

Asia: VN/18042/2023

Lausuntopyyntö työryhmämietinnöstä: Euroopan unionin valtiontukisääntöjen vastaisten tukien takaisinperintää koskevien sääntöjen täytäntöönpano

Ennakkokysymykset lausunnonantajille

Arvioikaa esityksen vaikutuksia organisaationne näkökulmasta.

Lausuntopyyntö: VN/18042/2023, 12.3.2024

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA EDUSKUNNALLE LAIKSI ERÄIDEN VALTIONTUKEA KOSKEVIEN EUROOPAN UNIONIN SÄÄNNÖSTEN SOVELTAMISESTA

Asianajajaliitto kiittää työ- ja elinkeinoministeriötä ("TEM") mahdollisuudesta antaa lausuntonsa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi eräiden valtiontukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta, laiksi valtionavustuslain 21 §:n muuttamisesta, laiksi kuntalain muuttamisesta ja laiksi hyvinvointialueesta annetun lain muuttamisesta ("Esitys"). Pyydettyinä lausuntona Suomen Asianajajaliitto (jäljempänä "Asianajajaliitto") esittää seuraavaa.

Johdanto

Esitys perustuu erityisesti Eesti Pagar -tuomion (C-349/17) johtopäätöksiin, jonka mukaan kansallisen viranomaisen on perittävä oma-aloitteisesti sääntöjenvastainen tuki myös silloin, kun Euroopan komissio ei ole tehnyt takaisinperintäpäätöstä sisämarkkinoille soveltumattomasta tuesta.

Vaikka SEUT 108 (3) artikla ja sen mukainen oikeuskäytäntö on suoraan sovellettavaa oikeutta, sen soveltaminen edellyttää takaisinperintätilanteissa muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Lailla on tarkoitus korvata voimassa oleva eräiden valtiontukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta annettu laki (300/2001) uudella lailla ja antaa viranomaiselle valtuudet ryhtyä

takaisinperintään myös siinä tapauksessa, että kyseessä on EU:n valtiontukisääntöjen vastainen tuki, mutta komissio ei ole antanut tuesta takaisinperintäpäätöstä.

Sääntelyn selkeyttäminen ja vaikutukset tuensaajille

Asianajajaliitto pitää tärkeänä, että voimassa olevaa hajanaista ja osin epäselvää sääntelyä selkeytetään. Koska laitton valtiontuki peritään korkoineen tuensaajalta, takaisinperintää koskevan sääntelyn selkeys on tärkeää erityisesti tuensaajan oikeussuojan kannalta.

On tärkeää, että tuen myöntämisen yhteydessä toimivaltainen viranomainen asianmukaisesti selvittää tuen yhteensopivuuden EU:n valtiontukisääntelyn kanssa. Tuensaajien tulee lähtökohtaisesti voida luottaa viranomaisten selvityksiin. Usein muutoksenhakumenettelyssä tulee kuitenkin esiin, että viranomaisten selvitykset eivät ole olleet asianmukaiset ja tuki tulee takaisinperittäväksi. Valtiontuen takaisinperintää koskevassa oikeuskäytännössä tuensaajan luottamuksensuojalla ei ole merkitystä, joten Esityksen vaikutukset voivat olla esityksessä kuvattua laajempia ja johtaa maksukyvyttömyysmenettelyihin, varsinkin kun Esityksen mukaan takaisinperinnän määräaika olisi kymmenen vuotta.

Alueiden kehittämistä tuetaan Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan rahastoista ja valtion talousarvioon otetuilla kansallisilla alueiden kehittämisen varoilla sen mukaan kuin laissa alueiden kehittämisen ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta säädetään (757/2021). Kyseisen lain 2 luvussa on sääntely takaisinperinnästä. Lain 4 §:n mukaisesti laissa tarkoitettuun tukeen sovelletaan valtionavustuslain säädöksiä, ellei toisin muualla säädetä. Asianajajaliitto tuo esiin, että Esityksessä ei ole lainkaan otettu kantaa lain 757/2021 ja Esityksen mukaisen sääntelyn etusijajärjestykseen. Asianajajaliiton käsityksen mukaan Esityksen mukainen sääntely soveltuisi myös lain 757/2021 mukaisiin takaisinperintätilanteisiin. Esityksen perusteella lakiin 757/2021 ei ole kuitenkaan esitetty muutoksia. Asianajajaliitto katsookin, että myös lakia 757/2021 olisi tärkeä selkeyttää ainakin tekemällä asianmukaiset viittaukset Esityksen mukaiseen lakiin.

Valtionavustuslaissa (2001/688) säädetään niistä perusteista ja menettelyistä, joita noudatetaan myönnettäessä valtionavustuksia. Valtionavustuksella tarkoitetaan valtionavustuslaissa tuenluonteista rahoitusta tietyn toiminnan tai hankkeen avustamiseksi. Voimassa olevan valtionavustuslain 2 §:n mukaisesti jollei muusta laista tai Euroopan yhteisön lainsäädännöstä muuta johdu, mitä 8–37 §:ssä säädetään, koskee soveltuvin osin Euroopan yhteisön tai muista Euroopan unionin varoista myönnettävää tukea. Valtionavustuslain takaisinperintää koskevat säännökset on tarkoitus jättää voimaan. Koska Esityksessä ja valtionavustuslain takaisinperintää koskevissa säännöksissä on tiettyjä eroavaisuuksia, katsoo Asianajajaliitto, että Esityksessä olisi tärkeää selventää missä tilanteessa valtionavustuslain takaisinperintää koskevat säännökset tulisivat sovellettaviksi ja missä tilanteessa sovellettaisiin Esityksen ehdotettua uutta lakia.

Asianajajaliitto katsoo, että Esityksessä kuvattua sääntelyä ei tulisi soveltaa taannehtivasti, ja että sen soveltamiselle tulisi säätää kahden vuoden siirtymäaika. Tämä siirtymäaika olisi kohtuullinen tuensaajien oikeussuoja ja luottamuksensuojan periaate huomioiden. Lisäksi valtioneuvostonlaki 28 §:n 1 momentissa säädetään kahden vuoden määräajasta, jonka nojalla valtioneuvoston maksamisen keskeyttämiseen tai lopettamiseen taikka valtioneuvoston takaisinperintään voidaan ryhtyä. Nyt annetussa Esityksessä ei ole vastaavaa määräaikaa, joten kahden vuoden siirtymäaika olisi perusteltu myös tästä näkökulmasta.

Oikeussuoja ja asianajosalaisuuden huomioiminen

Asianajajaliitto pitää tärkeänä, että vaikka Esitys perustuu lähtökohtaisesti suoraan sovellettavaan Unionin oikeuteen, tulee toimeenpanevien kansallisten säännösten taata asianmukaisella tavalla oikeussuoja. EU:n valtioneuvoston sääntely kuuluu komission yksinomaiseen toimivaltaan ja komissiolla on yksinomainen toimivalta EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön puitteissa päättää, soveltuuko tuki sisämarkkinoille. Kuitenkin Eesti Pagar -tuomion mukaan kansallisen viranomaisen on perittävä oma-aloitteisesti sääntöjenvastainen tuki myös silloin, kun Euroopan komissio ei ole tehnyt takaisinperintäpäätöstä sisämarkkinoille soveltumattomasta tuesta.

Esityksen mukaan tarkastusoikeuteen sovelletaan valtioneuvostonlaki 16 §:ää ja 17 §:ää. Asianajajaliitto kiinnittää huomiota siihen, ettei valtioneuvostonlaissa tai siinä viitatussa hallintolaissa eikä nyt annetussa Esityksessä ole säädetty valitusoikeutta tarkastuksen kohteille tai niille, joita viranomaisen tarkastusoikeus koskee. Asianajajaliitto katsoo, että kyseinen puute vaarantaa oikeussuojan.

Kansalliset viranomaiset harjoittavat harkintavaltaa tarkastusta suorittaessaan sekä kohdatessaan asianajosalaisuuden piiriin kuuluvaa materiaalia. Asianajajia sekä heidän apulaisiaan sitoo asianajosalaisuudeksi kutsuttu laaja yleinen salassapitovelvollisuus asiakkaansa asioista sekä tehtävässään saamista tiedoista. Asianajajat ovat velvollisia huolehtimaan asianajosalaisuuden toteutumisesta, sillä asianajosalaisuudella turvataan asiakkaan perusoikeuksien toteutuminen. Asianajosalaisuudella turvataan henkilön oikeus saada riippumattomia oikeudellisia neuvoja sekä antaa toisen henkilön puolustaa ja edustaa itseään osana oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Asianajosalaisuuden suoja perustuu ensisijaisesti asianajajista annetun lain (496/1958, ”AAL” tai ”asianajajalaki”) 5 c §:ään sekä asianajajia AAL 5 §:n perusteella velvoittavien tapaohjeiden 3.4 ja 4.3-kohtiin, mutta myös perus- ja ihmisoikeutena perustuslain 10 ja 21 §:ään, Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47(1), 48(2) ja 7 artiklaan sekä EIS 6 ja 8 artiklaan – joita täydentävät oikeuskäytäntö (viimeaikaisista esim. EUTI C-694/20 | Orde van Vlaamse Balies ym.). Asianajosalaisuuden rikkominen on rikosoikeudellisesti sanktioitu (AAL 5 c §:n 2 momentin viittaus rikoslain 38:1 ja 38:2:ään). Myöhemmin asianajosalaisuudesta on säädetty myös oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13 §:ssä sekä luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain (715/2011) 8 §:n 1 momentin 4 kohdassa, ja asianajosalaisuus tunnustetaan myös pakkokeino- ja esitutkintalaissa.

Asianajajaliitto tuo esiin, että voimassa olevassa sääntelyssä ja Esityksessä ei ole lainkaan huomioitu asianajosalaisuuden piiriin kuuluvan materiaalin suojaa. Käytännön tasolla asianajosalaisuuden laajuuden suhteen saattaa syntyä tuensaajan ja viranomaisen välillä erimielisyyttä. Asianajajaliitto pitää tärkeänä, että hallintoriita asianajosalaisuuden rajanvedon suhteen voitaisiin käsitellä tehokkaalla tavalla asianajosalaisuutta vaarantamatta. Tällä hetkellä voimassa olevasta valtiovastusta tai Esityksestä ei käy ilmi, mikä on yrityksen tehokas valitustie asianajosalaisuuden piiriin liittyvissä rajanvetokysymyksissä. Asianajajaliitto katsoo, että tältä osin Esitys ei täytä perustuslain 21 §:n ja 22 §:n vaatimuksia. Asianajajaliitto painottaa, että Unionin oikeuden toimeenpano ei luonnollisestikaan saa heikentää kansallisen perusoikeussuojan tasoa.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Asianajajaliiton käsityksen mukaan tarkoituksenmukaisin valitustie olisi toimivaltainen hallinto-oikeus.

Helsingissä 23. päivänä huhtikuuta 2024

SUOMEN ASIANAJAJALIITTO

Niko Jakobsson

Suomen Asianajajaliiton pääsihteeri

LAATI

Asianajaja Kirsi-Marja Salokangas, Tampere

Suomen Asianajajaliiton lausunnot valmistellaan oikeudellisissa asiantuntijaryhmissä, joiden toiminnassa on mukana noin 120 asianajajaa. Tämä lausunto on valmisteltu kilpailuoikeuden asiantuntijaryhmässä.

Pyydämme eri ministeriöitä käymään läpi oman hallinnonalansa säädökset, joissa on viitattu voimassa olevaan lakiin 300/2001, ja ilmoittamaan näistä lausuntopalautteessa. Pyydämme tarkistamaan myös, miten lakiin 300/2001 on viitattu, ja ilmoittamaan tästä lausuntopalautteessa.

-

Muut huomiot.

-

Enne Heidi
Suomen Asianajajaliitto