



Itä-Suomen Hallinto-oikeus
Minna Canthin katu 64 (PL 1744)
70101 Kuopio

Diaarinumeronne 2081/2022

Lausunto koskien maakuntahallituksen päätöksestä 19.9.2022 § 139 tehtyä valitusta

Etelä-Savon maakuntahallitus antaa otsikon asiassa Itä-Suomen hallinto-oikeudelle seuraavansisältöisen lausunnon:

**Etelä-Savon maakuntaliiton maakuntahallitus esittää tässä lausunnossa esite-
tyillä perusteilla, että Itä-Suomen hallinto-oikeus hylkää maakuntahallituksen
pätöksestä 19.9.2022 § 139 tehdyn valituksen kokonaisuudessaan perusteetto-
mana.**

Asiaan liittyvä prosessi

- Miksei Oy:n hankehakemus 27.5.2021
- maakunnan yhteistyöryhmän sihteeristön käsittely 6.5.2021
- maakunnan yhteistyöryhmän sihteeristön jatkokäsittely 3.6.2021
- maakuntahallituksen päätös 22.6.2021
- maakunnan yhteistyöryhmän sihteeristön uusi käsittely 7.10.2021
- maakuntahallituksen päätös 18.10.2021
- maakuntahallituksen päätös 22.11.2021
- maakuntajohtajan päätös 13.12.2021
- Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätös 29.6.2022
- maakuntahallituksen päätös 19.9.2022

Rakennerahastovaroja koskeva päätöksenteko

Etelä-Savon maakuntaliitto on yksi EU:n rakennerahastovarojen välittävä toimielin, joka vastaa tuen myöntämiseen, maksamiseen ja seurantaan liittyvistä tehtävistä. Etelä-Savon maakuntaliitto on kuntayhtymä, jonka rakennerahastovaroja koskevassa päätöksenteossa noudatetaan muun ohella kuntalakia, hallintolakia ja rakennerahas-
toasioissa myös niitä koskevaa erityislainsäädäntöä. EU-rakennerahastovaroja koske-
vaan päätöksentekoon ja varojen hallintointiin sovelletaan sekä EU-lainsäädäntöä
että kansallista lainsäädäntöä. Yleisenä huomiona tuotakoon esiin se, että erityislaki
syrjäyttää yleislain, ja EU-lainsäädännön etusijasta johtuen myös EU-säännökset syr-
jäyttävät niiden kanssa ristiriidassa olevat kansalliset säännökset.

Rakennerahasto-ohjelmassa työ- ja elinkeinoministeriö toimii hallintoviranomaisena ja
muun ohella ylläpitää EURA 2014-tietojärjestelmää. Rahastojen ja hankkeiden

hallinnointi on mahdollista ainoastaan edellä mainitun sähköisen tietojärjestelmän puitteissa.

Rakennerahasto-ohjelmassa tukea haetaan ja tukipäätös tehdään sähköisesti EURA2014-tietojärjestelmässä. Tuen hakijalla on oikeus seurata EURA 2014 -tietojärjestelmässä tuen hakemista, maksamista, tarkastamista ja takaisinperintää koskevaa EURA 2014 -tietojärjestelmässä käsiteltävän asiansa etenemistä ja tehtyjä päätöksiä (Laki alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta 17.1.2014/8 (rahoituslaki), 23 § 1 momentti, 29 § 1 ja 3 momentti).

Tukipäätökseen on otettava myönnetyn tuen määrä ja tässä laissa säädetyt tuen ehdot sekä tuen maksamisen ja takaisinperinnän edellytykset. Päätökseen tulee lisäksi ottaa ne Euroopan unionin lainsäädännössä asetetut ehdot ja edellytykset, jotka olennaisesti ja välittömästi vaikuttavat tuen käyttöön ja maksamiseen. Tukipäätöksellä hyväksytään tuettavaa hanketta koskeva hankesuunnitelma. (Rahoituslaki, 17 § 3 momentti) Rahoituslaissa tarkoitettuun tukeen sovelletaan myös valtionavustuslakia rahoituslain 4 §:n mukaisesti.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) 2018/1046 (varainhoitoasetus) 63 artiklan mukaan jäsenvaltion on unionin varoja hallinnoidessaan noudatettava muun ohella moitteettoman varainhoidon periaatteita. Välittävät toimielimet ovat laatineet EU-varojen hallinnointiin liittyen hallinto- ja valvontajärjestelmäkuvaukset (HVJ-kuvaus) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen 1303/2013 (yleisasetus) 72 artiklan mukaisesti.

Välittävä toimielin kuvaa työ- ja elinkeinoministeriölle toimitettavassa HVJ-kuvauksessa muun muassa rahoituspäätöksen tekemiseen ja muutoksenhakuun liittyvät vaiheet.

Etelä-Savon maakuntaliiton 2014-2020 ohjelmakaudelle tekemän HVJ-kuvauksen kohdasta A10 Rakennerahastojen hallinnointitehtävien organisointi ja eriyttäminen osiosta ilmenee muun muassa se, että Eura 2014 -tietojärjestelmässä päätöksen tuen myöntämisestä tekee maakuntajohtaja päällikön esityksestä. HVJ-kuvauksen kohdasta B3 Haku-, valinta- ja päätösprosessi ilmenee muun ohella se, että hankkeen valmistelija tekee päätösesityksen maakunnan yhteistyöryhmän sihteeristölle, joka puoltaa/ei puolla hankkeen rahoittamista. Hankkeen valmistelija tekee päätösesityksen maakuntahallitukselle, joka puoltaa/ei puolla hankkeen rahoittamista. Maakuntahallitukselle valintaesityksen esittelee maakuntajohtaja, mutta itse toteutettavissa hankkeissa maakuntahallituksen puheenjohtaja. Esittelijä voi halutessaan jättää päätöksiin eriävän mielipiteen. Suuret tai aluekehitysvaikutuksiltaan merkittävät hankkeet käsitellään myös maakunnan yhteistyöryhmässä, joka voi antaa hankkeista rahoittajaa sitovan lausunnon.

Maakuntahallituksen kannanotot ja maakuntajohtajan päätös

Etelä-Savon maakuntaliiton hallintosäännön 17 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan maakuntahallitus vastaa EU-rahastovaroihin ja kansallisiin rahoitusinstrumentteihin liittyvästä päätöksenteosta.

Edellä mainittu hallintosäännön kohta tarkoittaa käytännössä sitä, että maakuntahallitus vastaa päätöksenteosta niiltä osin, kun kysymys on esimerkiksi EU-rahastovarojen ja rahoitusinstrumenttien hallinnon järjestämisestä. Maakuntahallitus on myös ohjelmakaudella 2014-2020 voinut antaa yleisellä tasolla puoltavia tai ei puoltavia kannanottoja rahoitettavien hankkeiden rahoitukseen liittyen. Uudella ohjelmakaudella 2021-2027 näitä lausuntoja antaa ainoastaan maakunnan yhteistyöryhmän sihteeristö.

Hallintosäännön 19 §:ssä säädetään maakuntajohtajan toimivallasta. 19 §:n 1 momentin mukaan sen lisäksi mitä 13 §:ssä määrätään, maakuntajohtaja vastaa

maakuntaliiton yhteyksistä jäsenkuntiin ja yhteistyöstä eri sidosryhmien kanssa. Maakuntaliiton ylimpänä viranhaltijana maakuntajohtaja vastaa maakuntavaltuuston ja maakuntahallituksen asettamien tavoitteiden ja päätösten toteuttamisesta. Lisäksi 2 momentin mukaan maakuntajohtaja tekee alueiden kehittämisestä annetun lain ja asetuksen tarkoittamat rahoituksen myöntämispäätökset annettujen valtuuksien rajoissa ja saattaa päätökset maakuntahallituksen tiedoksi. Maakuntahallitus tekee vuosittain päätöksen talousarvion täytäntöönpanomääräyksistä. Tällöin maakuntahallitus päättää kutakin vuotta koskevista täytäntöönpanoon liittyvistä määräyksistä ja päättää toimivallan delegoinnista. Vuoden 2021 osalta maakuntahallitus päätti 25.1.2021 §:ssä 6, että maakuntajohtaja tekee lopullisen rahoituspäätöksen Eura2014 -tietojärjestelmään, joka on muutoksenhakukelpoinen. Edelleen HVJ-kuvauksen kohdasta B 3.4 ilmenee muun ohella, että rahoituspäätöksen hyväksyy maakuntajohtaja esittelijänä toimivan päällikön esityksestä, ja että kielteiset rahoituspäätökset valmistellaan, esitellään ja päätetään HVJ-kuvauksen B 3.4-kohdan mukaisesti samalla menettelyllä.

Etelä-Savon maakuntahallitus on 22.6.2021 antanut puoltavan kannanoton koskien Miksei Oy:lle myönnettävää hankerahoitusta. Huomioitavaa on se, että maakuntahallituksen kannanotossa on mainittu ainoastaan euromääräiset puitteet, mutta kannanotossa ei ole päätetty muun ohella niistä perusteista, joita hakijan on noudatettava. Lisäksi kannanotosta puuttuvat muun muassa rahoituslain edellyttämät tuen ehdot, tuen maksamisen ja takaisinperinnän edellytykset sekä hankesuunnitelmaa koskevat tiedot. Maakuntahallituksen kannanotto ei myöskään täytä valtioneuvoston 11 §:ssä (27.7.2001/688) säädettyjä valtioneuvoston päätöksen edellytyksiä. Kyseisellä maakuntahallituksen kannanotolla ei siis ole myönnetty Miksei Oy:lle hankerahoitusta eikä sillä ole perustettu Miksei Oy:lle sellaista pysyvää oikeutta tai etua, että se tai kukaan muukaan taho voisi vedota siihen, että hankerahoituksen myöntämisestä on sitovasti päätetty maakuntahallituksessa.

Etelä-Savon maakuntahallitus ei tee rakennerahastoasioissa rahoituspäätöksiä, vaan ne tekee maakuntajohtaja päällikön esittelystä, mikä ilmenee hallintosäännön 19 §:n 2 momentista ja HVJ-kuvauksen kohdasta B 3.4. Maakuntahallitus on 23.03.2015 § 56 hyväksynyt HVJ-kuvauksen, minkä jälkeen kuvausta on useasti päivitetty ja pidetty ajantasaisena. Maakuntahallituksen hyväksymän HVJ-kuvauksen mukaan maakuntahallitus ainoastaan puoltaa tai ei puolla hankkeen rahoittamista. Näin ollen maakuntahallituksen euromääräisestä puoltavasta kannanotosta huolimatta maakuntajohtajalla on itsenäinen päätös- ja harkintavalta tehdä rahoituspäätös tarvittavine ehtoineen virkakavastuullaan ja asiassa saadun selvityksen perusteella. Huomioitavaa on myös se, että EURA2014 -järjestelmään myönnetään henkilökohtaiset käyttöoikeudet, ja maakuntajohtajalle on myönnetty järjestelmään hyväksyjän oikeudet. Maakuntahallituksella tai sen puhevaltaa käyttävällä henkilöllä ei ole tällaisia käyttöoikeuksia.

Maakuntajohtajan tekemä varsinainen ja täytäntöönpano- sekä muutoksenhakukelpoinen rahoituspäätös ei ole ollut maakuntahallituksen päätöksen muodossa antaman kannanoton täytäntöönpanoa, vaan kannanotto on ollut osa viranhaltijan myöhemmin EURA 2014 -järjestelmässä tekemän rahoituspäätöksen valmistelua. Huomioitavaa on myös se, että asiassa on sittemmin ilmaantunut uutta selvitystä ja tietoa, jonka perusteella asia on tullut uuteen tilaan. Vaikka Etelä-Savon maakunnan yhteistyösihteeristö on 3.6.2021 ja maakuntahallitus on 22.6.2021 puoltanut hankerahoitusta Miksei Oy:lle, uuden selvityksen jälkeen yhteistyösihteeristö ei ole enää 7.10.2021 kokouksessaan puoltanut hankkeen rahoitusta. Uuden selvityksen perusteella maakuntajohtaja ei ole voinut tehdä myöntävää rahoituspäätöstä, vaan hän on maakuntahallituksen 18.10.2021 kokouksessa tuonut esiin sen, että kyseessä olevaa hanketta ei voida rahoittaa. Maakuntahallitus ei ole 18.10.2021 kokouksessaan puoltanut Miksei Oy:lle myönnettävää tukea Etelä-Savon turvallisuusklusterin ja turvallisuusalan kehittämissuunnitelmaan. Tässäkään yhteydessä maakuntahallituksen päätös ei ole ollut varsinainen hylkäävä päätös, vaan nimenomaisesti kysymys on ollut ei puoltavasta kannanotosta ja osa varsinaisen kielteisen rahoituspäätöksen valmistelua. Maakuntajohtaja on 13.12.2021 tehnyt hylkäävän sekä täytäntöönpano- ja muutoksenhakukelpoisen

rahoituspäätöksen asian valmistelleen päällikön esityksen pohjalta. Asiassa saadun selvityksen perusteella maakuntajohtaja ei olisi voinut tehdä kukaan toisenlaista päätöstä, kun otetaan huomioon muun ohella moitteettoman varainhoidon periaatteet sekä rakennerahastoja koskeva EU-lainsäädäntö ja kansallinen lainsäädäntö.

Asianosaisuus ja muutoksenhaku

Hallintolain 11 §:n (6.6.2003/434) mukaan hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Hallintolain 44 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan päätöksestä on käytävä selvästi ilmi päätöksen välittömänä kohteena olevat asianosaiset.

Miksei Oy on keväällä 2021 tehnyt EURA2014-järjestelmässä hankehakemuksen koskien Etelä-Savon turvallisuusklusterin ja turvallisuusalan kehittämishanketta. Miksei Oy:n hankehakemuksessa ei ole ollut kysymys rahoituslain 13 §:ssä ja alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen 17 §:ssä tarkoitetusta yhteishankkeesta. Miksei Oy on ollut hankerahoituksen varsinainen ja ainoa hakija, ja se taho, johon maakuntajohtajan EURA2014-järjestelmässä tekemä hallintopäätös muutoksenhakuohjeineen on kohdistunut. Mikäli Miksei Oy:lle olisi tehty myönteinen rahoituspäätös, se olisi hakemuksen perusteella ollut yksin tuen saaja. Miksei Oy on ollut menettelyn varsinainen asianosainen. Huomioitavaa on, että Miksei Oy on ollut asianosainen eikä sillä ole ollut asiassa muutoksenhakuintressiä; Miksei Oy eikä mikään muukaan taho ole valittanut maakuntajohtajan tekemästä kielteisestä rahoituspäätöksestä, vaikka kyseinen päätös on sittemmin ollut nähtävillä Etelä-Savon maakuntaliiton verkkosivuilla. Näin ollen rahoituspäätös on lainvoimainen.

Valittajilla ei ole tässä asiassa asianosaisuutta hankehakemukseen liittyvän menettelyn ja rahoituspäätöksen osalta, mikä ilmenee yhtäältä siitä, että valittajat eivät ole olleet hankerahoituksen hakijoita, eikä heillä ole myöskään käyttäjäoikeuksia EURA2014-järjestelmään, ja toisaalta heidän asianosaisuuttaan vastaan puhuu myös maakuntahallituksen 22.6. ja 18.10.2021 antamien kannanottojen sekä maakuntajohtajan tekemän rahoituspäätöksen sisältö ja kohdistuminen. Näin ollen asiassa ei ole ollut tarpeen kuulla valittajia.

Maakuntahallituksen kannanotot eivät ole olleet varsinaisia hallintopäätöksiä, sillä niillä ei ole ratkaistu hallintoasiaa eivätkä ne ole päättäneet asian käsittelyä viranomaisessa. Kannanotolla ei ole myöskään ratkaistu hallintopäätöksen sisältöä. Kannanottoja voitaneen pitää osana valmistelua, jolla ei tässä tapauksessa ole itsenäisiä oikeusvaikutuksia.

Huomioitavaa on myös se, että varsinainen rahoituspäätös ei välittömästi kohdistu valittajiin, heitä ei ole päätöksessä mainittu asianosaisina eikä heitä ole veloitettu mihinkään, heille ei ole myöskään myönnetty mitään oikeutta tai etua oikeudellisesti. Tässä tapauksessa edes mahdollinen rahoituspäätökseen kytkeytyvä epäsuora myöhempi taloudellinen intressi ei ole perustanut valittajille asianosaisasemaa hakuvaiheeseen liittyen. Maakuntahallituksen 22.6.2021 tekemä kannanotto ei ole hallintopäätöksenä tehty rahoituspäätös, joka antaisi valittajille luottamuksensuojaa. Se, että valittajat ovat ennen rahoituspäätöksen tekemistä mahdollisesti antaneet hakijalle suostumuksia esimerkiksi hankkeen rahoitukseen liittyen, ei tee heistä välittömästi asianosaisia rahoituspäätökseen ja sen tekemiseen nähden. Sikäli jos valittajat ovat käynnistäneet joitakin toimia ennen Miksei Oy:hyn kohdistuvan varsinaisen rahoituspäätöksen tekemistä, heidän on tullut ymmärtää, että he tekevät kaikki toimet omalla riskillään.

Itä-Suomen hallinto-oikeus on 29.6.2022 antamassaan päätöksessään katsonut, että valittajilla (Laki ja Järjestys Oy ja Ahertava Oy) on kuntayhtymän jäsenyyden perusteella muutoksenhakuoikeus maakuntaliiton hallituksen 18.10.2021 päätökseen § 165. Ilmeisesti asiassa on tarkoitettu, että valittajilla on ollut muutoksenhakuoikeus edellä

mainittuun maakuntahallituksen päätökseen siksi, että heidän yritystensä kotipaikka Mikkeli kuuluu jäsenenä Etelä-Savon maakuntaliittoon ja yritykset ovat Mikkelin kunnan jäseniä.

Maakunnan liiton päätökseen saa hakea muutosta siten kuin kuntalaissa (365/1995) oikaisuvaatimuksen tekemisestä ja kunnallisvalituksesta säädetään (rahoituslaki 43 § 1 momentti).

Kuten lausunnossa on edellä tuotu esiin, ovat maakuntahallituksen kannanottoihin liittyvät päätökset olleet valmistelua eikä se ole sisältänyt sellaista asian ratkaisua, johon olisi voinut hakea muutosta kuntalain mukaan ensin oikaisuvaatimuksella ja sitten valituksella. Kuntalain 136 §:n mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta.

KHO 18.10.2016/4392: Kunnanhallitus oli päättänyt antaa kunnanjohtajalle oikeuden käynnistää yksityistietoimitus. Kun otettiin huomioon, että yksityistien toteuttamisen edellytyksistä päätetään yksityisistä teistä annetun lain mukaisessa yksityistietoimituksessa, kunnanhallituksen päätöksellä ei ollut ratkaistu, eikä olisi voitukaan oikeudellisesti sitovalla tavalla ratkaista yksityistien toteuttamista. Kunnanhallituksen päätös koski siten vain asian valmistelua, eikä siitä kuntalain (365/1995) 91 § huomioon ottaen ole saanut tehdä oikaisuvaatimusta.

Yllä mainitussa tapauksessa kunnanhallituksen päätöksellä ei siis ollut päätetty hankkeesta sitovasti.

Käsiteltävänä olevassa asiassa valittajien on kaiketi katsottu olevan yritystensä kotipaikan kuntayhtymän jäsenyyden perusteella oikeutettuja tekemään oikaisuvaatimuksen kuntayhtymän viranomaisen päätöksestä. Yhtäältä tämä on kuntalain 137 § 2 momentin mukaan mahdollista, mutta kun otetaan huomioon se, että varsinaisen rahoitusta koskevan hallintopäätöksen on tehnyt maakuntajohtaja harkintavaltaansa käyttäen ja virkavastuullaan, asiassa on ilmeisesti syntynyt virheellinen käsitys maakuntahallituksen kannanottojen oikeudellisesta merkityksestä ja sitovuudesta hallintopäätökseen nähden; päätöksen muodossa annetut kannanotot ovat olleet todellisuudessa valmistelua, jolloin kuntalain 136 §:ää ei tulisi soveltaa.