: Ever Closer Union. An Introduction to European Integration. Lynne Rienner Publishers Inc. 1999.

*Franchini, Claudio*: Administration Indirecte et Coadministration. Teoksessa *Auby, Jean-Bernard – Dutheil de la Rochère, Jacqueline*: Droit Administratif Européen. Bruylant 2007.

- Harlow, Carol – Rawlings, Richard*: Process and Procedure in EU Administration. Hart Publishing 2014.
- Hofmann, Herwig C.H. – Rowe, Gerard C., Türk, Alexander H.*: Administrative Law and Policy of the European Union. Oxford University Press 2011.
- Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo*: Kirjoitetaan juridiikkaa. 2. uudistettu painos. Helsinki 2008.
- Klamert, Marcus*: The Principle of Loyalty in EU law. Oxford University Press 2014.
- Lacny, Justyna*: Periodic penalty payments, lump sums and financial corrections imposed on Member States for the infringement of the EU law. Centrum Europejskie Natolin 2010.
- Malk, Markus*: Euroopan kalatalousrahaston toimeenpanon oikeudellisista ongelmista. Edilex 10.4.2013. [www.edilex.fi] (19.4.2015).
- Mathis, Alexandre*: Implementation of the Budget. European Parliament 07/2015. [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU\_1.5.4.pdf] (5.8.2015).
- Mäenpää, Olli*: Eurooppalainen hallinto-oikeus. Helsinki 2011.
- Määttä, Tapio*: Näkökulmia oikeuteen ja oikeustieteeseen. Teoksessa *Määttä, Tapio* (toim.): Oikeudellisen ajattelun perusteita. Oikeustieteiden pääsykoekirja. Joensuu 2012.
- Panara, Carlo*: The Sub-national Dimension of the EU: A Legal Study of Multilevel Governance. Springer International Publishing Switzerland 2015.
- Paunio, Elina – Lindroos-Hovinheimo, Susanna*: Taking Language Seriously: An Analysis of Linguistic Reasoning and Its Implications in EU Law. European Law Journal Vol 16 4/2010, s. 395–416.
- Pinho – Varum – Antunes*: Structural Funds and European Regional Growth: Comparison of Effects among Different Programming Periods. Routledge 2014.
- Raitio, Juha*: Teleologia eurooppaoikeudessa. Oikeus 3/2005, s. 276-297.
- Rosas, Allan – Armati, Lorna*: EU Constitutional Law. An Introduction. Hart Publishing 2012.
- Terpan, Fabien*: Soft Law in the European Union – The Changing Nature of EU law. European Law Journal, Vol 21 1/2015, s. 68-96.
- Tridimas, Takis*: The General Principles of EU Law. Second Edition. Oxford University Press 2006.
- Türk, Alexander H.*: Judicial Review in EU Law. Edward Elgar Publishing 2009.

*Weatherill, Stephen*: Cases and Materials on EU law. 11<sup>th</sup> edition. Oxford University Press 2014.

*Williams, R.H.*: European Union Spatial Policy and Planning. Paul Chapman Publishing Ltd 1996.

## **INTERNET-LÄHTEET**

*5<sup>th</sup> CoR Monitoring Report on Europe 2020*

[<https://portal.cor.europa.eu/europe2020/news/Documents/Your%20Voice%20Key%20Findings/Key%20Findings%20Your%20Voice%20on%20Europe%202020%20FI.pdf>] (20.7.2015)

*European Commission > Budget > Annual Budget*

*Budget 2014*: [[http://ec.europa.eu/budget/figures/2014/2014\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/figures/2014/2014_en.cfm)] (3.6.2015)

*Budget 2015*: [[http://ec.europa.eu/budget/annual/index\\_en.cfm?year=2015](http://ec.europa.eu/budget/annual/index_en.cfm?year=2015)] (3.6.2015)

*European Commission > Regional Policy > Funding*

[[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/thefunds/funding/index\\_fi.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/funding/index_fi.cfm)] (18.6.2015)

*European Commission > Regional Policy > Funding > Cohesion Fund*

[[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/fi/funding/cohesion-fund/](http://ec.europa.eu/regional_policy/fi/funding/cohesion-fund/)] (5.8.2015)

*OLAF > About us > What we do*

[[http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/about-us/mission/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/about-us/mission/index_en.htm)] (5.9.2015)

## **SÄÄDÖKSET**

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL C 326, 26.10.2012, s. 47-390.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL C 326, 26.10.2012, s. 13-390.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1303/2013, annettu 17. päivänä joulukuuta 2013, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Eu-



roopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta. EUVL L 347, 20.12.2013, s. 320–469.

Euroopan aluekehitysrahastosta ja Investoinnit kasvuun ja työpaikkoihin -tavoitetta koskevista erityissäännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1080/2006 kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 1301/2013. EUVL L 347, 20.12.2013, s. 289–302.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1304/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan sosiaalirahastosta ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1081/2006 kumoamisesta. EUVL L 347, 20.12.2013, s. 470–486.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1300/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, koheesiorahastosta ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1084/2006 kumoamisesta. EUVL L 347, 20.12.2013, s. 281–288.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 966/2012, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 kumoamisesta. EUVL L 298, 26.10.2012, s. 1–96.

Neuvoston asetus (EY) N:o 1083/2006, annettu 11 päivänä heinäkuuta 2006, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1260/1999 kumoamisesta. EUVL L 210, 31.7.2006, s. 25–78.

Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1605/2002, tehty 25 päivänä kesäkuuta 2002, Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta. EYVL L 248, 16.9.2002, s. 1–48.

Neuvoston asetus (EY) N:o 1260/1999, annettu 21 päivänä kesäkuuta 1999, rakennerahastojen koskevista yleisistä säännöksistä. EYVL L 161, 26.6.1999, s. 1–42.

Neuvoston asetus (ETY) N:o 2081/93, annettu 20 päivänä heinäkuuta 1993, rakennerahastojen päämääristä ja tehokkuudesta ja niiden toiminnan yhteensovittamisesta keskenään ja Euroopan investointipankin toiminnan sekä muiden rahoitusvälineiden kanssa annettun asetuksen (ETY) N:o 2052/88 muuttamisesta. EYVL L 193, 31.7.1993, s. 17–29.

Council Regulation (EEC) No 4253/88 of 19 December 1988, laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards coordination of the activities of the different Structural Funds between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments. OJ L 374, 31.12.1988, p. 1–14.

Council Regulation (EEC) No 2052/88 of 24 June 1988 on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments. OJ L 185, 15.7.1988, p. 9–20.

Komission delegoitu asetus (EU) N:o 480/2014, annettu 3 päivänä maaliskuuta 2014, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1303/2013 täydentämisestä. EUVL L 138, 13.5.2014, s. 5–44.

Komission delegoitu asetus (EU) N:o 1268/2012, annettu 29 päivänä lokakuuta 2012, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 soveltamissäännöistä. EUVL L 362, 31.12.2012, s. 1–111.

Komission asetus (EY) N:o 2064/97, annettu 15 päivänä lokakuuta 1997, yksityiskohtaisista järjestelyistä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4253/88 soveltamiseksi jäsenvaltioiden suorittaman rakennerahastojen yhteisrahoittamien toimien varainhoidon valvonnan osalta. EYVL L 290, 23.10.1997, s. 1–7.

## **VIRALLISLÄHTEET**

*KOM(2011) 615*, lopull. Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteiseen strategiakehykseen kuuluvia Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja

kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä ja Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta.

Komission tiedonanto: Eurooppa 2020, Älykkään, kestävä ja osallistavan kasvun strategia. KOM(2010), 2020 lopullinen.

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle: Nettomääräisten rahoitusoiden soveltaminen jäsenvaltioissa maatalouden ja koheesipolitiikan osalta. KOM (2013), 934 lopullinen.

## **OIKEUSKÄYTÄNTÖ**

### *Euroopan unionin tuomioistuin*

Asia 6/64. Flaminio Costa v. E.N.E.L (1964).

Asia 26/62. N.V. Algemene Transport – en Expeditie Onderneming Van Gend en Loos v Nederlandse administratie der belastingen (1963) ECR 1.

Asia C-443/97. Espanjan kuningaskunta vastaan Euroopan yhteisöjen komissio (2000) kok. I-02415.

Asia C-199/03. Irlanti vastaan Euroopan yhteisöjen komissio (2005) kok. I-08027.

Asia C-332/01. Helleenien tasavalta vastaan Euroopan yhteisöjen komissio. (2004) kok. I-07699.

Yhdistetyt asiat C-549/12 P ja C-54/13 P. Saksan liittotasavalta vastaan Euroopan komissio (2015). ECLI:EU:C:2015:412.

Asia C-197/13 P. Espanjan kuningaskunta vastaan Euroopan komissio (2014). ECLI:EU:C:2014:2157.

### *Euroopan unionin yleinen tuomioistuin*

Asia T-105/99. Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE) vs. Euroopan yhteisöjen komissio (2000) kok. II-04099.

Asia T-402/06. Espanjan kuningaskunta vastaan Euroopan komissio.

ECLI:EU:T:2013:445.

Asia T-265/08. Saksa v. komissio. ECLI:EU:T:2012:434.

Asia T-81/09. République hellénique contre Commission européenne (2011).

ECLI:EU:T:2011:366.

Asia T-84/10. Regione Puglia contre Commission européenne (2011).

ECLI:EU:T:2011:468.

Asia T-384/10. Espanja v. komissio. ECLI:EU:T:2013:277.

Asia T-117/10 République italienne contre Commission européenne (2014).

ECLI:EU:T:2014:165.

#### *Valitukset*

Asia C-280/14 P: Valitus, jonka Italian tasavalta on tehnyt 9.6.2014 unionin yleisen tuomioistuimen (ensimmäinen jaosto) asiassa T-117/10, Italia v. komissio, 28.3.2014 antamasta tuomiosta. EUVL C 315, 15.9.2014, s. 35–36.

Asia C-54/13 P: Valitus, jonka Saksan liittotasavalta on tehnyt 31.1.2013 unionin yleisen tuomioistuimen (kolmas jaosto) asiassa T-270/08, Saksan liittotasavalta v. Euroopan komissio, 21.11.2012 antamasta tuomiosta. EUVL C 86, 23.3.2013, s. 14.

#### *Julkisiamiehen ratkaisuehdotukset*

Julkisiamiehen ratkaisuehdotus *Tizzano* asiassa C-199/03 Irlanti vastaan Euroopan yhteisöjen komissio (2005) kok. I-08027.

Julkisiamiehen ratkaisuehdotus *Cruz Villalón*, yhdistetyt asiat C-549/12 P ja C-54/13 P Saksan liittotasavalta vastaan Euroopan komissio. ECLI:EU:C:2014:222.

**LYHENNELUETTELO**

CIE	Committee of Independent Experts
EAKR	Euroopan aluekehitysrahasto
EKTR	Euroopan kalatalousrahasto
ELJ	European Law Journal
EMOTR	Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahasto
ERI-rahastot	Euroopan rakenne- ja investointirahastot
ERCAS	European Research Centre for Anti-Corruption and State-building
ESR	Euroopan sosiaalirahasto
EU	Euroopan unioni
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
EYVL	Euroopan yhteisöjen virallinen lehti (ennen 1.2.2013)
JCMS	Journal of Common Market Studies
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkimuksen tausta

Sosiaalisen, taloudellisen ja alueellisen koheesion edistäminen on yksi Euroopan unionin keskeisistä tavoitteista, jonka toteuttamisessa unionin rakennerahastoilla on merkittävä asema. Sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta (SEUT)<sup>1</sup> 174 artiklassa todetaan, että edistääkseen koko unionin sopusointuista kehitystä unioni kehittää ja harjoittaa toimintaansa taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden lujittamiseksi. SEUT 174 artiklassa todetaan myös, että unioni pyrkii erityisesti vähentämään alueiden välisiä kehityseroja ja muita heikommassa asemassa olevien alueiden jälkeenjääneisyyttä. Edellä mainittujen tavoitteiden toteuttamiseen suunnatun rahoituksen osuus EU:n kokonaisbudjetista on hyvin merkittävä: taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen koheesion edistämiseen suunnatun rahoituksen määrä budjetista oli noin 33 % vuonna 2014 ja noin 34 % vuonna 2015.<sup>2</sup> Rakennerahastoista budjetiltaan suurin oli vuonna 2014 Euroopan aluekehitysrahasto (201 miljardia euroa).<sup>3</sup> Koheesipolitiikka onkin eräs EU:n kalleimmista ja kiistanalaisimmista politiikoista.<sup>4</sup>

Miksi taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden edistäminen unionin alueella saa näin paljon painoarvoa, joka ilmenee muun muassa merkittävänä osuutena unionin talousarviosta? Merkittävät taloudelliset ja sosiaaliset erot EU:n vauraimpien ja köyhimpien alueiden välillä eivät ainoastaan vaaranna sisämarkkinoiden ja Euroopan talous- ja rahaliiton toimintaa, vaan asettavat kyseenalaisiksi myös Euroopan integraatioon liitetyt käsitykset solidaarisuudesta ja yhteisöllisyydestä unionin jäsenvaltioiden kesken.<sup>5</sup> Koheesipolitiikan onnistunut toteuttaminen ei siis tähtää ainoastaan sisämarkkinoiden toimivuuden varmistamiseen, vaan on jo itsessään olennainen osa integraatiota. Euroopan unionin strategiassa vuosille 2014–2020 eli Eurooppa 2020-strategiassa<sup>6</sup> rakennerahastoille on annettu painoarvoa

---

<sup>1</sup> Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto. EUVL, N:o C 83, 30.3.2010, s. 47.

<sup>2</sup> *European Commission > Budget > Annual Budget > 2014 ja 2015.*

<sup>3</sup> *European Commission > Regional Policy > Funding.*

<sup>4</sup> *Dinan (1999), s. 439.*

<sup>5</sup> *Dinan (1999), s. 430.*

<sup>6</sup> Eurooppa 2020-strategialla tarkoitetaan Euroopan unionin strategiaa vuosille 2014–2020 eli Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategiaa. KOM(2010), 2020 lopull.

koheesiopolitiikan keskeisten tavoitteiden toteuttamisessa, kuten innovaatiunionin ja eurooppalaisen digitaalistrategian kehittämisessä, Euroopan resurssitehokkuuden parantamisessa, globalisoituvassa teollisuuspolitiikassa, uudenlaisen osaamisen ja työllisyyspolitiikan kehittämisessä sekä köyhyyden torjunnassa. Rakennerahastojen tavoitteet ja hyödyntäminen voivat näin ollen strategiakaudesta riippuen liittyä hyvin erilaisiin osa-alueisiin, vaikka niiden avulla pyritäänkin aina edistämään perussopimuksissa määriteltyjä taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhdentymisen tavoitteita.<sup>7</sup>

SEUT 175 artiklan mukaan EU tukee SEUT 174 artiklan taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden edistämisen tavoitteita toiminnallaan, jota harjoitetaan rakennerahastojen, Euroopan investointipankin ja muiden rahoitusvälineiden kautta. Myös jäsenvaltioiden tulee harjoittaa talouspolitiikkaansa ja sovittaa sitä yhteen siten, että SEUT 174 artiklan tavoitteet saavutettaisiin. Euroopan rakenne- ja investointirahastoihin (jäljempänä ERI-rahastot) luetaan rahastojen yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 1303/2013 (jäljempänä ERI-yleisasetus)<sup>8</sup> mukaan kuuluviksi Euroopan aluekehitysrahasto, Euroopan sosiaalirahasto, koheesiorahasto, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto sekä Euroopan meri- ja kalatalousrahasto. Samassa asetuksessa Euroopan aluekehitysrahastoon ja Euroopan sosiaalirahastoon viitataan termillä ”rakennerahastot”, rakennerahastoihin ja koheesiorahastoon yhdessä viitataan termillä ”rahastot” ja kaikkiin edellä mainittuihin yhdessä termillä ERI-rahastot.<sup>9</sup>

Koheesiopolitiikan toteuttamiseen suunnatun rahoituksen määrä muodostaa siis hyvin merkittävän osan Euroopan unionin kokonaisbudjetista, ja rahoituksen määrä on kohonnut eri-

---

<sup>7</sup> KOM(2010), 2020 lopull.

<sup>8</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1303/2013, annettu 17. päivänä joulukuuta 2013, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta. EUVL, N:o L 347, 20.12.2013, s. 320–469.

<sup>9</sup> Tässä tutkielmassa noudatetaan yleisesti ottaen ERI-yleisasetuksen terminologiaa, ja kyseisessä asetuksessa ”rakennerahastoilla” tarkoitetaan siis Euroopan aluekehitysrahastoa sekä Euroopan sosiaalirahastoa. Vuoden 2014 alusta lähtien koheesiorahastoon on kuitenkin sovellettu täysin samoja ohjelmasuunnittelu-, hallinnointi- ja valvontasääntöjä kuin edellä mainittuihin. Tässä tutkielmassa pääpaino on rakennerahastojen hallintoa ja valvontaa jäsenvaltioissa koskevien rahoitustoimien perusteissa, mutta samat johtopäätökset koskevat tässä yhtä lailla koheesiorahastoa kuin rakennerahastojakin. Näin ollen vaikka tutkielmassa viitataan pääsääntöisesti ainoastaan rakennerahastoihin, muuta pääsääntöisesti ennen vuotta 2014 julkaistua oikeuskirjallisuutta mukaillen, tutkielman johtopäätökset pätevät yhtä lailla koheesiorahastoa koskeviin rahoitustoimintoihin. Tässä tutkielmassa ei tästä syystä tutkimusongelman kannalta ole terminologian osalta tarvetta tehdä selvempää erottelua edellä mainittujen rahastojen välillä. Ks. myös *European Commission > Regional Policy > Funding > Cohesion Fund*.

tyisesti unionin laajentumisen jälkeen. Tästä syystä myös petoksiin ja sääntöjenvastaisuuksiin puuttuminen sekä rahastojen tehokkaan ja oikeellisen toimeenpanon varmistaminen saavat entistä enemmän painoarvoa. Toisaalta myös taloudellisesti vaikeammat ajat useissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa herättävät unionin kansalaisten keskuudessa entistä enemmän kiinnostusta siihen, miten tehokkaasti julkisilla varoilla saavutetaan asetettuja (koheesio)politiikan tavoitteita, ja tässä yhteydessä korostuvat jälleen muun muassa varainkäytön valvonta ja tarkastukset.<sup>10</sup>

Vaikka komissio on Sopimuksen Euroopan unionista<sup>11</sup> (jäljempänä SEU) 17(1) artiklan nojalla pääasiallisesti vastuussa unionin talousarvion toteuttamisesta, myös jäsenvaltioilla ja erityisesti niiden hallinto- ja valvontajärjestelmillä on keskeinen asema rakennerahasto-ohjelmien toteuttamisessa ja sääntöjenvastaisuuksien ehkäisemisessä ja korjaamisessa. Paitsi että komissio ja jäsenvaltiot toteuttavat yhdessä unionin talousarviota rakennerahasto-ohjelmien toimeenpanon osalta, komissio toisaalta myös valvoo jäsenvaltioita ja niiden hallinto- ja valvontajärjestelmien toimivuutta tältä osin. Rahoitusoikaisuissa on kyse komission toimenpiteistä, joiden avulla ehkäistään unionin rahoituksen sääntöjenvastaista käyttöä silloin, kun jäsenvaltiot ovat laiminlyöneet ERI-yleisasetuksen mukaiset velvoitteensa tai niiden hallinto- ja valvontajärjestelmissä on vakavia puutteita, jotka mahdollistavat tällaiset sääntöjenvastaisuudet.<sup>12</sup>

Tilikaudella 2012 EU:n tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskertomuksessa todettiin entistä enemmän sellaisia virheitä, joiden johdosta Euroopan parlamentti pyysi komissiolta tiedonantoa siitä, miten komissio aikoo toteuttaa ohjelmakaudella 2014–2020 entistä tehokkaammin nettomääräisiä rahoitusoikaisuja<sup>13</sup> jäsenvaltioille, joiden toiminnassa on havaittu puutteita koskien yhteistyössä hallinnoituja ohjelmia. Komission vuoden 2013 tiedonannossa nettomääräisistä rahoitusoikaisuista todetaan, että siinä missä nettomääräisten rahoitusoikaisujen määrääminen eli jäsenvaltioiden EU-varojen menetykset ovat maatalouden osalta jo ”rutiinia”, koheesio politiikassa eli rakennerahastojen osalta oikeustila ei ole vastaavalla tavalla vakiintunut. Ohjelmakaudelle 2014–2020 uudistuneen rakennerahastoja koskevan lainsäädännön (erityisesti vuoden 2013 ERI-yleisasetuksen) myötä komissiolla on

<sup>10</sup> Harlow – Rawlings, s. 241–242. (2014).

<sup>11</sup> Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto. EUVL C 326, 26.10.2012, s. 13–390.

<sup>12</sup> ERI-yleisasetus 1303/2013/EU 144 artikla.

<sup>13</sup> Nettomääräisellä rahoitusoikaisulla tarkoitetaan sitä, että kyseinen menoerä palautetaan kokonaisuudessaan takaisin unionin budjettiin. Ks. *Lacny* (2010) s. 129.



kuitenkin aiempaa laajemmat valtuudet määrätä netto-oikaisuja jäsenvaltioille, joiden ”hallinto- ja valvontajärjestelmissä on vakavia puutteita”.<sup>14</sup>

Tästä syystä erityisesti rakennerahasto-ohjelmien hallintoon ja valvontaan jäsenvaltioissa liittyvät komission tekemät rahoitusoikaisut ja niiden perusteet ovat kiintoisa tarkastelun kohde, sillä komission tekemiä rahoitusoikaisuja koskevien (erityisesti uuden ERI-yleisasetuksen) säännösten tulkinta ei ole vakiintunut. Rahoitusoikaisuja oikeudellisina seuraamuksina on toistaiseksi tutkittu melkoisen vähän verrattuna eräisiin muihin EU-rahoitukseen liittyviin sanktioihin ja takaisinmaksuihin johtuen erityisesti siitä, että kyseessä on melko uusi eikä kovin tunnettu mekanismi.<sup>15</sup> Myös EU:n rakennerahasto- ja maatalouspolitiikan jaettuun hallintoon<sup>16</sup> on yleisesti ottaen kohdistettu suhteellisen vähän huomiota erityisesti yleisen julkisoikeuden näkökulmasta, vaikka näitä aloja voidaan pitää sellaisina, joita kukaan EU-oikeudesta ja -hallinnosta kiinnostunut ei voi täysin ohittaa.<sup>17</sup>

## 1.2 Tutkielman kysymyksenasettelu ja tutkimusongelma

Tässä tutkielmassa tarkastellaan rakennerahastojen toimenpideohjelmiin liittyvien jäsenvaltioihin kohdistuvien komission rahoitusoikaisujen<sup>18</sup> perusteita. Komissio valvoo ERI-yleisasetuksen 75 artiklan mukaan rakennerahasto-ohjelmien hallinto- ja valvontajärjestelmien perustamista ja toiminnan tehokkuutta jäsenvaltioissa. Rahoitusoikaisujen tarkoituksena on periä jäsenvaltiolta takaisin komissiolle ilmoitettuja menoja, mikäli jäsenvaltion hal-

---

<sup>14</sup> COM(2013) 934 final, s. 3.

<sup>15</sup> *Lacny* (2010), s. 90.

<sup>16</sup> Jaetulla hallinnolla tarkoitetaan sitä, että komissio ja jäsenvaltiot toteuttavat omia hallinnollisia tehtäviään EU-(koheesio)politiikan tehokkaan implementoinnin varmistamiseksi: termillä ”jaettu hallinto” viitataan useimmiten nimenomaan maatalous- tai koheesiopolitiikan toteuttamiseen. *Committee of Independent Experts* (1999), s. 78.

<sup>17</sup> *Craig* (2012), s. 79.

<sup>18</sup> ”Rahoitusoikaisun” sijaan aiemmin on voitu käyttää myös esimerkiksi termiä ”rahoituskorjaus”: ks. esim. vuoden 2002 varainhoitoasetuksen 1605/2002 53 artikla. Kuitenkin esimerkiksi englanniksi termi ”*financial correction*” vastaa sekä termejä ”rahoituskorjaus” että ”rahoitusoikaisu”. Tästä syystä tässä tutkielmassa on selkeyden vuoksi käytetty myös englanninkielisten lähteiden tavoin ainoastaan yhtä termiä (”rahoitusoikaisu”) kuvaamaan kyseistä tointa, riippumatta suomenkielisen EU-oikeuslähteen tai -oikeustapauksen sanamuodosta.

linto- ja valvontajärjestelmien tehokkaassa toiminnassa on puutteita tai toiminnassa havaitaan sääntöjenvastaisuuksia.<sup>19</sup> Komission tekemät rahoitusoikaisut kohdistuvat jäsenvaltioihin, eivät toimiin tai toimenpideohjelmiin.<sup>20</sup> Komission tekemien rahoitusoikaisujen perusteena voivat siis olla jäsenvaltion rakennerahasto-ohjelmien hallinnointiin ja valvontaan perustettujen hallinto- ja valvontajärjestelmien vakavat puutteet taikka muut jäsenvaltion rakennerahasto-ohjelmien hallinnoinnissa esiintyvät sääntöjenvastaisuudet. Myös jäsenvaltiot voivat tehdä rahoitusoikaisuja koskien rakennerahastoista jaettuun rahoitukseen liittyviä sääntöjenvastaisuuksia, mutta tässä tutkielmassa keskitytään komission tekemien oikaisujen perusteisiin.<sup>21</sup>

Tutkielmassa keskeisenä tarkoituksena on selvittää, mitä jäsenvaltion hallinto- ja valvontajärjestelmien vakavilla puutteilla tarkoitetaan ja milloin jäsenvaltioiden hallinnossa ja valvonnassa esiintyvien puutteiden tai sääntöjenvastaisuuksien tulisi johtaa komission tekemiin rahoitusoikaisuihin. Edellä mainittujen keskeisimpien tutkimuskysymyksen lisäksi on kuitenkin syytä esittää myös toissijaisia tutkimuskysymyksiä, jotta ensimmäiseen kysymykseen on mahdollista vastata. Ensinnäkin on syytä selvittää, millaisia vaatimuksia jäsenvaltion rakennerahasto-ohjelmien hallinto- ja valvontajärjestelmille on asetettu, jotta niiden mahdollisia vakavia puutteita komission rahoitusoikaisujen perusteena on mahdollista tutkia. Tältä osin kiinnitetään huomiota niin rakennerahastosääntelystä johtuviin erityisvaatimukseen kuin toisaalta varainhoitoa koskevan EU-sääntelyn ja perussopimusten nojalla jäsenvaltioille asetettuihin vaatimukseen rakennerahastoista jaettavan rahoituksen hallinnon ja valvonnan sekä sääntöjenvastaisuuksien torjunnan osalta. Toisekseen on kiinnitettävä huomiota siihen, mitä komission tekemillä rahoitusoikaisuille tarkoitetaan eli millainen oikeudellinen mekanismi on kyseessä, millaisia erityyppisiä oikaisuja komissio voi tehdä ja millaisia oikeusvaikutuksia kyseisellä toimella on, jotta voidaan arvioida kyseisten oikaisujen riittäviä perusteita. Tutkielmassa pyritään lopuksi systematisoimaan rakennerahastoja koskevien rahoitusoikaisujen oikeudellisia perusteita.

---

<sup>19</sup> Jäsenvaltion ERI-yleisasetuksen mukaisten hallinto- ja valvontajärjestelmien edellytyksistä on säädetty mm. ERI-yleisasetuksen 72 artiklassa ja jäsenvaltion tehtävistä (järjestelmien osalta) asetuksen 74 artiklassa. Komissio valvoo jäsenvaltion hallinto- ja valvontajärjestelmien perustamista ja toiminnan tehokkuutta ERI-yleisasetuksen 75 artiklan mukaisesti. Komission rahoitusoikaisun perusteista on säädetty ERI-yleisasetuksen 85 ja 144 artikloissa.

<sup>20</sup> ERI-yleisasetuksen 1303/2013/EU 85 artikla.

<sup>21</sup> ERI-yleisasetus 1303/2013/EU 144(1)(a) ja (2) artikla.

Komission tekemien rahoitusoikaisujen perusteiden osalta keskeisimmät näkökohdat liittyvät siis jäsenvaltion hallinto- ja valvontajärjestelmien puutteiden arviointiin ja toisaalta jäsenvaltioiden järjestelmien toiminnassa todettujen yksittäisten tai systeemisten sääntöjenvastaisuuksien arviointiin. Sääntöjenvastaisuuksilla tarkoitetaan tässä yhteydessä ”mitä tahansa unionin oikeuden tai sen soveltamiseen liittyvän kansallisen lainsäädännön rikkomista, joka johtuu ERI-rahastojen täytäntöönpanoon osallistuvan taloudellisen toimijan teosta tai laiminlyönnistä ja joka tuottaa tai voisi tuottaa vahinkoa unionin talousarviolle siihen kohdistuvan perusteettoman menoerän vuoksi”.<sup>22</sup> Tutkimuskysymyksen kannalta kiinnostavaa on ensinnäkin se, milloin sääntöjenvastaisuus johtaa rahoitusoikaisuun ja mikä on rajanveto sääntöjenvastaisuuden ja systeemisen sääntöjenvastaisuuden välillä. Systeeminen sääntöjenvastaisuus viittaa juuri siihen, että jäsenvaltion hallinto- ja valvontajärjestelmissä on vakavia puutteita, jotka mahdollistavat ko. sääntöjenvastaisuudet.<sup>23</sup> Hallinto- ja valvontajärjestelmien vakavat puutteet voidaan myös edelleen luokitella enemmän tai vähemmän merkittäviksi vakaviksi puutteiksi suhteessa järjestelmän toimivuuteen ja siihen, missä määrin ne vaarantavat laillisuuden ja asianmukaisuuden.<sup>24</sup> Tässä tutkielmassa pyritään siis selvittämään jäsenvaltion toimenpideohjelmien hallinto- ja valvontajärjestelmien vakavien puutteiden oikeudellinen merkityssisältö siltä osin, kun se on komission rahoitusoikaisujen perusteena. Tässä yhteydessä kiinnitetään huomiota rajanvetoon sen välillä, milloin järjestelmien puutteet ovat tai eivät ole siinä määrin vakavia, että ne voisivat johtaa rahoitusoikaisuihin. Toisaalta huomiota kiinnitetään myös siihen, missä määrin vakavia puutteita voidaan edelleen määritellä enemmän tai vähemmän vakaviksi puutteiksi, kun otetaan huomioon niiden suhteellinen vaikutus järjestelmien toimivuuteen.

---

<sup>22</sup> ERI-yleisasetus 1303/2013/EU 2 artiklan 36)-alakohta.

<sup>23</sup> Systeemisellä sääntöjenvastaisuudella tarkoitetaan sääntöjenvastaisuutta, joka voi olla luonteeltaan toistuvaa, jonka esiintyminen on erittäin todennäköistä samankaltaisissa toimissa ja joka johtuu vakavasta puutteesta hallinto- ja valvontajärjestelmän tehokkaassa toiminnassa.

<sup>24</sup> Komission delegoitu asetus (EU) N:o 480/2014, annettu 3 päivänä maaliskuuta 2014, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1303/2013 täydentämisestä, (jäljempänä tässä tutkielmassa ”komission delegoitu asetus”), 31 artiklan 3. kohta. EUVL L 138, 13.5.2014, s. 5-44.

### 1.3 Tutkielman rajausta, metodi ja keskeiset oikeuslähteet

Tutkielmassa noudatetaan lainopillista eli oikeusdogmaattista tutkimusmetodia.<sup>25</sup> Tutkielma on eurooppaoikeudellinen, joten siinä nojataan EU-oikeuslähteisiin. EU-oikeus voidaan jakaa muun muassa primaariseen ja sekundaariseen eli johdettuun oikeuteen. Primaarilainsäädäntöön voidaan lukea kuuluviksi erityisesti EU:n perussopimukset, ja sekundaarilainsäädäntöä ovat SEUT 288 artiklan mukaiset direktiivit, asetukset ja päätökset.<sup>26</sup> EU-oikeuden ja jäsenvaltioiden kansallisen oikeuden suhdetta määrittävistä oikeusperiaatteista keskeisimpiä lienevät EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön pohjautuvat EU-oikeuden etusijan ja välittömän vaikutuksen periaatteet. Tapauksessa *Costa v. ENEL* EU-tuomioistuin (ent. EY-tuomioistuin) katsoi, että Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksella on perustettu oma oikeusjärjestys, joka on sisällytetty jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiin ja jota jäsenvaltioiden tuomioistuinten on sovellettava.<sup>27</sup> *Van Gend en Loos* -tapauksessa tuomioistuin linjasi, että EU-oikeuden säännöksellä on välittömiä oikeusvaikutuksia, joilla perustetaan yksityisille oikeuksia, joita kansallisten tuomioistuinten on suojeltava.<sup>28</sup> EU-oikeudessa oikeuslähteistä primääriseen ja sekundääriseen lainsäädäntöön sekä oikeuskäytännön lisäksi muun muassa soft law -sääntelyllä eli ”pehmeällä oikeudella” on usein merkittävä rooli siitä huolimatta, että kyseessä ovat oikeudellisesti sitomattomat normit.<sup>29</sup>

Tässä tutkielmassa oikeuslähteinä käytetään erityisesti ERI-yleisasetusta, rakennerahastokohtaisia asetuksia, Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä<sup>30</sup> ja lainsäädännön valmisteluaineistoa<sup>31</sup> sekä soft law-materiaalia, kuten komission tiedonantoja.<sup>32</sup> Lisäksi lähteenä käytetään oikeuskirjallisuutta, joka painottuu kansainväliseen aineistoon.

Tutkielmassa tarkastellaan ainoastaan Euroopan aluekehitysrahastoa (EAKR), Euroopan sosiaalirahastoa (ESR) ja koheesiorahastoa (jäljempänä ”rakennerahastot”) koskevia rahoitusoikaisuja, vaikka ERI-yleisasetuksen soveltamisalaan kuuluvatkin kaikki Euroopan rakenne-

<sup>25</sup> Husa – Mutanen – Pohjolainen (2008), s. 20.

<sup>26</sup> Rosas – Armati (2012), s. 52–53. EU-oikeudessa normihierarkian huipulla perussopimusten yläpuolella voidaan vielä katsoa olevan SEU 2 artiklassa luetellut unionin perustana olevat jäsenvaltioille yhteiset arvot, ks. Rosas – Armati (2012), s. 54.

<sup>27</sup> 6/64 *Costa v. ENEL* (1964).

<sup>28</sup> 6/62 *van Gend en Loos* (1963).

<sup>29</sup> Vaikka soft law ei ole osa SEUT 288 artiklassa mainittua unionin sekundaarilainsäädäntöä, sillä on kuitenkin paikoin käytännössä tärkeä asema (EU-)oikeudessa. Ks. esim. *Terpan* (ELJ 1/2015).

<sup>30</sup> *Craig*’n mukaan EU-tuomioistuimen rooli on rakennerahastoja koskevissa asioissa ollut hyvin merkittävä, erityisesti kun on kyse rahoitusoikaisuihin liittyvistä oikeudellisista haasteista. *Craig* (2012), s. 103.

<sup>31</sup> Ks. esim. KOM (2011) 615 lopull.

<sup>32</sup> Ks. esim. KOM (2013) 934 lopull.

ja investointirahastot (ERI-rahastot). Tutkielman rajaaminen koskemaan vain Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevien rahoituskaisujen perusteita johtuu erityisesti siitä, että ERI-yleisasetus koskee kaikilta osiltaan (I, II, III ja IV osa) vain em. koheesiopolitiikkaa toteuttavia rahastoja. Lisäksi koheesiopolitiikkaa toteuttavien rahastojen toimenpideohjelmiin liittyvien rahoituskaisujen kriteerit ovat monilta osin hyvin erilaiset kuin maatalouspolitiikkaa toteuttaviin rahasto-ohjelmiin liittyvien rahoituskaisujen.<sup>33</sup> Euroopan unionin koheesiopolitiikkaa toteuttavia rahastoja ovat siis Euroopan aluekehitysrahasto, Euroopan sosiaalirahasto ja koheesiorahasto, joten vain näistä kolmesta rahastosta on mahdollista kattavasti tehdä esimerkiksi rahoituskaisujen osalta yhteneväisiä tulkintoja ERI-yleisasetuksen perusteella.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Ks. esim. *Lacny* (2010), s. 120 ja 128.

<sup>34</sup> *Lacny* (2010), s. 127.

## 2 RAHASTOJEN TOIMEENPANO JA HALLINTO- JA VALVONTAJÄRJESTELMÄT

### 2.1 Euroopan unionin rakennerahastot, koheesiorahasto ja EU:n strategia 2014–2020

Euroopan unionin rahastosäätelyn perusta on SEUT 174 artiklan tavoite taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden edistämisestä. Komission ehdotuksessa ERI-yleisasetukseksi todetaan, että näillä rahastoilla pyritään toisiaan täydentäviin poliittisiin tavoitteisiin, ja että rahastojen hallinto on jaettu jäsenvaltioiden ja komission kesken. Tästä johtuen komission mukaan on tärkeää saada kaikki rakennepoliittiset välineet toteuttamaan ohjelmissa asetettuja tavoitteita niin tehokkaasti kuin mahdollista ja optimoida rahoitusvälineiden väliset synergiat ja tehokkuus. Tavoitteet saavutetaan komission mukaan vakaan poliittisen, institutionaalisen ja sääntelykehityksen avulla, entistä enemmän tuloksiin keskittyväällä, sovittujen tavoitteiden saavuttamisen seuraamisella ja täytäntöönpanosääntöjen sekä valvontavaatimusten yhdenmukaistamisella.<sup>35</sup>

Rakennerahastojen ja koheesiorahaston tavoitteet on pyritty erityisesti joulukuussa 2013 voimaan tulleen asetuksen säätämisen yhteydessä sovittamaan entistä vahvemmin yhteen muiden EU-tason rahoitusvälineiden ja politiikkojen, esimerkiksi Eurooppa 2020 -strategian, kanssa.<sup>36</sup> Eurooppa 2020 -strategialla tarkoitetaan komission laatimaa kasvustrategiaa tulevalle vuosikymmenelle. Strategiassa on esitetty viisi konkreettista tavoitetta, jotka liittyvät työllisyyteen, tutkimukseen ja innovointiin, ilmastonmuutokseen ja energiaan, koulutukseen ja köyhyyden torjuntaan. Komission puheenjohtajana vuoteen 2014 asti toiminut José Manuel Barroso korostaa strategian esipuheessa, että Euroopan tulisi nousta talous- ja finanssikriisistä entistä vahvempana siitä huolimatta, että talouskriisi koetteli muun muassa sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Hän mainitsee esipuheessa, että strategian lyhyen aikavälin tavoite on talouskriisistä irtautuminen, mutta kokonaisuudessaan strategian painopiste lienee älykkään, kestävän ja osallistuvan kasvun toteuttaminen, työpaikkojen luominen ja yhteiskunnallinen kehitys.<sup>37</sup> Eurooppa 2020 -strategia on poliittisilta tavoitteiltaan useilta osin

---

<sup>35</sup> KOM(2011) 615 lopull., s. 2.

<sup>36</sup> KOM(2011) 615 lopull., s. 4-5.

<sup>37</sup> Eurooppa 2020, KOM(2010) 2020 lop., s. 2-3.

melko konkreettinenkin strategia, joka tähtää lyhyellä aikavälillä Euroopan nostamiseen talouskriisistä ja pysyvällä tähtäimellä taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden lisäämiseen ja älykkään, kestävä ja osallistavan kasvun toteuttamiseen. Taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden todetaan olevan strategian ytimessä ja mainitaan jo itsessään tärkeiden rakennerahastojen olevan myös strategian toteuttamisessa keskeisessä asemassa. Toisaalta strategiassa korostetaan myös rakennerahastojen tulevaa arviointia ja mahdollista uudistamista myös sen kannalta, että Eurooppa 2020 -tavoitteiden toteutuminen saataisiin mahdollisimman tehokkaasti varmistettua.<sup>38</sup>

SEUT 176 artiklassa todetaan, että Euroopan aluekehitysrahaston tarkoituksena on myötävaikuttaa keskeisimmän alueellisen epätasapainon poistamiseen. Euroopan aluekehitysrahastoa koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen 1301/2013/EU (jäljempänä EAKR-asetus)<sup>39</sup> 2 artiklan mukaan EAKR osallistuu sellaisen rahoitustuen antamiseen, jolla pyritään lujittamaan taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta vähentämällä keskeisintä alueellista epätasapainoa unionissa alueellisten talouksien kestävä kehittäminen ja rakenteellisen mukauttamisen avulla, mukaan lukien taantuvien teollisuusalueiden ja kehityksessä jälkeen jääneiden alueiden uudistaminen. SEUT 174 artiklan mukaan unioni pyrkii erityisesti vähentämään alueiden välisiä kehityseroja sekä muita heikommassa asemassa olevien alueiden jälkeenjääneisyyttä, ja asianomaisista alueista erityistä huomiota kiinnitetään mm. maaseutuun, teollisuuden muutosprosessissa oleviin alueisiin ja pysyvistä luontoon tai väestöön liittyvistä haitoista kärsiviin alueisiin (kuten pohjoisiin alueisiin sekä saaristo-, rajaseutu- ja vuoristoalueisiin).

SEUT 162 artiklan mukaan Euroopan sosiaalirahasto (ESR) on perustettu työntekijöiden työllistymismahdollisuuksien parantamiseksi sisämarkkinoilla ja siten elintason nostamiseksi. SEUT 162 artiklan mukaan Euroopan sosiaalirahasto pyrkii edistämään työntekijöiden työnsaantia ja alueellista sekä ammatillista liikkumista unionissa. Tämän lisäksi tavoitteena on helpottaa mukautumista teollisiin muutoksiin ja tuotantojärjestelmien muutoksiin erityisesti ammatillisella koulutuksella ja uudelleen koulutuksella. Komissio hoitaa SEUT 163 artiklan mukaan rahaston hallintoa, ja Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat

---

<sup>38</sup> Eurooppa 2020, KOM(2010) 2020 lop., s. 22–23.

<sup>39</sup> Euroopan aluekehitysrahastosta ja Investoinnit kasvuun ja työpaikkoihin -tavoitetta koskevista erityissäännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1080/2006 kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta 1301/2013, EUVL N:o L 347, 20.12.2013, s. 289–302.

tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen talous- ja sosiaalikomiteaa sekä alueiden komiteaa kuultuaan antaa ESR:a koskevat soveltamisasetukset. Eurooppa 2020 -strategiassa todetaan, että ESR:n asianmukaisella tuella komissio pyrkii erityisesti työvoiman kysynnän ja tarjonnan parempaan vastaavuuteen sekä työvoiman muuttoliikkeeseen, joka joustavasti voisi vastata työmarkkinoiden tarpeisiin. Myös köyhyyden torjuntaa koskevassa strategian osa-alueessa ESR:n kohdennettu tuki on komission keskeinen väline muun muassa sosiaalisen syrjäytymisen ehkäisemisen kautta.<sup>40</sup>

Koheesiorahaston tarkoituksena on koheesiorahastoa koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen 1300/2013/EU<sup>41</sup> (jäljempänä koheesiorahastoasetus) 1 artiklan mukaan unionin taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden lujittaminen kestävä kehityksen edistämiseksi. SEUT 177 artiklan mukaan koheesiorahasto osallistuu ympäristöalan hankkeiden rahoittamiseen sekä Euroopan laajuisten verkkohankkeiden rahoittamiseen liikenteen infrastruktuurin alalla. Koheesiorahaston todellinen ja perustavanlaatuinen tavoite sen hyväksymisaikaan 1990-luvun alkupuolella oli kuitenkin kaikkien jäsenvaltioiden saattaminen sellaiseen tilanteeseen, että ne kykenivät liittymään Maastrichtin sopimuksen mukaisen talous- ja rahaunionin toteuttamisen viimeiseen vaiheeseen.<sup>42</sup> Koheesiorahastoasetuksen johdanto-osan 4. kohdassa todetaan, että unionin olisi voitava koheesiorahaston välityksellä osallistua SEUT 11 ja 191 artiklan mukaisiin toimiin, jotka tähtäävät mm. energia- ja tehostuksen, uusiutuvan energian ja Euroopan laajuisten liikenneverkkojen, kuten julkisen liikenteen kehittämiseen. Koheesiorahastosta avustetaan jäsenvaltioita, joiden bruttokansantuote asukasta kohden on alle 90 prosenttia suhteessa EU-jäsenvaltioiden keskitasoon.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> Eurooppa 2020 -strategia, KOM(2010) 2020 lop., 3.3.2010.

<sup>41</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 1300/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, koheesiorahastosta ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1084/2006 kumoamisesta. EUVL L 347, 20.12.2013, s. 281-288.

<sup>42</sup> *R.H. Williams* (1996), s. 117.

<sup>43</sup> *KOM(2011) 612* lopull., s. 2 ja 4.



## 2.2 Rakennerahastojen hallintoa ja valvontaa koskeva keskeinen sääntely ja tavoitteet

### 2.2.1 Nykyinen lainsäädäntö

Rakennerahastoja eli Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa sekä koheesiorahastoa koskevat paitsi erilliset rahastokohtaiset asetukset, myös rakennerahastoja koskeva yleisasetus (ERI-yleisasetus), joka kattaa soveltamisalaltaan kaikki ERI-rahastot. ERI-yleisasetus kattaa siis Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa sekä Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevat yhteiset säännökset sekä maatalousrahastoa lukuun ottamatta rahastojen yleiset säännökset. ERI-yleisasetus koskee kuitenkin kaikilta osiltaan (asetuksen I, II, III ja IV osa) vain Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa, ja kuten edellä on todettu, tässä tutkielmassa keskitytään myös tästä syystä rahoitusoikaisujen perusteisiin ja hallinto- ja valvontajärjestelmien vaatimuksiin vain nimetyn kolmen rahaston osalta.<sup>44</sup>

ERI-yleisasetus sisältää näin ollen Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevat yhteiset ja yleiset säännökset. Tämän lisäksi kunkin rahaston erityispiirteiden vuoksi kuhunkin rahastoon sovellettavat erityissäännöt vahvistetaan erillisissä asetuksissa.<sup>45</sup> Rakennerahasto-ohjelmia koskevia hallinto- ja valvontajärjestelmiä ja rahoitusoikaisuja koskevat keskeiset säännökset sisältyvät tosin pääsääntöisesti ERI-yleisasetukseen, mutta rahastokohtaisissa asetuksissa, kuten ESR-asetuksessa, on joitain yksittäisiä rakennerahasto-ohjelmien hallinnointia koskevia säännöksiä.<sup>46</sup>

Koska jäsenvaltiot hallinnoidessaan ja valvoessaan rakennerahasto-ohjelmien toteuttamista soveltavat unionin talousarviota, myös unionin talousarvion laatimista ja toteuttamista koskeva varainhoitoasetus 966/2012/EU<sup>47</sup> tulee sovellettavaksi. Vuonna 2002 uudistettu aiempi

<sup>44</sup> Ks. ERI-yleisasetuksen 1303/2013/EU 1 artikla.

<sup>45</sup> ERI-yleisasetuksen 1303/2013/EU 1 artikla.

<sup>46</sup> Ks. esim. ESR-asetus (1304/2013/EU) 19 artikla. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1304/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan sosiaalirahastosta ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1081/2006 kumoamisesta. EUVL L 347, 20.12.2013, s. 470–486.

<sup>47</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 966/2012, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 kumoamisesta. EUVL L 298, 26.10.2012, s. 1-96.

varainhoitoasetus<sup>48</sup> oli seurausta erityisesti komission valkoisesta paperista vuodelta 2000, joka käsitteli komission uudistamista.<sup>49</sup> Vaikka vuonna 2012 astui erityisesti Lissabonin sopimuksen tuomien muutosten takia voimaan uusi varainhoitoasetus, vuoden 2002 asetus oli merkittävä uudistus siitä syystä, että aiempi varainhoitoasetus oli (lukuisista siihen tehdyistä muutoksista huolimatta) vuodelta 1977. Varainhoitoasetuksessa vahvistetaan asetuksen 1 artiklan mukaan säännöt, jotka koskevat EU:n yleisen talousarvion laatimista ja toteuttamista, tilinpäätöksen laatimista ja tilintarkastusta. Varainhoitoasetuksessa on määritelty muun muassa unionin talousarvion laatimisessa ja toteuttamisessa noudatettavat budjettiperiaatteet. ERI-yleisasetuksen säännösten lisäksi myös varainhoitoasetuksen 59 artiklassa säädetään niistä edellytyksistä, jotka koskevat komission ja jäsenvaltion yhteistyössä harjoittamaa talousarvion toteuttamista ja hallinnointia myös siltä osin, kun ne toimeenpanevat unionin talousarviota rakennerahastojen osalta.

Rakennerahastoja koskevien hallinto- ja valvontajärjestelmien yksi keskeisimmistä tehtävistä on varmistaa, että mahdolliset sääntöjenvastaisuudet ja petokset kyetään estämään ja havaitsemaan. Rahoitusvälineiden hallinnoinnin tulisi olla järkevää, vaikuttavaa ja tehokasta, mutta toisaalta hallintojärjestelmien tulisi olla mahdollisimman yksinkertaisia ja rationalisoituja. Tehokkaan sääntöjenvastaisuuksien valvonnan lisäksi hallintojärjestelmien tavoitteena on myös tuensaajien hallinnollisen rasituksen vähentäminen ja rahastojen tehokas täytäntöönpano.<sup>50</sup> Edellä mainittuja tavoitteita pyritään toteuttamaan suhteutetun lähestymistavan avulla, johon sisältyvät muun muassa riskiin perustuvat valvontajärjestelyt ja tehokas sähköinen hallinto jäsenvaltioiden ja alueiden tasolla. Näin pyritään muun muassa vähentämään valvontakustannuksia ja edistämään toissijaisuusperiaatteen toteutumista.<sup>51</sup>

Rakennerahasto-ohjelmien toteuttamisen ja hallinnoinnin osalta komissio tekee tiivistä yhteistyötä kumppanuusperiaatteen mukaisesti sekä kansallisten että alueellisten viranomaisien kanssa.<sup>52</sup> Rakennerahastojen toiminnassa keskeisiä ovat täydentävyyden ja kumppanuuden periaatteet, joita ei voida yleistää koskemaan muuta (kuin alue- ja koheesiopolitiikkaa

---

<sup>48</sup> Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1605/2002, tehty 25 päivänä kesäkuuta 2002, Eu-roopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta. EYVL L 248, 16.9.2002, s. 1-48. EYVL L 248, 16.9.2002, s. 1-48.

<sup>49</sup> Komission valkoinen kirja komission uudistamisesta on jaettu kahteen osaan: I osa on yleisempi osuus ja II osa on toimintasuunnitelma. KOM (2000) 200 lopull.

<sup>50</sup> KOM(2011) 615 lopull., s. 6.

<sup>51</sup> KOM(2011) 615 lopull., s. 6.

<sup>52</sup> Kumppanuusperiaate, ks. *Dinan* (1999), s. 434.

koskevaa) hallintotoimintaa, jossa kansalliset viranomaiset toteuttavat unionin politiikkoja.<sup>53</sup> Kumppanuus ei toisaalta tässä yhteydessä koske vain jäsenvaltion ja komission yhteistyötä, vaan myös yhteistyötä alue- ja paikallisviranomaisten, muiden julkisten viranomaisten, talouselämän, työmarkkinajärjestöjen ja muiden osapuolten kanssa.<sup>54</sup>

Rakennerahastojen hallinnoinnissa on toisaalta kyse myös ns. jaetusta hallinnosta, jossa komissio ja jäsenvaltiot toteuttavat omia hallinnollisia tehtäviään tietyn EU-politiikan tehokkaan implementoinnin varmistamiseksi.<sup>55</sup> Käytännössä yhteistyö jäsenvaltioiden kanssa rahastojen toimeenpanossa eli jaettu hallinto tarkoittaa sitä, että EU-taloustarvion implementointitehtäviä rakennerahastojen toimeenpanoon liittyen siirretään jäsenvaltioille.<sup>56</sup>

### 2.2.2 Aikaisempi sääntely ja keskeisimmät muutokset

Eurooppalainen aluepolitiikka ei tullut varsinaisesti esille vielä Rooman sopimuksessa, mutta alkoi kuitenkin kehittyä jo 1960-luvulla. Ensimmäinen nykyisistä rakennerahastoista, Euroopan aluekehitysrahasto, syntyi 1970-luvun puolivälissä. Rakennerahastosääntelyn varsinainen murros tapahtui kuitenkin vuonna 1988, kun ensimmäinen varsinainen rakennerahastoasetus 2052/1988/EY (jäljempänä ”vuoden 1988 rakennerahastoasetus”)<sup>57</sup> säädettiin. Vuoden 1988 asetuksessa paitsi määriteltiin rakennerahastojen (EAKR, ESR) tavoitteet, myös vahvistettiin rahastojen hallintoon liittyvät neljä periaatetta: keskittäminen, täydentävyys, kumppanuus ja ohjelmallisuus. Lisäksi neuvoston asetuksessa 4253/1988/EY<sup>58</sup> säädettiin tarkemmista rakennerahastojen täytäntöönpanoon liittyvistä asioista sekä muun muassa rahoitusoikaisun kaltaisista toimista. Vuonna 1993 rakennerahastoasetusta

<sup>53</sup> Mäenpää (2011), s. 200.

<sup>54</sup> Mäenpää (2011), s. 199.

<sup>55</sup> *Committee of Independent Experts* (1999), s. 78.

<sup>56</sup> Chiti (2004), s. 53.

<sup>57</sup> Council Regulation (EEC) No 2052/88 of 24 June 1988 on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments. OJ L 185, 15.7.1988, p. 9–20.

<sup>58</sup> Council Regulation (EEC) N:o 4253/88 of 19 December 1988, laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards coordination of the activities of the different Structural Funds between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments. OJ L 374, 31.12.1988, p. 1–14.

2052/1988/EY muutettiin asetuksella 2081/1993/EY<sup>59</sup>, jolloin suurimpia yksittäisiä muutoksia olivat koheesiorahaston luominen ja rakennerahastoille jaetun rahoituksen kasvattaminen. Vuonna 1999 rakennerahastosääntelyä uudistettiin jälleen rakennerahastoasetuksella 1260/1999/EY<sup>60</sup> erityisesti unionin laajenemiseen liittyvien muutosten takia, jolloin rahastojen rahoitusosuus kasvoi jälleen merkittävästi ja toisaalta rahastojen tavoitteita uudistettiin jonkin verran. Tässä tutkielmassa tarkasteltavan ERI-yleisasetuksen edeltäjä, vuoden 2006 rakennerahastoasetus 1083/2006/EY<sup>61</sup> ohjelmakaudelle 2007–2013 korosti aiempaa enemmän suhteellisuusperiaatteen ja toissijaisuusperiaatteen toteutumista eli sitä, että jäsenvaltiot hallinnoivat pääasiassa toimintaohjelmia ja komissio huolehtii ainoastaan ”tärkeimmistä prioriteeteista”.<sup>62</sup>

### 2.3 Komissio rakennerahastojen toimeenpanijana ja toimeenpanon valvojana

ERI-yleisasetuksen 4(3) artiklassa todetaan, että ERI-rahastoista annettava tuki pannaan täytäntöön tiiviissä yhteistyössä komission ja jäsenvaltioiden välillä toissijaisuusperiaatteen mukaisesti ja asetuksen 4(7) artiklan mukaan rahastoille kohdennettu EU-talousarvion osa toteutetaan ”jäsenvaltioiden ja komission yhteistyössä toteutettavan hallinnon puitteissa varainhoitoasetuksen 59 artiklan mukaisesti”. Varainhoitoasetuksen 59 artiklassa säädetään unionin talousarvion hallinnoinnista yhteistyössä komission ja jäsenvaltion kesken. Rakennerahasto-ohjelmien täytäntöönpanon sekä asianmukaisen ja laillisen käytön suhteen jäsenvaltioissa on hallinnon ja valvonnan osalta huomioitava paitsi hallinnollisen taakan vähentämistä koskeva tavoite, myös kiinnitettävä huomiota hallinnon ja valvonnan tehokkuuden parantamiseen.<sup>63</sup>

SEU 17 artiklan mukaan komission tehtävä on ajaa ”unionin yleistä etua ja tehdä tätä varten tarvittavat aloitteet”. Komissio tekee aloitteet unionin vuotuisten ja monivuotisten ohjelmien

<sup>59</sup> Neuvoston asetus (ETY) N:o 2081/93, annettu 20 päivänä heinäkuuta 1993, rakennerahastojen päämääristä ja tehokkuudesta ja niiden toiminnan yhteensovittamisesta keskenään ja Euroopan investointipankin toiminnan sekä muiden rahoitusvälineiden kanssa annetun asetuksen (ETY) N:o 2052/88 muuttamisesta. EYVL L 193, 31.7.1993, s. 17–29.

<sup>60</sup> Neuvoston asetus (EY) N:o 1260/1999, annettu 21 päivänä kesäkuuta 1999, rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä. EYVL L 161, 26.6.1999, s. 1–42.

<sup>61</sup> Neuvoston asetus (EY) N:o 1083/2006, annettu 11 päivänä heinäkuuta 2006, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1260/1999 kumoamisesta. EUVL L 210, 31.7.2006, s. 25–78.

<sup>62</sup> Craig (2012), s. 92–96.

<sup>63</sup> KOM(2011) 615 lopull., s.6-9.

laatumiseksi ja osallistuu näin ollen alusta asti merkittävässä määrin unionin strategiaa ja (rakenne)rahastoja koskevien linjausten määrittämiseen. Komission tehtävä on unionin oikeuden toteutumisen valvonta, ja EU-tuomioistuin tarkkailee komission toimia. Komissio myös puuttuu tilanteeseen, mikäli se havaitsee jäsenvaltion rikkovan EU-oikeutta.<sup>64</sup> Lisäksi komissio toteuttaa unionin talousarvion ja hallinnoi ohjelmia, sekä hoitaa yhteensovitus-, täytäntöönpano- ja hallinnointitehtäviä perussopimuksissa määrättyjen edellytysten mukaisesti.

Komission rooli rahoitusoikaisujen toimeenpanijana ja rahastojen sääntöjenmukaisuuden valvojana perustuu sen tehtäviin talousarvion täytäntöönpanijana sekä unionin oikeuden noudattamisen valvojana. SEUT 317 artiklan mukaan komissio toteuttaa talousarviota yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti. Jäsenvaltiot toimivat komission kanssa yhteistyössä myös moitteettoman varainhoidon periaatteiden toteutumisen varmistamiseksi.

#### **2.4 Jäsenvaltiot ja niiden viranomaiset rakennerahasto-ohjelmien toimeenpanijoina**

Jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmille asetettujen vaatimusten voidaan katsoa ensinnäkin koskevan kyseisten EU-talousarviota rakennerahastojen osalta toimeenpanevien ja valvovien elinten perustamista ja toisekseen näille elimille osoitettuja varsinaisia tehtäviä.<sup>65</sup> ERI-yleisasetuksen 122 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimenpideohjelmien hallinto- ja valvontajärjestelmät perustetaan ERI-yleisasetuksen 72, 73 ja 74 artiklojen mukaisesti. ERI-yleisasetuksen 123 artiklan mukaan jäsenvaltio nimeää hallintoviranomaisen kuhunkin toimenpideojelmaan, joskin sama hallintoviranomainen voidaan nimetä useampaa kuin yhtä toimenpideojelmaa varten. Jäsenvaltio nimeää myös todentamis- ja tarkastusviranomaisen, jotka voidaan kumpikin hallintoviranomaisen tavoin nimetä useampaa kuin yhtä ohjelmaa varten. Tietyissä tapauksissa hallintoviranomainen ja tapauskohtaisesti arvioiden todentamisviranomainen sekä tarkastusviranomainen voivat olla osaa samaa viranomaista tai elintä edellyttäen, että tehtävien eriyttämistä koskevaa periaatetta noudatetaan. Jäsenvaltioiden on myös kirjallisesti vahvistettava säännöt, jotka koskevat sen suhteita hallintoviranomaisiin, todentamisviranomaisiin ja tarkastusviranomaisiin, kyseisten viranomaisten välisiä suhteita sekä kyseisten viranomaisten suhteita komissioon. Aiempaan

<sup>64</sup> *Craig – de Búrca* (2011), s. 38–39.

<sup>65</sup> *Lacny* (2010), s. 118.

sääntelyyn verrattuna ERI-yleisasetuksen 1303/2013/EU keskeisimmät uudistukset rakennerahasto-ohjelmien hallinnon ja valvonnan osalta liittyvät juuri muun muassa mahdollisuuden sisällyttää hallinto- ja tarkastusviranomaisen osaksi samaa viranomaista tehokkaamman hallinnon varmistamiseksi sekä sähköisen hallinnon tehostamiseen viranomaisten välillä.<sup>66</sup>

ERI-yleisasetuksen 125 artiklan mukaan jäsenvaltion hallintoviranomainen vastaa toimenpideohjelman hallinnoinnista moitteettoman varainhoidon periaatetta noudattaen. Hallintoviranomainen tukee seurantakomitean työtä ja toimittaa sille tietoja, joita se tarvitsee tehtäviensä hoitamiseksi sekä laatii täytäntöönpanokertomukset, jotka se toimittaa seurantakomitean hyväksynnän jälkeen komissiolle. Hallintoviranomaisen tulee myös asettaa välittävien toimielinten ja tuensaajien saataville niiden tehtävien ja toimien kannalta olennaisia tietoja, ottaa käyttöön tietokoneistettu järjestelmä seurantaan, arviointia, varainhoitoa ja tarkastamista varten tarvittavien tietojen säilyttämistä varten. Hallintoviranomaisen tehtävänä on 125 artiklan mukaan myös laatia ja ottaa käyttöön asianmukaiset valintamenettelyt ja -perusteet, joilla varmistetaan, että toimet edistävät asiaankuuluvien toimintalinjojen erityistavoitteiden ja tulosten saavuttamista. Valintamenettelyjen ja -perusteiden tulee olla syrjimättömät ja avoimet ja niissä tulee ottaa huomioon ERI-yleisasetuksen 7 ja 8 artiklan yleiset periaatteet. Hallintoviranomaiselle kuuluu myös muita tuensaajan valmiuksien riittävyyden ja tiedonsaannin varmistamiseen liittyviä tehtäviä.

Hallintoviranomaisella on myös merkittäviä toimenpideohjelman varainhoitoon ja valvontaan liittyviä tehtäviä. Näitä tehtäviä ovat ERI-yleisasetuksen 125 artiklan mukaan muun muassa tehokkaiden sekä oikeasuhtaisten petostentorjuntatoimenpiteiden käyttöönotto sekä tuensaajien kirjanpitojärjestelmien käytön varmistaminen. Lisäksi hallintoviranomaisen on tarkistettava, että osarahoitetut tuotteet ja palvelut on toimitettu, menot on maksettu ja ne ovat sovellettavan lainsäädännön, toimenpideohjelman ja toimelle asetettujen tukiedellytysten mukaiset. Jäljitysketjun turvaaminen asiakirjoja säilyttämällä ja varainhoitoasetuksen mukaiset vuotuisen yhteenvedon ja johdon vahvistuslausuman laatiminen kuuluvat myös hallintoviranomaiselle. Kun hallintoviranomainen tarkastaa, että osarahoitetut tuotteet ja palvelut on toimitettu ja menot maksettu sekä varmistaa lainsäädännön, toimenpideohjelman ja tukiedellytysten mukaisen toiminnan, sen on täytettävä 125(5) artiklassa määritellyt menettelyt. Näitä menettelyitä ovat ensinnäkin tuensaajan korvaushakemusta koskevat hallin-

---

<sup>66</sup> *Harlow – Rawlings* (2014), s. 238.

nolliset varmennukset sekä toimia koskevat, paikan päällä tehtävät varmennukset. Jälkimmäisten kattavuus ja suorittamisväli on suhteutettava myönnetyn julkisen tuen määrään ja riskitasoon. Yksittäisten toimien paikan päällä suoritettavia varmennuksia voidaan tehdä otantaperiaatteella ERI-yleisasetuksen 125(6) artiklan mukaan. Jos hallintoviranomainen on myös toimenpideohjelman tuensaaja, tehtävien eriyttäminen on 125(7) artiklan mukaan ”riittäväällä tavalla varmistettava”.

ERI-yleisasetuksen 126 artiklan mukaan todentamisviranomaisen tehtävänä on muun muassa laatia maksatushakemukset, toimittaa ne komissiolle ja todentaa, että ne on laadittu luotettavien kirjanpitojärjestelmien ja tarkistettavissa olevien todentavien asiakirjojen perusteella että niihin on kohdistunut hallintoviranomaisen tekemiä tarkastuksia. Todentamisviranomaisen tehtävänä on myös laatia varainhoitoasetuksen mukainen tilitys ja todentaa sen täydellisyys, oikeellisuus ja totuudenmukaisuus sekä kirjattujen menojen lainmukaisuus ja se, että menot ovat aiheutuneet toimenpideohjelman lainmukaisesti valituista rahoitettavista toimista.

Tarkastusviranomaisen tehtävä on ERI-yleisasetuksen 127(1) artiklan mukaan varmistaa, että tarkastuksia tehdään koskien asianmukaista otosta, joka on poimittu toimenpideohjelmien hallinto- ja valvontajärjestelmien asianmukaisen toiminnan ja toimista ilmoitettujen menojen perusteella siten, että se voi tehdä varainhoitoasetuksen 59(5) artiklan mukaisen pätevän tarkastuslausunnon. Jos tarkastuksen suorittaa muu kuin tarkastusviranomainen, tarkastusviranomaisen on 127(2) artiklan mukaan huolehdittava, että kyseiset elimet ovat ”vaadittavalla tavalla” toiminnallisesti riippumattomia. Tarkastusviranomaisen tulee laatia tarkastusstrategia ja huolehtia siitä, että tarkastustyössä otetaan huomioon kansainvälisesti hyväksytyt tilintarkastusstandardit. Tarkastusviranomaisen tulee laatia tarkastuslausunnon lisäksi myös tarkastuskertomus, jossa esitetään tärkeimmät tarkastusten havainnot, mukaan lukien hallinto- ja valvontajärjestelmissä havaitut puutteet sekä ehdotetut ja toteutetut oikaisutoimet. Komissio tekee ERI-yleisasetuksen 128 artiklan mukaisesti tarkastusviranomaisen kanssa yhteistyötä ja vaihtaa muun muassa tietoja hallinto- ja valvontajärjestelmien tarkastusten tuloksista.

ERI-yleisasetuksen lisäksi myös varainhoitoasetuksessa on joitain jäsenvaltion hallinto- ja valvontajärjestelmiä koskevia säännöksiä. Jäsenvaltioiden on unionin talousarviota yhdessä komission kanssa jaetun hallinnon mukaisesti toteuttaessaan varainhoitoasetuksen

966/2012/EU 59 artiklan mukaan nimettävä elimiä, jotka vastaavat unionin varojen hallinnosta ja valvonnasta. Jäsenvaltiot voivat elinten nimeämisessä käyttää päätöksen perusteena sitä, ovatko hallinto- ja valvontajärjestelmät oleellisesti samat kuin aikaisemmalla kaudella ja ovatko ne toimineet tehokkaasti. Mikäli kyseiset järjestelmät eivät enää täytä kaikkia vaatimuksia, jäsenvaltioiden toteutettavat tarvittavat toimet varmistaakseen, että elinten tehtävien toteuttamisessa havaitut puutteet korjataan. Varainhoitoasetuksen 59(3) artiklan mukaisesti nimettyjen hallinto- ja valvontatehtäviä toteuttavien elinten on asetuksen 59(4) artiklan mukaan muun muassa otettava käyttöön vaikuttava ja tehokas sisäinen valvontajärjestelmä sekä käytettävä luotettavaa, täsmällistä ja täydellistä tietoa tuottavaa kirjanpitojärjestelmää.

## **2.5 Rakennerahasto-ohjelmien hallintoa ja valvontaa koskevat keskeiset oikeusperiaatteet**

### *2.5.1 Rahasto-ohjelmien hallinnoinnin kannalta relevantit EU-oikeuden oikeusperiaatteet*

EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden välistä suhdetta sekä EU:n ja jäsenvaltion toimivallanjakoa määrittävät määrättyt oikeusperiaatteet. Tällaisia oikeusperiaatteita ovat muun muassa EU-oikeuden etusijaa ja välitöntä vaikutusta koskevat periaatteet.<sup>67</sup> EU-oikeuden oikeusperiaatteita voidaan ryhmitellä esimerkiksi sillä perusteella, onko kyse oikeusvaltioperiaatteen pohjautuvista periaatteista kuten perusoikeuksista, suhteellisuudesta tai oikeusvarmuudesta, vai onko kyse esimerkiksi unionin oikeudellisista rakenteista kuten unionin ja jäsenvaltioiden suhteesta. Kun tarkastellaan rakennerahastojen hallintoa ja valvontaa, on syytä kiinnittää erityisesti huomiota etenkin jäsenvaltioiden ja unionin suhdetta määrittäviin periaatteisiin, sillä rakennerahasto-ohjelmien hallinnoinnissa eli jaetussa hallinnossa on kyse komission ja jäsenvaltion yhteistyöstä rahastojen ja unionin talousarvion toimeenpanon osalta. Jäsenvaltion ja EU:n suhdetta määrittäviä periaatteita ovat esimerkiksi EU-oikeuden etusijan tai subsidiariteetin kaltaiset periaatteet, jotka koskevat suoraan unionin ja jäsenvaltion suhdetta. Samaan ryhmään näiden unionin rakenteita määrittävien periaatteiden kanssa voidaan lukea myös muun muassa välitön vaikutus, joka liittyy yksityisten oikeusasemaan tai toimielinten välinen tasapaino, joka liittyy EU-toimielinten väliseen suhteeseen. Tässä yhteydessä

---

<sup>67</sup> Ks. EU-oikeuden etusija: *Costa vs. ENEL* 6/64 ECR 585 ja välitön vaikutus: C-26/62 *Van Gend en Loos* 5.2.1963 CMLR 105.



tarkastellaan siis erityisesti ensin mainittuja eli jäsenvaltion ja unionin suhdetta määrittäviä oikeusperiaatteita, jotka ovat relevantteja, kun komissio ja jäsenvaltiot toteuttavat jaetun hallinnon puitteissa EU-talousarviota tai sekä rahasto-ohjelmia. Tässä kiinnitetään tästä syystä huomiota etenkin vilpittömän yhteistyön periaatteeseen, toissijaisuus- eli subsidiariteettiperiaatteeseen sekä jossain määrin myös luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteisiin.<sup>68</sup>

Komission ja jäsenvaltion välisessä yhteistyössä on kyse siitä, että jäsenvaltiot ja EU-toimielimet toteuttavat yhdessä ja erikseen perussopimuksissa määriteltyjä velvoitteitaan EU-oikeuden tehokkaan toteutumisen varmistamisesta sekä huolelliseen taloudenhoitoon liittyvistä velvoitteistaan.<sup>69</sup> Unionin ja jäsenvaltioiden velvollisuus varmistaa EU-oikeuden tehokas toteutuminen sisältyy SEU 4(3) artiklaan: ”vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti unioni ja jäsenvaltiot kunnioittavat ja avustavat toisiaan perussopimuksista johtuvia tehtäviä täyttäessään”.<sup>70</sup> Jäsenvaltioiden tulee SEU 4(3) artiklan mukaan toteuttaa kaikki yleis- ja erityistoimenpiteet, joilla voidaan varmistaa perussopimuksista tai EU-toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttäminen. Jäsenvaltiot tukevat Euroopan unionia sen täyttäessä tehtäviään ja toisaalta myös pidättäytyvät kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa unionin lainsäädännön tavoitteiden toteutumisen. Vilpittömän yhteistyön periaatteen noudattamiseen voidaan katsoa sisältyvän myös velvollisuus komission työn helpottamiseen ja avustamiseen siinä, kun se valvoo jäsenvaltioiden EU-lainsäädännön noudattamista.<sup>71</sup> Vilpittömän yhteistyön periaate voi esimerkiksi jopa velvoittaa kansallista viranomaista tiettyjen edellytysten täytyessä tutkimaan myös lopullisen hallintopäätöksen uudelleen, mikäli unionin tuomioistuin tällä välin on antanut sovellettavaa oikeussäätöä koskevan tulkinnan.<sup>72</sup> Toisaalta unionin tuomioistuin on todennut, että vilpittömän yhteistyön periaate ei ainoastaan velvoita jäsenvaltiota toteuttamaan kaikkia toimenpiteitä, joilla voidaan taata unionin oikeuden ulottuvuus ja tehokkuus, vaan asettaa myös unionin toimielimille vastavuoroisia velvoitteita toimia yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa.<sup>73</sup> Vilpittömän yhteistyön periaate ei perussopimusten osalta tule esiin ainoastaan SEU 4(3) artiklassa, vaan esimerkiksi SEUT artiklat 197 ja 325 ilmentävät osaltaan periaatteen toteuttamisvelvoitetta

<sup>68</sup> *Tridimas* (2006), s. 4.

<sup>69</sup> SEU 4(3) artikla.

<sup>70</sup> Aiemmin vilpittömän yhteistyön periaatteeseen (engl. *sincere co-operation*) viitattiin termillä ”lojaliteetti-periaate” (engl. *loyal co-operation*). Ks. esim. *Klamert* (2014), s. 10–11.

<sup>71</sup> *Hofmann – Rowe – Türk* (2011), s. 134.

<sup>72</sup> *Kühne vs. Heinz*, ECR I-00837, kohta 28.

<sup>73</sup> C-197/13 P Espanjan kuningaskunta vastaan Euroopan komissio (2014), kohta 87. ECLI:EU:C:2014:2157.

koskien sekä jäsenvaltioiden että unionin toimia unionin etujen suojaamiseksi ja EU-lainsäädännön tehokkaan toteutumisen varmistamiseksi. SEUT 197 artiklassa todetaan, että unionin oikeuden tosiasiallista täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa pidetään yhteistä etua koskevana asiana ja keskeisenä unionin moitteettoman toiminnan kannalta. Unioni voi tukea jäsenvaltioita tämän veloitteen toteuttamisessa ja hallinnollisen valmiuden parantamisessa, joskaan jäsenvaltiot eivät ole 197 artiklan mukaan velvollisia ottamaan tukea vastaan eikä ko. artikla muuten rajoita perussopimuksen määräyksiä hallinnollisesta yhteistyöstä tai jäsenvaltioiden EU-oikeuden täytäntöönpanoa koskevista velvollisuuksista.

SEUT 325(2) artiklassa todetaan, että jäsenvaltioiden tulee toteuttaa samat toimenpiteet suojataksien unionin etuja petolliselta menettelyltä kuin ne toteuttavat suojataksien omia taloudellisia etujaan. Unionin ja jäsenvaltioiden tulee SEUT 325(1) artiklan mukaan suojata unionin taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä ja muulta laittomalta toiminnalta. Tämä vilpittömyysperiaatetta osaltaan ilmentävä SEUT 325(1) artiklan on toki erityisen merkityksellinen juuri rakennerahastoja koskien rahoitusoikaisujen kohdalla, sillä jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmien tulee olla vähintään kansallista tasoa vastaavia siten, että EU-rahoituksen oikeellisuutta valvotaan ja sääntöjenvastaisuuksia pyritään ehkäisemään yhtä tehokkaasti kuin vastaavasti kansallisen rahoituksen kohdalla. EU:n ”lojaliteettivelvollisuus” voidaan jakaa muun muassa horisontaaliseen, vertikaaliseen, käännettyyn horisontaaliseen sekä institutionaaliseen lojaliteettivelvoitteeseen.<sup>74</sup> SEU 4(3) artiklan vilpittömän yhteistyön periaate ilmentää jäsenvaltioihin kohdistuvaa (vertikaalista) lojaliteettivelvoitetta, joka vaikuttaa niin toimeenpanovaltaan, lainsäädäntövaltaan kuin tuomiovallankin käyttäjiin jäsenvaltioiden kansallisella tasolla. Kun tarkastellaan jäsenvaltioiden rakennerahastoja koskevia hallinto- ja valvontajärjestelmiä ja niiden vakavia puutteita rahoitusoikaisun perusteena, korostuvat juuri jäsenvaltion toimeenpanovaltaa käyttävien viranomaisten vertikaalinen lojaliteettivelvoite ja SEUT 325(2) artiklan vaatimus suojata unionin etuja petoksia vastaan yhtä tehokkaasti kuin jäsenvaltion omia etuja suojataan (tai suojattaisiin).

Toissijaisuus- eli subsidiariteettiperiaatteella tarkoitetaan SEUT 5 artiklan mukaan sitä, että unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai alueellisella taikka paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnittelun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla.

---

<sup>74</sup> Klamert (2014), s. 22–30.

ERI-rahastoja koskevan yleisasetuksen 4(3) artiklan mukaan ERI-rahastoista annettava tuki pannaan täytäntöön tiiviissä yhteistyössä komission ja jäsenvaltioiden välillä toissijaisuusperiaatteen mukaisesti. Rakennerrahastoja koskevien (jäsenvaltioiden) hallinto- ja valvontajärjestelmien osalta toissijaisuusperiaate korostuu sekä komission ehdotuksessa rakennerrahastoja koskevaksi yleisasetukseksi<sup>75</sup> että itse asetuksessa<sup>76</sup>. Rakennerrahastojen hallinto ja valvonta painottuvat siis pitkälti jäsenvaltioiden tehokkaisuuteen rakennerrahastosäädösten mukaan perustettuihin hallinto- ja valvontajärjestelmiin, joiden toimia komissio valvoo, ja toisaalta komission ja jäsenvaltioiden jaettuun hallintoon. Subsidiariteettiperiaatteella ei kuitenkaan ole ollut käytännössä tulkintaperiaatteena juurikaan roolia EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä, toisin kuin esimerkiksi suhteellisuusperiaatteella.<sup>77</sup> Subsidiariteettiperiaatteen soveltamista koskevien vaikeuksien ja sen väitetysti vähäisten oikeudellisten vaikutusten syyksi on perinteisesti esitetty sitä, että subsidiariteetin oikeudellinen tarkastelu erityisesti EU-tuomioistuimen toimesta on ollut hyvin vähäistä. Eräänä syynä tällaisen oikeudellisen tarkastelun puuttumiselle voidaan pitää muun muassa sitä, että EU-direktiivin tai -asetuksen hyväksyminen itsessään jo tarkoittaa sitä, että jäsenvaltiot pitävät perusteltuna tarvetta säätää kyseessä olevasta asiasta direktiivillä tai asetuksella kansallisten säädösten sijaan, jolloin on perusteltua olettaa, että enemmistö jäsenvaltioista pitää kyseistä lainsäädäntötoimea toissijaisuusperiaatteen mukaisena. Näin ollen monilta osin on olennaisempaa tarkastella muun muassa suhteellisuusperiaatteen merkitystä kuin toissijaisuusperiaatetta itsessään.<sup>78</sup>

ERI-rahastoja koskevassa yleisasetuksessa viitataan toissijaisuusperiaatteeseen rakennerrahastoja koskevan hallinnon ja valvonnan osalta, mutta kovin huomattavaa merkitystä periaatteella ei liene niissä tapauksissa, kun tarkastellaan jäsenvaltion laiminlyöntejä ja hallinto- ja valvontajärjestelmien vakavia puutteita rahoitusoikaisujen perusteena. Suhteellisuusperiaatteen merkitys toisaalta korostuu erityisesti siltä osin, kun puhutaan rahoitusoikaisujen perusteiden painoarvosta suhteessa komission tekemien oikaisujen suuruuteen.

Suhteellisuusperiaate perustuu SEUT 5(4) artiklaan: suhteellisuusperiaatteen mukaisesti unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten

---

<sup>75</sup> Ks. esim. KOM(2011), 615 lopull., s. 6.

<sup>76</sup> Ks. esim. ERI-yleisasetuksen 4 artiklan 3. kohta.

<sup>77</sup> *Tridimas* (2006), s. 184.

<sup>78</sup> *Craig* (2012), s. 80–82.

tavoitteiden saavuttamiseksi. Unionin toimielimet soveltavat SEU 5(4) artiklan mukaan suhteellisuusperiaatetta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan mukaisesti. EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö on kuitenkin, toisin kuin toissijaisuusperiaatteen kohdalla, vaikuttanut merkittävästi siihen, miten suhteellisuusperiaatetta on oikeudellisesti arvioitava: SEUT 5(4) artikla on periaatteen ”kehikko”, mutta EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö täsmentää periaatteen tarkemman sisällön sekä soveltamisen edellytykset ja vaikutukset.<sup>79</sup> Kuten yllä on todettu, lienee olennaisempaa pohtia toissijaisuusperiaatteen soveltamisen sijaan sitä, ovatko unionin toimet oikeasuhtaisia siihen nähden, millaisia (unionin) tavoitteita niillä halutaan saavuttaa ja miten paljon näillä toimilla kajoetaan jäsenvaltioiden omaan sääntelyyn ja arvoihin suhteessa tavoitteisiin.<sup>80</sup> Kun tarkastellaan EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, on huomattavaa, että muun muassa komission rahoitusoikaisutoimien osalta suhteellisuusperiaatteen soveltamisen arviointi on saanut merkittävästi enemmän huomiota kuin esimerkiksi toissijaisuusperiaatteen riittävän soveltamisen arviointi.<sup>81</sup>

ERI-yleisasetuksen 144(2) artiklassa todetaan, että päättäessään kyseisen 144(1) artiklan mukaisesta rahoitusoikaisusta komission tulee noudattaa suhteellisuusperiaatetta ottaa huomioon sääntöjenvastaisuuksien vakavuus ja luonne sekä hallinto- ja valvontajärjestelmien puutteiden laajuus ja taloudelliset vaikutukset. Rakennerahastosääntelyssä suhteellisuusperiaatteen merkitys tulee esiin siis erityisesti rahoitusoikaisujen määräämisen kohdalla ja erityisesti siltä osin, kun on kyse komission jäsenvaltioita kohtaan tekemistä rahoitusoikaisuksista.<sup>82</sup> Rahoitusoikaisujen tulee olla oikeasuhtaisia suhteessa järjestelmien puutteiden tai tapahtuneiden sääntöjenvastaisuuksien vakavuuteen sekä näiden taloudellisiin vaikutuksiin. Suhteellisuusperiaate tulee esiin myös muualla yleisasetuksessa kun tarkastellaan esimerkiksi unionin jäsenvaltioiden hallinnolle antamaa tukea (asetuksen 4 artikla), rahasto-ohjel-

<sup>79</sup> *Weatherill* (2014), s. 48.

<sup>80</sup> *Craig* (2012), s. 82.

<sup>81</sup> Ks. esim. *Weatherill* (2014), s. 49–54.

<sup>82</sup> Rahoitusoikaisujen suhteellisuudesta ks. esim. T-384/10 *Espanja v. komissio*, kohta 149, ECLI:EU:T:2013:277. Espanjan mukaan komissio loukkasi suhteellisuusperiaatetta, kun se ei ottanut huomioon, että Espanjan viranomaiset olivat muuttaneet hankintalainsäädännön vastaisia käytäntöjään koheesiorahasto-ohjelman hallinnossa myöhempien hankintasopimusten osalta. Unionin yleinen tuomioistuin huomautti, että huolimatta siitä olivatko viranomaiset muuttaneet käytäntöjään, mitä ei tosin ollut osoitettu toteen, kyseinen seikka ei muuttaisi sitä, että aiemmat sopimukset olivat hankintalainsäädännön vastaisia. Tästä syystä sääntöjenvastaisuus oli joka tapauksessa olemassa huolimatta siitä, olivatko viranomaiset muuttaneet käytäntöjään, ja näin ollen komission oli ”välttämätöntä soveltaa rahoitusoikaisuja tämän säännöstenvastaisen tilanteen oikaisemiseksi” eikä tähän vaikuttanut käytäntöjen myöhempi muuttaminen, joten komission toiminta ei ollut suhteellisuusperiaatteen vastaista.

mien täytäntöönpanoa (26 artikla) sekä komission toimia ja pyrkimyksiä mm. välttää päällekkäisyyksiä jäsenvaltioiden viranomaisten suorittamien toimien, kuten tarkastusten, kanssa (75 artikla).<sup>83</sup>

Oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteilla on erityisen tärkeä merkitys, kun on kyse taloudellisista näkökohdista.<sup>84</sup> Rahoitusoikaisuja koskevissa jäsenvaltion kanteissa komission toimien väitettyä virheellisyyttä hallinto- ja valvontajärjestelmien puutteiden arvioinnissa ja rahoitusoikaisujen määräämisessä on perusteltu suhteellisuusperiaatteen ohella myös luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteiden rikkomisella. Useissa EU-tuomioistuimen rahoitusoikaisuihin liittyvissä oikeustapauksissa on vedottu luottamuksensuojaan ja oikeutettujen odotusten suojaan, mutta rahastojen tukien takaisinperintää koskevissa asioissa luottamuksensuoja ei yleensä koske jäsenvaltiota suhteessa unioniin.<sup>85</sup> Toisin sanoen luottamuksensuojan periaate saa rahoitusoikaisujen kohdalla lähinnä merkitystä silloin, jos on kyse jäsenvaltion tekemistä rahoitusoikaisuista eli yksityisen ja jäsenvaltion oikeussuhteesta.<sup>86</sup> Tällöinkään periaatteen soveltaminen ei ole kovin yksiselitteistä, sillä yleisesti ottaen voidaan todeta, että jäsenvaltioilla on ankara vastuu periä takaisin aiheettomasti EU-talousarviosta maksetut varat, joskin eräitä poikkeuksia on olemassa.<sup>87</sup> Tätä jäsenvaltioiden vastuuta ilmentää myös ERI-yleisasetuksen 144(1) artiklan b)-kohta, jonka mukaan jäsenvaltion rahoitusoikaisun laiminlyönti voi olla komission tekemän rahoitusoikaisun peruste: tällöin taloudelliset haittavaikutukset kohdistuvat unionin talousarvion sijasta jäsenvaltion talousarvioon.

---

<sup>83</sup> *Malk* on Euroopan kalatalousrahaston tukien takaisinperintää koskevassa artikkelissaan huomauttanut, että (ainakin suomalaisesta näkökulmasta) esimerkiksi Euroopan kalatalousrahaston (EKTR) tuen takaisin perimiseen liittyy mielenkiintoinen näkökulma juuri kohtuullistamisen ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisen osalta, sillä suomalainen kansallinen lainsäädäntö mahdollistaa laveamman tulkinnan kuin tältä osin ankarampi EU-lainsäädäntö. Vaikka Malkin kalatalousrahastoa koskevasta tulkinnasta ei voitane suoraan tehdä johtopäätöksiä liittyen suhteellisuusperiaatteen soveltamiseen rakennerahastoja koskevien komission rahoitusoikaisujen osalta, Malkin näkökulma suhteellisuusperiaatteen melko suppeasta tulkinnasta EKTR-tuen takaisinperintää koskien tarjoaa kuitenkin mielenkiintoisen näkökulman myös ajatellen kyseisen periaatteen merkitystä rahoitusoikaisujen perusteiden arvioinnissa myös tämän tutkielman tutkimusongelman kannalta. *Malk* (2013), s. 11.

<sup>84</sup> *Tridimas* (2006), s. 242.

<sup>85</sup> Ks. esim. C-199/03 *Irlanti v. komissio* (2005) kok. I-08027.

<sup>86</sup> *Malk* (2013), s. 13: ”(L)uottamuksensuoja ei koske jäsenvaltiota suhteessa unioniin. Mikäli jäsenvaltio ei peri tuensaajalta takaisin virheellisin perustein maksettua EKTR-tukea, komissio voi edellyttää perusasetuksen 70(2) artiklan mukaan jäsenvaltiota korvaamaan komissiolle määrän, joka on jäsenvaltion toiminnan taakia maksettu virheellisesti”.

<sup>87</sup> *Tridimas* (2006), s. 290.

### 2.5.2 Rakennerahastoja koskevat periaatteet: monitasoinen hallinto ja kumppanuus

Rakennerahastoja erikseen koskevia periaatteita ovat keskittämisen, täydentävyyden, ohjelmallisuuden ja kumppanuuden periaatteet, jotka on vahvistettu jo vuoden 1988 rakennerahastoja koskevassa uudistuksessa.<sup>88</sup> Keskittämisen periaatteella tarkoitetaan sitä, että varat pyritään keskitetyksi kohdentamaan niille alueille, joilla on rahastojen tavoitteet huomioon ottaen niille suurin tarve: tätä ovat perinteisesti ilmentäneet EU-rahoitusta rakennerahastoista saavien alueiden jaottelu eri kategorioihin riippuen alueellisista painopisteistä.<sup>89</sup> Täydentävyyden periaatteella tarkoitetaan sitä, että EU-varoja käytetään kansallisen rahoituksen lisäksi toteuttamaan hankkeita, ei niiden sijasta.<sup>90</sup> Ohjelmallisuuden periaatteella taas tarkoitetaan vuonna 1988 rakennerahastouudistuksen yhteydessä käyttöön otettua tapaa ottaa rahastot käyttöön monivuotisin ohjelminä.<sup>91</sup> Kolme ensin mainittua liittyvät kuitenkin suurimmilta osin siihen, miten rakennerahastot pannaan täytäntöön unionin tasolla: rakennerahasto-ohjelmien, rahastojen tavoitteiden ja ohjelmakauden painopisteiden luomiseen ja muuttamiseen sekä rahoituksen jakamiseen jäsenvaltioille ja toimenpideohjelmille. Sen sijaan kumppanuuden periaatteella, josta voidaan laajemmin puhua myös monitasohallinnon ja kumppanuuden periaatteina, on huomattavaa merkitystä myös rakennerahasto-ohjelmien hallinnoinnissa niin unionin kuin jäsenvaltioinkin tasolla, ja tästä syystä tässä yhteydessä rakennerahastoperiaatteista kiinnitetään erityistä huomiota kumppanuuden (ja monitasoisen hallinnon) periaatteeseen.<sup>92</sup>

EU-komissio muodostaa yhdessä sitä avustavien komiteoiden, laajentuvan eurooppalaisen virastojärjestelmän sekä jäsenvaltioiden hallinnon ja virkamiesten kanssa ”monitasoisen ja monipuolisesti verkostoituneen institutionaalisen rakenteen”.<sup>93</sup> EU:n ja kansallisen toimeenpanon suhdetta ei enää ole mahdollista kuvata pelkästään kahden hallintotason mallina, vaan tällaisen mallin on pääosin korvannut ”monitasoinen eurooppalainen hallinto”, jonka kes-

<sup>88</sup> *Bachtler-Mendez* (2007), s. 537.

<sup>89</sup> *Bachtler-Mendez* (2007), s. 540.

<sup>90</sup> *Bache* (2008), s. 24.

<sup>91</sup> *Kearney* (1997) s. 308.

<sup>92</sup> ERI-rahastoasetuksen 1303/2013/EU 5 artiklassa säädetään monitasoisesta hallinnosta ja kumppanuudesta, jotka linkittyvät yhteen myös rahastojen hallintoa koskevassa sääntelyssä.

<sup>93</sup> *Mäenpää* (2011), s. 2.

keisiksi uusiksi elementeiksi voidaan nimetä jäsenvaltioiden ja unionitason välimaastoon sijoittuva hallinnollinen päätöksenteko ja jäsenvaltioiden välinen tai yhteinen toimeenpanovallan käyttö.<sup>94</sup>

Monitasoisen hallinnon oikeudellinen tarkastelu on oikeustieteellisessä tutkimuksessa pääsääntöisesti jäänyt tarpeettoman vähälle huomiolle, vaikka käsitettä on tarkasteltu paljonkin muun muassa politiikan tutkijoiden toimesta.<sup>95</sup> Monitasohallinnon tai monitasoisen toimeenpanon termiä (multi-level governance) käytettiin ensimmäisiä kertoja jo ennen Maastrichtin sopimuksen voimaantuloa kuvaamaan juuri EU-rakenne- ja koheesiopolitiikan toimeenpanoa.<sup>96</sup> Tältä osin esimerkiksi ERI-yleisasetuksessa edelleen ilmenevät kumppanuuden ja ohjelmallisuuden periaatteet olivat monitasohallinnon käsitteen muotoutumisen kannalta merkittäviä.<sup>97</sup> Monitasoisen hallinnon ja kumppanuuden periaatteet ovat siis korostuneet etenkin Euroopan rakenne- ja investointirahastoja koskevan sääntelyn kohdalla ja esimerkiksi kumppanuusperiaate ilmenee ERI-yleisasetuksessa melko konkreettisellakin tavalla esimerkiksi vaatimuksena kumppanuussopimusten laatimisesta.<sup>98</sup>

Monitasohallintoa ja kumppanuutta voidaan kuitenkin pitää myös eräänlaisena läpileikkävänä periaatteena silloin, kun jäsenvaltiot toimivat SEUT 174 artiklan mukaisesti taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden edistämiseksi, jonka toteuttamisessa ERI-rahastot ovat keskeisiä välineitä.<sup>99</sup> ERI-yleisasetuksen liitteen I kohdan 5.1 mukaan jäsenvaltioiden on noudatettava asetuksen 5 artiklan mukaisesti kumppanuuden ja monitasohallinnon periaatteita helpottaakseen sosiaalisen, taloudellisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden aikaansaamista sekä älykästä, kestäväää ja osallistavaa kasvua koskevien unionin prioriteettien toteuttamista.<sup>100</sup> Kyseisessä liitteen I kohdassa 5.1 todetaan myös, että ”näiden periaatteiden noudattaminen edellyttää erityisesti eri hallintotasojen välillä koordinoituja toimia, jotka toteutetaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita noudattaen ja harjoittaen

<sup>94</sup> Mäenpää (2011), s. 161.

<sup>95</sup> Ks. Panara (2015), s. 45.

<sup>96</sup> Bache (2008), s. 23.

<sup>97</sup> ERI-yleisasetus 1303/2013/EU 5 artikla.

<sup>98</sup> Kumppanuussopimusten laatimisesta: ERI-yleisasetus 1303/2013/EU, 14–17 artiklat.

<sup>99</sup> Eurooppa 2020-strategia. KOM(2010), 2020 lopull., s. 22: Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus on Eurooppa 2020 -strategian ytimessä [...]Koheesiopolitiikka ja siihen kuuluvat, jo itsessään tärkeät rakennerahastot ovat ne keskeiset toteutusmekanismit, joilla älykkään, kestävään ja osallistavan kasvun prioriteetit saavutetaan jäsenvaltioissa ja alueilla.”

<sup>100</sup> SEUT 174 artiklan mukaan edistääkseen koko unionin sopusointuista kehitystä unioni kehittää ja harjoittaa toimintaansa taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden lujittamiseksi. Jälkimmäisellä viitattaneen Eurooppa 2020-strategiaan (”Älykkään, kestävään ja osallistavan kasvun strategia”). KOM(2010) 2020 lopull.

kumppanuutta ja toiminnallista ja institutionaalista yhteistyötä kumppanuussopimuksen ja ohjelmien valmistelussa ja täytäntöönpanossa”. Alueiden komitean tutkimuksessa ”Eurooppa 2020 – Teidän näkemyksenne” kiinnitettiin myös huomiota rakennerahastosääntelyyn pohjautuvien kumppanuussopimusten laadintaan, joka on alueille merkittävä kysymys rakennerahastojen hallinnoinnin kannalta.<sup>101</sup>

Jäsenvaltioiden rakennerahasto-ohjelmien hallinto- ja valvontajärjestelmien toimivuuden arvioinnissa lienee siis myös merkitystä sillä, miten onnistuneesti ne toteuttavat monitasoisen hallinnon ja kumppanuuden periaatteita. Toisaalta erityisesti kumppanuusperiaatteen soveltamista valvotaan pääsääntöisesti etukäteisesti komission toimesta, sillä jäsenvaltioiden tulee ohjelmakauden alussa laatia kumppanuussopimukset ja toimittaa ne komission hyväksyttäväksi.<sup>102</sup> ERI-yleisasetuksessa kumppanuusperiaatteen ja monitasoiseen hallintoon viitataan lähinnä sen osalta, kun on kyse jäsenvaltion yhteistyöstä alueellisten ja paikallisten viranomaisten, sekä talous- ja työmarkkinaosapuolten ja kansalaisyhteiskunnan edustajien kanssa.<sup>103</sup>

Kumppanuusperiaatteella ja monitasohallinnolla viitataan ERI-yleisasetuksessa siis lähinnä jäsenvaltion velvollisuuteen toteuttaa kumppanuutta ja monitasoista hallintoa jäsenvaltion sisällä. Kumppanuudella ja monitasoisella hallinnolla voidaan kuitenkin tarkoittaa myös jäsenvaltion (tai jäsenvaltion paikallis-, alue- tai keskushallinnon viranomaisten) yhteistyötä komission kanssa.<sup>104</sup> Rakennerahastojen hallintojärjestelmien ja erityisesti komission rahoitusoikaisujen arvioinnin kannalta vähintään yhtä suuri merkitys lieneekin kumppanuusperiaatteella siltä osin, kun sillä tarkoitetaan komission ja jäsenvaltion välistä monitasoista hallintoa ja kumppanuutta. Rahoitusoikaisuja koskevassa oikeuskäytännössä kumppanuusperiaate on lähinnä noussut esiin, kun on ollut kyse siitä, onko komissio noudattanut riittävällä

---

<sup>101</sup> *Committee of Regions: 5th CoR Monitoring Report on Europe 2020. Final Report. October 2014.* Alueiden komitean ”Eurooppa 2020 – Teidän näkemyksenne”-tutkimuksessa on esitetty kuitenkin myös kritiikkiä sitä kohtaan, että etenkin alkuperäisessä Eurooppa 2020-strategian luonnoksessa ei selvästi kiinnitetty huomiota tai pyritty tarttumaan alueellisiin eroihin eikä riittävällä tavalla edistetä esim. kumppanuusperiaatteen toteuttamista. Alueiden komitean tutkimuksessa ilmaistiin selkeästi toive koheesipolitiikan sisällyttämisestä vahvemmin strategiaan.

<sup>102</sup> ERI-yleisasetuksen 1303/2013 14–16 artiklat.

<sup>103</sup> ERI-yleisasetuksen 1303/2013 5 artikla.

<sup>104</sup> *Harlow-Rawlings* (2014), s. 231–232.



tavalla kumppanuusperiaatetta. Unionin yleisen tuomioistuim on tapauksessa *Italia v. komissio*<sup>105</sup> todennut, että jäsenvaltioiden ja komission kumppanuuteen perustuvan yhteistyön tarkoituksena ja tavoitteena on rahoituserämuotoihin liittyvissä asioissa tunnistaa ja korjata sääntöjenvastaisuudet ja toteuttaa tarvittavat oikaisut. Unionin yleinen tuomioistuin on tarkastellut komission toimia kumppanuusperiaatteen valossa mm. ottaen huomioon sen, missä määrin komissio on rahoituserämuotojen menettelyssä käynyt dialogia oikaisun kohteena olevan jäsenvaltion ja sen hallintoviranomaisen kanssa.<sup>106</sup> Lisäksi unionin tuomioistuin arvioi tapauksessa *Espanja v. komissio*, että komissio oli rakennerahastojen rahoituserämuotoja koskevien sisäisten suuntaviivojen hyväksymismenettelyssä noudattanut ”yhteistyöperiaatetta, joka on eri rakennerahastojen varainhoidon perusta” ja piti komission menettelyä tapauksessa näin ollen asianmukaisena.<sup>107</sup>

## 2.6 Jaettu hallinto ja EU-talousarvion toteuttaminen

### 2.6.1 Jaettu hallinto koheesiopolitiikan toteuttamisessa ja rakennerahasto-ohjelmien hallinnossa ja valvonnassa

Rakennerahastojen hallinnoinnissa ja unionin talousarvion toimeenpanossa kyseisten rahastojen osalta on kyse jaetusta hallinnosta (engl. shared management), jonka puitteissa komissio ja jäsenvaltiot toteuttavat omia hallinnollisia tehtäviään EU-(koheesio)politiikan tehokkaan implementoinnin varmistamiseksi. EU-hallinnossa voidaan erottaa toisistaan suora hallinto, epäsuora hallinto sekä jaettu hallinto. Ensin mainittu viittaa EU-toimielinten ja pääsääntöisesti komission hallintoon, toinen jäsenvaltioiden hallintoon kansallisten viranomaisten toteuttaessa EU-oikeutta ja jälkimmäinen juuri maatalous- ja koheesiopolitiikassa tyypilliseen jaettuun hallintoon.<sup>108</sup> Riippumattomien asiantuntijoiden komitean (CIE) toisessa

<sup>105</sup> T-117/10, *République italienne contre Commission européenne*, annettu 20. maaliskuuta 2014, ECLI:EU:T:2014:165. Ks. myös Italian tuomiosta tekemä valitus, jota ei ole vielä käsitelty unionin tuomioistuimessa: Asia C-280/14 P, EUVL C 315, 15.9.2014, s. 35–36.

<sup>106</sup> T-117/10, *République italienne contre Commission européenne*, annettu 20. maaliskuuta 2014, kohta 99, ECLI:EU:T:2014:165. Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan komissio noudatti tapauksessa riittävässä määrin kumppanuuden periaatetta, kun se jatkoi dialogia Italian viranomaisten kanssa ensimmäisestä tarkastusmatkastaan aina Italian EAKR-toimenpideohjelmia koskevan rahoituserämuotojen päätöksensä hyväksymiseen asti.

<sup>107</sup> C-443/97 *Espanja v. komissio*, kok. 2000 I-02415, kohta 35. Termi ”yhteistyöperiaate” on englanninkielisessä versiossa ”partnership principle” ja ranskankielisessä versiossa (le) ”principe de partenariat”, joten tässä yhteydessä viitataan nimenomaan kumppanuusperiaatteeseen.

<sup>108</sup> *Auby – Dutheil de la Rochère* (2007), s. 241-242.

komission uudistamista koskevassa raportissa todetaan ”jaetun hallinnon” olevan termi, jota ei ole kattavasti määritelty EU-lainsäädännön tasolla. Komitea kuitenkin määrittelee kyseisessä raportissaan jaetun hallinnon sellaiseksi unionin ohjelmien hallinnoinniksi, jossa komissiolla ja jäsenvaltiolla on eriytettyjä hallinnollisia tehtäviä, jotka kuitenkin ovat toisistaan riippuvaisia ja lainsäädännössä vahvistettuja, ja sekä komission että kansallisen hallinnon on suoritettava tehtävänsä yhteisön politiikan onnistuneen toteuttamisen varmistamiseksi. Rakennerahasto-ohjelmien hallinnointi täyttää jaetun hallinnon kriteerit, sillä komissiolla ja jäsenvaltioilla on erillisiä joskin toisistaan riippuvaisia hallinnollisia tehtäviä, ja molempien on suoritettava laissa säädetyt velvollisuutensa, jotta koheesiopolitiikkaa voidaan tehokkaasti toteuttaa.<sup>109</sup> Sitä vastoin suoralla hallinnolla tarkoitetaan sitä, kun komissio (jaetun hallinnon sijaan) hallinnoi ohjelmia riippumatta jäsenvaltioiden kansallisten hallintojen osallistumisesta.<sup>110</sup>

Jaetulla hallinnolla on ollut suuri merkitys etenkin kun on kyse EU-politiikoista, joissa kulutetaan merkittävässä määrin varoja EU-budjetista (maatalous- ja koheesiopolitiikka) taikka joissa unioni toimii sääntelypolitiikan kautta (mm. kuluttajansuoja).<sup>111</sup> Rakennerahasto-ohjelmien toteuttamisen osalta jaettuun hallintoon liittyy toisaalta myös eräänlainen intressiristiriita jäsenvaltioiden yksityisen ja unionin kollektiivisen edun välillä. Vaikka rakennerahastojen hallinnoinnin keskeiset kulmakivet rakennerahastosäätelyssä eli keskittäminen, täydentävyys, kumppanuus ja ohjelmallisuus ilmentävät kaikki osaltaan yhteisten etujen suojelemista rakennerahastojen toimeenpanossa, jäsenvaltioille on toisaalta jätetty huomattavissa määrin harkintavaltaa esimerkiksi rahastoista rahoitettavien yksittäisten hankkeiden valinnan osalta. Tästä syystä rahasto-ohjelmien asianmukaiseen ja riittävään hallintoon ja valvontaan sekä sääntöjenvastaisuuksien ja petosten torjuntaan on perusteltua kiinnittää erityistä huomiota, jotta voidaan varmistaa, että rakennerahasto-ohjelmista jaetut unionit varat käytetään sovellettavan lainsäädännön mukaisesti EU-koheesiopolitiikan tavoitteiden toteuttamiseen.<sup>112</sup>

Komissiolla ei ole kuitenkaan läheskään riittäviä resursseja toteuttaa mainitun kaltaista monitorointia ja rahoituksen oikeellisuuden valvontaa kokonaan itse, joten velvollisuus valvon-

---

<sup>109</sup> Hofmann – Rowe – Türk (2011), s. 347.

<sup>110</sup> Committee of Independent Experts (1999), s. 78.

<sup>111</sup> Craig (2012), s. 79.

<sup>112</sup> Craig (2012), s. 97.

taan on pitkälti jäsenvaltioilla itsellään. Muun muassa riippumattomien asiantuntijoiden komitea (CIE) on pitänyt komission kapasiteettia valvoa ja ehkäistä rahastoja koskevia sääntöjenvastaisuuksia jossain määrin kyseenalaisena.<sup>113</sup> Vaikka CIE:n raportin huomiot ovat vuodelta 1999, komission resurssit valvoa unionin kaikkien 28 jäsenvaltion rahasto-ohjelmien toteutumista lienevät edelleen vähintäänkin jossain määrin rajalliset, eikä CIE:n raportin näkemyksiä näin ollen ole vielä kukaan syytä sivuuttaa.<sup>114</sup> Rakennerahasto-ohjelmien hallinnoinnin kannalta jaettu hallinto tarkoittaa toisaalta sitä, että jäsenvaltion ”ääni” tulee paremmin kuuluviin muun muassa rahoitettavien hankkeiden priorisoinnissa ja tätä kautta kansallinen asiantuntijuus saadaan tehokkaasti hyödynnettyä: jaettu hallinto ilmentää tältä osin erityisesti toissijaisuusperiaatteen soveltamista rakennerahasto-ohjelmien hallinnoinnin kohdalla.<sup>115</sup> Toisaalta myös komission roolin siirtyminen rakennerahastojen jaetussa hallinnossa enemmän valvojan rooliin ja suuremman vastuun itse toimeenpanosta siirtyessä jäsenvaltioille myös jäsenvaltiot hallintoa ja valvontaa koskevat kriteerit tiukentuvat ja vaatimukset jäsenvaltion perustamia järjestelmiä kohtaan kasvavat.<sup>116</sup> Vaikka jaetulla hallinnolla voidaan tarkoittaa eräitä muitakin EU-hallinnonaloja kuin rakennerahastojen tai maatalousrahastojen toteuttamiseen liittyviä komission ja jäsenvaltioiden hallinnollisia menettelyjä, näillä aloilla esiintyviin menettelytapoihin on kiinnitetty erityistä huomiota juuri siksi, että niiden osuus EU:n budjetista on niin merkittävä.<sup>117</sup>

### *2.6.2 Komissio ja jäsenvaltiot EU-talousarvion toteuttajina*

Komissiolla on SEU 17(1) artiklan mukaan ensisijainen rooli unionin talousarvion toteuttajana. SEUT 317 artiklan mukaan komissio toteuttaa talousarviota ”jäsenvaltioiden kanssa omalla vastuullaan ja annettujen määrärahojen rajoissa, 322 artiklan nojalla annettujen asetusten säännöksiä noudattaen ja moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisesti”. SEUT 322 artiklan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto antavat asetuksilla unionin varainhoitosäännöt, eli 322 artiklan nojalla annetut säännökset viittaavat erityisesti varainhoitoasetukseen. Komission lisäksi unionin talousarvion toteuttajina voivat siis toimia myös jäsenvaltiot yhteistyössä komission kanssa, ja välillisesti talousarvion toteuttamistehtäviä voidaan

<sup>113</sup> *Committee of Independent Experts* (1999), s.

<sup>114</sup> *Craig* (2012), s. 98.

<sup>115</sup> *Craig* (2009), s. 35-36.

<sup>116</sup> *Hofmann – Rowe – Türk* (2011), s. 357.

<sup>117</sup> *Craig* (2009), s. 35-36.

siirtää varainhoitoasetuksen nojalla esimerkiksi kolmansille maille, Euroopan investointipankille tai julkisoikeudellisille elimille.<sup>118</sup> Käytännössä yhteistyö jäsenvaltioiden kanssa rahastojen toimeenpanossa eli jaettu hallinto tarkoittaa siis sitä, että EU-talousarvion implementointitehtäviä siirretään jäsenvaltioille.<sup>119</sup> Komissiolle jää kuitenkin merkittävää vastuuta päätöksenteosta ja talousarvion toteutumisen viimekätisestä valvonnasta.<sup>120</sup> Jaettu hallinto tarkoittaa näin ollen myös sitä, että jäsenvaltioiden hallintoelinten rooli EU-rahoituksen jakamisessa unionin maatalouden tukirahastosta sekä investointi- ja rakennerahastoista on tosiasiallisestikin merkittävä.<sup>121</sup> Arvioiden mukaan noin 76 % EU-budjetin implementoinnista tapahtuu jaetun hallinnon kautta, noin 22 % komission suoran hallinnoinnin kautta ja noin 2 % välillisen hallinnoinnin kautta.<sup>122</sup>

Unionin talousarvion toteuttamisesta säädetään tarkemmin erityisesti varainhoitoasetuksessa 966/2012/EU. Varainhoitoasetuksessa vahvistetaan asetuksen 1 artiklan mukaan säännöt, jotka koskevat EU:n yleisen talousarvion laatimista ja toteuttamista, tilinpäätöksen laatimista ja tilintarkastusta. Varainhoitoasetuksessa on määritelty muun muassa unionin talousarvion laatimisessa ja toteuttamisessa noudatettavat budjettiperiaatteet. Budjettiperiaatteita ovat varainhoitoasetuksen 6 artiklan mukaan yhtenäisyyden, talousarvion totuudenmukaisuuden, vuotuisuuden, tasapainon, laskentayksikön, yleiskatteisuuden, erittelyn, vaikuttavaa ja tehokasta sisäistä valvontaa edellyttävän moitteettoman varainhoidon sekä avoimuuden periaatteet. Suurin osa budjettiperiaateista, esimerkiksi erittelyn ja vuotuisuuden periaatteet, koskevat pääsääntöisesti talousarvion laatijaa. Toisaalta Craig on todennut kaikkien varainhoitoasetuksen budjettiperiaatteiden olevan merkittäviä myös talousarvion implementoijan kannalta.<sup>123</sup> Varainhoitoasetuksen 59 artiklassa säädetään komission ja jäsenvaltion yhteistyössä tekemän talousarvion hallinnoinnin edellytyksistä ja tässä yhteydessä 59(1) artiklassa mainitaan budjettiperiaateista erikseen ainoastaan moitteettoman varainhoidon, avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteen noudattamisesta. Talousarvion toteuttajan kannalta budjettiperiaateista erityisen kiinnostavana voidaan kuitenkin pitää moitteettoman

---

<sup>118</sup> Varainhoitoasetus 966/2012/EU, 58 artikla.

<sup>119</sup> *Chiti* (2004), s. 53.

<sup>120</sup> *Chiti* (2004), s. 53–55.

<sup>121</sup> *Cipriani* (2007), s. 4.

<sup>122</sup> *European Parliament (Mathis 2015): Implementation of the Budget.* [[http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU\\_1.5.4.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.5.4.pdf)].

<sup>123</sup> *Craig* (2012), s. 170.

varainhoidon periaatetta, jonka noudattamiseen jäsenvaltiot ja komissio ovat velvoitettuja myös muun muassa SEUT 310 artiklan nojalla.

Kuten todettua, varainhoitoasetuksen 59(1) artiklan mukaan komissiolle pääsääntöisesti kuuluvia talousarvion toteuttamistehtäviä voidaan siirtää jäsenvaltioille, jolloin jäsenvaltiot ja komissio toisin sanoen toteuttavat unionin talousarviota yhteistyössä. Rakennerahasto-ohjelmien toimeenpanossa on kyse juuri tämän kaltaisesta talousarvion toteuttamisesta, ja tätä komission ja jäsenvaltion hallinnollista yhteistyötä kutsutaan erityisesti koheesio- ja maatalouspolitiikan toteuttamisen ollessa kyseessä jaetuksi hallinnoksi. Varainhoitoasetuksen 59 artiklassa on määritelty keskeiset edellytykset komission ja jäsenvaltion yhteistyölle eli jaetulle hallinnolle niiden toteuttaessa EU-talousarviota. Jäsenvaltioiden on asetuksen 59(2) artiklan mukaan talousarvion toteuttamiseen liittyviä tehtäviä hoitaessaan annettava kaikki tarvittavat lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset ja toteutettava näiden lisäksi muut tarvittavat toimenpiteet unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi. Viimeksi mainituista on 59(2) artiklassa mainittu erikseen EU-varojen hallinnosta ja valvonnasta vastaavien elinten nimeäminen ja niiden valvominen sekä sääntöjenvastaisuuksien ja petosten ehkäiseminen, toteaminen ja korjaaminen.

Komissio noudattaa talousarvion toteuttamisessa moitteettoman varainhoidon periaatetta, mutta myös jäsenvaltiot osallistuvat periaatteen noudattamiseen yhdessä komission kanssa. Varainhoitoasetuksen 59 artiklassa on nimenomaisesti mainittu moitteettoman varainhoidon lisäksi myös avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteet. Jäsenvaltioita sitovat talousarvion toteuttamisessa myös perussopimusten mukaiset velvoitteet, kuten SEUT 4 artiklan vilpittömän yhteistyön periaate, jonka mukaan jäsenvaltiot ja unioni ”kunnioittavat ja avustavat toisiaan perussopimuksista johtuvia tehtäviä täyttäessään”. Toisin sanoen myös vilpittömän yhteistyön periaate sinällään jo itsessään edellyttää, että jäsenvaltio toimii yhteistyössä unionin (tässä komission) kanssa sen varmistamiseksi, että unionin määrärahat käytetään moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti.<sup>124</sup> Tiivistetysti voidaan siis todeta, että jäsenvaltioiden tulee toteuttaa EU:n talousarviota yhteistyössä komission kanssa jaetun hallinnon puitteissa ottaen huomioon varainhoitoasetuksen vaatimukset taloudenhoidosta ja erityisesti moitteettoman varainhoidon eli taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden periaatteet.

---

<sup>124</sup> Vilpittömän yhteistyön periaatteesta SEU 4(3) artikla.

### 2.6.3 Moitteettoman varainhoidon periaate

SEUT 310 artiklassa todetaan, että (unionin) talousarviota toteutetaan moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisesti ja että jäsenvaltiot ja unioni toimivat yhteistyössä varmistaakseen, että talousarvioon otetut määrärahat käytetään tämän periaatteen mukaisesti. Varainhoitoasetuksen 30 artiklan mukaan moitteettoman varainhoidon periaatteella tarkoitetaan sitä, että määrärahat käytetään taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden periaatteiden mukaisesti. Taloudellisuuden periaatteella tarkoitetaan varainhoitoasetuksen 30(2) artiklan mukaan sitä, että ”varat, joita toimitellaan käyttää toimintojensa toteuttamiseksi, otetaan käyttöön oikeaan aikaan ja että ne ovat määrältään riittävät, laadultaan asianmukaiset ja kustannuksiltaan mahdollisimman edulliset”. Tehokkuuden periaate taas edellyttää, että käytetyillä varoilla saavutetaan parhaat mahdolliset tulokset. Vaikuttavuuden periaatteen tarkoitus on saavuttaa toiminnalle asetetut tavoitteet ja odotetut tulokset.<sup>125</sup> Moitteettoman varainhoidon periaatteeseen liittyvistä menettelyvaatimuksista on varainhoitoasetuksen lisäksi tarkemmin säädetty myös komission delegoidussa asetuksessa 1268/2012.<sup>126</sup>

Pääsääntöisesti unionin taloudellisen hallinnon uudistamisessa on aiemmin kiinnitetty paljon huomiota toimien laillisuuteen siltä osin, että unionin talousarvion menot ovat (muoto)vaatimusten mukaisia ja täyttävät niille asetetut erityiset kelpoisuusehdot. Toisin sanoen menojen sääntöjenmukaisuus on noussut kirjattujen menojen lainmukaisuuden arvioinnin kannalta keskeiseen asemaan. Menojen tavoitteidenmukaisuus on kuitenkin jäänyt jossain määrin huomiotta, jolloin kaikki vaatimukset moitteettomasti täyttävät menot unionin talousarviossa eivät välttämättä ole saavuttaneet niitä tavoitteita, jonka toteuttamiseksi menot on ohjattu ja tarkoitettu. Varainhoitoasetuksen moitteettoman varainhoidon periaate eli vaatimus taloudellisuudesta, tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta kuitenkin huomioi kyseisen ongelman.<sup>127</sup> Tehokkaat yhteiset arviointimenetelmät tai niiden puute tulevat ilmaisevat

<sup>125</sup> Varainhoitoasetus 966/2012/EU, 30 artikla.

<sup>126</sup> Komission delegoitu asetus (EU) N:o 1268/2012, annettu 29 päivänä lokakuuta 2012, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 soveltamissäännöistä. EUVL L 362, 31.12.2012, s. 1-111.

<sup>127</sup> Cipriani (2007), s. 124: “Actually, the concept of value for money is now well defined by the Financial Regulation”.

kuitenkin periaatteen todellisen merkityksen unionin ja jäsenvaltioiden toteuttaessa yhteistyössä unionin talousarviota esimerkiksi SEUT 174 artiklan mukaisten taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden tavoitteiden edistämiseksi.<sup>128</sup>

Unionin yleinen tuomioistuin on linjannut tapauksessa *CCRE vs. komissio*<sup>129</sup>, että moitteettoman varainhoidon periaatetta ei voida määritellä ainoastaan ”puhtaasti kirjanpidolliselta pohjalta”, vaan periaatteen ”oikea tulkinta edellyttää huolta varainhoitotoimien käytännön seurauksista, jolloin on viitattava erityisesti yhteisön oikeuden tehokkuuden periaatteeseen”. Tapauksessa oli kyse siitä, että komissio ja CCRE sekä kaksi muuta vastaavaa Ranskan oikeuden mukaan perustettua yhdistystä olivat tehneet teknisen avun sopimuksia komission kanssa, ja komissio katsoi tarkastettuaan CCRE:n tilit, että yhdistyksen on palautettava osa sovitusta summasta sopimusvelvoitteiden täyttämättä jättämisen johdosta. Sopimusvelvoitteiden rikkomisen johdosta komissio viittasi siihen, että kuluilla oli ylitetty budjettirajat ilman komission kirjallista ennakkolupaa. Unionin yleinen tuomioistuin painotti erityisesti sitä, että riidanalaiset summat oli tarkoitettu niiden toimien toteuttamiseen, joihin ne oli varattu, ei CCRE:n velkojen maksamiseen. Komissio ei ollut unionin yleisen tuomioistuimen mukaan osoittanut tutkineensa sitä riskiä, jonka riidanalaisien summien maksamatta jättäminen aiheuttaisi vastaavien toimien toteuttamiselle. Unionin yleinen tuomioistuin toisin sanoen kiinnitti tapauksessa erityistä huomiota moitteettoman varainhoidon vaikuttavuuden toteutumiseen eli tavoitteiden ja tulosten arviointiin.<sup>130</sup> Tapauksessa Saksa v. komissio unionin yleinen tuomioistuin linjasi, että toisin kuin Saksa väitti, (pelkkä) kansallisen viranomaisen tekemä hallinnollinen virhe on yksinään riittävä peruste rahoitusoikaisun tekemiselle, sillä muunlainen tulkinta ei olisi yhteensopiva vilpittömän yhteistyön periaatteen sekä moitteettoman varainhoidon periaatteen kanssa johtuen kansallisten viranmaisten merkittävästä roolista rakennerahastojen täytäntöönpanossa.<sup>131</sup>

Komission tulee siis noudattaa talousarvion toteuttamisessa moitteettoman varainhoidon periaatetta, mutta myös jäsenvaltiot osallistuvat periaatteen noudattamiseen yhdessä komission

<sup>128</sup> *Cipriani* (2007), s. 123-125.

<sup>129</sup> T-105/99 *CCRE vs. komissio* (2000) ECR II-04099.

<sup>130</sup> T-105/99 *CCRE vs. komissio* (2000) ECR II-04099., kohdat 1, 3, 5, 67, 68, 69 ja 73.

<sup>131</sup> T-265/08 *Saksa v. komissio*, kohdat 41 ja 43, ECLI:EU:T:2012:434. Myöhemmin kumottu komission tekemän määräaikaikoihin liittyvän virheen vuoksi: ks. yhdistetyt asiat C-549/12 P ja C-54/13 P *Saksa v. komissio*, ECLI:EU:C:2015:412.

kanssa.<sup>132</sup> Myös vilpittömän yhteistyön periaate edellyttää, että jäsenvaltio toimii yhteistyössä unionin kanssa sen varmistamiseksi, että unionin määrärahat käytetään moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti.<sup>133</sup> Jäsenvaltion tulisi esimerkiksi petoksentorjunta-toimenpiteiden osalta käyttää vastaavia keinoja riippumatta siitä, onko kyse unionin tai jäsenvaltion oman taloudellisen intressin suojaamisesta.<sup>134</sup>

#### 2.6.4 Komission ohjausvalta

Komission epäsuora unionin varojen käyttöön liittyvä ohjausvalta on luonteeltaan sitomattomaa, mutta toisaalta on huomattava, että jäsenvaltion mahdollinen komission kannan vastainen menettely on useimmiten sille taloudellisesti hyvin riskialtista. Tämä ilmenee erityisesti maatalouspolitiikassa, sillä kyseessä on merkittävä unionin budjetin menoerä, mutta sama päätelmä voidaan tehdä myös rakennerahastoja ja rahoitusoikaisuja koskevasta komission ohjausvallasta. Kansallinen hallinto ei ole ”alaisuussuhteessa” EU:n toimielimiin, vaan jäsenvaltioilla on institutionaalinen autonomia. Tästä johtuen komissiolla ei ole juurikaan sitovaa ohjausvaltaa koskien kansallista hallintoa, mutta komission vakiintuneella epävirallisella ohjausvallalla on kuitenkin huomattava merkitys.<sup>135</sup>

Rakennerahastoja koskevien rahoitusoikaisujen osalta komissio on hyväksynyt eräitä *sisäisiä suuntaviivoja* koskien rahoitusoikaisujen tekemistä. Vuonna 1997 komissio hyväksyi sisäiset suuntaviivat koskien nettomääräisten rahoitusoikaisujen tekemistä liittyen vuoden 1988 rakennerahastoasetuksen soveltamiseen rahoitusoikaisujen osalta. Nykyisin vastaavanlaiset komission linjaukset rahoitusoikaisujen tekemisestä ja perusteiden täsmentämisestä sisältyvät komission delegoituun asetukseen, joka perustuu ERI-yleisasetuksen 144(6) artiklaan. Komissiolla on kuitenkin käytössään myös rahoituskaudelle 2014–2020 eräitä sisäisiä suuntaviivoja koskien muun muassa niitä rahoitusoikaisuja, jotka komissio tekee julkisten hankintojen noudattamatta jättämisen takia.<sup>136</sup> Unionin tuomioistuin on todennut tapauksessa *Espanja v. komissio*<sup>137</sup>, että komission sisäisillä suuntaviivoilla ”on vaikutuksia vain

<sup>132</sup> Mäenpää (2011), s. 175.

<sup>133</sup> Mäenpää (2011), s. 222–223.

<sup>134</sup> Cipriani (2006), s. 2.

<sup>135</sup> Mäenpää (2011), s. 218–220.

<sup>136</sup> C(2013), 9527 final.

<sup>137</sup> C-443/97 *Espanja v. komissio*, (2000) kok. I-02415.



hallinnon sisällä, eikä niillä luoda mitään oikeuksia tai velvoitteita kolmansille”. Komission sisäiset suuntaviivat vaikuttavat unionin tuomioistuimen mukaan rahoitusoikaisujen tekemismenettelyssä siten, että ne myötävaikuttavat jäsenvaltioiden ja niiden viranomaisten kohteluun ”toisiinsa verrattavissa tilanteissa samalla tavalla”, mikä vahvistaa jäsenvaltioille osoitettujen yksittäisten päätösten avoimuutta. EU-tuomioistuimen mukaan komission sisäisissä suuntaviivoissa on kyse toimesta, jolla ”ainoastaan ilmaistaan komission aikomus noudattaa tiettyä menettelytapaa” eikä kyseisellä toimella näin ollen voida katsoa olevan oikeusvaikutuksia.

## 3 RAHOITUSOIKAISUT RAKENNERAHASTOJA KOSKEVISSA ASIOISSA

### 3.1 Mitä rahoitusoikaisuilla tarkoitetaan?

#### 3.1.1 Nykyinen määritelmä

Kun jäsenvaltio jättää täyttämättä sille perussopimusten mukaan kuuluvan velvollisuuden esimerkiksi rakennerahasto-ohjelman hallintoon, valvontaan ja toimeenpanoon liittyen, seurausena voi olla SEUT 258 artiklan mukainen komission EU-tuomioistuimessa nostama rikkomuskanne. Kaikissa tapauksissa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely ei ole aiheellinen: näin on erityisesti niissä tilanteissa, kun on kyse jäsenvaltion hallinto- ja valvontajärjestelmien puutteista tai muista ERI-rahastojen soveltamiseen liittyvistä laiminlyönneistä ja sääntöjenvastaisuuksista, joissa on kyse EU-talousarvion toteuttamisesta jäsenvaltioissa.<sup>138</sup> Koheesio- ja maatalouspolitiikan rahastoja koskevista asioista onkin käytössä eräitä vain näitä aloja koskevia erityisiä komission toimenpiteitä.<sup>139</sup> Toimenpideohjelman rahoitus voidaan muun muassa ERI-yleisasetuksen 23(9) artiklan mukaan keskeyttää tiettyjen edellytysten täytyessä ERI-rahastojen tehokkaan taloudellisen vaikuttavuuden varmistamiseksi.

Rahoitusoikaisuissa on kyse sellaisesta koheesio- tai maatalousrahastoja koskevasta toimesta, jolla komissio voi peruuttaa EU-rahoitusosuuden ERI-rahaston toimenpideohjelmasta, niin että kyseinen osuus jää jäsenvaltion vastuulle. ERI-yleisasetuksen 85 artiklan mukaan komissio tekee rahoitusoikaisuja, jotta unionin rahoituksen ulkopuolelle suljetaan menot, jotka ovat sovellettavan lainsäädännön vastaisia. Rahoitusoikaisuilla tarkoitetaan maatalous- tai koheesio politiikkaa toteuttaviin ERI-rahastoihin liittyviä toimia, joilla pyritään korjaamaan toimenpideohjelmien sääntöjenvastaisuuksien vaikutukset EU-talousarvioon.<sup>140</sup>

<sup>138</sup> Rikkomuskanteen nostamisen ja rahoitusoikaisun toteuttamisen suhteesta ks. kohta 63.

<sup>139</sup> Ks. *Craig* (2012), s. 102.

<sup>140</sup> *Lacny* (2010), s. 114: Toisin kuin esimerkiksi kertakorvaukset ja uhkasakot, rahoitusoikaisut koskevat yksinomaan maatalous- ja koheesio politiikkaan liittyvien sääntöjenvastaisuuksien korjaamista.

Rahoitusoikaisujen perusta on EU:n rakennerahastojen toiminta useita vuosia kestävin ohjelmakausin<sup>141</sup>, jolloin EU-rahoituksen poisvetäminen jäsenvaltion kanssa yhteisrahoitetusta rakennerahaston toimintaohjelmasta<sup>142</sup> saattaa taloudellisen vastuun kyseisestä toimintaohjelmasta ja sen sääntöjenvastaisuuksista jäsenvaltioiden vastuulle.<sup>143</sup> Komissio toteuttaa rahoitusoikaisut peruuttamalla osan tietyn toimenpideohjelman EU-rahoituksesta: rahoitusoikaisu tehdään siis toimenpideohjelmakohtaisesti ja oikaisun kohteena ovat jäsenvaltiot.<sup>144</sup> Komissio toteuttaa rahoitusoikaisut toimenpideohjelmakohtaisesti myös silloin, kun kyseessä ovat samojen viranomaisten hallinnoimat hankkeet, joissa todetaan samanlaisia sääntöjenvastaisuuksia.<sup>145</sup> ERI-yleisasetuksen 85(3) artiklan mukaan komissio noudattaa suhteellisuusperiaatetta ja ottaa näin ollen rahoitusoikaisuja tehdessään huomioon lainsäädännön rikkomisen luonteen ja vakavuuden sekä rahoitusvaikutukset unionin talousarvioon. Rahoitusoikaisujen tarkoituksena on valvoa rahastoista jaettavan rahoitustuen sääntöjenmukaisuutta ja pyrkiä tehokkaasti puuttumaan erityisesti talousarviovaikutuksiltaan mittaviin rikkomuksiin. Rahoitusoikaisun määrääminen komission päätöksellä tarkoittaa sitä, että EU:n budjetista jäsenvaltioille koheesiopolitiikan toteuttamiseksi siirrettyjä varoja vedetään takaisin johtuen kyseisten varojen käytössä ilmenneistä rikkomuksista tai sääntöjenvastaisuuksista. Rahoitusoikaisujen tekeminen mahdollistaa sen, että komissio kykenee toteuttamaan SEUT 317 artiklan mukaista viimesijaista vastuutaan EU-talousarvion toteuttamisesta.<sup>146</sup>

Myös jäsenvaltiot voivat tehdä rahoitusoikaisuja, ja subsidiariteetti- eli toissijaisuusperiaatteen mukaisesti jäsenvaltioilla onkin ensisijainen vastuu sääntöjenvastaisuuksien toteamisesta ja rahoitusoikaisujen tekemisestä.<sup>147</sup> Jäsenvaltion hallinto- ja valvontajärjestelmät ovat tavoitteen toteuttamisessa ja rahoitusoikaisujen tekemisessä keskeisessä osassa. Jos sääntöjenvastaisuus on systemistä, jäsenvaltion on laajennettava tutkimuksiaan niin, että tutkimus kattaa kaikki toimet, joissa on voinut aiheutua sääntöjenvastaisuuksia. Jäsenvaltioiden on

---

<sup>141</sup> Ohjelmallisuuden periaatteen mukaisesti rakennerahastot toteutetaan ohjelmakausittain. Ks. *Kearney* (1997) s. 308.

<sup>142</sup> Täydentävyyden periaatteen mukaisesti toimintaohjelmia ei voida täysin rahoittaa EU-varoilla, vaan kyseessä on jäsenvaltion ja unionin yhteisrahoitus. Ks. *Bache* (2008), s. 24.

<sup>143</sup> *Craig* (2012), s. 103. Tätä kutsutaan rahoitusoikaisun ”nettovaikutukseksi” tai kyseistä oikaisua ”netto-oikaisuksi”.

<sup>144</sup> *Craig* (2012), s. 103.

<sup>145</sup> Tapauksessa *Espanja v. komissio* oli kyse muun muassa Katalonian viranomaisten hankintalainsäädännön virheellisen soveltamisen perusteella tehdyistä rahoitusoikaisuksista seitsemän eri toimenpideohjelman kohdalla, ja komissio oli toteuttanut kyseiset oikaisut hankekohtaisesti laskemalla erotuksen virheellisten tarjoushintojen ja lainmukaisten tarjoushintojen erotuksesta. T-402/06 *Espanja v. komissio* (2013), kohdat 37 ja 38. ECLI:EU:T:2013:445.

<sup>146</sup> *Lacny* (2010), s. 114–115.

<sup>147</sup> *Craig* (2012), s. 102.

kuitenkin puututtava niin yksittäisiin kuin systeemiinkin sääntöjenvastaisuuksiin. Jäsenvaltioiden on otettava tekemissään rahoitusoikaisuissa myös huomioon sääntöjenvastaisuuksien luonne ja vakavuus sekä rahastoille aiheutunut taloudellinen tappio, ja tehtävä oikeasuhtainen oikaisu. Jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten on rahoitusoikaisuja koskevassa harkinnassaan myös noudatettava suhteellisuusperiaatetta.<sup>148</sup>

Komissio tekee rahoitusoikaisuja peruuttamalla ohjelmalle myönnetyn unionin rahoitusosuuden kokonaan tai osittain ja perimällä varat takaisin jäsenvaltiolta, jotta unionin rahoituksen ulkopuolelle suljetaan sovellettavan lainsäädännön vastaiset menot. Sovellettavan lainsäädännön rikkominen voi kuitenkin johtaa komission tekemään rahoitusoikaisuun vain komissiolle ilmoitettujen menojen osalta ja määrättyjen edellytysten täytyessä. Sovellettavan lainsäädännön rikkomisen on täytynyt vaikuttaa tai voida vaikuttaa tukikohteeksi otetun toimen valintaan tai unionin talousarviosta korvattavaksi ilmoitettujen menojen määrään. Komission tulee myös noudattaa suhteellisuusperiaatetta ja ottaa huomioon lainsäädännön rikkomisen luonne ja vakavuus sekä rahoitusvaikutukset unionin talousarvioon.<sup>149</sup>

### *3.1.2 Rahoituskorjaukset, varainhoitoa koskevat oikaisut ja rahoitusoikaisut: keskeisimmät muutokset vuodesta 1988*

Ennen vuoden 1999 rakennerahastoasetusta ei varsinaisia rahoitusoikaisuja koheesiopolitiikan osalta ollut vielä käytössä, vaan ne otettiin käyttöön vasta ohjelmakaudelle 2000–2006. Komissiolla oli kuitenkin jo ennen tätä käytössään hyvin vastaavanlaisia rahoituskorjauksiksi<sup>150</sup> nimettyjä mekanismeja, joiden kautta rakennerahastoista myönnettyä rahoitusta jäsenvaltioille oli mahdollista peruuttaa esimerkiksi sääntöjenvastaisuuksien ilmetessä.<sup>151</sup> Esimerkiksi vuoden 1988 neuvoston asetuksessa 4235/88/EY rakennerahastojen päämääristä ja tehokkuudesta ja niiden toiminnan yhteensovittamisesta 24 artiklassa säädetään perusteettomien maksujen palauttamisesta. Vuoden 1999 rakennerahastoasetuksen eli ohjelmakausia

<sup>148</sup> ERI-yleisasetus 1303/2013/EU, 143(1) ja (2) artiklat.

<sup>149</sup> ERI-yleisasetus 1303/2013/EU, 85 artikla.

<sup>150</sup> Ks. esim. T-265/08 *Saksa v. komissio* (2012), ECLI:EU:T:2012:434, jossa oli kyse komission tekemistä ”rahoituskorjauksista”, jotka koskivat Saksassa ohjelmakaudella 1994–1999 toteutetussa EAKR-toimenpideohjelmassa todettuja sääntöjenvastaisuuksia ja korjauksia, jotka vastaavat menettelyltään ja perusteiltaan pitkälti nykyisen kaltaisia rahoitusoikaisuja. Myöhemmin kumottu komission tekemän määräaikaioihin liittyvän virheen vuoksi: ks. yhdistetyt asiat C-549/12 P ja C-54/13 P *Saksa v. komissio*, ECLI:EU:C:2015:412.

<sup>151</sup> *Lacny* (2010), s. 126.

2000–2006 koskevan asetuksen 39 artiklassa säädettiin ”varainhoitoa koskevista oikaisuista”, joilla tarkoitetaan nykyisenkaltaisia rahoitusoikaisuja. Kyseisen asetuksen 39 artiklassa rahoitusoikaisun perusteet ovat myös suurilta osin hyvin samankaltaiset kuin vuoden 2013 ERI-yleisasetuksen 144(1) artiklan perusteet.<sup>152</sup>

Myös vuoden 2006 rakennerahastoasetuksessa on 99(1) artiklassa säädetty komission rahoitusoikaisujen perusteista: kyseistä säännöstä ei juurikaan ole muutettu vuoden 2013 ERI-yleisasetukseen. Ohjelmakauden 1994–1999 ei siis ollut vielä koheesiopolitiikan osalta käytössä varsinaisia rahoitusoikaisuja, mutta rahoituskorjaus on hyvin pitkälti rahoitusoikaisua vastaava toimenpide, jolla on mahdollista peruuttaa tai vähentää toimenpideohjelmalle myönnettyä unionin rahoitusosuutta. Tässä tutkielmassa käytetään selvyuden vuoksi kuitenkin termiä ”rahoitusoikaisu” myös käsiteltäessä oikeustapauksia, joissa on kyse ennen vuotta 2000 tehdyistä komission rahoituskorjauksista, sillä terminologialla ei ole tutkittavan asian kannalta tässä ratkaisevaa merkitystä.<sup>153</sup>

### 3.1.3 Rahoitusoikaisun luonne

Komission havaitessa sääntöjenvastaisuuksia ja toteuttaessa rahoitusoikaisuja ovat vaikutukset jäsenvaltion talousarvioon hyvin merkittävät, sillä kyse on unionin rahoitusosuuden poistamisesta sovellettavan lainsäädännön vastaisista ohjelmista tai ohjelmien osista. Tällöin ko. puuttuva rahoitusosuus jää jäsenvaltion maksettavaksi, mikä osaltaan toimii kannustimena sille, että jäsenvaltio kehittää ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä hallinnon ja valvonnan parantamiseksi myös rahoitusoikaisujen välttämiseksi.<sup>154</sup> Riippumattomien asiantuntijoiden vuoden 1999 raportissa komission uudistamisesta todetaan, että sääntöjenvastaisuuksien tai petosten jäädessä huomaamatta taloudelliset haittavaikutukset kohdistuvat unionin talousar-

<sup>152</sup> ERI-yleisasetus 1303/2013/EU 144(1) artikla ja rakennerahastoasetus 1260/1999/EY 39(2) artikla. Jälkimmäisessä puhutaan tosin rahoitusoikaisun sijaan ”varainhoitoa koskevista oikaisuista” ja säännös koskee rahoitusoikaisujen lisäksi ennakkomaksujen vähentämisestä (toisin kuin asetuksen 1303/2013/EU 144 artikla).

<sup>153</sup> ”Rahoitusoikaisun” ja ”rahoituskorjaus” vastaavat molemmat englanniksi termiä ”financial correction”, joten tästäkin syystä tässä tutkielmassa on selkeyden vuoksi käytetty myös englanninkielisten lähteiden tavoin ainoastaan yhtä termiä (”rahoitusoikaisu”) kuvaamaan kyseistä tointa, riippumatta suomenkielisen EU-oikeuslähteen tai -oikeustapauksen sanamuodosta.

<sup>154</sup> Ks. esim. selvitys Romanian ongelmista rakennerahasto-ohjelmien hallinnoinnissa, valvonnassa ja toimeenpanossa sekä suositukset ennaltaehkäisevien mekanismien kehittämiseksi rahoitusoikaisujen välttämiseksi. *Dimulescu – Pop – Doroftei* (ERCAS N:o 37/2013), s. 95.

vioon, eivät jäsenvaltion talouteen. Jäsenvaltiot ovat kuitenkin ensisijaisessa vastuussa näiden petosten ja sääntöjenvastaisuuksien havaitsemisesta ja rahoitusoikaisujen tekemisestä.<sup>155</sup> Raportin mukaan erityisesti Euroopan sosiaalirahaston ohjelmat ovat alttiita petoksille tai sääntöjenvastaisuuksille, sillä ESR-rahoitusta suunnataan laajalti ns. aineettomiin hyödykkeisiin, kuten koulutusten tai kurssien järjestämiseen.<sup>156</sup> Raportissa korostetaan toisaalta sitä, että komissio ei voi talousarvion toteuttamisesta vastuussa olevana unionin toimielimenä ”olettaa”, että jäsenvaltion hallinto- ja valvontajärjestelmien kautta kattavasti havaitaan ja korjataan sääntöjenvastaisuudet, vaan sen täytyy myös itse toimia tämän varmistamiseksi.<sup>157</sup>

EU:n talousarvion soveltamiseen liittyvää hallintoa jäsenvaltioissa on käytännössä jossain määrin vaikeaa valvoa, josta syystä rahoitusoikaisujen voidaan katsoa toimivan myös varoituksena ja välineenä, jonka avulla pyritään varmistamaan unionin rahoituksesta katettavien menojen sääntöjenmukaisuus. Vaikka ERI-yleisasetuksen 85 artiklan sanamuoto viittaa siihen, että rahoitusoikaisujen tarkoitus on ainoastaan sulkea EU-rahoituksen ulkopuolelle sääntöjenvastaiset menot, rahoitusoikaisujen tarkoituksena lienee tosiasiaassa tämän lisäksi varoittava vaikutus. Myös komission vuoden 2013 tiedonannossa Euroopan parlamentille ja neuvostolle nettomääräisistä rahoitusoikaisuksista on mainittu nimenomaan netto-oikaisujen pelotevaikutus, jonka avulla ”kannustetaan jäsenvaltioita etsimään ja oikaisemaan virheitä itse ja edistetään näin hallinto- ja valvontajärjestelmien kehittämistä”.<sup>158</sup> Kyse on siitä, että koska jäsenvaltioille on perussopimusten ja varainhoitoasetuksen nojalla uskottu unionin talousarvion toteuttamiseen liittyviä velvollisuuksia, ne ovat myös velvollisia kantamaan vastuun tämän oikeellisuudesta. Tässä voidaan viitata erityisesti varainhoitoasetuksen 53 artiklaan, jonka mukaan komission toteuttaessa talousarviota yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa tai hajautetusti, komissio toteuttaa tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyjä tai tekee rahoituskorjauksia varmistaakseen, että varat käytetään asiaan sovellettavan lainsäädännön mukaisesti ja jotta komission on mahdollista kantaa sille perussopimusten nojalla annettu lopullinen vastuu talousarvion toteuttamisesta.<sup>159</sup>

<sup>155</sup> *Committee of Independent Experts* (1999), s. 98.

<sup>156</sup> *Committee of Independent Experts* (1999), s. 99.

<sup>157</sup> *Committee of Independent Experts* (1999), s. 104.

<sup>158</sup> KOM(2013) 934 lopull., s. 4.

<sup>159</sup> *Cipriani* (2006), s. 12-13.

Huolimatta siitä, että rahoitusoikaisuilla voidaan katsoa olevan tällainen varoittava vaikutus tai pelotevaikutus, varsinainen ero hallinnollisen toimen ja rangaistuksen kaltaisen seuraamuksen välillä tulee kuitenkin ilmi rahoitusoikaisun määrää tarkasteltaessa. Yksinkertaistettusti voidaan todeta, että rakennerahastoihin liittyviin jäsenvaltion laiminlyönteihin voidaan kohdistaa kahdenlaisia toimia. Ensinnäkin kyseessä voivat olla hallinnolliset toimet, joiden tarkoituksena on ainoastaan varmistaa EU-talousarviosta rahoitettavien menojen sääntöjenmukaisuus ja poistaa sääntöjenvastaiset menoerät, sekä varsinaisia sanktioita eli rangaistuksen kaltaisia seuraamuksia. Rahoitusoikaisun tulisi tähdätä ainoastaan sääntöjenvastaisten menoerien palauttamiseen EU-talousarvioon, joten sitä voidaan pitää pikemminkin tällaisena hallinnollisena toimena kuin varsinaisena sanktiona tai seuraamuksena. Sitä vastoin esimerkiksi SEUT 258 artiklan mukainen menettely jäsenvaltion jäsenyysvelvoitteiden laiminlyönnin johdosta ja komission nostama rikkomuskanne edustavat pikemminkin juuri seuraamusluonteisia sanktioita, joiden seurauksena voi olla esimerkiksi SEUT 260 artiklan mukainen uhkasakko tai kiinteämääräinen hyvitys. Unionin tuomioistuin totesi tapauksessa *Kreikka v. komissio*, että jäsenyysvelvoitteiden jättämisestä koskeva menettely sekä rahaston tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyillä on erilaiset tavoitteet ja niitä säännellään eri säännöin. Unionin tuomioistuin totesi, että rahoituskorjauksen (ts. rahoitusoikaisun) tarkoituksena on estää se, ettei rahaston vastattavaksi tulisi menoja, joita ei käytetä EU-lainsäädännössä asetetun tavoitteen rahoittamiseen, jolloin sitä ei voida pitää SEUT 258 artiklan menettelyn kaltaisena ”seuraamuksena”<sup>160</sup>. Voidaankin todeta, että siinä missä sekä jäsenyysvelvoitteiden laiminlyönnin seurauksena jäsenvaltioille kohdistetut uhkasakot tai kiinteät hyvitykset tuottavat rahoitusoikaisujen tavoin jäsenvaltioille taloudellisia menetyksiä, näiden seuraamusten ja rahoitusoikaisujen *ratio legis* poikkeaa toisistaan merkittävällä tavalla. Varsinaisten sanktioiden tarkoitus on ensisijaisesti varmistaa jäsenvaltioiden jäsenyysvelvoitteiden ja EU-lainsäädännön noudattaminen ja ”rankaista” tai ehkäistä lainvastaiset menettelyt. Rahoitusoikaisujen tarkoitus taas on, kuten todettua, ehkäistä ja korjata EU-talousarvioon kohdistuva taloudellinen vahinko.<sup>161</sup>

<sup>160</sup> C-332/01 *Kreikka v. komissio* (2004) kok. I-07699, kohta 63. Seuraamus-termillä viitataan tässä sanktion tai rangaistuksen kaltaiseen seuraamukseen, vrt. englanniksi: “Such a financial correction is designed to avoid the EAGGF’s being burdened with amounts that have not served to finance an objective pursued by the Community legislation in question and therefore, contrary to what the Greek Government maintains, does not constitute a penalty” (kursivointi lisätty).

<sup>161</sup> *Andersen* (2012), s. 182, 183 ja 186.

### 3.2 Komission tekemien rahoitusoikaisujen määrät ja kohteet

Komission kirjanpitoyksikön 30.6.2014 antamassa tilanneraportissa ja raportin liitteessä 4.2. eritellään komission tekemien rahoitusoikaisujen määriä suoritusperusteisesti. Raportissa on eritelty rahoitusoikaisuja rahastokohtaisesti ja ohjelmakausittain sekä kokonaisuudessaan aikavälillä 1.1.1994 – 30.9.2014. Kyseisessä raportissa eritellään myös lyhyesti niitä jäsenvaltioita, joihin on kohdistunut (rahastokohtaisesti) eniten rahoitusoikaisuja. Jäsenvaltioiden tekemiä rahoitusoikaisuja ei ole huomioitu ko. raportissa.<sup>162</sup>

Euromääräisesti suurin osuus rahoitusoikaisuista kohdistui Euroopan aluekehitysrahaston ohjelmiin, mikä selittyy ainakin osin sillä, että EAKR:n osuus budjetista on myös ollut rahastoista suurin. Ohjelmakaudella 2007–2013 EAKR:n ohjelmiin kohdistuneita rahoitusoikaisuja oli 102.30 miljoonan euron edestä ja kokonaisuudessaan aikavälillä ohjelmakauden 1994–1999 alusta 30.9.2014 asti 386.36 miljoonan euron edestä. Euromääräisesti eniten rahoitusoikaisuja kohdistui Espanjaan (koko raportointiajalta 118.77 miljoonaa euroa) sekä Italiaan (koko raportointiajalta 99.46 miljoonaa euroa). Italiaan kohdistui myös eniten EAKR-ohjelmien rahoitusoikaisuja ohjelmakaudella 2007–2013 (yli 37 miljoonaa euroa), mutta myös Iso-Britannia (27.62 miljoonaa euroa) ja Itävalta (10.26 miljoonaa euroa) olivat merkittävässä määrin rahoitusoikaisujen kohteina kyseisellä ohjelmakaudella.<sup>163</sup>

Euroopan sosiaalirahaston ohjelmiin kohdistui koko ajalla rahoitusoikaisuja noin 234.42 miljoonan euron edestä, joista 106.44 miljoonan euron edestä ohjelmakaudella 2007–2013. Euromääräisesti suurimman rahoitusoikaisun kohteena oli ohjelmakaudella 2007–2013 Puola (24 miljoonaa euroa). Koheesiorahasto-ohjelmiin kohdistui vuosina 1994–2014 (30.6.2014 asti) rahoitusoikaisuja kokonaisuudessaan 91.92 miljoonan euron edestä, joista erityisesti Slovakia (koko raportointiajalta 67.76 miljoonaa euroa), Espanja (koko raportointiajalta 12.17 miljoonaa euroa) ja Puola (koko raportointiajalta 4.47 miljoonaa euroa) olivat oikaisujen kohteina.<sup>164</sup> Joillain jäsenvaltioilla on ollut rakennerahasto-ohjelmien hallinnossa ja valvonnassa selkeästi muita enemmän sellaisia ongelmia, jotka ovat johtaneet komission

---

<sup>162</sup> European Commission: Financial Corrections under the Cohesion Policy 2014 as at 30 September 2014 – Provisional Figures. (3655365 - 04/11/2014 [2014]).

<sup>163</sup> European Commission: Financial Corrections under the Cohesion Policy 2014 as at 30 September 2014 – Provisional Figures. (3655365 - 04/11/2014 [2014]), s. 4-5.

<sup>164</sup> European Commission: Financial Corrections under the Cohesion Policy 2014 as at 30 September 2014 – Provisional Figures. (3655365 - 04/11/2014 [2014]), s. 4-5.



rahoitusoikaisuihin. Edellä mainittujen rahamääräisesti suurimpien rahoitusoikaisujen kohteena olevien jäsenvaltioiden lisäksi esimerkiksi Romaniassa on ollut suuria ongelmia EU-rahoituksen hallinnoinnin kanssa.<sup>165</sup>

### 3.3 Rahoitusoikaisujen tyypit

Varainhoitoasetuksen 80(4) artiklan mukaan komissio tekee jäsenvaltioita koskevia rahoitusoikaisuja aiheettomasti maksettujen määrien ja niistä unionin talousarvioon kohdistuvien vaikutusten perusteella, mutta mikäli tällaisia määriä ei voida tarkasti määrittää, komissio voi soveltaa ekstrapoloituja tai kiinteämääräisiä oikaisuja. Varainhoitoasetuksen 80(4) artiklan toisen alakohdan mukaan komissio ottaa rahoitusoikaisun määrää päättäessään huomioon sovellettavan oikeuden rikkomisen ja talousarvioon kohdistuvien vaikutusten luonteen ja merkittävyyden myös silloin kun on kyse hallinnointi- ja valvontajärjestelmien puutteesta. Komission vuoden 2013 Euroopan parlamentille ja neuvostolle nettomääräisistä rahoitusoikaisuista antaman tiedonannon mukaan komissio tekee kolmenlaisia oikaisuja perustuen varainhoitoasetuksen 80 artiklaan. Komissio tekee ensinnäkin yksittäisten tapausten rahoitusoikaisuja, jotka tehdään aiheettomasti maksettujen määrien tarkan määrittämisen ja talousarviovaikutusten perusteella, toisekseen ekstrapoloituja rahoitusoikaisuja ja kolmanneksi kiinteämääräisiä rahoitusoikaisuja. Ensimmäiset, eli nettomääräiset yksittäiset rahoitusoikaisut, perustuvat komission lakisääteiseen velvollisuuteen oikaista rahoitus kaikkien havaittujen perusteettomien menojen osalta, eikä komissiolle jää tässä oikeastaan harkintavaltaa. Tällöin kyseessä ovat siis yksittäiset rahoitusoikaisut, joiden kohteena olevien sääntöjenvastaisten menojen suuruus on mahdollista tarkasti määrittellä.<sup>166</sup>

ERI-yleisasetuksen 144(1) kohdan toisen alakohdan ja varainhoitoasetuksen 80(4) kohdan toisen alakohdan mukaan komissio soveltaa kiinteämääräistä tai ekstrapoloitua rahoitusoikaisua silloin, kun rahastoista veloitettujen sääntöjenvastaisten menojen tarkka laskeminen ei ole mahdollista. Komission ERI-yleisasetuksen 144(6) artiklaan perustuvan delegoidun

<sup>165</sup> Romanian rakennerahasto-ohjelmien hallinnoinnin ongelmia olivat vuonna 2012 erityisesti julkisiin hankintoihin liittyvät sääntöjenvastaisuudet, asiaankuuluvien hallinto- ja valvontatoimintojen puute ja riittämättömän petostentorjunta. Tästä syystä Romanian rakennerahasto-ohjelmiin on kohdistunut suhteessa muihin jäsenvaltioihin huomattava määrä oikaisuja vuoden 2012 ohjelmia koskevalla ohjelmakaudella. *Dimulescu – Pop – Doroftei* (ERCAS N:o 37/2013), s. 83–84.

<sup>166</sup> KOM (2013) 934 lopullinen, s. 10.

asetuksen 31 artiklassa todetaan, että rahoitusoikaisuja on sovellettava koko toimenpideohjelmaan tai sen osaan, jos komissio havaitsee yhden tai useampia puutteita hallinto- ja valvontajärjestelmissä. Jos komissio havaitsee systeemisiä sääntöjenvastaisuuksia, joiden perusteella voidaan tarkemmin laskea unionin talousarvioon kohdistuva riski, 31 artiklan mukaan ”edustavan otoksen tarkastelun tulokset on ekstrapoloitava muuhun perusjoukkoon, josta otos poimittiin rahoitusoikaisun määrittystä varten”. Näin ollen ekstrapoloinnilla tarkoitetaan rahoitusoikaisujen yhteydessä sitä, että tietyn systeemisiä sääntöjenvastaisuuksia ilmentävän otoksen perusteella tehdään koko toimenpideohjelmasta ekstrapolointi, jonka perusteella voidaan laskea unionin talousarvioon kohdistuva riski myös kyseessä olevan otoksen ulkopuolelta. Ekstrapoloitu rahoitusoikaisu toisin sanoen mahdollistaa sen, että komissio puuttuu kokonaisuudessaan talousarvioon kohdistuvaan riskiin muidenkin kuin sen konkreettisesti havaitsemien sääntöjenvastaisuuksien osalta. Tapauksessa *Saksa v. komissio* (11/2012)<sup>167</sup> unionin yleinen tuomioistuin arvioi komission tekemät ekstrapoloitut rahoitusoikaisu perustelluiksi, mutta Saksa väitti unionin tuomioistuimelle osoitetussa valituksessaan<sup>168</sup> toisena valitusperusteena, että komission soveltama ekstrapolointi oli virheellinen, sillä komissiolla ei ollut perusteita luokitella systemaattisiksi kaikkia virheitä ko. toimenpideohjelman osalta. Lisäksi Saksa piti komission ekstrapoloitujen leikkausten tekemiseksi soveltamaa otantatekniikkaa virheellisenä ja komission ekstrapoloituja oikaisuja suhteettomina.<sup>169</sup> Tapauksessa *Saksa v. komissio* (2012) Saksa piti myös komission tekemiä ekstrapoloituja rahoitusoikaisuja sekä väitteitä järjestelmällisistä sääntöjenvastaisuuksista perusteettomina.<sup>170</sup> Unionin yleinen tuomioistuin totesi, että komissio ”ei voi vain olettaa” sääntöjenvastaisuuksien olemassaoloa, vaan komission tulee osoittaa ”oikeudellisesti riittävällä tavalla”, että kyseiset sääntöjenvastaisuudet eivät ole rajoittuneet vain komission konkreettisesti tutkimiin tapauksiin. Komission tulee siis ekstrapoloinnin (eli ekstrapoloitujen rahoitusoikaisun) perusteeksi esittää unionin yleisen tuomioistuimen mukaan vakava ja perusteltu

<sup>167</sup> T-270/08 *Saksa v. komissio*. Myöhemmin kumottu komission tekemän määräaikaikoihin liittyvän virheen vuoksi: ks. yhdistetyt asiat C-549/12 P ja C-54/13 P *Saksa v. komissio*, ECLI:EU:C:2015:412.

<sup>168</sup> C-54/13 P, Saksan tekemä valitus asiassa T-270/08 *Saksa v. komissio*. EUVL C 86, 23.3.2013, s. 14.

<sup>169</sup> C-54/13 P, Saksan tekemä valitus asiassa T-270/08 *Saksa v. komissio*, toinen valitusperuste. EUVL C 86, 23.3.2013, s. 14.

<sup>170</sup> Kyseisessä oikeustapauksessa sovellettavat säädökset ovat vuoden 1997 asetus yksityiskohtaisista järjestelyistä jäsenvaltioiden suorittaman rakennerahastojen yhteisrahoittamien toimien varainhoidon valvonnan osalta (Komission asetus (EY) N:o 2064/97, annettu 15 päivänä lokakuuta 1997, yksityiskohtaisista järjestelyistä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4253/88 soveltamiseksi jäsenvaltioiden suorittaman rakennerahastojen yhteisrahoittamien toimien varainhoidon valvonnan osalta, *EYVL L 290, 23.10.1997, s. 1-7*) sekä vuoden 1988 rakennerahastoasetus 4253/88, joissa ei varsinaisesti säädetä ekstrapoloitujen rahoitusoikaisujen tekemisestä (kuten vuoden 2013 ERI-yleisasetuksessa) mutta joka unionin yleisen tuomioistuimen mukaan ei myöskään poissulje komission mahdollisuutta tehdä kyseisen kaltaisia oikaisuja. T-265/08 *Saksa v. komissio*, kohdat 97-98, ECLI:EU:T:2012:434.

epäily jäsenvaltion suorittamien tarkastusten suhteen. Lisäksi mikäli komissio on esittänyt ”riittävästi seikkoja”, joista aiheutuu tällainen vakava ja perusteltu epäily kaikkien jäsenvaltion suorittamisen tarkastusten suhteen, jäsenvaltion on toisaalta näytettävä kyseisen väitteen paikkansapitämättömyys esittämällä yksityiskohtaisempaa näyttöä tarkastusten suorittamisesta. Mikäli jäsenvaltio ei tällaista näyttöä pysty antamaan, komission voidaan katsoa näyttäneen toteen, etteivät sääntöjenvastaisuudet rajoittuneet vain sen konkreettisesti tutkimiin tapauksiin.<sup>171</sup>

Myös kiinteämääräisten oikaisujen kohdalla on kyse siitä, että komissio toteuttaa rahoitusoikaisuja muidenkin kuin sen konkreettisesti havaitsemien sääntöjenvastaisuuksia sisältävien toimien osalta. Kiinteämääräisten oikaisujen taso on komission delegoidun asetuksen 31 artiklan mukaan vahvistettava ottaen huomioon ensinnäkin vakavan puutteen tai puutteiden suhteellinen merkitys koko hallinto- ja valvontajärjestelmän kannalta, toisekseen kyseisten vakavien puutteiden yleisyys ja laajuus ja kolmanneksen unionin talousarvioon kohdistuva tappioriski. Kiinteän oikaisun prosentuaalinen määrä voi vaihdella komission delegoidun asetuksen 31(3) artiklan mukaan 5 prosentista 100 prosenttiin riippuen siitä, miten merkittäviä vakavat puutteet ovat, kun arvioidaan niiden merkitystä hallinto- ja valvontajärjestelmien toimivuuteen sekä (kaikkien) menojen laillisuuteen ja asianmukaisuuteen. Toisaalta esimerkiksi sitä, että komissio tekee rahoitusoikaisuja hankintalainsäädännön virheellisen soveltamisen yhteydessä todetuista sääntöjenvastaisista menoista, ei pidetä kiinteinä oikaisuina, vaikka kyseinen oikaisu koskisi virheellisen lainsäädännön soveltamisen johdosta syntyneiden hankintoja koskevien tarjousten ja laskettujen lainmukaisten tarjousten summien erotuksen 100-prosenttisesti.<sup>172</sup>

### 3.4 Rahoitusoikaisumenettely ja oikeussuojakeinot

Komissio aloittaa rahoitusoikaisumenettelyn ilmoittamalla jäsenvaltiolle tarkastelun alustavat päätelmät ja antaa jäsenvaltiolle mahdollisuuden toimittaa huomautuksensa kahden kuu-

<sup>171</sup> T-265/08 *Saksa v. komissio*, kohdat 92 ja 94, ECLI:EU:T:2012:434. Myöhemmin kumottu komission tekemän määräaikaikoihin liittyvän virheen vuoksi: ks. yhdistetyt asiat C-549/12 P ja C-54/13 P *Saksa v. komissio*, ECLI:EU:C:2015:412.

<sup>172</sup> T-402/06, *Espanja v. komissio* (2013), kohta 131. ECLI:EU:T:2013:445.

kauden kuluessa: tämä tapahtuu ennen varsinaisen rahoitusoikaisua koskevan päätöksen tekemistä.<sup>173</sup> Komission ehdottaessa kiinteää tai ekstrapoloitua rahoitusoikaisua jäsenvaltiolla on mahdollisuus myös pyrkiä osoittamaan, että kyseessä oleva sääntöjenvastaisuus ei ole niin laaja kuin komissio on arvioinut.<sup>174</sup> ERI-yleisasetuksen 145(6) artiklan mukaan komissio hyväksyy täytäntöönpanosäädöksillä päätöksen rahoitusoikaisujen soveltamista varten, mikäli aiempien jäsenvaltion kuulemisten ja toimittamien aineistojen perusteella komissio ja jäsenvaltio eivät pääse muuhun sopimukseen.<sup>175</sup> Jos jäsenvaltio ja komissio pääsevät mainitun kaltaiseen sopimukseen ennen rahoitusoikaisun tekemistä, kyseessä on ”ei-nettomääräinen rahoitusoikaisu”, eli jäsenvaltio voi käyttää oikaisun kohteena olevat varat toimintaohjelmassa uudelleen: tämä on jäsenvaltion kannalta luonnollisesti huomattavasti edullisempi ratkaisu kuin varsinainen komission tekemä rahoitusoikaisu.<sup>176</sup> Komission rahoitusoikaisuja koskevan menettelyn leimallinen piirre on etenkin pyrkimys neuvottelujen avulla päästä osapuolten, komission ja jäsenvaltion, väliseen sopimukseen ennen varsinaisen rahoitusoikaisupäätöksen tekemistä.<sup>177</sup> Toisaalta komission velvollisuus on perussopimusten nojalla valvoa EU-oikeuden toteutumista ja puuttua jäsenvaltion EU-oikeuden rikkomiseen, mutta toisaalta sen tulee ensisijaisesti neuvotella jäsenvaltion kanssa ja ryhtyä oikeustoimiin vasta viimesijaisesti.<sup>178</sup> Jäsenvaltioita kannustetaan pyrkimään sopimuksen tekemiseen ennen kaikkea tarjoamalla niille taloudellisesti huomattavasti edullisempaa ei-nettomääräistä oikaisua, joka mahdollistaa varojen uudelleen käyttämisen ko. toimenpideohjelmassa.<sup>179</sup>

Komissio tekee siis (nettomääräisen) rahoitusoikaisua koskevan täytäntöönpanopäätöksen, mikäli se ei pääse jäsenvaltion kanssa sopimukseen ja ei-netto-oikaisua ei voida toteuttaa. Komission tehtyä rahoitusoikaisua koskevan täytäntöönpanopäätöksen jäsenvaltio voi kahden kuukauden kuluessa sen julkistamisesta SEUT 263 artiklan mukaan nostaa Euroopan unionin tuomioistuimessa kanteen, jossa vaaditaan kyseisen päätöksen kumoamista. SEUT 263 artiklan mukaisella kumoamiskanteella tarkoitetaan sellaista kannetta, jonka EU-toimielimet, jäsenvaltiot ja tietyin rajatuin edellytyksin yksityiset ja luonnolliset oikeushenkilöt voivat nostaa kanteen EU-tuomioistuimessa. Paitsi parlamentin ja neuvoston, myös

<sup>173</sup> ERI-yleisasetus 1303/2013/EU 145(1) artikla.

<sup>174</sup> ERI-yleisasetus 1303/2013/EU 145(2) artikla.

<sup>175</sup> ERI-yleisasetus 1303/2013/EU 145(6) artikla.

<sup>176</sup> *Lacny* (2010), s. 132. ”Ei-nettomääräisten oikaisujen” kohdalla jäsenvaltio toimii kuten ERI-yleisasetuksen 1303/2013/EU 143(3) ja (4) artiklan mukaisissa tilanteissa, jolloin jäsenvaltio suorittaa tarvittavat rahoitusoikaisut itse, jonka jälkeen sen on mahdollista käyttää varat uudelleen toimintaohjelman sisällä.

<sup>177</sup> *Lacny* (2010), s. 133.

<sup>178</sup> *Craig – de Búrca* (2011), s. 38-39.

<sup>179</sup> *Lacny* (2010), s. 133.

muun muassa komission antamien säädösten laillisuutta voidaan SEUT 263 artiklan mukaan tutkia Euroopan unionin tuomioistuimen toimesta suosituksia, lausuntoja tai tarkoituksenaan kolmansille oikeusvaikutuksia luovia säädöksiä lukuun ottamatta. Jäsenvaltioiden ja unionin toimielinten on huomattavasti yksityisiä luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä helpompaa nostaa kumoamiskanne, sillä viimeksi mainittuja koskevat huomattavasti tiukemmat ehdot. Kanteen kohteena olevan säädöksen tulee olla ko. taholle osoitettu tai sen tulee koskea tätä suoraan ja erikseen, eikä kyseinen vaatimus pääsääntöisesti täyty helposti muun muassa siksi, että EU-tuomioistuin on oikeuskäytännössään käyttänyt hyvin kapeaa tulkintaa ”suoraan ja erikseen”-vaatimuksesta.<sup>180</sup> Jäsenvaltioiden ei tarvitse täyttää nimettyä vaatimusta säädöksen koskemisesta niitä suoraan ja erikseen, joskin rahoitusoikaisuja koskevien päätösten kohdalla tällä ei ole oikeastaan merkitystä, sillä ne on kohdistettu suoraan yksittäisille jäsenvaltioille. Aina ei kuitenkaan ole täysin selvää, ketä rahoitusoikaisupäätös koskee siinä määrin, että kyseinen taho voi nostaa kumoamiskanteen. Tapauksessa *Regione Puglia v. komissio*<sup>181</sup> Italian Puglian alueen viranomaiset nostivat kumoamiskanteen unionin yleisessä tuomioistuimessa Euroopan aluekehitysrahaston toimenpideohjelmaa Puglian alueella koskevan rahoitusoikaisupäätöksen kumoamiseksi. Komission rahoitusoikaisu perustui kantajana olevien Puglian viranomaisten rakennerahaston toimenpideohjelman hallinto- ja valvontajärjestelmissä todettuihin vakaviin puutteisiin, joten Puglian viranomaiset nostivat kumoamiskanteen.<sup>182</sup> Unionin yleinen tuomioistuin kuitenkin linjasi, että kannetta ei voida käsitellä ja komission rahoitusoikaisupäätöksen lainmukaisuutta arvioida, sillä vaatimus kyseisen kumoamiskanteen kohteena olevan päätöksen koskemisesta kantajaa suoraan ja erikseen ei toteutunut.<sup>183</sup> Kumoamiskanteen nostajana ei näin ollen voi olla edes se viranomainen, joka hallinnoi toimenpideohjelmaa ja sen maksuja, sillä komission rahoitusoikaisupäätös osoitetaan suoraan jäsenvaltioille, ei sen hallinto- ja valvontaviranomaisille tai toimenpideohjelmalle (joskin päätökset ovat toimenpideohjelmakohtaisia).

EU-tuomioistuimen linjaus on siis, että jäsenvaltio on rakennerahastojen ja koheesiorahaston rahoitusta koskevissa asioissa taho, joka voi aloittaa oikeusprosessin ja nostaa kumoamiskanteen tuomioistuimessa, ja että jäsenvaltion paikalliset tai alueelliset viranomaiset eivät sen sijaan ole tässä asemassa.<sup>184</sup>

---

<sup>180</sup> *Türk* (2009), s. 9.

<sup>181</sup> T-84/10 *Regione Puglia v. Commission européenne* (2011), ECLI:EU:T:2011:468.

<sup>182</sup> T-84/10 *Regione Puglia v. Commission européenne* (2011), kohta 3, ECLI:EU:T:2011:468.

<sup>183</sup> T-84/10 *Regione Puglia v. Commission européenne* (2011), kohdat 27, 53 ja 54, ECLI:EU:T:2011:468.

<sup>184</sup> *Caruso* (ELJ 6/2011), s. 825.

## 4 RAHOITUSOIKAISUJEN PERUSTEET

### 4.1 Rahoitusoikaisujen perusteet ERI-yleisasetuksessa ja varainhoitoasetuksessa

ERI-yleisasetuksen 85 artiklan mukaan rahoitusoikaisun tarkoitus on lähtökohtaisesti sulkea sovellettavan lainsäädännön vastaiset menot EU-rahoituksen ulkopuolelle. Sovellettavan lainsäädännön rikkomisen on 85 artiklan mukaan täytynyt vaikuttaa tai voida vaikuttaa vastuussa olevan elimen tekemään rahaston tukikohteeksi ottaman toimen valintaan tai siihen on huomattava riski, taikka sen on täytynyt vaikuttaa tai voida vaikuttaa EU-talousarviosta korvattavaksi ilmoitettujen menojen määrään tai siihen on huomattava riski. Edellä mainituista edellytyksistä siis vähintään toisen on täytyttävä, jotta rahoitusoikaisu voidaan tehdä. Asetuksen toiseen osaan sisältyvän 85 artiklan soveltamisalaan kuuluvat kaikki ERI-yleisasetuksen soveltamisalaan kuuluvat ERI-rahastot. ERI-yleisasetuksen 85 artiklan tavoin kaikkia rahastoja koskevan varainhoitoasetuksen 80 artiklan mukaan komissio tekee rahoitusoikaisut aiheettomasti maksettujen määrien ja niistä talousarvioon kohdistuvien vaikutusten perusteella ja ottaa oikaisusta päättäessään huomioon ”sovellettavan oikeuden rikkomisen ja talousarvioon kohdistuvien vaikutusten luonteen ja merkittävyyden myös silloin, kun on kyse hallinnointi- ja valvontajärjestelmien puutteesta”.

ERI-yleisasetuksen kolmanteen osaan sisältyvän ja näin ollen ainoastaan EAKR-, ESR- ja koheesiorahastoja koskevan 144 artiklan mukaan komissio voi tehdä rahoitusoikaisuja kolmella perusteella. 144(1)(a) artiklan mukaan rahoitusoikaisu voidaan ensinnäkin tehdä, mikäli rakennerahaston toimenpideohjelman hallinto- ja valvontajärjestelmän tehokkaassa toiminnassa on vakava puute, joka on vaarantanut ohjelmalle jo maksetun EU-rahoitusosuuden. Rahoitusoikaisun perusteena voi toisekseen 144(1)(b) artiklan mukaan olla se, että jäsenvaltio on laiminlyönyt sille ERI-yleisasetuksen 143 artiklan nojalla kuuluvan velvollisuuden tehdä oma rahoitusoikaisu toimenpideohjelmassa havaittujen sääntöjenvastaisuuksien johdosta. Kolmanneksi rahoitusoikaisun perusteena voivat ERI-yleisasetuksen 144(1)(c) artiklan mukaan olla maksatushakemukseen sisältyvät sääntöjenvastaiset menot, joita jäsenvaltio ei ole ajoissa oikaissut ennen komission rahoitusoikaisumenettelyn vireillepanoa.

## 4.2 Sääntöjenvastaisuuksien ja systeemisten sääntöjenvastaisuuksien arviointi

Rahoitusoikaisujen tarkoituksena on periä jäsenvaltioilta takaisin varoja peruuttamalla toimenpideohjelmalle myönnetyn EU-rahoitusosuus, jotta unionin rahoituksen ulkopuolelle voidaan sulkea menot, jotka ovat ”sovellettavan lainsäädännön vastaisia”. Komission rahoitusoikaisun tekeminen edellyttää siis aivan ensimmäiseksi sääntöjenvastaisuuden tai systeemisen sääntöjenvastaisuuden olemassaoloa eli sitä, että kyseessä on ”sovellettavan lainsäädännön rikkominen”. Rakennerahastojen toimenpideohjelmien toiminnassa havaitut yksittäiset tai systeemiset eli järjestelmälliset sääntöjenvastaisuudet ovat ERI-yleisasetuksen 144(1) artiklan mukaan peruste komission rahoitusoikaisuille. 144(2) artiklan mukaan komission tulee noudattaa suhteellisuusperiaatetta ja ottaa huomioon sääntöjenvastaisuuden luonne ja vakavuus sekä toimenpideohjelman hallinto- ja valvontajärjestelmien puutteiden laajuus ja taloudelliset vaikutukset määrätessään rahoitusoikaisuja. Komission tekemään rahoitusoikaisuun vaikuttaa siis se, onko oikaisun perusteena oleva sääntöjenvastaisuus luonteeltaan yksittäinen vai systeminen. Rahoitusoikaisujen perusteita tarkasteltaessa on kiinnitettävä ensinnäkin huomiota siihen, miten sääntöjenvastaisuus tulisi tässä yhteydessä määrittellä ja toisekseen rajanvetoon yksittäisten ja systeemisten sääntöjenvastaisuuksien välillä.

ERI-yleisasetuksen 2 artiklan 36)-alakohdan mukaan sääntöjenvastaisuudella tarkoitetaan 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. Sääntöjenvastaisuutena voidaan yleisesti ottaen pitää mitä tahansa sellaista unionin oikeuden rikkomista, jolla on tai voi olla haitallinen vaikutus unionin talousarvioon – varsinaisen taloudellisen vahingon syntyminen ei näin ollen ole edellytyksenä sääntöjenvastaisuuden toteutamiselle, sillä jo taloudellisen vahingon syntymisen mahdollisuutta voidaan pitää riittävänä perusteena.<sup>185</sup> Systemisellä sääntöjenvastaisuudella sen sijaan tarkoitetaan ERI-yleisasetuksen 2 artiklan 38)-alakohdan mukaan sellaista sääntöjenvastaisuutta, joka voi olla luonteeltaan toistuvaa ja jonka esiintyminen on ”erittäin todennäköistä” samankaltaisissa toimissa johtuen vakavasta puutteesta hallinto- ja valvontajärjestelmän tehokkaassa toiminnassa, mukaan lukien rakennerahastoja koskevan

---

<sup>185</sup> *Lacny* (2010), s. 117.

sääntelyn mukaisten asiaankuuluvien menettelyjen käyttöönoton laiminlyönti. Sääntöjenvastaisuudella tarkoitetaan siis sellaista toimea, joka aiheuttaa tai mahdollisesti aiheuttaa vahinkoa Euroopan unionin talousarviolle perusteettoman menoerän vuoksi, ja systeeminen sääntöjenvastaisuus taas viittaa toistuviin sääntöjenvastaisuuksiin, joiden syyt eivät yksittäisten sääntöjenvastaisuuksien tavoin liity yksittäisiin laiminlyönteihin vaan hallinto- ja valvontajärjestelmien tehokkaan toiminnan puutteisiin.

Tapauksessa *Saksa v. komissio* (2012)<sup>186</sup> oli kyse sekä yksittäisistä että systeemisistä sääntöjenvastaisuuksista, joita komissio ja Euroopan tilintarkastustuomioistuin tarkastuksissaan havaitsivat ja joiden johdosta Saksan Thüringen osavaltiossa toteutetulle EAKR-toimintaohjelmalle tehtiin rahoitusoikaisu.<sup>187</sup> Tapauksessa unionin yleinen tuomioistuin toteasi, että ”se seikka, että kansallisilla viranomaisilla on keskeinen asema rakennerahastojen täytäntöönpanossa, puhuu sääntöjenvastaisuuden käsitteen laajan tulkinnan puolesta”. Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan esimerkiksi kansallisten viranomaisten tekemiä (hallinnollisia) virheitä on pidettävä sääntöjenvastaisuutena, sillä moitteettoman varainhoidon periaatteen ja vilpittömän yhteistyön periaatteen johdosta jäsenvaltioilla ei voi olla asiaa koskevaa immuniteettia.<sup>188</sup>

Yksittäisten sääntöjenvastaisuuksien tulisi johtaa yksittäisiin rahoitusoikaisuihin, joihin usein on mahdollista määrittää tarkka rahamäärä eikä kiinteätä tai ekstrapoloitua oikaisua tällöin voida käyttää.<sup>189</sup> Komission harkintavalta rahoitusoikaisun määrän ja tyyppin suhteen on näin ollen yksittäisten sääntöjenvastaisuuksien tapauksissa rajoitetumpi. Toisin sanoen se,

<sup>186</sup> T-265/08 *Saksa v. komissio* (2012), kok. 2012, ECLI:EU:T:2012:434. Myöhemmin kumottu komission tekemän määräaikoihin liittyvän virheen vuoksi: ks. yhdistetyt asiat C-549/12 P ja C-54/13 P *Saksa v. komissio*, ECLI:EU:C:2015:412.

<sup>187</sup> Huomautettakoon, että kyseisessä tapauksessa on kyse ohjelmakauden 1994–1999 toimenpideohjelmaan kohdistuneista rahoituskorjauksista, joista tässä yhteydessä selkeyden vuoksi tarkoitetaan nykyisenkaltaisia rahoitusoikaisuja. Kuitenkin, toisin kuin nykyisessä ERI-yleisasetuksessa, asetuksen 4253/88/EY rahoituskorjauksia koskevassa 24 artiklassa ei erikseen säädetty hallinnollisista virheistä eli hallinto- ja valvontajärjestelmien puutteista rahoitusoikaisun perusteena, vaikka unionin yleinen tuomioistuin niitä tapauksessa päätyi myös pitämään sääntöjenvastaisuuksina. T-265/08 *Saksa v. komissio* (2012), kohta 39, ECLI:EU:T:2012:434.

<sup>188</sup> T-265/08 *Saksa v. komissio* (2012), kohta 40, ECLI:EU:T:2012:434. Tapauksessa oli tältä osin kyse etenkin siitä, voidaanko hallintoelimen virhettä pitää sääntöjenvastaisuuksien määritelmässä esiintyvänä ”taloudellisen toimijan” rikkomuksena. Myöhemmin kumottu komission tekemän määräaikoihin liittyvän virheen vuoksi: ks. yhdistetyt asiat C-549/12 P ja C-54/13 P *Saksa v. komissio*, ECLI:EU:C:2015:412.

<sup>189</sup> ERI-yleisasetus 1303/2013/EU 144(1) artikla: ”Jos rahastoista tai Euroopan meri- ja kalatalousrahastosta veloitettujen sääntöjenvastaisten menojen tarkka laskeminen ei ole mahdollista, komissio soveltaa kiinteämääräistä tai ekstrapoloitua rahoitusoikaisua”. Näin ollen yksittäisissä tapauksissa, joissa sääntöjenvastaisen menojen tarkkaa määrää on mahdollista laskea, ei voida käyttää ekstrapoloitua tai kiinteämääräistä oikaisua.



pidetäänkö havaittuja sääntöjenvastaisuuksia systeemisinä vai ei-systeemisinä, vaikuttaa hyvin merkittävästi siihen, millaisia rahoitusoikaisuja komissio voi tai sen tulisi toteuttaa ja tästä syystä rajanvetoon mainittujen sääntöjenvastaisuuksien tyyppien välillä on syytä kiinnittää huomiota.

### 4.3 Jäsenvaltion rahoitusoikaisun tekemättä jättäminen

Kuten aiemmin on todettu, jäsenvaltioilla on toissijaisuusperiaatteen mukainen ensisijainen ERI-yleisasetuksen 143 artiklan mukainen velvollisuus korjata sääntöjenvastaisuudet ja tehdä tarvittavat rahoitusoikaisut maksatushakemukseen sisältyvien menojen lainmukaisuuden varmistamiseksi.<sup>190</sup> ERI-yleisasetuksen 144(1)(b) artiklan mukaan 143 artiklan mukaisen rahoitusoikaisun tekemättä jättäminen voi olla peruste sille, että komissio tekee toimenpideohjelmia koskevan jäsenvaltioon kohdistuvan rahoitusoikaisun. Komission tekemät rahoitusoikaisut ovat nettomääräisiä rahoitusoikaisuja (tai ”netto-oikaisu”), mikä tarkoittaa sitä, että kyseiset takaisinperittävät varat on palautettava unionin talousarvioon eikä niitä voida uudelleenohjata toisiin hankkeisiin saman toimenpideohjelman sisällä. Mikäli jäsenvaltio toteuttaa 143 artiklassa säädettyjen velvoitteiden mukaisesti rahoitusoikaisun, kyseessä on ”ei-netto-oikaisu” ja varat on mahdollista allokoida uudelleen toimenpideohjelman sisällä.<sup>191</sup>

Tässä yhteydessä ei ole aihetta tarkemmin eritellä niitä edellytyksiä, joiden nojalla jäsenvaltiot voivat tai niillä on velvollisuus tehdä omia rahoitusoikaisuja, sillä tutkielman kysymyksenasettelun kannalta on olennaista keskittyä arvioimaan komission tekemien rahoitusoikaisujen perusteita. Komission rahoitusoikaisujen perusteiden arvioinnin kannalta on kuitenkin merkitystä sillä, millaisia oikaisuja jäsenvaltioiden tulisi tehdä ja etenkin sillä, milloin voidaan katsoa jäsenvaltioiden laiminlyöneen velvollisuutensa suorittaa oikaisu.

Jäsenvaltioilla on siis ERI-yleisasetuksen 143 artiklan mukainen ensisijainen vastuu rahoitusoikaisujen tekemisestä. Kuitenkin silloin, kun on kyse jäsenvaltion hallinto- ja valvontajärjestelmien puutteista, luottamus jäsenvaltion viranomaisten kykyyn havaita ja korjata

<sup>190</sup> ERI-yleisasetuksen 144(1) artiklan mukaisia rahoitusoikaisun perusteita käsitellään tässä ko. säännökseen nähden osin käänteisessä järjestyksessä, sillä ensin tarkastellaan jäsenvaltion rahoitusoikaisun laiminlyöntiä (144(1)(b) artikla), sitten sääntöjenvastaisia menoja (144(1)(c) artikla) ja viimeiseksi hallinto- ja valvontajärjestelmien vakavia puutteita (144(1)(a) artikla).

<sup>191</sup> *Lacny* (2010), s. 132.

sääntöjenvastaisuudet saattaa olla kyseisten puutteiden vuoksi horjunut. Toisaalta voidaan esittää myös kysymys siitä, milloin jäsenvaltion rahoitusoikaisun tekemisen laiminlyönti tai jatkuvat laiminlyönnit johtavat siihen, että kyseessä voidaan katsoa olevan järjestelmien vakava puute? Toisin sanoen rajanveto ERI-yleisasetuksen 144(1)(a) ja (b) artiklojen soveltamisen välillä ei liene aina täysin selvä. Tässä yhteydessä merkitystä on toki jälleen sillä, miten ”vakavat puutteet” tulisi määritellä. Ainakin yksittäiset rahoitusoikaisun tekemisen laiminlyönnit jäsenvaltion toimesta kuulunevat pikemmin 144(1)(b) artiklan kuin 144(1)(a) artiklan soveltamisalaan.

Luottamus jäsenvaltion viranomaisten kykyyn havaita ja korjata sääntöjenvastaisuudet voi siis horjua johtuen järjestelmien puutteista. Tällöin jäsenvaltion toteuttama 143 artiklan mukainen rahoitusoikaisu (eli sääntöjenvastaisuuksien korjaaminen ennen komission toimenpiteitä) ei välttämättä johda siihen, ettei myös komission rahoitusoikaisu olisi tilanteessa silti perusteltu. Tapauksessa *Kreikka v. komissio*<sup>192</sup> Kreikan viranomaiset olivat tehneet rahoitusoikaisuja, jotka liittyivät (komission myös havaitsemiin) laiminlyönteihin tietyissä toimintaohjelmissa. Kreikka piti tällä perusteella komission soveltamaa kiinteätä oikaisuprosenttia (25 %) ja rahoitusoikaisun määrää kohtuuttomana. Unionin yleinen tuomioistuin huomautti, että koska Kreikan EAKR-toimintaohjelmassa havaitut sääntöjenvastaisuudet aiheuttivat hallinto- ja valvontajärjestelmien vakavia puutteita, ei Kreikan viranomaisten tekemää oikaisua voida pitää perusteena komission oikaisun tekemättä jättämiselle.<sup>193</sup>

#### 4.4 Petosten torjunta

SEUT 325(1) artiklan mukaan unioni ja jäsenvaltiot suojaavat unionin taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä ja muulta laittomalta toiminnalta. Jäsenvaltioiden tulee SEUT 325(2) artiklan mukaan toteuttaa unionin etuja petolliselta menettelyltä suojellakseen samat toimenpiteet kuin ne toteuttavat omia etuja suojatakseen. ERI-yleisasetuksen 72 artiklan mukaan jäsenvaltion toimenpideohjelmien hallinto- ja valvontajärjestelmien toimintaan tulee sisältyä sääntöjenvastaisuuksien, myös petosten, ehkäisy, toteaminen ja oikaisu ja aiheettomasti maksettujen summien takaisinperintä. Mikäli jäsenvaltio havaitsee petoksia, sen on

<sup>192</sup> T-81/09 *République hellénique v. Commission européenne*, ECLI:EU:T:2011:366.

<sup>193</sup> Unionin yleinen tuomioistuin piti Kreikan tekemää oikaisua rahamäärällisesti myös liian pienenä em. seikoista johtuen. T-81/09 *République hellénique v. Commission européenne*, kohdat 61 ja 62, ECLI:EU:T:2011:366.

ERI-yleisasetuksen 122 artiklan mukaan ilmoitettava komissiolle tekemistään korjaustoimenpiteistä: tämä koskee jäsenvaltion ERI-yleisasetuksen 143 artiklan mukaan tekemiä rahoitusoikaisuja, jonka tekemisen laiminlyönnistä taas voi 144 artiklan perusteella seurata komission rahoitusoikaisu. Jäsenvaltion rakennerahaston toimenpideohjelmalle nimeämän hallintoviranomaisen on otettava käyttöön ERI-yleisasetuksen 125(4) artiklan mukaan toimenpideohjelman varainhoidon ja valvonnan osana ottaa käyttöön riskit huomioiden ”tehokkaita ja oikeasuhteisia petostentorjuntatoimenpiteitä”.

Oikeasuhteisten petostentorjuntatoimenpiteiden tehokkaan toteutumisen varmistaminen kuuluu siis toimenpideohjelmalle nimetyille jäsenvaltion hallintoviranomaiselle asetettuihin keskeisiin vaatimuksiin. Petostentorjuntatoimenpiteiden laiminlyönti ei kuitenkaan komission delegoidun asetuksen mukaan ole ERI-yleisasetuksen 144(1)(a) artiklan tarkoitettu ”vakava puute hallinto- ja valvontajärjestelmässä”, jos se esiintyy yksinään ilman muita havaittuja puutteita ko. järjestelmässä ja se ei ole vakavuudeltaan komission luokituksessa (asteikolla 1-4) luokkaa 3 tai 4. Toisin sanoen jossain toisessa hallintoviranomaisen toiminta-alueessa tulisi myös havaita 3. tai 4. luokan puute, jotta petostentorjunnan laiminlyönti voitaisiin lukea hallinto- ja valvontajärjestelmän vakavaksi puutteeksi. ERI-yleisasetuksessa mainittujen rahoitusoikaisun perusteiden osalta kuitenkin 144(1)(b) voi tulla tässä yhteydessä sovellettavaksi: jos jäsenvaltio nimittäin on laiminlyönyt 143 artiklan mukaisen oman rahoitusoikaisun havaitsemiensa petosten tai sääntöjenvastaisuuksien korjaamiseksi, tämä voisi yksinään olla riittävä peruste komission rahoitusoikaisun tekemiselle.<sup>194</sup>

Euroopan petostentorjuntavirasto OLAF:n tehtävä on suojella unionin taloudellisia intressejä petollisilta menettelyiltä, joskin sillä ei ole valtuuksia nostaa tarvittavia kanteita. OLAF raportoi sen sijaan jäsenvaltioille havaitsemistaan petoksista ja jättää asiaan puuttumisen jäsenvaltion vastuulle: toisaalta jäsenvaltion kyvyttömyys toteuttaa tarvittavat toimenpiteet tällaisissa tapauksissa merkitsevät jälleen 143 artiklan vaatimuksen jäsenvaltion omista rahoitusoikaisuista laiminlyöntiä.<sup>195</sup>

---

<sup>194</sup> Komission delegoidun asetuksen 480/2014 30 ja 31 artikla sekä liite IV.

<sup>195</sup> OLAF > About us > What we do.

## 4.5 Jäsenvaltion hallinto- ja valvontajärjestelmien vakavien puutteiden arviointi

### 4.5.1 ERI-yleisasetuksen ja komission delegoidun asetuksen määritelmät vakavista puutteista

ERI-yleisasetuksen 144(1) artiklan mukaan komission tulee rahoitusoikaisuja tehdessään noudattaa 144(2) artiklan mukaan suhteellisuusperiaatetta ja huomioida sääntöjenvastaisuuden luonne ja vakavuus sekä kyseisessä toimenpideohjelmassa havaittujen hallinto- ja valvontajärjestelmien puutteiden laajuus ja taloudelliset vaikutukset. ERI-yleisasetuksen 144(6) artiklassa myös annetaan komissiolle valta antaa delegoitu säädös koskien muun muassa jäsenvaltion hallinto- ja valvontajärjestelmien tehokkaan toiminnan vakavien puutteiden määrittämistä.

Rakennerahaston toimenpideohjelman hallinto- ja valvontajärjestelmän tehokkaan toiminnan vakava puute, joka on vaarantanut toimenpideohjelmalle jo maksetun unionin rahoitusosuuden, on ERI-yleisasetuksen 144(1)(a) artiklan mukaan peruste sille, että komissio voi tehdä 85 artiklan mukaisen rahoitusoikaisun ja peruuttaa toimenpideohjelmalle myönnetyn unionin rahoitusosuuden kokonaan tai osittain. ”Oikeusvarmuuden turvaamiseksi” on katsottu, että ”vakava puute hallinto- ja valvontajärjestelmän tehokkaassa toiminnassa” on syytä komission toimesta määritellä tarkemmin kuin ERI-yleisasetuksessa on määritetty.<sup>196</sup> ERI-yleisasetuksen 2 artiklan 39)-alakohdassa todetaan, että vakavalla puutteella hallinto- ja valvontajärjestelmän tehokkaassa toiminnassa tarkoitetaan ”puutetta, jonka korjaamiseksi järjestelmään on tehtävä huomattavia parannuksia, joista aiheutuu rahastoille sekä Euroopan meri- ja kalatalousrahastolle merkittävä sääntöjenvastaisuuksien riski ja jonka olemassaolo on ristiriidassa hallinto- ja valvontajärjestelmän toimintaa koskevan ja huomautuksia sisältämättömän tarkastuskertomuksen kanssa”.

Komission delegoidun asetuksen 480/2014 30 artiklan mukaan komissio perustaa hallinto- ja valvontajärjestelmien tehokkaasta toiminnasta tekemänsä arvioinnin toimien tarkastusten tuloksiin. Tämän 30 artiklan mukaisen arvioinnin on katettava ohjelman sisäinen valvontaympäristö, hallinto- ja todentamisviranomaisten harjoittama hallinto- ja valvontatoiminta sekä seuranta, tarkastusviranomaisen harjoittama valvontatoiminta ja delegoidun asetuksen

<sup>196</sup> Komission delegoitu asetus 2014/480/EU, johdanto-osan kohta 34.

liitteen IV taulukon 1 vahvistettujen keskeisten vaatimusten noudattaminen. Kyseisten liitteen IV vaatimusten täyttymistä arvioidaan delegoidun asetuksen liitteen IV taulukossa 2 vahvistettujen luokkien perusteella. Delegoidun asetuksen 31 artiklan mukaan rahoitusoikaisuja on sovellettava koko toimenpideohjelmaan tai sen osaan, jos komissio havaitsee yhden tai useampia vakavia puutteita hallinto- ja valvontajärjestelmän toiminnassa. Jos komissio havaitsee systeemisiä sääntöjenvastaisuuksia, joiden perusteella voidaan laskea tarkemmin unionin talousarvioon kohdistuva riski, ekstrapoloituja rahoitusoikaisuja on sovellettava koko toimenpideohjelmaan tai sen osaan.

Komission delegoidun asetuksen 31(3) artiklan mukaan hallinto- ja valvontajärjestelmän vakavien puutteiden ollessa niin merkittäviä, yleisiä tai laaja-alaisia, että ne haittaavat koko järjestelmän toimintaa ja vaarantavat kaikkien kyseisten menojen laillisuuden ja asianmukaisuuden, on rahoitusoikaisussa sovellettava 100 prosentin kiinteää prosenttiosuutta. Kyse on tällöin kiinteistä rahoitusoikaisuksista. Jos taas hallinto- ja valvontajärjestelmän vakavat puutteet ovat niin yleisiä tai laaja-alaisia, että ne haittaavat erittäin vakavasti järjestelmän toimintaa ja vaarantavat erittäin suurelta osin kyseisten menojen laillisuuden ja asianmukaisuuden, on sovellettava 25 prosentin kiinteää prosenttiosuutta. Jos järjestelmän vakavat puutteet johtuvat siitä, että se ei toimi täysipainoisesti tai toimii niin heikosti tai epäsäännöllisesti, että se vaarantaa suurelta osin kyseisten menojen laillisuuden ja asianmukaisuuden, on sovellettava 10 prosentin kiinteää prosenttiosuutta. Jos hallinto- ja valvontajärjestelmän vakavat puutteet johtuvat siitä, että järjestelmä ei toimi johdonmukaisesti, mikä vaarantaa olennaiselta osin kyseisten menojen laillisuuden ja asianmukaisuuden, komission on sovellettava oikaisussa 5 prosentin kiinteää prosenttiosuutta. Kuitenkin delegoidun asetuksen 31(4) artiklan mukaan kiinteän prosenttiosuuden soveltamisen ollessa tapauksessa kohtuutonta, on rahoitusoikaisun tasoa alennettava – toisin sanoen komission on otettava huomioon suhteellisuusperiaatteen soveltaminen kiinteämääräisen rahoitusoikaisun yhteydessä. Rahoitusoikaisun tasoa voidaan toisaalta kyseisen säännöksen mukaan myös korottaa, jos asiasta vastaavat viranomaiset ovat laiminlyöneet riittävien korjaavien toimenpiteiden toteuttamisen aiemman rahoitusoikaisun jälkeen ja sama vakava puute havaitaan uudelleen seuraavana tilivuonna.

Komission delegoidun asetuksen liitteessä IV vahvistetaan lisäksi neljä ryhmää, joiden perusteella hallinto- ja valvontajärjestelmien puutteiden vakavuutta arvioidaan. Ryhmä 1 tarkoittaa hyvin toimivaa järjestelmää, johon tarvitaan vain pieniä parannuksia tai ei parannuk-

sia lainkaan. Ryhmä 2 tarkoittaa myös hyvää toimivuutta, mutta joitain parannuksia tarvitaan. Ryhmät 3 ja 4 sen sijaan ovat 30 artiklan mukaan niitä, joiden kohdalla rahoitusoikaisuja voidaan määrätä. Ryhmän 3 järjestelmät toimivat osittain, mutta huomattavia parannuksia tarvitaan ja ryhmä 4 taas tarkoittaa sitä, että järjestelmä ei toimi olennaisilta osin.

Komission delegoidussa asetuksessa on myös samassa liitteessä IV määritelty 18 keskeistä vaatimusta hallinto- ja valvontajärjestelmille. Osa vaatimuksista koskee hallintoviranomaista (vaatimukset 1-8), osa todentamisviranomaista (9-13) ja osa tarkastusviranomaista (14-18). Painoarvoltaan tärkeimpiä ovat vaatimukset 2 (toimien asianmukainen valinta), 4 (riittävät hallinnon varmennukset), 5 (tehokas järjestelmä, jolla varmistetaan, että kaikki menot ja tarkastuksia koskevat asiakirjat säilytetään riittävän jäljitysketjun turvaamiseksi), 13 (asianmukainen menettely vuotuisen tilinpäätöksen laatimiseksi ja tilinpäätöksen täydellisyys, oikeellisuus ja totuudenmukaisuuden todentamiseksi), 15 (riittävät järjestelmätarkastukset), 16 (riittävät toimien tarkastukset) ja 18 (riittävät menettelyt luotettavan tarkastuslausunnon antamiseksi ja vuotuisen tarkastuskertomuksen laatimiseksi). Jotta komissio voisi ryhtyä toimenpiteisiin rahoitusoikaisuun toteuttamiseksi, vähintään yhden painoarvoltaan tärkeimmistä vaatimuksista olisi oltava puutteiltaan ryhmiin 3-4 kuuluvaa tai vaihtoehtoisesti vähintään kahden tai useamman muun painoarvoltaan vähäisemmän vaatimuksen ryhmiin 3-4 kuuluvia.

Komissio on siis joiltain osin määritellyt melko seikkaperäisesti delegoidussa asetuksessa, mitä yksittäisiä hallinto-, todentamis- ja tarkastusviranomaisten tehtävien laiminlyöntejä voidaan pitää vakavina puutteina hallinto- ja valvontajärjestelmissä. Toisaalta kyseisten tehtävien tarkempia vaatimuksia tai mahdollisia puutteita ei pääsääntöisesti ole määritelty kovinkaan täsmällisesti, vaan useimmissa kohdissa viitataan vain esimerkiksi riittäviin toimien tarkastuksiin tai *asianmukaiseen* menettelyyn. Ainoastaan muutamissa kohdissa vaatimusten määrittely on hieman spesifimpi: esimerkiksi kohdassa 5 riittävä jäljitysketju on määritelty sellaiseksi, että kaikki menot ja tarkastuksia koskevat asiakirjat säilytetään ”tehokkaan järjestelmän” avulla. Kuitenkin suurimmasta osasta järjestelmille asetetuista vaatimuksista merkityssisältö ei käy varsinaisesti ilmi komission määrittelyistä, vaan riittävien ja asianmukaisten toimien merkityssisältö lienee hahmotettavissa muun rakennerahastoja, unionin talousarvion soveltamista sekä hallinto- ja valvontajärjestelmiä koskevan sääntelyn sekä oikeuskäytännön avulla. Esimerkiksi myös kohdan 7 vaatimus ”oikeasuhteisten petostentorijuntatoimenpiteiden tehokkaasta toteutuksesta” on melko tulkinnanvarainen ja sen tulkinta

pohjautunee SEUT 325 artiklaan unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta. Toisekseen komission delegoidun asetuksen luettelossa hallinto- ja valvontajärjestelmien puutteista ei puututa lainkaan esimerkiksi systeemisten sääntöjenvastaisuuksien toteamisen merkitykseen järjestelmien vakavien puutteiden määrittelyssä. Sen sijaan oikeuskäytännön perusteella voidaan katsoa, että systeemisten sääntöjenvastaisuuksien toteaminen on suhteessa siihen, milloin jäsenvaltion hallinto- ja valvontajärjestelmissä voidaan katsoa olevan juuri sellaisia vakavia puutteita, jotka muodostavat perustan rahoitusoikaisulle ja erityisesti kiinteälle tai ekstrapoloidulle oikaisulle.

#### *4.5.2 Vakavat puutteet ja systeemiset sääntöjenvastaisuudet*

Jäsenvaltion hallinto- ja valvontajärjestelmien puutteiden määrittelyyn ERI-yleisasetuksen 144(1)(a) artiklan mukaisiksi vakaviksi puutteiksi voi siis olla perusteena jokin komission delegoidun asetuksen liitteessä mainituista puutteista hallinto-, todentamis- tai tarkastamisviranomaisen toiminnassa. Euroopan unionin tuomioistuimella on kuitenkin ollut rakennerahastoihin liittyvissä asioissa, mukana lukien rahoitusoikaisuissa ja niiden perusteiden oikeudellisessa arvioinnissa, merkittävä rooli.<sup>197</sup> Delegoidun asetuksen 30(1) artiklassa todetaan, että komissio ”perustaa hallinto- ja valvontajärjestelmien tehokkaasta toiminnasta tekemänsä arvioinnin kaikkien saatavilla olevien järjestelmätarkastusten, mukaan lukien vastaavuustestit, ja toimien tarkastusten tuloksiin”. Lisäksi 30(2) artiklassa todetaan, että edellä eritellyt liitteen IV määritelmät vakavista puutteista ovat hallinto- ja valvontajärjestelmän ”tehokkaan toiminnan vakavien puutteiden pääasiallisia tyyppejä”, joten komission delegoidun asetuksen listaa ei voitane pitää täysin tyhjentävänä. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella on kuitenkin mahdollista tunnistaa myös muita tekijöitä, joilla on merkitystä sen kannalta, voidaanko jäsenvaltion hallinto- ja valvontajärjestelmien puutteita pitää sellaisina vakavina puutteina, jotka voivat olla peruste rahoitusoikaisulle.

Tapauksessa *Luxemburg v. komissio*<sup>198</sup> ESR-toimintaohjelmaa koskevat rahoitusoikaisut perustuivat Luxemburgin hallinto- ja valvontajärjestelmien puutteisiin, jotka koskivat viranomaisten tehtävien erottamista, hallintoviranomaisen tarkastuksia, maksuviranomaisen me-

<sup>197</sup> Ks. *Craig* (2012), s. 103.

<sup>198</sup> T-549/08 *Luxemburg v. komissio* (2010), kok. II-02477.

noilmoitusten todentamista ja jäljitysketjua. Kyse oli siis pitkälti komission delegoidun asetuksen liitteessä IV erittelemistä viranomaisten tehtävien vaatimuksista ja niissä ilmenevistä puutteista. Komissio ei kuitenkaan rahoitusoikaisuja koskevassa päätöksessään unionin yleisen tuomioistuimen mukaan erityisesti korostanut viranomaisten suorittamissa tarkastuksissa todettuja väärinkäytöksiä, vaan viranomaisiin kohdistuvan luottamuksen puutetta johtuen muun muassa viranomaisten tehtävien eriyttämisen laiminlyönnistä, mitä päätelmää unionin tuomioistuin piti tässä yhteydessä hyväksyttävänä.<sup>199</sup> Lisäksi komissio oli tarkastusten suorittamisen jälkeen Luxemburgin viranomaisille osoitetussa kirjeessään huomauttanut, että jäsenvaltion tulee noudattaa ”hyvän hallinnon periaatteita, erityisesti moitteettoman varainhoidon periaatetta, ja otettava huomioon yhteisöjen tulo- ja menoarviolle koituvat riskit”. Unionin yleinen tuomioistuin totesi pitävänsä moitteettoman varainhoidon periaatteen noudattamista varsin keskeisenä rakennerahastojen täytäntöönpanossa ja piti Luxemburgin viranomaisten laiminlyöntejä sellaisina ”hallinto- ja valvontajärjestelmien vakavina puutteina, jotka saattavat johtaa järjestelmällisiin väärinkäytöksiin”.<sup>200</sup>

Edellä eriteltyjen komission delegoidun asetuksen hallinto-, todentamis- ja tarkastamisviranomaisten tehtävissä todetut laiminlyönnit sekä toisaalta systeemiset tai järjestelmälliset sääntöjenvastaisuudet ja sitä kautta todetut vakavat puutteet linkittyvät usein yhteen, mutta eivät välttämättä aina ole päällekkäisiä. Näin ollen ”hallinto- ja valvontajärjestelmien vakavia puutteita” voidaan käytännössä tässä yhteydessä tarkastella kahdesta näkökulmasta. Ensinnäkin käsitettä voidaan tarkastella delegoidun asetuksen lailla keskittyen tarkastelemaan jäsenvaltion hallinto-, tarkastus- ja todentamisviranomaisille eriteltyjä tehtäviä ja niissä mahdollisesti ilmeneviä puutteita. Toisaalta ”vakavia puutteita” on mahdollista tarkastella myös osana sitä laajempaa kokonaisuutta, jonka jäsenvaltioiden velvollisuudet EU-talousarvion toteuttamisessa ja rakennerahastojen toimeenpanossa muodostavat. Jälkimmäisestä on kyse etenkin niissä tapauksissa, joissa jäsenvaltion rakennerahasto-ohjelman hallintointia tarkastellaan moitteettoman varainhoidon, vilpittömän yhteistyön, unionin taloudellisten etujen riittävän suojaamisen tai muiden yleisesti jäsenvaltioiden EU-varainhoitoon ja -hallintoon liittyvien velvoitteiden nojalla. Toisin sanoen hallinto- ja valvontajärjestelmien vakavien puutteiden arviointia rahoitusoikaisun perusteena ei liene perusteltua rajoittaa koskemaan vain komission delegoidun asetuksen toimintaohjelmien nimettyjä viranomaisia

<sup>199</sup> T-549/08 *Luxemburg v. komissio* (2010), kok. II-02477, kohdat 53 ja 54.

<sup>200</sup> T-549/08 *Luxemburg v. komissio* (2010), kok. II-02477, kohdat 21–25.



koskevia puutteita, vaan käsitettä on tarkasteltava siinä laajemmassa kontekstissa, johon EU-talousarvion toteuttaminen jäsenvaltioissa sijoittuu.

Systeemisten sääntöjenvastaisuuksien havaitseminen komission toimesta johtaa siis siihen, että rahastoja koskevien toimenpideohjelmien hallinto- ja valvontajärjestelmien toimivuus voidaan osittain tai kokonaan kyseenalaistaa, mikä voi johtaa rahoitusoikaisuun 144(1)(a) artiklan perusteella. Koska systeeminen sääntöjenvastaisuus johtaa useammin ekstrapoloituun tai kiinteään oikaisuun, voidaan todeta, että 144(1)(a) artiklan perusteella tehtyihin oikaisuihin voidaan useammin soveltaa ekstrapoloituja tai kiinteitä oikaisuja kuin 144(1)(b) tai (c) artiklan perusteella määrättyihin oikaisuihin.

#### **4.6 Taloudellinen vahinko tai sen mahdollisuus sääntöjenvastaisuuden toteamisen ja rahoitusoikaisun määräämisen edellytyksenä**

ERI-yleisasetuksen 85 artiklan mukaan sovellettavan lainsäädännön rikkominen voi johtaa komission tekemään rahoitusoikaisuun vain, jos (1) rikkominen on vaikuttanut tai voinut vaikuttaa rahaston tukikohteeksi otetun toimen valintaan tai (2) rikkominen on vaikuttanut tai voinut vaikuttaa EU-talousarviosta korvattavaksi ilmoitettujen menojen määrään. Toisin sanoen rahoitusoikaisun toteuttamiseksi jäsenvaltion hallinto- ja valvontajärjestelmien vakavien puutteiden tulisi johtaa joko tukikohteen valinnassa tapahtuneisiin virheisiin tai taloudelliseen vahinkoon EU-talousarviolle. ERI-yleisasetuksen 144(1) artiklan mukaan mikäli ”veloitettujen sääntöjenvastaisten menojen tarkka laskeminen ei ole mahdollista, komissio soveltaa kiinteämääräistä tai ekstrapoloitua rahoitusoikaisua”. Sekä kiinteämääräisten että ekstrapoloitujen rahoitusoikaisujen kohdalla komission tulee kuitenkin pyrkiä laskemaan unionin talousarvioon kohdistuva riski ja toteuttamaan oikaisut sen perusteella, minkä suuruinen tappioriski on kyseessä.<sup>201</sup>

Kuten todettua, komission tekemän oikaisun perusteita voivat 144 artiklan mukaan olla vakavat puutteet jäsenvaltion hallinto- ja valvontajärjestelmissä, jäsenvaltion oman rahoitusoikaisun tekemisen laiminlyönti tai sääntöjenvastaiset menot maksatushakemuksessa. Jälkimmäiset kaksi perustetta liittyvät melko suoraan talousarviovaikutukseen: jäsenvaltion teke-

---

<sup>201</sup> Komission delegoitu asetus 2014/480/EU, 31(1) ja (2) artiklat.

mättä jättämä rahoitusoikaisu tarkoittaa, että tiettyjen summien takaisinperintä toimenpideohjelmaan on laiminlyöty. Sääntöjenvastaiset menot menoilmoituksessa taas tarkoittavat perusteettomia maksueriä EU-talousarviosta. Sen sijaan hallinto- ja valvontajärjestelmien vakavien puutteiden osalta herää kysymys siitä, voidaanko hallinnon ja valvonnan laiminlyönnin johdosta tehdä rahoitusoikaisuja, ellei ole mahdollista näyttää toteen vähintään jonkinlaista konkreettista unionin talousarvioon kohdistuvaa taloudellista riskiä? ERIyleisasetuksen 2 artiklan 39)-alakohdan mukaan sääntöjenvastaisuudella tarkoitetaan mitä tahansa sovellettavan lainsäädännön rikkomista, joka tuottaa tai voisi tuottaa vahinkoa unionin talousarviolle perusteettoman menoerän vuoksi. Säännöksen sanamuodon voisi katsoa viittaavan siihen, että täysin vailla EU-talousarvioon kohdistuvaa taloudellista vahinkoa tai sen riskiä olevaa laiminlyöntiä ei olisi pidettävä sellaisena sääntöjenvastaisuutena, jota voidaan pitää rahoitusoikaisun perusteena.

Tapauksessa *Irlanti v. komissio*<sup>202</sup> unionin tuomioistuin arvioi komission rahoitusoikaisupäätöstä, joka koski Euroopan sosiaalirahaston toimintaohjelmaa Irlannissa. Irlannin toimenpideohjelmaan nimeämien viranomaisten toiminnassa todettiin kolmenlaisia sääntöjenvastaisuuksia, jotka liittyivät kansallisen rahoituksen määrän määrittelyyn ja ilmoittamiseen sekä jäljitysketjun muuttumiseen niin, ettei kulujen ja rahoitushakemuksen vastaavuutta voitu arvioida. Irlannin mukaan kyseiset havaitut sääntöjenvastaisuudet eivät johtaneet aiheuttamaan tai liialliseen yhteisön rahoitukseen ja viranomaisten suorittamien tarkastusten perusteella rahoitushakemukset vastasivat tukikelpoisia kuluja, jotka riittivät korjaamaan jäljitysketjun muutokset.<sup>203</sup>

Komissio teki rahoitusoikaisun mainittujen sääntöjenvastaisuuksien johdosta. Irlanti ei hallinnollisen menettelyn tai oikeudenkäynnin yhteydessä kiistänyt sääntöjenvastaisuuksia tai sitä, että ne ovat olleet systemaattisia.<sup>204</sup> Sen sijaan Irlanti piti sääntöjenvastaisuuksia puhtaina teknisinä menettelyvirheinä, joilla ei ollut vaikutusta yhteisön talousarvioon.<sup>205</sup> Julkisasiamies Tizzanon ratkaisuehdotuksessa todetaan, että kyse on komission virheettömästi toteamista systemaattisista laiminlyönneistä, jota toteamusta Irlannin viranomaiset eivät ole kiistäneet.<sup>206</sup> Kysymys rahoitusoikaisujen oikeellisuudesta liittyy käsiteltävässä tapauksessa

<sup>202</sup> C-199/03 *Irlanti v. komissio* (2005), kok. I-08027.

<sup>203</sup> C-199/03 *Irlanti v. komissio* (2005), kok. I-08027, kohdat 12, 15, 16 ja 28

<sup>204</sup> C-199/03 *Irlanti v. komissio*, (2005), kok. I-08027, kohta 28.

<sup>205</sup> C-199/03 *Irlanti v. komissio*, (2005), kok. I-08027 kohta 20.

<sup>206</sup> Julkisasiamies Tizzanon ratkaisuehdotus tapauksessa C-199/03, *Irlanti v. komissio*, (2005) kok. I-08027, kohdat 30 ja 31.

siis erityisesti taloudellisen vaikutuksen arvioinnin merkitykseen rahoitusoikaisun perusteena, ei niinkään siihen, oliko laiminlyöntejä tapahtunut. Kyse on erityisesti siitä, voidaanko vailla talousarviovaikutusta olevia laiminlyöntejä pitää sovellettavan lainsäädännön mukaisina ”sääntöjenvastaisuuksina”, jolloin peruste rahoitusoikaisun tekemiselle on olemassa.

EU-tuomioistuimen mukaan Irlannin väitettä siitä, että laiminlyönnit olivat luonteeltaan ”tekniisiä” eikä niistä ole haittaa yhteistön tulo- ja menoarviolle ei voida tapauksessa hyväksyä.<sup>207</sup> Unionin tuomioistuin viittasi perusteluissaan julkisasiamies *Tizzanon* ratkaisuehdotukseen, jonka mukaan ”on yleisesti tunnettua ja yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä laajalti vakiintunutta”, että laiminlyönnit, joilla ei ole ”täsmällistä taloudellista vaikutusta”, voivat kuitenkin vahingoittaa unionin taloudellisia intressejä ja olla unionin oikeuden vastaisia. Näin ollen tämän tyyppisten sääntöjenvastaisuuksien voidaan myös katsoa sovellettavan perusteeksi rahoitusoikaisuille. *Tizzanon* mukaan näin on erityisesti silloin, kun on kyse sovellettavien sääntöjen systemaattisesta rikkomisesta, ”minkä voidaan sellaisenaan katsoa olevan omiaan vaarantamaan rahavirtojen avoimuuden ja toimenpiteiden laillisuuden, eli näin koko järjestelmän rahoituksen virheettömyyden”.<sup>208</sup>

Myös tapauksessa *Saksa v. komissio*<sup>209</sup> Saksa vetosi siihen, että kyseiset komission havaitsemat laiminlyönnit eivät olleet rahoitusoikaisun perusteeksi kelpaavia sääntöjenvastaisuuksia vaan pelkkiä kansallisten viranomaisten tekemiä hallinnollisia virheitä, joita ei voida pitää sääntöjenvastaisuuksina.<sup>210</sup> Samoin kuin edellä mainittu Irlannin väite pelkistä ”tekniisistä virheistä” ja niiden soveltumattomuudesta rahastosääntelyssä tarkoitetuiksi ”sääntöjenvastaisuuksiksi”, myöskään Saksan väite ei ollut menestyksekkäs. Unionin tuomioistuimen ratkaisua edeltävässä tuomiossa unionin yleinen tuomioistuin perusteli näkemystään sääntöjenvastaisuuksien laajasta tulkinnasta muun muassa sillä, että kansallisilla viranomaisilla on ”keskeinen asema” rakennerahastojen täytäntöönpanossa. Lisäksi unionin yleinen tuomioistuin viittasi juuri edellä mainittuun Irlanti v. komissio-ratkaisuun sen osalta, että täsmällisen taloudellisen vaikutuksen puuttuminen ei estä laiminlyöntien pitämistä rahoitusoikaisun perusteeksi kelpaavana ”sääntöjenvastaisuutena”.<sup>211</sup>

<sup>207</sup> C-199/03 *Irlanti v. komissio*, (2005), kok. I-08027, kohta 29.

<sup>208</sup> C-199/03 *Irlanti v. komissio*, (2005), kok. I-08027, kohta 31 ja julkisasiamies *Tizzanon* ratkaisuehdotus tapauksessa C-199/03, *Irlanti v. komissio*, (2005) kok. I-08027, kohta 36.

<sup>209</sup> Yhdistetyt asiat C-549/12 P ja C-54/13 P *Saksa v. komissio*. ECLI:EU:C:2015:412.

<sup>210</sup> Yhdistetyt asiat C-549/12 P ja C-54/13 P *Saksa v. komissio*, kohta 71. ECLI:EU:C:2015:412.

<sup>211</sup> T-265/08 *Saksa v. komissio*, ECLI:EU:T:2012:434.

Kyseinen unionin yleisen tuomioistuimen tuomio asiassa kumottiin myöhemmin unionin tuomioistuimen toimesta komission määräaikoihin liittyvän menettelyllisen virheen vuoksi, mutta tapausta koskevassa ratkaisuehdotuksessaan julkiasiamies Cruz Villalón yhtyi kuitenkin unionin yleisen tuomioistuimen arviointiin sääntöjenvastaisuuksien laajasta tulkinnasta.<sup>212</sup> Julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksessa todetaan, että sääntöjenvastaisuuden käsitettä on rahoitusoikaisuja koskevan säännöksen yhteydessä tulkittava laajasti sillä uhalla, että muutoin se menettää tehokkaan vaikutuksensa. Tämä aiheuttaisi sen, että rakennerahastoille ominaisen jaetun hallinnon yhteydessä tehtyjä kansallisten viranomaisten laiminlyöntejä ei olisi mahdollisuutta korjata. Ratkaisuehdotuksessa huomautetaan lisäksi, että ei voi yhtyä näkemykseen, ”jonka mukaan ainoastaan niillä sääntöjenvastaisuuksilla on merkitystä, joista aiheutuu unionin talousarviolle vahinkoa”. Ratkaisuehdotuksen mukaan on ilmeistä, että lainsäätäjän intressiä varmistaa rahoitusta saavien toimien asianmukainen täytäntöönpano voidaan ”viime kädessä perustella” intressillä välttää kaikenlaista EU-talousarviolle kohdistuvaa vahinkoa. Vaikka sääntöjenvastaisuudesta ei johdu suoraan vahinkoa, se osoittaa julkisten varojen hallinnoinnissa olevan puutteita, ”mikä itsessään merkitsee talousarviolle aiheutuvan vahingon vaaraa”. Julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen mukaan sovellettavan säännöksen ensisijainen tavoite on juuri EU-varojen hyvä hallinnointi, jolloin havaitut sääntöjenvastaisuudet aiheuttavat hänen mukaansa ”välitöntä taloudellista vahinkoa”.<sup>213</sup>

Edellä esitetyn perusteella voitaneen katsoa, että ainakaan täsmällisen tiedossa olevan talousarviovaikutuksen puuttuminen rakennerahastojen hallintoon jäsenvaltioissa liittyvän laiminlyönnin kohdalla ei muodosta estettä sille, että kyseessä voidaan katsoa olevan rahoitusoikaisun perusteeksi kelpaava sääntöjenvastaisuus. Erityisesti julkisasiamies Cruz Villalónin tulkinta näyttää tukevan myös sitä käsitystä, jonka mukaan komission ei välttämättä ole osoitettava konkreettista taloudellista vahinkoa tai sen riskiä päättääkseen rahoitusoikaisusta. Erityisesti julkisasiamiesten ratkaisuehdotusten arvioinnit pohjautuvat jäsenvaltioiden asemaan rakennerahastoille tyypillisessä jaetussa hallinnossa ja niiden velvollisuuksiin EU-talousarvion soveltamisen osalta, kuten moitteettomaan varainhoitoon.

<sup>212</sup> Toisin kuin tapausta koskevassa julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksessa, tapauksessa yhdistetyt asiat C-549/12 P ja C-54/13 P *Saksa v. komissio* ei EU-tuomioistuimen tuomion perusteluissa puututtu lainkaan sääntöjenvastaisuuksien tulkintaan liittyviin näkökohtiin. ECLI:EU:C:2015:412.

<sup>213</sup> Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus tapauksessa yhdistetyt asiat C-549/12 P ja C-54/13 P *Saksa v. komissio*, kohdat 69–71. ECLI:EU:C:2014:222.

Toisaalta täysin vailla minkäänlaista taloudellista aspektia olevien sääntöjenvastaisuuksien nojalla rahoitusoikaisua ei voitane toteuttaa. Tätä tukee muun muassa julkisasiamies Cruz Villalón'n näkemys, jonka mukaan julkisten varojen hallinnoinnissa olevat puutteellisuudet itsessään merkitsevät jo EU-talousarviolle aiheutuvan vahingon vaaraa. Toisin sanoen rahoitusoikaisun perusteena olevan sääntöjenvastaisuuden määrittämisen perusteeksi ei vaadita välittömiä vaikutuksia talousarvioon, vaan myös välilliset talousarviovaikutukset riittävät perusteeksi. Näin ollen ei riitä, että rahoitusoikaisun kohteena olevat tahot vetoaisivat EU-tuomioistuimessa siihen, että kyseessä olevat komission toteamat sääntöjenvastaisuudet tai puutteet ovat vain ”teknisluonteisia” tai niiltä puuttuu taloudellinen vaikutus, joka voisi vakavasti vahingoittaa unionin taloudellisia intressejä, sillä kaikkia EU-varojen hallinnointiin, valvontaan ja varainhoitoon liittyviä laiminlyöntejä ja lainsäädännön rikkomisia voidaan pitää riskinä unionin talousarviolle ja näin ollen ”sääntöjenvastaisuutena”.<sup>214</sup> Tämä tukee myös sitä käsitystä, että sääntöjenvastaisuuden käsitettä on tulkittava rahoitusoikaisuja koskevan sääntelyn kohdalla laajasti.

#### **4.7 Teleologisesta ja systemaattisesta tulkinnasta rahoitusoikaisujen perusteiden arvioinnissa**

Kielellinen, systemaattinen ja teleologinen eli tavoitteellinen tulkinta täydentävät usein toisiaan, ja oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa käytetään todellisuudessa usein rinnakkain eri argumentaatio- ja tulkintamuotoja. Erityisesti systemaattinen ja teleologinen laintulkinta voivat usein käytännön lainsoveltamisessa kytkeytyä toisiinsa.<sup>215</sup>

Systemaattista tulkintaa rahoitusoikaisujen osalta voidaan katsoa edustavan erityisesti varainhoitoasetuksen ja ERI-yleisasetuksen rahoitusoikaisua koskevien säännösten soveltaminen rinnakkain. Varainhoitoasetuksen 80 artiklan säännös sekä ERI-yleisasetuksen 85 ja 144 artiklan säännökset ovat sanamuodoltaan hyvin samankaltaiset, mutta eivät identtiset säännökset. Jos lainsoveltamisessa joudutaan ratkaisemaan sääntöjen välisiä ristiriitoja, voidaan käyttää ristiriitojen ratkaisemista ohjaavia valintasääntöjä esimerkiksi siten, että ylempi

<sup>214</sup> Kuten aiemmin on todettu, ERI-yleisasetuksen 2 artiklan mukaan sääntöjenvastaisuudella tarkoitetaan sovellettavan lainsäädännön rikkomista. Aiemmin luvussa 2 eritellyn rakennerahastojen hallinnointia koskevan sääntelyn osalta EU-varojen hallinnoinnin osalta kysymyksessä ovat tässä yhteydessä siis erityisesti perussopimusten varainhoitoa koskevien velvoitteiden sekä ERI-yleisasetuksen lisäksi muun muassa varainhoitoasetuksen säännökset.

<sup>215</sup> *Määttä* (2012), s. 12.

säännös syrjäyttää alemman (*lex superior*) tai samantasoinen uudempi säännös syrjäyttää vanhemman (*lex posterior*).<sup>216</sup> *Lex specialis*-sääntö sen sijaan viittaa tilanteeseen, jossa erityissäännös syrjäyttää yleissäännöksen. *Lex specialis*-säännön mukaan voitaneen ERI-yleisasetuksen säännöksiä (ja etenkin koheesiopolitiikan rahastoja erikseen koskevaa 144 artiklaa) pitää ensisijaisena muihin säännöksiin nähden. Varainhoitoasetuksen 80 artiklaa voidaan tässä yhteydessä pitää ERI-yleisasetukseen nähden EU-talousarvion toteuttamisen yleissäännöksenä ja ERI-yleisasetusta erityissäännöksenä (*lex specialis*). Esimerkiksi tapauksista Saksa v. komissio koskevassa ratkaisuehdotuksessaan julkisasiamies Cruz Villalón totesi, että ristiriitatilanteessa unionin taloudellisten etujen suojelemista erityisesti rakennerahastojen alalla koskeva säännös syrjäyttää yleistä EU-varainhoitoa koskevan säännöksen sillä nojalla, että ensin mainittu on erityissäännös suhteessa jälkimmäiseen.<sup>217</sup>

Huolimatta *lex specialis*-säännöstä varainhoitoasetuksen 80 artiklan säännöksen ei voitane katsoa kokonaan menettävän merkitystään, vaan juuri systemaattisen laintulkinnan näkökulmasta sillä lienee merkitystä rahoitusoikaisujen perusteiden arvioinnissa. Systemaattinen laintulkinta tähtää siihen, että kyseessä olevaa säännöstä tarkastellaan osana laajempaa kokonaisuutta, ja yksittäisen säännöksen kohdalla voidaan huomioida myös ”muut vastaavantyyppiset säännökset” muissa säädöksissä.<sup>218</sup> Varainhoitoasetuksen 80 artiklan säännöstä ja ERI-yleisasetuksen säännöksiä rahoitusoikaisuihin voidaan näin ollen tarkastella rinnakkain osana laajempaa kokonaisuutta, tai toisaalta mahdollisessa normien kollisiotilanteessa tukeutua *lex specialis*-sääntöön, jolloin ERI-yleisasetuksen säännösten voitaisiin katsoa olevan tapauksessa relevantimpia kuin varainhoitoasetuksen.

Toisaalta joidenkin oikeuskäytännössä vahvistettujen tulkintojen johdosta myös teleologista tulkintamallia rahoitusoikaisujen perusteiden arvioinnissa voidaan pitää relevanttina. Teleologisella tulkinnalla tarkoitetaan (EU-oikeudelle hyvin tyypillistä) tulkintatapaa, jossa tuomioistuimien pyrkii toteuttamaan säännöksen tarkoitusta. Oikeudellisen tulkinnan lähtökohtainen lähestymistapa, sanamuodon mukainen tulkinta, ei aina voi EU-oikeudessa olla ihan-teellista ”yksiselitteistä kielellistä tulkintaa” muun muassa unionin monikielisyyden ja kulttuurisidonnaisten juridisten termien vuoksi. Vaihtoehtoinen tulkintamalli on esimerkiksi his-

<sup>216</sup> Oikeussääntöjen ohella myös oikeusperiaatteet voivat olla ristiriidassa keskenään, mutta tällöin sovelletaan ristiriitojen ratkaisemista eivät ohjaa samat valintasäännöt, vaan punninta. *Määttä* (2012), s. 14.

<sup>217</sup> Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus tapauksessa yhdistetyt asiat C-549/12 P ja C-54/13 P *Saksa v. komissio*, kohta 65. ECLI:EU:C:2014:222.

<sup>218</sup> *Määttä* (2012), s. 11.

toriallinen tulkinta, joka pyrkii selvittämään lainsäätäjän tarkoituksen muun muassa lainvalmisteluasiakirjojen avulla. Eräs tulkintamalli on myös systeeminen tulkinta, joka korostaa oikeusjärjestystä sisäisesti ristiriidattomana systeeminä, systeemistä yhteyttä perussopimusten, sekundaarinormien ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön välillä sekä normi-ilmaisun asettamista sen laajempaan juridiseen kontekstiin. Myös oikeusvertaileva tulkintamalli eli eri oikeusjärjestelmien samaa asiaa koskevan normiston ja oikeuskäytännön vertailu voi EU-oikeuden tulkinnassa tulla kyseeseen. Sen sijaan teleologisen laintulkinnan lähtökohtana voidaan pitää koko normiston päämäärän ja tarkoituksen toteuttamista, ja tulkinnan taustalla ovat EU-oikeuden tavoitteet sekä suuntaviivoina keskeiset periaatteet. Teleologisella tulkinnalla tarkoitetaan sitä, että EU-tuomioistuin omaksuu tulkinnan, joka ”parhaiten vastaa sitä tarkoitusta” jonka vuoksi unioni on perustettu ja mihin sillä pyritään: esimerkiksi perussopimusten tavoitteet ja yleiset oikeusperiaatteet voivat olla tulkinnan perusteina.<sup>219</sup> Teleologista tulkintaa käyttämällä tuomioistuin pyrkii selvittämään EU-oikeuden tarkoituksen, joka erityisesti perussopimusten tavoitteissa ja periaatteissa ilmenee: tästä syystä sanamuodon mukaista tulkintaa voidaan pitää jossain määrin tietyissä tapauksissa jopa toissijaisena tulkintametodina monikielisyuden aiheuttamien tulkintavaikeuksien takia.<sup>220</sup>

Rahoitusoikaisujen perusteiden arvioinnin osalta ensinnäkin aiemmin mainitun sääntöjenvastaisuuden käsitteen laajan tulkinnan voidaan katsoa ainakin joiltain osin tukevan tällaista tavoitelähtöistä argumentaatiota. EU-tuomioistuimen mukaan ”taloudellisen toimijan” määrittelyllä tai muilla seikoilla ei voida perustella sääntöjenvastaisuuden puuttumista, sillä jäsenvaltioiden velvollisuudet toteuttaa unionin talousarviota ja ehkäistä EU-talousarviolle koituvia vahinkoja perustuu jo niiden perussopimuksissa määriteltyihin velvollisuuksiin, kuten moitteettoman varainhoidon ja vilpittömän yhteistyön periaatteisiin. Toisaalta hallinto- ja valvontajärjestelmien vakavia puutteita rahoitusoikaisujen perusteena voidaan tarkastella samanaikaisesti kahdesta näkökulmasta: ensinnäkin komission delegoidun asetuksen mukaisesta arvioinnista siitä, miten hallinto-, todentamis- ja tarkastusviranomaiset toteuttavat niille spesifisti eriteltyjä tehtäviä ja toisaalta siihen, miten jäsenvaltion viranomaiset toteuttavat esimerkiksi avoimuuden tai moitteettoman varainhoidon periaatetta sekä muita hallinnolle ja talousarvion toteuttamiselle asetettuja vaatimuksia. Näin ollen voitaneen katsoa, että 144 artiklan tulkinnassa kyse on myös niistä yleisistä vaatimuksista, joita jäsenvaltioille on

<sup>219</sup> *Raitio* (Oikeus 3/2005), s. 276–278.

<sup>220</sup> *Paunio – Lindroos-Hovinheimo* (ELJ 16/2010), s. 399–400. Toisaalta EU-tuomioistuin jossain tapauksissa kuitenkin käyttää perusteluissaan ainoastaan kielellisiä, sanamuodon mukaiseen tulkintaan perustuvia argumentteja, ks. s. 401.

osoitettu niiden (1) toteuttaessa perussopimuksista johtuvia velvoitteitaan, (2) toteuttaessa EU-talousarviota ja (3) yleensä soveltaessa EU-oikeutta. Erityisesti jälkimmäisen arvioinnissa teleologisella tulkinnalla voi olla merkitystä, kun tarkastellaan jäsenvaltion hallinto- ja valvontajärjestelmien vakavia puutteita niiden perussopimuksista johtuvien velvoitteiden toteuttamisen kannalta. Hallinto- ja valvontajärjestelmien puutteiden arvioinnissa on toisaalta kiinnitettävä myös huomiota siihen laajempaan lainsäädäntökontekstiin, johon EU-talousarvion toteuttaminen jäsenvaltioissa sijoittuu, mikä ilmentää taas osaltaan systemaattista tulkintaa.



## 5 LOPUKSI

Euroopan unionin koheesiopolitiikkaa eli SEUT 174 artiklan mukaista taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhdentymisen edistämistä harjoitetaan pääsääntöisesti rahoitusvälineiden, erityisesti rakennerahastojen ja koheesiorahaston kautta. Komissio on perussopimuksesta johtuvien velvoitteidensa nojalla vastuussa unionin talousarvion toteuttamisesta, mutta rakennerahastojen ja koheesiorahaston toimeenpano, hallinto ja valvonta on pitkälti jätetty jäsenvaltioiden vastuulle. Kyse on jaetusta hallinnosta ja siitä, että unionin talousarvion toteuttamistehtäviä on siirretty jäsenvaltioille. Tästä syystä komissiolla on myös erityinen intressi valvoa jäsenvaltioita ja varmistaa rahastojen toimenpideohjelmien hallinnon ja valvonnan lainmukaisuus.

Rakennerahastoja ja koheesiorahastoa koskevat muun muassa rahastokohtaiset säädökset sekä ERI-yleisasetus. Tässä tutkielmassa on tarkasteltu näistä kahdesta lähestulkoon yksinomaan jälkimmäistä, sillä rahastokohtaisissa asetuksissa ei lähtökohtaisesti suurelta osin säännellä rahoitusoiden perusteiden arvioinnin kannalta relevanteista rahastojen hallintoon, valvontaan ja toimeenpanoon liittyvistä seikoista. ERI-yleisasetus koskee kaikilta osiltaan rakennerahastoja (EAKR ja ESR) ja koheesiorahastoa (toisin kuin EMOTR- ja EKTR-rahastoja), joten siltäkin osin näitä kolmea rahastoa on syytä tarkastella yhtenä ryhmänä myös rahoitusoiden perusteita koskien. Aiemmin koheesiorahastoa eivät, toisin kuin nyt, ole kaikilta osin koskeneet samat ohjelmasuunnittelu-, hallinnointi- ja valvontasäännöt kuin rakennerahastoja. Tästä syystä tämä tutkielma poikkeaa hieman aiemmasta oikeuskirjallisuudesta koskien ERI- ja rakennerahastoja, siltä osin kun koheesiorahastoa ja rakennerahastoja tarkastellaan tässä samassa kontekstissa.

Jotta tutkielman ensisijaiseen tutkimuskysymykseen eli kysymykseen rahoitusoiden perusteiden arvioinnista on mahdollista vastata, täytyy kiinnittää huomiota siihen, millaisia vaatimuksia jäsenvaltioiden rakennerahasto-ohjelmien hallinto- ja valvontajärjestelmille on asetettu. ERI-rahastojen hallinto on jaettu jäsenvaltioiden ja komission kesken ja jäsenvaltioille on annettu yleensä komissiolle kuuluvia unionin talousarvion toteuttamistehtäviä. Jaettuun hallintoon liittyvät näkökohdat ovat olennaisia, kun arvioidaan jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmän yhdenmukaisuutta EU-sääntelyn kanssa, sillä rakennerahastojen ja koheesiorahaston täytäntöönpanossa jäsenvaltiot toimivat talousarvion toteuttajina. Näin ollen hallinnon ja valvonnan osalta tulee tarkastella paitsi rahastoja koskevaa sääntelyä, myös

yleisesti unionin talousarvion toteuttamista koskevaa sääntelyä, kuten esimerkiksi moitteetoman varainhoidon periaatteen ja muiden varainhoitoasetuksen budjettiperiaatteiden noudattamista rahastojen hallinnoinnissa.

Rahastojen hallintoa ja valvontaa koskevat paitsi yleiset EU-oikeusperiaatteet kuten suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteet, myös erikseen rahastojen hallintoa koskevat keskittämisen, täydentävyyden, ohjelmallisuuden ja kumppanuuden periaatteet. Näistä eniten merkitystä rahoitusoikaisujen perusteiden arvioinnin kannalta lienee kumppanuuden periaatteella, joka usein liitetään myös monitasohallinnon periaatteeseen. Toisaalta rahoitusoikaisuja koskevissa tapauksissa on kiinnitetty erityisesti huomiota komission ja jäsenvaltion väliseen kumppanuuteen ja monitasoiseen hallintoon, kun muutoin rahastoja koskevissa asioissa kiinnitetään ensisijaisesti huomiota jäsenvaltion kumppanuuteen eri sidosryhmien kanssa. Toisaalta voitaneen myös todeta, että verrattuna jaettua hallintoa ja talousarvion toteuttamista koskevaan sääntelyyn ja oikeusperiaatteisiin, on kumppanuusperiaatteella paljon pienempi painoarvo rahoitusoikaisun perusteita ja jäsenvaltion hallinto- ja valvontajärjestelmien toiminnan lainmukaisuutta arvioitaessa.

Jäsenvaltioiden rahasto-ohjelmien hallinto- ja valvontajärjestelmille asetettujen vaatimusten ohella kysymykseen rahoitusoikaisujen perusteiden arvioinnista vastaamiseksi on tarkasteltava myös sitä, mitä rahoitusoikaisuille tarkoitetaan ja millainen oikeudellinen mekanismi on kyseessä. Tässä yhteydessä on merkitystä myös sillä, millaisia oikaisuja komissio voi toteuttaa ja millaisia oikeusvaikutuksia rahoitusoikaisutoimilla on. Rahoitusoikaisussa on kyse erityisestä maatalous- tai koheesiopolitiikan aloja koskevasta oikeudellisesta toimesta, jolla komissio puuttuu jäsenvaltioiden toiminnassa esiintyneisiin laiminlyönteihin. Vaikkei rahoitusoikaisu olekaan varsinainen sanktio vaan pikemminkin EU-talousarvion korjaamiseen ja sääntöjenvastaisten menojen poissulkemiseen talousarviosta tähtäävä toimi, on kyseisellä toimella todettu olevan myös eräänlainen pelotevaikutus, jolla kannustetaan jäsenvaltioita suojaamaan EU-varoja sääntöjenvastaisilta menettelyiltä. Tästä huolimatta rahoitusoikaisujen perusteita ja yhdenmukaisuutta muun muassa suhteellisuusperiaatteen kanssa arvioitaessa on huomattava, ettei kyseessä ole rangaistusluontoinen seuraamus tai sanktio vaan pikemminkin "hallinnollinen toimi". Rahoitusoikaisujen *ratio legis* poikkeaa tältä osin olennaisesti siis uhkasakoista, kiinteistä hyvityksistä tai SEUT 258 artiklan mukaisesta rikkomuskannemenettelystä.

Tutkielman keskeisimmän tutkimuskysymyksen eli rahoitusoikaisujen perusteiden arvioinnin kannalta relevanteimmat säännökset ovat ERI-yleisasetuksen 85 artikla ja 144 artikla sekä varainhoitoasetuksen 80 artikla. Rahoitusoikaisujen määräämisen perusteita arvioitaessa on kiinnitettävä ensinnäkin huomiota sääntöjenvastaisuuden ja systeemisen sääntöjenvastaisuuden määritelmiin sekä rajanvetoon näiden välillä. Toisekseen on tarkasteltava 144(1) artiklan perusteita komission rahoitusoikaisun määräämiselle, joita ovat (1) hallinto- ja valvontajärjestelmien vakavat puutteet (2) sääntöjenvastaiset menot menoilmoituksessa ja (3) jäsenvaltion rahoitusoikaisun tekemisen laiminlyönti.

Rahoitusoikaisun määräämisessä komission toimesta on merkitystä ensiksi sillä, määritelläänkö jokin tietty toimi sääntöjenvastaisuudeksi. Sääntöjenvastaisuuden on ERI-yleisasetuksessa todettu tarkoittavan ”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”. Systeeminen sääntöjenvastaisuus taas viittaa toistuviin sääntöjenvastaisuuksiin, jotka liittyvät hallinto- ja valvontajärjestelmien vakaviin puutteisiin. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on korostettu sääntöjenvastaisuuden käsitteen laajaa tulkintaa ja jäsenvaltioiden järjestelmien vastuuta sääntöjenvastaisuuksista niille lainsäädännössä vahvistettujen rahasto-toimintaohjelmien hallinnointia, EU-talousarvion toteuttamista ja EU-oikeuden noudattamista koskien velvoitteiden johdosta.

ERI-yleisasetuksen 144(1) artiklassa eritellyistä rahoitusoikaisun perusteista ensimmäinen, eli järjestelmien vakavat puutteet, viittaa erityisesti systeemisten sääntöjenvastaisuuksien toteutukseen, kun jälkimmäiset kaksi (virheellisesti ilmoitetut menot ja jäsenvaltion rahoitusoikaisun tekemättä jättäminen) voivat viitata myös yksittäisiin sääntöjenvastaisuuksiin. Tällä on merkitystä erityisesti, kun tarkastellaan komission harkintavallan laajuutta oikaisuja määrättäessä. Systeemisten sääntöjenvastaisuuksien ollessa kyseessä tarkan taloudellisen vahingon laskeminen ei ole aina mahdollista, ja tällöin komissio soveltaa kiinteämääräisiä tai ekstrapoloituja oikaisuja, jotka ovat yleensä määrältään suurempia kuin yksittäiset oikaisut ja kohdistuvat koko toiminta-ohjelmaan tai sen osaan. Näin ollen rahoitusoikaisun tyyppiä ja määrää määrittävää olennaisesti se seikka, millä perusteella oikaisu tehdään ja katsotaanko sääntöjenvastaisuuksien olevan systeemisiä.

Toisaalta mikäli jäsenvaltion laiminlyöntiä ei voidaan lainkaan pitää sääntöjenvastaisuutena, ei rahoitusoikaisua ole mahdollista määrätä. Sääntöjenvastaisuuden määrittämisessä merkitystä on erityisesti sillä, voidaanko laiminlyönnillä katsoa olevan taloudellista vahinkoa unionin talousarviolla. Tämä seikka ilmentää osaltaan sitä, että rahoitusoikaisu ei ole varsinainen sanktio, vaan hallinnollinen toimi, jolla pyritään palauttamaan unionin talousarvioon ei-lainmukaiset rahoituksen määrät. EU-tuomioistuin on myös tässä yhteydessä painottanut sääntöjenvastaisuuden käsitteen laajaa tulkintaa. Täysin vailla talousarviovaikutusta olevia laiminlyöntejä ei voitane pitää ERI-yleisasetuksen mukaisina sääntöjenvastaisuuksina, mutta sääntöjenvastaisuuden toteamiseksi ei vaadita välitöntä talousarviovaikutusta, vaan välillinen vaikutuskin on riittävä.

Jäsenvaltion hallinto- ja valvontajärjestelmien vakavien puutteiden arvioinnin osalta komission on joiltain osin määritellyt melko seikkaperäisesti delegoidussa asetuksessa, mitä yksittäisiä jäsenvaltion hallinto-, todentamis- ja tarkastusviranomaisten laiminlyöntejä voidaan pitää sellaisina vakavina puutteina, jotka voivat johtaa rahoitusoikaisujen tekemiseen sekä luokiteltu näitä puutteita enemmän ja vähemmän vakaviin puutteisiin. Kyseisten järjestelmien puutteita ei kuitenkaan ole täsmällisesti komission delegoidussa asetuksessa määriteltä, joten riittävien ja asianmukaisten toimien merkityssisältö lienee hahmotettavissa muun rakennerahastoja, unionin talousarvion soveltamista sekä hallinto- ja valvontajärjestelmiä koskevan sääntelyn sekä oikeuskäytännön avulla. Lisäksi oikeuskäytännön perusteella voidaan todeta, että systeemisten sääntöjenvastaisuuksien toteaminen on suhteessa siihen, milloin jäsenvaltion hallinto- ja valvontajärjestelmissä voidaan katsoa olevan sellaisia vakavia puutteita, joiden perusteella komissio voi toteuttaa rahoitusoikaisun ja erityisesti kiinteän tai ekstrapoloidun oikaisun.

Viimeiseksi voidaan todeta, että EU-oikeudelle tyypillisissä systemaattisella tai teleologisella laintulkinnalla on myös merkitystä, kun arvioidaan rahoitusoikaisujen perusteita sekä erityisesti hallinto- ja valvontajärjestelmien puutteiden vakavuutta. Teleologinen tulkinta tähtää säännöksen tarkoituksen tai tavoitteen toteuttamiseen. Kuten todettua, rahoitusoikaisuja koskeva sääntely tähtää erityisesti ei-lainmukaisten menojen palauttamiseen EU-talousarvioon, ja tällä seikalla on merkitystä, kun tarkastellaan edellä mainittua vaatimusta talousarviovaikutuksesta sääntöjenvastaisuuden perusteena. Mikäli kyseessä on esimerkiksi EU-lainsäädäntöä rikkova hallintotoiminta, jolla ei ole haittavaikutusta talousarvioon, rahoitusoikaisua ei voida määrätä vaan tällöin kyseeseen tulevat varsinaiset sanktiot, kuten rikko-

muskanne. Toisaalta systemaattista tulkintaa ilmentää se, että jäsenvaltioiden toimeenpannessa, hallinnoidessa ja valvoessa rahastoja koskevia toimenpideohjelmiä on kiinnitettävä huomiota paitsi ERI-yleisasetuksen säännöksiin, koko siihen lainsäädäntökontekstiin, johon EU-talousarvion toteuttaminen jäsenvaltioissa sijoittuu.