

Jarkko Salonen

**VILJELIJÄN OIKEUSTURVAKEINOT MAATA-
LOUSTUKIEN TOIMEENPANOSSA**
EU- ja hallinto-oikeuden näkökulma

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Pro gradu -tutkielma
Huhtikuu 2021

TIIVISTELMÄ

Jarkko Salonen: Viljelijän oikeusturvakeinot maataloustukien toimeenpanossa, EU- ja hallinto-oikeuden näkökulma
Pro gradu -tutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma
Julkisoikeus
Huhtikuu 2021

Tutkielmassa käsitellään Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan mukaisten viljelijätukien hallinnointia viljelijän oikeusturvan ja käytettävissä olevien oikeusturvakeinojen näkökulmasta. Tarkastelussa ovat mukana myös kansalliset ja EU-oikeudelliset oikeusperiaatteet viranomais toimintaa ja viranomaisen harkintaa ohjaavina oikeusnormeina.

Tutkielmassa selvitetään tukihakemuksen käsittelyyn liittyvää hallintomenettelyä tukihallinnon omalaatuisuuden ja säätelypainotteisuuden ymmärtämiseksi. EU:n yhteistä maatalouspolitiikkaa säännellään suoraan sovellettavilla EU-asetuksilla, mutta säännösten soveltaminen tapahtuu kansallisessa hallintomenettelyssä. Näin myös oikeusturvakeinot jäsentyvät kansallisten säännösten mukaisesti. Kansallisilla ja EU-oikeuden oikeusperiaatteilla on kuitenkin erilaiset taustat ja osin myös periaatteiden sisällöllinen tulkinta on mahdollisesti erilainen.

Tutkielma on luonteeltaan lainopillinen eli oikeusdogmaattinen. Tutkielmassa pyritään systematisoimaan kansallisten ja EU-oikeuden oikeusperiaatteiden asemaa suhteessa voimassa olevan oikeuden säännöksiin ja selvittämään mahdollisia oikeusperiaatteiden tulkintavaikutuksia sekä niissä tapahtunutta kehitystä. Tutkielma on julkisoikeuden alaan kuuluva ja perusluonteeltaan hallinto-oikeudellinen, mutta se sisältää vahvoja yhtymäkohtia eurooppaoikeuteen käsitellessään Euroopan unionin oikeutta sekä maatalousoikeuteen arvioidessaan EU:n yhteisen maatalouspolitiikan toimeenpanoa.

Aineistona tutkielmassa on käytetty monipuolisesti EU-lainsäädäntöä, oikeuskirjallisuutta, oikeudellisia ja viljelijätukihallintoon liittyviä artikkeleita sekä oikeuskäytäntöä yhdessä ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisujen kanssa. Tutkielman aineistossa on myös huomioitu erilaiset viranomaisohjeet niiden säännösten ja oikeusperiaatteiden soveltamiskäytäntöä ohjaavan vaikutuksen vuoksi.

Tutkielman johtopäätöksissä ilmenee, että EU-oikeudelliset moitteettoman varainhoidon ja vilpittömän yhteistyön periaatteet ovat hyvin läpileikkaavat käsiteltäessä viljelijätukiin liittyviä hallintoasioita, vaikka niitä ei täysin katsottaisikaan EU:n toimintaa ohjaavina periaatteina yksilöiden oikeusasemaan suoraan vaikuttaviksi periaatteiksi. Viranomaisten ja tuomioistuinten tulkintakäytäntöjen on myös havaittu olevan pidättyviä tämän asiantilan haastamiseksi.

Kokonaisuutena viljelijöiden oikeusturvan ja käytettävissä olevien oikeusturvakeinojen voidaan katsoa olevan kattavat ja muiden hallintoasioiden käsittelyn kanssa vertailukelpoiset. Oikeusperiaatteista suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojan periaate ovat kuitenkin tavanomaisiin hallintoasioidiin verrattuna heikommin velvoittavia viljelijätukihallinnossa.

Avainsanat: EU-oikeus, oikeusperiaate, oikeusturva, hallintomenettely, viranomaisen harkintavalta, viljelijätuki, yhteinen maatalouspolitiikka

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

SISÄLLYS

LÄHTEET	V
OIKEUSKÄYTÄNTÖ	X
LYHENNELUETTELO	XII
1. JOHDANTO	1
1.1 Tutkimusaiheen taustaa	1
1.2 Tutkimustehtävä ja rajaus	3
1.3 Tutkimusmenetelmät	5
1.4 Tutkielman rakenne	9
1.5 Tutkielman lähdemateriaali	10
2. EUROOPAN UNIONIN YHTEINEN MAATALOUSPOLITIikka	11
2.1 Yhteisen maatalouspolitiikan kehitys	11
2.2 EU-säännökset	14
2.3 Kansalliset säännökset	17
2.4 Toimivaltaiset viranomaiset	20
2.5 Viljelijätukien hallinnointijärjestelmä	22
2.5.1 Tukien hakeminen yhtenäishakemuksella	22
2.5.2 Tukihakemuksen käsittely ja hallinnollinen valvonta	23
2.5.3 Hakemuksen käsitteleminen ja ratkaiseminen	25
2.5.4 Tuen maksaminen	26
2.5.5 Tarkastukset ja valvonta	27
2.5.6 Jatkotoimenpiteet	29
3. KANSALLISEN JA EU-OIKEUDEN OIKEUSPERIAATTEET	29
3.1 Oikeusperiaatteet osana oikeusjärjestelmää	29
3.2 Kansalliset hallinto-oikeudelliset periaatteet	31
3.3 EU-oikeuden oikeus periaatteet	38
4. VILJELIJÄN OIKEUSTURVA	44
4.1 Oikeusturvan yleinen määritelmä	44
4.2 Oikeusturvakeinot ja menettelyt	46
4.2.1 Hallinnon sisäiset oikeusturvakeinot	47

3.2.2 Laillisuusvalvonta ja hallintokantelu	49
4.2.3 Hallinnon ulkoinen oikeusturva.....	50
4.3 Oikeusturvaan liittyvät säännökset erityislaeissa ja EU-oikeudessa	51
4.4 Oikeusperiaatteiden huomioonottaminen oikeusturvataroituksessa	52
5. OIKEUSTURVA KÄYTÄNNÖSSÄ JA JOHTOPÄÄTÖKSET	54
5.1 Havainnot oikeusturvan tehokkaasta toteutumisesta.....	54
5.2 Viljelijämyönteisen tulkinnan mahdollisuus käytettäessä harkintavaltaa	58
5.3. Johtopäätöksiä	60

LÄHTEET

Kirjallisuus

- Aarnio, Aulis. (1987). *The Rational as Reasonable : a Treatise on Legal Justification* . Dordrecht: Reidel.
- Aarnio, Aulis. (1989). *Laintulkinnan teoria: yleisen oikeustieteen oppikirja*. Porvoo: WSOY.
- Alexy, Robert. (1989). *A Theory of Legal Argumentation : the Theory of Rational Discourse as Theory of Legal Justification* . Oxford: Clarendon Press.
- Bruun, Niklas, Olli. Mäenpää, and Kaarlo. Tuori. (1995). *Virkamiesten oikeusasema*. Helsinki: Otava.
- Cini, Michelle, Nieves. Pérez-Solórzano Borragán. (2010). *European Union Politics*. 3. ed. Oxford: Oxford University Press.
- Dworkin, Ronald. (1981). *Taking Rights Seriously*. London: Duckworth.
- Haapanen, Mikko, Jouko. Heikura, and Kalle. Leino (2004). *Maatila liikeyrityksenä*. Helsinki: WSOY.
- Hollo, Erkki. (1989). *Maaseutuoikeuden tieteellisestä asemasta*. Julkaisussa *Maaseutuoikeus*. Suomen Ympäristöoikeustieteen Seuran julkaisuja 13. s. 61-70.
- Huovila, M, Lahti, R & Ojala, T (toim.), (2005), *Rikostuomion perusteleminen. Helsingin hovioikeuden julkaisuja*. Helsinki: Hakapaino.
- Husa, Jaakko. (1995). *Julkisoikeudellinen tutkimus: tutkimus julkisoikeudessa harjoitettavan oikeusdogmatiikan metodologiasta*. Tampere: Finnpublishers.
- Husa, Jaakko. (2013). *Oikeusvertailu: teoria ja metodologia*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Husa, Jaakko & Pohjolainen, Teuvo. (2014). *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: johdatus julkisoikeuteen*. 4. uud. p. Helsinki: Talentum.
- Jyränki, Antero. (2000). *Uusi perustuslakimme*. Turku: Iura nova.
- Jyränki, A. & Husa, J. (2012) *Valtiosääntöoikeus* Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Jääskinen, Niilo. (2007) *Euroopan Unioni: oikeudelliset perusteet*. Helsinki: Talentum.
- Koskinen, Seppo., and Heikki. Kulla. (2013). *Virkamiesoikeuden perusteet*. 6. uud. p. Helsinki: Talentum.
- Kotilainen M., Korkman S., Niemi J., Nikula N., Kaseva H., Kettunen L. (2009). *EU:n rahoituskehukset – Suomen asema seuraavalla kehyskaudella 2014-2020*. Keskusteluaiheita No. 1207. Helsinki: Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos.

- Laakso, Seppo. (1990). *Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta erityisesti julkisoikeuden alalla*. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Laakso, Seppo, Suviranta, Outi, Tarukannel Veijo. (2006). *Yleishallinto-oikeus*. Tampere: Tampereen yliopisto, oikeustieteiden laitos.
- Laakso, Seppo. (2012). *Lainopin teoreettiset lähtökohdat*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Lappalainen, Juha. (2001). *Siviiliprosessioikeus II*; Helsinki: Kauppakaari, Lakimiesliiton kustannus.
- Loughlin, Martin. (1996). *“Due Process and Fair Procedures: A Study of Administrative Procedures by D J Galligan*. Oxford: Clarendon Press.
- Mielityinen, Sampo. (2006). *Vahingonkorvausoikeuden periaatteet*. Helsinki: Edita.
- Mäenpää, Olli. (2007). *Hallintoprosessioikeus*. Helsinki: Talentum.
- Mäenpää, Olli. (2008). *Hyvä hallinto oikeutena ja yleisenä oikeusperiaatteena*. Teoksessa Kaila, Heidi - Pirjatanniemi, Elina - Suksi, Markku (toim.): Yksilön oikeusasema Euroopan unionissa: juhla- ja tutkimuskirja Allan Rosas, s. 465-474. Turku: Åbo Akademi.
- Mäenpää, Olli. (2011a). *Eurooppalainen hallinto-oikeus*. 3. uud. p. Helsinki: Talentum.
- Mäenpää, Olli. (2011b). *Oikeus hyvään hallintoon*. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.
- Mäenpää, Olli. (2016). *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. 5. uudistettu painos. Helsinki: Edita.
- Mäenpää, Olli. (2018). *Hallinto-oikeus*. Helsinki: Alma Talent.
- Myllymäki, Arvo. (2001). *Moitteettoman varainhoidon periaatteen toteuttaminen yhteisövarojen käytössä*. Teoksessa: Arvo Myllymäki & Jarmo Vakkuri (toim.) Tulos, normi, tilivelvollisuus, (s.27-41). Vammala: Tampere University Press.
- Niemivuo, Matti, Keravuori-Rusanen Marietta, Kuusikko Kirsi. (2010) *Hallintolaki*. Helsinki: WSOYpro Oy.
- Nordberg, Eero. (2010). *Ympäristöoikeuden ja maatalousoikeuden suhde*. Ympäristöjuridiikka 1/2010 s. 42-81.
- Ojanen, Tuomas (toim.), Haapea, Arto (toim.), Kuoppamäki, Petri. (2007). *EU-oikeuden perusteita II*. Helsinki: Edita.
- Ojanen, Tuomas. (2010). *EU-oikeuden perusteita*. Uud. laitos. Helsinki: Edita.
- Paso M, Saukko P, Tarukannel V, Tolvanen M. (2015). *Hallintolainkäyttö*. Helsinki: Talentum

Piris, Jean-Claude. (2010) *The Lisbon Treaty: a Legal and Political Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pöyhönen, Juha. (1988). *Sopimusoikeuden järjestelmä ja sopimusten sovittelu*. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Raitio, Juha, ja Tuominen Tomi. (2020). *Euroopan unionin oikeus*. 2., uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent.

Siltala, Raimo. (2003). *Oikeustieteen tieteenteoria*. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Tuori, Kaarlo. (2000). *Kriittinen oikeuspositivismi*. Helsinki: WSOY.

Tuori, Kaarlo. (2003). *Oikeusjärjestys ja oikeudelliset käytännöt*. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Vuorela, Miikka. (2014). *Kansoisrangaistavuuden kielto ja osallisuus rikokseen*. Defensor Legis 5/2014. s. 764-775.

Vuorenpää, Mikko. (2010). *Veropetos, veronkorotus ja kielto käsitellä samaa asiaa kahdesti – EIT Jukka Ruotsalainen vs. Suomi*. Lakimies 1/2010. s. 94–104.

Virallislähteet

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU, Euratom) N:o 966/2012 unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 kumoamisesta EUVL 298/1.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1305/2013, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) tuesta maaseudun kehittämiseen ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 kumoamisesta EUVL 347/487.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1306/2013 yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 352/78, (EY) N:o 165/94, (EY) N:o 2799/98, (EY) N:o 814/2000, (EY) N:o 1290/2005 ja (EY) N:o 485/2008 kumoamisesta EUVL 347/549.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1307/2013, yhteisen maatalouspolitiikan tukijärjestelmissä viljelijöille myönnettäviä suoria tukia koskevista säännöistä ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 637/2008 ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 kumoamisesta EUVL 347/608

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1308/2013 maataloustuotteiden yhteisestä markkinajärjestelystä ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 992/72, (ETY) N:o 234/79, (EY) N:o 1037/2001 ja (EY) N:o 1234/2007 kumoamisesta EUVL 347/671.

Euroopan unionin perusoikeuskirja (2016). Euroopan unionin virallinen lehti 7.6.2016 C 202/389.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto. Euroopan unionin virallinen lehti 7.6.2016 C 202/01.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto. Euroopan unionin virallinen lehti 7.6.2016 C 202/01.

Hallintolaki 6.3.2003/434 (434/2003)

Hallintomenettelylaki 6.8.1982/598 (598/1982)

Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993)

Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta 72/2002 (HE 72/2002)

KOM (2001) 428 lopullinen: Euroopan komission valkoinen kirja – Eurooppalainen hallintotapa.

Komission delegoitu asetus (EU) N:o 640/2014 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 täydentämisestä yhdenntetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän sekä suoriin tukiin, maaseudun kehittämistukeen ja täydentäviin ehtoihin sovellettavien maksujen epäamis- ja perumisedellytysten sekä hallinnollisten seuraamusten osalta EUVL 181/48.

Komission delegoitu asetus (EU) N:o 907/2017 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 täydentämisestä maksajavirastojen ja muiden elinten, varainhoidon, tilien tarkastamisen, vakuuksien sekä euron käytön osalta EUVL 255/18.

Komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 809/2014 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 soveltamissäännöistä yhdenntetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän, maaseudun kehittämistoimenpiteiden ja täydentävien ehtojen osalta EUVL 227/69.

Komission valmisteluasiakirja DS/2009/28

Komission valmisteluasiakirja DS/CDP/2015/02

Lain Euroopan unionin suorista tuista maataloudelle 193/2013

Laki kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003)

Laki maaseudun kehittämissuunnitelmien hallinnoinnista (27/2014)

Laki maatalouden tukien toimeenpanosta (192/2013)

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019)

Rikoslaki (39/1889)

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731 (731/1999)

Valtion virkamieslaki (750/1994)

Muu aineisto

- Euroopan komissio (2021). *EU:n maatalouspolitiikka lyhyesti*. Haettu osoitteesta: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_fi. 19.4.2021.
- European parliament (2020). Press release 30.6.2020: *Transition to new EU farm policy: Partial deal on key provisions for after 2020*. Haettu osoitteesta: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200627IPR82204/transition-to-new-eu-farm-policy-partial-deal-on-key-provisions-for-after-2020>. 13.4.2021.
- European parliament. (2021). Factcheet: The common agricultural policy – instruments and reforms. Haettu osoitteesta: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_3.2.3.pdf. 15.4.2021.
- Hämeenlinnan hallinto-oikeus (HHAO). (2018). *Vuosikertomus 2017*. Hämeenlinna: Hämeenlinnan hallinto-oikeus. Haettu osoitteesta: https://oikeus.fi/material/collecti- ons/20210208123650/7NxuEvQP3/HHAO_2017_vuosikertomus.pdf, viitattu 25.4.2021.
- Hämeenlinnan hallinto-oikeus (HHAO). (2019). *Vuosikertomus 2018*. Hämeenlinna: Hämeenlinnan hallinto-oikeus. Haettu osoitteesta: https://oikeus.fi/material/collecti- ons/20210208123613/7NxuCMZ11/HHAO_2018_vuosikertomus.pdf, 25.4.2021.
- Hämeenlinnan hallinto-oikeus (HHAO). (2020). *Vuosikertomus 2019*. Hämeenlinna: Hämeenlinnan hallinto-oikeus. Haettu osoitteesta: https://oikeus.fi/material/collecti- ons/20210208123520/7Nxu8sVrl/HHAO_Vuosikertomus_2019_saavutettava.pdf, 25.4.2021.
- Euroopan komissio. (2014). *Maatalous, Eurooppa- ja viljelijät kumppaneina*. Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto.
- Luonnonvarakeskus (LUKE). (2015). *Esiselvitys viljelijöiden hallinnollisesta taakasta*. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 15/2015. Helsinki: Luonnonvarakeskus.
- Luonnonvarakeskus (LUKE). (2020). *Yhteinen maatalouspolitiikka vuoden 2020 jälkeen ja Suomen maatalous*. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 84/2020. Helsinki: Luonnonvarakeskus.
- Maaseutuvirasto. (2015). Lehdistötiedote 27.1.2015. *Koordinaattijärjestelmän vaihtuminen vaikuttaa peltopinta-aloihin*. Haettu osoitteesta: <https://www.epressi.com/tiedotteet/maatalous/koordinaattijarjestelman-vaihtuminen-vaikuttaa-peltopinta-aloihin.html>. 20.4.2021.
- Maaseutuvirasto. (2016). *Viljelijätukihakemusten ja eräiden ELY-keskuksiin toimitettavien tukihakemusten käsittelyn hallinnolliset ohjeet*. Seinäjoki: Maaseutuvirasto.
- Maa- ja metsätalousministeriö (MMM). (2017). *Selvitys eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle hallituksen esityksen 140/2014 vp liittyneiden lakien soveltamisesta*. 20.12.2017
- Maa- ja metsätalousministeriö (MMM). (2020). *Selvitys eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle hallituksen esityksen 140/2014 vp liittyneiden lakien soveltamisesta*. 15.12.2020.
- Maa ja metsätalousministeriö (MMM). (2021). *EU:n yhteinen maatalouspolitiikka*. Haettu osoitteesta: <https://mmm.fi/eu-ja-kansainvaliset-asiat/cap>. 13.4.2021.

- Oikeusministeriö (OM) (2014). Lehdistötiedote 25.8.2014: *Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta lakkautetaan, valitukset 1. syyskuuta lähtien hallinto-oikeuksiin*. Haettu osoitteesta: <https://oikeusministerio.fi/-/maaseutuelinkeinojen-valituslautakunta-lakkautetaan-valitukset-1-syyskuuta-lahtien-hallinto-oikeuksiin>. 22.4.2021.
- Ruokavirasto. (2020a). *Peltovalvontaohje 2020*. Haettu osoitteesta: <https://www.ruokavirasto.fi/globalassets/tietoa-meista/asiointi/oppaat-ja-lomakkeet/viljelijat/tuet-ja-rahoitus/valvonta/peltovalvontaohje-2020.pdf>. 14.4.2021.
- Ruokavirasto. (2020b). *Päätukihaun hakemukset 2020*. Haettu osoitteesta: <https://www.ruokavirasto.fi/globalassets/tietoa-meista/asiointi/vipu/vipu-sahkoiset-hakemukset-2020-maarat-ja-prosentit.pdf>. 24.4.2021.
- Ruokavirasto (2021a): Lehdistötiedote 9.2.2021: *Viljelijätuet maksetaan syksyllä totutussa aikataulussa*. Haettu osoitteesta: <https://news.cision.com/fi/ruokavirasto/r/viljelijatuet-maksetaan-syksylla-totutussa-aikataulussa,c3282899>. 14.4.2021.
- Ruokavirasto. (2021b). *Viljelijätukien hakuopas 2021*. Haettu osoitteesta: https://www.ruokavirasto.fi/globalassets/viljelijat/oppaat/hakuoppaat/koko_viljelijatukien_hakuopas_2021.pdf. 13.4.2021.
- Valtion talouden tarkastusvirasto (VTV). (2013). *Maatalouden tukihallinto*. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto.

OIKEUSKÄYTÄNTÖ

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut

- Eduskunnan oikeusasiamiehen tekemä ratkaisu 1691/4/98, 30.5.2001
- Eduskunnan oikeusasiamiehen tekemä ratkaisu 784/4/05, 6.2.2006
- Eduskunnan oikeusasiamiehen tekemä ratkaisu 1896/2/05, 22.12.2006
- Eduskunnan oikeusasiamiehen tekemä ratkaisu 251/4/09, 30.12.2011
- Eduskunnan oikeusasiamiehen tekemä ratkaisu 3137/4/01, 31.10.2003
- Eduskunnan oikeusasiamiehen tekemä ratkaisu 3543/2017, 26.6.2018

Valtioneuvoston oikeuskanslerinviraston ratkaisut

- Apulaisoikeuskanslerin tekemä ratkaisu 22.9.2014 Dnro 1132/1/2013

Hämeenlinnan hallinto-oikeus

Hämeenlinnan HAO 18/0090/1 12.3.2018

Hämeenlinnan HAO 20/0071/1 29.1.2020

Korkein hallinto-oikeus

KHO 8.2.2017 T 500

KKO 2010:45

KHO 2015:57

KHO 2016:33

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Ruotsalainen v. Suomi 13079/03, 4. jaosto, 16.6.2009

EU-tuomioistuin

C-249/81 Irlanti v. komissio *ECLI:EU:C:1982:402*

C-380/87 Enichem base ym. vs. Comune di Cinisello Balsamo *ECLI:EU:C:1989:318*

C-188/89 A. Foster ym. vs. British Gas plc *ECLI:EU:C:1990:313*

LYHENNELUETTELO

AOK	Apulaisoikeuskansleri
EEC	Euroopan talousyhteisö
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
ELY	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
EN	Euroopan neuvosto
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
EOAK	Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
EU	Euroopan Unioni
ELY	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
EY	Euroopan Yhteisö
HAO	Hallinto-oikeus
HE	Hallituksen esitys
HL	Hallintolaki
HLL	Hallintolain käyttölaki
HOL	Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa
KHO	Korkein hallinto-oikeus
LUKE	Luonnonvarakeskus
MAVI	Maaseutuvirasto
MMM	Maa- ja metsätalousministeriö
OM	Oikeusministeriö
PL	Perustuslaki
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
YTA	Maaseutuhallinnon yhteistoiminta-alue
YMP, CAP	Yhteinen maatalouspolitiikka
VNa	Valtioneuvoston asetus
vp	Valtiopäivät
VTV	Valtiontalouden tarkastusvirasto

1. JOHDANTO

1.1 Tutkimusaiheen taustaa

Suomen liittyminen Euroopan Unionin jäseneksi (EU) vuoden 1995 alusta aiheutti merkittäviä muutoksia etenkin suomalaiseen maatalouteen Suomen liittyessä osaksi EU:n yhteistä maatalouspolitiikkaa (YMP). Yhteisen maatalouspolitiikan historia on jo yli 50 vuoden mittainen sen ollessa yksi ensimmäisistä Euroopan yhteisön (EY) yhteisistä politiikoista ollen myös edelleen niistä yksi integroituneimmista¹. Sen tavoitteet ovat ajan myötä monipuolistuneet alkuperäisistä maatalouden tuottavuuden parantamisesta, maatalousyrittäjien kohtuullisen elintason varmistamisesta, elintarvikemarkkinoiden tasapainottamisesta, ruuan saatavuuden turvaamisesta ja kohtuullisten kuluttajahintojen varmistamisesta² ylituotannon hallintaan ja erilaisiin ympäristöllisiin ja yhteiskunnallisiin painotuksiin³.

Unionimaiden yhteisestä maatalouspolitiikan lisäksi myös jäsenmailla on omia maatalouspoliittisia tavoitteita, jotka on sovitettu erilaisin mekanismein osaksi tätä kokonaisuutta. Suomessa tämä on tarkoittanut tukien kokonaisuuden muodostumista hyvin monimutkaiseksi osan niistä ollessa kokonaan EU:n rahoittamia, osan sisältäessä myös kansallisen osuuden ja osan ollessa kokonaan kansallisista varoista rahoitettuja. Euroopan tilintarkastustuomioistuin onkin arvioinut Suomen tukijärjestelmän olevan EU:n monimutkaisin.⁴ Valtiontalouden tarkastusviraston arvioidessa tukihallinnon toiminnan tehokkuutta ja toimivuutta, yhtenä havaintona oli, ettei tehokkuus ole ollut keskeisimpiä tavoitteita vaan paremminkin maataloustuotannon edellytysten säilyttäminen koko maassa ja samalla EU:n hyväksymien maataloustukien mahdollisimman laaja-alainen hyödyntäminen, joka on muodostanut tukihallinnon toimintaympäristön hyvin monimutkaiseksi kokonaisuudeksi⁵.

Viljelijän näkökulmasta tukijärjestelmä nähdään liiankin monimutkaisena ja ehdottomana niin, että sen hallitseminen aukottomasti ei ole kohtuudella mahdollista. Järjestelmä koetaan tämän vuoksi epäoikeudenmukaisena, valvontapainotteisena ja usein myös tavoitteidensa osalta epätarkoituksenmukaisena. Yleisen kokemuksen mukaan kohtuus-, luottamuksen suoja- tai suhteellisuusperiaatteilla ei juurikaan ole merkitystä tukien hallinnoinnissa. Etenkin tukien takaisinperintäsäännökset koetaan

¹ Piris 2010. s. 316.

² Euroopan komissio 2021.

³ Kotilainen 2009. s. 14.

⁴ VTV 2013 s. 14.

⁵ VTV 2013 s. 7.

kohtuuttomiksi ja viranomaisvaltaa korostaviksi tilanteessa, jossa viranomaisten tuottamien esitetyt-tyjen ns. pohjatietojen oikeellisuudesta vastuu kuuluu tukiehtojen mukaan viljelijälle, jolla ei ole kui-tenkaan konkreettisia mahdollisuuksia pitävästi vahvistaa tietoja^{6,7}

Näiden näkemysten pohjalta on tutkimusaiheeksi valikoitunut hallinto-oikeudellisten periaatteiden huomioonottaminen ja siihen liittyvät edellytykset viljelijätukien hallinnossa. Vastaavaa tutkimusta viljelijätukien osalta ei ole tiettävästi aiemmin tehty. Hanke ja yritystukien takaisinperinnän osalta aihetta on tutkittu, mutta nämä tukityypit ovat luonteeltaan erilaisia ja niiden valvonta keskittyy lä-hinnä yksittäisen hakemuksen hankesuunnitelman noudattamiseen ja toimenpiteen pysyvyyden seu-rantaan. Viljelijätukien ehdot puolestaan vaikuttavat jatkuvasti päivittäisessä toiminnassa ja niiden valvonta tarkastelee takautuvasti eri vuosien tukihakemuksia ja hakemuksiin liittyvien laajojen ehto-kokonaisuuksien noudattamisesta vastuussa on pääsääntöisesti viljelijä yksityishenkilönä.

Tarkasteltaessa periaatteiden vaikutusta tukihallintoprosessiin ja etenkin mahdollisiin seuraamuksiin näiden, EU-oikeuden etusijaa ja tehokasta soveltamista edellyttävät periaatteet on ymmärrettävä unionin edun kannalta olennaisiksi, kun taas mainittujen hallinto-oikeudellisten periaatteiden nk. hy-vän hallinnon takeiden rooli on yksilön oikeusturvan takaamiseen liittyvä. Periaatteiden tavoitteet ovat osin ristiriidassa keskenään ja tulkintanäkökulma on useimmiten viranomaislähtöinen käsiteltä-essä maataloustukiin liittyviä asioita. Periaatteiden soveltaminen samanaikaisesti on myös todettu oi-keuskirjallisuudessa mahdolliseksi⁸, mikä johtaa luonnollisesti erilaisiin tulkintakysymyksiin ja poh-dintaan oikeusperiaatteiden etusijajärjestyksestä.

Oikeusperiaatteiden on katsottu rajoittavan harkintaa käytännön hallintotoiminnasta varsinaisiin hal-lintopäätöksiin sikäli, että oikeusperiaatteiden vastainen menettely on oikeuskäytännössä tulkittu har-kintavallan väärinkäytöksi, joka on voinut jo itsessään muodostaa perusteen hallintopäätöksen ku-moamiseen tai virkavastuun toteuttamiseen.⁹ Kansallisten hallintolakiin kirjattujen hyvän hallinnon takeiden muotoutumiseen ovat vaikuttaneet EU:n periaatteet. EU-oikeuden soveltamisessa periaat-

⁶ Maaseutuvirasto 2015. Vuonna 2015 noin 48 000 tilan peltopinta-alat muuttuivat Maaseutuviraston siirrettyä käyttä-mään uutta EUREF-FIN koordinaattijärjestelmää, mikä tietokoneen käyttämän laskentamallin perusteella useimmissa tapauksissa pienensi peltopinta-alaa aarista puoleen hehtaariin. Maaseutuviraston linjauksen mukaan muutos ei aiheutta-nut takautuvia seuraamuksia, mutta muutos kertoo esimerkkinä, miten käytännössä pinta-alojen määrittely voi muuttua ilman viljelijän vaikutusmahdollisuuksia. Oma asiansa ovat säännöllisesti viiden vuoden välein toistuvat digitoinnit, joi-den johdosta tapahtuvat pinta-alamuutokset aiheuttavat seuraamuksia.

⁷ LUKE 2015 s. 15.

⁸ Mäenpää 2011 s. 59.

⁹ Mäenpää 2011 s. 60.

teita onkin tarkasteltava EU-oikeuden periaatteiden mukaan, mutta myös kansalliset hallinto-oikeudelliset periaatteet huomioiden hallintoprosessin ollessa kansallisesti toteutettua. Tämä moninaisuus tekee periaatteiden soveltamisesta jossakin määrin sekavan kokonaisuuden, mitä ei helpota sekään, että EU-oikeuden periaatteiden soveltamiskäytännöt ja vahvuus oikeuslähteenä on hyvin vaihteleva soveltamistilanteen mukaan¹⁰.

1.2 Tutkimustehtävä ja rajaus

Viljelijätukihakemuksia tehdään päätukihaussa vuosittain hieman vajaat 48 000 kappaletta¹¹ ja vuosittain maksettavat tuet vastaavat noin kolmannesta maatalouden kokonaistuotosta Suomessa¹². Yhteistä maatalouspolitiikkaa toteuttava kansallinen maatalouden tukihallinto on järjestetty neliporlaiseksi kokonaisuudeksi, joka käsittää erilliset ja itsenäistä harkintavaltaa käyttävät viranomaiset maa- ja metsätalousministeriöstä, ruokavirastoon, alueellisten elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten maaseutuosastoihin sekä kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisiin. Tämän hallintokoneiston puitteissa sovelletaan ja pannaan täytäntöön EU-oikeudellisia säännöksiä kansallisesti määritetyssä hallintomenettelyssä ja tehdään yksityisten viljelijöiden oikeusaseman kannalta merkittäviä etuja, oikeuksia tai velvoitteita koskevia hallintopäätöksiä.

Tutkimuksessa keskitytään erityisesti Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan mukaisten ja laissa maatalouden tukien toimeenpanosta (192/2013) tarkoitettujen viljelijätukien¹³ hakemisen, myöntämisen, maksamisen ja valvonnan sekä näitä koskevien jatkotoimenpiteiden hallintomenettelyssä tapahtuvaan käsittelyyn ja siinä ilmenevään oikeudelliseen harkintaan, tavoitteena arvioida hallinto-oikeudellisten periaatteiden vaikutusta viranomaistoimintaan tai ratkaisukäytäntöihin viljelijän oikeusturvan näkökulmasta. Tutkimuksessa tarkastellaan myös hallintoprosessissa tapahtuvaa muutoksenhakua tuomioistuinten ratkaisukäytännöissään omaksumien linjausten osalta, mutta ei syvällisemmin hallintoprosessin kulkua. Tähän rajaukseen on päädytty siksi, että hallintomenettely ja hallintoprosessi yhdessä muodostavan oikeusturvan kannalta kokonaisuuden, joskin siten, että hallintomenettelyn osuus tässä aihepiirissä on merkittävän suuri.

¹⁰ Raitio 2020 s. 204.

¹¹ Ruokavirasto 2020b

¹² LUKE 2020 s. 24.

¹³ Näitä viljelijätukia ovat tilatuki, valkuais- ja öljykasvipalkkio, siementuet, tärkkelysperunapalkkio, EU:n eläinpalkkiot, uuhipalkkio ja sen lisäpalkkio, luonnonhaittakorvaus, maatalouden ympäristötuen perus- ja lisätöimenpiteet, eläinten hyvinvoinnin tuki ja kansalliset tuet (ml. sokerijuurikkaan kuljetustuki).

Yhteiseen maatalouspolitiikkaan sisältyvät maatalouden kehittämisen tuet sekä markkinajärjestelyt on myös rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle, koska niitä koskevat menettelyt poikkeavat merkittävästi viljelijätukiin liittyvistä menettelyistä, joskin liityntäkohdat harkintaan ja oikeusperiaatteisiin ovat yhteiset. Tutkimuksessa ei arvioida EU-oikeuden säännöksiin sisältyviä yksittäisiä tukiehtoja sisällöllisesti.

Tutkielman aluksi selvitetään yhteisen maatalouspolitiikan taustalla olevat historia ja vaikuttimet, jotta esimerkiksi oikeusperiaatteiden asettaminen oikeaan tulkintakehykseen on mahdollista. Yhtä lailla viljelijätukien hallinnointijärjestelmän toiminnan esittäminen pääpiirteissään on tarpeen sen säännöspohjan EU-oikeudellisten erityispiirteiden ja sovellettavan kansallisen hallintomenettelyn vaiheiden hahmottamiseksi.

Keskeisiä edellä kerrotun perusasetelman mukaisesti päätutkimuskysymyksiä voidaan muotoilla kolme. Ensimmäisenä tutkimuskysymyksenä on selvittää, mitä oikeusturvakeinoja on käytettävissä viljelijätukia koskevassa hallintomenettelyssä? Hallintomenettelyn ollessa kansallisten säännösten mukaista pyritään tähän kysymykseen vastaamaan kuvaamalla ensisijaisesti hallintolain (434/2002) mukaiset oikeusturvamenettelyt, mutta käsittelemään myös samassa yhteydessä apukysymyksenä, mitä oikeusturvan määritelmän hallinto-oikeudessa yleisesti katsotaan sisältävän.

Oikeusperiaatteiden roolin ja niiden käytännön vaikutusten oikeusturvan elementtinä arvioimisen mahdollistamiseksi on ensin eriteltävä kansalliset ja EU-oikeuden oikeusperiaatteet, vastaamalla tutkielman toiseen pääkysymykseen, mitkä ovat keskeiset hallinto-oikeudessa ja sen kautta hallintomenettelyssä huomioon otettavat oikeusperiaatteet? Tämän erittelyn osana pyritään tunnistamaan myös kansallisten ja EU-tasoisten oikeusperiaatteiden sisällölliset eroavaisuudet sekä näiden periaatteiden nykyinen oikeuslähdeopillinen asema yleisellä tasolla. Osin eri lähteistä, vaikkakin hyvin vahvasti yhteisestä taustasta, syntyneiden oikeusperiaatteiden keskinäisen aseman käsittely tässä yhteydessä on myös perusteltua.

Kolmantena tutkielman pääkysymyksenä on, millainen asema tässä tutkielmassa esitellyillä oikeusperiaatteilla on viljelijätukien käsittelyyn liittyvässä hallintomenettelyssä ja onko niillä vaikutusta viranomaisen käyttämään harkintaan? Oikeusperiaatteiden hyväksyttävyyys ja asema oikeuslähteinä ovat muuttuneet sääntelyssä tapahtuneiden muutosten, mutta myös oikeudellisessa ajattelussa tapahtuneen kehityksen kautta ja tavoitteena on osaltaan pohtia, miten tämä oikeusperiaatteiden roolin kehitys näkyy viljelijätukien hallinnossa.

Tässä yhteydessä esillä ovat myös oikeusperiaatteiden mahdolliset kollisiotilanteet, joissa jonkin oikeusperiaatteen painottaminen voi edellyttää toisten vakiintuneidenkin oikeusperiaatteiden väistymistä. Esimerkiksi korostettaessa EU-oikeuden tehokasta toteuttamista (vilpittömän yhteistyön periaate) tai moitteettoman varainhoidon periaatetta, tuensaajan luottamuksensuoja ja siihen sisältyvä päätösten pysyvyys voivat olla tämän kanssa ristiriidassa¹⁴

Tutkimuksen tavoitteissa voidaan nähdä myös oikeuspoliittista sävyä omaava pyrkimys herättää keskustelua viljelijätukien hallintoon perinteisesti yleisessä keskustelussa liitetyn legalistisen ja moitteettoman varainhoidon periaatetta korostavan käytännön haastamiseksi.

1.3 Tutkimusmenetelmät

Tutkimus on menetelmältään lainopillinen eli oikeusdogmaattinen. Oikeusdogmaattisen tutkimuksen päätavoitteena on selvittää systematisoinnin ja tulkinnan avulla voimassa olevan oikeuden sisältöä sekä merkitystä ja samalla antaa vastaus siihen, millä tavalla voimassa olevan oikeuden säännöksiä tulee soveltaa erilaisiin tilanteisiin.¹⁵ Systematisoinnin avulla oikeusdogmaattisessa tutkimuksessa hahmotetaan eurooppalaisten ja kansallisten oikeusnormien ja hallinto-oikeudellisten periaatteiden sisältöä, keskinäistä suhdetta ja asemaa osana oikeusjärjestyksen kokonaisuutta. Lainopillisen systematisoinnin päätehtävä voidaan nähdä siinä, että se jäsentää edelleen lain säännöksissä ilmaisunsa saanutta järjestelmää¹⁶.

Lainopillisen tutkimuksen toista ulottuvuutta; tulkintaa, jota myös tukien käsittelyssä tapahtuva hallinto- ja viranomaistoiminta osaltaan on, säätelee muun muassa oikeuslähdeoppi niin, että toimintaa ohjaavat ensisijaisesti hallinnon oikeuslähteet ja toissijaisesti muut virallislähteet.¹⁷ Vanhemmissa julkaisuissa esimerkiksi Aarnio ryhmittelee oikeuslähteet kolmeen ryhmään: vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin. Näistä ensimmäiseen kuuluvat laki ja maan tapa, keskimmäiseen lainvalmisteluaineisto tai lainsäätäjän tarkoitus ja tuomioistuinratkaisut sekä kolmannen muun muassa oikeustiede ja muut vastaavat argumentit¹⁸.

¹⁴ Mäenpää 2011a s. 286 - 287.

¹⁵ Husa & Pohjalainen 2014. s. 18-19.

¹⁶ Aarnio 1989. s. 291.

¹⁷ Husa & Pohjalainen 2014. s. 18-19.

¹⁸ Aarnio 1989 s. 291.

Edellä mainitun oikeuslähdeoppinsa Aarnio on esittänyt jo 1980-luvulla, eikä siinä näin ollen ole huomioitu sittemmin oikeuslähdeoppiin olennaisesti vaikuttanutta kehityskulkuja, joita ovat olleet Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittyminen, perusoikeusuudistus, perustuslakiuudistus, Euroopan unioniin liittyminen sekä myös argumentaatioteorian vahvistunut asema. Tapahtuneitten muutosten takia paitsi Aarnion ajattelun mukainen oikeuslähdeluettelo myös hänen määrittämänsä oikeuslähteiden jako velvoittavuudeltaan eri kategorioihin sekä tämän jaon perusteet voidaan muuten muassa Huovilan esittämän näkemyksen mukaan katsoa osin vanhentuneeksi. Ero erityisesti aikaisemman ja nykyisen periaatekäsityksen välillä on siinä, että nyttemmin periaatteet – tai osa niistä – käsitetään myös itsenäisiksi oikeusnormeiksi, toisin sanoen oikeudellisiksi perusteiksi, joihin esimerkiksi tuomioistuimen tuomio tai oikeustieteilijän tulkintakannanotto voidaan perustaa.¹⁹ Oikeusperiaatteiden luokittelu ja käsittely oikeuslähteinä ei kuitenkaan ole yksiselitteinen ja myös se näkemys saa sijaa oikeudellisessa ajattelussa, että oikeusperiaatteet itsessään eivät voi olla oikeuslähteitä²⁰. Tuorin mukaan oikeusperiaatteen voidaan kuitenkin katsoa merkitsevän yksittäisessä ratkaisussa sovellettavaksi tulevaa oikeusjärjestyksen pintatasolle sijoittuvaa normia, vaikka sillä olisi myös normatiivinen rooli, joka luetaan syvemmälle oikeuskulttuuriin ja oikeuden syvärakenteeseen²¹.

Tämän tutkimuksen käsiteltävänä olevien oikeusperiaatteiden tosiasiallinen rooli tosiasiallisessa hallintotoiminnassa ja ratkaisukäytännöissä ei ole yksiselitteinen vaan paremminkin hyvin tulkinnanvarainen ja oikeusperiaatteiden itsenäisen soveltaminen saattaa olla ristiriidassa lainsäädännön kanssa. Huolimatta siitä, että oikeusperiaatteet ovat nykyisin jokseenkin tunnustettuja oikeuslähteitä ja niiden noudattamista edellytetään käytännön toiminnassa, tulee toisinaan pohtia niiden keskinäistä merkitystä, tavoitteita sekä suhdetta varsinaiseen lainsäädäntöön. Oikeusperiaatteiden osalta on todettava, ettei pelkkä tulkintaan nojautuva menetelmä ei liene riittävä, vaan sen lisäksi edellytetään laajempaa periaatteiden punnintaa ja niiden keskinäistä yhteensovittamista ja tasapainottamista osana oikeusjärjestelmäkokonaisuutta.²²

Tässä tutkimuksessa ei pyritä konstruoimaan uusia oikeusperiaatteita vaan arvioimaan kansallisella ja EU-tasolla yhtäläisesti tunnustettujen oikeusperiaatteiden keskinäistä asemaa sekä velvoittavuutta suhteessa kansallisiin ja EU-tason säännöksiin. Tässä suhteessa tutkimuksen tulkinnallinen ulottu-

¹⁹ Huovila 2005. s. 51.

²⁰ Tuori 2000. s. 197.

²¹ Tuori 2003. s. 47.

²² Huovila 2005. s. 51-53.

vuus on Husan ajatuksen mukainen, tulkinnan merkityksessä tutkimuksessa käytettävissä olevan argumentaatioaineiston sekä hermeneuttista tulkintaa johtopäätöksessä hyödyntävän kannanoton esittämistä.²³

Lainopin metodin ollessa tulkinnallinen, on siitä johdettavissa myös oikeusdogmatiikan ongelma ja samalla syy lainoppia tutkimusmenetelmänä kohtaan esitetyille kritiikille. Kun lainopissa on kyse aina jossakin määrin subjektiivisesta tulkinnasta ja tutkimuksen tekijän suorittamasta ja eri lähteisiin perustuvasta systematisoinnista, voi täysin hyväksyttävän tulkinnan saavuttaminen olla vaikeaa tai lähes mahdotonta, jokaisen lainkäyttäjän tehdessä ja perustellessa oikeudellisen arvionsa eri tavoin. Yksiselitteistä tulkintaa ei välttämättä edes ole mahdollista muotoilla silloin, kun hyväksytään oikeudellisen pluralismin olemassaolo ja tulkintakäytäntöjen perustuminen erilaisille oikeusideologioille.²⁴

Lainopillisen tulkinnan tuloksena syntyy siis ennemminkin ehdotus oikeaksi toimintatavaksi kuin oikeusnormi. Tulkinta on aina riippuvainen tulkitsijan valitsemasta näkökulmasta, eikä tulkinta välttämättä edusta millään muotoa velvoittavaa totuutta ja on siksi myös kiistettävissä toiseen tutkijan kulkiessa eri polkua omassa tulkinnassaan. Lainopissa voidaan kritisoida aiemmin yleisesti hyväksytyjä tulkintakannanottoja, oikeudellisia käytäntöjä ja jopa oikeusnormejakin, mutta kritiikissä käytettävän mittapuun on löydyttävä voimassa olevan oikeuden sisältä käsin. Esimerkiksi perus- ja ihmisoikeudet tai oikeusperiaatteet ovat tällaisia sallittuja arviointikriteereitä, jotka voidaan hyväksyä kriittisten tulkintakannanottojen tai uusien systematisointien perustaksi.²⁵

Tutkimusta ei voi aukottomasti sijoittaa vain yhteen oikeudenalaan. Yläkäsitteenä tutkimus kuuluu luonnollisesti julkisoikeuteen, koska kyse on julkisessa toiminnassa noudatettavien ja sitä ohjaavien normien sekä periaatteiden tutkimuksesta, joista osa on johdettavissa aina valtiosääntötasolta asti. Julkisoikeuden alan sisällä tutkimuksella on liittymäkohtia erityisesti hallinto-oikeuteen, eurooppa-oikeuteen ja myös julkista tehtävää ja valtaa koskevan elementin kautta valtiosääntöoikeuteen, joka myös asettaa puitteet hallinto-oikeudelliselle sääntelylle. Temaattisesti tutkimus voidaan lukea myös maatalousoikeuden²⁶ alaan kuuluvaksi, jolloin sen voidaan lukea yhdeksi talousoikeuden eriytyneeksi haaraksi, joka myös mittavan ja yksityiskohtaisen sääntelynsä johdosta on saamassa asemaa omana oikeudenalanaan²⁷.

²³ Husa 1995. s. 200.

²⁴ Siltala 2003 s. 504

²⁵ Jyränki & Husa 2012. s. 80.

²⁶ Maatalousoikeuden määritelmästä tarkemmin Nordberg 2010 s. 47-49.

²⁷ Hollo 1989 s. 61-70.

Luonnollisimmin tutkimus asettuu kuitenkin hallinto-oikeuden alaan sikäli kuin hallinto-oikeudellisen sääntelyn keskeisenä tehtävänä pidetään julkisyhteisöjen ja julkisten laitosten hallinnon organisoimista ja sääntelyä näiden harjoittaessa julkista hallintotoimintaa.²⁸ Näin ajateltuna kaikki normistot, jotka sääntelevät julkisen hallinnon tehtäviä, toimintaa, rakennetta ja asemaa hallinnollisten prosessien toteuttamisessa voidaan katsoa hallinto-oikeuden piiriin kuuluviksi.

Koska viljelijätukien hallinnossa sovelletaan osaltaan suoraan EU-oikeuden normeja, on toiminnassa ja tässä tutkimuksessa otettava huomioon myös eurooppalainen hallinto-oikeus ja sen hallinto-oikeudelliset periaatteet erityispiirteineen, jolloin tutkimus on ainakin osin eurooppaoikeuteen kuuluva. Oikeudenalana eurooppaoikeuden keskiössä ovat EU:n perussopimuksien, niistä johdetun oikeuden ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön oikeudellinen tutkimus. Erityisesti EU-normien soveltamisessa annettujen EY-tuomioistuinratkaisujen kautta muotoutuneet eurooppaoikeudelliset oikeusperiaatteet ja niiden tulkinta sekä eurooppaoikeuden valtiosisäisten oikeusvaikutusten arviointi, muodostavat olennaisen osan tutkimuksesta.

Kokonaisuutena kuitenkin kyse on kansallisten viranomaisten suorittamasta hallintotoiminnasta jäsenvaltioiden ”lainatessa” hallintoaan yhteisen maatalouspolitiikan toteuttamiseen ja yhteisen EU:n toimeenpanoviranomaisen puuttuessa, joten tutkimus liikkuu vahvoista EU-oikeudellisista näkökulmista huolimatta enemmän kansallisen hallinto-oikeuden alalla kuin esimerkiksi puhtaasti eurooppaoikeuden tasolla. Mielenkiintoisen näkökulman aiheeseen antaa esimerkiksi se, että edes EU-oikeuden etusijaperiaate ei suoraan perustu mihinkään EU-normiin tai perussopimukseen vaan on muotoutunut yksittäisten EY-tuomioistuimen ratkaisujen pohjalta²⁹. Tätä etusijaa onkin pyritty haastamaan mm. Italian ja Saksan valtiosääntötuomioistuimissa, joissa etusijaa kansallisiin valtiosääntöihin nähden ei ole kaikilta osin tunnustettu³⁰. Suomalainen doktriini on kuitenkin perinteisesti ollut etusijamyönteinen ja jopa sitä korostava.

²⁸ Laakso et al. 2006. s. 18-19

²⁹ Ojanen et al. 2007. s. 24

³⁰ Huovila 2005. s.30

1.4 Tutkielman rakenne

Tutkielma sisältää viisi päälukua, jotka etenevät aihetta esittelevästä ja metodologiaa käsittelevästä johdanto-osasta ensin yhteistä maatalouspolitiikkaa käsittelevään toiseen lukuun. Tässä luvussa taustoitetaan yhteisen maatalouspolitiikan syntyhistoriaa ja sitä sääntely- ja hallintokehystä, jonka puitteissa viljelijätukien hallinto on toteutettu EU- ja kansallisella tasolla. Luvussa käydään myös läpi hallintoprosessin eri toimivaltaiset viranomaiset ja yhtenäishakemuksen muodossa tapahtuva viljelijätukien hakeminen perusmuotoisena ja tavanomaisena esimerkkinä hallintoprosessista.

Kolmannessa luvussa edetään seuraavaan aihepiiriin, jossa käsitellään aluksi oikeusperiaatteita yleisellä tasolla ja niiden roolin kehittymistä oikeusjärjestelmän osana. Tämän jälkeen eritellään kansalliset hallinto-oikeudelliset oikeusperiaatteet, jotka ovat vakiintuneet osaksi suomalaista hallintokulttuuria ja oikeuskäytäntöä ja ovat sikäli hallintolaissakin vahvistetussa asemassa kaikessa viranomaisen hallintotoiminnassa. Samassa yhteydessä käydään läpi myös EU-oikeudessa ilmentyvät ja tunnustetun aseman saaneet oikeusperiaatteet, jotka voivat tulla otettavaksi huomioon tutkielman aiheena olevaan viljelijätukien hallintoon kuuluvassa asioiden käsittelyssä. EU- ja kansallisten oikeusperiaatteiden eroavaisuuksia pyritään tuomaan esille niiden erilaisten painotusten ja vaikutustapojen selventämiseksi.

Neljäs luku keskittyy oikeusturvan määritelmään. Luvussa käsitellään ensin oikeusturvaa yleisellä tasolla ja sen jälkeen oikeusturvakeinoja pyritään käsittelemään vain jälkikäteisiä oikeusturvakeinoja laajemmassa tarkoituksessa huomioiden erityisesti jo prosessin aikana vaikuttava menettelyllinen oikeusturva. Luvussa käydään läpi myös laillisuusvalvonta ja hallintokantelu, vaikka niillä ei ole suoraan oikeusturvavaikutusta siinä mielessä kuin esimerkiksi muutoksenhaulla. Luvussa kartoitetaan lisäksi mahdollisia oikeusturvaan liittyviä erityislakien säännöksiä ja lopuksi oikeusperiaatteiden huomioonottamista oikeusturvataroituksessa.

Tutkielman viimeisessä viidennessä luvussa esitetään tutkielman johtopäätökset, joilla pyritään vastaamaan tutkimuskysymyksiin. Luvussa arvioidaan, miten oikeusturva toteutuu viljelijätukien hallinnossa käytännön tasolla muun muassa eri selvitysten ja tuomioistuinratkaisujen sisällöllisen analyysin avulla. Luvussa pyritään myös erittelemään, miten oikeusperiaatteiden toteutuminen tai huomioonottaminen näkyy harkintavaltaa käytettäessä. Samalla tarkastellaan oikeusperiaatteiden mahdollisen

vaikutuksen ilmentymistä hallinto-oikeuden ja ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä. Lopuksi kerrataan olennaiset tutkielmassa tehdyt huomiot ja arvioidaan mahdollisuutta kehittää tulkintakäytäntöjä sovellettaessa kansallisia tai EU-tasoisia säännöksiä.

1.5 Tutkielman lähdemateriaali

Tutkielmani ensisijainen lähdeaineisto koostuu keskeisesti EU:n lainsäädännöstä, lähinnä suoraan vaikuttavista asetuksista, joita sovelletaan hallinnoitaessa viljelijätukia. Vastaava kotimainen lainsäädäntö on myös huomioitu tutkimuksessa, vaikka varsinainen viljelijätukia koskeva sovellettava sisältö on lähes yksinomaan määritelty EU-oikeuden säännöksissä. Taustoittavana materiaalina erityisesti johdanto-osassa on myös hyödynnetty erilaisia kotimaisia tai ulkomaisia artikkeleita ja selvityksiä.

Keskeisessä roolissa lähteissä on myös hallinto-oikeuden alaan kuuluva oikeuskirjallisuus, jolle on annettu tarkoituksella merkittävä asema hallintoprosessin noudattaessa myös EU-asioissa kansallisessa lainsäädännössä määriteltyä prosessia. Käytännön soveltamisen kannalta myös viranomaislähteillä, kuten ohjeilla ja määräyksillä on luonnollisesti suuri merkitys prosessien ja tulkintakäytäntöjen selvittämisessä.

Oikeustapauksia on käsitelty siinä mittakaavassa, mitä niitä on ollut saatavilla. Arvio tutkimukseen ryhtyttäessä oli, että lähinnä yksittäisen viljelijään kohdistuvan taloudellisen riskin vuoksi olennaisen oikeustapausten määrä jäisi suppeaksi. Tämä arvio on osaltaan osoittautunut ainakin KHO tasoisissa oikeustapauksissa oikeaksi. EU-oikeuden ratkaisuihin tutustutaan tulkintakäytännön selvittämiseksi jo osaltaan siitä syystä, että merkittävä osa EU-oikeuden periaatteista on vähintään alkuvaiheessaan muotoutunut tuomioistuinratkaisujen kautta.

Lähteinä oikeusperiaatteille annettavien tulkintavaikutusten ja oikeusturvan toteutumista koskevien arvioiden osalta ovat eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisut ja lausunnot, joissa on esitetty arvioita hallintomenettely asian- ja lainmukaisuudesta.

2. EUROOPAN UNIONIN YHTEINEN MAATALOUSPOLITIikka

2.1 Yhteisen maatalouspolitiikan kehitys

Vuonna 1951 tapahtuneesta Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamisesta sai alkunsa kehitys, joka on johtanut nykyiseen Euroopan unioniin.³¹ Muutama vuosi myöhemmin perustetun Euroopan talousyhteisön (EEC) perustamissopimuksessa vuodelta 1957 (Rooman sopimus) korostettiin tuotantokelijöiden vapaata liikkuvuutta³² ja samassa yhteydessä asetettiin maataloutta koskevia yhteisiä tavoitteita lähinnä elintarviketuotannon tehostamiseksi sekä Euroopan maataloustuotteita koskevan omavaraisuuden parantamiseksi. Samaan aikaan ilmenivät jo ensimmäiset eri maiden maatalouden intressien mukaisesta tukipolitiikasta aiheutuneet kiistat, jotka olivat mm. talousyhteisön laajenemisen hidasteena.³³ Vuonna 2009 voimaan astuneen Lissabonin sopimuksen myötä Maastrichtin sopimuksella 1992 luotu poliittinen Euroopan unioni ja Euroopan yhteisöt³⁴ yhdistyivät Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella (SEU) virallisesti yhdeksi oikeushenkilöksi ja samalla Rooman sopimuksen virallinen nimi muutettiin Sopimukseksi Euroopan unionin toiminnasta (SEUT)³⁵.

Alun perin Rooman sopimuksella määritellyt maatalouspolitiikan tavoitteet ovat kuitenkin säilyneet samanlaisina ja ovat SEUT 39 artiklan mukaisesti:

- a) *lisätä maatalouden tuottavuutta edistämällä teknistä kehitystä sekä varmistamalla, että maataloustuotantoa kehitetään järkipäisesti ja että tuotantokelijöitä, varsinkin työvoimaa, hyödynnetään parhaalla mahdollisella tavalla;*
- b) *taata näin maatalousväestölle kohtuullinen elintaso erityisesti lisäämällä maataloudessa työskentelevien henkeä kohti laskettuja tuloja;*
- c) *vakauttaa markkinat;*
- d) *varmistaa tarvikkeiden saatavuus;*
- e) *taata kohtuulliset kuluttajahinnat.*

³¹ Ojanen 2010 s. 11.

³² Raitio 2020 s. 6.

³³ Raitio 2020 s. 7.

³⁴ Euroopan yhteisöillä tarkoitetaan Euroopan hiili- ja teräsyhteisöä, Euroopan talousyhteisöä ja Euroopan atomienergiayhteisöä kokonaisuutena.

³⁵ Ojanen 2010. s. 6.

Varsinaisesti Euroopan unionin yhteistä maatalouspolitiikkaa (YMP/CAP³⁶) on harjoitettu vuodesta 1962 ja se on yksi ensimmäisistä yhteisistä politiikoista Euroopan yhteisöissä.³⁷ Alkuperäisenä tavoitteena oli ohjata maataloutta yleisillä periaatteilla, kuten yhteisillä markkinoilla ja unioniprefferenssillä sekä varmistaa Euroopan omavaraisuus maataloustuotteiden osalta tilanteessa jossa sodan jälkeisen laman ja matalan tuottavuuden johdosta elintarvikkeiden saantia oli jouduttu säännöstelemään pitkälle 50-luvulle.

Yhteisen maatalouspolitiikan painopiste oli ensisijaisesti nimenomaan maatalouden tuottavuuden parantamiseen tähtäävissä toimenpiteissä, mutta maatalouspolitiikkaa on sittemmin uudistettu useampaan otteeseen maataloustuotannon kehittyttyä liiankin tehokkaaksi. Suurimmat muutokset ovat tapahtuneet 70-80-luvuilla ylituotannon takia ja 90-luvun alussa painopisteen siirtyessä markkinoiden tukemisesta viljelijöiden tukemiseen sekä Rion konferenssin hengessä ympäristötavoitteiden huomiointiin ja kestäväen viljelyn edistämiseen. Viimeisin vuonna 2011 komission johdolla toteutettu uudistus on jatkanut järjestelmän kehittämistä samansuuntaisesti.³⁸

Nykyisin yhteinen maatalouspolitiikka jakautuu I ja II pilareihin. I-pilari käsittää markkina- ja tilatuet ja II-pilari niin sanotut maaseudun kehittämistoimenpiteet. Näistä I-pilari on euromääräisesti merkittävin³⁹ ja sisältää tämän tutkimustyön aiheena olevat viljelijätuet. Viljelijätuilla pyritään takaamaan maataloustuotteiden tuottajien toimeentulo työn ja tuotettujen maataloustuotteiden kautta tilanteessa, jossa markkinahinnat eivät riitä kattamaan tuotantokustannuksia. Markkinajärjestelmillä puolestaan pyritään ylläpitämään kohtuullista tulotasoa keinoilla, joilla säädellään esimerkiksi halvempien maataloustuotteiden tuontia EU:n ulkopuolelta hintojen laskun estämiseksi.⁴⁰

Maatalouspolitiikasta on kehittynyt vuosikymmenten saatossa yksi EU:n integroiduimmista politiikka-aloista, jo sen suuren rahallisen merkityksen vuoksi. Samalla se on taloudellisen merkittävyytensä vuoksi ollut myös poliittisesti keskiössä. Yhteisen maatalouspolitiikan osuus EU:n budjetista oli 90-luvun alussa noin 60 prosenttia⁴¹, mutta se on 2020-luvulle tultaessa laskenut noin 36 prosenttiin ja esimerkiksi vuonna 2019 yhteiseen maatalouspolitiikkaan käytettiin EU:n yhteisestä budjetista

³⁶ Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan englanninkielinen nimitys on Common Agricultural Policy, jonka lyhennettä CAP käytetään yleisesti myös suomenkielisen YMP lyhenteen rinnalla.

³⁷ Piris 2010. s. 316.

³⁸ European parliament 2021. s. 1-4.

³⁹ Kotilainen et al. s. 14.

⁴⁰ Cini & Borrigan 2010. s. 341.

⁴¹ Piris 2010. s. 316.

varoja yhteensä noin 58 miljardia euroa, mistä 70 prosenttia kohdistuu suoriin tulotukiin viljelijöille.⁴² Kuitenkin edelleen suuri taloudellinen merkitys on aiheuttanut sen, että jäsenmaiden keskinäisen tasaveroisuuden yhteisillä markkinoilla varmistamiseksi rakennettu järjestelmä on tehnyt yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevasta sääntelystä mittavan kokonaisuuden.

Euroopan unionissa määritellään yhteistä maatalouspolitiikkaa ja tukia koskevat suuntaviivat kuuden vuoden jaksoissa ja edellytykset erilaisten tukimuotojen käytölle jäsenvaltioissa määräytyvät näiden suuntaviivojen mukaisesti. Näitä kausia kutsutaan ohjelmakausiksi ja ohjelmakauden ajaksi laaditaan aina kullekin jäsenvaltiolle kansallinen maaseudun kehittämissuunnitelma, jossa asetetaan kauden tavoitteet ja määritellään toimenpiteet niiden saavuttamiseksi. Kansallisesti ohjelman laatii maa- ja metsätalousministeriö ja sen hyväksyy valtioneuvosto. Tullakseen voimaan ohjelma vaatii lisäksi Euroopan komission hyväksynnän, jolla varmistetaan kansallisen ohjelman yhteisen maatalouspolitiikan mukaisuus.

Nyt meneillään oleva ohjelmakausi käsittää vuodet 2014-2020 ja noudatettava ohjelma on nimeltään Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2014-2020⁴³. Käytännöksi näyttää muodostuneen, että monimutkaisia neuvotteluja uudesta ohjelmakaudesta poliittisen sovun aikaansaamiseksi ei välttämättä saada valmiiksi ennen uuden ohjelmakauden alkua. Tällöin sovellettavaksi tulee siirtymäkausi, jonka aikana toimitaan pääosin edellisen ohjelmakauden säännöksillä, mutta käytettävissä ovat uuden ohjelmakauden varat. Vuonna 2020 päättyvän ohjelmakauden osalta siirtymäkausi on kahden vuoden mittainen vuoden 2022 loppuun saakka.⁴⁴ Uuden ohjelmakauden osalta tavoitteena on jälleen kerran yksinkertaistaa järjestelmää ja parantaa sen tuloksellisuutta. Myös jäsenvaltioille on tarkoitus antaa laajempaa päätösvaltaa YMP:n toteuttamisessa. Neuvottelut ovat kuitenkin edelleen kesken ja varmuutta tavoitteiden toteutumisesta ei ole, vaikka uuden kauden odotetaan joka tapauksessa olevan aiempia johdonmukaisempi.⁴⁵

EU:n yhteistä maatalouspolitiikkaa toteutetaan pääsääntöisesti asetuksilla, jotka ovat suoraan jäsenmaita sitovia, eivätkä edellytä säännösten implementointia kansalliseen lainsäädäntöön. Sääntely on hyvin yksityiskohtaista, eikä jäsenmaille ole juuri jätetty liikkumavaraa toimeenpanossa tai lain ma-

⁴² Euroopan komissio 2021.

⁴³ Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmasta 2014-2020 käytetään yleisesti myös lyhyempiä nimityksiä Manner-Suomen maaseutuohjelma tai ohjelma.

⁴⁴ European parliament. 2020 s. 1.

⁴⁵ LUKE 2020. s. 11-15.

teriaalisen sisällön tulkinnan suhteen. Yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpano on kuitenkin toteutettu hajautetusti kansallisten viranomaisten kautta. Tässä tehtävässä kansalliset viranomaiset kuitenkin säilyvät kansallisina ja niitä sitovat kansalliset täytäntöönpanosäännökset mm. hallintomenettelyn osalta, elleivät unionin säädökset sisällä kansalliset menettelyt korvaavia säännöksiä. Menettelyllistä autonomiaa kuitenkin rajoittaa tarve turvata unionioikeuden yhdenmukainen soveltaminen jäsenvaltiossa sen etusijaa ja välitöntä oikeusvaikutusta koskevien periaatteiden mukaisesti.⁴⁶

Kansallisten menettelysäännösten ohella yhteisen maatalouspolitiikan mukaisen tukijärjestelmän toimeenpanossa on noudatettava myös EU:n hallinto-oikeudellisina periaatteina EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä kehitettyjä aineellisia ja menettelyllisiä oikeussuojaperiaatteita. Näitä periaatteita ovat *laillisuus- eli legaliteettiperiaate, oikeusvarmuusperiaate, luottamuksensuojaperiaate, suhteellisuusperiaate, yhdenvertaisuusperiaate, oikeussuojaperiaate, puolustautumisoikeus ja hyvän hallinnon periaate*.⁴⁷

Tässä tutkimuksessa keskitytään nimenomaan viljelijöille maksettavien maataloustukien käsittelyssä noudatettavaan hallintomenettelyyn, tarkastellen kansallisten ja EU-oikeudellisten oikeusperiaatteiden ilmentymistä säännösten tulkinnassa.

2.2 EU-säännökset

Euroopan unionin oikeus muodostaa kansallisen oikeusjärjestyksen kanssa rinnakkaisen oikeusjärjestyksen. EU:n hallinnon antamat asetukset ovat oikeudelliselta luonteeltaan yleisesti päteviä ja myös sisällöllisesti kokonaisuudessaan velvoittavia sekä jokaisella jäsenvaltiolla on velvollisuus soveltaa niitä kansallisissa toimissaan.⁴⁸ EU-oikeudesta johdetut velvoitteet kohdistuvat laajasti kansalliseen julkiseen organisaatioon kuuluviin viranomaisiin ja toimielimiin riippumatta niiden hierarkisesta tasosta, itsenäisestä asemasta valtioon nähden tai järjestäytymismuodosta.⁴⁹

EU-oikeuden kannalta korostuukin nimenomaisesti julkisen päätöksenteon merkittävyys sekä valtio- ja hallintokeskeisyys, joka ilmenee siinä, että EU-oikeus on luonteeltaan pääsääntöisesti sääntelevää

⁴⁶ Jääskinen 2007, s. 397.

⁴⁷ Jääskinen 2007, s. 398 – 399.

⁴⁸ Laakso 2012, s. 363.

⁴⁹ Mäenpää 2018, s. 306-307.

oikeutta.⁵⁰ EU:n orgaanien toimivalta voidaan jakaa kahteen osaan, yksinomaisen toimivallan alaan, johon kuuluvat kauppaa- ja kilpailupolitiikka sekä yhteinen maatalous- ja kalastuspolitiikka, että jaetun toimivallan alaan. EU:n yksinomaisen toimivallan alalla jäsenvaltioiden oma norminantovaltuus väistyy, eikä mahdollisuutta tehdä sääntelyllisiä poikkeuksia ole.⁵¹

Yhteisen maatalouspolitiikan toteuttamiseksi on luotu säännökset, jotka perustuvat EY:n perustamis-sopimukseen, jonka nojalla YMP:stä on annettu neuvoston ja parlamentin yhteiset asetukset ja niitä täydentävät komission asetukset.

Tämän YMP:n nykyisen säännösperustan muodostavat varsinaisesti neljä asetusta, jotka ovat syntyneet Euroopan Komission, jäsenvaltioiden maatalousministerien (Neuvosto) ja Euroopan parlamentin yhteistyönä. Näistä asetuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1305/2013, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) tuesta maaseudun kehittämiseen ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 kumoamisesta (**maaseutuasetus**⁵²) vahvistaa yleiset säännöt maaseudun kehittämiseen myönnettävälle unionin tuelle, joka rahoitetaan asetuksella (EU) N:o 1306/2013 perustetusta Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahasto).

Asetuksessa määritetään tavoitteet, joihin maaseudun kehittämisselityksellä on pyrittävä, ja niihin liittyvät maaseudun kehittämistä koskevat unionin prioriteetit. Siinä esitetään maaseudun kehittämisselityksen strateginen sisältö ja määritellään maaseudun kehittämisselityksen täytäntöön panemiseksi hyväksyttävät toimenpiteet. Lisäksi siinä vahvistetaan säännöt, joita sovelletaan ohjelmatyöhön, verkostoitumiseen, hallinnointiin, seurantaan ja arviointiin jäsenvaltioiden ja komission välisen vastuunjaon perusteella, ja säännöt maaseuturahaston ja muiden unionin välineiden koordinoinnin varmistamiseksi.

Viljelijätukien käsittelyn osalta merkittävimmän EU-tason säädösperustan muodostaa puolestaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1306/2013 yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 352/78, (EY) N:o 165/94, (EY)

⁵⁰ Laakso 2012, s. 364.

⁵¹ Jyränki 2000, s. 158.

⁵² Tässä tutkielmassa EU säädöksistä käytetään jatkossa niiden tavanomaisiksi vakiintuneita nimityksiä yhdessä asetusnumeron kanssa tekstin luettavuuden parantamiseksi. Lyhennykset on asetusten ensimmäisen käsittelykerran yhteydessä merkitty tummennetulla sulkeisiin asetuksen virallisen nimen jälkeen.

N:o 2799/98, (EY) N:o 814/2000, (EY) N:o 1290/2005 ja (EY) N:o 485/2008 kumoamisesta (**horisontaaliasetus**). Tässä asetuksessa määritetään yhteisen maatalouspolitiikan mukaisten menojen rahoitus, joka sisältää maaseudun kehittämiseen kohdistetut menot, maataloille tarkoitetun neuvontajärjestelmän sekä näihin tukiin liittyvät hallinto- ja valvontajärjestelmät, jotka jäsenvaltiot ovat velvollisia toteuttamaan kuin myös täydentävien ehtojen järjestelmän sekä menettelyn näihin varoihin liittyvien tilien tarkastamiseksi ja hyväksymiseksi.

Kolmas merkittävä asetus on Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1307/2013, yhteisen maatalouspolitiikan tukijärjestelmissä viljelijöille myönnettäviä suorita tukia koskevista säännöistä ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 637/2008 ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 kumoamisesta (**tukiasetus**). Asetuksessa on vahvistettu ne yhteisesti järjestelmää koskevat säännöt, joita sovelletaan hallinnoitaessa viljelijöille asetuksen liitteessä I luetelluissa tukijärjestelmissä suoraan myönnettäviin tukiin (suorat tuet) sekä erityiset säännöt, joita noudatetaan muun muassa perustukijärjestelmään, siirtymäkauden kansalliseen tukeen, vapaaehtoiseen uudelleenjakotukeen, tukeen sellaisille viljelijöille, jotka soveltavat ilmaston ja ympäristön kannalta suotuisia maatalouskäytäntöjä, tukeen luonnonhaitta-alueille, tukeen nuorille viljelijöille, tuotantosidonnaisia tukiin sekä muutamia muita erityisperusteilla maksettavia tukia.

Neljäntenä on Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1308/2013 maataloustuotteiden yhteisestä markkinajärjestelystä ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 992/72, (ETY) N:o 234/79, (EY) N:o 1037/2001 ja (EY) N:o 1234/2007 kumoamisesta (**markkina-asetus**). Markkinajärjestelyihin sisältyy valikoima erilaisia toimenpiteitä, kuten julkisia interventioita⁵³, yksityisen varastoinnin tukia tuontitulleja sekä muita markkinoilla tapahtuvaan hinnanmuodostukseen ja menekkiin vaikuttavia toimia, kuten nimikesuoja-, koulumaito- ja toimialajärjestösäännöksiä. Markkinajärjestelyillä pyritään vaikuttamaan osin pidemmällä aikavälillä tuotannon kehityssuuntiin, mutta myös tasapainottamaan erilaisista satovuosista johtuvia heilahduksia maataloustuotteiden hinnoissa. Myös tämän asetuksen mukaisiin toimenpiteisiin sovelletaan pääosin horisontaaliasetusta (EU) N:o 1306/2013 ja sen nojalla annettuja muita säännöksiä.

⁵³ Julkinen interventio tarkoittaa tässä yhteydessä menettelyä, jossa jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset ostavat interventiokelpoiseksi määritellyt unionin alueella tuotetut tuotteet ja varastoivat ne vaikuttaakseen tarjontaan ja hintatasoon markkinoilla.

Edellä mainittujen lisäksi Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU, Euratom) N:o 966/2012 unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 kumoamisesta säädetään kaikkiin säädöksiin sovellettavista ja kaikkia toimielimiä sitovista budjettiperiaatteista ja varainhoitosäännöistä, jotka koskevat unionin yleisen talousarvion, jäljempänä 'talousarvio', laatimista ja toteuttamista ja joilla varmistetaan moitteeton ja tehokas varainhoito ja unionin taloudellisten etujen valvonta ja suojeleminen sekä lisätään avoimuutta. Nämä velvoitteet seuraavat mukana myös viljelijätukien hallintoa ja valvontaa koskevilla säännöksillä, joita on annettu komission delegoiduilla asetuksilla.

Komission delegoiduilla asetuksilla määritellään merkittävin osa viljelijätukiin liittyvistä menettelytavoista ja säännöistä aina tukikelpoisuudesta hakumenettelyyn, valvontaan ja mahdollisiin epäamiin ja sanktioihin asti. Merkittävimmät asetukset tältä osin ovat **hallintoasetus** eli Komission delegoitu asetukset (EU) N:o 640/2014 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 täydentämisestä yhdenmukaisen hallinto- ja valvontajärjestelmän sekä suoriin tukiin, maaseudun kehittämistukeen ja täydentäviin ehtoihin sovellettavien maksujen epäamis- ja perumisedellytysten sekä hallinnollisten seuraamusten osalta sekä **valvonta-asetus** eli Komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 809/2014 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 soveltamissäännöistä yhdenmukaisen hallinto- ja valvontajärjestelmän, maaseudun kehittämistoimenpiteiden ja täydentävien ehtojen osalta.

2.3 Kansalliset säännökset

Kansallisen oikeusjärjestyksen perustan muodostaa Suomen perustuslaki (731/1999), joka määrittää lähtökohdat kansalliselle sääntelylle ja toiminnalle. Valtion hallinnon järjestämisestä koskevat säännökset sisältyvät perustuslain 11 lukuun. Erityisesti säännös julkisen hallintotoiminnan järjestämisestä on viljelijätukien hallinnoimisen kannalta merkittävä ja se sisältyy perustuslain 124 §:n, jossa määritellään mitkä tahot saavat tällaista tehtävää hoitaa ja millaisilla reunaehdoilla. Säännöksen mukaan *julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia*. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Viljelijätukien hallinnointi on katsottu siinä määrin merkittäväksi julkisen vallan käytöksi, ettei tehtäviä ole voitu siirtää muille kuin viranomaisasemassa oleville tahoille.

Perustuslain 21 §:ssä määritellyt neljä menettelyllistä perusoikeutta ulottuvat myös hallintoviranomaisen toimintaan ja hallintoasioiden käsittelyyn. Hallintotoimintaan vaikuttavia näistä ovat erityisesti oikeus asianmukaiseen käsittelyyn ja oikeus hyvään hallintoon. Huomionarvoista on, että myös EU:n perusoikeuskirja (2009) takaa suurin piirtein samanlaiset menettelylliset oikeudet viranomais-toimintaan nähden, joten hallintotoiminnan menettelyllisten perusoikeuksien katsotaan kuuluvan myös eurooppalaisen hallinto-oikeuden sisältöön.⁵⁴ Eurooppalainen hallinto-oikeus on muotoutunut vähitellen vuosikymmenien aikana integraation laajenemisen ja syvenemisen myötä. Eurooppalainen hallinto-oikeus on näin hiljalleen kehittynyt vuorovaikutuksessa kansallisten hallinto-oikeuksien kanssa ja esimerkiksi EU-tuomioistuin on muotoillut oikeusperiaatteita eri jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmissä yleisesti hyväksytyjen periaatteiden avulla.⁵⁵

Vaikka hallinnon yleiset perusteet saavat pohjan perustuslaista, ei sen säännöksistä kuitenkaan käy suoraan ilmi, että EU-oikeuden säännökset rajoittavat myös kansallisen hallintovallan alaa ja vaikuttavat kansalliseen hallinto-oikeuteen sekä hallintomenettelyyn. Unionin oikeuden toimeenpanon nojautuessa pääosin jäsenvaltioiden viranomaiskoneistoihin ja kansallisiin menettelyihin, on vuorovaikutus kansallisen hallinto-oikeudellisen normiston kanssa kuitenkin väistämätöntä.⁵⁶

Kansallisena hallintoa ohjaavana yleislakina hallintolaki (434/2003) määrittää tarkemmin lähtökohdat julkisen hallinnon toiminnalle. Lain tarkoitus on nimensä mukaisesti ja 1 §:ssä määritellysti toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa, oikeusturvaa hallintoasioissa sekä edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta. Hallintolaki on siis luonteeltaan yleislaki, jota sovelletaan kaikkeen hallintotoimintaan kaikissa valtiollisissa ja kunnallisissa viranomaisissa tai myös jonkin muun tahon hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.

Hallintolain lisäksi hallintoasian käsittelyä ja menettelyä voidaan kuitenkin säännellä myös muissa laeissa.⁵⁷ Viljelijätukien tukiprosessin kannalta olennainen erityislaiksi katsottava säädös on laki maatalouden tukien toimeenpanosta (192/2013), jossa on säännelty mm. eri viranomaisten tehtävistä

⁵⁴ Mäenpää 2016. s. 1-2.

⁵⁵ Mäenpää 2011 s. 13-16

⁵⁶ Husa & Pohjalainen 2014. s.64.

⁵⁷ Mäenpää 2016. s. 32.

ja toimivallasta sekä tukien haku-, käsittely- ja päätöksentekomenettelyistä. Joitakin teknisiä yksityiskohtia lukuun ottamatta menettely viljelijätukien käsittelyssä ja toimeenpanossa on kuitenkin hallintolain mukainen ja siinä määritellyt hyvän hallinnon perusteet tulee ottaa huomioon.

Viranomaistoimintaa koskevaa sääntelyä löytyy myös valtion virkamieslaista (750/1994) sekä kuntalaista (410/2015) ja kunnallisesta viranhaltijasta annetusta laista (304/2003), joiden tarkoituksena on turvata valtion ja kunnan tehtävien hoitaminen tuloksellisesti, tarkoituksenmukaisesti ja täyttäen hallinnon kohteena olevan henkilön oikeusturvavaatimukset. Kokonaisuutena muutoinkin voidaan katsoa viranomaisilla julkisen vallan edustajina olevan velvollisuuden turvata perusoikeuksien toteutuminen⁵⁸. Tämä velvollisuus ilmenee siinä, että viranomaisen on valittava erilaisten vaihtoehtojen joukosta tulkinnaksi tai menettelytavaksi sellainen vaihtoehto, joka edistää parhaiten asianmukaisen menettelyn ja hyvän hallinnon toteutumista. Silloin kun sovellettava säännös antaa viranomaiselle harkintavaltaa tai mahdollistaa erilaiset tulkinnat, on tämän menettelytavan noudattaminen olennaista.⁵⁹ Virkavastuuta ja virkarikoksia koskevat säännökset sisältyvät puolestaan rikoslain (39/1889) 40 lukuun.

Varsinainen toimivaltasäännös kansallisille viranomaisille on laki maatalouden tukien toimeenpanosta (192/2013), jota sovelletaan lain Euroopan unionin suorista tuista maataloudelle (193/2013), maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annetun lain (1559/2001) sekä eräistä ohjelmaperusteista viljelijäkorvauksista annetun lain (1360/2014) mukaisia tukia koskevien asioiden toimeenpanoon. Sillä, ovatko tuet kokonaan tai osittain EU:n rahoittamia tai täysin kansallisesti rahoitettuja, ei ole varsinaisesti soveltamiskysymyksen osalta olennaista merkitystä, koska yhteisen maatalouspolitiikan säännösten mukaan myös kansallisten tukien ottaminen maksettavaksi edellyttää Euroopan unionin hyväksyntää tukimuodoille.

Rahoitusvastuun jaolla voi kuitenkin olla tukiehtoihin sovellettaviin menettelytapoihin ja esimerkiksi poikkeamisten hyväksymiseen liittyviä eroja. Lähtökohtaisesti kuitenkin kansallisesti maksettavien tukien määrä tai niiden myöntämisen edellytykset ovat muutettavissa vain Euroopan unionin hyväksymien neuvottelutulosten ja päätösten perusteella. Jäsenmailla ei siis voi olla omaa maatalouspolitiikkaa Unionin rinnalla, koska se vaarantaisi yhteisen maatalouspolitiikan toteutumisen tasavertaisesti unionin alueella.

⁵⁸ Mäenpää 2008. s. 3.

⁵⁹ Mäenpää 2008. s. 4.

2.4 Toimivaltaiset viranomaiset

Viranomainen määritellään vakiintuneesti toimielimeksi, joka hoitaa julkisia tehtäviä valtion tai muun julkisyhteisön lukuun. Viranomainen voi olla myös yksittäinen virkamies/viranhaltija hoitaessaan tällaista tehtävää. Viranomaisen luonteeseen kuuluu, että sillä on itsenäistä harkinta ja päätösvaltaa tehtäviä hoitaessaan. Viranomaisen ollessa velvollinen noudattamaan hallintolakia, koskee tämä velvollisuus yhtäläisesti viranomaisen palveluksessa olevia henkilöitä ja tai mahdollisia päätösvaltaa käyttäviä toimielimiä.⁶⁰

Valtion hallintoviranomaiset muodostavat laajan kokonaisuuden, jossa on useita organisatorisia tasoja. Tämän tutkimuksen osalta olennaisia valtion viranomaisia ovat valtion keskushallintoon kuuluva maa- ja metsätalousministeriö (MMM), joka on Suomessa nimetty maaseudun kehittämissuunnitelman hallinnoinnista annetun lain (hallinnointilaki) (27/2014) 11 §:ssä maaseutuasetuksen (EU) N:o 1305/2013 66 artiklassa tarkoitettuna vastaamaan mukaisesti ohjelman tehokasta, vaikuttavasta ja moitteettomasta toteutuksesta tarkemmin asetuksessa määritellyt vaatimukset täyttäen. Ministeriön tehtäviin kuuluvat EU:n suuntaan asetettujen velvollisuuksien lisäksi yleinen kansallinen maatalouden tukihallinnon ohjaus ja kehittäminen sekä erilaiset suunnittelu ja seuranta-tehtävät.

Muita viljelijätukien hallinnoinnin kannalta olennaisia valtion viranomaisia ovat Ruokavirasto, jonka tehtävänä on tukijärjestelmien ja Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelman toimeenpanon suunnittelusta, toteutuksesta, kehittämisestä ja seurannasta sekä varojen käytön asianmukaisesta hallinnosta ja valvonnasta vastaaminen. Maa- ja metsätalousministeriön nimeämisen perusteella Ruokavirasto on akkreditoitu toimimaan horisontaalasetuksen (EU N:o 1306/2013) 7 artiklassa tarkoitettuna Suomessa sijaitsevana maksajavirastona.⁶¹ Maksajavirasto huolehtii sille Euroopan unionin lainsäädännössä osoitettujen tehtävien hoitamisesta noudattaen moitteettoman varainhoidon periaatteita. Maksajaviraston tehtävänä on ohjata ja valvoa muita mahdollisia viranomaisia niiden hoitaessa sopimuksen nojalla maksajaviraston vastuulle kuuluvia tehtäviä, mutta myös vastata tukiin liittyvien menojen tarkastamisesta ja hyväksymisestä, maksujen suorittamisesta sekä muista tukijärjestelmiin liittyvistä hallinnollisista tehtävistä.

⁶⁰ Mäenpää 2008. s. 54

⁶¹ Maaseutuvirasto 2016 s. 6.

Ruokavirasto voi siirtää EU-asetuksissa määriteltyjen edellytysten täytyessä tehtäviä muille elimille ja se onkin delegoinut sopimuksilla osan maksajavirastotehtävistä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille ja kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisille sekä valvontatehtävän erityisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille.

Valtion alueellisista hallintotehtävistä vastaavista viranomaisista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY) hoitavat merkittäviä tukihallintoon liittyviä tehtäviä tehden päätökset lukuisten erityistukien sopimuksista ja tuen maksamisesta, minkä lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset suorittavat tukien ja täydentävien ehtojen valvontaa erikseen säädetyllä tavalla. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset vastaavat myös maksamiensa tukien takaisinperintätehtävistä sekä kunnan tai yhteistoiminta-alueen maaseutuelinkeinoviranomaisen päätöksistä tehtyjen oikaisuvaatimusten käsittelystä eli jatkotoimenpiteistä.

Kunnallisista viranomaisista olennaisessa asemassa ovat kunnan maaseutuelinkeinoviranomaiset, joiden tehtävät ovat nykyisin järjestetty pääosin yhteistoiminta-alueiden puitteissa⁶². Euromääräisesti merkittävimmän osan viljelijätuista käsittelevät nimenomaan kuntien maaseutuelinkeinoviranomaiset tehden päätökset suurimmasta osasta viljelijöille maksettavia tukia, palkkioita ja korvauksia. Maaseutuelinkeinoviranomaiset toimivat myös lähimpänä viljelijää vastaanottaen ja tarkastaen hakemukset sekä tallentaen mahdolliset paperiset hakemukset sähköiseen järjestelmään. Maaseutuelinkeinoviranomaisten tehtävänä on myös antaa tuen hakijalle hallintolain (434/2003) 8 § ja 27 § sekä komission delegoidun asetuksen (EU) N:o 907/2014 liite I kohta 1 B v mukaisesti neuvoja ja ohjeita menettelyllisistä seikoista ja se voi myös antaa menettelyyn liittyvän neuvonnan lisäksi yleistä kaikille tuenhakijoille tarkoitettua koulutusta.

Edellä esiteltyä jäsenvaltiossa kansallisesti järjestettyä tukihallintoa valvoo myös komissio, jonka valvontatehtävän toteuttamiseksi kansallisesta tukihallinnosta erillinen *Todentamisviranomaisen* tarkastaa kansainvälisesti hyväksytyjen tarkastussuosituksen mukaisesti maksajaviraston tilinpäätöksen täydellisyyttä, täsmällisyyttä ja todenperäisyyttä, kuten myös sen sisäisten valvontajärjestelmien asianmukaisuutta ja niiden menojen laillisuutta ja sääntöjen mukaisuutta, joiden osalta komissiolle on

⁶² Laki maaseutuhallinnon järjestämisestä kunnissa (210/2010) edellyttää, että kuntien maaseutuhallinto on järjestettävä kokonaisuudessaan, joissa on vähintään 800 tukihakemuksen jättänyttä maatalousyrittäjää ja että maaseutuhallinnon tehtäviä hoitaa yhteisen johdon alaisuudessa vähintään viisi viranhaltijaa tai toimihenkilöä, joista yksi päätoimisesti hoitaa maaseutuhallinnon tehtäviä ja johtaa tehtäviä hoitavaa yksikköä. Mikäli kunta ei yksin täytä näitä määritelmiä, on se velvoitettu yhteistoimintaan muiden kuntien kanssa. Käytännössä yhteistoiminta-alueet (YTA) ovat pääsääntöinen tapa järjestää tehtävät. Selkeyden vuoksi tässä tutkielmassa käytetään sekä yksittäisten kuntien viranomaisista että yhteistoiminta-alueista nimitystä kuntien maaseutuelinkeinoviranomainen tai maaseutuelinkeinoviranomainen.

esitetty korvauspyyntö. Todentamisviranomaisen tehtävästä ja sen järjestämisestä säädetään horisontaaliasetuksen (EU) N:o 1306/2013 artiklassa 9. Tarkastettavaan kokonaisuuteen kuuluvat varsinaisen maksajaviraston lisäksi myös tukihallinnon tehtävien delegoidut tahot, joita ovat edellä mainitusti ELY-keskukset ja kuntien maaseutuelinkeinoviranomaiset.

Todentamisviranomaisen nimeää kukin jäsenvaltio itse, mutta todentamisviranomaisen on oltava maksajavirastosta sekä maksajaviranomaisen hyväksyneestä viranomaisesta erillinen riippumaton julkisoikeudellinen tai yksityisoikeudellinen tarkastuselin. Käytännössä Suomessa tehtävä on järjestetty kilpailuttamalla tilintarkastustehtävän suorittamista koskeva sopimus julkista tarjouskilpailumenettelyä noudattaen. Toteutetuissa kilpailutuksissa BDO Oy on ollut ainoa tarjouksen tekijä ja palvelun tuottaja 8.9.2011 lähtien. Todentamisviranomaisen toimikausi on tavanomaisesti sama kuin ohjelmakausi, joskin ohjelmakausien välisille siirtymäkausille toimeksiantoja on jatkettu suorahankintana.⁶³ Todentamisviranomaisella ei ole roolia varsinaisten tukiasioiden käsittelyssä, vaikka se valvoo menettelyjen asianmukaisuutta eri tasoilla tukihallinnossa. Näkökulma on näin vain varainkäytön oikeellisuutta varmistava

2.5 Viljelijätukien hallinnointijärjestelmä

2.5.1 Tukien hakeminen yhtenäishakemuksella

Horisontaaliasetuksen (EU) N:o 1306/2013 72 artiklan nojalla tuen saajan (myöh. viljelijä) on toimitettava joka vuosi suoria tukia koskeva hakemus tai kyseessä oleviin pinta-aloihin ja eläimiin liittyvien maaseudun kehittämistoimenpiteiden osalta maksupyyntö, jossa on ilmoitettava kaikki tilan viljelylohkot pinta-aloineen, aktivoitavat tukioikeudet ja kaikki muut EU- tai kansallisessa lainsäädännössä edellytetyt tiedot, jotka vaihtelevat tuotannonaloittain. Tätä yhtenäishakemusta varten jäsenvaltioiden on toimitettava viljelijälle edellisenä vuonna määritettyjen alojen perusteella esitetyt ja kyseisten alojen sijainnin osoittava aineisto. Yhtenäishakemuksen jättämisen takaraja on säännelty EU-tasolla valvonta-asetuksen (EU) N:o 809/2014 13.1 artiklassa niin, että jäsenvaltion on vahvistettava viimeinen päivä yhtenäishakemuksen, tukihakemusten ja maksupyyntöjen jättämiselle niin, ettei se Suomen osalta saa olla myöhäisempi kuin 15 päivä kesäkuuta.

⁶³ Hankinnan ennakoilmoitus HILMA-järjestelmässä <https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/public/procurement/31850/notice/40144/details> 11.4.2021

Suomessa yhtenäishakemuksen jättämisen määräaika on vuoteen 2015 asti ollut 30.4. mennessä ja kylvöalojen muutostietoja on voinut jättää maaseutuelinkeinoviranomaiselle 15.6. asti. Vuodesta 2016 alkaen koko tukihakemuksen jättämisen määräaika on pidennetty viimeiseen mahdolliseen ajankohtaan asti osana maataloustukihallinnon yksinkertaistamista. Samalla tukihaku on myös pääosin sähköistetty Vipu-palveluun, mikä on vähentänyt manuaalisesti viranomaistyönä paperihakemuksista tukisovellukseen tehtävää tallentamista ja näin mahdollistanut tukihakemusten käsittelyn nopeutumisen. Vuonna 2020 yli 94 prosenttia hakemuksista tehtiin sähköisessä palvelussa⁶⁴.

Yhtenäishakemus kaikkine osineen on toimitettava määräajassa toimivaltaiselle viranomaiselle, joka on sen kunnan tai yhteistoiminta-alueen maaseutuelinkeinoviranomainen, jonka toimialueella maatalouskeskus sijaitsee. Hakemus katsotaan jätetyksi sinä päivänä, kun hakemuksen viimeinen lomake on toimitettu viranomaiselle. Mahdollinen hakemuksen tai sen osan myöhästyminen aiheuttaa viljelijälle 1 prosentin vähentämisen jokaista työpäivää kohden ja mikäli yhtenäishakemus tai sen osa myöhästyy yli 25 kalenteripäivällä, ei hakemusta oteta lainkaan käsiteltäväksi ja hakijalle annetaan hylkäävä päätös, jolloin hakija menettää tuet kokonaan. Mikäli tukiehdossa on vaadittu erillistä liitettä, yhtenäishakemukseen sovelletaan vastaavaa menettelyä asianomaiseen tukeen⁶⁵.

Yhtenäishakemus kattaa merkittävimmän osan viljelijätuista sekä useimmat erityistukisopimusten mukaisista tuista, joita haetaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta. Kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen tehtävänä on informoida ELY-keskusta mahdollisesta myöhästymisestä, jos hakemus sisältää ELY-keskuksessa käsiteltäviä tukia. ELY-keskuksessa käsiteltävien tukien osalta on myös poikkeavia menettelyjä, joissa ensimmäisen vuoden tukea haetaan paperilomakkeilla ja muiden vuosien osalta sähköisesti Vipu-palvelussa.

2.5.2 Tukihakemuksen käsittely ja hallinnollinen valvonta

Ruokavirasto antaa vuosittain hakemusten käsittelyä koskevat tarkentavat ohjeet ja tarkastusluettelot, joiden perusteella varmistetaan hakemusten sisällöllisestä asianmukaisuudesta ja tarkastuksesta. Kyse on horisontaalasetuksen 74 mukaisesta tukikelpoisuusedellytysten todentamisesta ja 96 artik-

⁶⁴ Maa- ja metsätalousministeriö 2020

⁶⁵ Liitteiden osalta menettely eroaa EU:n kokonaan ja osittain rahoittamien tukien ja kansallisesti rahoitettujen tukien osalta siten, että hakemuksen liitteen tai muun vaadittavan lomakkeen kuin varsinaisen hakemuslomakkeen myöhästyminen ei aiheuta kansallisen tuen alentamista.

lan mukaisista täydentävien ehtojen tarkastuksista, joiden avulla toimenpiteiden noudattamista hallinnollisesti valvotaan jo hakemusvaiheessa. Tukiasioita käsittelevä viranomaisena on aina velvollinen ryhtymään kaikkien hakemusta käsiteltäessä havaittujen epäselvyyksien selvittämiseen, ja hakemusten sisällöllinen valvonta ei näin ole vain ELY-keskusten tehtävänä, vaikka mm. peltovalvonnat on keskitetty niihin.

Mikäli hakemusta käsiteltäessä siinä havaitaan puutteita, epäselvyyksiä tai sääntöjen vastaisuuksia, on ennen hakemuksen ratkaisemista hakijaa kuultava Hallintolain (434/2003) 33.2 § - 36 § mukaisessa menettelyssä. Kuulematta jättäminen on selvästi aina poikkeuksellinen tilanne maataloustukien hallinnossa ja tulee kyseeseen vain harvoin.

Saatuaan kuulemisella tuen hakijalta selvityksen tai jos selvitykselle varattu määräaika on kulunut umpeen, on viranomaisen ratkaistava hakemus. Epäselvissä tapauksissa, joissa viranomaisen on syytä epäillä tukiehtojen kiertämistä, noudattamatta jättämistä tai virheellisten tietojen antamista, kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen pitää siirtää tila ELY-keskuksen valvottavaksi, mikä tarkoittaa tavanomaisesti tilalle tehtävää valvontakäyntiä ja tukihakemuksen pitämiseen käsittelemättömänä, kunnes valvonta on valmistunut.

Asiaa käsittelevällä viranomaisella on myös rajallinen mahdollisuus hallintolain (434/2003) ja täytäntöönpanoasetuksen EU N:o 809/2014 4 artiklan perusteella hallinnollisessa tarkastuksessa havaittavissa olevien yhtenäishakemukseen sisältyvien virheiden korjaamiseen. Ilmeisen virheen käsitettä voidaan kuitenkin vain soveltaa tuen hakijan itse antamiin lomakkeiden ja muiden asiakirjojen ristiriitaisiin tai epä johdonmukaisiin tietoihin mutta ei erillisten tietokantojen kanssa tehtyihin ristiintarkistuksiin. Erityisesti ilmeisen virheen osalta on korostettu sitä, että tuen hakija on toiminut vilpittömässä mielessä. Ruokavirasto on antanut ilmeisen virheen tulkinnasta erillisen ohjeistuksen ja huomionarvoista on, että kansallisissa tuissa ilmeisen virheen käsitettä voidaan tulkita laajemmin kuin EU:n kokonaan tai osittain rahoittamissa tuissa.

Tuen hakijalla on myös oma-aloitteinen mahdollisuus hakemuksen virheellisyyden korjaamiseen hakujan päätyttyä. Tämäntyyppisellä korjauksella hakemusta ei voi kuitenkaan enää laajentaa esim. puuttuneen merkinnän muodossa. Oma-aloitteisella korjaamisella voi kuitenkin välttyä mahdollisen sanktion määräämiseltä ja tästä syystä korjaaminen on mahdollista vain, mikäli hakijalle ei ole ilmoitettu valvonnasta tai hakemuksessa havaituista sääntöjen vastaisuudesta. Vastaavalla tavalla hakija voi myös kokonaan tai osittain perua hakemuksensa milloin tahansa, jos ei esimerkiksi voi noudattaa

tukiehtoja. Peruminen ei kuitenkaan ole mahdollista silloin, jos hakijalle on ilmoitettu tukea koske-
vasta valvonnasta, tai valvonnasta aiheutuu seuraamuksia.

2.5.3 Hakemuksen käsitteleminen ja ratkaiseminen

Tukihakemukset käsitellään tukisovelluksessa, kun hallinnollisen valvonnan kaikki toimenpiteet ovat
suoritettu. Käytännössä hakemukset hyväksytään tai hylätään joko kokonaan tai osittain ja päätös
muodostuu sähköiseen sovellukseen. Hakemuksen ratkaisemisen edellytyksenä on, että sen hallin-
nollinen tarkastus on suoritettu loppuun ja mahdollinen hakijaan kohdistunut valvonta on valmistu-
nut.

Hakemuksia koskeviin päätöksiin sovelletaan hallintolain (434/2003) säännöksiä päätöksen sisällöstä
(44 §) sekä tiedoksiantovelvollisuudesta ja -tavoista (54-55 §). Päätökset lähetetään tuen saajalle Ruo-
kaviraston annettua siihen luvan. Ruokavirasto käytännössä valvoo maksajavirastona sitä, että riittä-
vät tarkastukset sen varmistamiseksi on suoritettu, että hakemus on unionin sääntöjen mukainen.⁶⁶
Päätökset lähetetään käytännössä varsinaisten maksutapahtumien jälkeen, jolloin tukipäätöksessä on
eritelty jo siihen liittyvät maksutapahtumat.

Hallintolain (434/2003) 45 §:n säännöstä päätöksen perustelemisesta on noudatettava myös viljelijä-
tukia koskevissa päätöksissä. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikutta-
neet ratkaisuun ja mainittava sovelletut säännökset. Erityisesti koko tuen tai sen osan osalta kieltei-
seen päätökseen on aina kirjattava perustelut sekä selkeä viittaus mahdollisesti perusteena olevaan
valvontaan ja se säädöskohta, joka on kielteisen päätöksen perusteena. Säännösten osalta tukipäätök-
seen liitetään myös aina päätöstä koskeva säädösluettelo joko erikseen tai tukisovelluksesta automaat-
tisesti tulostuvana päätöksen liitteenä.⁶⁷ Päätökseen liitetään myös aina oikaisuvaatimusosoitus toi-
mivaltaiseen ELY-keskukseen.

Päätöksissä mahdollisesti olevien kirjoitus tai asiavirheiden korjaamisen osalta noudatetaan myös
hallintolakia (434/2003) 50 – 52 §. Tuen hakijalle annetaan tällöin uusi päätös, jossa virhe on korjattu
ja oikaisupäätöksessä on ilmaistava, minkä aikaisemman päätöksen se korvaa. Tuen saaja saa pää-

⁶⁶ Maaseutuvirasto 2016 s. 90.

⁶⁷ Maaseutuvirasto 2016 s. 91 – 95.

töksen uutena päätöksenä, johon myös liitetään oikaisuvaatimusosoitus. Niissä tapauksissa, joissa alkuperäiseen päätökseen on jo haettu muutosta ja muutoshakemus on ratkaistu muutoksenhakuviranomaisessa ei kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen tarvitse tehdä erillistä korjauspäätöstä.

Poikkeuksena hallintolain (434/2003) mukaisesta menettelystä ovat toimeenpanolain (192/2013) 34 §:n mukaiset takaisinperintäpäätökset, joissa aiempaa päätöstä voidaan muuttaa ilman asianomaisen tuensaajan suostumusta kymmenen vuoden kuluessa tuen tai sen viimeisen erän maksamisesta. Edellyttäen, että takaisinperintää koskeva päätös tehdään ilman aiheetonta viivytystä sen jälkeen, kun viranomainen sai tiedon takaisinperinnän perusteesta. Kunnan maaseutuelinkeinoviranomainen tekee takaisinperintää koskevat päätökset hyväksymiensä hakemusten osalta ja vastaavasti ELY-keskus tekee takaisinperintäpäätöksen toimivaltaansa kuuluvien tukien osalta.

2.5.4 Tuen maksaminen

Viljelijätuet maksetaan hyväksytyjen hakemusten perusteella, mikäli ne ylittävät säädetyt vähimmäisrajat, jotka ovat EU:n kokonaan rahoittamien suorien tukien osalta yli 200 euroa tukivuodelta, ympäristökorvauksen, luonnonhaittakorvauksen, eläinten hyvinvointikorvauksen ja ei-tuotannollisten investointitukien osalta yli 100 euroa tukimuotoa kohden ja kansallisten tukien osalta yli 100 euroa yksittäistä tukimuotoa kohden. Maksajavirastona Ruokavirasto maksaa tuet kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen tai ELY-keskuksen tekemän päätöksen mukaisesti joko yhdessä tai kahdessa erässä Ruokavirasto julkaiseman vuosittaisen tavoitteellisen aikataulun mukaisesti. Tarkkoja eräpäiviä ei ilmoiteta. Käytännössä tuet maksetaan vasta siinä vaiheessa, kun tilaa mahdollisesti koskevat valvonnat on saatettu loppuun ja kokonaisuutena aikatauluun vaikuttaa muun muassa valvontaan joutuneiden tilojen kokonaismäärä.⁶⁸

Maksusuoritukseen voivat vaikuttaa mahdolliset takaisinperinnät, jotka tuen saajan suostumuksella tavanomaisesti vähennetään takaisinperintäpäätöstä seuraavien 12 kuukauden aikana tulevista maksusuorituksista. Tuen määrään voi myönnetystä summasta poikkeavasti vaikuttaa myös ns. tukikatot eli EU:n rahoittamille tuille sovellettavat euromääräisiä rajoitteet, joiden ylittyessä tukien yksikköta-soa esimerkiksi euroa/ha joudutaan leikkaamaan. Näiden vähennysten lisäksi maksettavaan tukeen voi kohdistua rahoituskurileikkaus, joka tehdään prosenttivähennyksenä EU:n rahoittamiin suoriin tukiin niiltä osin kuin maksettavien tukien yhteenlaskettu määrä ylittää 2000 euroa. Suorien tukien

⁶⁸ Ruokavirasto 2021b

maakohtaisen kokonaiskaton ylittymisestä voi aiheutua suoriin tukiin lineaarinen leikkaus, joka tehdään prosenttivähennyksenä ennen tuen maksamista⁶⁹. Nämä leikkaukset tehdään osin varotoimenpiteenä ennen kuin tukien kokonaismaksumäärät ovat tiedossa. Tukivuotta seuraavana vuotena mahdollinen liiallinen leikkaus palautetaan viljelijöille rahoituskurinleikkauksen palautuksena.

EU:n maaseutuohjelman mukaisten ennakoiden maksaminen alkaa vakiintuneesti lokakuussa ja näiden ohjelmaturkien ennakoiden osuus saa olla enintään 75 prosenttia korvauksesta. Vastaavalla tavalla suorien EU:n suorien tukien maksaminen alkaa joulukuussa ja niistä maksettava osuus on 95 prosenttia tuen kokonaismäärästä. Tukien loppuosat maksetaan tuen saajille tukivuotta seuraavana vuonna.⁷⁰

2.5.5 Tarkastukset ja valvonta

Viljelijätukien valvonnoissa tarkastetaan Euroopan unionin (EU) suoria tukia ja ohjelmakorvauksia sekä kansallisia tukia koskevien tukiehtojen noudattamista sekä tuen myöntämisen ja maksamisen edellytysten täyttymistä. Tarkastusoikeus on alueellisilla ELY-keskuksilla, joskin myös muilla viranomaisilla voi olla oikeus osallistua tarvittaessa tarkastukseen⁷¹. Kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen rooli tarkastuksissa ja valvonnassa rajoittuu hakemusten hallinnolliseen tarkastukseen, jota on selostettu aiemmassa kappaleessa. Kunnan maaseutuelinkeinoviranomainen ei voi hoitaa ELY-keskukselle nimettyä valvontatehtävää eikä valvontaan voi myöskään osallistua henkilöt, jotka ovat olleet muutoin käsittelemässä hakemusta.⁷²

Pääosa valvonnoista aloitetaan päätukihaun päättymisen 15.6. jälkeen ja niiden valmiiksi saamisen takaraja on vuosittain 15.11., joillakin valvontamuodoilla kuten kasvipeitteisyysvalvonnoilla ja talviaikaisilla asiakirjavalvonnoilla aikaraja on 15.5. tukivuotta seuraavana vuotena. Valvontaan ja tilalla suoritettavaan tarkastukseen tilat valikoituvat otannoilla, jotka määritetään keskitetysti Ruokavirastossa erikseen peltovalvonnan, eläintukien sekä täydentävien ehtojen osalta. Otantaan valikointi voi tapahtua satunnaisesti tai joitakin tekijöitä painottaen aiempien valvontojen tulosten tilastollisen analyysin ja siinä havaittujen seuraamuksille altistavien tekijöiden pohjalta. Asetus (EU) N:o 809/2014 artiklojen 30, 33 ja 68 nojalla vähintään 5 prosenttia yhtenäishakemuksen jättäneistä tuensaajista on

⁶⁹ Komissio antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle ehdotuksen leikkausprosentista vuosittain viimeistään maaliskuun loppuun mennessä. Vuoden 2020 osalta rahoituskurileikkaus oli 2,91 prosenttia ja kokonaistukikatosta aiheutunut leikkaus 0,25 prosenttia.

⁷⁰ Ruokavirasto 2021a

⁷¹ Tällaisia viranomaisia voivat olla mm. Aluehallintovirastot ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaiset.

⁷² Ruokavirasto 2020a s. 12.

valvottava paikan päällä, täydentävien ehtojen osalta vastaava prosenttiosuus on 1 prosentti ja kansallisissa tuissa 3 prosenttia (VNa 106/2020 5 §).

Mahdolliset tarkastuksessa havaitut puutteet voivat johtaa valvonnan laajentamiseen koskemaan myös muita osa-alueita kuin alkuperäiseen otantaan kuulunutta valvontaa. Valvontaan otettujen tilojen määrä ylittää tavanomaisesti velvoitteen, jotta vaadittu valvontavelvoite saadaan täytettyä varmasti kaikissa tuissa ja myös lisäotannot ovat mahdollisia. Esitetyt velvoittavat valvontaprosentit ovat nykyisellään voimassa olevan mukaiset ja niitä voidaan valvonta-asetuksen (EU) N:o 809/2014 artiklan 35 mukaisesti muuttaa seuraavalle valvontavuodelle, mikäli valvonnoissa havaittujen sääntöjenvastaisuuksien määrä nousee merkittävästi⁷³

Myös ELY-keskuksilla on oikeus ottaa oma-aloitteisesti tiloja valvontaan esimerkiksi mahdollisten ilmiantojen vuoksi ja tällöin valvontaan valikoidut tilat voidaan tarkastaa joko kokonaan tai vain jokin yksittäisen tukiehdon noudattamisen osalta. Mahdolliset havaitut puutteet voivat myös johtaa valvonnan laajentamiseen alkuperäisestä aiheesta.⁷⁴

Valvontahavainnot on dokumentoitava siten, että valvonnan eteneminen voidaan jäljittää, mikä turvaa myös tuensaajan oikeuksia. Ruokaviraston vahvistaman tarkistuslistan tiedot on kirjattava pysyvällä tavalla ja jokaiseen ehtoon on otettava kantaa. Kaikki valvontaa koskevat tiedot ja havainnot tallennetaan myös sähköiseen tukisovellukseen. Valvontaohjeessa on korostettu erityisesti sitä, että seuraamuksia aiheuttavat havainnot on perusteltava huolellisesti ja sanallisen perustelun lisäksi tarvitaan liitteeksi myös kuvamateriaalia havainnoista. Tallennettujen havaintojen pohjalta tukisovellus laskee tallennettujen mahdolliset seuraamusprosentit ja tarkastaja voi joissakin tapauksissa tarvittaessa muuttaa prosenttia.

Viljelijälle toimitetaan valvonnasta tarkastuskertomus, jonka liitteenä ovat myös mahdolliset muut materiaalit. Kaikki valvontaa koskevat asiakirjat liitteineen arkistoidaan tukisovelluksen sähköiseen arkistoon. Näitä asiakirjoja ovat tarkastuskertomus, mahdolliset muistiot ja esimerkiksi tarkastuskertomuksen liitteeksi laitetut kartat. Näihin asiakirjoihin sovelletaan julkisuuslakia (621/1999) ja esimerkiksi valvontapöytäkirja tulee julkiseksi siinä vaiheessa, kun ELY-keskuksen tarkastaja on sen allekirjoittanut.

⁷³ kts. myös Komission valmisteluasiakirja DS/CDP/2015/02, Komission valmisteluasiakirja DS/2009/28

⁷⁴ Ruokavirasto: Peltovalvontaohje 2020 s. 17

2.5.6 Jatkotoimenpiteet

Maaseutuelinkeinoviranomaisen tai ELY-keskuksen tekemän tukipäätöksen jälkeen tapahtuvat muut toimenpiteet, kuten oikaisuvaatimuksen käsittely luetaan jatkotoimenpiteisiin. ELY-keskus käsittelee sekä kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen päätöksistä tehdyt oikaisuvaatimukset että ELY-keskuksen omista päätöksistä tehdyt mahdolliset takaisinperinnät ja päätöksiä koskevat oikaisuvaatimukset. Jatkotoimenpiteiden käsittely ELY-keskuksessa tulee olla eriytetty maksajavirastosopimuksen perusteella hakemusten hallinnollisesta käsittelystä, maksatuksesta sekä valvonnasta. Ratkaisutoiminta tältä osin on siis itsenäistä, eikä varsinaisen tukipäätöksen tehnyt tai maksamispäätöksestä vastaava virkamies voi huolehtia asian myöhemmästä käsittelystä.

3. KANSALLISEN JA EU-OIKEUDEN OIKEUSPERIAATTEET

3.1 Oikeusperiaatteet osana oikeusjärjestelmää

Hallinto-oikeudellisten periaatteiden sisältö on pääosin muodostunut oikeuskäytännön ja lainopillisen tulkinnan kautta. Oikeusnormeihin verrattuna periaatteet ovat selvästi arvo- ja tilannesidonnaisempia ja myös huomattavasti joustavampia tulkinnan osalta. Periaatteiden katsotaankin olevan yleisesti hyväksytyjä arvopäämääriä.⁷⁵ Perinteisesti Suomessa käytetyssä oikeuslähdeluokittelussa oikeusperiaatteet on luokiteltu lähinnä sallittujen oikeuslähteiden ryhmään⁷⁶. Osa periaatteista on myös kirjattu suoraan osaksi lainsäädäntöä sekä kansallisessa oikeudessa että EU-oikeudessa, jolloin niiden velvoittavuus on sallittua oikeuslähdetä vahvempi.

80-luvun jälkeen oikeusperiaatteiden asema oikeuslähteen ohella myös oikeusnormina on vahvistunut merkittävien teoreetikkojen kuten Aarnion ja Tuorin muokatessa kantojaan siten, että oikeusperiaatteille on annettu asema omana oikeusnormityypinään tai ainakin hyväksyty niille rinnakkainen luokittelu sekä oikeusnormiksi että oikeuslähteeksi⁷⁷.

⁷⁵ Mäenpää 2002 s. 125.

⁷⁶ mm. Aarnio 1987 s. 92-93.

⁷⁷ Mielityinen 2006 s. 64.

Hallinnon oikeusperiaatteita on myös jaoteltu merkityksien perusteella lakiperustaisiin periaatteisiin tai väljiin periaatteisiin, joita ovat yleisesti hyväksytyt mutta väljäsisältöisiksi muotoillut vaatimukset. Yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden sijainti on tässä jaottelussa ollut näiden kahden ryhmän välimaastossa. Ennen hallintolakia yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden määrittelyä ei sisältynyt lainsäädäntöön, vaikka niiden sisältö sinänsä olikin vakiintunut pitkän oikeuskäytännön kautta ja myös velvoittavuuden asteelle oli vakiintuneesti annettu osin rinnasteinen asema oikeusnormien kanssa.⁷⁸

Varsinaisten oikeuksien ja oikeusperiaatteiden määrittely on vahvasti oikeusteoreettinen kysymys. Teoreettisesti oikeusperiaatteiden kohdalla sekä säännöt (rules) että periaatteet (principles) ovat normeja. Niiden erottaminen oikeudellisesti toisistaan on mahdollista vain tutkimalla niiden sisäisiä eroja. Yleisin erotteluperiaate on oletus oikeusperiaatteiden yleisluontoisuudesta. Luokittelussa periaatteet erotellaan korkean yleisyysasteen mukaan, kun vastaavasti säännöille ominaista on matala yleisyysaste.⁷⁹

Periaatteiden tulkinta sääntöjen tavoin ei ole mahdollista. Periaatteiden katsotaankin enemmän antavan tulkintaraamin, jonka avulla voidaan tunnistaa oikea ratkaisu. Periaatteilla voi olla erilaisia painoarvoja ja olennaista on niiden keskinäinen vertailu ja arvostaminen. Vastaavaa hahmottelua ei ole mahdollista tehdä säännöillä lainkaan. Periaatteiden kollisiotilanteessa toimitaan sen periaatteen mukaisesti, jolla on asian kannalta merkittävämpi painoarvo.⁸⁰

Dworkinin mallissa periaatteet on jaettu myös alakategorioihin, jotka ovat periaatteet suppeassa merkityksessä ja periaatteet politiikkana (policy). Poliitikot pyrkivät parantamaan jotakin ominaisuutta, joka voi olla esimerkiksi taloudellinen, sosiaalinen tai poliittinen tavoite. Suppeassa merkityksessä periaate viittaa moraaliseen perusteluun. Näin ymmärrettynä periaatteiden voidaan katsoa tukevan enemmän yksilön oikeuksia ja poliitikkojen enemmän kollektiivisia tavoitteita, kuten esimerkiksi unionin sisämarkkinaoikeutta.⁸¹

⁷⁸ Mäenpää 2002 s. 126.

⁷⁹ Alexy 1989 s. 620.

⁸⁰ Dworkin 1981 s. 26-28.

⁸¹ Dworkin 1981 s. 22, 82.

3.2 Kansalliset hallinto-oikeudelliset periaatteet

Hallintotoiminnassa, kuten viljelijätukien hallinnossa velvoittavat kotimaiset kansalliset oikeusperiaatteet ovat pääosin kirjattu perustuslakiin tai hallintolakiin⁸². Periaatteiden voidaan katsoa kuitenkin olleen olemassa oikeuskäytännön perusteella ennen kuin niitä on kirjattu säännöksiin ja kirjattuina niiden asema on olennaisesti vahvempi kuin esimerkiksi oikeuskäytännöstä johdetuilla periaatteilla. Oikeusperiaatteiden vaikutus näkyy esimerkiksi virkamiehen toiminnalle asetetuissa laadullisissa vaatimuksissa. Kyse on tosiasialliseen toimintaan liittyvästä vastuusta, johon kuuluvat niin virkamiesetiikka kuin myös hallinto-oikeuden yleiset periaatteet.⁸³

Keskeisimmät hallinnon oikeusperiaatteet on kirjattu hallintolain (434/2004) 6 §:ään seuraavasti:

Hallinnon oikeusperiaatteet

Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Lainkohtaan kirjatut vaatimukset voidaan muotoilla ja erottaa tekstistä erillisiksi periaatteikseen, joita ovat yhdenvertaisuuden periaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, objektiviteettiperiaate sekä suhteellisuusperiaate. Myös usein viljelijätukien hallinnossa esiin nostettu luottamuksen suojan periaate voidaan nostaa näiden periaatteiden joukkoon oikeutettujen odotusten suojaamisen kautta⁸⁴. Myös Ne bis in idem-periaate tai sääntö (kaksoisrangaistuksen kieltö), joka on lähtöisin rikosoikeudesta, voidaan tässä yhteydessä laskea mukaan hallintoa velvoittaviin oikeussääntöihin, koska se on ollut esillä useissa oikeustapauksissa tällä alalla⁸⁵.

⁸² Myös muussa lainsäädännössä on viittauksia oikeusperiaatteisiin tai niiden vaikutukseen osana harkintaa.

⁸³ Koskinen & Kulla 2013 s. 257. Kts. myös Bruun-Mäenpää-Tuori s. 181.

⁸⁴ Mäenpää 2011 s. 292

⁸⁵ KKO 2010:45 Verohallinnon ratkaisussa hallinnollisesti määrätyn veronkorotuksen katsottiin estävän rikosoikeudellisen vastuun toteuttamisen samaan tekoon liittyvän rikosoikeudellisen syytteen osalta. Vastaavasti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisussa *Ruotsalainen v. Suomi*, rikosoikeudellinen rangaistus veropetoksesta esti myöhemmin samaan tekoon liittyvän hallinnollisen polttoainemaksun korotuksen soveltamisen ne bis in idem-periaatteen loukkauksena. KHO 2015:57 ratkaisussa kyse oli maataloustuen takaisinperinnästä asiassa, jossa oli tuomittu rangaistus eläinsuojelurikkomuksesta. Tällöin tukien 100 prosenttinen takaisinperintä katsottiin sallituksi, koska siihen ei takaisinperinnän lisäksi sisältynyt korotusta tai muuta sanktiota ja takaisinperinnän katsottiin olevan tukiehtojen mukainen seuraamus.

Suomen lainsäädäntö ei suoranaisesti tunne tätä periaatetta, mutta sen on katsottu olevan oikeusvoiman käsitteeseen liittyvä negatiivinen ulottuvuus. Aihetta on käsitelty syvemmin erityisesti prosessi- ja rikosoikeuden parissa, missä aikaisempi lainvoimainen tuomio muodostaa prosessinesteen, joka tuomioistuimen tulee ottaa viran puolesta huomioon⁸⁶. Vastaavalla tavalla periaatteen huomioiminen myös hallinto-oikeuden alalla tai oikeudenalojen välillä on katsottu aiheelliseksi, joskin sen vaikutus ei ole välttämättä yksiselitteinen ja saattaa aiheuttaa sattumanvaraisuutta sen suhteen, kumpi prosessi on vireillä tai ratkaistu aiemmin. Aihe on ollut esillä erityisesti vero-oikeuden piirissä Suomessa, mutta myös muissa EIS:n jäsenvaltioissa.⁸⁷

Yhdenvertaisuuden periaate

Perustavanlaatuinen oikeusperiaate eurooppalaisessa ja kansallisessa oikeusjärjestyksessämme on yhdenvertaisuuden periaate, mitä korostetaan myös hyvän hallinnon takeena. Useat lait sisältävät tasapuolista kohtelua, tasa-arvoisuutta ja yhdenvertaisuutta koskevia säännöksiä. Periaatteen merkitystä korostaa, että se on kirjattu kansalliseen oikeusjärjestyksemme valtiosääntöiselle tasolle perustuslain (731/1999) 6 §:n seuraavalla muotoilulla:

Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.

Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Perustuslaissa periaate on kirjattu perusoikeuden muotoon turvaamaan yksilön oikeuksia, mutta sisällöllisesti sen voidaan katsoa velvoittavan hallintoa sen kaikessa toiminnassa, vaikka kyse ei olisi-kaan suoraan yksilöön tai hänen ominaisuuksiinsa kohdistuvista päätöksistä. Perustuslain säännöksen

⁸⁶ Lappalainen, 2001, s. 401.

⁸⁷ Vuorenpää 2010 s. 100-102.

toisinto, joskin hieman eri sanamuodolla on hallintolain (434/2003) 6 §, jossa viranomaiset velvoitetaan kohtelevaan hallinnossa asioivia tasapuolisesti, toimimaan puolueettomasti ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.

Viljelijätukien hallintoprosessissa noudatetaan tukisäännösten EU-oikeudellisuudesta huolimatta kansallista hallintolakia. Tärkeitä vaiheita, joissa yhdenvertaisen kohtelun huomioiminen tulee esiin ovat mm. tuen myöntäminen ja mahdollinen takaisinperintäharkinta. Harvemmin tähän aiheyhteyteen liitetty säännös, jolla myös voi olla vaikutusta harkintaan, on julkiseen ja yksityiseen toimintaan sovellettavan yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 5 §, jossa säädetään viranomaiselle velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Käytännössä tämä velvollisuus hallintoprosessissa tarkoittanee hallintomenettelyjen ja toimintatapojen vakiinnuttamista asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa⁸⁸. Muutoin laki varsinaisesti käsittelee yhdenvertaisuutta henkilökohtaisiin ominaisuuksiin, toimintaan tai mielipiteisiin liittyvän eriarvoisen kohtelun poistamisen kannalta.

Tarkoitussidonnaisuuden periaate

Tarkoitussidonnaisuuden periaate rajaa viranomaisen toimintaa ja toimivaltaa ainoastaan niihin tarkoituksiin, jotka säännöksissä on määritelty sen tehtäviksi. Tavoitteiden tulee olla asianmukaisia ja laillisia. Hallintolakia (434/2003) koskevan hallituksen esityksen (72/2002) mukaan se tarkoittaa yleistä velvoitetta toimivallan käyttämiseen vain siihen tarkoitukseen, jota varten se on laissa määritelty tai tarkoitettu. Lähtökohtana on, ettei viranomaisella ole lupa edistää muita tarkoituspäitä, kuin mitkä ovat tapaukseen sovellettavan säännöksen tavoitteet. Muiden aiheeseen kuulumattomien tavoitteiden toteuttaminen tarkoittaa syyllistymistä harkintavallan väärinkäyttöön.⁸⁹

Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen rikkomuksena voidaan pitää sitä, jos viranomainen pyrkii edistämään ratkaisullaan omaa tai toisen etua, kytkee päätökseen siihen kuulumattomia asioita tai pyrkii vahingoittamaan jotakin tahoja⁹⁰. Viljelijätukien hallinnossa tämä periaate voi tulla harkittavaksi sekä viljelijän hyväksi että häntä vastaan. Viljelijän hyväksi tapahtuvassa harkinnassa viranomaisella voi olla esimerkiksi moitteettoman varainhoidon ja kohtuullistamissäännösten vastaista ”hyvää tahtoa” tai vastaavasti viljelijää vastaan tapahtuva harkinta voi liittyä tukiehtojen noudattamiseen ja siihen

⁸⁸ Koskinen & Kulla 2013 s. 106-107.

⁸⁹ mm. Mäenpää 2008 s. 65. ja Tuori 2000 s. 76.

⁹⁰ Niemivuo 2010 s. 129.

tarkoitukseen mitä ehdoilla tavoitellaan tai toimivalta kysymyksiin siitä, miten esimerkiksi tarkastuksia suoritetaan.

Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen toteutumisen arvioinnissa keskeisiä ovat myös hallintopäätöksien perustelut. Niiden valossa päätöksen lainmukaisuutta pitää voida arvioida objektiivisin perustein samalla huomioiden sovellettaviksi mainittujen säännösten tavoitteet, muut hyväksyttävät päämäärät sekä päätöksen sisältö.⁹¹ Perustelut itsessään, niiden ylimalkaisuus tai puuttuminen kokonaan voivat kertoa siitä, ettei asianmukaista arviointia mitkä seikat, selvitykset ja oikeusohjeet ovat vaikuttaneet asiaan ole mahdollista tehdä ja varmistaa onko viranomaisen harkintavallan käyttö perustunut lakiin.

Objektiviteettiperiaate

Hallintopäätös on aina tehtävä objektiivisesti todettavissa olevien seikkojen mukaan, eikä pelkästään subjektiivisten näkökulmien perusteella.⁹² Objektiviteetti liittyy elimellisesti hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaiseen hallintotoiminnan puolueettomuuteen. Hallintotoiminta ei saa millään muotoa perustua epäasiallisiin tai hallintotoiminnan tarkoitukselle vieraisiin perusteisiin, kuten henkilökohtaisen hyötyyn, joidenkin tahojen suosimiseen tai myös etujen tavoittelemiseen julkisyhteisölle. Tämänkin tavoitteen toteutumisen seurantaan liittyy viranomaisten velvollisuus perustella päätöksensä⁹³

Oikeuskirjallisuudessa esimerkkeinä epäasiallisista perusteista mainitaan mm. ystävyyteen, kateuteen tai poliittisiin puolueisiin liittyvä harkinta. Viljelijätukien osalta kyseessä voi olla myös näkemykset tuotantosunnista, toiminnan aitoudesta tai aiempaan asiointiin liittyneet mielipiteisiin vaikuttaneet seikat. Yleisellä tasolla ei ole yksiselitteistä määritellä, mitkä toimintamuodot ja näkökohdat ovat epäasiallisia ja kiellettyjä. Asianmukaisuutta ja objektiivisuutta on mahdollista arvioida vasta tapauskohtaisesti.⁹⁴

Hallintoasiaa käsittelevän virkamiehen objektiivisuuden turvaamiseksi toimivat myös esteellisyys-säännökset, joiden tavoitteena on poistaa mahdolliset epäilyt asiaankuulumattomista näkökohdista. Periaatetta välillisesti ilmentävät esimerkiksi virkamiehille asetetut kiellot tietynlaiseen toimintaan

⁹¹ Laakso 2006 s. 342.

⁹² Laakso 2006 s. 342.

⁹³ Tuori 2000 s. 74-75., Niemivuo 2010 s. 130.

⁹⁴ Laakso 2006 s. 328.

osallistumiseen tai sivutoimilupien epääminen, jos sivutoimesta voi aiheutua riski objektiviteetin kannalta. Viljelijätukien hallinnossa tämä ilmenee esimerkiksi virkamiehen kieltona osallistua tukihaku-neuvontaan⁹⁵ muutoin kuin viranomaisen yleisen tiedotuksen muodossa.

Suhteellisuusperiaate

Suhteellisuusperiaatteessa kysymys on tavoitteiden ja keinojen välisestä oikeasuhtaisuudesta.⁹⁶ Hallituksen esityksessä (HE 72/2002) määritellään, että viranomaisen toimien tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltuihin päämääriin. Käytännössä tämä tarkoittaa toimien mitoittamista alimmalle mahdolliselle tasolle, jolla saavutetaan tarvittavat vaikutukset. Erityisesti tämä tulee huomioida silloin, kun harkinnassa ovat hallinnon asiakkaalle epäedulliset seuraamukset.⁹⁷

Viljelijätukien osalta suhteellisuusperiaatteen harkinta voi tulla kysymykseen esimerkiksi tapauksissa, joissa säädöksissä on mainittu määreitä vähäinen, keskimäärin tai olennainen, jolloin viranomaisen joutuu harkitsemaan poikkeaman merkitystä kokonaisuuden tai tavoitellun päämäärän osalta. Suhteellisuusperiaatteen mukaan huomioitava olisi myös haitallisen seuraamuksen mitoittaminen kohtuulliseksi teon tai laiminlyönnin suhteessa. Mahdolliset lisäselvitykset tulisi hallituksen esityksen mukaan hankkia asianosaisen ja viranomaisen kannalta pienimmällä vaivalla ja kustannuksella.⁹⁸ Intressipunnintaan ja vastakkaisten intressien oikeasuhtaisen tasapainon löytämiseen harvoin löytyy kovin täsmällistä ohjausta yleiselle tasolle muotoilluista säännöksistä. Näin yksittäistapauksissa päätöksentekijän suorittama harkinta muodostuu tärkeäksi tekijäksi.⁹⁹

Suhteellisuusperiaatteen yhteydessä käytetään usein myös termiä kohtuullinen, vaikka kohtuullisuusperiaatetta ei ole varsinaisesti pidetty itsenäisenä hallinto-oikeudellisena periaatteena. Tavoiteltaessa ratkaisujen kohtuullisuutta vaikuttavat kuhunkin tapaukseen liittyvät asiaseikat arviointiin erityisen paljon. Erityisesti erilaisissa takaisinperintätapauksissa kohtuullisuuden on katsottu olevan erityinen

⁹⁵ Mm. Neuvo2020 nimikkeen alla erikseen tuettuna on toteutettu laaja neuvojaverkosto, jossa erikseen rekisteröityneet neuvojat tarjoavat tuki- hanke- ja kannattavuusneuvontaa viljelijöille. Perinteisesti myös ProAgria-järjestö on tarjonnut monipuolista talous- ja tuotantoneuvontaa, jossa neuvojat avustavat viljelijöitä mm. tukihakemuksissa ja viljelysuunnitelmissa.

⁹⁶ Laakso 2006 s. 339.

⁹⁷ HE 72/2002 vp s. 55., myös Mäenpää 2008 s.74.

⁹⁸ HE 72/2002 vp s.55.

⁹⁹ Laakso 2006 s. 331.

tekijä oikeasuhtaisuuden arvioinnin osana.¹⁰⁰ Yleisesti suhteellisuusperiaate voidaan nähdä kohtuullistavana elementtinä viranomaisen toimivallan käytössä¹⁰¹.

Luottamuksensuojan periaate

Luottamuksensuojan periaatteen¹⁰² taustat ovat varsin eurooppalaiset, mutta siinä voidaan nähdä liittymäkohdat vanhoihin suomalaisiin hallinto-oikeudellisiin periaatteisiin, kuten oikeusvoimaan ja hallintopäätöksen pysyvyyteen¹⁰³. Erityisesti Hallintolain esitöissä on mainittu luottamuksensuojan periaatteen rajoittavan päätösten muuttamista yksityisille haitallisesti esimerkiksi edun suovia päätöksiä peruuttamalla taannehtivasti.¹⁰⁴ Toisaalta suojan tarpeen arviointiin vaikuttaa myös velvollisuus palauttaa perusteettomasti saatu etu, joka on tuttu mm. yksityisoikeudesta ja sosiaalioikeudesta. Näkökulma takaisinperinnän tarkoituksesta on kuitenkin tukihallinnossa sosiaalioikeudesta poikkeava sikäli, että tukihallinto nojautuu vahvasti moitteettoman varainhoidon periaatteen varaan ja sikäli julkisen vallan taloudellisen aseman ylläpitoon tilanteissa, joissa ei ole kyse varsinaisesti maksajan erehdyntymisestä tai välttämättä tuen saajan tietoisesta väärinkäytöksestä.

Tukihallinnossa tuen saajan kannalta huomioitavaa on se, että poliittisesti johdetut päätökset saattavat muuttua ohjelmakausien vaihtuessa niin, että aiemmat linjaukset eivät enää päde¹⁰⁵. Tukihallinnossa tuen myöntämistä koskevien hallintopäätösten lainvoimaisuus ei tavanomaisesti ole esteenä tukien takaisinperinnälle, eikä päätösten lainvoimaisuutta ole liitetty luottamuksensuojaan, koska takaisinperinnän syy on pääsääntöisesti johdettavissa jonkinlaisesta virheestä tukiehtojen noudattamisessa. Oman ongelmatilkkansa luottamuksen suojan arviointiin viljelijätuoissa tuovat hallinnon tuottamat ns. perustiedot, jotka viljelijät saavat mm. pinta-aloista esitäytetyissä tukihakemuksissa tai yhteenvedoissa. Vastuu pinta-alojen oikeellisuudesta on asetettu viljelijälle, eikä viranomaisen säännöllisesti uudelleen mittaamille pinta-aloille anneta luottamuksensuojaa niin, että poikkeaman aiheuttamasta takaisinperinnästä olisi mahdollista vapautua.

¹⁰⁰ Laakso 2006 s. 337., Niemivuo 2010 s. 131.

¹⁰¹ Mäenpää 2008 s. 74.

¹⁰² Voidaan myös käyttää termiä perusteltujen odotusten suoja.

¹⁰³ Mäenpää 2001 s. 231.

¹⁰⁴ HE 72/2002 vp s.56.

¹⁰⁵ Haapanen-Heikura-Leino 2004 s. 101.

Luottamuksensuojan periaate ja hallinnollisten päätösten ennakoitavuus liittyvät läheisesti suhteellisuusperiaatteeseen siten, että yksilön ei pitäisi joutua kohtuuttomien seurausten kohteeksi. Tavanomaisesti yksityisen ja viranomaisen välisissä hallinnollisissa oikeussuhteissa yksityisen ei ole edellytetty olevan tietoinen lainsäädännön yksityiskohtaisesta sisällöstä samalla tavoin kuin esimerkiksi rikosoikeudellisesti rangaistaviksi säädetyistä teoista.¹⁰⁶

Ne bis in idem-periaate

Ne bis in idem periaate tai kielto on tutumpi rikos- ja prosessioikeudesta ja tarkoittaa sitä, ettei ketään saa tutkia tai rangaista kahdesti sellaisesta teosta, joka on jo kertaalleen ratkaistu. Aiemmassa tutkimuksessa on jonkin verran pohdittu hallintomenettelyssä määrättyjen seuraamusten rikosoikeudellista luonnetta rangaistuksen omaisena päätöksenä. Esimerkiksi Miikka Vuorela on tarkastellut kirjoituksessaan asiaa verotuksen kannalta¹⁰⁷, mutta vastaava tarkastelu on mahdollista myös viljelijätukien osalta, koska erityisesti pinta-alaperusteisiin tukiin liittyy virheprosentin perusteella määrättyjä takaisinperintöjä (liikaa maksettu tuki), lisävähennyksiä (takaisinperittävän määrän kaksinkertaistaminen virheen koon perusteella) ja leikkauksia esimerkiksi seuraaviin odotettavissa oleviin tukiin tai koko tuen peruuttaminen purkamalla tukisopimus.

Tämä periaate on ollut esillä myös vero-oikeudessa käsiteltäessä hallinnollisesti määrättyä veronkorotusta ja samaa asiaa koskevasta veropetostutkinnasta¹⁰⁸ ja etenkin viljelijätukiin liittyvissä oikeustapauksissa. Viljelijätukien osalta tulkintalinjaa on haettu pitäisikö Ne bis in idem-periaate huomioida tapauksissa, joissa tukiehdosta poikkeaminen aiheuttaa tuen takaisinperinnän sekä lisäksi poikkeaman ylittävältä osalta hallinnollisen seuraamuksen eli sanktion.

Viljelijätukien osalta on esillä ollut tapauksia, joissa eläinsuojelurikkomuksesta tuomitun rangaistuksen lisäksi tukiehtojen noudattamisessa todetun virheen johdosta samassa asiassa on määrätty tukea koskeva hallinnollinen seuraamus. Tulkinta tältä osin on kuitenkin toistaiseksi ollut, ettei tällaista sanktiota ole pidetty Ne bis in idem-kiellossa tarkoitettuna rangaistuksena eikä sanktio ja rikosoikeudellinen rangaistus ole vaikuttanut toisiinsa.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Laakso 2006 s. 332.

¹⁰⁷ Vuorela 2014 s. 765-767.

¹⁰⁸ KHO 2016:33

¹⁰⁹ KHO 2015:57

Moitteettoman varainhoidon periaate

Varainhoitoasetuksessa ((EU, EURATOM) N:o 966/2012 säännellään moitteettoman varainhoidon periaatteesta. 7. luvun 30 artiklan mukaan määrärahat käytetään moitteettoman varainhoidon periaatteen eli taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden periaatteiden mukaisesti. Moitteettomaan varainhoitoon sisältyy näin useita periaatteita ja sen toteuttamista seurataan asetuksessa määritellysti vahvistamalla kaikille talousarvion kattamille toiminnan aloille mitattavissa ja toteutettavissa olevat tavoitteet, joita valvotaan tulosindikaattoreiden avulla. Koska periaate on kirjattu EU-tason lainsäädäntöön, velvoittaa se myös kansallisia viranomaisia käytännön toimissa¹¹⁰.

Moitteettoman varainhoidon toteutuminen on perusolettamus koko tukiprosessin toteuttamiselle mutta käytännössä sen arviointi tulee esiin tukiprosessin loppuvaiheen toimenpiteissä maksamisesta eteenpäin. Varsinaiset tuen maksamisen perusteet ovat tämän periaatteen keskiössä ja tulevat arvioitaviksi erityisesti harkittaessa tuen takaisinperimisen aiheellisuutta.

3.3 EU-oikeuden oikeus periaatteet

Samalla tavoin kuin kansallisissa oikeusjärjestelmissä, on myös EU-oikeudessa määritelty yhteisesti hallinnollisia oikeusperiaatteita, jotka sitovat unionin toimielinten ohella myös jäsenvaltioiden viranomaisia niiden soveltaessa unionin oikeuteen kuuluvia säännöksiä. EU-oikeudessa on oikeusperiaatteille esitetty jopa kansallisia oikeusjärjestyksiä keskeisempää roolia, koska EU-oikeuden materiaalin normisto on pääosin kaupallis-teknistä alkuperää ja on sikäli tarvinnut täydennyksekseen arvo-perusteisia periaatteellisia näkökohtia ja normien soveltamista ohjaavia laatumääreitä. Oikeusperiaatteita on syntynyt EU-oikeudessa myös siksi, ettei ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa unionilla ollut perusoikeuksia määrittelevää oikeudellista asiakirjaa.¹¹¹

Unionioikeuteen kuuluvien ja sopimuksissa tai Euroopan unionin tuomioistuimen¹¹² ratkaisuihin muotoiltujen periaatteiden ohella huomioitavia periaatteita ovat Euroopan neuvoston piirissä määritellyt hyvän hallinnon periaatteet ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä muotoutuneilla oikeusperiaatteilla. Nämä periaatteet on luokiteltu lähinnä materiaalisiksi ja prosessuaalisiksi,

¹¹⁰ Myllymäki 2001 s. 29.

¹¹¹ Mäenpää 2011 s. 243-244.

¹¹² aik. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin (EY).

joten ne toimivat täydennyksenä EU-oikeuden periaatteille.¹¹³ Kokonaisuutena EU-oikeuden oikeusperiaatteet ovat huomattavan laaja ja limittyvä kokonaisuus osan oikeusperiaatteista liittyessä unionin ja jäsenvaltioiden toimivallan jakoon ja vastaavasti osan vaikuttaessa suoraan unionin kansalaisten oikeussuhteisiin unionia tai jäsenvaltiota kohtaan.

Euroopan neuvosto on kodifioinut keskeisimmät hallinnon oikeusperiaatteet suositukseensa Hyvän hallinnon perussääntö¹¹⁴ Tämä varsin yksityiskohtainen säännöstö sisältää kaikkiaan 23 artiklaa, jotka sisältävät yhdeksän hyvän hallinnon periaatetta, jotka ovat lainmukaisuus, yhdenvertaisuus, suhteellisuus, puolueettomuus, oikeusvarmuus, viivytyksetön menettely, osallistumisperiaate, yksityisyyden suoja ja avoimuus. Nämä periaatteet sisältyvät myös EU-oikeuden materiaalisiin oikeusperiaatteisiin, joskin niiden määrittelyssä voi olla painotuseroja.¹¹⁵

Perusoikeustasoisesti oikeus hyvään hallintoon on määritelty EU:n perusoikeuskirjan 41. artiklassa, jonka mukaan jokaisella on oikeus hyvään hallintoon. Hyvän hallinnon sisällöksi on kirjattu muassa asioiden käsittelyn puolueettomuus, tehokkuus ja oikeudenmukaisuus. Tukihallinnossa tapahtuvan asioiden käsittelyn kannalta huomioitavia ovat erityisesti oikeudet tulla kuulluksi, tutustua itseään koskeviin asiakirjoihin sekä viranomaisin kohdistettu velvollisuus perustella päätökset.¹¹⁶

Merkityksellisiä, joskin abstraktimpia hallinnossa noudatettavia periaatteita ovat suhteellisuusperiaate, yhdenvertaisuus- ja luottamuksensuojaperiaatteet sekä oikeusvarmuutta koskeva periaate ja harkintavallan väärinkäytön kielto. Näiden eurooppalaisen hallinto-oikeuden periaatteiden pohja on EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Periaatteet ovat hyvin samankaltaisia kuin kotimaiset oikeusperiaattemme, mutta niiden soveltamiseen saattaa liittyä erityispiirteitä. Ero eurooppalaisten ja kansallisten oikeusperiaatteiden välillä on kuitenkin jatkuvasti liudentumassa.¹¹⁷

EU-tukien hallinnon kannalta tärkeänä pidetty ja perustavanlaatuinen periaate on Euroopan unionin budjettiperiaatteisiin sisältyvä moitteettoman varainhoidon periaate, joka tämän tutkimuksen aihepiirin osalta ansaitsee erityismaininnan hallinnon toimintaa läpileikkaavana periaatteena, vaikka sen ensisijainen vaikutus on jäsenvaltion ja unionin välisissä suhteissa. Moitteetonta varainhoitoa koskevan

¹¹³ Mäenpää 2011 s. 244-245.

¹¹⁴ Code of Good Administration. Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. (Recommandation relative à une bonne administration).

¹¹⁵ Mäenpää 2011 s. 290.

¹¹⁶ Mäenpää 2008 s. 205

¹¹⁷ Tuori 2000 s. 78.

periaatteen on katsottu kuuluvan velvoittaviin periaatteisiin sen luonteen ja myös EU-lainsäädännön perusteella. Moitteettoman varainhoidon periaate on myös perusta koko maksajavirastotoiminnalle ja sen valvontatehtävän toteuttamiselle. Moitteettoman varainhoidon periaatteen sisältönä on varojen käyttäminen taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden periaatteiden mukaisesti, mutta sen sisältö tulkitaan usein myös tarkoittavan varojen käytön tarkkaa sääntöjenmukaisuutta.

Huomionarvoinen on myös SEUT 4 artiklasta johdettu vilpittömän yhteistyön periaate, joka tunnetaan edelleen myös lojaliteettiperiaatteena¹¹⁸, joka velvoittaa lähinnä jäsenvaltioita toteuttamaan kaikki toimenpiteet perussopimuksista tai unionin toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttämiseksi ja pidättäytymään toimista, jotka vaarantavat perussopimuksen tavoitteiden toteutumisen. Käytännössä periaate koskee lakia säätävää, toimeenpanevaa ja tuomiovaltaa käyttäviä orgaaneeita kuin myös paikallisia hallintoelimiä niiden soveltaessa EU-oikeutta. EY-tuomioistuin on ottanut kantaa vilpittömän yhteistyön periaatteen sisältöön useammissa eri ratkaisuisissa, mutta yksiselitteistä tulkintaa periaatteen sisällöstä ei ole toistaiseksi syntynyt¹¹⁹ ja myös periaatteen merkitys on vaihdellut eri yhteiskunnallisten kontekstien mukaisesti¹²⁰. Periaatteen voidaan myös arvioida olevan läheisessä yhteydessä EU-oikeuden etusijaperiaatteeseen.

Periaatteiden punnintakäytäntö EU-oikeudessa ei ole myöskään samalla tavoin yksiselitteinen kuin säännösten. Periaatteiden kollisiotilanteessa oikeaan ratkaisuun päätyminen voi vaatia useiden periaatteiden soveltamista samaan aikaan osin päällekkäin, koska ne eivät täysin sulje toisiaan pois.¹²¹ Periaatteiden syntyhistoria ja muotoutuminen eri tarkoituspäriä palveleviksi hankaloittaa myös niiden yhteensovittamista johdonmukaiseksi tai yksiselitteiseksi kokonaisuudeksi.

Kokonaisuutena kuitenkin EU-oikeuden periaatteet voidaan vakiintuneesti jaotella neljään eri ryhmään 1) materiaaliset oikeusperiaatteet, 2) prosessuaaliset oikeusperiaatteet, 3) tulkintaperiaatteet ja 4) toimivallan jakoa määrittelevät periaatteet. Jaottelulla on myös merkitystä siihen millä tavalla periaatteiden vaikutukset tulevat huomioitavaksi.¹²² Tässä tutkimuksessa keskitytään erityisesti materiaaliin oikeusperiaatteisiin, joita ovat laillisuusperiaate, suhteellisuusperiaate, oikeusvarmuusperiaate sekä luottamuksensuojaperiaate, yhdenvertaisuusperiaate sekä hyvän hallinnon periaate¹²³. Osan

¹¹⁸ Raitio 2020 s. 206.

¹¹⁹ kts. esim EY-tuomioistuimen ratkaisut 249/81, 380/87 ja 188/89.

¹²⁰ Raitio 2020 s. 206-207

¹²¹ Raitio 2010 s. 196.

¹²² Mäenpää 2011 s. 246.

¹²³ Hyvä hallinto luetaan myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan (2016) 41 ja 42 artikloissa määriteltyihin perusoikeuksiin, joten sitä ei enää voida määritellä pelkästään oikeusperiaatteeksi. Hyvään hallintoon sisältyy kuitenkin osin

edellä mainituista yksityiskohtaisemmista periaatteista voidaan katsoa sisältyvän näihin periaatteisiin niiden ainesosina.

Laillisuusperiaate

EU-oikeudessa laillisuusperiaate pohjautuu vahvasti erilaisiin eurooppalaisiin oikeuskäytäntöihin ja se on kirjattu yhteisen Euroopan ihmisoikeussopimuksen johdantoon yhteiseen kulttuuritaustaan kuuluvana periaatteena. Toimivaltaperusteen on tämän periaatteen mukaan oltava aina säädännäisessä oikeudessa, jota unionin ollessa kyseessä edustaa perussopimuksissa. Erityisesti huomioitavaa on, että EU toimii vain sille nimenomaisesti annetun toimivallan puitteissa. Laillisuusperiaatteeseen EU-oikeudessa sisältyy myös harkintavallan väärinkäytön kieltö ainakin osana säännösten alkuperäisen tarkoituksensa toteuttamisen osana ja sitoutuminen myös toimielinten itse antamiin normeihin ja niiden hierarkkiseen asemaan.¹²⁴

Suhteellisuusperiaate

Suhteellisuusperiaate on kirjattu myös perussopimukseen (SEUT 5 art.) seuraavasti ”Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi.”. Vaikka perussopimuksen määrittely kohdistuu nimenomaisesti EU-toimielimiin, yleinen EU-oikeudellinen suhteellisuusperiaate vaikuttaa myös jäsenvaltioiden viranomaisten toimintaan niiden soveltaessa ja toimeenpannessa EU-säännöksiä. Tällöin valitun toimenpiteen on oltava soveltuva, tarpeellinen ja oikeasuhtainen päämäärien toteuttamiseksi ja näin minimoida mahdolliset haitat. Erityisesti tarpeellisuuden osalta on todettu, että se ei saa tarkoittaa vain hallinnollisia tarpeita vaan arviointia on tehtävä asetetun tavoitteen saavuttamisen kannalta. Oikeasuhtaisuus puolestaan edellyttää punnintaa yleisen edun ja suojaavien yksityisten oikeuksien kesken. Suhteellisuusperiaatteen EU-oikeudellinen näkökulma kuitenkin erottuu kansallisista näkökulmista siinä, että ratkaisukäytännöissä kansallisilta soveltajilta on edellytetty ankarampiakin toimenpiteitä unionin edun varmistamiseksi, mihin kansallisesti vakiintuneet käytännöt olisivat johtaneet. Erityisesti oikeuskirjallisuudessa on mainittu esimerkkinä yhteisen maatalouspolitiikan

väljempinä ja periaateluontoisempia elementtejä, joita on käsiteltävä suositusluontoisesti. Kts. tarkemmin Mäenpää 2011 s. 289.

¹²⁴ Mäenpää 2011 s. 259-261.

toteuttaminen, jossa takaisinperintäkäytäntöjä on tulkittu ankarasti siten, että poikkeamat ovat olleet mahdollisia vain takaisinperinnän estäneiden ylivoimaisten esteiden vuoksi.¹²⁵

Oikeusvarmuusperiaate

Oikeusvarmuuden periaate korostaa EU-oikeudellisenä periaatteena velvoitteiden selvää ja ennakoitavaa normatiivista ja konkreettista määrittelyä, missä pelkkä rajallisesti julkinen ja helposti muuttuva hallintokäytäntö ei ole riittävä taie ratkaisujen ennustettavuudelle. Toisen osion oikeusvarmuudesta muodostaa oikeusvoima eli tehdyn päätöksen lopullinen sitovuus, jota on EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä sovellettu sekä hallintopäätöksiin että tuomioistuin ratkaisuihin. Oikeusvoimalle on tavanomaisesti annettu myös unionin oikeuteen nähden vahva asema, mikäli ajallisesti kansallinen päätös on syntynyt ennen esimerkiksi komission valtioneuvosten lainvastaisuutta koskevan ratkaisun antamista, näin siis oikeusvarmuuteen sisältyy taannehtivuuden kielto.¹²⁶ Unionin taloudellista etua koskevissa asioissa kuitenkin voidaan havaita selkeä unionin oikeudelle myönteinen näkökulma.

Luottamuksensuojaperiaate

Luottamuksensuojaperiaatteella turvataan vilpittömässä mielessä toimivan oikeussubjektin perusteluihin ja oikeutettuihin edellytyksiin liittyvää luottamusta viranomaisen toiminnan pysyvyyteen ja pyritään näin estämään odottamattomia muutoksia myös viranomaisen käytännön toiminnassa. Periaatteesta voidaan kuitenkin myös poiketa, mikäli on selvästi osoitettavissa olosuhteiden tai informaation muuttuneen, eivätkä esimerkiksi lainvastaisiksi muotoutuneet viranomaisten käytännöt voi saada luottamuksensuojaa. Luottamuksen suojaan kuuluu myös taannehtivien toimenpiteiden kielto sekä lainsäädännön että viranomaistoimenpiteiden osalta.

EU-oikeudellinen luottamuksensuoja voi tulla sovellettavaksi käytännössä vain EU-oikeuteen liittyvissä asioissa tai kansallisesti niiden kannalta vaikuttavan lainsäädännön osalta. Luottamuksen suojan syntymisen vaatimuksiksi on EU:n oikeuskäytännössä muodostuneet seuraavat edellytykset 1) ajallinen ulottuvuus, 2) odotusten legitiimisyys, 3) yksityisen vilpittömän mielen ja 4) viranomaisen luonteen mukaan määräytyvä kriteeri. Tarkemmin eriteltyä ajallinen kriteeri tarkoittaa odotusten muodostumista ennen viranomaisen toimintaa, legitiimisyys puolestaan edellyttää odotuksen lainmukaisuutta

¹²⁵ Mäenpää 2011 s. 267-273.

¹²⁶ Mäenpää 2011 s. 275-279.

ja asiallista perustetta siten, että huolellisesti toimiva yksityinen on voinut kohtuudella varautua tulkintakäytännön muuttumiseen. Vilpittömän mielen vaatimus koskee nimenomaan sitä, että esimerkiksi tuen saaja on toiminut vilpittömässä mielessä ja menettely ei varsinkaan ole ollut lain tai säännösten vastainen. Mielenkiintoinen on neljäs vaatimus eli se, että viranomaistoimi soveltuu luonteeltaan suojan kohteeksi. Tämän vaatimuksen suhteen sisältö tulee siitä, ettei vetoaminen esimerkiksi saavutettuun oikeuteen ole mahdollista, jos viranomaisen harkintavaltaansa oikein käyttäen puuttuu toimivaltansa mukaisiin asioihin, joita sillä on oikeus muuttaa.¹²⁷

Yhdenvertaisuusperiaate

Tasa-arvoperiaate on määritelty EU-oikeudessa nimenomaisesti ja sitä toteutetaan erityisillä syrjintäkielloilla jo perussopimustasolla, mutta myös johdannaisessa oikeudessa. Yleisellä tasolla sisältönä on vaatimus viranomaiselle käsitellä samanlaisia tapauksia samalla tavoin, mutta tunnistaa myös poikkeavat tilanteet objektiivisesti perusteltavissa olevalla tavalla. Yhdenvertaisuuteen sisältyy myös johdonmukaisen ratkaisukäytännön vaatimus, vaikka estettä linjan hallitulle muuttumiselle ei kuitenkaan ole, jos sille on riittävät perusteet. Yhdenvertaisuusperiaatteen toteuttamisessa jäsenvaltioiden poikkeavat käytännöt asettavat haasteen unionin mittakaavassa samanlaisen kohtelun takaamiselle. Kansalliset eroavaisuudet on osin myös sallittu, mikäli soveltamiskäytäntö ei tee eroa esimerkiksi henkilöiden kansallisen taustan tai asuinpaikan suhteen, kunhan kansallisesti oikeutta sovelletaan kaikkiin oikeudenkäyttöpiirissä oleviin samalla tavoin.¹²⁸

Hyvän hallinnon periaate

Hyvän hallinnon periaate ja sen osana hallintotoiminnan julkisuus ovat varsinaisesti määritelty jo EU-oikeudessa perusoikeuksina, joten tältä osin hyvän hallinnon asema on oikeusperiaatetta vahvempi. Hyvään hallintoon katsotaan kuitenkin kuuluvan myös periaateluontoisempia elementtejä ja täsmennyksiä asiakirjoja, kuten EU:n valkoinen kirja (2001)¹²⁹. Myös Euroopan neuvoston puitteissa on määritelty hyvän hallinnon periaatteita keräämällä ne suosituksen Hyvän hallinnon perussääntö¹³⁰. Tässä perussäännössä on määritelty hyvän hallinnon takeiksi yhdeksän periaatetta, jotka ovat osin samoja,

¹²⁷ Mäenpää 2011 s. 280 – 284.

¹²⁸ Mäenpää 2011 s. 262-266.

¹²⁹ Eurooppalainen hallintotapa – Valkoinen kirja, KOM(2001) 428.

¹³⁰ Code of Good Administration. Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration.

kuin edellä esitellyt materiaaliset oikeusperiaatteet¹³¹. Esimerkiksi viivytyksettömän menettelyn, puolueettomuuden, osallistumisen sekä avoimuuden periaatteiden on mahdollista tulkita sisältyvän yleisempään hyvän hallinnon periaatteeseen täsmentäen sen sisältöä.

4. VILJELIJÄN OIKEUSTURVA

4.1 Oikeusturvan yleinen määritelmä

Oikeusturvaa koskeva ja sille institutionaalisen aseman kansallisessa lainsäädännössämme antava perussäädös on perustuslain 21 §, joka antaa oikeusturvalle seuraavan määritelmän:

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.

Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perustuslainsäädännön nojalla oikeusturvan määritelmä voi vaikuttaa suppealta, mutta oikeusturvan katsotaan vakiintuneesti sisältävän useita aspekteja, jotka vaikuttavat asian viranomaiskäsittelyn eri vaiheissa. Nykyisen perustuslain sisältämät perusoikeudet säädettiin vuonna 1995 toteutetussa perusoikeusuudistuksessa, jolloin silloisen perustuslaintasoisesti voimassa olleen hallitusmuodon (94/1919) 16 §:n sisällytettiin oikeusturvaa koskeva perusoikeus. Aiemmin vastaavaa oikeutta ei ollut, vaikka sen sisältö oli mahdollista johtaa muista hallitusmuodon ja alemman tason lakien säännöksistä. Erityisesti Hyvän hallinnon käsite puolestaan esiteltiin tässä vaiheessa uutena ja se sai sisältönsä tämän uuden perusoikeus säännöksen kokonaisuudesta.¹³² Perusoikeuksia koskeva osuus siirrettiin lähes muuttamattomana uuteen perustuslakiin (731/1999) vuoden 2000 alusta voimaan astuneessa kokonaisuudistuksessa¹³³.

¹³¹ Mäenpää 2011 s.289-292.

¹³² HE 309/1993 s. 74.

¹³³ Jyränki 2000 s. 278.

Oikeusturvan ohella oikeustieteessä käytetään usein termiä oikeussuoja. Termit ovat hyvin samankaltaiset ja on helppoa päätyä vaikutelmaan, että ne ovat synonyymejä. Termien käyttö oikeuskirjallisuudessa kuitenkin viittaa vahvasti, vaikka ei yksiselitteisesti tulkintaan, jossa oikeusturva käsittää pitkälti hallinto-oikeudelliset menettelyt ja keinot, joilla asianosaisen oikeuksien lainmukainen toteutuminen pyritään varmistamaan hallintomenettelyssä¹³⁴. Oikeussuoja puolestaan viittaa enemmän yleisten tai hallintotuomioistuinten lainkäytössä henkilön aineellisen oikeuden mukaisten odotusten suojaamiseen toisin sanoen ajatukseen, että on olemassa jokin säännöksistä yksityiselle henkilölle johdettu oikeus tai velvollisuus, jolle tuomioistuinmenettelyssä haetaan suojaa tai vahvistusta¹³⁵. Mahdollisesta epätarkkuudesta huolimatta tässä tutkielmassa on hallintomenettelyn keskeisyyden osalta päädytty selkeyden vuoksi käyttämään termiä oikeusturva myös kohdissa, joissa viitataan hallintovalitusten käsittelyyn hallintotuomioistuimissa.

Oikeusturvan käsitteen määritelmä on jaettavissa erilaisiin aspekteihin tarkastelunäkökulman ja oikeusturvakeinojen vaikutustilanteen perusteella. Oikeusturvan katsotaan sisältävän keinot ja menettelyt, joiden tarkoituksena on turvata oikeuksien ja velvollisuuksien toteutuminen yksityisen ja viranomaisen välisessä hallinto-oikeudellisessa suhteessa sen eri vaiheissa.¹³⁶ Vakiintuneesti oikeusturvan yhteydessä puhutaan suojaavasta, korjaavasta sekä menettelyllisestä oikeusturvasta.

Suojaavan oikeusturvan keinot keskittyvät hallinnon asiakkaan oikeuksien suojaamiseen suhteessa hallintoviranomaiseen. Korjaavalla oikeusturvalla puolestaan tarkoitetaan menettelyjä, joilla hallintoviranomaisen epäasiallisen menettelyn tai virheellisen päätöksen rajoituksella tai kiellolla loukkaama oikeustila pyritään palauttamaan tai kyseinen oikeus toteutumaan. Menettelyllinen oikeusturva pyrkii varmistamaan tai tehostamaan asiakkaan oikeuksien toteutumista käytännön hallintotoiminnassa.¹³⁷

Toinen oikeustieteessä vakiintunut jaottelu oikeusturvalle hallinnossa on jakaa se ennalta vaikuttavaan eli preventiiviseen oikeusturvaan ja jälkikäteiseen korjaavaan eli repressiiviseen oikeusturvaan. Preventiivinen oikeusturva toteutuu pääsääntöisesti viranomaisen sisäisesti sen käsitellessä hallinto-

¹³⁴ Mäenpää 2016 s. 71.

¹³⁵ Paso 2015 s. 25.

¹³⁶ Mäenpää 2018 s. 299.

¹³⁷ Mäenpää 2016 s. 298.

asiaa voimassa olevien menettelysääntöjen ja hyvän hallinnon mukaisesti, jolloin huolimattomuudesta tai mielivallasta johtuvat oikeusturvaloukkaukset ovat epätodennäköisiä.¹³⁸ Jälkikäteiset oikeusturvan takeet puolestaan pyrkivät jo tapahtuneen virheen tai lainvastaisen päätöksen korjaamiseen. Nämä keinot jakautuvat hallinnolliseen järjestelmään ja hallintotuomioistuimissa tapahtuvaan hallintolainkäyttöön kuuluvaan asian ratkaisemiseen hallintovalituksen perusteella. Hallintokoneiston sisäiseen järjestelmään katsotaan kuuluvaksi myös ne keinot, joissa päätöksen korjaamisesta tai oikaisemisesta vastaa päätöksentekevä viranomainen itse, korjaamisen tapahtuessa hallintomenettelyssä. Tältä osin hallintolaki on keskeisin säännös menettelyä koskevien oikeusturvatakeiden osalta.¹³⁹ Seuraavassa kappaleessa oleva oikeusturvakeinojen ja menettelyjen erittely pohjautuu tähän jaottelumalliin.

4.2 Oikeusturvakeinot ja menettelyt

Suomessa ensisijaisena viranomaisen ja hallinnon asiakkaan välistä hallinto-oikeudellista suhdetta ohjaavana kansallisena säännöksenä on hallintolaki (434/2003), joka kohdistuu viranomaisiin tai muihin julkista hallintotehtävää suorittaviin tahoihin asettaen niille menettelyllisiä velvoitteita mutta myös vastaavalla tavalla antaen hallinto-oikeudellisen oikeussuhteen toiselle osapuolelle menettelyllisiä oikeuksia.¹⁴⁰

Oheisessa taulukossa on esitetty kootusti hallintoasioita koskevat keskeiset oikeusturvamenettelyt ja niihin liittyvät hallintolain säännökset, joista tämän tutkielman sisältönä ovat varsinaisesti hallintomenettelyssä toteutettavat oikeusturvakeinot sekä rajoitetusti oikeudenkäynti hallintotuomioistuimissa. Hallintoriita ja oikeudenkäynti yleisessä tuomioistuimessa eivät käytännössä tule sovellettaviksi viljelijätukia koskevissa asioissa. Erityislakeihin mahdollisesti sisältyvät ja asian käsittelyyn vaikuttavat säännökset, jotka voivat syrjäyttää yleislain tasoiset säännökset käydään läpi seuraavassa luvussa poikkeuksina normaaliin kansallisen oikeuden mukaiseen prosessiin.

¹³⁸ Mäenpää 2016 s. 389.

¹³⁹ Mäenpää 2016 s. 391.

¹⁴⁰ Mäenpää 2016 s. 31.

Taulukko 1: Keskeiset oikeusturvamenettelyt hallintoasioissa¹⁴¹

Hallintomenettelyssä toteutettava oikeusturva	
Korjaamismenettely	Oikeusturvakeino ja sen perusta
Päätöksen korjaaminen	Asia-, menettely- ja kirjoitusvirheen korjaaminen (HL 50-53 §)
Päätöksen muuttaminen tai kumoaminen	Oikaisuvaatimus (HL 49 a-49g §)
Asian uudelleenkäsittely	Asian uusi vireillepano hallintolain mukaisesti
Laillisuusvalvonta	Hallintokantelu, muistutus
Oikeudenkäynti hallintotuomioistuimessa	
Hallintopäätöksen muuttaminen tai kumoaminen	Hallintovalitus tai kunnallisvalitus, muutoksenhaku (HOL 6-18 §, KuntaL)
Lainvoimaisen päätöksen purkaminen tai poistaminen	Ylimääräinen muutoksenhaku (HOL 113-121 §)
Hallintosopimusta ja julkisoikeudellista suhdetta koskevan riidan ratkaiseminen	Hallintoriitamenettely (HOL 20-23 §)
Julkisyhteisön EU-oikeudellinen korvausvastuu	Hallintoriitamenettely
Oikeudenkäynti yleisessä tuomioistuimessa	
Rikosoikeudellinen virkavastuu	Rikosilmoitus, syyte
Virkamiehen tai julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu	Korvauskanne

4.2.1 Hallinnon sisäiset oikeusturvakeinot

Päätöksen korjaaminen (HL 50-53 §)

Hallintolain mukaisella päätöksen korjaamisella tarkoitetaan viranomaisen itseoikaisuna toteuttamaan päätöksessä olevan asia- tai kirjoitusvirheen korjaamista, joka tulee molempien virhetyyppien osalta kyseeseen *itsessään selvissä ja luonteeltaan kiistattomissa* virheissä ja tavoitteena on tarkoituksenmukaisella ja asianosaisen kannalta yksinkertaisella keinolla korjata oikeustila tosiseikastoa

¹⁴¹ Mäenpää 2018 s. 301.

vastaavaksi. Nykyisin myös menettelyllinen virhe, kuten päätöksen tekeminen väärässä kokoonpanossa voidaan korjata asiavirheenä ja korjaamiseen voi johtaa myös asiassa esitetty uusi selvitys, joka muuttaa aiemman päätöksen perusteena ollutta tosiseikastoa. Virheen ilmeisyyden vaatimus rajoittaa kuitenkin korjaamista ja sulkee pois sellaiset tilanteet, jossa kyse on tulkinnanvaraisuudesta. Korjaamisen vaikutuksilla asianosaiseen on myös vaikutusta siihen, vaaditaanko korjaamiseen asianosaisen suostumus.

Siinä missä asiavirheen korjaaminen on viranomaisen harkinnassa, kirjoitusvirheen korjaamiseen viranomaisella on myös velvollisuus. Kirjoitusvirheet ovat kuitenkin myös luonteeltaan enemmän tekniluoteisia tekstiin tai laskutoimituksiin liittyviä virheitä, jotka harvemmin jäävät tulkinnanvaraisiksi. Tästä syystä negatiivisesti vaikuttavankaan kirjoitusvirheen korjaamiseen ei tavanomaisesti edellytetä asianosaisen suostumusta, joskin korjaaminen ei saa johtaa asianosaiselle kohtuuttomaan tilanteeseen. Yksinkertaisimmillaan korjaamismenettelyssä esimerkiksi kirjoitusvirhe poistetaan ja asianosaiselle annetaan uusi päätös. Asiavirheen ollessa kyseessä menettely voi vaatia asian ratkaisemista kokonaan uudelleen ja asianosaisen kuulemista ennen ratkaisun tekemistä.¹⁴²

Päätöksen muuttaminen tai kumoaminen (HL 49 a-49g §)

Hallintoasioissa pääsääntöinen muutoksenhakukeino on oikaisuvaatimus, joko päätöksen tehneelle viranomaiselle tai tästä erilliselle viranomaiselle. Hallintolaki itsessään ei sisällä säännöksiä, missä asioissa noudatetaan oikaisuvaatimusmenettelyä vaan oikaisuvaatimusmenettelyn käytöstä säädetään aina varsinaista asiaa koskevassa erityislainsäädännössä lainsäädännössä. Hallintolaki kuitenkin määrittää muodon ja menettelyn, jossa oikaisua tulee vaatia ja tässä suhteessa oikaisuvaatimusmenettely on hyvin määrämuotoista. Säännösten mukaan oikaisuvaatimus tulisi käsitellä kiireellisenä, koska oikaisuvaatimusmenettely on tarkoitettu myös nopeaksi oikeussuojakeinoksi. Oikaisuvaatimuksen käsittelevällä viranomaisella on suhteellisen laajat toimintamahdollisuudet oikaisuvaatimuksen johdosta. Käytännössä se voi näin muuttaa päätöstä, kumota sen kokonaan ja palauttaa asian uudelleen käsiteltäväksi tai hylätä oikaisuvaatimuksen.¹⁴³ Oikaisuvaatimusmenettelyssä tapahtuva hallintopäätöksen muuttaminen ja kumoaminen on käytännössä korjaavista oikeusturvamenettelyistä viljelijätukien saajan itsensä ensisijaisesti käytettävissä oleva oikeussuojakeino.

¹⁴² Niemivuo 2010 s. 357-370.

¹⁴³ Niemivuo 2010 s. 354-356.

Uudelleen käsittely

Hallintomenettelyn lähtökohtana on hallintopäätösten pysyvyys. Se kuitenkin rajoittaa ensisijaisesti vain viranomaisen oma-aloitteista asian ottamista uudelleen käsiteltäväksi, ellei erityislainsäädännössä ole tätä erikseen mahdollistavaa säännöstä, mutta ei asianosaisen oikeutta tehdä samaa asiaa koskeva uusi pyyntö tai hakemus. Tällaisessa tapauksessa asia tulee uudelleen vireille aiemman mahdollisesti kielteisen ratkaisun sitä estämättä. Erityisesti kielteisten ja velvoittavien päätösten on katsottu olevan pysyvyydeltään heikompia kuin edunsovien päätösten, mutta niiden muuttumisen todennäköisyys ilman olennaista asiasisällön muutosta on epätodennäköinen. Myös myönteisissä päätöksissä asianosainen voi tehdä uuden hakemuksen esimerkiksi aiemman päätöksen ehtojen muuttamiseksi aiemman päätöksen sitä estämättä. Jos hakemuksen tekemiselle on säädetty sitova määräaika, ei sen päätyttyä uuden hakemuksen tekeminen enää ole mahdollinen¹⁴⁴ Viljelijätukia koskevien hakemusten uudelleen käsitteleminen uuden vireillepanon kautta ei tule käytännössä koskaan sovellettavaksi vuositteisten sitovasti määriteltyjen hakuaikojen vuoksi.

3.2.2 Laillisuusvalvonta ja hallintokantelu

Laillisuusvalvonta ei itsessään ole muutoksenhakukeino, mutta oikeusturvan kannalta se mahdollistaa huomion kiinnittämisen viranomaisen menettelyn virheellisyyteen tai siinä ilmeneviin puutteisiin. Laillisuusvalvontaa voidaan toteuttaa hallinnollisesti kantelemalla ylemmälle valvovalle viranomaiselle tai yleisille laillisuusvalvojille¹⁴⁵ havaituista puutteista. Laillisuusvalvonnan toimenpiteillä ei voi vaikuttaa asian sisällölliseen ratkaisuun, mutta kantelu voi johtaa moittivaan tai ohjaavaan huomautukseen tai rikossyytöseen viranomaista tai virkamiestä kohtaan. Laillisuusvalvojat voivat myös tehdä oma-aloitteisia tarkastuksia ja selvityksiä toimialaansa kuuluvissa asioissa hallinnon yleisen toiminnan lainmukaisuuden tarkastelemiseksi.¹⁴⁶

Vastaavalla tavalla ylikansallista laillisuusvalvontaa toteuttavat Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja Euroopan unionin tuomioistuin (EUT), joiden ratkaisut toimivat lähinnä prejudikaattiperiaatteen mukaisesti ohjaavina kannanottoina asioita käsitteleville viranomaisille. Ihmisoikeustuomioistuin ei

¹⁴⁴ Mäenpää 2011 s. 215-216.

¹⁴⁵ Ylimmät laillisuusvalvojat ovat oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies. Näiden lisäksi laillisuusvalvontatehtäviä hoitavat mm. tietosuojavaltuutettu ja tasa-arvovaltuutettu omaan erityisalaansa keskittyen.

¹⁴⁶ Husa-Pohjalainen 2009 s- 259-260.

voi muuttaa kansallista ratkaisua sisällöllisesti ja unionin tuomioistuinkin toimii unionin viranomais-
ten päätöksiä lukuun ottamatta samankaltaisella periaatteella.¹⁴⁷

4.2.3 Hallinnon ulkoinen oikeusturva

Varsinaisen hallintokoneiston ulkopuolinen oikeusturva on toteutettu yleisissä hallintotuomioistui-
missa, joita ovat hallinto-oikeudet (HaO) ja korkein hallinto-oikeus (KHO). Poikkeustapauksissa
muutoksenhakukanava voi olla muukin toimielin, kuten muutoksenhakulautakunta.¹⁴⁸ Tämän tutkiel-
man aihepiirin osalta erillisiä muutoksenhakuelimiä ei ole ollut vuoden 2014 jälkeen, jolloin maaseu-
tuelinkeinojen valituslautakunta lakkautettiin ja viljelijätukia koskevien valitusasioiden käsittely siir-
rettiin keskitetysti Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle.¹⁴⁹

Päätökseen voidaan hakea muutosta hallintovalituksella sen jälkeen, kun asia on ratkaistu hallinto-
menettelyssä loppuun saakka eli tavanomaisesti säännöksiin sisältyvä oikaisuvaatimusmenettely on
käytetty. Valitusperusteena hallintovalituksessa voi olla laillisuusperuste tai tarkoituksenmukaisuus-
peruste, joita voi olla vaikea erottaa tyhjentävästi toisistaan.¹⁵⁰

Laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) on määritelty valitusmenettely ja hallintoasiaa
koskevan oikeudenkäynnin perusteet. Muutoksenhakuasiat käsitellään normaalitapauksissa kahdessa
tuomioistuinasteessa hallinto-oikeuksien ollessa alempi hallintotuomioistuinaste, jonka päätöksistä
valitetaan ylintä hallintoasioiden tuomiovaltaa käyttävään korkeimpaan hallinto-oikeuteen.¹⁵¹ Maa-
taloustukiasioissa ensimmäisen asteen käsittely on keskitetty Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen. Va-
lituksen johdosta vireille tullessa oikeudenkäynnissä noudatetaan virallisperiaatetta, jossa hallinto-
tuomioistuin johtaa aktiivisesti oikeudenkäyntiä ja asian riittävää selvittämistä¹⁵². Päätöksenteossa
hallinto-oikeus voi käytännössä hylätä valituksen tai hyväksyessään sen kumota valituksen alaisen
päättöksen kokonaan tai osittain ja palauttaa se uudelleen käsiteltäväksi. Toimeenpanovallan käyttä-
minen on kuitenkin rajattu pois hallinto-oikeuden keinovalikoimasta, joten se ei voi tehdä esimerkiksi
tuen tai luvan myöntävää päätöstä kumotun kielteisen päätöksen tilalle. Vaihtoehtona on tällöin pa-
lauttaa asia toimivaltaisen viranomaisen uudelleen käsiteltäväksi.¹⁵³

¹⁴⁷ Husa & Pohjolainen 2009 267-268.

¹⁴⁸ Husa & Pohjolainen 2009 s. 262-263.

¹⁴⁹ OM 2014.

¹⁵⁰ Husa & Pohjolainen s. 264-265.

¹⁵¹ Mäenpää 2011 s. 218-220.

¹⁵² Mäenpää 2011 s. 235.

¹⁵³ Mäenpää 2011 s. 237.

Lainvoimaisen päätöksen purkaminen tai poistaminen ovat ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja samoin kuin menetetyt määräajan palauttamisen hakeminen. Nämä oikeusturvakeinot ovat kuitenkin poikkeuksellisia ja harvoin sovellettuja, jonka vuoksi niitä ei käsitellä tässä yhteydessä tarkemmin. Vastaavasti hallintoriita-asioiden käsittelyä tai virkamiehen rikosoikeudellista vastuuta ei käsitellä tässä tutkielmassa, koska ne eivät tavanomaisesti tule kyseeseen viljelijätukiin liittyen tuen saajan näkökulmasta.

4.3 Oikeusturvaan liittyvät säännökset erityislaeissa ja EU-oikeudessa

Horizontaaliasetuksen täytäntöönpanoa koskevan 118 artiklan mukaisesti jäsenvaltiot vastaavat ohjelmien täytäntöönpanosta ja muista asetuksenmukaisten tehtävien suorittamisesta asianmukaisella tavalla sekä katsomallaan tasolla jäsenvaltioiden omien institutionaalisten, oikeudellisten ja rahoituskehysten mukaisesti, ellei asetuksen säännöksistä muuta johdu.

Myöskään EU:n perussopimuksissa hallintomenettelyä koskevaa päätösvaltaa ei ole siirretty EU:lle, joten hallintomenettelyn järjestäminen kuuluu kunkin jäsenvaltion kansalliseen päätösvaltaan. Tältä osin on käytetty myös termiä menettelyllinen autonomia, joka tarkoittaa sitä, että hallintoviranomaisten soveltaessa ja pannessa täytäntöön EU-oikeutta niiden käyttämät toimintamuodot ja noudattamat menettelyvaatimukset määräytyvät kansallisen hallinto-oikeuden mukaisesti. Poikkeukset tästä pääsäännöstä ovat suhteellisen harvalukuiset, joskin perussopimuksien ohella EY-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä on määritelty täydentäviä vaatimuksia kansallisille oikeusturvajärjestelmille.¹⁵⁴ Viljelijätukien hallinnointia koskevissa EU-tasoisissa säännöksissä ei näin ole varsinaisia oikeusturvaa koskevia säädöksiä prosessien noudattaessa kunkin jäsenvaltion kansallisia menettelynormeja.

Kansallisista säännöksistä olennaisimmat toimeenpanon menettelyihin liittyvät säännökset löytyvät maatalouden tukien toimeenpanoa koskevasta laista (192/2013). Laki sisältää säännökset eri viranomaisten tehtävistä ja toimivallasta, tuen hakumenettelyn kansallisista yksityiskohtaisista menettelyistä, sekä eri tukimuotoihin liittyvistä erityisistä menettelyistä ja valvontatehtävän sekä takaisinperinnän toteuttamisesta. Näillä säännöksillä määritellään millä tavoin prosesseissa poiketaan yleislakina noudatettavan hallintolain (434/2003) pääsääntöisistä menettelyistä.

¹⁵⁴ Mäenpää 2011 s. 300.

Laissa on myös muutoksenhakua koskeva säännös, jossa kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen päätöksestä säädetään oikaisuvaatimusmenettelystä ELY-keskukseen ja ruokaviraston tai ELY-keskuksen päätöksestä hallintolain mukaisessa menettelyssä eli oikaisuvaatimus tehdään ruokavirastolle tai ELY-keskukselle sen omasta päätöksestä. Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen haetaan muutosta tässä laissa mainittujen tukien osalta keskitetysti Hämeenlinnan hallinto-oikeudelta ja muilta osin muutoksenhaku hallintotuomioistuimissa tapahtuu oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) mukaisesti.

Muutoin maatalouden tukien toimeenpanoa koskevasta laki (192/2013) sekä erilliset tukimuotoja koskevat lait¹⁵⁵ sisältävät delegointisäännöksiä Valtioneuvostolle sekä Maa ja metsätalousministeriölle asetuksenantovaltuuden muodossa. Lisäksi laki antaa ruokavirastolle valtuutuksen antaa tarkentavia menettelyllisiä ohjeita. Näillä ohjeilla ei kuitenkaan ole suoraa vaikutusta oikeusturvakeinoihin mutta mahdollisesti oikeusturvan tarpeeseen käytännön hallintotoiminnassa.

4.4 Oikeusperiaatteiden huomioonottaminen oikeusturvataroituksessa

Säädöstekstin soveltamisessa yksittäiseen asiaratkaisuun punnitaan eri suuntiin vaikuttavia argumentteja keskenään, joskin säännöksen muotoilulle tulee antaa olennainen painoarvo ratkaisuperusteena. Varsinainen ratkaisunormi löytyy siis oikeussäännöistä, kuten lakitekstistä ja mikäli ratkaisu ei ole johdettavissa suoraan säännöksestä voidaan soveltaa muita oikeuslähteitä¹⁵⁶. Varsinaisen säännöksen lisäksi huomioon otettavia argumentteja ovat mm. oikeusperiaatteet, eri tasoisten säädösten esityöt sekä säädösten kielellinen tulkinta joko yleiskielen tai jonkin erityisterminologian mukaisesti. Perinteisesti argumentaatio-opeissa on esitetty tarkkojakin etusijajärjestyksiä oikeuslähteille, mutta muun muassa Mielityinen on pyrkinyt kyseenalaistamaan tätä käsitystä, mikäli etusijaohjeista poikkeamiselle on riittävän painavia perusteita, ja antamaan näin oikeusperiaatteille samanarvoisen aseman kuin muillekin ratkaisuperusteille.¹⁵⁷

Oikeusperiaatteiden asema näyttäisi vakiintuneen auktoritatiivisten oikeuslähteiden ja reaalisten argumenttien välille, mutta samalla niiden oikeuslähdeperustassa on merkittävää vaihtelua. Erityisesti

¹⁵⁵ Suorien tukien laki (193/2013), kansallisten tukien laki (1559/2001, eräistä ohjelmaperusteisista viljelijäkorvauksista annettu laki (1360/2014 sekä maaseudun kehittämissuunnitelmien hallinnoinnista annettu laki (27/2014)

¹⁵⁶ Laakso 1990 s. 63.

¹⁵⁷ Mielityinen 2006, s. 73-75.

EU-oikeudessa oikeusperiaatteilla on keskeisempi rooli kuin olemme kansallisessa oikeusjärjestyksessämme tottuneet.¹⁵⁸ EU-oikeuden periaatteita on kuitenkin jaoteltu kolmeen ryhmään niiden alkuperän perusteella osan periaatteista ollessa kirjattuja perussopimukseen, toisen osan koostuessa jäsenvaltioille yhteisistä periaatteista ja kolmannen käsittäessä EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä muotoutuneita periaatteita. Näiden keskinäinen jako ei ole johdonmukainen eikä oikeusperiaatteiden sisältökään eri ryhmissä välttämättä ole yhtenevä. Jaottelusta ei siis ole johdettavissa myöskään sitä, millainen asema oikeusperiaatteella on eri tilanteissa.¹⁵⁹

Kotimaisessakin tulkintakäytännössä lakiinkin kirjattuna oikeusperiaatteet saavat institutionaalista tukea eri laajuuksissa ja painoarvo voi vaihdella ratkaisutilanteissa muutoinkin esimerkiksi niiden hyväksyttävyyden ja vakuuttavuuden perusteella. Oikeusperiaatteiden asema kuitenkin on nähtävissä lainoppineiden kulloisiakin lausumia tai tulkintoja itsenäisempänä ja jatkuvasti kehittyvänä prosessina, missä velvoittavien oikeusperiaatteiden asema ei ole suoraan johdettavissa mistään teoreettisen lainopin tekstistä.¹⁶⁰ Myös soveltamistilanteella voi olla merkittävä rooli oikeusperiaatteen normatiivisen aseman suhteen. Tällöin oikeusperiaate voi olla oikeussääntöjen aukkoja tilkitsevä normi tai vaihtoehtoisesti sääntöjen puitteissa tapahtuvaa harkintaa säännön kanssa rinnakkain ohjaava tekijä¹⁶¹.

Oikeusperiaatteiden soveltamisarvo on katsottava vahvasti olosuhteista ja tilanteesta riippuvaiseksi. Näin ollen Laakson virkamiesoikeudellista soveltamisratkaisua koskevaa pohdintaa mukaillen voinee arvioida, että mikäli tukiehtojen noudattamisen kontrollissa päädytään soveltamaan takaisinperintäsäännöstä, voi kohtuullisuus tai sen ajatuksen sisältävä suhteellisuusperiaate ohjata takaisinperinnän seuraamuksen määrittämistä olettaen, ettei takaisinperittävää määrää ole eksaktisti määritelty säännöksessä¹⁶².

¹⁵⁸ Mäenpää 2011 s. 243-245.

¹⁵⁹ Raitio 2020 s. 203.

¹⁶⁰ Miellyinen 2006 s. 107-109.

¹⁶¹ Pöyhönen 1988 s. 66-68.

¹⁶² Laakso 1990 s. 128-129.

5. OIKEUSTURVA KÄYTÄNNÖSSÄ JA JOHTOPÄÄTÖKSET

5.1 Havainnot oikeusturvan tehokkaasta toteutumisesta

Maa- ja metsätalousministeriöltä on eduskunnan vastauksessa EV 229/2014 vp edellytetty seurantaan vuonna 2013 aloitetun maatalouspolitiikan uudistuksen sisältämien säännösten soveltamisesta oikeuskäytännössä. Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle annetuissa selvityksissä on erityisesti vuosina 2017 ja 2020 seurattu kehitystä erillisen maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan lakauttamisen jälkeen, kun valitusasiat on keskitetty Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen. Vuosina 2014-2017 Hämeenlinnan hallinto-oikeus antoi viljelijätukia koskevia päätöksiä kaikkiaan 143 kappaletta ja korkein hallinto-oikeus 18 kappaletta. Hämeenlinnan hallinto-oikeus oli kumonnut kaksikymmentä prosenttia valituksenalaisista ELY-keskusten päätöksistä, lisäksi joitakin päätöksiä oli kumottu osittain. Kokonaan tai osittain hylättyjen valitusten osuus kokonaisuutena oli tarkastelujaksolla yli 60 prosenttia. Merkittävänä ryhmänä valitusten kohteissa erottuivat takaisinperintäpäätökset.

Ratkaisuissaan Hämeenlinnan hallinto-oikeus oli erityisesti kiinnittänyt huomiota päätösten huolellisen perustelun tärkeyteen sekä valvonnan huolellisen dokumentoinnin merkitykseen. Ongelmia oli havaittu myös seuraamusmenettelyn vanhentumisaikojen suhteen eli takaisinperintään oli päätynt vanhentuneita saatavia. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen edenneistä asioista hylättiin käytännössä kaikki valitukset lukuun ottamatta ELY-keskuksen aiemman lainvoimaisen päätöksen takaisinperintää koskevan kirjauksen vaikutusta koskenutta valitusasiaa. Maa- ja metsätalousministeriön selvityksessään antamana arviona oli, että valitusten hylkäysprosenttien perusteella tukiprosessi on ollut toimiva erityisesti siitäkin syystä, että Hämeenlinnan hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntö ei ole ollut ristiriitainen.

Esiin nousseiden ongelmien ratkaisuksi on tarjottu päätöspohjien kehittämistä sekä koulutuksellisia menetelmiä erittelemättä kuitenkaan, minkä sisältöisestä koulutustarpeesta olisi kyse.¹⁶³ Vuoden 2017 jälkeen annetuissa vastaavissa selvityksissä ei ole maa- ja metsätalousministeriön mukaan ilmennyt aihetta muuttaa edellä esitettyjä johtopäätöksiä¹⁶⁴. Huomionarvoista on kuitenkin, ettei jäljempään selvitykseen ole sisältyntä ratkaisujen sisältöön liittyntä analyysiä.

¹⁶³ MMM 2017 s.1-2.

¹⁶⁴ MMM 2020 s. 2.

Varsinaisesta Hämeenlinnan hallinto-oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännöstä julkisesti saatavilla olevan tiedon määrä on rajallinen, suurimman osan tukihallinnon aihepiiriä koskevista ratkaisuista ollessa julkaisemattomia. Julkaistuissa ratkaisuissa on kiinnitetty huomiota valvontatuloksen johdosta muihin tukimuotoihin aiheutuneen seuraamuksen oikaisuvaatimuskelpoisuudesta¹⁶⁵ ja toisessa ratkaisussa kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen valitusoikeutta ELY-keskuksen oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan ratkaisuun¹⁶⁶. Näistä ratkaisuista ensimmäinen liittyy selvästi tuen saajan oikeusturvan toteuttamisen edellytysten turvaamiseen ELY-keskuksen tulkittessa oikaisuvaatimusoikeutta kaventavasti. Jälkimmäisessä puolestaan yhtymäkohtia on nähtävissä oikeusvarmuuden toteutumiseen siinä suhteessa, ettei alkuperäisen päätöksen tehneellä viranomaisella katsottu olevan valitusoikeutta oikaisuvaatimuksen johdosta muuttuneeseen päätökseen.

Selvityksissä esitetyistä ja oikeuskäytännöstä tehdyistä havainnoista voidaan arvioida oikeusturvassa ilmenneiden puutteiden liittyvän selvästi suojaavan oikeusturvan ja hallinto-oikeudellisten periaatteiden soveltamisalaan. Kyse on ollut hallintopäätösten perusteluissa ilmenneistä puutteista, valvonta dokumentaation epätarkkuudesta sekä säännösten tuntemisesta (vanhentumisajat). Tilanteet, joissa kyse olisi väärän säännöksen soveltamisesta, viranomaisen passiivisuudesta tai muista varsinaisista menettelyvirheistä vaikuttavat olevan harvinaisia, mikä on luontevaa tukihallinnon ollessa vahvasti säädeltyä ja viranomaistoimintaan nojautuvaa.

Huomioitavaa on, että julkaistua ratkaisukäytäntöä on saatavilla vain niukasti, mikä voi johtua myös siitä, että muutoksenhakumahdollisuutta ei hyödynnetä täysimääräisesti. Tähän tematiikkaan kiinnitti huomiota jo valtiontalouden tarkastusvirasto selvityksessään, esittäen tarkastushavaintojen pohjalta, että tukimaksatuksien todennäköinen viivästyminen valitusten johdosta voi aiheuttaa passiivisuutta valittaa¹⁶⁷. Oletettavaa on, että etenkin valvontoihin kohdistuvista muutoksenhauista pidättäytytään herkästi, koska valvonnan valmistumisen pitkittyminen voi siirtää tukien tai niiden osan maksamista merkittävästi ja vaikuttaa näin olennaisesti viljelijän toimeentuloon. Toisaalta ainakin vuosia 2014-2017 koskeva tarkastelu ministeriön selvityksessä osoittaa, että käsiteltyjä valitusasioita on ollut merkittävä määrä julkaistuihin nähden.

¹⁶⁵ Hämeenlinnan HAO 12.3.2018 taltio 18/0090/1 Ratkaisussa EU:n nautapalkkiota koskevasta valvontatuloksesta aiheutunut seuraamus muihin tukiin katsottiin oikaisuvaatimuskelpoiseksi myös muiden tukipäätösten osalta kuin alkuperäisen valvontatuloksen.

¹⁶⁶ Hämeenlinnan HAO 29.1.2020 taltio 20/0071/1 Ratkaisussa kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisella ei katsottu olevan valitusoikeutta ELY-keskuksen päätökseen, jossa tuen saajan oikaisuvaatimus oli hyväksytty.

¹⁶⁷ VTV 2013 s. 43.

Kokonaisuutena valtionaloudentarkastusvirasto ei havainnut ongelmia tukihallinnon toiminnassa laillisuusnäkökulmasta. Selvityksestä on kuitenkin luettavissa monille muillekin lähteille ominainen laillisuusarvioinnin painottuminen EU-oikeuden toteutumisen valvontaan sitä kautta, ettei EU-oikeuden vastaisista menettelyistä ole aiheutunut Suomelle olennaisia rahoitusoikaisuja, joissa valtio olisi joutunut palauttamaan varoja väärin perustein maksettujen tukien vuoksi¹⁶⁸. Tämä näkökulma kulkee mukana koko viljelijätuki-prosessissa, EU:n järjestettyä rahoitusoikaisuihin perustuvan sanktiojärjestelmän niin tehokkaasti, että se on ohjannut myös jäsenvaltioita tarkastuspainotteisuuteen¹⁶⁹.

Oikeuskäytännön suppean saatavuuden vuoksi on tässä tutkielmassa haettu käytännön havaintotietoa myös eduskunnan oikeusasiamiehen kanteluihin antamista ratkaisuista ratkaisuihin. Ratkaisuissa erotui muutamia oikeusturvan kannalta olennaisia seikkoja, joihin oikeusasiamies oli kiinnittänyt viranomaisten huomiota tai antanut asiaa koskevan huomautuksen. Näissä ratkaisuissa¹⁷⁰ on pääosin ollut kyse nimenomaan hallintoasioiden käsittelyn merkittävästä viivästyttämisestä niiden eri vaiheissa, mikä on luonnollisesti hyvän hallinnon periaatteen vastaista sekä rikkonut oikeutta saada asiansa käsiteltyä viivytyksettä.

Huomioitaessa oikaisuvaatimusten tai uudelleen ratkaistavaksi palautettujen asioiden käsittelyn viiveet hallintomenettelyssä, on samassa yhteydessä aiheellista tarkastella yleisellä tasolla hallinto-oikeuskäsittelyn ajallista vaikutusta oikeusturvan toteutumiseen. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden käsitellessä kaikki viljelijätukiin liittyvät valitusasiat, voidaan tilannetta hahmottaa tuomioistuimen vuosikertomuksissa julkaistujen tietojen perusteella. Vuosikertomuksissa on toistuvasti todettu, että maataloustukiasioissa oman erityisen ryhmänsä muodostavat maataloustukien alentamiset ja takaisinperinnät, jotka ovat tyypillisesti aineistoltaan erittäin laajoja, EU-oikeudellista osaamista edellyttäviä ja kohdistuvat useisiin tukivuosiin sekä tukimuotoihin. Vuosikertomusten mukaan lähimpien vuosien aikana juttumäärissä ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia, ja käsittelyajat kaikkien asioiden osalta ovat tällä hetkellä keskimäärin 8,5 kuukauden luokkaa, pisimpien vireilläoloaikojen ylitäessä kuitenkin 12 ja jopa 18 kuukautta.¹⁷¹ Tässä tutkielmassa käsiteltyjen hallinto-oikeuden ratkaisujen osalta käsittelyaika maataloustukia koskevissa asioissa vaikuttaa ylittävän selvästi keskimääräisen käsittelyajan. Tämä yksistään ei välttämättä tarkoita oikeusturvan vaarantumista tai loukkausta

¹⁶⁸ VTV 2013 s. 42-44.

¹⁶⁹ VTV 2013 s. 46.

¹⁷⁰ EOA 784/4/05, EOA 1896/2/05, EOA 3137/4/01 ja EOA 3524/2017.

¹⁷¹ HHAO 2018 s. 7., HHAO 2019 s. 7. ja HHAO 2020 s. 7.

hyvän hallinnon periaatteeseen sisältyvään viivytyksettömän käsittelyn vaatimukseen, mutta huomioiden hallinto-oikeuskäsittelyä edeltävän hallintomenettelyn keston, voidaan näiden yhdistelmän jo katsoa olevan joissakin asioissa osin hyvän hallinnon periaatteen vastainen¹⁷².

Eduskunnan oikeusasiamiehen muutamassa muussa julkaistussa ratkaisussa on ollut kyse kanteluista enemmänkin yleisen oikeusturvan näkökulmasta. Näistä ratkaisuista toisessa¹⁷³ oikeusasiamies asetui selvästi EU-oikeudelle myönteiselle kannalle, vaikka se ei täysin vastannut kansallisen sääntelyn omaisuuden suojaa koskevia säännöksiä. Oikeusasiamies käsitteli päätöksessään myös sitä näkökulmaa, ettei EU-oikeuden etusijaa ole poikkeuksetta hyväksytty kaikissa jäsenvaltioiden lainkäyttöelimiä, mutta päätyi siihen tulkintaan, että EU-oikeuden etusijaperiaate oli velvoittavampi. Toinen oikeusasiamiehen ratkaisu¹⁷⁴ on käsitellyt asiaa, jossa kantelija on kiinnittänyt huomiota hakumenettelyssä ilmeneviin viranomaisen virheisiin, neuvonnan riittämättömyyteen, valvonnan seuraamusten ankaruuteen sekä muutoksenhaun maksullisuuteen. Vastauksessaan oikeusasiamies kiinnitti maa- ja metsätalousministeriön huomiota yleisellä tasolla viljelijöiden oikeusturvasta huolehtimiseen sekä riittävään neuvontaan, mutta ei nähnyt mahdolliseksi puuttua asioihin, jotka liittyivät EU:n yhteisen maatalouspolitiikan sisältöön, eikä myöskään nähnyt ongelmalliseksi sitä, että oikaisuvaatimus viljelijätukiasioissa on maksullinen¹⁷⁵.

Maa- ja metsätalousministeriön omasta viljelijätukien valvontajärjestelmän kehittämistä koskevasta selvityksestä on myös havaittavissa viljelijän oikeusturvan tilaan liittyviä huomioita, jotka tukevat aiemmin tässä esitettyinä näkökohtia. Tukijärjestelmän monimutkaisuus on tunnistettu ongelmalliseksi sekä viljelijän että asioita käsittelevien virkamiesten osalta kuten myös se, että valvontojen suorittamisen jälkeen lopullisen tukipäätöksen saaminen voi kestää kauan ja näin valituksen tekeminen pitkän ajan kuluttua voi olla vaikeaa. Lisäksi selvityksessä on havaittu alueellisia ja virkamieskohtaisia eroja mm. tulkinnoissa, mikä voi haitata yhdenvertaisuuden toteutumista.¹⁷⁶

¹⁷² Esimerkiksi asiassa Hämeenlinnan HAO 12.3.2018 18/0090/1, vuoden 2015 tukiasiaa koskeva valitus ratkaistiin alkuvuodesta 2018 ja KHO 8.2.2017 T 500 jossa vuoden 2013 tukea koskeva takaisinperintä oli käsitelty maaseutuelinkeinoviranomaisessa 25.8.2014, ELY-keskuksessa 20.11.2014 ja Hämeenlinnan Hallinto-oikeudessa 1.1.2015 sekä ratkaistu lopullisesti korkeimmassa oikeudessa 8.2.2017.

¹⁷³ EOA 251/4/09

¹⁷⁴ EOA 1691/4/98

¹⁷⁵ Tavanomaisempaa on, että asioissa, joissa sovelletaan hallintolain (434/2003) mukaista oikaisuvaatimusmenettelyä, ei oikaisun vaatiminen aiheuta asianosaiselle kustannuksia.

¹⁷⁶ MMM 2017 s. 45-47.

5.2 Viljelijämyönteisen tulkinnan mahdollisuus käytettäessä harkintavaltaa

Kokonaisuutena oikeuskirjallisuus sekä viranomaisohjeet korostavat EU-oikeuden etusijaa ja laillisuusnäkökulmasta säännösten tarkkaa noudattamista. Myös tukiasioita koskevan EU-säännösten yksityiskohtaisuus ja teknisluotoisuus ovat poikkeukselliset korkeita verrattuna muuhun lainsäädäntöön. Kuitenkaan kansallinen tai EU-lainsäädäntö eivät ole niin yksiselitteisiä, etteikö erityisesti viranomaiselle mutta myös tuomioistuimelle jäisi harkintavaltaa sen tehdessä yksittäistapausta koskevaa ratkaisua. Olennaista harkintavaltaa voidaan käyttää varsinkin käytännön hallintotoiminnassa arvioitaessa yleisesti säännösten mukaisten ehtojen noudattamiseen liittyvää tosiseikastoa, kuten esimerkiksi piennarten keskimääräistä leveyttä, peltolohkon ilmakuviosta digitoimalla tulkinnanvaraisesti laskettavaa pinta-alaa tai abstraktia määrettä paikkakunnan tavanomaisen viljelytavan noudattamista. Joissakin tapauksissa viljelijätukien hallinnossa on ollut havaittavissa niin vahvaa Ruokaviraston ohjaavana viranomaisena antamiin ohjeisiin tukeutumista, että se on johtanut harkinnassa niin tiukoiksi arvioituihin käytäntöihin, että ne *varmasti täyttävät, mutta todennäköisesti ylittävät toiminnalle asetettavat vaatimukset*¹⁷⁷. Tätä ei voitane pitää oikeusperiaatteet, etenkin suhteellisuusperiaate, huomioiden tavoiteltavana asiantilana, vaikka selkeällä harkintaa ohjaavalla ohjeistuksella on myös yhdenvertaisuuden toteutumista tukeva vaikutus.

Tilannetta havainnollistaa hyvin valitusasia, jonka päätöstä käsittelee korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu¹⁷⁸, jossa riippumatta Ruokaviraston (aik. Maaseutuvirasto) ohjeistuksesta kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisella on katsottu olleen itsenäinen harkintavalta takaisinperintää koskevassa asiassa. Vaikka kyseisessä tapauksessa ELY-keskus oli hylännyt oikaisuvaatimuksen ratkaisusta, jossa noudatettiin kategorisesti sitovaksi koettua ruokaviraston ohjetta ja KHO pysytti tämän päätöksen, voi KHO:n päätöksen perusteluista päätyä myös tulkintaan, että mikäli kunnan maaseutuelinkeinoviranomainen olisi toiminut vastoin ruokaviraston ohjeistusta, olisi ratkaisu ollut myös yhtä hyväksyttävä, kun se olisi ollut viranomaisella olevan itsenäisen harkintavallan rajojen sisällä molemmissa tapauksissa. Tosiasiallisesti ruokaviraston velvoittavaksi koettu ohjeistus oli johtanut siihen, ettei tapauskuvauksesta ole luettavissa viitteitä varsinaisesta viranomaisen omasta harkinnasta.

Tämän mainitun harkintavallan tunnistamisen ja harkinnassa huomioon otettavien periaatteiden tuntemuksen voidaan arvioida olleen useissa tilanteissa puutteellista. Positiivista on kuitenkin se, ettei

¹⁷⁷ VTV 2013 s. 34.

¹⁷⁸ KHO 8.2.2017 T 500.

todennäköisesti suurimmassa osassa ratkaisuja kyse ole ollut EU-oikeudellisesti tai yksittäisen viljelijänkään kannalta merkittävistä tukisummista ja oikeusturvan tarve ei ole kummallakaan taholla ole näin olennainen. Laajemmassa mittakaavassa vaikutus on kuitenkin tukihallinnon legitimitettä rapauttava

Prosessiekonomisesti ajatellen huolestuttavaa on, että EU-oikeudellisen moitteettoman varainhoidon periaatteen huomiointi jää myös vajaaksi käytettäessä resursseja kokonaisuuden kannalta epäolennaisten summien valvontaan ja hallintaan, vaikka periaatetta näin nimellisesti toteutetaankin. Ainaakaan kansallisessa ja todennäköisesti unioninkaan mittakaavassa hallinnointi- ja valvontakustannusten ja niillä saavutettavien vaikutusten tasapainoa ei ole riittävästi arvioitu verrattuna ehkäistäviin mahdollisiin sääntöjenvastaisuuksiin. Valtiontalouden tarkastusvirastonkin on muutaman vuoden takaisessa selvityksessään todennut, että kustannusten hajautuessa neljälle eri tasolle kokonaiskuvan saaminen on vaikeaa¹⁷⁹. Moitteettoman varainhoidon periaatetta tarkasteltaessa katsantokanta voisi olla myös valvonnallisuuden sijaan enemmän tarkoituksenmukaisuutta seuraava, jolloin huomioon voisi tulla olettavaksi myös välilliset kustannukset ja sitä kautta varainkäytön tosiasiallinen tehokkuus.

Täysin erilainen lähestymistapa viljelijämyönteisyyteen tulkinnassa olisi viranomaisharkinnassa ja tuomioistuinratkaisuisissa mahdollinen kansalliselle ja EU-oikeudelle yhteisten oikeusperiaatteiden, kuten suhteellisuusperiaatteen ja luottamuksensuoja periaatteen, korostaminen ja sitä kautta vuosikymmeniä sitten syntyneen tarkkaan maataloustukien tekniseen säätelyyn ja säätelyn noudattamisen tarkastettavuuteen perustuvan doktriinin haastaminen EU-oikeuden sisäisin keinoin hakemalla aktiivisesti uusia tulkintaratkaisuja ennakkoratkaisumenettelyssä EU-tuomioistuimelta. Tähän menettelyyn lähteminen suurten jäsenvaltioiden, kuten saksan tuomioistuinten, kansallista oikeutta korostavien irtiottopyrkimysten tapaan on kuitenkin suomalaisen oikeusperinteeseen nähden vieras toimintamalli. Hallintoviranomaisella ei myöskään tätä mahdollisuutta ole, koska vain tuomioistuimilla on oikeus ja joissakin tapauksissa velvollisuus pyytää EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisua¹⁸⁰. EU-tuomioistuin voi ennakkoratkaisussa tulkita EU-oikeutta kokonaisuudessaan perussopimuksista, sekundäärinormeihin ja muihin säädöksiin. Tuomioistuin voi arvioida ennakkoratkaisussaan asiaa niin ikään EU-oikeuteen kuuluvien periaatteiden kannalta¹⁸¹.

¹⁷⁹ VTV 2013 s. 38.

¹⁸⁰ Raitio 2020 s. 174.

¹⁸¹ Raitio 2020 s. 180.

5.3. Johtopäätöksiä

Pääpiirteissään viljelijän oikeusturva maataloustukien hallinnossa vaikuttaa toteutuvan hyvin hallinnollisen menettelyn noudattaessa kansallisen hallintolain (4342003) säännöksiä ja tuen saajaan käytettävissä olevien oikeusturvakeinojen ollessa vastaavat kuin puhtaasti kansallisissa hallintoasioissa. Kansallisen oikeuden sekä EU-oikeuden oikeusperiaatteiden noudattamisessa ja tulkinnassa on kuitenkin havaittavissa muihin hallintoasioihin verrattaessa rajoitteita, jotka johtuvat EU-oikeuden yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevien säännösten velvoittavuudesta ja etusijasta.

Julkisesta keskustelusta poiketen kuitenkin myös EU-lainsäädäntöön sisältyy harkinnan mahdollistavia elementtejä. Tulkintakäytännöt ja ohjeet voivat kuitenkin olla hyvin viranomaislähtöisiä ja valvontapainotteisia rahoituskurisanktioiden uhatessa tukien takaisinperinnän muodossa yhtä lailla jäsenvaltioita, kuin ehtojen noudattamisessa havaittujen puutteiden viljelijöitä. Harkintavaltaa ohjaavia oikeusperiaatteita ei välttämättä tunneta kovin hyvin käytännön hallintotoiminnassa ja myös hyvän hallinnon periaatteen noudattamisessa on ollut ongelmia erityisesti käsittelyaikojen pitkän keston, mutta myös perustelujen tai muun dokumentaation tarkkuuden suhteen. Tässä tutkielmassa tarkasteltujen oikeustapausten ajanjakso on kuitenkin pitkä, joten sen aikana tietojärjestelmien sähköistymisellä ja osaamisen kehittymisellä on ollut positiivinen vaikutus asian tilaan.

Luottamuksensuojan periaate ei myöskään ole vahvasti esillä tukihallinnossa muun muassa pinta-alamittausten muuttuessa ilman varsinaisia lohkomuutoksia, toistuvien uudelleendigitointien tai muiden teknisten syiden vuoksi, jotka voivat olla tuensaajan vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella. Luottamuksen suojaan on tältä osin suhtauduttu jopa negatiivisesti, kun hallintoviranomaisten toimitamien pinta-alatietojen on katsottu olevan vain palvelutarkoituksessa esitetyt tietoja, joiden asianmukaisuuden tarkastaminen on tuen hakijan vastuulla. Taustalla vaikuttaa moitteettoman varainhoidon periaatteen mukainen tavoite varmistaa mahdollisimman virheetön tukiehtojen toteutuminen. Itsessään esitetyt tietojen tarkastusvelvollisuus ei liene ongelmallinen, mutta vastaavalla tavalla luottamuksensuojaa eivät saa tarkatkaan viralliset mittaukset, vaikka ne olisi edellisillä kerroilla hyväksytyt korjauksina viranomaisen itse kuvista mittaamiin pinta-aloihin.

Tutkimusta tehtäessä huomio on kiinnittynyt myös siihen, ettei koottua tietoa oikeusturvan toteutumisesta ole päivitetty useisiin vuosiin kattavalla ja tilanteen kehitystä sisällöllisesti arvioivalla tavalla. Maa- ja metsätalousministeriön eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle antamat vuosittaiset

selvitykset ovat enemmänkin vuoden aikana tapahtuneisiin neuvotteluihin ja tukiehtojen muutoksiin keskittyviä, kuin viljelijöiden oikeudellista asemaa tai menettelyn lainmukaisuuden toteutumista selvittäviä. Vastaavalla tavalla 2010-luvun puolivälissä tehtyjä hallinnon yksinkertaistamista tai hallinnollista taakkaa koskevia selvityksiä ei ole toisinnettu tai oikeuskäytännössä tapahtuneita muutoksia seurattu siten, että aihepiiristä olisi julkaistu uusia oikeudellisia katsauksia.

Merkittävä osa aiemmissakin selvityksissä lukumäärällisesti mainituista oikeustapauksista on julkaisemattomia, joten niiden sisällön tarkempi analyysi ei ole ollut tässä tutkimuksessa mahdollista. Uudempaan oikeuskäytäntöön tutustuminen vaatisi todennäköisesti Hämeenlinnan hallinto-oikeuden tai Ruokaviraston kanssa tehtävää syvempää yhteistyötä ja myös laajempaa hallinnon sisäistä näkymää tällä toimialalla. Mielenkiintoista olisi myös tarkemmin tutkia, onko sähköiseen tukihakuun siirtyminen ja tietojärjestelmiin rakennetut tarkisteet sekä muistutukset vähentäneet tarvetta päätösten korjaamiselle, tukiin kohdistuville seuraamuksille tai päätöksiä koskevalle muutoksenhauulle, kuten edellä mainituissa selvityksissä ja muun muassa maa- ja metsätalousministeriön eduskunnan oikeusasiamiehelle toimittamissa lausumissa on tavoitteeksi mainittu.

Mainittujen mahdollisten jatkotutkimusaiheiden osalta näkisin, että tutkimusotteen tulisi olla hallinnon kannalta edelleen kriittinen huomioiden tukihallinnon viranomaislähtöisyys ja valvontapainotteisuus sekä sen, että pääosin sähköisissä järjestelmissä ja verkossa tapahtuvat hakemukset, muutokset ja päätökset voivat muodostaa uudenlaisen riskin oikeusturvan toteutumiselle.