



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Iina Tapanainen

Viljelijän oikeusturva maataloustukien valvontamenettelyssä

Johtamisen akateeminen yksikkö
Julkisoikeuden pro gradu -tutkielma
Hallintotieteiden maisteri

Vaasa 2025

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen akateeminen yksikkö**

Tekijä:	Iina Tapanainen		
Tutkielman nimi:	Viljelijän oikeusturva maataloustukien valvontamenettelyssä		
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri		
Oppiaine:	Julkisoikeus		
Työn ohjaaja:	Kristian Siikavirta		
Valmistumisvuosi:	2025	Sivumäärä:	91

TIIVISTELMÄ:

Tutkielmassa tarkastellaan viljelijän oikeusturvaa osana Euroopan yhteisen maatalouspolitiikan (YMP, CAP) toimeenpanoa suomalaisessa lainsäädännössä. Maataloustukien valvontaa koskeva sääntely perustuu pääpiirteittäin Euroopan unionin suoraan sovellettaviin asetuksiin, jotka toimeenpannaan kansallisen viranomaisen hallinto- ja valvontajärjestelmän kautta. Tutkielmassa tarkastellaan ja analysoidaan oikeusturvan toteutumista maataloustukien valvontaprosessissa. Oikeusturvaa käsitellään osana laajempaa hallinnollista kokonaisuutta. Maataloustuet ovat monelle viljelijälle elintärkeä osa toimeentuloa ja maataloustukien valvonta ja valvonnan erilaiset veloitteet työllistävät viljelijää ympärivuotisesti. Valvontaa suorittavan viranomaisen on noudatettava hyvän hallinnon periaatteita sekä osaltaan turvata viljelijälle kuuluvien oikeuksien toteutuminen. Tutkielmassa käsitellään viljelijän huomioon otettavia velvollisuuksia sekä niihin liittyviä oikeuksia oikeusturvan näkökulmasta. Tutkielman tarkoitus on kartoittaa nykyisen oikeusturvan taso maataloustukien valvonnassa ja tarkastella sen riittävyttä totuttuun oikeusturvakäsitykseen oikeusvaltiossa.

Tutkielman metodi on lainoppi. Lainopillisessa tutkimustyössä analysoidaan voimassa olevaa oikeutta ja sen tilaa sekä tehdään havaintoja senhetkisestä oikeustilasta. Tutkielman tarkoituksena on ottaa kantaa maatalousalan viljelijöiden oikeusturvaan ja siinä arvioidaan oikeusturvamekanismien riittävyttä viljelijän näkökulma huomioon ottaen. Tutkielma on julkisoikeuden alaan kuuluva, mutta siinä on yhtymäkohtia maatalousoikeuteen ja eurooppaoikeuteen. Tutkielman aineisto koostuu maatalousalan virastojen julkaisuista ja tiedotteista, lainsäädännöstä, hallituksen sekä eri valiokuntien esityksistä ja lausunnoista kuin myös oikeuskirjallisuudesta. Edellä mainitun lisäksi tutkielman aineistona käytetään myös soveltuvaa oikeuskäytäntöä. Lisäksi tutkielmassa käytetään aineistona viranomaisen ohjeita, jotka on tarkoitettu viljelijöiden toiminnan tueksi.

Tutkielman johtopäätöksissä todetaan viljelijän oikeusturvan olevan kohtuullisella tasolla yleisiin oikeusvaltiolle tyypillisiin oikeusturvatakeisiin verratessa. Vuoden 2023 alusta voimaantullut lakimuutos maataloustukien toimeenpanosta toi laajempia mahdollisuuksia tehdä muutoksia hakemuksiin, mikä vähentää viljelijälle koituvia seuraamuksia ja parantaa viljelijän oikeusturvaa. Oikeussuojakeinot on turvattu tarpeellisella tasolla myös niissä tilanteissa, joissa ennakkollinen oikeusturva pettää. On selvää, että oikeusturva voi pettää monessa eri vaiheessa eri toimijoiden takia, mutta muodollisesti oikeusturva toteutuu ja oikeusturvatakeet ovat olemassa. Lainsäädännöllisesti oikeusturvaa ei ole tarpeen tämänhetkiseen hyvään hallintoon peilaten tarkentaa.

AVAINSANAT: maataloustuet, maatalous, hyvä hallinto, oikeusturva, oikeussuoja, muutoksenhaku

Sisällys

Johdanto	6
1.1 Tutkimuksen tausta	6
1.2 Tutkimuskysymykset	11
1.3 Tutkimusmenetelmät ja aineistot	13
1.4 Tutkimuksen rajaus	15
1.5 Tutkimuksen rakenne	17
1.6 Yhteinen maatalouspolitiikka	18
2 Valvontamenettely Suomessa	22
2.1 Tuen hakuprosessista	22
2.1.1 Tuenhakijan velvollisuudet	22
2.1.2 Hakemuksen käsittely	27
2.2 Käytännön valvonnasta	28
2.2.1 Valvontaa suorittavat toimijat	28
2.2.2 Valvonnan toteutus	30
2.3 Tarkastukset	34
2.3.1 Teknologia tarkastuksissa	34
2.3.2 Omavalvonta	36
2.4 Rikkomukset ja seuraamukset	38
2.4.1 Takaisinperintä	40
3 Viljelijän oikeusturva valvontaprosessissa	43
3.1 Mitä oikeusturva on	43
3.1.1 Oikeuskäsittelyt	47
3.1.2 Preventiivinen oikeusturva	47
3.1.3 Repressiivinen oikeusturva	48
3.2 Perustuslain hyvä hallinto oikeusturvana	49
3.2.1 Hallintolain tuoma oikeusturva	54
3.2.2 Julkisuus ja tietosuoja	56
3.2.3 Esteellisyys viranomaistoiminnassa	58

3.2.4	Tietosuoja ja luottamuksellisuus	61
3.3	Viljelijän muutoksenhakuoikeudet	62
3.4	Oikeusperiaatteet valvontakäytännössä	67
3.5	Hallintolakiin sisällytetyt periaatteet	71
4	Johtopäätökset	75
	Lähteet	83

Kuviot

Kuvio 1. Viljelijän muutoksenhakumahdollisuudet.	64
Kuvio 2. Oikeuslähteet ja niiden keskinäinen suhde.	75
Kuvio 3. Viljelijän oikeusturvakeinot maataloustukien hakuprosessissa.	81

Lyhenteet

ELY	Elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskus
EU	Euroopan unioni
HE	Hallituksen esitys eduskunnalle
HaO	Hallinto-oikeus
HL	Hallintolaki
KHO	Korkein hallinto-oikeus
Luke	Luonnonvarakeskus
MMM	Maa- ja metsätalousministeriö
OM	Oikeusministeriö
PeVL	Perustuslakivaliokunta
PL	Perustuslaki (731/1999)
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
VTV	Valtiontalouden tarkastusvirasto
YMP, CAP	Yhteinen Maatalouspolitiikka

Johdanto

1.1 Tutkimuksen tausta

Maatalous yhtenä tärkeimpänä alkutuotannon toimialoista turvaa peruselämiseen tarvittavat hyödykkeet. Euroopan unionin¹ synnyttyä valtioiden tahdosta palauttaa oma taloudellinen tasapainonsa², se on jatkanut kehittymistään suureksi jäsenvaltioiden väliseksi taloudelliseksi ja poliittiseksi liitoksi ajan saatossa. Yhteinen maatalouspolitiikka (YMP) on muovautunut jo vuodesta 1962 alkaen ja se on muodostunut yhdeksi Euroopan unionin integroituneimmaksi ja vanhimmaksi yhteisen politiikan osaksi³.

Yhteisen maatalouspolitiikan tarkoituksena on kohtuuhintaisten ja turvallisten elintarvikkeiden tarjoaminen kuluttajille, viljelijöiden kohtuullisen elintason turvaaminen sekä ympäristön ja luonnonvarojen suojeleminen. Yhteisen maatalouspolitiikan piiriin kuuluu kymmenen miljoonaa viljelijää, jotka tuottavat elintarvikkeita 447 miljoonalle kuluttajalle Euroopan unionin sisällä. Lisäksi 39 % Euroopan unionin pinta-alasta kuuluu maataloudelle. Yhteisen maatalouspolitiikan kustannukset ovat 31 prosenttia koko Euroopan unionin budjetista.⁴ Euroopan unionin säätelemä yhteinen maatalouspolitiikka koskettaa jokaista Euroopan unionin kansalaista joko välittömästi tai välillisesti.

Suomalaista maataloutta säännellään kansainvälisellä ja kansallisella tasolla Euroopan unionin jäsenyyden myötä. Suomesta tuli Euroopan unionin virallinen jäsen vuonna

¹ Ojanen, 2017, s. 5. Euroopan unioni on eurooppalainen, alueellinen järjestö, jota pidetään erityislaatuisena. Unioni on erityisasemassa muihin kansainvälisiin järjestöihin nähden oikeusjärjestyksensä ja organisaatorakenteensa vuoksi. Täten unionia pidetään federalistisia ja ylikansallisia piirteitä omaavana oikeudellispoliittisena toimijana.

² Raitio, 2016, s. 5.

³ Maa- ja metsätalousministeriö, EU:n yhteinen maatalouspolitiikka.; Eurooppa-neuvosto, Aikajana – YMP:n historiaa.

⁴ Eurooppa-neuvosto, Yhteinen maatalouspolitiikka (YMP).

1995⁵, ja siitä lähtien yhteinen maatalouspolitiikka on vaikuttanut myös suomalaisen maatalouden toimialaan. Yhteisen maatalouspolitiikan kehitys on laajentunut pelkästä maatalouden tuottavuudesta ja kannattavuudesta koskemaan laajemmin kestävä kehitystä sekä ilmastonmuutoksen hillitsemistä⁶. Luonnollisesti tukien monipuolistaminen on aiheuttanut myös tukiehtojen laajenemisen, mikä käytännössä tarkoittaa tukea saavan tahon täytyvän läpäistä suurempi määrä edellytyksiä, jotta tukea voidaan myöntää tuen hakijalle. Yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteena on kestävä ja kilpailukykyinen maatalous, joka varmistaa ruokaturvan ja joka edistää ilmastonsuojelua sekä luonnon monimuotoisuutta⁷.

Kansallisen ja eurooppalaisen oikeuden soveltaminen yhdessä luo oman haasteensa viljelijän arkeen. Oikeustilaa säädellään eri tasoilla, mikä luo säädöksistä monimutkaisen kokonaisuuden. Euroopan unionin lainsäädäntöä täydentämään tarvitaan kansallista oikeutta, joka toimii kansallisen liikkumavaran puitteissa⁸. Kuten muillakin toimialoilla, Euroopan unioni luo raamit sille säädännölle, jota voidaan tarkentaa ja täydentää kansallisella oikeudella.

Suomalainen maatalouden tukihallinto on rakenteeltaan poikkeuksellinen ja monitasoisempi, kuin muut Euroopan unionin jäsenvaltioiden vastaavat tukihallinnot⁹. Euroopan tilintarkastustuomioistuin on arvioinut suomalaisen tukijärjestelmän olevan Euroopan unionin jäsenmaiden tukijärjestelmistä monimutkaisin¹⁰. Tämä aiheuttaa sen, että käytännössä yksittäisen viljelijän tulisi tunnistaa sääntelyä sen eri tasoilla ja tietää sääntely kokonaisuudessaan. Lisäksi viljelijän täytyisi olla perillä jokaisesta muutoksesta, mitä alan sääntelyssä tapahtuu, jotta viljelijä pystyy turvaamaan oman tukioikeutensa ja sitä kautta myös oman elinkeinonsa.

⁵ Raitio, 2016, s. 26–27.

⁶ Eurooppa-neuvosto, Aikajana – YMP:n historiaa.

⁷ HE 165/2022, s. 32.

⁸ HE 165/2022, s. 31.

⁹ VTV, 2013, s. 7.

¹⁰ VTV, 2013, s. 14.

Tukihallinnon moniportaisuus tekee siitä moniulotteisen ja pirstaleisen, jolloin jokainen viranomaistaho hoitaa niin sanotusti oman tonttinsa maataloustukien valvonnassa. Käytännössä siis viljelijän tulisi hallita monimutkainen kokonaisuus säädöksiä, joita edes alan asiantuntijat eivät kokonaisuudessaan hallitse. Tukihallinnon moniportaisuudesta viljelijälle kohdistuvan hallinnollisen taakan kustannuksia ei pystytä edes arvioimaan¹¹. Toimialan ehtojen muuttuessa säännöllisesti syntyy myös uusia tukijärjestelmiä, jotka aiheuttavat tuenhakijoille ylimääräistä työtä uusiin tukimuotoihin ja tuenhaun edellytyksiin perehtymisen muodossa¹².

Oikeusturva on yksi tärkeimmistä ominaisuuksista oikeusvaltiossa, jossa noudatetaan oikeusvaltioperiaatetta. Oikeusvaltioperiaatteeseen sisältyy vahva oikeusturva, avoin ja demokraattinen vallankäyttö ja lainsäädäntö sekä puolueettomat ja yhdenvertaiset tuomioistuimet. Oikeusvaltioperiaatteeseen kuuluu kansalaisten yhdenvertaisuus lain edessä sekä viranomaisen vallankäytön valvonta, jotta viranomaisen menettelyt ovat tasavertaisia jokaiselle kansalaiselle.¹³ Yksilön oikeuksien toteutumisen kannalta on tärkeää, että valtio noudattaa oikeusvaltioperiaatetta, jolloin kansalaiset pystyvät luottamaan näiden instanssien puolueettomaan ja tasapuoliseen toimintaan ilman pelkoa julkisen vallan mielivaltaisesta käytöstä¹⁴.

Tämän tutkielman teemana on taustoittaa Euroopan unionin talousalueella maksettaviin maataloustukiin linkittyvä viljelijän oikeusturvan taso. Maataloustuilla tarkoitetaan maataloutta harjoittaville toimijoille maksettavaa tukea, mikä kohdistuu maatalouden peruskannattavuuden ylläpitoon, mahdollisiin investointeihin ja sen lisäksi nuorille viljelijöille maksettaviin aloitustukiin¹⁵.

¹¹ VTV, 2013, s. 7.

¹² HE 165/2022, s. 27.

¹³ Eurooppa-neuvosto, Oikeusvaltioperiaate: miksi se on tärkeä.

¹⁴ KHO, 2019, s. 47.

¹⁵ MMM, Maatalouden tukijärjestelmä.

Erilaisia tukia maksetaan, koska ilman tukijärjestelmää maatalouden toimialan yksiköitä olisi määrällisesti paljon vähemmän ja tällöin toiminta olisi voimakkaasti keskittynyttä, sillä markkinahintaisena toimintana ei pystyttäisi kattamaan korkeita tuotantokuluja¹⁶. Maatalous toimialana on tunnistettu erityislaatuiseksi, sillä toimintaan vaikuttaa muun muassa kasvukauden pituus ja maaperän olosuhteet¹⁷. Näin ollen ilman maataloustoiminnan tukemista, tuotanto olisi keskittynyt pelkästään niille alueille, joissa kasvuolosuhteet ovat suotuisat eikä markkinoiden määräämissä olosuhteissa maatalous pystyisi vastaamaan kuluttajien luomaan tarpeeseen määrällisesti. Alkutuotannon laaja-alainen elinvoimaisuus on edellytys huoltovarmuuden ja kokonaisturvallisuuden ylläpitämiseksi¹⁸. Investointitukien osalta on huomattu olevan selkeä yhteys maatalon kannattavuuteen, sillä tarkasteluissa on havaittu maatalon kannattavuuden parantuneen investoinnin jälkeen kolmen vuoden aikajänteellä; investointitukien oletetaan myös hillitsevän maatalouden rakennekehitystä¹⁹.

Maataloustuet jakautuvat Euroopan unionin kokonaan rahoittamaan suoraan tukeen, osittain EU:n rahoittamaan maaseutualueen kehittämistukeen sekä kansallisesti rahoitettavaan tukeen²⁰. Maataloustukien käsittelyyn liittyvän oikeusturvan tarkastelu on tarpeellista, sillä yleisesti katsoen julkisista varoista maksettavat tuet ovat kiellettyjä kilpailulainsäädännön vuoksi; vaarana on tuen aiheuttama kilpailun vääristymä yrityksen tai tuotannonalan osalta, mikä ei sovellu yhteismarkkinoille²¹. Julkisyhteisöjen maksamat tuet eivät normaalioloissa kuulu vapaan liikkuvuuden, vapaan kaupan ja vapaiden markkinoiden peruseriaatteisiin, jotka ovat EU:n perusarvoja.

Vaikka lähtökohtaisesti valtiontuet ovat kiellettyjä, niitä on sallittu maksettavan tietyin edellytyksin. Euroopan unionin komissiolla on harkintavalta päättää, soveltuuko

¹⁶ Valtioneuvosto, Hallitus vahvisti vuoden 2024 keskeiset kansalliset maataloustuet.

¹⁷ SEUT, 39 artikla.

¹⁸ HE 165/2022, s. 30.

¹⁹ VTV, 2024, s. 4–5.

²⁰ MMM, Maatalouden tukijärjestelmä.

²¹ Rautio & Miettinen, 2021, s. 6.

maksettava tuki sisämarkkinoille²². Komission aiempi harkinta ei sido tulevaa harkintaa, ja komission on pidettävä Euroopan unionin yhteisistä oikeusperiaatteista kiinni, kuten syrjimättömyyden periaatteesta²³. Harkintavallankaan käyttäminen ei voi kuitenkaan olla yhtä toimijaa suosivaa.

Julkishallinnon velvollisuus huolehtia jokaisen kansalaisen oikeusturvan toteutumisesta on kirjattu Suomen perustuslain (1999/731) 21 §:ään. Oikeusturva on tärkeä osa hyvää hallintoa, johon oikeusturvan lisäksi kuuluu muun muassa viranomaistoiminnan julkisuus, vapaus osallistua ja vaikuttaa sekä viranomaisen virkavastuu²⁴. Oikeusturva takaa ratkaisujen lainmukaisuuden, oikeellisuuden, kohtuullisuuden sekä myös niiden ennustettavuuden²⁵. Hyvään hallintoon sisältyy lisäksi asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu, viranomaisen palveluperiaate menettelyyn liittyvä neuvonta, virkamieskäsittelyn puolueettomuus ja objektiivisuus²⁶.

Tämän pohjalta tutkielman aiheeksi valikoitui viljelijän oikeusturvan toteutuminen maataloustukihallinnossa. Tämän tutkielman tarkoituksena on systematisoida ja arvioida viljelijän oikeusturvan toteutumista, kattaen niin tuki- ja valvontaprosessin kuin myös mahdollisen seuraamusprosessin menettelyineen.

Tutkielman tavoitteena on konkreettisesti selvittää, toteutuuko viljelijän oikeusturva tarkoituksenmukaisesti jokaisessa maataloustukiprosessin vaiheessa ja eritoten se, miten ja millä eri keinoin viljelijän oikeusturva on taattu. Tutkielma pyrkii vastaamaan siihen, millaisia oikeudellisia ja hallinnollisia keinoja käytetään oikeusturvan riittävän tason saavuttamiseksi. Tarkoituksena on myös selvittää, millainen rooli eri viranomaisilla on valvonnassa, jotta viljelijän oikeudenmukainen ja tasavertainen kohtelu turvataan.

²² Asia 730/79, Holland BV, kohdat 17 ja 24.

²³ Rautio & Miettinen, 2021, s. 78–81.

²⁴ Mäenpää, 2023, s. 82.

²⁵ Jokela, 2019.

²⁶ Mäenpää, 2023, s. 91.

Tarkastelun kohteena on erityisesti ne menettelyt ja käytännöt, joita eri viranomaiset noudattavat toteuttaakseen oikeusturvaa laintasoisesti.

Viljelijätukien valvonta koskettaa päivittäisessä arjessa jokaista viljelijää. Viljelijät yksityishenkilöinä ovat viimekädessä vastuussa omasta hallinnollisesta taakastaan ja tukiehtojen noudattamisesta. Hakemuksiin ja omavalvontaan kohdistuvista laajoista kokonaisuuksista ja niiden noudattamisen velvollisuus jää yksinomaan viljelijälle.

Moniportaisuuden vuoksi tähän sisältyy niin EU-oikeudellinen tuntemus sekä myös hallinto-oikeudellinen tietämys. Koska tukiehdot määritetään tasolla, johon viljelijä ei voi vaikuttaa, voi tukijärjestelmä usein tuntua epäoikeudenmukaiselta viljelijän näkökulmasta. Maataloustuet ja niiden tukiehdot muuttuvat säännöllisesti, mikä voi aiheuttaa viljelijän tuloihin muutoksen, mihin ei ole osattu varautua tai viljelijällä ei ole ollut vaikutusmahdollisuuksia asiaan. Esimerkiksi vuonna 2015 EUREF-FIN-koordinaattijärjestelmän käyttöönotto aiheutti muutoksia peltolohkojen pinta-aloihin noin 48 000 maatilalla²⁷.

1.2 Tutkimuskysymykset

Tutkielman tarkoituksena on vastata seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- 1) miten maataloustukien valvontamenettely on järjestetty?
- 2) miten viljelijän oikeusturva taataan eri prosessien eri vaiheissa?
- 3) onko viljelijän oikeusturvassa parantamisen varaa, jos on, mitä?

²⁷ Maaseutuvirasto, 2015. Uuden koordinaattijärjestelmän käyttöönotto aiheutti peltoalan pienenemisen noin 48 000 maatilalla, aiheuttaen suurimmalle osalle tiloista kokonaisalan pienenemisen yhdestä viiteen aariin. Muutokset pinta-aloihin eivät aiheuttaneet takaisinperintää tai muita muutoksia silloisiin voimassa olleisiin sitoumuksiin. Muutos kuvastaa hyvin viljelijän vaikutusmahdollisuuksien olemattomuutta omiin tukiehtoihinsa liittyen. KHO, 500/2017. Vuonna 2013 ilmoitetut hallinnon ja viljelijän pinta-alat vastasivat toisiaan. Vuoden 2014 puolella tehdyssä tarkastuksessa ilmeni mittausten olevan erisuuruiset ilmoitettuun nähden. Näin ollen käynnistettiin takaisinperintä, vaikka alle 100 euron suuruinen tuki voidaan jättää perimättä harkintavaltaa käyttäen. Viljelijä ei siis voi luottaa siihen, että kertaalleen hyväksytty lohkon pinta-ala olisikaan enää tulevaisuudessa samankokoinen, vaan viljelijän täytyisi aktiivisesti itsekin mitata lohkojen kokoa, jotta jokaiselle vuodelle tulisi huomioitua maanmuutokset.

Tutkielman ydintehtävänä on analysoida maataloustukiin liittyvää valvontamenettelyä ja tutkia viljelijän oikeusturvan toteutumista. Näiden tutkimuskysymysten avulla pyrin selvittämään, millainen oikeusturva viljelijällä on maataloustukien hausta tukipäättöksen saamiseen. Lisäksi pyrin selvittämään oikeusturvaa sellaisessa tilanteessa, jossa tukiehdot eivät enää täyty tai tukea käytetään väärin. Tutkielmassa arvioidaan viljelijän oikeusturvan ja oikeussuojan tasoa eri vaiheissa tuenhakuprosessia.

Tutkielmassa taustoitetaan valvontamenettelyyn sisältyvät organisaatiot, niiden rakenteet sekä niiden toimittamat prosessit, mitkä vaikuttavat kokonaisuudessaan viljelijän oikeusturvaan. Nämä kysymykset ovat tutkielman keskiössä, sillä niiden avulla selvitetään valvontamenettelyn tehokkuus ja oikeudenmukaisuus. Tutkimuskysymykset linkittävät viljelijän oikeusturvan osaksi tutkielman jokaista käsiteltävää kappaletta.

Nämä tutkimuskysymykset ovat tutkielman kannalta merkityksellisiä, sillä ne auttavat selvittämään niin valvonnan kuin myös oikeusturvan suhdetta suomalaisessa maataloudessa. Tässä tutkielmassa saadaan selville myös se, onko valvontamenettely tehokas ja oikeudenmukainen, toteutuuko viljelijän oikeusturva sekä onko viljelijän oikeusturvakeinoissa parannettavaa, ja jos on, niin mitä.

Viljelijän oikeusturvaa tullaan arvioimaan monessa eri vaiheessa maataloustukiehtojen osalta. Tutkielmassa otetaan huomioon maatalouden erityisluontoisuus²⁸, mikä olennaisesti liittyy alalla vallitsevaan sääntelyyn sekä vakiintuneisiin käytäntöihin. Erityisluontoisuus vaikuttaa muun muassa siihen, että tukia ylipäättään voidaan maksaa julkisista varoista niiden muuttamatta alalla vallitsevaa kilpailua.

²⁸ SEUT, 39 artikla.

1.3 Tutkimusmenetelmät ja aineistot

Tutkimusmenetelmä on perinteinen lainoppi eli tutkielma on oikeusdogmaattinen. Lainoppi jaetaan usein käytännölliseen ja teoreettiseen osioon, joista käytännöllinen lainoppi antaa tulkintaohjeita muun muassa lainsoveltajille ja tuomioistuimille²⁹. Oikeusdogmaattisen tutkimuksen tavoitteena on systematisoida ja tulkita³⁰ voimassa olevan oikeuden tilaa, sisältöä ja sen merkitystä, sekä vastata siihen, miten voimassa olevan oikeuden säännöksiä tulisi soveltaa erinäisissä tilanteissa³¹. Systematisointi ja tulkinta auttavat lainkäyttäjiä soveltamaan oikeuslähteitä tarkoitetulla tavalla³². Systematisoinnin ja tulkinnan tarkoituksena on analysoida voimassa olevaa oikeutta³³. Käytännössä systematisointi ja tulkinta tarkoittaa vaikuttavien normien järjestelyä yhtenäiseksi kokonaisuudeksi siten, että normien merkityssisällön tulkinta on mahdollista³⁴. Lainoppi on tulkinnallista³⁵, ja sen tarkoituksena on selvittää voimassa olevien oikeusnormien sisältöä ja sitä, mikä merkitys laeilla ja muilla oikeuslähteillä on³⁶.

Oikeuslähdeoppi pyrkii vastaamaan siihen, miten eri oikeuslähteitä tulisi painottaa ja arvostaa suhteessa muihin oikeuslähteisiin ja oikeuslähdeopista voidaan hakea apua silloin, kun tulkinta- tai soveltamistilanteessa on epäselvyyttä siitä, miten eri oikeuslähteitä tulisi käyttää³⁷. Julkisoikeudessa tyypillisesti laki on pääasiallinen oikeuslähde ratkaisuun, mutta yleensä tulkintaa tarvitaan määrittämään tietyn tai yksittäisen säädöksen oikeudellinen sisältö³⁸. Oikeuslähdeoppi viitoittaa eri oikeuslähteet ja säätelee niiden keskinäisen suhteen ja etusijaisuuden järjestykseen³⁹.

²⁹ Rautiainen ja muut, 2023, luku 3.2.

³⁰ Aarnio, 1998, s. 984.

³¹ Husa & Pohjalainen 2014, s. 18–19.

³² Tuori, 2003, s. 22.

³³ Kokko, 2017, s. 7.

³⁴ Husa & Pohjalainen, 2014, s. 37.

³⁵ Siltala, 2010, s. 92.

³⁶ Hirvonen, 2011, s. 22–23.

³⁷ Nuotio, 2004, s. 1267–1268.

³⁸ Rautiainen ja muut, 2023, luku 3.2.

³⁹ Tuori, 2003, s. 43.

Oikeuslähdeopin mukaisesti oikeuslähteet jakautuvat velvoittaviin ja ei-velvoittaviin oikeuslähteisiin. Velvoittavat oikeuslähteet jakautuvat vielä vahvasti velvoittaviin⁴⁰ ja heikosti velvoittaviin oikeuslähteiseen sen perusteella, kuinka vahva niiden oikeusperusta on. Ei-velvoittavat oikeuslähteet tarkoittavat sallittuja oikeuslähteitä, joiden käyttö on perusteltua, mutta nimensä mukaisesti oikeuslähde ei velvoita.⁴¹ Joissain tapauksissa sallitun oikeuslähteen argumentti voi olla arvoltaan sellainen, että se syrjäyttää heikosti velvoittavan oikeuslähteen antaman argumentin⁴².

Systematisoinnin ja tulkinnan avulla voidaan konkretisoida oikeusjärjestyksen ylempien oikeuslähteiden vaikutusta suhteessa alempiin oikeuslähteisiin. Oikeushierarkian mukaisesti ylempitasoinen normi ohittaa alemmpitasoisen normin (*lex superior derogat legi inferiori*), esimerkiksi Euroopan unionin normi syrjäyttää kansallisen oikeusjärjestyksen normin⁴³. Normihierarkian mukaisesti korkeimmanasteinen säädös eli perustuslaki sitoo alemman asteisten säädösten sisältöä⁴⁴. Tämä sääntö tarkoittaa myös sitä, että normi on jätettävä soveltamatta ja tuottamatta, mikäli se on ristiriidassa perustuslain normin, eli ylempitasoisen normin kanssa⁴⁵.

Tutkielmassa pyritään systematisoimaan EU-oikeuden ja kansallisten oikeuslähteiden asemaa suhteessa toisiinsa. Lisäksi tutkielmassa pyritään selvittämään, miten EU-oikeudessa tunnistetut oikeusperiaatteet ja niiden antamaa oikeudellinen painoarvo on otettu huomioon niin lainsäädännössä kuin myös lainkäytössä. Tutkimusaineisto on pääpainoltaan lainsäädännössä, oikeuskirjallisuudessa ja maatalousalaan liittyvien virastojen julkaisuissa, mutta lisänä voidaan käyttää yksittäisten hankkeiden, projektien tai oikeuskäytännön tuloksia ja ratkaisuja. Oikeuslähdeopin mukaisesti viranomaisen antamat ohjeistukset ovat ei-velvoittavia mutta sallittuja oikeuslähteitä, eli niiden

⁴⁰ Hirvonen, 2011, s. 42. Mikäli tuomari jättää huomiotta vahvasti velvoittavan oikeuslähteen, hän syyllistyy virkarikkeeseen.

⁴¹ Husa & Pohjalainen, 2014, s. 16.

⁴² Tuori, 2003, s. 44.

⁴³ Hirvonen, 2011, s. 41.

⁴⁴ Jyränki, 2000, s. 257.

⁴⁵ Tuori, 2003, s. 55.

oikeudellinen painoarvo ei ole velvoittava, mutta niillä voi kuitenkin olla oikeudellista painoarvoa. Viranomaisen ohjeet eivät sido lainkäyttäjää oikeudellisesti, vaan ne ovat vain suosituksia tulkinnasta⁴⁶. Viranomaisen ohjeistuksen ongelmana on tulkinta; vaikka ohjeistus olisi johdettu esimerkiksi voimassa olevasta lainsäädännöstä, siinä voi olla oikeudellisia tulkintaeroja lainsäädäntöön nähden, mikäli säädösten ydin on muotoutunut tulkinnassa. Yhteenvetona viranomaisen ohjeistukset eivät ole oikeudellisesti sitovia oikeuslähteitä, vaan pelkästään suosituksia tulkinnasta⁴⁷.

Tutkimuksen tarkoituksena ei ole selvittää käytännön puolta eikä myöskään kerätä kokemusperäistä aineistoa suoraan viljelijöiltä, joita oikeusturva koskee. Tutkimusmenetelmänä voidaan käyttää joissain määrin oikeustapa-analyysia, jolloin keskiössä kuitenkin on yksittäisen viljelijän oikeusturva sekä mahdollisesti myös empiirinen käsitys viljelijän oikeusturvasta.

Tutkimus asemoituu julkisoikeuden alalle. Tutkimuksen perusta on julkisessa tehtävässä toimivan viranomaisen noudattamissa normeissa, ohjeissa ja periaatteissa, jotka ulottavat juurensa aina valtiosääntötasolle. Tutkimuksessa on lisäksi perusteita omana oikeudenalana toimivaan eurooppaoikeuteen⁴⁸ sekä vähäisissä määrin myös ympäristö- ja maatalousoikeuteen⁴⁹.

1.4 Tutkimuksen rajaus

Rajaan tutkielman käsittelemään suomalaisen viljelijän oikeusturvan toteutumista maataloustukiprosessissa. Lähtökohtaisesti sillä, minkä sorttinen maataloustuki itsessään on tai mikä taho tuen maksaa, ei ole sinänsä merkitystä tutkimuksen kannalta.

⁴⁶ Määttä, 2024, s. 3.

⁴⁷ Määttä, 2024, s. 4.

⁴⁸ Ojanen, 2017, s. 4. Eurooppaoikeus on oma oikeudenalansa ja oppiaineensa, kuten hallinto-oikeus tai valtiosääntöoikeus.

⁴⁹ Nordberg, 2010, s. 46–50. Ympäristö- ja maatalousoikeus tukevat toisiaan, eikä niitä ole syytä yrittääkään eriyttää toisistaan. Ympäristöoikeus kattaa laajemmin muun muassa luonnonsuojelullisia elementtejä. Maatalousoikeuteen kuuluu maataloita ja maataloutta sääntelevä lainsäädäntö.

Mikäli maataloustuen laadulla kuitenkin on merkitystä viljelijän oikeusturvan kannalta ja eritoten sen toteutumiseen, tuon sen esiin. Euroopan unionin vaikuttaessa maatalouspolitiikkaan merkittävästi, on tutkielman ydinkohtana kuitenkin Euroopan unionin rahoittama tuki. Tutkielmassa tarkoitetaan tuilla sellaisia tukia, joihin sovelletaan lakia Euroopan unionin suorista viljelijätuista (1332/2022).

Rajaan tutkielman ulkopuolelle kuitenkin mahdollisesti maksettavan kansallisen maataloustuen, mikä jakautuu eteläisen ja pohjoisen Suomen välille, sillä tutkimuksen pääpaino on Euroopan unionin kautta tapahtuvan sääntelyn, valvontamekanismin ja seuraamusjärjestelmän suhde jäsenvaltion viljelijän oikeusturvaan. Kansallisten tukien valvontaa toteuttavat samat viranomaistahot kuin kansainvälisiä tukia, joten käytännössä oikeusturva tulee tutkittavaksi niidenkin osalta. Tutkielman keskiössä on kuitenkin Euroopan unionin kautta toimitettavat tuet, jotka haetaan ja maksatetaan kansallisen viranomaisen kautta. Euroopan unioni ei itsessään maksa tukia, vaan tuen maksamisen hoitaa kansallinen maksajavirasto, joka myös on velvollinen antamaan Euroopan komissiolle vahvistuksen tietojen oikeellisuudesta sekä tukijärjestelmän asianmukaisesta toiminnasta ylipäätään⁵⁰. Unionin kautta siis rahoitetaan ja ohjataan maataloutta, mutta itse maksaminen ja valvonta tapahtuu kansallisen viranomaisen toimesta. Tämän vuoksi tutkielman painotus ja tarkastelu keskittyy pitkälti kansallisen viranomaisen toimintaan.

Horisontaaliasetuksessa säädetään jäsenvaltioiden maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnosta, seurannasta ja valvontatavasta, mitkä jokaisen jäsenvaltion on järjestettävä, mikä aiheuttaa tarpeen kansalliselle lainsäädännölle⁵¹. Horisontaaliasetus sisältää säännökset vaatimuksista, mitkä hallintojärjestelmän tulee läpäistä, sekä kaikki yleisimmät säädökset hallinto- ja valvontajärjestelmään ja tarkastuksiin liittyen^{52, 53}.

⁵⁰ HE 165/2022, s. 10.

⁵¹ HE 165/2022, s. 31.

⁵² HE 165/2022, s. 9.

⁵³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus, (EU) 2021/2116.

Tutkimuksen ydin on kasvinviljelytuissa, eli rajaan tutkimuksesta pois kotieläintuotannon tuet. Nykypäivänä tuotantoeläntilat ovat suurempia kuin aiemmin, ja tilalliset lopettavat toimintaa jatkuvasti vuosittain⁵⁴. Kasvinviljelytiloilla samansuuntainen kehitys on nähtävissä, muttei yhtä vahvana. Tämän vuoksi on mielekkäämpää tutkia maatalouden muotoa, mikä koskettaa myös selkeästi pientiloja ja näin ollen laajemmin viljelijöitä eri asemissa.

Tasapuolisen oikeuden toteutumiseksi on erittäin tärkeää, että oikeusturva toteutuu jokaisen kohdalla, tilakoosta riippumatta. Lisäksi tuotantoeläntilallisuuteen liittyy eläinten hyvinvoinnin ja elintarvikehygienian myötä paljon erillistä valvontamekanismia ja lainsäädäntöä, mikä muodostaisi liian laajan kokonaisuuden käsiteltäväksi tässä tutkielmassa.

1.5 Tutkimuksen rakenne

Tutkimuksen alussa luvussa 2 käsittelen maataloustukien hakemiseen, valvontaan ja käsittelyyn liittyvää sääntelyä. Luvussa käsitellään valvonnan eri muodot ja valvontaan liittyvät toimijat. Luvussa käsitellään viranomaisen toimesta etänä tehtävä valvonta ja eri välineitä valvonnan suorittamiseen kuin myös paikan päällä tilalle tehtävä valvonta ja siihen liittyvät erityispiirteet, viljelijän sekä viranomaisen oikeudet ja velvollisuudet valvontaa suoritettaessa. Luvussa 2 tulee ilmi käytännön puoli valvonnan toteuttamisesta sekä se, millainen voimassa oleva sääntely sitä tällä hetkellä ohjaa. Luvussa käsitellään valvontamenettely kokonaisuudessaan tuen hakemisesta

⁵⁴ Luonnonvarakeskuksen tilastoinnin mukaisesti vuonna 2021 (julkaistu 4.5.2022) maatalous- ja puutarhayritysten rakenne jakautui kasvinviljelytiloille 70 prosenttia ja kotieläintiloille 22 prosenttia, samaan aikaan tilojen määrän ollessa 44 689 kappaletta, vähentyen edellisestä vuodesta 941 kappaleella. Vuonna 2023 (julkaistu 24.4.2024) vastaavat lukemat olivat kasvinviljelytiloille 72 prosenttia ja kotieläintiloille 20 prosenttia. Vuonna 2023 Suomessa oli 42 271 maatilaa, joiden määrä edellisestä vuodesta väheni 1 269 kappaleella. Vuoden 2024 ennakkotilastojen (julkaistu 27.11.2024) mukaisesti Suomessa on 40 871 maatilaa vuonna 2024 ja lukumäärä vähentyy noin 1400 maatilalla vuoteen 2023 verrattaessa. Maatalouden kannattamattomuus ja tilojen määrällinen pienentyminen on siis edelleen nähtävissä vuosittaisen kehityksen myötä.

päätökseen ja päätöksestä valittamiseen ja seuraamuksiin. Seuraamuksista tärkein on tuen takaisinperintä.

Luvussa 3 syvennyttään tarkemmin oikeusturvan käsitteeseen ja nimenomaisesti viljelijän oikeusturvaan, miten oikeusturva vaikuttaa viljelijän toimintaan ja arkeen sekä mitkä ovat tärkeimmät oikeusturvatakeet viljelijän oikeusturvan toteuttamiseksi. Luvussa käsitellään valvontaprosessia oikeusturvan näkökulmasta. Luvussa peilataan lisäksi yleisemmällä tasolla Euroopan unionin oikeusperiaatteiden suhdetta toteutettavaan maataloustukien valvontaan. Pääpaino luvussa on kuitenkin oikeusturvan teoreettisella sisällöllä.

Luvussa 4 analysoidaan tutkimuksen lopputulos sekä vastaukset tutkimuskysymyksiin. Luvussa arvioin lisäksi, miten viljelijän oikeusturva toteutuu Suomessa oman näkemykseni perusteella. Tuon myös ilmi, mikäli lainsäädännössä on kehitettävää tämän osalta tai jos valvontajärjestelmä ei vastaa täysimääräisesti sille lainsäädäntöön asetettuja tavoitteita. Tarkoituksena on nostaa esiin ne ongelmakohdat valvontaprosessissa, joissa viljelijän oikeusturva voi vaarantua matalammalla kynnyksellä sekä myös ne kohdat, joissa viljelijän oikeusturva toteutuu erittäin hyvin.

1.6 Yhteinen maatalouspolitiikka

Maatalous toimialana tunnistetaan erityisluonteiseksi, mikä johtuu niin luonnon tarjoamista olosuhteista, eri yhteiskuntarakenteiden muodostamista eroista sekä eri maatalousalueiden rakenteellisista eroista.⁵⁵ Maatalous eroaa muista elinkeinotoiminnoista oleellisesti, sillä esimerkiksi ilmasto ja maaperä ovat sellaisia toimialan peruspilareita, joihin ei voi vaikuttaa, mutta jotka vaikuttavat vahvasti toimialaan ja sen tuotantoon.

⁵⁵ SEUT, 39 artikla.

Yhteinen maatalouspolitiikka (YMP, CAP) on Euroopan unionin tärkeimpiä politiikanaloja ⁵⁶ ja sitä on harjoitettu unionin politiikoista pisimpään. YMP:n perustarkoituksena on parantaa maatalouden tuottavuutta ja turvata kohtuuhintaisten elintarvikkeiden tarjolla olo sekä varmistaa unionin alueella toimivien viljelijöiden kohtuullinen toimeentulo ⁵⁷. YMP:n tarkoitus on ollut mukautua Euroopan unionin alueella kohdattaviin uusiin haasteisiin, kuten luonnonvarojen kestävä käyttö, ilmastonmuutos, maailmanlaajuisten markkinoiden kiristynyt kilpailutila sekä tarve pysyttää maaseutualueet elinvoimaisina ⁵⁸.

Maanviljelyssä ei ole kyse pelkästään elintarvikkeiden tuotannosta, vaan vahvasta vaikutuksesta maaseutuyhteisöihin ja niiden asukkaisiin sekä maaseudun pysyttämisestä asuttuna ja elinvoimaisena ⁵⁹. YMP vahvistaa maaseutualueiden toimeentuloa kokonaisuudessaan sekä sen uusilla asetuksilla on tarkoitus saavuttaa asetetut ympäristö- ja ilmastotavoitteet ⁶⁰.

Yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteita tarkastellaan ja säädetään tasaisin väliajoin, sekä lisäksi politiikkaa uudistetaan tarpeellisin tavoin. Viime vuosien trendinä on ollut maatalouspolitiikan suuntaaminen ekologiseen, vihreään ja kestävään suuntaan, jotta toiminta noudattaisi EU:n asettamia ilmastotavoitteita. Maatalouspolitiikan konkreettiset tavoitteet luodaan aina yhdelle kaudelle kerrallaan sen mukaan, millaisia asioita halutaan saavuttaa maatalouden osalta tai mikä on sillä hetkellä kriittistä. Maatalouden kehitystä voidaan ohjata haluttuun suuntaan muuttamalla tukiehtoja. Esimerkiksi ympäristövaikutusten huomiointia saadaan sidottua maatalouteen kiristämällä taloudellisten tukien tukiehtoihin ympäristöön liittyviä ehtoja ⁶¹. Yhteinen maatalouspolitiikka on siis osaltaan suuressa vastuussa siitä suunnasta, mihin maatalous on menossa.

⁵⁶ Euroopan tilintarkastustuomioistuin, 2024, s. 4.

⁵⁷ Euroopan komissio, 2017, s. 3.

⁵⁸ Eurooppa-neuvosto, Yhteisen maatalouspolitiikan uudistaminen vuoden 2013 jälkeen.

⁵⁹ Euroopan komissio, 2017, s. 4.

⁶⁰ Euroopan tilintarkastustuomioistuin, 2024, s. 4.

⁶¹ Tanskanen, 2019, s. 100.

Politiikan uudistamisesta hyvä esimerkki on niin kutsuttu tukien viherryttäminen⁶², mikä sisältyi vahvasti yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteisiin vuosina 2014–2022⁶³. Viherryttäminen otettiin mukaan Euroopan unionin maksamien suorien viljelijätukien tukiehtoihin. Tämän seurauksena yksikään näitä tukia saava viljelijä ei voinut välttyä viherryttämiseltä, minkä vuoksi viherryttämisestä nousikin vilkasta keskustelua⁶⁴. Viherryttämisen tarkoituksena on ottaa käyttöön ympäristölle suotuisia viljelykäytänteitä, viljellä monipuolisemmin sekä viljellä nurmia pysyvästi⁶⁵.

Yhteisen maatalouspolitiikan kaudella 2023–2027 ei enää puhuta viherryttämisestä, vaan ekojärjestelmistä. Niin kutsutuilla ekojärjestelmillä tarkoitetaan ympäristön ja ilmaston negatiivisten vaikutusten minimoimista sekä kestävämpien viljelymallien omaksumista toimintaan. Kauden aikana suorista tuista noin 25 % on määrä osoittaa ekojärjestelmiin, joten maataloustukien politiikka ohjaa viljelijöitä kestävään maankäyttöön vahvasti.⁶⁶

Historiansa mukaisesti yhteinen maatalouspolitiikka on edelleen keskeisimpiä politiikanaloja Euroopan unionissa ja kaudella 2021–2027 sen osuus Euroopan unionin talousarviosta on 31 %⁶⁷. Euroopan unionin vihreän kehityksen ohjelmaan kirjatut tavoitteet EU:n ilmastoneutraaliudesta vuoteen 2050 mennessä ovat kunnianhimoiset⁶⁸.

⁶² Euroopan komissio, Kestävä maankäyttö (viherryttäminen). Koska viljelijät hoitavat maata, muokkaavat maisemaa ja saavat elantonsa luonnosta, on selvää, että maaperän ja ilmaston suojeleminen ja kestävä käyttö on eduksi myös viljelijöille itselleen. Viherryttämisessä ydin oli kolmessa käytännössä, jotka viljelijän tuli suorittaa viherryttämistukea saadakseen: viljelyn monipuolistaminen eri viljelylajikkeen myötä, pysyvän nurmen kasvattaminen sekä viljelyalasta 5 % suuruisen alan varaaminen luonnon monimuotoisuutta edistävälle alueille.

⁶³ Eurooppa-neuvosto, Yhteisen maatalouspolitiikan uudistaminen vuoden 2013 jälkeen.

⁶⁴ Tanskanen, 2019, s. 155.

⁶⁵ Eurooppa-neuvosto, Yhteisen maatalouspolitiikan uudistaminen vuoden 2013 jälkeen.

⁶⁶ Euroopan komissio, Ekojärjestelmät. Saadakseen tukea ekojärjestelmistä, viljelijän tulee noudattaa erinäisiä viljelykäytäntöjä, jotka kattavat ilmaston ja ympäristön hyvinvointiin liittyviä toimia sekä jotka edistävät EU:n vihreän kehityksen ohjelman tavoitteiden toteutumista.

⁶⁷ Euroopan tilintarkastustuomioistuin, 2024, s. 9. Kaudella 2014–2020 YMP:n budjetti oli noin 38 % Euroopan unionin kokonaisbudjetista.

⁶⁸ Euroopan komission tiedonanto, 2019, COM/2019/640. Euroopan unionin tavoitteena on tulla oikeudenmukaiseksi ja vauraaksi yhteiskunnaksi, joka on taloudellisesti kilpailukykyinen ja tehokas.

Euroopan maatalouspolitiikalla pyritään varautumaan väestön kasvun ja sitä myötä ravinnon tarpeen tuplaantumiseen vuoteen 2050 mennessä⁶⁹, joten on selvää, että suuri osa unionin budjetista kuluu maatalouden toimialan kehittämiseen ja kasvattamiseen vielä tulevinakin vuosina.

Tavoitteena on pyrkiä eroon kasvihuonekaasujen nettopäästöistä vuoteen 2050 mennessä ilman lisäystä resursseihin.

⁶⁹ EU, Maatalous. Maatalous ja elintarvikkeiden yhteydessä toimiva tuotantoteollisuus ja palvelualat työllistävät yli 44 miljoonaa henkeä, josta noin 20 miljoonaa työskentelee suoraan maatalouden parissa. Maatalouden toimialan vaikutukset ovat välittömiä ja välillisiä monen kansalaisen elämään.

2 Valvontamenettely Suomessa

Luvussa tarkastellaan tuenhakijan velvollisuuksia ja oikeuksia, tuenhakuprosessia kokonaisuudessaan ja sitä, miten valvonta käytännössä suoritetaan. Valvonnan suorittamisen osalta avataan ne toimijat, jotka ovat suorittamassa valvontaa sekä erinäisiä yleisimpiä tapoja suorittaa valvontaa. Euroopan unioni asettaa valvontaa ohjaavat raamit, jonka nojalla valvonta sovelletaan kansallisella lainsäädännöllä.

Euroopan unionin horisontaaliasetuksen 9 artiklan mukaisesti jokaisessa jäsenvaltiossa tulee olla toimiva hallinto- ja seurantajärjestelmä sekä maksajavirasto, jonka täytyy maksaa tuet; muut velvollisuudet valvonnasta ja hallinnoinnista maksajavirasto voi siirtää muulle viranomaiselle⁷⁰. Artikla 9 edellyttää jäsenvaltion maksajavirastolta sellaista viranomaistoimintaa, jolla on rakenteellinen kyky valvoa ja taata maksujen laillisuus sekä asianmukaisuus. Horisontaaliasetuksen 9 artikla on pitkälti muovannut suomalaisen maataloustukihallinnon nykyisenkaltaiseksi.

2.1 Tuen hakuprosessista

2.1.1 Tuenhakijan velvollisuudet

Euroopan unionin suorista viljelijätuista annetuista lain mukaisesti lakia sovelletaan EU:n jäsenvaltioiden yhteisen maatalouspolitiikan alueella toimeenpantaviin Euroopan maatalouden tukirahastosta (maataloustukirahasto) ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahasto) maksettaviin tukiiin. Suoriin tukiiin lukeutuvia tukia on perustulotuki, uudelleenjakotuki, nuoren viljelijän tulotuki, ekojärjestelmätuki sekä tuotantosidonnaiset tulotuet. Suorista viljelijätuista annetun lain nojalla myönnettävien tukien edellytykset perustuvat EU-säädännön lisäksi strategiasuunnitelmien linjauksiin⁷¹.

⁷⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/2116, artikla 9.

⁷¹ HE 165/2022, s. 19.

Tuen hakumenettelystä määrätään tiettyjen Euroopan unionin ja kansallisten maatalouden tukien toimeenpanosta annetussa laissa (1334/2022). Kyseinen laki on pääasiallinen oikeuslähde maataloustukien valvontaa tutkiessa, sillä se on voimassa olevaa oikeutta ja täten merkityksellisin oikeuslähde. Lisäksi toimeenpanolain vaikutuspiiriin kuuluvat kansallisten viranomaisten tehtävät ja toimivalta, kuten tuen hakeminen ja hakemuksen käsittely, tarkastukset ja valvonta, erilaiset seuraamukset, tuen takaisinperintä sekä maatalojen neuvontapalveluiden toimeenpano⁷². Laki kattaa miltei kaiken kansallisen sääntelyn maataloustukien toimeenpanosta ja toimii kokonaisvaltaisesti ohjaavana lakina kansallisella tasolla maataloustukiasioissa.

Lain 3 luku käsittelee kokonaisuudessaan tuen hakemista viljelijän oikeuksien ja velvollisuuksien näkökulmasta. Lakiin kirjatun perusteella tukea on haettava sähköisesti Ruokaviraston verkkopalvelussa⁷³. Hakijan tulee tunnistautua sähköisesti vahvalla tunnistautumisella. Mikäli tukea hakee useita henkilöitä, eli hakemus koskee sellaista tilaa, joka on useamman kuin yhden henkilön hallinnassa, kaikki tilan haltijat ovat yhteisesti vastuussa hakemuksen ja siihen liittyvien tietojen oikeellisuudesta sekä virheettömyydestä.

Ruokavirastolla on kuitenkin oikeus määrätä muusta hakemustavasta, jos Ruokavirasto katsoo sen aiheelliseksi esimerkiksi tuen toimeenpanon kiireellisyyden vuoksi tai tukijärjestelmän hakemusten pieni määrä tai jokin näihin verrattavissa oleva erityislaatuinen syy⁷⁴. Sähköinen hakemus mahdollistaa esitetyt ja tallennetut tiedot edelliseltä vuodelta, jotka oletettavasti pysyvät samana, esimerkiksi pinta-alaperusteisten tukien hakemisen yhteydessä, jolloin oletettavasti peltoalojen pinta-alat pysyvät vuodesta toiseen lähes muuttumattomina⁷⁵. Hakemuksen pakotettu sähköisyys mahdollistaa viljelijälle oikeuden muokata hakemustaan hakemuksen jättöajan jälkeen,

⁷² HE 165/2022, s. 21.

⁷³ Ruokavirasto, peltotukien hakuopas 2024. Maataloustuet haetaan Ruokaviraston ylläpitämässä Vipupalvelussa.

⁷⁴ HE 165/2022, s. 60.

⁷⁵ HE 165, 2022, s. 23.

mikäli muutokselle on tarvetta⁷⁶. Ylipäätään viljelijän muutosmahdollisuudet laajenivat huomattavasti vuoden 2023, kun uudistettu laki maataloustukien toimeenpanosta astui voimaan⁷⁷.

Maataloustukien toimeenpanolaissa turvataan Ruokavirastolle⁷⁸ oikeus antaa tarkempia määräyksiä tuen hakemiseen käytettävissä oleviin lomakkeisiin, hakijalta tarvittaviin muihin selvityksiin sekä hakemuksessa ilmoitettujen tietojen muutoksien määräajoista. Tämä määräysvalta liittyy tekniseen toteutukseen, kuten tukihakemuksen muotoon, mikä ei sisällä merkittävää harkintavallan käyttöä, joten niistä ei ole tarpeen säätää erikseen erillisellä lailla tai asetuksella⁷⁹.

Lain 13 § käsittelee tuenhakijan tiedonantovelvollisuutta. Tuenhakija on ensinnäkin velvoitettu ilmoittamaan viranomaiselle tuen maksamiseen ja maksamisen edellytyksiä koskien tarvittavat tiedot. Tuenhakijan on lisäksi viipymättä ilmoitettava viranomaiselle, mikäli tukea koskeva hakemus on ollut virheellinen tai mikäli hakemus on muuttunut virheelliseksi. Tämä on erityisen tärkeää siksi, että Euroopan unionin varoihin kohdistuvia petostorjunnan velvoitteita on lisätty unionin lainsäädännössä⁸⁰. Tuenhakija on myös velvollinen antamaan ilmoituksen sellaisesta muutoksesta, joka voi vaikuttaa tuen määrään, aiheuttaa tuen takaisinperinnän tai maksamisen keskeyttämisen tai tuen lakkauttamisen. Laissa on myös määritelty tuenhakijan olevan velvoitettu ilmoittamaan edellä mainitusta muutoksesta toimivaltaiselle viranomaiselle viimeistään viidentoista työpäivän kuluessa olosuhteiden muutoksen huomioinnista todisteineen. Viipymätön

⁷⁶ HE 165/2022, s. 27.

⁷⁷ HE 165/2022, s. 22.

⁷⁸ MMM, Ruokavirasto. Ruokavirasto aloitti toimintansa vuonna 2019, kun 1.1.2019 Elintarviketeollisuusvirasto Evira, Maaseutuvirasto ja osa Maanmittauslaitoksen tietotekniikkapalvelukeskusta yhdistyivät uudeksi Ruokavirastoksi. Ruokavirasto edistää, valvoo ja tutkii elintarvikkeiden laatua sekä turvallisuutta, eläinten terveyttä ja hyvinvointia, kasvinterveyttä sekä maa- ja metsätaloustuotannossa käytettäviä lannoitteita, rehuja, kasvinsuojeluaineita ja niin edelleen. Ruokavirasto on vastuussa EU:n maataloustukien ja maatalousrahastojen varojen käytöstä Suomessa, suorittaa tuenmaksun sekä huolehtii kansainvälisten ja kansallisten tukien toimeenpanosta. Ruokavirastoa maatalouden osa-alueella edelsi Maaseutuvirasto.

⁷⁹ HE 165/2022, s. 60.

⁸⁰ HE 165/2022, s. 60.

toiminta ilmoituksen muutosten suhteen on tuenhakijan etujen mukaista, sillä mahdollinen paikan päällä suoritettava tarkastus sulkee muutosmahdollisuudet osittain, jolloin tuenhakijan ilmoittamat väärät tiedot tallentuvat hakemukseen⁸¹. Toisaalta se myös aiheuttaa tuenhakijalle paineen tietojen oikeellisuudesta ja ajantasaisuudesta.

Jos hakemus lähetetään myöhässä, hakuajan jälkeen, tukea ei saa täysimääräisenä. Esimerkiksi laissa ravitsemisyriyten uudelleentyölistämisen tukemisesta ja toiminnan rajoitusten hyvittämisestä (403/2020) 4 §:n 4 momentin mukaan hakemus tulee jättää toimivaltaiselle viranomaiselle tiettyyn päivämäärään mennessä ilman muita ehtoja. Maataloustuet ovat siitä erityisessä asemassa, ettei myöhässä haettu tuki tarkoita automaattisesti tukipäätöksen hylkäämistä.

Hakuajan päätyttyä tukea on mahdollista hakea seitsemän päivän kuluessa paperilomakkeella, jolloin se katsotaan saapuneeksi silloin, kun se on toimivaltaisella viranomaisella hallussa. Jos hakemusta ei lähetetä vielä tämän seitsemän päivän kuluessa, tukea ei makseta ollenkaan. Jos myöhästyminen johtuu ylivoimaisesta esteestä tai muusta poikkeuksellisesta olosuhteesta⁸², katsotaan hakemus ajoissa saapuneeksi. Tällöin tuen hakijan täytyy ottaa yhteys viranomaiseen, joka neuvoo hakemuksen vireille saamiseksi. Tällaisesta ylivoimaisesta esteestä tulee ilmoittaa 15 päivän kuluessa siitä, kun hakemus on ollut mahdollista tehdä.⁸³

Tuenhakija voi myös itse peruuttaa tukihakemuksen, joko kokonaan tai osittain⁸⁴. Tällöin tuenhakijan on ilmoitettava tuen hakemuksen mitätöinnistä toimivaltaiselle

⁸¹ HE 165/2022, s. 61.

⁸² Ruokavirasto, peltotukien hakuopas 2024. Ylivoimaisiksi esteiksi luokitellaan mm. tuenhakijan kuolema tai muusta syystä pitkäaikainen kyvyttömyys harjoittaa ammattia, merkittävällä tavalla tilan toimintaan vaikuttava luonnonmullistus/sääilmiö, kriittisten tuotantorakennusten tuhoutuminen, erilaiset taudit, joilla merkittävä vaikutus toimintaan tai tilan merkittävään osaan kohdistuva pakkolunastus, mikäli pakkolunastuksen ajankohta ei ole ollut ennakoitavissa. Luettelo ei ole tyhjentävä, mutta antaa osviittaa ylivoimaisesta esteestä. Ylivoimaisesta esteestä johtuvasta myöhästymisestä on toimitettava todisteet.

⁸³ Ruokavirasto, peltotukien hakuopas 2024.

⁸⁴ Ruokavirasto, peltotukien hakuopas 2024.

viranomaiselle. Nykyinen sähköinen hakemusjärjestelmä mahdollistaa tuenhakijalle pidemmän ajan peruuttaa tai muuttaa hakemusta hakuvuoden aikana⁸⁵.

Maataloustukien hakuprosessiin sisältyy myös muutosvaihe, jonka aikana tuen hakija voi muuttaa hakemustaan oma-aloitteisesti. Yleensä yritystuissa tai muissa vastaavissa avustuksissa ei anneta hakijalle mahdollisuutta muokata hakemusta enää sen jättämisen jälkeen. Muutosvaiheen aikana hakemuksia voi muokata vapaasti sen mukaan, miltä tilanne tilalla näyttää. Jos maatilalle kohdistuu valvonta, hakemuksia ei voi enää muokata valvonnasta ilmoittamisen jälkeen niiden tietojen osalta, joihin valvonta kohdistuu⁸⁶. Pääsääntöisesti viljelijälle annetaan tarpeeksi aikaa muokata ja muuttaa hakemusta hakuvuoden aikana, jotta voidaan taata oikeelliset maksu- ja raportointitiedot⁸⁷. Muutosvaiheen aikana ei kuitenkaan voi esimerkiksi lisätä uusia peruslohkoja, joten viljelijän tulee olla tarkkana ilmoittaessaan tukien hakemiseen liittyviä peruslohkoja. Näin ollen viljelijän täytyy seurata oman tilansa toimintaa aktiivisesti ja päivittää mahdollisesti muuttuneet tiedot hakemukselle, jotta seuraamuksia ei vahingossakaan tulisi.

Mikäli maatila vaihtaa omistajaa, voidaan tukihakemus myös siirtää uudelle haltijalle koko tilan hallinnon siirtyessä. Koko tilan hallinnon siirrosta on ilmoitettava kunnan maaseutuelinkeinoviranomaiselle viimeistään viidentoista työpäivän kuluessa siitä, kun tilan koko hallinta on tosiasiallisesti siirtynyt. Unionin lainsäädäntö velvoittaa, että siirtotilanteessakin yhdeltä tilalta jätetään vain yksi tukia koskeva hakemus⁸⁸. Viljelijän tulee esimerkiksi pystyä näyttämään toteen hallintansa peltolohkoihin⁸⁹.

⁸⁵ HE 165/2022, s. 61.

⁸⁶ Peltovalvontaohje 2024. Viljelijän muutoksetmahdollisuus katkeaa ensimmäiseen yhteydenottoyhteyteen valvontaan liittyen, mikäli viljelijää sillä kertaa saataisikaan kiinni. Tämän vuoksi viranomaisen tulee tallentaa yhteydenottokerran tiedot. Jos kyseessä on sellainen valvonta, josta ei ilmoiteta etukäteen, muutostenmahdollisuus päättyy valvontakäynnin alettua.

⁸⁷ HE 165/2022 s. 61.

⁸⁸ HE 165/2022, s. 62.

⁸⁹ Hämeenlinnan HAO, 9.3.2022 H389/2022. Asiassa oli kyseessä riitautettu lohkojen hallinta, minkä toinen kiinteistöjen osaomistaja oli aiheuttanut samoja lohkoja koskevalla tukihakemuksellaan saman tukivuoden aikana. Osaomistus ja aktiiviset viljelytoimet eivät riittäneet selvitykseksi tosiasiallisesta

Kuntien ja ELY-keskusten viranomaiset voivat antaa toimivaltansa mukaisesti tukien hakemiseen ja tukiehtoihin liittyvää tiedotusta sekä koulutusta. Tukien toimeenpanosta annetun lain 9 luku käsittelee neuvontaa kokonaisuudessaan. Ruokavirasto hyväksyy virallista neuvontaa antavat tahot, joiden katsotaan olevan tarpeeksi päteviä antamaan ja tuottamaan neuvontapalveluja maataloille⁹⁰. Annettu neuvonta voi liittyä esimerkiksi hakuaikeisiin ja hakemuksen täyttämiseen, mutta viranomaisen ei voi neuvoa esimerkiksi sitä, mitä tukia hakiessa saisi suurimman tukikorvauksen⁹¹. Viranomaisen ei voi antaa suosituksia viljeltävistä kasveista tukisumman perusteella, vaan antaa yleisluonteista neuvontaa tukiin ja tukihakemuksiin liittyen. Tukia koskevien hakemusten sisältämä neuvonta ei voi sisältää suosituksia siitä, mistä kasvilajista viljelijä saisi suurimman euromääräisen tukikorvauksen⁹². Viljelijä on tällöin itse selvitysvastuussa asiasta, jolla voi olla oleellinen vaikutus toimeentulon kertymiseen. Ruokaviraston hyväksymät neuvojat voivat kuitenkin antaa viljelijälle puolueettomia ja eturistiriidattomia neuvoja tilanpitoon liittyen, myös taloudellisen ja ympäristöön liittyvän ulottuvuuden sekä uuden teknologian ja tieteen hyödyntämisen samanaikaisesti huomioiden⁹³.

2.1.2 Hakemuksen käsittely

Maatalouden tukimenettelystä annetun lain luku 4 käsittelee tukihakemuksen käsittelyä. Tukipäätöksenteossa hyödynnetään automaattista tietojenkäsittelyä⁹⁴, jolloin tukipäätös ja siihen liittyvät asiakirjat voidaan allekirjoittaa koneellisesti. Oikaisun osalta viranomaisen voi toimittaa oikaisun ilman erillistä hakemusta, jos tuensaaja on saanut

hallinnasta, ja näin ollen tukihakemus voitiin hylätä. Ks. myös Hämeenlinnan HAO 9.3.2022 22/0037/1. Kummankin asian käsittelystä haettu korkeimman hallinto-oikeuden valituslupahakemus hylättiin.

⁹⁰ HE 165/2022, s. 82.

⁹¹ Ruokavirasto, peltotukien hakuopas 2024.

⁹² Ruokavirasto, peltotukien hakuopas 2024.

⁹³ HE 165/2022, s. 82.

⁹⁴ Mäkeläinen-Oinonen, 2024. Automaattisella tietojenkäsittelyllä tarkoitetaan hallinnollisten asioiden käsittelyä ilman virkamiehen osallistumista. Automaatio suorittaa ennalta määrättyä tehtävää. Usein automaattista käsittelyä hyödynnetään verotuksen tai korvausasioiden parissa, jolloin on olemassa ennalta määrätty laskentasäännöt, joiden mukaan toimitaan.

pienemmän tukimäärän kuin tuensaajan olisi pitänyt saada tukiehtojen mukaan, tai jos tukihakemus on kokonaan hylätty, vaikka tukeen olisi tukiehtojen mukaisesti oikeus⁹⁵.

Jos oikaisuun päätyessä tuensaajan saama tuki nousee, aikaisemmin evättyä tukea maksetaan oikaisun takia tai tuenhakija saa viranomaisen virheen takia maksamatta jäänyttä tukea, maksetaan tuelle korkoa korkolain mukaisena viivästyskorkona ajalta oikaistavan päätöksen tekopäivästä oikaisupäätöksen tekopäivään. Korkoa ei makseta tilanteessa, jossa oikaisun tarve on aiheutunut tuenhakijan omasta toiminnasta. Koron maksatuksesta päättää kuitenkin muutoksenhakuviranomainen⁹⁶.

2.2 Käytännön valvonnasta

2.2.1 Valvontaa suorittavat toimijat

Nykyisellään maataloustukihallinto on kansallisesti neliportainen. Niin sanotusti ylimmässä portaikossa on maa- ja metsätalousministeriö, joka huolehtii yhteisen maatalouspolitiikan sovittamisesta ja toimeenpanosta osaksi kansallista säädäntöä⁹⁷. Valtioneuvoston asetus maa- ja metsätalousministeriöstä (18.12.2014/1267) 2 § sisällyttää ministeriön tehtäviin valvoa ja ohjata toimialaansa kuuluvia keskuksia ja virastoja sille kuuluvissa asioissa. Maa- ja metsätalousministeriön alaisuuteen kuuluu muun muassa Ruokavirasto, Luonnonvarakeskus (Luke), maatalouden interventiorahasto, maatilatalouden kehittämisrahasto, aluehallintovirastot, Suomen ympäristökeskus sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset).

Tiettyjen Euroopan unionin ja kansallisten maatalouden tukien toimeenpanosta annetun lain 2 luvun 5 §:n mukaisesti Maa- ja metsätalousministeriö vastaa yleisellä tasolla kokonaisvaltaisesti maatalouteen liittyvän tukihallinnon ohjauksesta sekä kehittämisestä. Ministeriö on vastuussa eri tukijärjestelmien ja valmistelusta, varojen käytöstä ja

⁹⁵ HE 165/2022, s. 63.

⁹⁶ HE 165/2022, s. 63.

⁹⁷ VTV, 2013, s. 15.

budjetoinnista sekä tukiohjelmaan kirjattujen tavoitteiden toteutumisesta, seurannasta ja vaikutuksien arvioinnista käytännössä.

Samaisen lain 6 § käsittelee Ruokaviraston toimialaa, johon kuuluu tukijärjestelmän toimeenpanon suunnittelu, toteuttaminen, kehittäminen ja seuranta sekä varojen käytön hallinta ja valvonta. Lisäksi lakiin on kirjattu velvoite muiden viranomaisten ohjauksesta ja valvonnasta tukijärjestelmien osalta sekä tukiin liittyvien menojen tarkastus ja hyväksyntä. Ruokaviraston vastuulla on tukijärjestelmään liittyvät hallinnolliset tehtävät sekä komissiolle toimitettava laadunarviointiraportti ja tuloksellisuuskertomus. Valtaosa maataloustukien myöntämisestä tapahtuu kunta- tai aluehallintojen toimesta, mutta Ruokaviraston toimialaan kuuluu joidenkin tukien myöntäminen, kuten kuljetusavustustuki lihan ja maidon kuljettamiseen tietyillä alueilla⁹⁸.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimialaan kuuluu päätösten teko erinäisissä korvausasioissa tiettyjen edellytysten täytyessä, kuten ympäristökorvauksen, puutarha-kasvihuone- poro- ja mehiläistalouden tukia, maatilojen neuvontapalvelujen korvauksia, ja luonnonmukaisen tuotannon korvauksia. ELY-keskusten päättämistä tuista ja korvauksista säädetään erikseen muissa laeissa, kuten Laissa eräistä maaseudun kehittämisen korvauksista (1333/2022). Toimeenpanolaissa määritellyn mukaisesti ELY-keskusten vastuulle kuuluu myös tukien, korvausten ja ehdollisuuden laadunvarmistus, tarkastus ja valvonta⁹⁹.

Aluehallintoviraston toiminnasta säädetään lain 8 §:ssä ja sen toimialaan kuuluu ehdollisuuden¹⁰⁰ valvonta. Esimerkiksi läänineläinlääkärit vastaavat ehdollisuuden valvonnasta elintarvikelain, eläintautilain ja eläinsuojelulain mukaisesti¹⁰¹.

⁹⁸ HE 165/2022, s. 56.

⁹⁹ HE 165/2022, s. 57.

¹⁰⁰ Ehdollisuuteen kuuluu lakisääteisten hoitovaatimusten noudattaminen, mikä käytännössä tarkoittaa maatalouden toteuttamista niin, ettei ilmasto, ympäristö, vesistö kärsi liiaksi toiminnasta sekä ehdollisuudessa otetaan huomioon myös kansan ja kasvien terveys. HE 165/2022, s. 37.

¹⁰¹ HE 165/2022, s. 57.

Ahvenanmaan valtionvirasto tekee osaltaan ELY-keskusten toimet Ahvenanmaan maakunnassa, suorittaen tukien ja ehdollisuuden tarkastusta sekä valvontaa ja laadunarviointia vaikutusalueellaan.

Kuntien toimialasta säädetään lain 10 §:ssä. Kuntien toimialaan kuuluu pääsääntöisesti Euroopan unionin suorista viljelijätuista annetun lain mukainen tukien ja korvauksien maaseudun kehittämisestä johtuvien tukien myöntäminen¹⁰². Kunnat vastaavat myös osaltaan hallinnollisesta tarkastuksesta sekä ehdollisuuden seuraamuksen arvioinnista hallinnollisen tarkastuksen yhteydessä. Kunnat tekevät hallinnollisia tarkastuksia jo hakemusten käsittelyvaiheessa, jolloin voidaan huomata ehdollisuuden laiminlyöntiä, josta kunta voi määrittää seuraamuksen¹⁰³. Kunnasta säädetyt asiat koskevat myös kuntayhtymää sekä yhteistoiminta-aluetta. Päätökset tuista ja tukien saajista tekevät kunnat sekä ELY-keskukset, ja Ruokavirasto maksaa tuet tuensaajille päätösten mukaisesti¹⁰⁴.

2.2.2 Valvonnan toteutus

Tiettyjen Euroopan unionin ja kansallisten maatalouden tukien toimeenpanosta annetun lain 5 luku käsittelee hallinnollista tarkastusta. Hallinnollisen tarkastuksen perustana on tarkastaa hakemuksessa ilmoitettujen tietojen oikeellisuus ja virheettömyys sen kohdistuessa sellaisiin tietoihin, joita on tarkoituksenmukaista tarkistaa hallinnollisen tarkastuksen keinoin¹⁰⁵. Eri tietovarantoja vertaillaessa tarkastellaan sitä, kuinka tarkasti ja paikkansapitävästi tuen hakija on ilmoittanut tukihakemuksia koskevat tietonsa. Hallinnollinen tarkastus kohdistuu tasapuolisesti ja järjestelmällisesti kaikkiin hakemuksiin, yksilöityyn tukiehtoon tai tuensaajaprofiiliin niiden ominaisuuksien osalta, sen mukaan mitä hallinnollisella tarkastuksella voidaan selvittää. Ristiintarkastuksen

¹⁰² HE 165/2022, s. 26.

¹⁰³ HE 165/2022, s. 58.

¹⁰⁴ Ruokavirasto, Maatalouden ja maaseudun tuet – mistä on kysymys?

¹⁰⁵ HE 165/2022, s. 64.

toteuttaa Ruokavirasto ja siinä verrataan eri tietojärjestelmiin tallennettuja tietoja tuenhakijan hakemuksella ilmoittamiin tietoihin.

Kunta, ELY-keskukset, Ahvenanmaan valtionvirasto ja Ruokavirasto tarkastavat yhteisesti tukihakemuksen tiedot, kukin myöntämiensä tukien vastuualueen mukaisesti. Mikäli hallinnollisessa tarkastuksessa ilmenee jokin virhe hakemuksen tiedoissa, tuenhakija saa virheestä tiedon sähköisesti, minkä jälkeen tuenhakija saa Ruokavirastolta määräajan, minkä puitteissa virhe tulee korjata. Joissain tapauksissa hallinnollisessa tarkastuksessa huomattun epäkohdan seurauksena on konkreettinen valvontakäynti¹⁰⁶. Jos tuenhakija ei korjaa virhettä määräaikaan mennessä, hallinnollisen tarkastuksen lopputulos otetaan huomioon määrätessä tuen määrää tai seuraamuksia. Peltolohkorekisterin ristiintarkastusta koskevassa pinta-alan koossa ei ole minkäänlaista virheen korjaamismahdollisuutta.

Pinta-alamonitorointia sekä siihen liittyviä paikkatiedolla varustettuja valokuvia käytetään tuotos- ja tuloraportoinnin tarkistamiseen. Pinta-alamonitoroinnissa on oleellista ottaa huomioon yksityisyyden suojaaminen sekä henkilöiden oikeuksien suojaaminen¹⁰⁷, kuten tietosuojalaissa sekä EU:n tietosuojasetuksessa säädetään. Mikäli pinta-alamonitoroinnista saadaan tukihakemuksesta eroava tulos, lähetetään tuenhakijalle sähköinen selvityspyyntö. Selvityspyynnön yhteydessä tuenhakijalle annetaan aikaa selvittää riittävä vastine tukiehtojen noudattamisesta tai vaihtoehtoisesti korjata selvityspyynnössä esiin noussut asia annetun määräajan puitteissa. Mikäli selvityspyyntöön ei reagoida tarkoitetulla tavalla määräajan puitteissa, otetaan monitoroinnista saatu eroavaisuus huomioon tuen määrää tai mahdollisia seuraamuksia määrättäessä. Viranomaisen voi käydä erityisestä syystä paikan päällä tarkastamassa pinta-alamonitoroinnin tuloksen paikkansa pitävyyden. Lisäksi Ruokavirasto voi valikoida otannalla tuenhakijoita tai tuenhakijoiden lohkoja tarkempaan tarkasteluun tukiehtojen noudattamiseksi.

¹⁰⁶ HE 165/2022, s. 65.

¹⁰⁷ HE 165/2022, s. 66.

Horisontaalasetuksen mukaisen hallinto- ja valvontajärjestelmän tulee taata valvonnan kohdistuminen tehokkaasti erityisesti niille aloille, joissa on suurin riski virheiden tapahtumiselle¹⁰⁸. Tuenhakijat, joihin käytännön valvontakäynti tilalla kohdistuu, valitaan Ruokaviraston toteuttamalla otannalla. Tilalla suoritettavassa valvonnassa varmistetaan tuenhakijan antamien tietojen oikeellisuus ja se, että tuen saantiin liittyviä tukiehtoja on noudatettu sekä se, että tuenhakija on tukikelpoinen.

Mikäli valvontaa suorittavan viranomaisen tietoon tulee jokin tuen myöntämisen edellytyksiin liittyvä virhe tai laiminlyönti, valvonta laajennetaan koskemaan myös sitä¹⁰⁹. Jos viranomainen muutoin saa tietoonsa tuen myöntämisen edellytyksiä tai täydentäviä ehtoja koskevan virheen tai laiminlyönnin tai viranomainen näkee sen muusta syystä tärkeäksi, viranomainen voi toteuttaa tarkistuksen tilalla, vaikkei sitä erikseen olisi otannassa valittu. Jos sellainen viranomainen, jolla ei ole toimivaltaa tarkastuksen tekemiseen, saa tiedon edellä mainitunlaisesta virheestä tai laiminlyönnistä, on viranomainen velvollinen ilmoittamaan siitä eteenpäin. Tilat valitaan tarkastuksiin joko satunnaisotannalla tai mikäli viranomaisen tietoon tulee jokin seikka, minkä vuoksi tarkastus olisi toteutettava.

Tukiehtojen valvonnassa suoritetaan ristiintarkastuksia, joissa verrataan ja analysoidaan tietojärjestelmissä olevia tietoja tuenhakijan ilmoittamiin tietoihin. Mikäli tiedot eroavat ja tuen määrä vähenee, tuenhakijaa ei tarvitse erikseen kuulla tuen vähentämisestä, jos tukihakemuksessa mainitun ja viimeisimmän mitatun sekä digitoidun pinta-alan välinen ero on kokonaisuuteen suhteutettuna vähäinen. Jos ero koskee puutarhakasvien viljelyä tai kasvihuoneviljelyä, tuenhakijaa tulee kuulla aina.

Tarkastusoikeus on vain osalla viranomaisista. Tarkastuksia voivat suorittaa Maa- ja metsätalousministeriö, Ruokavirasto, Ahvenanmaan valtionvirasto, ELY-keskus sekä

¹⁰⁸ HE 165/2022, s. 69.

¹⁰⁹ HE 165/2022, s. 70.

Aluehallintovirasto¹¹⁰. Viranomaistarkastuksessa on oikeus tarkastaa tuenhakijan toiminnan osalta: kirjanpito, maataloustuotteet, tuotanto-olosuhteet, tuotantorakennukset ja -laitokset, varastot, laitteet, kalustot, viljelykset, laitumet, maisemapiirteet sekä pellon ulkopuoliset erityistukisopimusalueet. Näiden lisäksi tarkistus voi kohdistua kaikkiin muihin tuen myöntämisen ja maksamisen edellytykseen, tarkastusta ei voida suorittaa pysyvään asumiskäyttöön tarkoitettussa tilassa. ”Pysyväisluonteiseen asumiseen tarkoitettusta tilasta” puhuttaessa vältetään epäselvyydet tuotantorakennusten tarkastusoikeuden ja rikoslain (39–001/1889) tarkoittaman kotirauhan käsitteen kanssa¹¹¹. Viranomaisella on myös oikeus taltioida tarkastuksellaan ääntä tai kuvaa, kunhan viranomainen noudattaa sellaista tapaa, mikä ei vaaranna henkilöiden oikeuksia eikä yksityiselämän suojaa¹¹².

Valvontaviranomaisella on tavallinen oikeus virka-avun saamiseksi poliisilta, siten miten poliisilaissa säädetään asiasta. Lisäksi viranomaisella on oikeus saada tuen hakijalta kaikki tarpeellinen aineisto käyttöönsä viranomaisen niin pyytäessä. Viranomaisella on myös oikeus saada tuen hakijalta tarvittavaa apua valvonnan suorittamiseen. Tämän lisäksi valvontaviranomaista voi avustaa ulkopuolinen tilintarkastaja¹¹³.

Tilalla suoritettavasta valvonnasta voidaan ilmoittaa tuenhakijalle etukäteen, mikäli sillä ei arvioida olevan vaikutuksia valvonnan tarkoitukseen¹¹⁴. Eläinvalvonnasta voidaan ilmoittaa enintään 48 tuntia etukäteen ja muusta tilalla tehtävästä valvonnasta enintään 14 vuorokautta etukäteen. Valvontaa suorittavan henkilön on pyynnöstä pystyttävä esitettävä joko tarkastusoikeudellisen viranomaisen myöntämä virkakortti tai muu tarkastusoikeuden asiakirja. Valvonnan jälkeen tuenhakija saa verkkopalvelussa valvonnan tuloksen, mistä käy ilmi valvonnassa huomioidut havainnot. Tuenhakijalle varataan mahdollisuus lisätä omia huomioita valvonnan tulokseen sähköisesti.

¹¹⁰ HE 165/2022, s. 71.

¹¹¹ HE 165/2022, s. 71.

¹¹² HE 165/2022, s. 72.

¹¹³ He 165/2022, s. 73.

¹¹⁴ He 165/2022, s. 74.

2.3 Tarkastukset

Tiloille kohdistuvilla tarkastuksilla pyritään turvaamaan tukiehtojen noudattaminen täysimääräisesti. Vuosittain peltotukia hakeneista tiloista valitaan valvontaan vähintään 2 % tukea hakeneista tiloista, joiden tilalla tullaan tekemään tarkastuskäynti¹¹⁵. Tarkastusoikeus on ELY-keskuksilla ja tarkastuksessa noudatetaan hyvän hallinnon periaatteita, mikä tarkoittaa muun muassa sitä, ettei tarkastusta voi suorittaa esteellinen henkilö, sillä viranomaisen toiminnan tulee olla riippumatonta ja puolueetonta¹¹⁶.

ELY-keskusten suorittamaan valvontaan sisältyy tärkeitä päivämääriä, jotka vaikuttavat suoritettavaan valvontaan. Suoritettavissa valvonnoissa on tarkastettava kaikki otannassa nousseet tilat sekä lohkot. Koska viimeiseksi kylvöpäiväksi on määritetty 30.6., valvonnoissa, jotka suoritetaan ennen viimeistä kylvöpäivää, tulee tehdä myöhäisempänä ajankohtana uusi tarkastus kylvöistä tai vaihtoehtoisesti jälkitarkastuksen voi korvata selvityspyynnöllä. Selvityspyyntöön voi vastata paikkaan sidotulla valokuvalla, josta käy ilmi paikan nykytila¹¹⁷.

2.3.1 Teknologia tarkastuksissa

Vuoden 2023 alusta alkaen jokaisessa EU:n jäsenvaltiossa on hyödynnetty maataloustoiminnan valvonnassa ja seurannassa satelliittipohjaista seurantajärjestelmää. Sentinel-satelliitit tuottavat aineistoa erinäisten maataloustoimenpiteiden seurantaan ja erityisesti peltolohkojen tukikelpoisuuden arviointiin. Satelliittiseuranta ei mittaa eri peltolohkojen pinta-aloja, vaan pinta-alat tarkastetaan edelleen Peltolohkorekisterin ilmakuviin avulla. Satelliittiseurannan ydintarkoituksena on vähentää tiloilla toteutettavia tarkastuskäyntejä sekä antaa vapauden viljelijälle muuttaa peltotukihakemusta kasvukauden ajan aina 2.10. asti.

¹¹⁵ Ruokavirasto, Peltovalvonta.

¹¹⁶ Peltovalvontaohje 2023, s. 8.

¹¹⁷ Peltovalvontaohje 2023, s. 13.

Vuonna 2024 satelliittiseurantaa hyödynnettiin lohkon varmistamiseksi maatalousmaaksi sekä lohkon muuhun tarkempaan tarkasteluun, kuten siihen, vastaako viljelty kasvi lohkolle ilmoitettua kasvia. Lisäksi satelliitein tarkasteltiin lohkon kasvustoa ja sen hoitoa ja säilyttämistä hakemuksen ehtojen mukaisesti muun muassa niiton ja sadonkorjuun osalta.¹¹⁸ Satelliittikuvien perusteella saadaan selville muun muassa lohkolla tapahtuva maanmuutos, muokkaus, kyntö, niitto ja sadonkorjuun ajankohta.

Satelliittikuvien myötä viljelijälle voidaan lähettää selvityspyyntö Vipu-mobiilissa¹¹⁹, minkä myötä viljelijä voi joko todentaa peltolohko tilan olevan tukihakemuksen mukainen tai vaihtoehtoisesti viljelijä voi muuttaa tukihakemustaan sen peltolohkon osalta.¹²⁰ Tuenhakijan itsensä ottamat kuvat, jotka sisältävät oikeelliset paikkatiedot, ovat valvonnan kannalta samanarvoisia satelliittikuviin nähden¹²¹. Näin ollen kummankin osapuolen, tuenhakijan ja viranomaisen, materiaalit ovat todistearvoltaan yhtäläisiä. Tekoäly voi havaita satelliittiseurannan avulla ristiriidan esimerkiksi lohkon niittämisestä tai muusta toimesta, minkä myötä viljelijä voi vielä muutosvaiheen aikana muokata tukihakemustaan, mikäli tilanne sen suhteen on muuttunut¹²².

Tilalle kohdistuvassa valvonnassa voidaan hyödyntää perinteisten valvontamenetelmien tukena tai niiden sijaan uutta tekniikkaa, kuten miehittämättömiä ilma-aluksia, drooneja. Mikäli droonia käytetään valvonnassa, on siitä ilmoitettava tuenhakijalle viimeistään valvontaa suorittaessa. Droonia voidaan käyttää joidenkin yksittäisten tukiehtojen toteutumisen seurantaan, kuten kasvu- ja peruslohkojen rajauksiin. Droonin antaman kuvan perusteella ei kuitenkaan voida korjata peruslohkon pinta-alaa. Droonien käyttö

¹¹⁸ Ruokavirasto, peltotukien hakuopas 2024.

¹¹⁹ Nieminen, Varsinais-Suomen peltotukihakukoulutus. Vipu-mobiili on viljelijän tärkeä työkalu tiedonvaihtoon hallinnon kanssa. Vipu-mobiiliin tulevat myös mahdolliset selvityspyynöt, joihin viljelijä voi vastata suoraan. Vipu-mobiilissa viljelijä voi myös muuttaa tukihakemuksiaan aikarajojen puitteissa. Vipu-mobiililla viljelijä voi ottaa kuvia peltolohkoistaan ja lähettää kuvan suoraan hallinnolle tiedoksi, jolloin kuvat ja vastaukset tallentuvat palveluun niin, että ne ovat myöhemminkin saatavissa.

¹²⁰ Ruokavirasto, Satelliittiseuranta.

¹²¹ HE 165/2022, s. 22.

¹²² Ruokavirasto, peltotukien hakuopas 2024.

valvonnassa on hyvin säänneltyä, sillä droonin käyttöoikeus on virkavastuulla toimivalla viranomaisella. Droonia käyttäessä on huolehdittava, ettei sen käyttö vaaranna henkilöiden oikeuksia, yksityiselämän suojaa tai muuta yksityiselämän suojaa, koska henkilöt saattavat olla tunnistettavassa droonin tallentamassa kuvamateriaalissa. Kuva-aineistossa ei saa olla tunnistettavia henkilöitä tai ajoneuvoja, eikä tallennettavaan materiaaliin saa sisältyä kuvia asuinrakennuksista.¹²³

2.3.2 Omaavonta

Viljelijän rooli on nykypäivänä monipuolinen, sillä samanaikaisesti viljelijä on yrittäjä, tuottaja ja tuensaaja. Jokainen rooli tuo omia velvollisuuksiaan. Yrittäjänä viljelijä on normaalisti vastuussa liiketoimintansa taloudellisesta kannattavuudesta. Maatalousyrittäjyyteen liittyy omat yrittäjäriskinsä, kuten yrityksen kannattavuuden arviointi, riskienhallinta, organisaation ja sen toiminnan ydinelementit sekä liiketoiminnan kestävyys ja eettisyys¹²⁴ kaiken muun maatalousalaan liittyvän sääntelyn lisäksi, unohtamatta yrittäjyyden tuomaa omaa ilmoitusvelvollisuutta muun muassa verottajalle.

Tuottajana viljelijältä odotetaan tietyn tasoista laatuvaatimusta sekä elintarviketurvallisuuden noudattamista. Tuensaajana viljelijän velvollisuus on noudattaa tukiehtoja ja raportoida toiminnastaan viranomaiselle ja pitää viranomaisen ajan tasalla toiminnastaan. Toisaalta taas maatalouteen nähdään oikeuskäytännön mukaan sisältyvän automaattisesti yrittäjyys ja maataloustuotteiden myynti¹²⁵.

¹²³ Peltovalvontaohje 2023, s. 14; HE 165/2022, s. 71–72.

¹²⁴ Viitala & Jylhä, 2013, I Liiketoimintaosaaminen ja yritystoiminta.

¹²⁵ Hämeenlinnan HaO, 14.1.2021, 21/0022/1. Asiassa oli haettu maatalouden ulkopuolista yrityksen perustamistukea digitaalisen palvelualustan luomiseen ja ylläpitoon, joka tarjoaisi alkutuottajille mahdollisuuden myydä tuotteitaan suoraan ammattikäyttöön. Hakemus hylättiin, koska toiminnan katsottiin olevan maataloustoimintaa. Ratkaisu ei ollut yksimielinen, sillä eri mieltä ollut kokoonpanon jäsen katsoi maataloustuotteiden tuottajien markkinoivan ja myyvän tuotteensa itse, vaikka alustan sille tarjoaa muu tah.

Tukihakemusten osalta viljelijän tulee olla aktiivinen ja vuosittain täyttää uudet tukihakemukset, tarkastaa sitoumukset esimerkiksi luonnonmukaisen viljelyn osalta, ilmoittaa mahdollisesti muuttuneet lohkokartat ja päivittää peruslohkot, jos niissä on muutoksia aiempaan. Viljelijän tulee tehdä suunnitelmat viljeltävistä kasveista, lannoitteista, tehdä kasvinsuojelusuunnitelmat sekä huomioida vesistön suojeluun liittyvät seikat lannoituksen osalta. Euroopan unionin laajuisesti ongelmaksi koetaan erityisesti työläiden ja toistuvien tiedonantovelvoitteiden lisäksi hakemusten vaikeaselkoisuus joko epäselvien sääntöjen tai viranomaisen heikon viestinnän vuoksi¹²⁶.

Viljelijän ympärivuotiseen toimintaa sisältyy tuenhaun ja hallinnollisten velvoitteiden suorittamisen lisäksi myös jatkuva kouluttautuminen ja toiminnan suunnittelu. Maanviljelijän tulee käydä vuosittain erilaisia kursseja ammattitaitonsa ylläpitämiseksi ja tukikelpoisuuden säilyttämiseksi, sekä jotkin tuet edellyttävät tiettyjen kurssien suorittamista¹²⁷. Joidenkin tukien tukiehtoihin sisältyy erilaisia koulutuksia, joilla varmistetaan tuenhakijan ammattitaidon ylläpito sekä ymmärrys esimerkiksi ympäristö- ja ilmastotoimien osalta. Ympäristö- ja ilmastotoimiin sisältyy myös luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen ja valvominen, mikä näkyy viljelijän arjessa esimerkiksi suojavaikokkeiden ylläpitona ja maanmuokkauksen vähentämisenä.

Yhteisen maatalouspolitiikan toteuttamassa tutkimuksessa kerättiin tietoja tuensaajien hallinnollisen taakan ja tukiprosessin monimutkaisuuden taustasyitä. Tutkimuksen mukaan ympäristövaatimukset ovat vaikeaselkoisimpia noudatettavia ja tuensaajat tarvitsevat usein ulkopuolista tukea hallinnollisten tehtävien hoitamiseen. Tutkimuksen mukaan digitalisaatio on kuitenkin edistänyt hallinnollisen taakan vähentämistä. Samassa tutkimuksessa vastausten perusteella Euroopan unionin sääntely nimetään vaikeaselkoiseksi, mutta vastauksia tarkastellessa tarkemmin suurin hallinnollinen taakka muodostuu jäsenvaltioiden valitsemista täytäntöönpanotavoista, joissa esiintyy

¹²⁶ EU CAP Network, 2025.

¹²⁷ Ruokavirasto, Ympäristösitoumuksen verkkokoulutus. Ympäristösitoumuksessa viljelijän tulee suorittaa verkkokoulutus. Koulutus täytyy suorittaa vuosittain. Koulutus järjestetään pelkästään verkkototeutuksena ja mikäli koulutusta ei suorita hyväksytysti, korvausta ympäristösitoumuksen osalta vähennetään 20 %.

mahdollisesti reilustikin tarpeetonta ylisääntelyä.¹²⁸ Näin ollen moniportainen sääntely luo jopa tarpeetonta sääntelyä, joka ainoastaan lisää kustannuksia ja vie resursseja. Viljelijäkokemusten mukaan sääntely kaipaa selkeytystä ja yksinkertaistamista. Nykyinen sääntely EU-tasolta on toteutetun tutkimuksen valossa ilmeisesti liian vapaata, sillä sen vapauden tarkoituksena ei ole hankaloittaa tukiprosessia vaan päinvastoin, antaa jäsenvaltiolle vapaus valita itselleen tehokkain tapa järjestää hallinnointia.

2.4 Rikkomukset ja seuraamukset

Maataloustuen väärinkäytöllä tarkoitetaan kaikkia sellaisia tahallisia ja tahattomia toimia, joiden myötä maksetut tukirahat eivät kohdistu sille säädettyyn tarkoitukseen. Maataloustukien yhteydessä petoksella tarkoitetaan tahallista toimea tai toimia, jolla on saavutettu taloudellista etua tai vaihtoehtoisesti aiheutettu taloudellista vahinkoa. Petokset luokitellaan kahteen ryhmään: avustuspetoksiin ja väärinkäyttöksiin. Avustuspetoksista on usein kyse, kun petos kohdistuu julkiseen tukeen. Rikoslain 29 luvun 5 §:n mukaisesti avustuspetoksia ovat esimerkiksi väärin tietojen antaminen viranomaiselle, tukipäätökseen vaikuttavan tiedon salaaminen sekä olosuhteiden muutoksesta ilmoittamatta jättämisen. Perusmuotoisesta avustuspetoksesta voidaan tuomita sakkorangaistus tai enintään kahden vuoden mittainen vankeusrangaistus, törkeästä tekemuodosta vähintään neljä kuukautta vankeutta ja enintään 4 vuotta vankeutta. Rikoslain 29 luvun 7 §:n mukaisia väärinkäytöstilanteita ovat esimerkiksi tukeen vaikuttavan asiakirjan väärentäminen, tuen hakeminen sellaiselta lohkolta, joka ei ole tuenhakijan hallinnassa, eri viljelykasvin ilmoittaminen lohkolle, väärin eläinrekisteri-ilmoitusten tekeminen sekä tilan jakaminen keinotekoisesti niin, jotta tukiehtoja tai tukijärjestelmän tavoitteita voitaisiin kiertää.¹²⁹ Avustuksen väärinkäytöstä langetettavat tuomiot ovat saman suhteisia kuin avustuspetoksenkin osalta.

¹²⁸ EU CAP Network, 2025.

¹²⁹ Ruokavirasto, Maataloustukien väärinkäyttöksiin puuttuminen 2024.

Hakemusten käsittelyssä tai valvonnassa havaittujen väärinkäytösepäilyjen osalta viranomaisen arvioi, onko asiaa tarpeellista siirtää eteenpäin tekemällä tutkintapyyntö esitutkintaviranomaiselle. Esitutkintaviranomainen selvittää rikoksen mahdollisuuden. Tukiin kohdistuvat seuraamukset tai tuen takaisinperintä ei ole esteenä rikosprosessille tai rikosoikeudellisille seuraamuksille.¹³⁰ Viranomaisen suorittaman arvioinnin suhteen ilmoituskynnyksen ei tulisi olla kovin korkealla, jotta väärinkäytökset tulisivat esitutkinta- ja syyttävöviranomaisten selvitykseen ja arviointiin¹³¹. Viranomaisen velvollisuuteen kuuluu saattaa maksajavirasto tietoiseksi tahallisista väärinkäytöksistä, sekä viranomaisen tulee ilmoittaa viipymättä valtiontalouden tarkastusvirastolle toiminnassaan kohtaamiinsa väärinkäytöstilanteisiin¹³². Laki tiettyjen Euroopan unionin ja kansallisten maatalouden tukien toimeenpanosta käsittelee osaltaan myös seuraamuksia tukiehtojen laiminlyönnistä luvussa 7.

Tiettyjen tukien hakemuksen myöhässä jättäminen aiheuttaa tuen määrän alentamisen. Myönnettävän tuen määrää alennetaan yhdellä prosentilla jokaisesta myöhästyneestä työpäivästä¹³³. Tuki jätetään myöntämättä, mikäli hakemuksen jättö myöhästyy yli seitsemällä kalenteripäivällä.

Yleisten tuen antamisperusteiden mukaisesti tukea ei myönnetä tai tuen määrää voidaan vähentää, jos tuenhakija ei täytä tukiehtoja, muita edellytyksiä tai tukeen liitännäisiä velvollisuuksia. Tukea ei voida myöntää, jos tuensaaja estää tukeen tai tukitoimeen liittyvän tarkastuksen joko kokonaan tai osittain¹³⁴.

Pinta-alaperustaisen tuen osalta tuen määrää voidaan alentaa ilman erillistä selvitystä, mikäli tukea vähennetään vain pinta-alaeron takia ilman muuta seuraamusta. Mikäli laiminlyönti kohdistuu muuhun kuin pinta-alaan, tukea alennetaan laiminlyönnin

¹³⁰ Ruokavirasto, peltotukien hakuopas 2024.

¹³¹ HE 39/2000 vp, s. 29.

¹³² Peltovalvontaohje 2024, s. 22.

¹³³ HE 165/2022, s. 75.

¹³⁴ HE 165/2022, s. 75–76.

vakavuuden, laajuuden, pysyvyyden ja toistuvuuden mukaisesti. Jos laiminlyönti on vakava, voidaan tuki evätä hakuvuoden ja sitä seuraavan vuoden osalta kokonaan.¹³⁵ Pääsääntöisesti pinta-alaan kohdistuvissa virheissä ja rikkomuksissa tuen määrää vähennettäisiin kyseisen pinta-alaeron verran, mutta eron kasvaessa seuraamus voisi on suurempi; seuraamus voisi olla jopa yli 100 % tuen määrästä, jotta seuraamusjärjestelmä olisi tehokas ja sen pelotevaikutus toimisi¹³⁶.

Ehdollisuuden¹³⁷ laiminlyönnin osalta otetaan huomioon ehdollisuuden laiminlyönti, vakavuus, laajuus jatkuvuus, tahallisuus ja toistuvuus. Seurausvaikutusten kirjo on laaja: viljelijä voi laiminlyönnin vuoksi menettää 0,5–10 prosentin osuuden tuista. Jos laiminlyönti on tahallinen, viljelijä voi menettää tuet kokonaan. Toisaalta, jos laiminlyönti on vähäinen, siitä ei tule seuraamusta tuen vähenemisenä. Tukivähennys lasketaan kohdistumaan niille vuosille, jolloin laiminlyönti tapahtui tai jatkui.¹³⁸

2.4.1 Takaisinperintä

Tiettyjen Euroopan unionin ja kansallisten maatalouden tukien toimeenpanosta annetun lain 8 luku käsittelee takaisinperintää. Yksiselitteisesti tukea voidaan periä takaisin seuraavissa tilanteissa:

- 1) tuen myöntämisen tai maksamisen edellytykset eivät ole täyttyneet;
- 2) tuen ehtoja ei ole noudatettu;

¹³⁵ Ruokavirasto, Seuraamukset peltotuissa. Jos tuen hakijan ilmoittama pinta-ala määrä on pienempi kuin valvonnassa mitattu pinta-ala, tukea maksetaan haetun alan perusteella. Tukea ei makseta enempää kuin sitä on haettu. Jos pinta-alaero on vähäinen, enintään 3 % tai 2 ha, maksetaan tukea hyväksytyyn alan mukaisesti. Jos pinta-alaero on yli 3 % tai yli 2 ha, mutta kuitenkin alle 50 %, lasketaan tuen määrä vähennettynä laiminlyönnin vuoksi. Mikäli pinta-alaero on yli 50 %, tukea ei makseta ja EU:n kokonaan tai osittain rahoittamiin tukiin syntyy siirtyvä seuraamus. Siirtyvä seuraamus tarkoittaa sitä, että jos tukea ei voida periä takaisin sinä vuonna, loppuosa seuraamuksen suuruudesta peritään kolmen seuraavan vuoden aikana maksuun tulevista tuista.

¹³⁶ HE 165/2022, s. 76.

¹³⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/2115, 2.12.2021. Yhteisen maatalouspolitiikan strategiaan kuuluu ehdollisuusjärjestelmä, minkä noudattamisen mukaan viljelijöille maksetaan maataloustukia. Ehdollisuudella tarkoitetaan ehdollisuusjärjestelmän kriteerien noudattamista.

¹³⁸ Ruokavirasto, Ehdollisuuden seuraamukset.

- 3) tuensaaja on antanut sellaisen virheellisen tai puutteellisen tiedon, joka on olennaisesti vaikuttanut tuen myöntämiseen tai maksamiseen;
- 4) tuensaaja estää tarkastuksen toteuttamisen;
- 5) asianomaista tukea koskeva Euroopan unionin lainsäädäntö tätä edellyttää.

Yhteisvastuullisesti haetusta tuesta olisivat kaikki hakijat myös yhteisvastuullisesti vastuussa tuen takaisinperintätilanteessa. Takaisinperinnästä voidaan kuitenkin luopua, kun takaisinperittävä tuen määrä on enintään 100 euroa¹³⁹.

Takaisinperittäväälle tuelle maksetaan viivästyskorkoa, mikä määräytyy korkolain mukaisesti. Takaisinperinnästä tai takaisinperintäsumman korosta voidaan kuitenkin luopua silloin, kun katsotaan, että takaisinperintä olisi tuensaajan olosuhteet ja tilanne huomioiden kohtuutonta¹⁴⁰.

Tuen takaisinperinnästä tekee päätöksen tuen myöntämisestä päättänyt viranomainen. Takaisinperintäpätös on tehtävä viivytyksettä sen jälkeen, kun viranomainen on saanut tiedon takaisinperinnän perusteista. Lain mukaan takaisinperintä on tehtävä viimeistään kymmenen vuoden kuluttua tuen tai tuen viimeisimmän erän maksusta. Takaisinperinnän toimeenpanosta vastaa Ruokavirasto. Takaisinperittävä määrä voidaan vähentää tuensaajalle maksettavista muista mahdollisista tuista tai korvauksista. Lainvoimainen takaisinperintäpätös on myös ulosottokelpoinen.

EU-oikeudelliseen näkökulmaan sisältyy 18 kuukauden määräaika, jonka aikana takaisinperintä tulisi aloittaa¹⁴¹. Neuvoston asetuksen mukaan yleinen vanhentumisaika on 4 vuotta¹⁴². Unionin oikeuskäytännössä näitä asetuksia tulkittaessa on todettu, että 18 kuukauden määräajan päätyminen ei evää takaisinperinnän aloittamista, vaan se on

¹³⁹ HE 165/2022, s. 80.

¹⁴⁰ HE 165/2022, s. 81.

¹⁴¹ Euroopan unionin asetus N:o 1306/2013 54 artikla, 1 kohta.

¹⁴² Euroopan yhteisöjen asetus N:o 2988/95 3 artikla, 1 kohta.

enemmänkin hallinnollinen suositus takaisinperinnän tehokkaasta aloittamisesta¹⁴³.
Pienet asiaerot takaisinperintätilanteissa voivat aiheuttaa erilaisen lopputuleman.

¹⁴³ Asia C-657/23.

3 Viljelijän oikeusturva valvontaprosessissa

Tässä luvussa käsitellään oikeusturvaa yleisesti teoreettisella tasolla, oikeusturvaan liittyviä keskeisimpiä säädöksiä ja periaatteita sekä niiden merkitystä viljelijän oikeusturvan toteutumiseen maataloustukien valvonnan yhteydessä.

3.1 Mitä oikeusturva on

Oikeusturva on säädetty perustuslaissa perusoikeudeksi ja näin ollen se kuuluu jokaiselle kansalaiselle. Perustuslain 22 §:n mukaisesti julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien sekä ihmisoikeuksien toteutuminen jokaisen kansalaisen osalta. Tulkinnan mukaan pelkkä pyrkimys näiden oikeuksien toteutumiseen ole riittävä, joten pykälällä on todellista painoarvoa. Hallintomenettelyillä on suoraan johdettava yhteys perusoikeuksiin, eikä yksittäinen ihminen ole pelkkä hallintopäätöksen kohde, vaan häntä tulee kohdella asianmukaisesti menettelyn jokaisessa vaiheessa¹⁴⁴.

Perustuslain perusoikeussäännöksiä menettelyllisistä perusoikeuksista ei kuitenkaan voida pitää tyhjentävänä luettelona¹⁴⁵. Perusoikeudet ovat moninaisia, eikä niitä ole tarpeen pyrkiäkään luetteloimaan tyhjentävästi. Oikeusturvaan liittyvää perusoikeuspykälää muotoiltaessaan ei ole pyrittykään tyhjentävään luettelointiin hyvän hallinnon takeiden osalta¹⁴⁶.

Kansainvälisesti oikeussuojakeinojen olemassaolo on turvattu Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa. Artikla käsittelee vain tuomioistuimen yhteyteen kuuluvia oikeussuojakeinoja, kuten oikeudenkäynti kohtuullisen ajan sisään, oikeudenmukainen ja julkinen oikeudenkäynti sekä tuomioistuimen riippumattomuus. Lisäksi artiklassa turvataan yksilölle mahdollisuus saada oikeudellisia neuvoja ja vapaus

¹⁴⁴ Kulla & Salminen, 2021, s. 2.

¹⁴⁵ Husa, 2002, s. 373.

¹⁴⁶ HE 309/1993 vp, s. 72.

puolustaa ja edustaa itseään oikeudenkäynnissä.¹⁴⁷ Nämä tehokkaat jälkikäteiset oikeussuojakeinot ovat voimassa silloin, kun oikeuksia on jo loukattu jollain tapaa¹⁴⁸.

Lähtökohtaisesti oikeussuojakeinojen oikeusturvan varmistamiseksi tulisi olla ennakkollisia, jotta oikeuden loukkaaminen voidaan estää syntymästä, mutta hyvä oikeusturva edellyttää myös jälkikäteisten oikeussuojakeinojen tarpeen, jotta mahdollisesti syntynyt oikeuden loukkaaminen voidaan oikeudellisesti hyvittää¹⁴⁹. Jälkikäteisten oikeussuojakeinojen olemassaololla turvataan inhimilliseen käsittelyyn liittyvästä virheen mahdollisuudesta huolimatta oikeusturvan toteutuminen. Toisaalta oikeusturvajärjestelmän ydinasiana pidetään tehokasta ja varmaa tuomioistuinjärjestelmää, mikä takaa oikeusturvan toteutumisen ja edistää yhteiskunnan toimivuutta muun muassa tehokkaalla hallinnolla¹⁵⁰.

Hyvän oikeusturvan ajatuksena on voimassa olevien lakien sekä yleisesti hyväksytyjen oikeuskäsitysten oikeudenmukaisuus, kattavuus ja ajantasaisuus¹⁵¹. Perustuslaki antaa peruseriaatteet oikeusturvalle ja oikeusturvan lähtökohtana onkin ollut lainalaisuus eli kaiken vallankäytön lakisidonnaisuus sekä yleinen lakien noudattaminen¹⁵². Oikeusturva elää ja muuttuu yhteiskunnan muutoksen ja yhteiskunnan asettamien tarpeiden sekä velvoitteiden mukana.

Perustuslain 21 § käsittelee oikeusturvaa määrittävän perusoikeuden, hyvää hallintoa sekä hallintomenettelyn perusteita¹⁵³. Oikeusturvasta on kirjattu perustuslakiin seuraavaa:

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

¹⁴⁷ Euroopan unionin perusoikeuskirja, 47 artikla; European Union Agency For Fundamental Rights, 47 artikla – Oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen.

¹⁴⁸ Euroopan parlamentti, Oikeussuojan varmistaminen.

¹⁴⁹ Jääskeläinen, 2011, s. 431.

¹⁵⁰ MMM työryhmämietintö, 2013, s. 11.

¹⁵¹ Jokela, 2019.

¹⁵² Hallberg, 1999, s. 652.

¹⁵³ Mäenpää, 2023, s. 90.

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.

Oikeusturvan pykälästä voidaan nostaa esiin neljä tärkeintä oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon linkittyvää elementtiä: 1) käsittelyn julkisuus, 2) oikeus tulla kuulluksi, 3) perustellun päätöksen saaminen sekä 4) oikeus hakea muutosta saatuun päätökseen¹⁵⁴. Pykälän sisältö on yhteneväinen EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa.

Pykälän olemassaolo edellyttää ja velvoittaa huomioimaan ja turvaamaan hyvän hallinnon takeet kokonaisuudessaan¹⁵⁵. Vaikka pykälä tunnetaan oikeusturvan nimellä, pykälä sisältää sääntelyä myös muita viranomaisia kuin pelkästään tuomioistuimia koskevaa sääntelyä¹⁵⁶. Pykälään sisältyvät säännökset tarkoittavat hallinnon velvoitteita viivytyksettömään ja asianmukaiseen viranomaistoimintaan sekä ylipäätään hallinnollisessa päätöksenteossa ja menettelyssä noudatettaviin oikeusturvatakeisiin¹⁵⁷.

Osaltaan oikeusturvaan kuuluu hallintotuomioistuimen velvollisuus antaa oikeussuoja yksilölle hallintoasiassa, jolloin keskeisenä osana on aineellisten oikeuksien turvaaminen, mutta osaltaan myös hallintoviranomaisten toiminnan laillisuuden valvonta¹⁵⁸. Perustuslaillinen vahvistus oikeusturvalle aiheuttaa hyvän hallinnon takeiden toteuttamisen kokonaisuutena, millä tarkoitetaan niin vaatimusta tehokkaasta virkatehtävien hoidosta kuin myös joustavaa ja vuorovaikutteista hallintokäytäntöä,

¹⁵⁴ HE 309/1993 vp, s. 74. Ilman mainintaa oikeusturvaan kuuluvien elementtien osalta jää vaatimus suullisesta käsittelystä, oikeudesta saada mahdollisesti julkisen vallan kustannuksella oikeusapua ja oikeus valita itse oikeusavustajansa sekä keskustella tämän kanssa luottamuksellisesti. Näiden elementtien ajatellaan sisältyvän oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvän hallinnon takeisiin, vaikkei niitä erikseen ole sisällytetty perusoikeuspykälään.

¹⁵⁵ HE 72/2002 vp, s. 47.

¹⁵⁶ Husa, 2002, s. 359.

¹⁵⁷ HE 72/2002 vp, s. 5.

¹⁵⁸ OM, 2009, s. 23.

jossa asiakkaiden erilaiset tarpeet otetaan huomioon monipuolisesti ja riittävällä tasolla¹⁵⁹.

Pykälän sisältöön tavataan tulkita oikeusturvaan kuuluvaksi myös preventiivinen osansa, vaikka nykypäivänä onkin perusteltua ajatella muutoksenhakumahdollisuuden olevan erittäin keskeinen osa nykyaikaista hyvää hallintoa¹⁶⁰. Muutoksenhaun ja jälkikäteisen oikeusturvan vaikutus nykyaikaisessa hallinnossa on suuri, vaikka etukäteinen oikeusturva takaakin menettelyn osalta hyvää hallintoa.

Toiseen momenttiin listattu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytys sisältää muun muassa asian käsittelyn ilman aiheetonta viivytystä¹⁶¹. Samaan momenttiin sisältyvä ”hyvän hallinnon takeet” sisältää vaatimukset asianmukaisesta ja viivytyksettömästä viranomaismenettelystä sekä yksilön ennakkollisen oikeusturvan piirteet¹⁶². Ensimmäiseen momenttiin sisältyy hallintomenettelyn ydin, eli jokaisen oikeus saada asiansa käsitellyksi asiaan kuuluvalla tavalla ja ilman turhaa viivytystä¹⁶³.

Oikeusturvaan ajatellaan sisältyvän yleisesti toimintamallit ja menettelyt, joiden avulla pyritään turvaamaan oikeuksien ja velvollisuuksien toteutuminen yksityisen ja viranomaisen välillä ja kirjaimellisesti sillä tarkoitetaankin yksilön oikeuksien turvaamista viranomaisen toimia vastaan¹⁶⁴. Oikeusturvaa voidaan jaotella muutamalla eri tavalla, riippuen millaista jaottelua oikeusturvan eri osa-aloille halutaan korostaa. Jaottelu tehdään tyypillisesti ennakoivaan ja jälkikäteiseen oikeusturvaan, mutta oikeusturvaa voidaan jaotella myös suojaavaan, korjaavaan ja menettelylliseen oikeusturvaan. Oikeusturvakeinoja puolestaan voidaan jaotella oikeusturvakeinon tehokkuuden perusteella.¹⁶⁵

¹⁵⁹ HE 72/2002 vp, s. 5.

¹⁶⁰ Husa, 2002, s. 359.

¹⁶¹ Oikeusministeriön työryhmämietintö 2006:21, 2006, s. 41.

¹⁶² Niemivuo, Kuusikko & Keravuori-Rusanen, 2010, s. 2.

¹⁶³ Husa, 2002, s. 359.

¹⁶⁴ Mäenpää, 2013, luku 8. Oikeusturva ja oikeusturvamenettelyt hallintotoiminnassa.

¹⁶⁵ Mäenpää, 2011, s. 333–334.

3.1.1 Oikeuskäsittelyt

Vuonna 2023 Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen saapui 63 maa- ja metsätalouden alaan liittyvää asiaa ja vuoden 2023 aikana 7 maa- ja metsätalouden alan asiaa ratkaistiin¹⁶⁶. Yleisesti korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäväksi tulee joka vuosi noin 4000 asiaa, joista noin 80 % liittyy hallinto-oikeuksien tekemiin päätöksiin¹⁶⁷. On mahdoton arvioida maataloustukiin liittyvien tapausten osuutta tuosta määrästä, sillä sellaista dataa ei ole tällä hetkellä vapaasti saatavilla. Luultavasti osuus ei ole kovin suuri, sillä Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa ei viime vuosien aikana ole ratkaistu kovin montaa maa- ja metsätalouden alan asioita.

Vuosi	Vireillä 1.1.	Saapunut	Ratkaistu	Vireillä 31.12.
2023	11	63	7	67
2022	5	13	7	11
2021	4	11	10	5
2020	4	6	6	4
2019	0	4	0	4

168

3.1.2 Preventiivinen oikeusturva

Preventiivinen eli etukäteinen oikeusturva tarkoittaa ennakkollista tai ennakoivaa oikeusturvaa, mikä tarkoittaa lähtökohtaisesti niitä toimia, joita voidaan tehdä ennen päätöstä, jotta päästäisiin mahdollisimman lähelle oikeusturvaa toteuttavaa lopullista päätöstä. Preventiivinen oikeusturva pyrkii suojaamaan yksilön oikeuksia asian käsittelyn

¹⁶⁶ Hämeenlinnan hallinto-oikeus, Vuosikertomus 2023, s. 15. 1.1.2023 maa- ja metsätalouden alan asioita oli vireillä 11 kappaletta, kun taas 31.12.2023 vireillä oli vastaavia asioita 67 kappaletta.

¹⁶⁷ OM, 2009, s. 24.

¹⁶⁸ Yhteenvetotaulukko vuosina 2019–2023 Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa käsitellyistä maa- ja metsätalouden alan asioista Hämeenlinnan hallinto-oikeuden vuosikertomusten (2019–2023) mukaisesti.

ja viranomaisen menettelystä ja sen sääntelystä¹⁶⁹. Ennakoivassa oikeudessa on kyse oikeudellisten ongelmien välttämisestä, mitä pystytään harjoittamaan varautumalla ja suunnittelemalla, sekä osaltaan ennakkollisen oikeuden tavoitteena on edistää oikeudellisten arvojen, kuten oikeusvarmuuden, toteutumista¹⁷⁰.

Kun menettely on asianmukaista ja asia selvitetään mahdollisimman hyvin ja kattavasti, on virheen mahdollisuus pienempi, verrattaessa huolimattomaan ja tai mielivaltaiseen käsittelyyn¹⁷¹. Ennakoivan oikeuden näkökulmasta on tärkeää tunnistaa, mitä tavoitteita ja arvoja pidetään päämääränä¹⁷². Suomessa hallintolaki ja julkisuuslaki on keskeisiä ennaltaehkäisevää oikeusturvaa sääntelevää normistoa¹⁷³. Ennakollinen oikeusturva sisältää kaikki ne keinot ja sen menettelyn, joka suoritetaan ennen varsinaisen päätöksentekoa. Ennakolliseen oikeusturvaan kuuluu muun muassa kuuleminen, julkisuusperiaate, neuvonta ja muut yleiset hyvään hallintoon vaikuttavat periaatteet ja sopimukset. Myös asianosaisaseman määräytymisellä on keskeinen merkitys ennakkollisten oikeussuojakeinojen toteutumiselle¹⁷⁴.

3.1.3 Repressiivinen oikeusturva

Repressiiviseen eli jälkikäteiseen oikeusturvaan kuuluu kaikki ne toimet, joita voidaan hyödyntää jostain syystä tapahtuneen virheellisen päätöksen korjaamiseen. Jälkikäteisen oikeusturvan ohella puhutaan myös korjaavasta oikeusturvasta. Korjattava virhe voi olla syntynyt inhimillisestä virheestä, lainvastaisesta menettelystä asian käsittelyssä tai jostain muusta syystä johtuneesta laiminlyönnistä menettelyssä¹⁷⁵.

¹⁶⁹ Mäenpää, 2011, s. 333.

¹⁷⁰ Kovalainen & Toivonen, 2023, s. 1188.

¹⁷¹ Mäenpää, 2011, s. 333.

¹⁷² Kovalainen & Toivonen, 2023, s. 1189.

¹⁷³ Mäenpää, 2013, luku 8. Oikeusturva ja oikeusturvamenettelyt hallintotoiminnassa.

¹⁷⁴ Niemivuo, Kuusikko & Keravuori-Rusanen, 2010, s. 147.

¹⁷⁵ Mäenpää, 2011, s. 334.

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvä hallinto turvataan perustuslaissa ja niiden toteutuminen on toteuduttava kokonaisuudessaan¹⁷⁶. Oikeuskäsittely on yleinen jälkikäteinen oikeusturvakeino, jolla voidaan korjata tai oikaista menettelyssä tapahtunut virhe. Jälkikäteiseen oikeusturvaan sisältyy oleellisesti päätöksen tai päätökseen liittyvän menettelyn kumoaminen, oikaiseminen, korjaaminen tai muuttaminen¹⁷⁷.

Jälkikäteisenä oikeusturvakeinona pidetään myös niin kutsuttua korvausta tai hyvitystä, mikä voidaan saada virkamiehen tai muun viranomaisen virheellisen toiminnan takia. Perustuslain 118 §:n mukaisesti sellaisella henkilöllä, jolle aiheutuu viranomaisen toiminnasta tai laiminlyönnistä vahinkoa, on oikeus vaatia vahingonkorvausta asiaan liittyvältä julkiselta taholta.¹⁷⁸ Muutoksenhaku on tunnetuin ja tehokkain jälkikäteinen oikeussuojakeino, mikä tarkoittaa yksinkertaisuudessaan mahdollisuutta hakea muutosta jo saatuun päätökseen.

3.2 Perustuslain hyvä hallinto oikeusturvana

Hyvän hallinnon takeiden voidaan katsoa olevan kirjattuna osaksi perustuslakia, mutta niiden sisältöä ei ole mahdollista avata tyhjentävästi lakitekstiin, eikä sille toisaalta ole tarve, sillä laintasaisen säädännän tarkoitus on antaa viranomaisten toiminnalle tietty vähimmäistaso, jota viranomaisten täytyy noudattaa, jotta hyvän hallinnon takeet tulee huomioitua riittävällä tasolla hallintotoiminnassa¹⁷⁹. Tästä syystä hyvän hallinnon takeiden sisältöä ei voida pitää kovin tarkasti rajattuna ja eksaktina, vaan sisältö on joissain määrin tulkittavissa¹⁸⁰.

¹⁷⁶ Jyräki, 2000, s. 311.

¹⁷⁷ Mäenpää, 2013, luku 8. Oikeusturva ja oikeusturvamenettelyt hallintotoiminnassa.

¹⁷⁸ Mäenpää, 2013, luku 8. Oikeusturva ja oikeusturvamenettelyt hallintotoiminnassa.

¹⁷⁹ HE 72/2002 vp, s. 48.

¹⁸⁰ Husa, 2002, s. 358.

Kansallisen perustuslain lisäksi hyvä hallinto sisältyy Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 ja 42 artiklaan kirjattuihin perusoikeuksiin¹⁸¹. Hyvään hallintoon kuuluu kuitenkin paljon sellaisia piirteitä, jotka voidaan nostaa erilleen perustuslakiin kirjatusta. Hyvällä hallinnolla tarkoitetaan muun muassa viivytyksetöntä ja asianmukaista viranomaistoimintaa¹⁸². Yhdessä oikeustulkinnan kanssa laista saadaan kattavasti nostettua esiin hyvän hallinnon peruspilarit. Hyvää hallintoa on tarkoitettu sovellettavan laajasti viranomaistoimintaan yleisellä tasolla, jolloin hyvän hallinnon perusteet olisivat osana niin hallinnollisessa päätöksenteossa, kuin myös sellaisissa julkisten tehtävien hoidossa, joilla ei saavuteta välittömiä oikeusvaikutuksia¹⁸³.

Hyvästä hallinnosta puhuttaessa voidaan puhua myös sen vastakohdasta, huonosta hallinnosta, jolloin voi olla helpompi käsittää, mitä hyvä hallinto tarkoittaa. Huonoon hallintoon voidaan liittää seuraavia asioita: sekava hallintorakenne, hyvin byrokraattinen toiminta, hallinnon salailu sekä korruptio¹⁸⁴. Hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisen yhtenä tavoitteena voidaan pitää huonon hallinnon kitkemistä yhteiskunnasta.

Hallintotoimintaa ohjaavaan periaatteeseen sisältyy kolme tärkeää vaatimusta, jotka ovat 1) menettelyn asianmukaisuus, 2) oikeus saada asia käsiteltyä ja 3) asian käsittely ilman aiheetonta viivytystä¹⁸⁵. Tavallaan hyvän hallinnon periaatteen voisi ajatella olevan tietynlainen taustaperiaate, joka kokoaa yhteen useita eri periaatteita, jotka ovat noudettavissa hyvän hallinnon periaatteesta, mutta ovat yksinäänkin vaikuttavia ja tunnistettuja oikeusperiaatteita¹⁸⁶. Näin ajatellessa hyvän hallinnon periaate kattaisi useamman periaatteen merkityksen itsensä.

¹⁸¹ Mäenpää 2011b, s. 289.

¹⁸² Hallberg, 1999, s. 665.

¹⁸³ HE 72/2002 vp, s. 49.

¹⁸⁴ Niemivuo, Kuusikko & Keravuori-Rusanen, 2010, s. 89.

¹⁸⁵ Husa, 2002, s. 359.

¹⁸⁶ Hautamäki, 2004, s. 107.

Hyvän hallinnon perusteet on noudettavissa Suomen perustuslain 21 §:stä. Perusoikeutena oikeusturva kattaa sisällöllisesti seuraavat osaoikeudet, jotka pykälässäkin on mainittu:

- 1) oikeus saada asiansa käsiteltyä asianmukaisesti
- 2) oikeus saada asiansa käsiteltyä ilman aiheetonta viivytystä
- 3) oikeus saada asiansa käsiteltyä toimivaltaisessa viranomaisessa
- 4) hallintoasian käsittelyn julkisuus
- 5) oikeus tulla kuulluksi
- 6) oikeus saada perusteltu päätös
- 7) oikeus hakea muutosta annettuun päätökseen

Edellä listattujen osaoikeuksien lisäksi perustuslain 21 §:n 2 momenttiin on kirjattu ”muut hyvän hallinnon takeet”, joita ovat muun muassa yksilöiden tasapuolinen kohtelu, yksilön kielellisten perusoikeuksien toteuttaminen, hallinnon palveluperiaate, menettelyyn liittyvä neuvonta, virkamiehen toiminnan ja asiaan käsittelyyn liittyvä objektiivisuus.¹⁸⁷ Momentti asettaa hallinnolle ja muulle lainkäytölle velvollisuuden oikeussuojatakeiden turvaamiseen¹⁸⁸.

Lisäksi hyvään hallintoon liittyy viranomaisen toiminnan laillisuus ja toiminnan laadullinen vähimmäisvaade, tasapuoliset osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet, yksilöiden yksityisyyden suoja, henkilöstöressurssien riittävyys, muutoksenhakumahdollisuuksien turvaaminen sekä virkamieseettisyyden noudattaminen ja hallinnon kehittämisen päämäärä. Hyvä hallinto käsitteenä on hyvin moniulotteinen, ja siinä voidaan katsoa olevan kyse yhtäältä menettelyllisistä oikeusturvatakeista ja toisaalta viranomaistoimintaa ohjaavista periaatteista.¹⁸⁹

¹⁸⁷ Mäenpää, 2008, s. 2.

¹⁸⁸ PeVL 50/2018 vp.

¹⁸⁹ Niemivuo, Kuusikko & Keravuori-Rusanen, 2010, s. 88–89.

Lakitekstiä tutkiessa on muistettava, että tyhjentävään listaukseen siitä, mitä hyvän hallinnon takeet tarkoittavat käytännössä, ei ole syytä pyrkiä lakitekstissä ¹⁹⁰. Oikeussuojatakeissa voi olla vähäisiä poikkeuksia, kuten oikeudenkäynnin julkisuuden osalta, mikäli poikkeus ei vaaranna yksilön oikeuksia oikeusturvan osalta ¹⁹¹. Oikeusturvan toteutumiseen tehtävät poikkeukset eivät voi yksittäistapauksissa vaarantaa yksilön oikeusturvaa¹⁹². Poikkeuksissa on syytä huomioida, ettei poikkeus voi kohdistua perusoikeuden ydinalueelle ja siinä tulee huomioida monen asiaan yhteydessä olevan yksilön oikeudet, sekä tehdä punninta niiden välillä. Viranomaisten tulee toiminnassaan huomioida perusoikeusmyönteisyys, eli viranomaisen on toimivaltansa rajoissa valittava mahdollisista vaihtoehtoisista toimintamalleista tai -menettelyistä sellainen, joka parhaiten tukee ja edistää perusoikeuksien toteutumista käsiteltävän asian osalta¹⁹³.

Hyvä hallinto ja kansalaisen oikeus siihen kuuluu eurooppalaiseen menettelyoikeuteen, minkä vuoksi myös kansallisten viranomaisten tulee ottaa sen perusvaatimukset huomioon hallinnollisessa toimeenpanossa¹⁹⁴. Euroopan unionin jäsenyys vaikuttaa osaltaan myös hallintoon ja hallinnolliseen menettelyyn. Hallintoviranomaisten on noudatettava toiminnassaan EU-oikeuden tuomia menettelyllisiä vaatimuksia, kun sovelletaan ja toimeenpannaan EU-oikeutta tai EU-oikeuteen pohjautuvaa kansallista lainsäädäntöä, tai sellaisessa tilanteessa, kun käsiteltävä asia voi vaikuttaa EU-oikeuden toteutumiseen¹⁹⁵. Euroopan Unionin oikeusperiaatteet¹⁹⁶ vaikuttavat myös hyvään hallintoon, ja oikeusperiaatteet on osaltaan johdettu lainsäädännöstä.

¹⁹⁰ HE 309/1993, s. 72.

¹⁹¹ Hallberg, 1999, s. 661; HE 309/1993 vp, s. 74.

¹⁹² PeVL 50/2018 vp.

¹⁹³ Mäenpää, 2023, s. 88.

¹⁹⁴ Mäenpää, 2008, s. 13.

¹⁹⁵ Mäenpää, 2008, s. 6.

¹⁹⁶ Euroopan komissio ja Borchardt, 2023. Euroopan unionin yleiset oikeusperiaatteet ovat yksi EU:n oikeuslähde. Kaikki oikeusperiaatteet eivät kuulu kirjoitettuun oikeuteen, sillä oikeusjärjestys ei voi perustua pelkästään kirjoitettuun oikeuteen; se jättää aukkoja, jotka on paikattava kirjoittamattoman oikeuden avulla. Yleisiin oikeusperiaatteisiin kuuluu muun muassa EU:n oikeuden itsenäisyyden periaate, suhteellisuusperiaate, luottamuksensuojan periaate sekä kuulemisperiaate. Osasta periaatteista voi olla joitain kirjauksia esimerkiksi SEU-sopimuksessa tai perusoikeuskirjassa, mutta määritelmät eivät ole tyhjentäviä.

Oikeusturva sellaisenaan liittyy perusoikeuksien toteutumiseen ja se ymmärretään yleisesti oikeudellisena turvana sekä luottamuksena lakien oikeasta, tasapuolisesta ja yhdenmukaisesta soveltamisesta¹⁹⁷. Oikeusturvakeinojen ensisijaisena perusteena on suojata ja toteuttaa yksilön oikeuksien toteuttaminen taaten samalla hyvää hallintoa¹⁹⁸. Oikaisuvaatimus oikeusturvakeinona on muovautunut järjestelmään, koska jaettavan hallinnollisen vastuun myötä oltiin uudenlaisissa oikeusturvaongelmissa¹⁹⁹. Oikeusturvakeinoilla tähdätään hyvään hallintoon niin laadultaan kuin sisällöltäänkin²⁰⁰.

Hyvään hallintoon katsotaan kuuluvan myös yksilön riittävät oikeudet osallistua itseään koskeviin asioihin vaikuttamiseen. Osallistumisoikeuksia käsitellään tarkemmin perustuslain 14 §:n 3 momentissa sekä perustuslain 20 §:n 2 momentissa, minkä vuoksi julkisella vallalla on perustuslaillinen velvollisuus edistää ja toteuttaa yksilön osallistumisoikeuksia. Osallistumisoikeuksien vahvistaminen lisää asiakkaan ja viranomaisen välistä yhteistyötä, mutta antaa myös mahdollisuuden kehittää asiakkaan itsenäiseen suoriutumiseen liittyviä toimia²⁰¹.

Oikeus tulla kuulluksi on yksi tärkeä oikeusturvakeino ja se sisältyy hyvään hallintoon. Kuuleminen edellyttää asianosaisen oikeutta tutustua häntä koskeviin asiakirjoihin, mikä merkitsee asianosaisjulkisuuden olevan keskeinen osa hyvää hallintoa²⁰². Kuuleminen on tärkeimpiä oikeussuojakeinoja, sillä se antaa asianosaiselle mahdollisuuden selittää ja selvittää tilanteensa sekä antaa sellaiset tiedot, joilla voi olla merkitystä asian ratkaisun kannalta²⁰³. Kuuleminen turvaa keskeisesti asian totuudenmukaista selvittämistä, sekä antaa asianosaiselle mahdollisuuden esittää omaa näkökulmaansa ja käsityksiään tilanteeseen²⁰⁴.

¹⁹⁷ Hallberg, 1999, s. 652.

¹⁹⁸ Mäenpää, 2008, s. 3.

¹⁹⁹ Halila, 2006, s. 45.

²⁰⁰ Mäenpää, 2008, s. 3.

²⁰¹ HE 72/2002 vp, s. 48.

²⁰² Mäenpää, 2008, s. 10.

²⁰³ Hallberg, 1999, s. 662.

²⁰⁴ Niemivuo, Kuusikko & Keravuori-Rusanen, 2010, s. 283.

Kuulemisperiaatteen laiminlyönti asian käsittelyssä mahdollistaa hallintopäätöksen purkamisen, joten asianosaisen kuuleminen arvotetaan korkealle, vaikkakin kaikissa tapauksissa kuulemiselle ei ole tarvetta, eli kuulemisperiaatteeseen sisältyy tiettyjä poikkeuksia²⁰⁵. Hyvän hallinnon takeiden toteutumista voidaan pitää keskeisenä osana yksilön oikeusturvaa: asianosaisella on oikeus laittaa asiansa vireille ja saada se käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa, minkä jälkeen on vielä oikeus hakea muutosta saatuun päätökseen²⁰⁶.

Päätösten perusteluvollisuus on myös erikseen perusoikeuskirjassa mainittu menettelyllinen oikeus, mikä perustuu toimielinten velvollisuuteen perustella päätöksensä. Oikeuskäytännössä on todettu, että perusteluvollisuuden tarkkuus määrittyy käsiteltävän toimen luonteen mukaisesti, ja perusteluista tulee käydä yksiselitteisesti ilmi päätöksen tehneen toimielin päättely.²⁰⁷ Osaltaan päätösten perustelu pakottaa viranomaisen tekemään asiassa huolellisen selvityksen, mikä myös auttaa lainmukaisen päätöksen saavuttamisessa²⁰⁸. Perusteluvollisuus tavallaan pakottaa viranomaisen hakemaan perustelut päätökselleen, joiden takana täytyy pystyä seisomaan, mikä edistää oikeusturvan toteutumista olemassaolollaan.

3.2.1 Hallintolain tuoma oikeusturva

Hallintolakia pidetään hyvän hallinnon perusteita ja yleisesti hallinnollisissa asioissa noudatettavaa menettelyä ohjaavana yleislakina, jota tulee soveltaa aina silloin, kun soveltamisalaan sisältyvästä asiasta ei ole säädetty sen tarkemmin missään muussa laissa ja lisäksi lakia voidaan soveltaa täydentävästi niissä tilanteissa, joissa jokin muu laki määrittää menettelyä²⁰⁹. Hallintolaissa säädetään yleisesti hallinnollisten asioiden käsittelystä ja lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää niin hyvää hallintoa, kuin myös

²⁰⁵ Hautamäki, 2004, s. 62.

²⁰⁶ Voutilainen, 2008, s. 10.

²⁰⁷ Mäenpää, 2008, s. 11.

²⁰⁸ Hallberg, 1999, s. 663.

²⁰⁹ HE 72/2002 vp, s. 58.

oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on edistää viranomaistoiminnan laatua ja tehokkuutta sekä tehostaa yksityisen tarvitsemaa oikeussuojaa hallinnossa²¹⁰.

Hallintolain ensimmäiseen pykälään kirjattu lain tarkoitus ei ole syyttä kirjattu itse lakiin, vaan sen tarkoituksena on ohjata viranomaistoimintaa ja toiminnan arviointia, suunnitelmallisuutta ja kehitettävä toimintaa käytettävissä olevien resurssien varassa²¹¹. Lisäksi lakia tulisi soveltamistilanteissa tulkita lain tarkoituksen mukaisesti²¹². Hallintolakia voidaan pitää yleisesti määrittävänä tekijänä, kun puhutaan hyvän hallinnon ja menettelyihin liittyvän perusturvan vähimmäistasosta hallintoasioiden yhteydessä²¹³. Hyvästä hallinnosta ja oikeusturvasta puhuttaessa viitataan useimmiten perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännökseen²¹⁴.

Hallintolain 2 luku sisältää hyvän hallinnon perusteet, joihin kuuluu:

- hallinnon oikeusperiaatteet (6 §),
- palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus (7 §),
- neuvonta (8 §),
- hyvän kielenkäytön vaatimus (9 §), ja
- viranomaisten yhteistyö (10 §).

Näistä hyvän hallinnon perusteista on noudettavissa erilaisia oikeudellisia periaatteita, jotka ohjaavat, auttavat tulkitsemaan ja joissain tilanteissa myös velvoittavat viranomaista toimimaan tietyllä tapaa. Hallintolain hyvän hallinnon 2 lukuun on kirjattu ne perussäännökset, jotka täydentävät ja asettavat vaatimuksia hallintoasioissa noudatettaville menettelyperiaatteille²¹⁵.

²¹⁰ HE 72/2022 vp, s. 33.

²¹¹ Niemivuo, Kuusikko & Keravuori-Rusanen, 2010, s. 87.

²¹² HE 72/2002 vp, s. 47.

²¹³ Mäenpää, 2008, s. 16.

²¹⁴ HE 72/2002 vp, s. 47.

²¹⁵ HE 72/2002 vp, s. 36.

Hallintolain 31 §:n mukaisesti viranomaisella on selvittämisvelvollisuus asian ratkaisussa. Selvittämisvelvollisuus tarkoittaa yksinkertaisesti asian riittävää ja asianmukaista selvittämistä niin, että viranomaisen on hankkinut kaikki tarpeelliset tiedot ja seikat asian ratkaisua varten. Säännös edellyttää myös suhteellisuusperiaatteen huomioimista, sillä viranomaisen ei tule hankkia enempää selvitystä kuin on tarpeen, mutta toisaalta viranomaisen tulee hankkia kaikki ne tiedot ja selvitykset, jotka ovat tarpeellisia päätöksenteon kannalta ²¹⁶. Vaikka selvittämisvelvollisuudesta päävastuu on viranomaisella, asia ei kuitenkaan ole niin yksiselitteinen. Selvitysvelvollisuus jakautuu asianosaisen ja viranomaisen intressien mukaisesti ja myös sen mukaan, kummalle taholle asian selvittäminen ja tarvittavien tietojen etsiminen on helpompaa ²¹⁷. Esimerkiksi lupa- tai muissa hakemusasioissa asianosaisen intressi kerätä ja selvittää tarvittavat tiedot, on todennäköisesti suurempi, mitä viranomaisella.

3.2.2 Julkisuus ja tietosuoja

Oikeusturvaan ja oikeusturvan takeisiin kuuluu asian käsittelyn julkisuus, mikä on myös perusoikeussäännöksessä mainittuna ja on täten tärkeimpiä oikeusturvan osa-alueita²¹⁸. Julkisuus antaa edellytyksiä yksilön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksille, mutta myös samanaikaisesti vallankäyttäjän sekä muun viranomaistoiminnan valvomiselle ja kritiikin antamiselle²¹⁹. Julkisuusperiaate kuuluu oleellisesti hyvään hallintoon, sillä se takaa jokaiselle mahdollisuuden saada tietoa julkisen vallan käytöstä sekä viranomaisen toiminnasta²²⁰. Julkisuusperiaate takaa myös oikeuden saada tietoa viranomaisen asiakirjoista, mikäli tietoa ei ole erikseen säädetty salassa pidettäväksi tai julkisuutta ei muutoin ole erikseen rajoitettu²²¹.

²¹⁶ Niemivuo, Kuusikko & Keravuori-Rusanen, 2010, s. 277.

²¹⁷ Niemivuo, Kuusikko & Keravuori-Rusanen, 2010, s. 279–280.

²¹⁸ Hallberg, 1999, s. 661.

²¹⁹ Manninen, 1999, s. 413.

²²⁰ Mäenpää, 2011, s. 96.

²²¹ Mäenpää, 2015.

Vuonna 1999 voimaan tulleen viranomaisen julkisuudesta annetun lain (621/1999) peruseriaatteena oli viranomaisen toiminnan avoimuuden lisääminen sekä julkisuusperiaatteen toteuttaminen julkisia tehtäviä hoidettaessa ²²². Osaltaan julkisuusperiaate on lisännyt ennakkollista oikeusturvaa, sillä viranomaistoiminnan julkisuus estää jo ennakoita epäasianmukaista ja lainvastaista menettelyä viranomaistoiminnassa²²³.

Suuri osa Ruokaviraston tiedoista on julkisia, ja Ruokavirasto julkaiseekin Euroopan unionin tukensaajat. Tuensaajan nimeä ei julkaista niissä tapauksissa, joissa Euroopan unionin rahoittamaa tukea on saatu kaikkiaan alle 1250 euroa. Julkaistaviin tietoihin sisältyy tuensaajan nimi, verotuskunta, y-tunnus sekä maataloustukirahastosta ja maaseuturahastosta maksetut tuet ja niiden määrä.²²⁴

Lähtökohtaisesti valvonta-asiakirjat, kuten muutkin viranomaisen asiakirjat, ovat julkisia asiakirjoja. Asiakirja on salainen silloin, jos tiedon julkiseksi antaminen voisi vaarantaa valvonnan toteutumisen tai aiheuttaa muuta vahinkoa asianosaisille²²⁵. Julkisuuslain mukaisesti viranomaisen työssään tuottamat asiakirjat ovat julkisia, ja asiakirjoiksi lasketaan kaikki viranomaisen käsittelemät tai tuottamat asiakirjat, jotka liittyvät viranomaisen tehtävän hoitamiseen. Myös viranomaiselle toimitetut asiakirjat ovat julkisia, poissulkien epäviralliset kannanotot, yksityinen kirjeenvaihto tai massajaetut sanomalehdet tai muu ilmaisjakelu²²⁶. Esimerkiksi viranomaisen tekemiä muistiinpanoja tai sisäistä koulutusmateriaalia sisältävät asiakirjat eivät ole julkisuuslain tarkoittamia asiakirjoja, joihin voitaisiin soveltaa julkisuuslakia.

Viranomaisen asiakirjoja sitoo lailla asetettu julkisuusolettama. Julkisuusolettamasta tehtävät poikkeukset vaativat tuekseen niin ikään laintasoista säännöstä, minkä nojalla

²²² Manninen, 1999, s. 414.

²²³ Mäenpää, 2011, s. 96.

²²⁴ Ruokavirasto, peltotukien hakuopas 2024.

²²⁵ Peltovalvontaohje 2024, s. 24.

²²⁶ Niemivuo, Kuusikko & Keravuori-Rusanen, 2010, s. 183.

poikkeusta voidaan pitää hyväksyttävänä. Poikkeuksille täytyy olla välttämätön syy, joten viranomaiset eivät itse voi nojata pelkästään omaan harkintaansa sen suhteen, millainen poikkeus on hyväksyttävä. Julkisuusolettaman vuoksi kansalaisen ei tarvitse perustella tietopyyntöään asiakirjasta mitenkään, mutta perusteluvollisuuden vuoksi viranomaisen tulee perustella, miksi jokin viranomaisen asiakirja ei olisi julkinen.²²⁷

Tietosuojaa sääntelee kansallisesti tietosuojasta annettu laki (1050/2018), mikä noudattelee Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta 2016/679. Lailla suojataan luonnollisten henkilöiden henkilötietoja ja täsmennetään asetuksen soveltamista kansallisella tasolla. Asetuksen tavoitteena on suojata luonnollisten henkilöiden perusoikeuksia ja perusvapauksia ja erityisesti oikeutta henkilötietojen suojaan. Henkilötiedoista säädetään tarkemmin henkilötietolailla (523/1999), minkä tarkoituksena on suojata henkilötietoja yksityiselämän suojan näkökulmasta. Henkilötietolakia on sovellettava silloin, kun henkilötietoja käsitellään, myös automaattista käsittelyä hyödynnettäessä.

3.2.3 Esteellisyys viranomaistoiminnassa

Viranomaisen puolueettomuutta maataloustukien tarkastusten osalta turvataan myös kansallisen lainsäädännön lisäksi Euroopan unionin varainhoitoasetuksella. Varainhoitoasetuksen 61 artikla käsittelee eturistiriitoja, minkä mukaan tarkastuksiin osallistuvat henkilöt eivät saa osallistua sellaisiin toimiin, joiden myötä saattaa syntyä ristiriita asianosaisen henkilön omien etujen ja unionin etujen välille²²⁸. Varainhoitoasetuksen säätämä ristiriita on laajempi, kuin hallintolain käsitys esteellisyydestä, mikä näkyy siinä, ettei eturistiriitatilanteessa pelkkä itsensä jääväminen riitä, vaan lähimmän esimiehen täytyy ratkaista asia²²⁹.

²²⁷ Mäenpää, 2011, s. 97.

²²⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU; Euratom) 2018/1046.

²²⁹ Peltovalvontaohje 2023, s. 8–9.

Puolueettoman ja riippumattoman käsittelyn voidaan katsoa kuuluvan osaksi perustuslakiin kirjattua oikeusturvapykälää²³⁰. Riippumaton käsittely takaa myös yhdenvertaisen kohtelun, mikä on lisäksi yksi itsenäinen perusoikeus. esteettömyyden vaatimus kuuluu keskeisiin hallinnollisiin oikeusturvan toteutumisen periaatteisiin²³¹. Yhdenvertaisuus katsotaan tavallisesti tulevan loukatuksi silloin, kun yksilöiden välille tehdään sellainen ero, jolle ei ole minkäänlaista perustetta oikeusjärjestyksessä, ja jonka perusteella yksilölle annetaan perusteettomia etuja tai velvoitteita²³².

Näin ollen hyvään hallintoon kuuluu oleellisesti puolueettomuus ja riippumattomuus, mikä voidaan taata puolueettomilla käsittelijöillä ja viranomaisilla. Puolueettomaan asian käsittelyyn sisältyy luontaisesti se, ettei hallinnolle vieraat tavoitteet vaikuta tai määritä päätöksentekoa tai muullakaan tapaa vaikuta asian käsittelyyn, viranomaisen toimintaan tai menettelyyn²³³. Pelkkä puolueettoman toimimisen lupaus ei riitä, vaan viranomaisen on jäävättävä itsensä tullessaan esteelliseksi käsittelemään asiaa. Näin ollen myöskään viranomaisen itsensä katsoma puolueettomuus ei riitä, vaan puolueettomuus tulee näkyä myös ulkopuolisille²³⁴.

Hallintolakiin kirjattujen esteellisyyssäännösten (27 §–30 §) mukaisesti virkamies ei saa osallistua eikä olla läsnä sellaisen asian käsittelyssä, jossa hän on esteellinen. Sama esteellisyyssännös koskee myös monijäsenisten toimielimien jäsentä, muuten asian käsittelyyn osallistuvaa tai tarkastuksen suorittavaa henkilöä. Esteellinen henkilö ei voi osallistua mihinkään asian käsittelyvaiheeseen, eli vireillepanoon, valmisteluun, esittelyyn, päätöksentekoon tai täytäntöönpanoon, mutta sen sijaan esteellinen henkilö voi osallistua tekniseen käsittelyyn, eli esimerkiksi kirjoittaa asiakirjan puhtaaksi²³⁵.

²³⁰ Mäenpää, 2011, s. 154.

²³¹ Niemivuo, Kuusikko & Keravuori-Rusanen, 2010, s. 224.

²³² Hallberg, 1999, s. 652.

²³³ Mäenpää, 2011, s. 154.

²³⁴ Niemivuo, Kuusikko & Keravuori-Rusanen, 2010, s. 225.

²³⁵ Niemivuo, Kuusikko & Keravuori-Rusanen, 2010, s. 227.

Esteellisyys tulee esiin, kun virkamies itse tai hänen läheisensä²³⁶ on asianosaisena ratkaistavassa asiassa, kun virkamies tai hänen läheisensä avustaa tai edustaa asianosaista, jolle ratkaisusta olisi saavutettavissa erityistä hyötyä tai haittaa tai silloin, kun asian ratkaisusta on odotettavissa hyötyä tai haittaa virkamiehelle tai hänen läheiselleen. Esteellisyys tulee käsitellä aina tapauskohtaisesti²³⁷.

Esteellisyys tulee ajankohtaiseksi silloin, kun virkamies on palvelussuhteessa tai asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen henkilöön, jolle asian ratkaisusta on hyötyä tai haittaa, silloin kun asianosainen tai hänen läheisensä on hallituksen tai vastaavan toimielimen jäsenenä, toimitusjohtajana tai vastaavassa asemassa sellaisessa organisaatiossa, mikä on asianosaisena tai joka odottaa hyötyä tai haittaa asian ratkaisusta. Esteellisyys tulee kyseeseen myös silloin, kun virkamies tai hänen läheisensä kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai vastaavaan toimielimeen ja asiassa on kysymys sen toimielimen ohjauksesta tai valvonnasta. Esteellisyys tulee kyseeseen myös silloin, jos virkamiehen puolueettomuus vaarantuu jostain muusta syystä.

Hallintolain 29 §:n mukaisesti esteellisyyttä koskeva kysymys on selvitettävä aikailematta ja yleensä virkamies ratkaisee esteellisyytensä itse. Jos kyse on monijäsenisestä toimielimestä, toimielin päättää jäsenen esteellisyydestä. Esteellisyyttä koskevaan päätökseen ei voi hakea muutosta valittamalla eikä siitä voi hakea oikaisua. Esteellisen virkamiehen tilalle on välittömästi määrättävä esteetön virkamies. Esteellinen virkamies saa kuitenkin ratkaista sellaisen kiireellisen asian, jonka käsittelyyn esteellisyys ei vaikuta.

Euroopan unionin varainhoitoasetuksen 61 artikla²³⁸ vie eturistiriitoja koskevan tulkinnan vielä pidemmälle. Artiklan 1. kohdan mukaisesti unionin alaisuudessa tai

²³⁶ Hallintolaissa läheisellä tarkoitetaan virkamiehen puolisoa, virkamiehen tai puolisonsa lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa, isovanhempaa ja muuten läheistä henkilöä ja tämän puolisoa. Virkamiehen vanhemman sisarusta ja hänen puolisoaan, sisarusten lapsia ja entistä puolisoa. Läheisyys katsotaan kohdistuvan myös vastaaviin puolisukulaisiin.

²³⁷ Niemivuo, Kuusikko & Keravuori-Rusanen, 2010, s. 226.

²³⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta, 2018/1046, artikla 61, 18.7.2018.

unionin rahoittaman toimen alaisuudessa toimivat henkilöt eivät saa ryhtyä sellaisiin toimiin, josta voi mahdollisesti syntyä eturistiriita unionin ja kyseessä olevan henkilön omien etujen välille. Henkilön on myös omalla toiminnallaan estettävä eturistiriitojen syntyminen mahdollisuuksiensa mukaisesti sekä puututtava sellaisiin tilanteisiin, jotka voidaan tulkita puolueettomasti eturistiriitatilanteina.

61 artiklan 2. kohdan mukaisesti henkilön ja unionin etujen välinen ristiriita on mahdollinen, tulee henkilön lähimmän esimiehen ratkaista asia. Tämän myötä voisi ajatella sekä unionin että yksittäisen tuenhakijan aseman olevan turvattu, sillä puolueeton henkilö tekee lopullisen ratkaisun käsittelijän esteellisyydestä. Mikäli esihenkilö ratkaisee asian ristiriidaksi, on asianosaisen luovuttava kaikista tehtävistään, jotka liittyvät kyseiseen ristiriitaan. Eturistiriitatilanteita on tarkennettu kohdalla 3, minkä mukaan eturistiriita on olemassa, kun toimijan tehtävien hoitaminen vaarantuu perhesiteiden, poliittisen yhteenkuuluvuuden tai taloudellisten tai muiden henkilökohtaisten etujen vuoksi. Maataloustukien valvonnassa esteellisyyssäännökset ovat viety hieman pidemmälle kuin kansallisessa säädöksessä, joten viljelijän oikeusturva sekä unionin oma etu on otettu huomioon.

3.2.4 Tietosuoja ja luottamuksellisuus

Maa- ja metsätalousministeriöllä, Ruokavirastolla ja muilla toimivaltaisilla viranomaisilla on oikeus saada valtion ja kunnan viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta tahoilta salassapitosäännösten estämättä kaikki sellainen tieto tuenhakijaa tai tuensaajaa koskien, millä on tai voi olla merkitystä tukihakemuksen käsittelemiseksi²³⁹. Suorittavalla viranomaisella, toimielimellä ja vastaavalla henkilöllä on oikeus saada kulutta tarvittavat välttämättömät tiedot, jotka liittyvät toimijan tehtävän kokonaisvaltaiseen hoitamiseen.

²³⁹ HE 165/2022, s. 86.

Lisäksi Maa- ja metsätalousministeriö sekä Ruokavirasto saavat salassapitosäännösten estämättä välittää Euroopan unionin toimielimille muutoin salassa pidettävän tiedon, joka on tarpeen valvottaessa Euroopan unionin lainsäädännön noudattamista ja sen toteutumista. Viljelijän tietosuojaa²⁴⁰ otetaan huomioon valvontaa suorittaessa lakiin kirjatun perusteella. Esimerkiksi paikallista tilatarkastusta suorittaessa valvontaa suorittavan viranomaisen tulee huomioida, ettei tule tallentaneeksi mitään sellaista materiaalia, mikä voi rikkoa henkilöiden suojaa, yksityiselämän suojaa tai muuta säädettyä yksilönsuojaa²⁴¹.

Valvontaa suorittavan viranomaisen on dokumentoitava kaikki havaintonsa niin, että ne voidaan helposti jäljittää. Kaikki valvontakäynniltä kerättävät tiedot tallennetaan ja erityisesti hyvin on tallennettava ne tiedot, joilla on vaikutusta seuraamuksiin. Tukisovellus, johon tiedot tallennetaan, laskee kaikkien tallennettujen havaintojen perusteella valvonnan lopputuloksen eli mahdolliset seuraamukset. Tarkastava viranomainen voi joissain tapauksissa tehdä muutoksia Tukisovelluksen laskennan lopputulokseen, jolloin muutos on perusteltava huolellisesti.²⁴²

3.3 Viljelijän muutoksenhakuoikeudet

Muutoksenhakuoikeudet kuuluvat jälkikäteisiin oikeusturvatakeisiin. Muutoksenhaku merkitsee käytännössä tietyllä laajuudella asian uudelleen käsittelyä²⁴³. Maataloustukia koskevassa muutoksenhaussa hallintotuomioistuimissa noudatetaan hallintoprosessilakia, eli lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019)²⁴⁴. Hallintolainkäyttölaista siirryttäessä hallintoasioiden oikeudenkäyntilakiin tarkoituksena

²⁴⁰ Andersson, 2024, s. 87. Tietosuojalla tarkoitetaan tietojen käsittelyn laillisia edellytyksiä ja sellaista toimintaa, mikä kunnioittaa yksilön perusoikeuksia ja yksityiselämää. Tietosuojan takaamiseksi tarvitaan erilaisia tietoturvaa tukevia toimenpiteitä, joten perustuslain perusoikeus yksityiselämän suojasta ja henkilötietojen suojasta tarvitsee tietoturvaa toteutuakseen.

²⁴¹ Peltovalvontaohje 2023, s. 14.

²⁴² Peltovalvontaohje 2023, s. 14.

²⁴³ HE 29/2018 vp, s. 10.

²⁴⁴ HE 220/2020, s. 21.

oli selkeyttää ja täsmällistää lakitekstiä²⁴⁵. Merkittävin muutos lakimuutoksessa oli korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmä sekä osaltaan myös hallintoviranomaisen selvitysvelvollisuuden korostaminen asian käsittelemisessä²⁴⁶.

Aikaisemmin viranomaisella ei ollut valitusoikeutta asiaan, joissa viranomainen oli osallisena. Hallinto-oikeuden ei tarvinnut lain nojalla tutkia viranomaisen hallinto-oikeudelle tekemää valitusta²⁴⁷. Hallintoprosessilain käyttöönotossa myös valituksen kohteena olevan päätöksen tehneellä viranomaisella on oikeus tehdä valitus asiasta ja saada se käsiteltyksi tuomioistuimessa²⁴⁸. Toisaalta tämä voidaan nähdä asian käsittelyn kannalta ongelmallisena, sillä viranomainen voidaan muodollisesti nähdä olevan asianomaista vastassa kyseisessä asiassa²⁴⁹, vaikka se ei ole hyvän hallinnon periaatteiden mukaista. Viranomaisen kuuluu lähtökohtaisesti olla vain asianomaisen asiaa hoitava taho ja toteuttaa julkisen vallan käyttöä sen edellyttämällä tavalla.

Lähtökohtaisesti viljelijän muutoksenhakuoikeudet ovat rajatut, sillä oikaisuvaatimus tehdään ensin ELY-keskukselle ja siitä edelleen Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen, minkä jälkeen viljelijä voi valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mikäli saa valitusluvan²⁵⁰. Maataloustukien käsittelyssä poikkeuksena on tuen takaisinperintää koskevat tapaukset, joiden hallinto-oikeuden päätöksestä ei tarvitse erillistä valituslupaa, jotta asia voidaan käsitellä korkeimmassa hallinto-oikeudessa²⁵¹.

²⁴⁵ HE 220/2020, s. 7.

²⁴⁶ HE 29/2018 vp, s. 1.

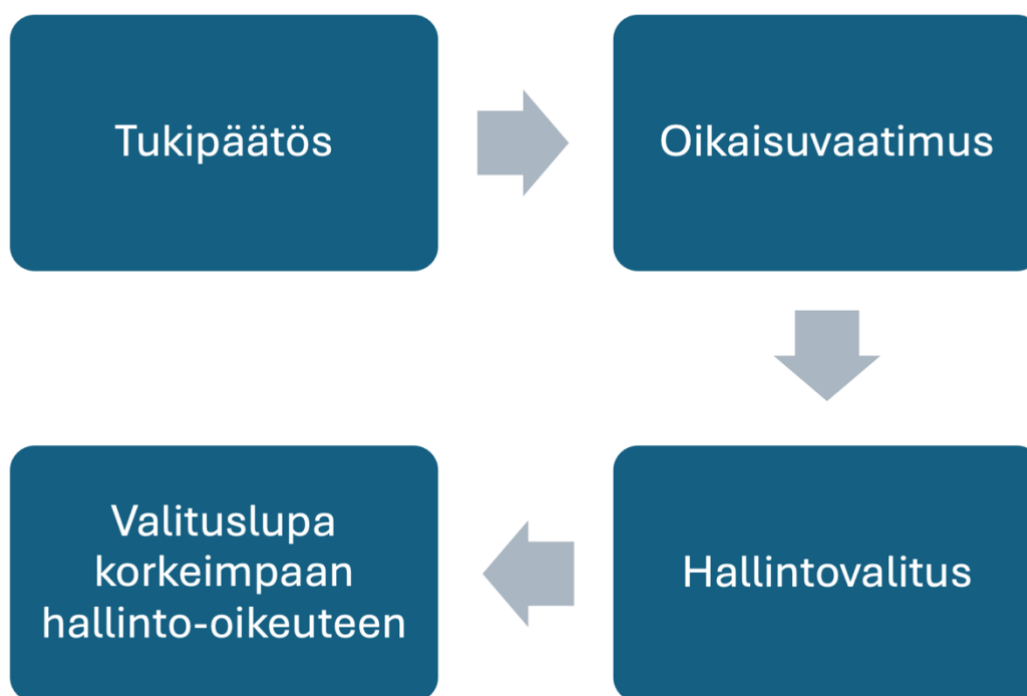
²⁴⁷ Hämeenlinnan HaO, 29.1.2020, 20/0071/1. Päätös, josta viranomainen oli valittanut, ei koskenut sitä viranomaista, eikä viranomaisen välitöntä etua, velvollisuutta tai oikeutta.

²⁴⁸ HE 29/2018 vp, s. 1.

²⁴⁹ PeVL 50/2018 vp.

²⁵⁰ PeVL, 50/2018 vp. Korkein hallinto-oikeus voi antaa valitusluvan, mikäli seuraavia perusteita voidaan soveltaa tapaukseen: lain soveltamisen kannalta on tärkeää saada yhtenäistä oikeuskäytäntöä ja saada korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu asiaan, asiassa on tapahtunut virhe, jonka vuoksi on oleellista käsitellä asia myös korkeimmassa hallinto-oikeudessa tai valitusluvan saamiseen on jokin painava syy.

²⁵¹ HE 220/2020, s. 22.



Kuvio 1. Viljelijän muutoksenhakumahdollisuudet.

Maaseutuelinkeinojen valituslautakunnat päätettiin lakkauttaa 1.9.2014 alkaen, minkä jälkeen maataloudellista asiantuntemusta vaativat muutoksenhaut maatilatalouteen liittyvistä tuista keskitettiin käsiteltäväksi Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen. Pohjois-Suomen hallinto-oikeuteen keskitettiin ne tukiasioiden muutoksenhaut, jotka käsittelevät porotaloutta ja luontaiselinkeinoja. Muissa hallinto-oikeuksissa käsitellään edelleen muutoksenhakuja, jotka liittyvät metsästyksen, kalastukseen, kasvinterveyteen sekä Metsähallituksen toimivaltaan liittyviin asioihin.²⁵²

Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK nosti maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan lakkauttamisessa huolensa viljelijöiden ja muiden

²⁵² MMM, 2013, Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta lakkautetaan; HE 121/2013 vp, s. 30. Keskittämällä pystytään turvaamaan hallinto-oikeuden laaja erityisasiantuntemus maaseutuelinkeinoasioissa; MmVM 17/2013 vp. Maatalouselinkeinoasiat muodostavat sellaisen kokonaisuuden, jonka osalta keskittäminen on tarkoituksenmukaista ja tarpeellista moniulotteisen erityisosaamisen asiantuntijuuden säilyttämiseksi.

maaseutuyrittäjien oikeusturvan suojaamiseen²⁵³. Toisaalta tuenhakijan näkökulmasta maaseutuelinkeinojen valituslautakunta saattoi näyttäytyä kiinteänä osana maataloushallintoa, eikä riippumattomana lainkäyttöelimenä²⁵⁴. Korkeimman hallinto-oikeuden kannan mukaisesti keskittämällä turvattiin oikeuskäytännön yhdenmukaisuus ja asiantuntemuksen säilyttäminen²⁵⁵. Muutoksen tavoitteena olikin yhdenmukaistaa tukiasioiden muutoksenhakukäsittely²⁵⁶.

Hallintolain mukaisesti oikaisua saa vaatia henkilö, johon valitettava päätös on kohdistunut. Oikaisua voi vaatia myös sellainen henkilö, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös vaikuttaa välittömästi. Näin ollen valitusoikeus on sillä, jolle on siirretty jokin velvollisuus, rajoitus tai kielto, tai jonka hakemus on hylätty, tai, jonka johonkin etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen annettu päätös vaikuttaa välittömästi, vaikkei päätöstä ole kohdistettu suoraan tälle taholle²⁵⁷. Hallintolain mukaisesti oikaisuvaatimus on jätettävä 30 päivän kuluessa valitettavan päätöksen tiedoksisaannista sekä se on tehtävä kirjallisesti. Oikaisuvaatimusta ei tutkita, mikäli sitä ei ole tehty määräajana puitteissa. Oikaisuvaatimuksen käsittelevä viranomainen voi joko muuttaa hallintopäätöstä, kumota sen tai hylätä oikaisuvaatimuksen.

Hallintolain 49 b §:n mukaan sellaisessa asiassa, josta on laissa säädetty oikaisuvaatimusoikeus, ei voida hakea muutosta valittamalla. Hyvään hallintoon kuuluvan perusteluvollisuuden katsotaan sisältävän myös velvollisuuden ilmoittaa muutoksenhakumahdollisuuksista²⁵⁸. Tällöin päätöksen, johon voi muutosta hakea, yhteydessä viranomaisen tulisi kertoa muutoksenhakumahdollisuudesta sekä siitä, miten muutosta tulee hakea.

²⁵³ OM, 2007, s. 7.

²⁵⁴ MMM työryhmämietintö, 2013:3, s. 45.

²⁵⁵ OM, 2007, s. 8.

²⁵⁶ MMM työryhmämietintö, 2013:3, s. 45.

²⁵⁷ Niemivuo, Kuusikko & Keravuori-Rusanen, 2010, s. 150.

²⁵⁸ Mäenpää, 2008, s. 11.

Käsitteellisesti oikeusturva liitetään hallinnollisesta päätöksestä tehtävään muutoksenhakuun. Asianosaisen ajatellaan saavan oikeusturvaa, kun hallintopäätökset ovat muutokelpoisia lainkäyttöelimissä.²⁵⁹ Asianosaisen mahdollisuus saada asiansa käsiteltäväksi tuomioistuimeen tai lainkäyttöelimeen on Suomessa hyvin toteutettu²⁶⁰ ja Suomen perustuslain 21 § käsittelee oikeusturvaa perusoikeutena. Menettelyllisiä perusoikeuksia säännöksessä on mainittuna neljä, joista kaksi kohdistuu välittömästi hallintotoimintaan: oikeus asianmukaiseen käsittelyyn sekä oikeus hyvään hallintoon. Kaksi muuta menettelyllistä perusoikeutta kohdistuvat välillisesti hallintotoimintaa: oikeus hakea muutosta ja oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.²⁶¹

Nykyisen järjestelmän tarkoituksena on suunnata oikeusturvaodotukset hallinnolliseen päätöksentekoon, mikä hyvän hallinnon periaatteiden sekä keskeisten menettelyllisten oikeusturvatakeiden myötä muodostaa ennakkollista oikeusturvaa²⁶². Oikeusturva jaetaan ennakkolliseen ja jälkikäteiseen oikeusturvaan, joista ennakkollinen eli preventiivinen oikeusturva käsittää asian käsittelyyn ja viranomaisen toimintaan sekä hyvän hallinnon periaatteisiin, joita noudattamalla voidaan ennakkollisesti taata yksilön oikeusturvan toteutuminen käsillä olevassa asiassa. Jälkikäteisellä oikeusturvalla tarkoitetaan niitä keinoja, joita voidaan käyttää syntyneen päätöksen jälkeen: päätöksen korjaaminen, oikaiseminen, muuttaminen ja kumoaminen.²⁶³

Tiettyjen Euroopan unionin ja kansallisten maatalouden tukien toimeenpanosta annetun lain 54 § käsittelee muutoksenhakua. Pykälän 1 momentin mukaisesti kunnan viranomaisen päätökseen voi vaatia oikaisua toimivaltaiselta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta. Ruokaviraston ja ELY-keskuksen antamasta hallintopäätöksestä voi hakea oikaisua valittamalla Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen. Oikaisuvaatimuksesta

²⁵⁹ Halila, 2006, s. 9.

²⁶⁰ Hallberg, 1999, s. 660.

²⁶¹ Mäenpää, 2011, s. 1.

²⁶² Halila, 2006, s. 10.

²⁶³ Mäenpää, 2019.

säädetään hallintolaissa. Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen määrätään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

3.4 Oikeusperiaatteet valvontakäytännössä

Yleisiä oikeusperiaatteita ei varsinaisesti ole tunnustettu kirjallisessa muodossa esimerkiksi sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta tai Euroopan unionin perusoikeuskirjassa. Oikeusperiaatteet ovat tukena kirjoitetulle lainsäädännölle²⁶⁴. Yleiset oikeusperiaatteet ovat niin sanottua kirjoittamatonta oikeutta, jotka ovat muovautuneet Euroopan unionin ydinarvoista ja päämääristä. Euroopan unionin jäsenvaltioiden yhteisiä arvoja on muun muassa ihmisarvon kunnioitus, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio sekä kaikkien ihmisoikeuksien kunnioittaminen²⁶⁵. Yleisiä oikeusperiaatteita voidaan hyödyntää oikeustulkinnassa poistamaan tulkinta-aukkoja.²⁶⁶ Itsessään oikeusperiaatteet eivät ole oikeuksien tai velvollisuuksien perusteena, mutta niiden merkitys korostuu tulkittaessa säädettyä lainsäädäntöä²⁶⁷.

Oikeusperiaatteet ovat muovautuneet vuosien saatossa Euroopan unionin tuomioistuinten ratkaisuksista ja yleisesti periaatteet ovat jalostuneet oikeuskäytännössä. Oikeuskäytännöstä ovat myös tunnustetut perusoikeudet saaneet alkunsa.²⁶⁸ Oikeusperiaatteiden tulkinta ja käyttö on sikäli helppoa, sillä ne edustavat unionin arvoja, jolloin ne linkittyvät unionin toiminnan tavoitteisiin. Unionin oikeusperiaatteita voidaan pitää jopa perustuslain veroisina oikeuslähteinä, ja niillä on tulkintavaikutuksia kansalliseen oikeuteen²⁶⁹.

Oikeusturvaan liitännäisinä periaatteina tärkeimpiä oikeusperiaatteita ovat muun muassa oikeusvaltioperiaate ja laillisuusperiaate, oikeusvarmuus, luottamuksensuoja ja

²⁶⁴ Koivuluoma ja muut, 2020, s. 170.

²⁶⁵ Mäenpää, 2023, s. 141.

²⁶⁶ Walkila, 2016.

²⁶⁷ Mäenpää, 2023, s. 129.

²⁶⁸ Bux, Maciejewski & Euroopan parlamentti, Euroopan unionin oikeuden lähteet ja soveltamisala.

²⁶⁹ Mäenpää, 2011b, s. 255–256.

yhdenvertaisuusperiaate. Näillä periaatteilla turvataan yhdenvertainen kohtelu kansalaisten välillä lain edessä, riippumattomat ja puolueettomat tuomioistuimet, yleinen luottamus hallinnollisiin toimiin sekä yksilön oikeudet ja niiden toteutuminen tilanteessa, jossa oikeuksia on jo loukattu. Lainalaisuusperiaatteen mukaisesti sellaisen toimivallan perustan, joka asettaa velvoitteita tai tuo etuja yksilölle, on oltava säädetty laissa²⁷⁰.

Oikeusvarmuuden periaate tarkoittaa käytännössä sitä, että yksilön on mahdollista tietää seuraamuksensa ennakkolisesti, mikäli rikkoo lainsäädäntöä jollain tapaa. Yksilöille on oltava selvää, mitä erinäiset lainsäädännölliset velvoitteet tarkoittavat ja miten niitä sovelletaan käytäntöön. Oikeusvarmuudella ylläpidetään yhdenmukaista lainkäyttöä, jolloin yksilön on yksinkertaista olettaa ja tietää, millaisia toimia seuraa erinäisistä rikkomuksista tai muista toimista. Oikeusvarmuus liittyy vahvasti luottamuksensuojaan, eikä niitä ole syytä erottaa toisistaan, sillä oikeusvarmuus liittyyne enemmän normien sääntelyyn, kun taas luottamuksensuojaperiaate enemmän hallinnolliseen sääntelyyn ja yksittäisten hallintopäätösten arviointiin ja muodostamiseen.²⁷¹

Yhdenvertaisuusperiaate liittyy syrjintäkieltoon, ja sen perusajatuksena viranomaistoiminnassa onkin samanlainen kohtelu samanlaisissa tapauksissa, eli jokainen yksilö on yhdenvertainen lain edessä. Tämä on suoraan noudettavissa perustuslain 6 §:stä. Viranomaisen toiminnan tulee yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti olla myös johdonmukaista sekä viranomaisen on joissain määrin sidottu käyttämään omia tulkintalinjoja ja muita omia käytäntöjä asian menettelyssä.²⁷² Yhdenvertaisuusperiaatteella on vahva yhteys mielivallan kieltoon²⁷³, sillä yhdenvertaisen kohtelun turvaamisella estetään mahdollisuus mielivaltaiselle kohtelulle, päätöksenteolle ja menettelylle.

²⁷⁰ Niemivuo, Kuusikko & Keravuori-Rusanen, 2010, s. 124.

²⁷¹ Mäenpää, 2011b, s. 275–279.

²⁷² Mäenpää, 2011b, s. 262–263.

²⁷³ Niemivuo, Kuusikko & Keravuori-Rusanen, 2010, s. 127.

Hallintolain 6 § sisältää vaatimuksen tasapuolisesta kohtelusta, mikä liittyy yhdenvertaisuusperiaatteen noudattamiseen. Tasapuolinen kohtelu sitoo viranomaisen kohtelemaan henkilöitä samalla tavalla, riippumatta henkilön sukupuolesta, iästä, alkuperästä, kielestä, uskonnosta, terveydentilasta, vammaisuudesta tai muusta tällaiseen verrattavaan henkilöön liittyvään syyhyn²⁷⁴. Periaate edellyttää niin ikään johdonmukaisuutta päätöksentekoon ja kohteluun, joten samanlaisia asioita käsiteltäessä on usein noudatettava samanlaista menettelyä ja ratkaisulinjaa²⁷⁵. Yhdenvertaisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon noudattaminen eivät kuitenkaan estä niin kutsuttua positiivista erityiskohtelua²⁷⁶, minkä tarkoituksena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen²⁷⁷. Yhdenvertaisuuden periaate vahvistaa myös viranomaisen perusteluvollisuuden tärkeyttä, sillä mikäli ajankohtainen oikeudellinen kanta tiettyyn asiaan muuttuu aikaisemmasta poiketen, on viranomaisen perusteltava muutos erityisen tarkasti²⁷⁸.

Luottamuksensuojaperiaate tarkoittaa viranomaisen toimimista niin, kuin viranomaisen voidaan perustellusti odottaa toimivan, muun muassa aikaisemman toiminnan perusteella²⁷⁹. Luottamuksensuojaperiaatteen mukaisesti viranomaisen toimintaan voidaan luottaa niin, ettei viranomaisen voi ilman lain nojalla saatua toimivaltaa toimia²⁸⁰. Luottamuksensuojaperiaatteeseen kuuluu neljä edellytystä, mitkä ovat ajallinen ulottuvuus²⁸¹, odotusten legitiimiys, yksityisen toimijan vilpittömän mielen ja

²⁷⁴ Hautamäki, 2004, s. 76.

²⁷⁵ Mäenpää, 2015.

²⁷⁶ Niemivuo, Kuusikko & Keravuori-Rusanen, 2010, s. 126.

²⁷⁷ Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Positiivinen erityiskohtelu. Positiivisesta erityiskohtelusta säädetään yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 9 §:ssä, ja positiivisen erityiskohtelun perustarkoituksena on saavuttaa tosiasiallinen tasa-arvo kaikkien ryhmien välille. Positiivinen erityiskohtelu tarkoittaa jonkin ryhmän erityistarpeiden huomioimista niin, että ryhmällä on tasavertaiset mahdollisuudet muihin nähdessä.

²⁷⁸ Niemivuo, Kuusikko & Keravuori-Rusanen, 2010, s. 128.

²⁷⁹ Mäenpää, 2011b, s. 280.

²⁸⁰ Mäenpää, 2015.

²⁸¹ Mäenpään (2011b) mukaan ajallisella ulottuvuudella tarkoitetaan sitä, että yksityisen odotukset viranomaistoimintaa kohtaan ovat syntyneet ennen viranomaisen uutta toimea.

viranomaistoimen luonteinen kriteeri²⁸².²⁸³ Luottamuksensuojaperiaate on sisällytetty hallintolain 6 §:ään niin, että viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella kansalaiselle muodostuneita oikeutettuja odotuksia. Luottamuksensuoja perusta on siinä, että yksityisen tulisi voida luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen, kuten myös viranomaisen tekemän hallintopäätöksen pysyvyyteen²⁸⁴.

Oikeusvaltioperiaate ja laillisuusperiaate linkittyvät vahvasti samaksi periaatteeksi, sillä kumpikin liittyy lainmukaisuuden noudattamisena, kuten viranomaisten toiminnan perustumisena lakiin ja viranomaisen puolueettomana ja riippumattomana toimintana. Lainalaisuusperiaate velvoittaa viranomaiset toimimaan lain mukaisesti, jolloin viranomaisten tehtäväksi muodostuu eduskunnan säätämien lakien toteuttaminen²⁸⁵. Oikeusvaltioperiaate on juurtunut niin syvälle yhteiskuntaamme, että viimeisimpinä vuosikymmeninä se on muodostunut itsestäänselvyydeksi Suomessa²⁸⁶. Laillisuusperiaatteeseen sisältyy niin yleinen lainalaisuus ja lain noudattaminen, oikeusturva harkintavallan väärinkäytön kieltä kuin myös normihierarkia, joten laillisuuden periaate muodostaa raamit toimivalle oikeusvaltiolle ja yhteiskunnalle, jossa kansalaisten oikeudet on turvattu ja viranomaisen toimintaa valvotaan ja tarkastellaan²⁸⁷. Oikeusvaltioperiaate on edellytys hyvin toimivalle yhteiskunnalle²⁸⁸.

Nämä kaikki periaatteet kytkeytyvät toisiinsa ja muodostavat yhdessä hyvän hallinnon periaatteen, minkä tarkoituksena on toimia yksilön oikeuksien turvana viranomaisten toimien suhteen. Hyvän hallinnon periaatetta noudattaessa säntillisesti voidaan luottaa yhteiskunnan toimivan.

²⁸² Mäenpään (2011b) mukaan kaikki viranomaistoimet eivät ole niin pysyviä tai tehokkaita toimia, jotta ne saisivat aikaan periaatteeseen sovellettavaa pysyvyyttä. Esimerkiksi tilanteessa, jossa viranomainen käyttää harkintavaltaansa, ei saada aikaiseksi niin pysyvää asemaa, jotta sen perusteella joku muu taho voisi perustella valitustaan.

²⁸³ Mäenpää, 2011b, s. 280–283.

²⁸⁴ Hautamäki, 2004, s. 79–80.

²⁸⁵ Mäenpää, 2023, s. 82.

²⁸⁶ Korkein hallinto-oikeus, 2019, s. 46.

²⁸⁷ Mäenpää, 2011b, s. 259–261.

²⁸⁸ Korkein hallinto-oikeus, 2019, s. 48.

3.5 Hallintolakiin sisällytetyt periaatteet

Hallinto-oikeudelliset periaatteet ovat vaikuttaneet Suomessa pitkään, ja niistä on muodostunut tärkeä peruspilari suomalaiselle hallinnolle. Karkeasti hallinto-oikeudelliset periaatteet voidaan jakaa kolmeen ryhmään; organisaatio-oikeudellisiin periaatteisiin, menettelyllisiin periaatteisiin sekä hallintotoimintaa ja hallintoharkintaa ohjaaviin periaatteisiin.

Hallintotoimintaa ja -harkintaa ohjaavia periaatteita ovat muun muassa hallinnon lainalaisuuden periaate, yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate, luottamuksensuojanperiaate ja palveluperiaate²⁸⁹. Näistä periaatteista monet ovat muotoutuneet myös EU-oikeuteen vakiintuneiksi periaatteiksi.

Osa hallinto-oikeudellisista periaatteista on niin ikään johdettavissa perustuslaista. Perustuslakiin pohjautuvia hallintotoimintaa ohjaavia arvoja ja periaatteita ovat muun muassa laillisuus, ihmisoikeusmyönteisyys, kansanvaltaisuus, tasa-arvoisuus, julkisuus, avoimuus, puolueettomuus, vastuullisuus, hyvä hallinto sekä oikeusturva²⁹⁰.

Alun perin periaatteiden on ajateltu asettavan rajoja viranomaisen harkintavallan käytölle, minkä vuoksi näiden periaatteiden laiminlyöntiä on luonnehdittu harkintavallan väärinkäytöksi. Nykyisin hallinto-oikeudellisten ohjaavien periaatteiden katsotaan koskevan hallintotoimintaa yleisellä tasolla, eikä niiden merkitys rajoitu pelkästään varsinaiseen hallinnolliseen päätöksentekoon.²⁹¹

Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaan viranomaisen tulee käyttää yleistä toimivaltaansa vain siihen toimeen ja tarkoitukseen, mihin viranomaiselle on lain

²⁸⁹ Niemivuo, Kuusikko & Keravuori-Rusanen, 2010, s. 120.

²⁹⁰ Mäenpää, 2023, s. 142.

²⁹¹ Niemivuo, Kuusikko & Keravuori-Rusanen, 2010, s. 120–121.

mukaan annettu valtuus, eikä näin ollen viranomaisen voi edistää virassaan muita tarkoitusperiä, kuin niitä, jotka kuuluvat viranomaisen tehtäväpiiriin²⁹².

Objektiviteettiperiaatteen mukaisesti virkamiehen on oltava työssään puolueeton, ja sen keskeinen asiasisältö on siinä, ettei hallintotoimet saa pohjautua muuhun, kuin hallinnolle tyypillisiin perusteisiin. Virkamiehen tulee käyttäytyä asiakasta kohtaan asiallisesti. Yleisesti virkamiehen puolueettomuutta vaarantaviksi tekijöiksi ajatellaan lähipiirin suosinta virkatoimissa, oman edun tavoittelu tai muiden julkisyhteisöjen etujen tavoittelu.²⁹³

Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti viranomaisen toimet tulee olla oikeassa suhteessa toimella tavoiteltuun päämäärään nähden, eli suhteellisuusperiaatteella ohjataan viranomaisen harkintavaltaa ja erityisesti estetään mielivallan käyttöä²⁹⁴. Esimerkiksi lisäselvityksen antaminen tulisi tapahtua niin viranomaiselle kuin myös asianosaiselle vähiten vaivaa ja kustannuksia tuottavalla tavalla²⁹⁵.

Luottamuksensuojaperiaate tarkoittaa lähtökohtaisesti sitä, että yksilön suoja julkista valtaa vastaan on turvattu²⁹⁶. Laintasoisena luottamuksensuojaperiaate merkitsee yksityisen kykyä luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä osaltaan myös rajoittaa viranomaispäätösten peruuttamista ja muuttamista yksilölle haitalliseen suuntaan²⁹⁷. Luottamuksensuojaperiaatteen piiriin ei kuitenkaan kuulu yksityisen osapuolen tahallinen lainvastainen menettely, yksilön itsensä antamat virheelliset tiedot tai sellainen tilanne, jossa oikeustilan muutos asiassa on ollut ennakoitavissa²⁹⁸. Luottamuksensuojan ydinasiana on se, millaisin edellytyksin yksityinen taho luottaa julkisen vallan tekemän päätöksen pysyvyyteen ja miten asiassa

²⁹² Niemivuo, Kuusikko & Keravuori-Rusanen, 2010, s. 129.

²⁹³ Niemivuo, Kuusikko & Keravuori-Rusanen, 2010, s. 129–130.

²⁹⁴ Niemivuo, Kuusikko & Keravuori-Rusanen, 2010, s. 130.

²⁹⁵ HE 72/2002 vp, s. 60.

²⁹⁶ Niemivuo, Kuusikko & Keravuori-Rusanen, 2010, s. 130.

²⁹⁷ HE 72/2002 vp, s. 60.

²⁹⁸ Niemivuo, Kuusikko & Keravuori-Rusanen, 2010, s. 132.

huomioidaan odottamattomat muutokset viranomaisen toiminnassa ²⁹⁹. Luottamuksensuojaperiaatteen soveltaminen on tapauskohtaista ja se perustuu tapauskohtaiseen harkintaan, jossa punnitaan yksilön luottamusta ja julkista etua³⁰⁰.

Hyvään hallintoon, johon hallintolaki pyrkii, kuuluu kaikkien muiden edellä mainittujen periaatteiden lisäksi palveluperiaate. Palveluperiaate edellyttää viranomaiselta tehokkuutta ja tarkoituksenmukaisuutta, joita pidetään asiakaslähtöisen hallinnon peruspilareina. Palveluperiaate velvoittaa viranomaista, ei yksityistä tahoja. ³⁰¹ Palveluperiaatteen tarkoituksena on tarjota asianmukaista palvelua hallinnossa asioivalle ja palveluperiaatteen myötä viranomainen voi toimittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Tässä yhteydessä tuloksellisuus tarkoittaa nopeutta, joustavuutta, yksinkertaisuutta sekä edullisuutta niin viranomaistahon kuin yksityisen tahon näkökulmasta. ³⁰²

Hyvän hallinnon mukaan viranomaisella on neuvontavelvollisuus. Neuvontavelvollisuuteen on ajateltu sisältyvän myös velvollisuus vastata viranomaiselle kohdistettuihin asiallisiin ja tarpeeksi yksilöityihin kyselyihin³⁰³. Hallintolain 9 §:n toisen momentin mukaisesti viranomaisen on pyrittävä neuvomaan asiakkaansa oikeaan toimivaltaiseen viranomaiseen, jos kysytty asia ei kuulu viranomaisen omaan toimialaan. Viranomaisen neuvontavelvollisuuteen kuuluu lähtökohtaisesti tieto siitä, miten asia pannaan vireille tai mitä asiakirjoja asian vireille saamiseen vaaditaan, mutta viranomaisen vastuulle ei kuulu mahdollisten lomakkeiden täyttäminen tai asiakirjojen laatiminen; mikään ei toisaalta estä viranomaista antamasta parempaa palvelua³⁰⁴. Neuvontaan ei myöskään kuulu arviointi siitä, miten yksittäiset hakemukset tulevat menestymään, ja neuvonnassa on oleellista huomioida myös asiakkaiden

²⁹⁹ HE 72/2002 vp, s. 60.

³⁰⁰ HE 72/2002 vp, s. 61.

³⁰¹ Niemivuo, Kuusikko & Keravuori-Rusanen, 2010, s 133–135.

³⁰² HE 72/2002 vp, s. 61–62.

³⁰³ Niemivuo, Kuusikko & Keravuori-Rusanen, 2010, s 136.

³⁰⁴ Niemivuo, Kuusikko & Keravuori-Rusanen, 2010, s 137.

yhdenvertainen ja tasapuolinen kohtelu³⁰⁵. Neuvonta on maksutonta³⁰⁶, ja hyvään hallintoon kuuluen, neuvontaa tulisi saada ilman kohtuuttomia kustannuksia³⁰⁷.

Viranomaisen käyttämän kielen on oltava asiallista, selkeää sekä ymmärrettävää, eli viranomaiselta edellytetään hyvää kielenkäyttöä³⁰⁸. Viranomaisen kielenkäytöllä ja tavalla ilmaista asiat on katsottu olevan yhteys perustuslain 21 §:n hyvän hallinnon takeiden toteutumiseen. Lakiin kirjatun kielenkäytön vaatimukseen kuuluu sellainen tapa, jolla voidaan olettaa asiakkaan ymmärtävän yksiselitteisesti asian merkityssisältö sekä samanaikaisesti saavan siitä tarpeeksi tietoa asian laatuun nähden.³⁰⁹

Viranomaisten yhteistyö hyvän hallinnon perusteena takaa sen, että hallinto toimii tehokkaasti ja se nopeuttaa ja yksinkertaistaa asioiden käsittelyä, sillä välttämättä samassa asiassa ei ole tarvetta kääntyä eri viranomaisen puoleen³¹⁰. Viranomaisten välinen yhteistyö tehostaa hallintoa, sillä se vähentää käsittelyn viivettä³¹¹. Asian, jossa viranomaisapua annetaan, tulee olla hallintotehtävän hoitamista varten, avun täytyy kuulua apua antavan viranomaisen toimialaan sekä pyynnön on oltava oikeasuhtainen kysyttävän asian laatuun nähden³¹². On kuitenkin huomioitavaa, ettei yhteistyövelvoitteella ole varsinaista yhteyttä viranomaisten tietojenantovelvollisuuteen, sillä yhteistyön tarkoituksena on sujuvoittaa viranomaisten työskentelyä omilla toimivaltuuksillaan omissa hallinnollisissa tehtävissään salassapitosäännökset huomioiden³¹³.

³⁰⁵ HE 72/2002 vp, s. 63.

³⁰⁶ Niemivuo, Kuusikko & Keravuori-Rusanen, 2010, s 139.

³⁰⁷ HaVM 29/2002 vp, s. 8.

³⁰⁸ Niemivuo, Kuusikko & Keravuori-Rusanen, 2010, s. 141.

³⁰⁹ HE 72/2002 vp, s. 64.

³¹⁰ Niemivuo, Kuusikko & Keravuori-Rusanen, 2010, s 144.

³¹¹ HE 72/2002 vp, s. 65.

³¹² Niemivuo, Kuusikko & Keravuori-Rusanen, 2010, s. 144–145.

³¹³ HE 72/2002 vp, s. 67.

4 Johtopäätökset

Tutkielman tarkoituksena oli tarkastella viljelijän oikeusturvaa Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan mukaisten maataloustukien valvontamenettelyssä. Valvontamenettelyn kartoittamisen jälkeen edettiin oikeusturvan teoriaan ja maataloustukien valvontaan vaikuttavista ja valvonnassa huomioitaviin oikeusturvan lähteisiin. Vaikka tukijärjestelmän säännöksen ja oikeusperusta on EU-oikeudessa, toteutetaan toimeenpanolain mukainen valvonta kansallisten viranomaisten toimesta. Oikeuslähteiden hierarkia vaikuttaa myös maataloustukien sääntelyyn ja valvontaan. Maataloutta säännellään Euroopan unionin oikeudella, josta sitä sovelletaan kansalliseen oikeusjärjestykseen.



Kuvio 2. Oikeuslähteet ja niiden keskinäinen suhde.

Valvonta on keskeinen osa maatalouspolitiikan toimeenpanoa ja valvonnan tarkoituksena on varmistaa EU:n rahoittamien tukien tarkoituksenmukainen ja oikeellinen käyttö sekä tukiehtojen kokonaisvaltainen noudattaminen. Yleisesti Euroopan unionin etu on etusijainen verrattaessa yksilön tai jäsenvaltion etuun, joten valvonnan sääntely on tarkasti ja yksityiskohtaisesti määritelty. Valvonnan tarkoituksena

on varmistaa rahoituksen päätyminen tarkoituksenmukaiseen kohteeseen ja pitää maatalous sekä maaseutu elinvoimaisena.

Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, miten maataloustukien valvonta on järjestetty, miten viljelijän oikeusturva taataan maataloustukien valvonnassa ja onko viljelijän oikeusturvassa parantamisen varaa. Tutkimuskysymykset kohdistuvat valvontamenettelyn rakenteeseen sekä oikeusturvan merkitykseen ja sen huomioimiseen valvontaprosessissa. Oikeusturvaa voidaan ajatella monesta eri näkökulmasta ja oikeusturva on hyvin moniulotteinen termi, sillä oikeusturva on läsnä monessa eri vaiheessa maataloustukien valvontaa. Oikeusturvan määritelmä kehittyi ja sen vaatimukset yhteiskunnassa kehittyvät samaan aikaan.

Maataloustukien valvonta on jaettavissa viljelijän itsensä suorittamaan valvontaan sekä viranomaisen suorittamaan valvontaan, joista viljelijän suorittaman valvonnan tärkein pääpaino on tietojen oikeellisuuden ja ajantasaisuuden ylläpitäminen. Tietojen oikeellisuuden lisäksi viljelijän tulisi olla tietoinen siitä, mihin tukiin hän on oikeutettu, jotta saa työlleen ja toiminnalleen oikeutetut tuet. Viranomaisen suorittama valvonta jakaantuu sähköiseen viljelijän antamien tietojen vertailuun ja valvontaan sekä tilalla suoritettaviin tarkastuksiin, joilla varmistetaan konkreettisesti viljelijän ilmoittamien tietojen paikkansa pitävyys. Valvontajärjestelmässä on eri tarkastusmuotoja, erilaisia teknisiä toteutustapoja ja teknologian eritasoista hyödyntämistä, mikä edellyttää viljelijältä sekä viranomaiselta laajamittaista asiantuntemusta valvonnan suhteen. Viljelijän vastuulla on esittää oikeelliset tiedot valvonnassa tarvittavista seikoista. Viranomaisen vastuulla on pitää kiinni menettelyn lainmukaisuudesta ja turvata hyvän hallinnon takeiden toteutuminen jokaisen tuenhakijan kohdalla. Tutkielman perusteella voidaan todeta maataloustukien valvontaprosessin muodostavan hallinnollisesti, poliittisesti ja oikeudellisesti poikkeavan kokonaisuuden, jossa viljelijän oikeusturva toteutuu muodollisesti menettelylle asetettujen vaatimusten mukaisesti.

Järjestelmän monimutkaisuus luo oman haasteensa oikeusturvan toteuttamiseen ja suojaamiseen. On selvää, että maataloustukien hakuprosessia ja valvontaa pidetään yleisesti vaikeaselkoisena sekä monimutkaisena kokonaisuutena alati muuttuvan lainsäädännön ja yksityiskohtaisten tukiehtojen myötä. Tukihallinnon moniportaisuus ja pirstaleisuus ei helpota viljelijän hallinnollista taakkaa, päinvastoin. Maataloustukea hakevan tahon täytyy olla hyvin tietoinen omista velvoitteistaan, eri viranomaisten toimintavaltuuksista sekä jatkuvasti muuttuvista käytänteistä tukihaun osalta. Muilla toimialoilla ei vastaavaa hallinnollista taakkaa ole kannettavana toimeentulon turvaamisen takaamiseksi. Samaan aikaan on muistettava, että tukia maksetaan kansainvälisellä EU-tasolla kuin myös kansallisella tasolla, mikä osaltaan pakottaa lainsäädäntöä monimutkaiseksi sen täytyessä olla samaan aikaan yhdenvertainen monen eri maan viljelijälle.

Toinen tutkimuskysymys ohjasi tutkielmaa selvittämään, miten viljelijän oikeusturvan toteutuminen taataan valvontaa suorittaessa. Valvontaa sääntelevät lait ottavat viljelijän oikeusturvan kattavasti ja monipuolisesti huomioon valvonnan eri vaiheissa, niin etänä suoritettavassa valvonnassa kuin myös tilalla suoritettavassa tarkastuksessa, jossa oikeusturvan osalta tulee huomioitavaksi muun muassa yksityisyydensuoja. Lakiin kirjatun perusteella viljelijän oikeusturva otetaan huomioon kattavasti valvonnan eri vaiheissa, eikä voimassa olevassa lainsäädännössä ole jätetty oikeusturvan perustakeita huomiotta. Viranomaisen viralliset ohjeet valvonnan suorittamisessa korostaa oikeusturvan eri näkökulmia valvonnan eri vaiheissa; itse valvontamenettelyn ennakollisen ja jälkikäteisen oikeusturvan muodossa, teknologian hyödyntämisen tuomien muutosten myötä sekä myös yksityisyyden ja henkilöiden oikeuksien suojaamisen muodossa paikan päällä tehtävän valvonnan suhteen. Kiteytettyinä oikeusturvan vaatimukset on otettu valvontajärjestelmässä huomioon täysin riittävällä tavalla. Viljelijän oikeusturva on hyvin samankaltainen kuin muissakin hallinnollisissa asioissa, ja tukipäätökset ovat muutoksenhakukelpoisia päätöksiä, ja muutosta voidaan tarvittaessa hakea ja käsitellä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tuomioistuimessa tapahtuva muutoksenhaku on yhtäläinen normaaliin hallintoasiaan verrattaessa,

vaikkakin maataloustukiin liittyvät asiat on keskitetty käsiteltäviksi Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa, ja maataloustuen takaisinperintää koskevassa asiassa ei tarvitse hakea valituslupaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Viljelijän oikeusturvaan oleellisesti liittyvät elementit ovat ennakkollisia oikeusturvakeinoja, keskittyen viranomaisen toimintaan ja menettelyyn maataloustukien valvontaa suorittaessa. Kuten muillakin hallintoviranomaisten kanssa tekemisissä olevilla tahoilla, toissijaisena tärkeänä aspektina on ne jälkikäteiset oikeusturvatoimet, joita voidaan hyödyntää virheellisen menettelyn tai laiminlyönnin vuoksi virheelliseen päätökseen päätyneiden ratkaisujen kohdalla. Ensisijainen periaate hyvässä ja oikeudenmukaisessa viranomaistoiminnassa on menettelyn lakisidonnaisuus ja oikeellisuus jo menettelyn ensiaskelista lähtien. Viranomaisen tulee pyrkiä jo ennakkollisesti päätyämään oikeaan ratkaisuun asiassa ja eritoten menettelyn prosessissa tulee olla lainmukainen. Kun pääpaino on etukäteisissä oikeussuojaa antavissa menettelyissä, päästään oikeasuuntaiseen ratkaisuun varmemmin sekä voidaan välttää yleensä kalliimpien hallinnollisten kustannusten syntyminen jälkikäteisten oikeussuojakeinojen käytöstä. Vaikka oikeusturvavaatimukset muodollisesti ja teoriassa on turvattu, voidaan käytännön oikeusturvan toteutumisessa kohdata haasteita. Kuten kaikessa viranomaistyössä, käytännöt voivat muuttua alue- tai virkamieskohtaisesti, jolloin viljelijöiden kohtelu voi olla epätasapainossa eikä oikeusturva tällöin esiinny tasa-arvoisesti.

Viljelijän oikeusturva ei sikäli eroa muusta yleisestä oikeusturvasta mitenkään, vaikkakin viljelijän toimiala on erilainen ja omalla tavallaan erityislaatuinen. Yhtäältä oikeusturva soveltuu maatalouden toimialaan kuten muihinkin toimialoihin. Toimialan erityislaatuisuus näkyy Euroopan laajuisesti tuettuna toimintana ja laajamittaisena toiminnan ohjauksena ja sääntelynä. Lisäksi toimiala eroaa ilmaston ja luonnon sekä muiden ulkoisten tekijöiden vaikutuksen armoilla olemisella. Maatalouden ”raameja” ei säädetä pelkästään hallinnollisesti, vaan siihen sisältyy myös sellaisia tekijöitä, joita ei voida ennustaa tai joihin ei voida vaikuttaa. Toisaalta viljelijän toimiala on sellainen,

missä oikeusturvaedellytysten täyttäminen on hyvin tärkeää sekä oikeusturvan täysimääräinen toteutuminen vaatii myös viljelijältä itseltään hyvin paljon valmiutta huolehtia oman oikeusturvan toteutumisesta täysimääräisesti. Viljelijän tulee olla tietoinen niistä tukiehdosta, joiden nojalla maksettavat tuet voidaan hylätä tai maksettavan tuen euromäärää vähentää. Oikeusturva vaikuttaa viljelijän arkeen monella eri tapaa ja erityisesti valvontaa ajatellessa voidaan huomata monia eri ominaisuuksia, joita oikeusturvalla on. Viljelijän tulee myös olla tietoinen omista jälkikäteisistä oikeusturva-oikeuksistaan, sekä kykeneväinen punnitsemaan riskejä muutoksenhaun suhteen; epätoivottu päätös oikeusasteilta voi aiheuttaa aikaisempaa suuremman loven toimeentuloon mitä yksittäisen vuoden epätoivotun päätöksen hyväksyminen.

Oikeusturva vaikuttaa laajasti valvonnassa niin viljelijän itsensä kuin myös lähipiirinsä yksityisyyden suojaan, tukihakemuksen käsittelyyn ja päätöksen tekoon sekä myös mahdolliseen tukipäätöksestä valittamiseen ja päätöksen muutoksenhakuun. Lisäksi oikeusturvalla on oma osuutensa takaisinperintään liittyvissä päätöksissä. Oikeusturvan ja oikeussuojan toteutuminen ovat yksiä tärkeimpiä oikeusvaltion peruspilareita³¹⁴.

Oikeusturvan parantamisen osalta on sanottava, että lähtökohtaisesti oikeusturvaa voidaan aina parantaa ja kehittää. Oikeusturvan ennakkollisia ja jälkikäteisiä takeita voidaan aina huomioida kattavammin ja monipuolisemmin käsittelyn jokaisessa vaiheessa, jolloin oikeusturvan laatu ja se taso on automaattisesti korkeampi. Osaltaan viljelijän oikeusturvaan voisi liittää myös viljelijän tietoisuuden omista oikeuksistaan, jolloin muun muassa viljelijän koulutus oikeusturvakeinoista loisi vahvempaa oikeusturvaa alalle ja luultavimmin onnistuisi kitkemään epätyytyväisyyttä hallintoa kohtaan. Tällöin maataloustukijärjestelmääkään ei luultavasti pidettäisi niin vaikeaselkoisena ja monimutkaisena, kun tietoisuus olisi laajempaa.

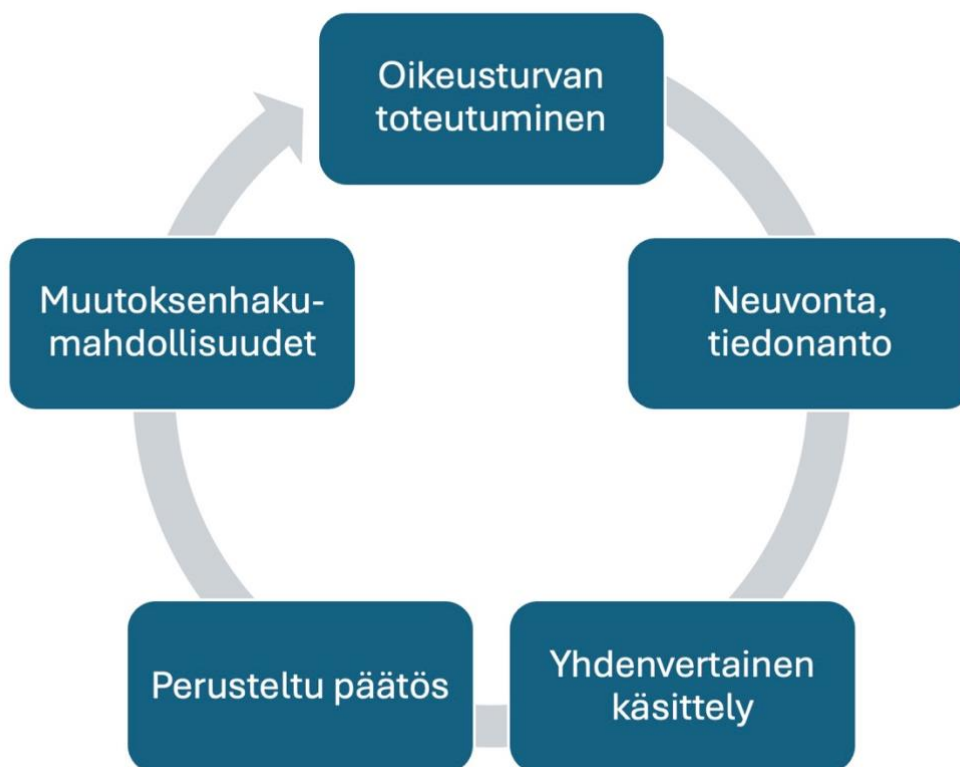
Tukiprosessin yksinkertaistaminen on yksi keino vahvistaa oikeusturvaa, sillä selkeämpi prosessi vähentää epävarmuutta ja epätietoisuutta tuenhaun ympärillä, sekä se luo

³¹⁴ Koivuluoma ja muut, 2020, s. 3.

tietyntaista avoimuutta viranomaistoiminnan ympärille. Yksinkertaistaessa nykyistä prosessia, voi olla vaarana jonkin tahon tai tuenhakijaryhmän oikeusturvan heikentyminen, mikä ei ole tarkoituksenmukaista. Lisäksi kehittämissuunnitelmissa ja päätöksissä on kuitenkin huomioitava realistiset olosuhteet, kuten hallinnollisen toiminnan velvollisuuksien lisäämisen aiheuttama taloudellinen ja hallinnollinen taakka niin viranomaistaholle kuin myös viljelijälle.

Nykyisellään maataloustukien valvontaan rajattu oikeusturva toteutuu perustuslaillisten sekä EU-oikeudellisten vähimmäisvaatimusten mukaan. On kuitenkin otettava huomioon, että vaikka lain puitteissa oikeusturva toteutuu ja se on huomioitu kattavasti prosessin eri vaiheissa, yksittäisen viranomaisen tahaton tai tahallinen tarkoitettun vastainen toiminta voi aiheuttaa suuren oikeusturvaloukkauksen yksittäisen viljelijän kohdalla.

Mikäli ennakkolisten oikeusturvakeinojen ja erilaisten menettelyä ohjaavien periaatteiden lainmukainen toteuttaminen jonkin syyn takia epäonnistuu, tulee jälkikäteisten oikeussuojakeinojen merkitys vahvistumaan automaattisesti oikeusturvan olemassaolon turvaajana. Tärkein jälkikäteinen oikeussuojakeino on muutoksenhaku, minkä avulla viljelijä saa itselleen virheellisen päätöksen korjattua ja käsiteltyä uudestaan tarpeellisella tavalla. Tukiasian käsittely voi tarvittaessa edetä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joten eritasoiset muutoksenhakua käsittelevät toimielimet ovat läsnä prosessissa.



Kuvio 3. Viljelijän oikeusturvakeinot maataloustukien hakuprosessissa.

Maatalous alana sekä sitä koskeva sääntely on osittain hyvin poliittinen aihe, minkä tavoitteet ja sääntely muuttuvat tasaiseen tahtiin. Siitä syystä on oleellista tarkastella uudistettua lainsäädäntöä ja valvonnassa muuttuneita tekijöitä tulevaisuudessakin. Maatilojen määrän kehityssuunta on edelleen jatkunut rajuna laskuna, joten on mielenkiintoista seurata miten ja millä toimilla maaseutua yritetään pitää edelleen laajasti asuttuna sekä elinvoimaisena ympäri maan. Huoltovarmuuden merkityksen viime aikojen nousu epävakaan maailmantilan myötä on tuonut poliittista huolta omavaraisuuden riittävyyden ja kestävyuden suhteen, minkä osaltaan luulisi lisäävän maatalouden arvostusta eri instituutioiden talousarvioissa.

Mielekkäitä jatkotutkimusaiheita voisi olla maataloustukiehtojen muutokset ja niiden suhtautuminen maatalouspolitiikalle asetettuihin tavoitteisiin, empiriaan pohjautuva tutkimus viljelijöiden kokemuksista maataloustukien valvonnasta, vertaileva tutkimus muiden EU-maiden osalta, sekä hallinnon harkintavallan tai teknologian vaikutus

oikeusturvaan. Oikeusturvan käytännön merkitystä sekä sitä, miten se näkyy alalla voisi myös tutkia enemmän, joskin siihen todennäköisesti tarvittaisiin tilastointia maataloustukiin liittyvistä oikeustapauksista ja niiden konkreettisesta vaikutuksesta viljelijän elämään esimerkiksi toimeentulon osalta. Myöhemmin tulevaisuudessa voitaisiin tutkia myös sitä, onko Euroopan kokonaisturvallisuuden 2020-luvun äkinäinen heikkeneminen vaikuttanut maatalousalan tukemiseen ja jos on, miten ja millä erilaisilla tavoilla tukea on annettu.

Lähteet

- Aarnio, A. (1998). *Mitä seuraavaksi?* Lakimies 6–7/1998, s. 983–991.
- Andersson, J., yliopisto, V., Vaasa, U. o., yksikkö, I. J. R., & Finance, S. o. A. a. (2024). *Organisaation hyvä tietoturvan sääntelyjärjestelmä*. Vaasan yliopisto.
- EU CAP Network. (2025). Study on simplification and administrative burden for farmers and other beneficiaries under the CAP. Julkaistu 14.5.2025.
- Euroopan komissio ja Borchardt, K. (2023). *EU:n oikeuden perusteet*. Euroopan unionin julkaisutoimisto. <https://data.europa.eu/doi/10.2775/79815>
- Euroopan komission viestintäosasto. (2017). *Maatalous: Eurooppa ja viljelijät kumppaneina*. Euroopan unionin julkaisutoimisto.
- Euroopan tilintarkastustuomioistuin. (2024). *Yhteisen maatalouspolitiikan suunnitelmat: Poliittikka on vihertynyt mutta suunnitelmat eivät vastaa EU:n ilmasto- ja ympäristötavoitteita*. Erityiskertomus 20.
- Halila, L. (2006). *Oikaisuvaatimusjärjestelmän luonteesta ja kehittämisestä oikeusturvakeinona*. Oikeustiede – Jurisprudentia XXXIX:2006 s. 5–96.
- Hautamäki, V-P. (2004). *Hyvän hallinnon toteuttaminen*. Edita Publishing Oy.
- Hirvonen, A. (2011). *Mitkä metodit?: Opas oikeustieteen metodologiaan*. [Ari Hirvonen].
- Husa, J. (2002). *Oikeusasiamies käsittelyn joutuisuuden valvojana*. Lakimies 3/2002, s. 352–376.
- Husa, J., & Pohjolainen, T. (2014). *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: Johdatus julkisoikeuteen* (4., uudistettu painos.). Talentum.
- Hämeenlinnan hallinto-oikeus. (2023). *Vuosikertomus 2023*.
- Hämeenlinnan hallinto-oikeus. (2022). *Vuosikertomus 2022*.
- Hämeenlinnan hallinto-oikeus. (2021). *Vuosikertomus 2021*.
- Hämeenlinnan hallinto-oikeus. (2020). *Vuosikertomus 2020*.
- Hämeenlinnan hallinto-oikeus. (2019). *Vuosikertomus 2019*.
- Jokela, A. (2019). Tieteen termipankki. Oikeustiede: oikeusturva (prosessioikeus).
 Noudettu 21.10.2024 osoitteesta
[https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:oikeusturva_\(prosessioikeus\)](https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:oikeusturva_(prosessioikeus))
- Jyränki, A. (2000). *Uusi perustuslakimme*. Iura nova.

- Jääskeläinen, P. (2011). *Perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittämisestä*. Defensor Legis N:o 4/2011, s. 431–441.
- Koivuluoma, A., Paso, M., Saukko, P., Tarukannel, V., & Tolvanen, M. (2020). *Hallintolainkäyttö* (2., uudistettu painos). Alma Talent Oy.
- Kokko, K. T. (2017). *Ympäristöoikeuden perusteet: Yleiset opit, sääntely ja ratkaisun teoria*. Edita Publishing Oy.
- Korkein hallinto-oikeus. (2019). *Vuosikertomus 2019*.
- Kovalainen, J., & Toivonen, N. (2023). *Kohti ihmislähtoisempää oikeutta muotoilun avulla*. Lakimies 7–8/2023, s. 1179–1203.
- Kulla, H., & Salminen, J. (2021). *Hallintomenettelyn perusteet* (11., uudistettu painos.). Alma Talent.
- Maa- ja metsätalousministeriö. (2013). *Maaseutuelinkeinojen valituslautakunnassa käsiteltävien asioiden siirtäminen hallinto-oikeuksiin*. Maaseutuelinkeinovalitusten siirtotyöryhmän mietintö 2013:3.
- Maaseutuvirasto, (2015). *Koordinaattijärjestelmän vaihtuminen vaikuttaa peltopinta-aloihin*. Noudettu 27.10.2024 osoitteesta <https://www.epressi.com/tiedotteet/maatalous/koordinaattijarjestelman-vaihtuminen-vaikuttaa-peltopinta-aloihin.html>
- Mäkeläinen-Oinonen, K. (25.11.2024). *Vierashuoneessa OTM, YTM, VT Katja Mäkeläinen-Oinonen: Tekoäly ja automaatio – mahdollisuuksia ja haasteita julkishallinnossa*. Edilex. Noudettu 1.12.2024 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/uutiset/93774?allWords=automaattinen+tietojenk%25C3%25A4sittely&offset=1&perpage=20&sort=relevance&years%5B%5D=2024&searchSrc=1&advancedSearchKey=2042355>
- Mäenpää, O., & Alma Talent. (2023). *Hallinto-oikeus* (3., uudistettu painos.). Alma Talent Oy.
- Mäenpää, O. (2019). Tieteen termipankki. Oikeustiede: oikeusturva (hallinto-oikeus). Noudettu 5.2.2025 osoitteesta [https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:oikeusturva_\(hallinto-oikeus\)](https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:oikeusturva_(hallinto-oikeus))

- Mäenpää, O. (2015). Tieteen termipankki. Oikeustiede: luottamuksensuojaperiaate hallinnossa. Noudettu 14.2.2025 osoitteesta https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:luottamuksensuojaperiaate_hallinnossa
- Mäenpää, O. (2015). Tieteen termipankki. Oikeustiede: julkisuusperiaate. Noudettu 28.2.2025 osoitteesta <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:julkisuusperiaate>
- Mäenpää, O. (2015). Tieteen termipankki. Oikeustiede: yhdenvertaisuusperiaate hallinnossa. Noudettu 27.2.2025 osoitteesta https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:yhdenvertaisuusperiaate_hallinnossa
- Mäenpää, O. (2008). *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet* (3., uudistettu painos.). Edita.
- Mäenpää, O. (2011). *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet* (4., uudistettu painos.). Edita.
- Mäenpää, O. (2011b). *Eurooppalainen hallinto-oikeus* (3. uudistettu painos.). Talentum.
- Määttä, K. (2024). *Oikeuslähdeoppi lakien tulkinnassa – V sallitut oikeuslähteet*. Edilex.
- Nieminen, H. *Vipu-mobiili, Varsinais-Suomen peltotukihakukoulutus*. Loimaan maaseutupalvelut. Noudettu 12.11.2024 osoitteesta https://maaseutu.fi/wp-content/uploads/2024/03/TUKI_Heli.pdf
- Niemivuo, M., Kuusikko, K., & Keravuori-Rusanen, M. (2010). *Hallintolaki*. (2., uudistettu laitos.). Talentum.
- Nuotio, K. (2004). *Oikeuslähteet ja yleiset opit*. Lakimies 7–8/2004, s. 1267–1291.
- Oikeusministeriö. (2009). Oikeusministeriön työryhmämietintö 2009:19. *Hallintolainkäytön kehittäminen: prosessityöryhmän välimietintö*.
- Oikeusministeriö. (2007). Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2007:11. *Maaseutuelinkeinojen valituslautakunnassa käsiteltävien asioiden siirtäminen hallinto-oikeuksiin*.
- Oikeusministeriö. (2006). Oikeusministeriön työryhmämietintö 2006:21. *Oikeussuojakeinot oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan*.
- Ojanen, T. (2017). *EU-oikeuden perusteita* (3., uudistettu laitos). Edita Publishing Oy.
- Raitio, J. (2016). *Euroopan unionin oikeus*. Helsinki.

- Raitio, J., & Miettinen, S. (2021). *Valtiontuot ja SGEI-palvelut*. Alma Talent.
- Rautiainen, P., Kostianen, A., Kurki, V., Soininen, N., & Määttä, T. (2023). *Oikeus ja sen tutkiminen*. Vastapaino.
- Ruokavirasto. (2023). *Peltovalvontaohje 2023*. Noudettu 27.11.2024 osoitteesta https://www.ruokavirasto.fi/globalassets/tietoa-meista/asiointi/oppaat-ja-lomakkeet/viljelijat/tuet-ja-rahoitus/valvonta/peltovalvontaohje_2023.pdf
- Ruokavirasto. (2024). *Peltotukien hakuopas 2024*. Noudettu 12.2.2025 osoitteesta <https://www.ruokavirasto.fi/globalassets/tuet/maatalous/oppaat/hakuoppaat/peltozukiopas/peltotukien-hakuopas-2024.pdf>
- Siltala, R. (2010). *Oikeustieteen lait*. Lakimies 1/2010, s. 90–93.
- Tanskanen, A-L. (2019). *Vihertyvä maataloustuki: Pinta-alaperusteisten viljelijätukien ympäristöehdot ja niihin liittyvä valvonta- ja seuraamusjärjestelmä*. Itä-Suomen yliopisto. Grano.
- Tuori, K. (2003). *Oikeusjärjestys ja oikeudelliset käytännöt*. Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta.
- Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 4/2013. Maatalouden tukihallinto. Edita Prima Oy.
- Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 7/2024. Maatalouden investointituet: Kannattavuuden ja kilpailukyvyn kehittäminen.
- Viitala, R., & Jylhä, E. (2013). *Liiketoimintaosaaminen: Menestyvän yritystoiminnan perusta*. 6. uudistettu painos. Edita.
- Voutilainen, T. (2008). Automatisoitu hallintoasian käsittelyprosessi. Edilex 2008/12.
- Walkila, S. (2016). Tieteen termipankki. Oikeustiede: EU-oikeuden yleiset oikeusperiaatteet. Noudettu 14.2.2025 osoitteesta https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:EU-oikeuden_yleiset_oikeusperiaatteet

Virallislähteet

Euroopan unionin komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Euroopan vihreän kehityksen ohjelma COM/2019/640 final.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 2021/2116, 2.12.2021, yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta sekä asetuksen (EU) N:o 1306/2013 kumoamisesta. EUVL L 435, 6.12.2021, p. 187–261

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 2018/1046, 18.7.2018, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä. EUVL L 193. 30.7.2018, s. 1–222.

Hallintovaliokunnan mietintö HaVM 29/2002 vp. Hallituksen esitys hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

Hallituksen esitys eduskunnalle tiettyjä pinta-ala- ja eläinperusteisia tukia koskeviksi laeiksi. HE 165/2022 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan lakien muutoksenhakusäännösten muuttamisesta. HE 220/2020 vp.

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

Hallituksen esitys eduskunnalle maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan lakkauttamista ja valitusten siirtämistä hallintotuomioistuimiin koskevaksi lainsäädännöksi. HE 121/2013 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta. HE 72/2002 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtiontalouden tarkastusvirastosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. HE 39/2000 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. HE 309/1993 vp.

Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö. MmVM 17/2013 vp – HE 121/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan

lakkauttamista ja valitusten siirtämistä hallintotuomioistuimiin koskevaksi lainsäädännöksi.

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 50/2018 vp. – HE 29/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Verkkolähteet

European Union Agency for Fundamental Rights. 47 artikla – Oikeus tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen. Noudettu 8.2.2025 osoitteesta <https://fra.europa.eu/fi/eu-charter/article/47-oikeus-tehokkaiisiin-oikeussuojakeinoihin-ja-puolueettomaan-tuomioistuimeen>

Euroopan komissio. Ekojärjestelmät. Noudettu 24.2.2025 osoitteesta https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/income-support/eco-schemes_fi

Euroopan komissio. Kestävä maankäyttö (viherryttäminen). Noudettu 24.2.2025 osoitteesta https://wayback.archive-it.org/12090/20230904073239/https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/income-support/greening_fi

Eurooppa-neuvosto. Aikajana – YMP:n historiaa. Noudettu 12.2.2025 osoitteesta <https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/the-common-agricultural-policy-explained/timeline-history-of-cap/> Päivitetty 29.1.2025.

Eurooppa-neuvosto. Yhteinen maatalouspolitiikka (YMP). Noudettu 12.2.2025 osoitteesta <https://www.consilium.europa.eu/fi/infographics/common-agricultural-policy-cap/> Päivitetty 29.1.2025.

Eurooppa-neuvosto. Oikeusvaltioperiaate: miksi se on tärkeä. Noudettu 4.11.2024 osoitteesta <https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/rule-of-law-why-it-matters/> Päivitetty 26.9.2024.

Eurooppa-neuvosto. Yhteisen maatalouspolitiikan uudistaminen vuoden 2013 jälkeen. Noudettu 12.10.2024 osoitteesta <https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/cap-reform/> Päivitetty 29.1.2019.

- Euroopan parlamentti. Oikeussuojan varmistaminen. Noudettu 4.2.2025 osoitteesta <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/fi/democracy-and-human-rights/fundamental-rights-in-the-eu/ensuring-access-to-justice>
- Euroopan parlamentti, Bux & Maciejewski. Euroopan unionin oikeuden lähteet ja soveltamisala. Noudettu 14.2.2025 osoitteesta <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/6/euroopan-unionin-oikeuden-lahteet-ja-soveltamisala> Päivitetty toukokuussa 2024.
- Euroopan unioni. Maatalous. Noudettu 12.10.2024 osoitteesta https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/agriculture_fi
- Luonnonvarakeskus. Maatalous- ja puutarhayritysten rakenne 2021. Noudettu 14.10.2024 osoitteesta <https://www.luke.fi/fi/tilastot/maatalous-ja-puutarhayritysten-rakenne/maatalous-ja-puutarhayritysten-rakenne-2021> Päivitetty 4.5.2022.
- Luonnonvarakeskus. Maatalous- ja puutarhayritysten rakenne 2023. Noudettu 14.10.2024 osoitteesta <https://www.luke.fi/fi/tilastot/maatalous-ja-puutarhayritysten-rakenne/maatalous-ja-puutarhayritysten-rakenne-2023> Päivitetty 24.4.2024.
- Luonnonvarakeskus. Maatalous- ja puutarhayritysten rakenne 2024 (ennakko). Noudettu 21.2.2025 osoitteesta <https://www.luke.fi/fi/tilastot/maatalous-ja-puutarhayritysten-rakenne/maatalous-ja-puutarhayritysten-rakenne-2024-ennakko> Päivitetty 27.11.2024.
- Maa- ja metsätalousministeriö. Maatalouden tukijärjestelmä. Noudettu 15.10.2024 osoitteesta <https://mmm.fi/maataloustuet>
- Maa- ja metsätalousministeriö. EU:n yhteinen maatalouspolitiikka. Noudettu 11.10.2024 osoitteesta <https://mmm.fi/eu-ja-kansainvaliset-asiat/cap>
- Maa- ja metsätalousministeriö. Ruokavirasto. Noudettu 12.10.2024 osoitteesta <https://mmm.fi/ruokavirasto>
- Maa- ja metsätalousministeriö. Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta lakkautetaan. Noudettu 2.4.2025 osoitteesta <https://mmm.fi/en/-/landsbygdsnaringarnas-besvarsnamnd-dras-in> Päivitetty 16.9.2013.

- Ruokavirasto. Maatalouden ja maaseudun tuet – mistä on kysymys? Noudettu 12.10.2024 osoitteesta <https://www.ruokavirasto.fi/tuet/maatalouden-ja-maaseudun-tuet--mista-on-kysymys/#tuleeko-kaikki-tukirahoitus-eusta>
Päivitetty 18.4.2024.
- Ruokavirasto. Peltovalvonta. Noudettu 16.11.2024 osoitteesta <https://www.ruokavirasto.fi/tuet/maatalous/valvonta/paikalla-tehtava-valvonta-viljelijatuissa/peltovalvonta/#talviaikainen-kasvipeitteisyys> Päivitetty 3.8.2024.
- Ruokavirasto. Satelliittiseuranta. Noudettu 18.11.2024 osoitteesta <https://www.ruokavirasto.fi/tuet/maatalous/valvonta/satelliittiseuranta/#kysymyksia-ja-vastauksia-satelliittiseurannasta> Päivitetty 20.5.2024.
- Ruokavirasto. Maataloustukien väärinkäyttöihin puuttuminen 2024. Noudettu 20.11.2024 osoitteesta <https://www.ruokavirasto.fi/tuet/maatalous/oppaat/hakuoppaat/hakuoppaat/maataloustukien-vaarinkaytoksiin-puuttuminen/maataloustukien-vaarinkaytoksiin-puuttuminen-2024/> Päivitetty 20.12.2023.
- Ruokavirasto. Seuraamukset peltotuissa. Noudettu 17.11.2024 osoitteesta <https://www.ruokavirasto.fi/tuet/maatalous/valvonta/seuraamukset/#seuraamukset-peltotuissa> Päivitetty 3.8.2023.
- Ruokavirasto. Ehdollisuuden seuraamukset. Noudettu 17.11.2024 osoitteesta <https://www.ruokavirasto.fi/tuet/maatalous/valvonta/seuraamukset/#ehdollisuuden-seuraamukset> Päivitetty 3.8.2023.
- Ruokavirasto. Ympäristösitoumuksen verkkokoulutus. Noudettu 15.7.2025 osoitteesta <https://www.ruokavirasto.fi/tuet/maatalous/peltotuet/ymparistokorvaus/ymparistositoumuksen-verkkokoulutus> Päivitetty 28.4.2025.
- Valtioneuvosto. Päivitetty 18.1.2024. Hallitus vahvisti vuoden 2024 keskeiset kansalliset maataloustuet. Noudettu 15.10.2024 osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/-/1410837/hallitus-vahvisti-vuoden-2024-keskeiset-kansalliset-maataloustuet>
Päivitetty 18.1.2024.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu. Positiivinen erityiskohtelu. Noudettu 31.3.2025 osoitteesta
<https://yhdenvertaisuusvaltuutettu.fi/positiivinen-erityiskohtelu>

Oikeuskäytäntö

Asia C-657/23, M. K., 10.4.2025.

Asia 730/79 Holland BV, 17.9.1980.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus, 9.3.2022. H389/2022.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus. 9.3.2022. 22/0037/1.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus, 14.1.2021, 21/0022/1.

Korkein hallinto-oikeus, 8.2.2017. Muu päätös 500/2017. 3664/2/15.