

30.5.2001

1691/4/98

Ratkaisija: Oikeusasiamies Lauri Lehtimaja

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mirja Tamminen

VASTAUS KANTELUUN MAATALOUSTUKIEN HAKUMENETTELYÄ KOSKEVASSA ASIASSA

1 KANTELU

Olette osoittanut yhdessä 11 muun maanviljelijän kanssa eduskunnan oikeusasiamiehelle 17.7.1998 päivätyn kantelukirjoituksen, joka koskee viljelijöiden oikeusturvaa EU:n maataloustukien hakumenettelyssä.

Arvostelette tukien hakumenettelyä sekä maa- ja metsätalousministeriön toimintaa muun muassa seuraavasti.

1. Neuvonta. Mielestänne yksittäinen viljelijä ei saa kunnan maaseutuelinkeinoviranomaiselta riittävää neuvontaa tukihakemustensa laatimisessa. Pidätte epäkohtana sitä, ettei kunnan maaseutuelinkeinoviranomainen ole velvollinen korjaamaan niitä inhimillisiä virheitä, joita viljelijöille sattuu lomakkeita täytettäessä monimutkaisen tukijärjestelmän vuoksi. Näin viljelijä saattaa jopa menettää tuen, johon hän olisi oikeutettu. Katsotte, ettei tilanne ole hallintomenettelylain mukainen.

2. Virheet haku- ja täyttöohjeissa sekä esitäytetyissä lomakkeissa. Kerrotte, että maa- ja metsätalousministeriön antamat haku- ja täyttöohjeet eivät kaikilta osin ole olleet ajan tasalla tukia haettaessa. Esimerkiksi vuonna 1998 tapahtui muutoksia luonnonhaittakorvausta ja kesannointia koskevissa tukiehdossa. Mikäli viljelijä ei ole tietoinen muutoksista, hänelle saattaa aiheutua tuen menetyksiä.

Kerrotte myös, että vuoden 1998 tukihakemuksen esitäytetyissä peruslohkolomakkeissa oli virheitä.

3. Valvonta. Mielestänne seuraamukset valvonnassa havaituista virheistä ovat liian ankaria. Pidätte tarkastuskäynneistä laadittuja pöytäkirjoja vaikeaselkoisina. Viljelijän on vaikeata ottaa tarkastustilanteessa kantaa tarkastuksessa tehtyihin havaintoihin.

4. Muutoksenhaku. Pidätte kohtuuttomana, että muutoksenhaku tukipäätöksiin on viljelijälle maksullista.

2 SELVITYS

Kirjoituksenne johdosta on hankittu selvitystä maa- ja metsätalousministeriöstä. Selvitys oheistetaan tiedoksenne. Tämän vastauksen ohessa toimitetaan tiedoksenne myös selvityksen liitteenä ollut,

5.3.1996 päivätty komission valmisteluasiakirja "Yhdennetyn järjestelmän päätettäväksi toimitetussa tukihakemuksissa esiintyvät ilmeiset virheet" (VI/646/96 FI) sekä tämän asiakirjan korvannut, 18.1.1999 päivätty komission työasiakirja "Yhdennetyssä järjestelmässä tehdyissä tukihakemuksissa esiintyvät ilmeiset virheet" (VI/7103/98 Rev2-FI).

Maa- ja metsätalousministeriöstä on lisäksi toimitettu tänne hallinnolliset ohjeet, jotka ministeriö antoi 3.5.2001 kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisille, työvoima- ja elinkeinokeskusten maaseutuosastoille sekä Ahvenanmaan lääninhallitukselle viljelijätukihakemusten ja eräiden maaseutuosastolle toimitettavien tukihakemusten käsittelystä.

Kansanedustajat ovat viime vuosina tehneet viljelijöiden oikeusturvasta useita kirjallisia kysymyksiä valtioneuvostolle. Kanteluanne käsiteltäessä esillä ovat olleet oheiset maa- ja metsätalousministeri Kalevi Hemilän vastaukset kirjallisiin kysymyksiin nrot 655/1998 vp (Olavi Ala-Nissilä), 1523/1998 vp (Jukka Vihriälä ym.), 421/2000 vp (Pekka Nousiainen), 823/2000 vp (Jari Leppä ym.) sekä 133/2001 vp (Jari Leppä ym.).

3

RATKAISU

3.1

Neuvonta

3.1.1

Oikeusohjeet

Perustuslain 18 §:n mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Perustuslain 21 §:n mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Hallintomenettelylain 4 §:n mukaan viranomaisen on tarpeen mukaan annettava asianosaiselle ja muullekin henkilölle neuvoja siitä, miten sen toimialaan kuuluva asia pannaan vireille ja miten asiaa käsiteltäessä on toimittava.

Hallintomenettelylain 10 §:n 3 kohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos hän tai hänen läheisensä avustaa tai edustaa asianosaisia tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa.

EY:n komission asetuksen N:o 1663/95 liitteen kohdan 6 ii mukaan tehtävien jaon on oltava sellainen, ettei kukaan virkailija vastaa useammasta kuin yhdestä Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahastolta (EMOTR) velvoittavien määrien hyväksymiseen, maksamiseen tai kirjanpitoon liittyvästä tehtävästä ja ettei kukaan virkailija suorita mitään näistä tehtävistä ilman toisen virkailijan valvontaa.

Hallinnollisissa ohjeissa (dnro 1750/521/2001), jotka maa- ja metsätalousministeriö antoi 3.5.2001 viljelijätukihakemusten ja eräiden maaseutuosastolle toimitettavien tukihakemusten käsittelystä, todetaan kohdassa 3.6 *Yleinen neuvonta ja täyttöohjeiden antaminen* seuraavaa:

- "- *Viranomaisen on pyynnöstä annettava tuen hakijalle neuvoja ja ohjeita menettelyllisistä seikoista, esimerkiksi vireillepanon tavasta, muodosta ja määräajoista.*
- *Tukiasioita käsittelevä viranomainen voi antaa menettelyllisiin seikkoihin liittyvän neuvonnan lisäksi yleistä kaikille tuen hakijoille tarkoitettua koulutusta.*
- *Yksittäiselle tuen hakijalle voidaan kertoa tuen ehdoista. Tällöin ei kuitenkaan saa ryhtyä hakijan avustajaksi.*
- *Viranomainen ei saa toimia maksajaviraston vaatimusten vastaisesti sekä hakijan neuvojana että hakemuksen käsittelijänä.*
- *Säännökset eivät siis kiellä viljelijän neuvomista. Esteellisyys ja työketjuihin liittyvät vaatimukset kuitenkin rajoittavat sitä, kuinka paljon yksi henkilö voi toisaalta neuvoa viljelijää ja toisaalta toimia viljelijän hakemuksen käsittelijänä.*
- *Viranomainen ei voi osallistua saman tukihakemuksen käsittelyyn ja siihen liittyvään hallinnolliseen valvontaan sekä tukihakemuksen täyttämiseen.*
- *Viranomainen ei saa toimia sellaisella tavalla, joka tekee hänestä esteellisen käsittelemään tukihakemusta."*

Maa- ja metsätalousministeriön julkaisemassa vuoden 2001 hakuoppaassa todetaan viljelijöiden koulutuksesta, tiedotuksesta ja neuvonnasta lisäksi (s.13), että "*viranomaiset voivat antaa yleistä, kaikkia viljelijöitä koskevaa tiedotusta ja koulutusta. Viranomainen voi antaa hakijalle yleisiä tuen hakemiseen liittyviä neuvoja esimerkiksi hakuajoista ja -paikoista, hakijoita koskevista tukiehdoista sekä tarvittavista asiakirjoista. Tukihakemusta käsittelevä maaseutuelinkeinoveranomainen ei voi esteellisyytensä vuoksi avustaa hakijaa tukihakemuksen täyttämässä. Vain viranomainen, joka ei käsittele tukihakemuksia, voi antaa yksilöllistä neuvontaa. Hakijat saavat ohjeita tukihakemusten täyttämässä neuvonta- ja tuottajajärjestöjen neuvoilta sekä paikkakuntansa EU-avustajilta*".

3.1.2

Kannanotto

Se, miten viljelijöiden neuvonta on maaseutuelinkeinohallinnon käytännössä hoidettu, käy ilmi oheen liitetystä maa- ja metsätalousministeriön selvityksestä.

Hallintomenettelylaki ei sisällä yksityiskohtaisia säännöksiä siitä, missä laajuudessa ja millä tavoin viranomaisen on annettava hallinnon asiakkaille neuvoja ja ohjausta. Hallituksen esityksessä hallintomenettelylaiksi todetaan, että viranomaisen neuvontavelvollisuus koskee *menettelyyn* liittyvää neuvontaa. Tämä tarkoittaa neuvojen antamista asian vireillepanoon liittyvistä seikoista sekä asianosaiselta käsittelyn aikana vaadittavista toimista. Hallintomenettelylain neuvontavelvollisuus ei hallituksen esityksen perustelujen mukaan koske vireille pantavan asian *aineellisia kysymyksiä*.

Virkamiehen yleisenä velvollisuutena on kuitenkin palvella asiakkaita. Mielestäni hyvään hallintoon kuuluva palveluperiaate edellyttää, että virkamies mahdollisuuksiensa mukaan tiedottaa myös hallinnonalaansa kuuluvista *aineellisista säännöksistä*. Palveluperiaatteen lähempi sisältö riippuu kuitenkin hallinnonalasta ja virkamiehen tehtävistä. Luonnollisestikaan palveluperiaate ei voi merkitä sitä, että virkamies luopuisi puolueettomasta virkamiesroolistaan ja ryhtyisi asiakkaan etuja ajavaksi avustajaksi.

Maa- ja metsätalousministeriö pyrkii turvaamaan viljelijöiden oikeudet tukien saamiseksi siten, että heille lähetetään vuosittain ministeriön laatima hakuopas ja tukilomakkeiden täyttöohjeet. Niissä selostetaan tukien myöntämisen perusteet, tukihakemusten täyttäminen sekä virheellisesti haetun tuen johdosta määrättävät seuraamukset. Hakuoppaassa kerrotaan myös niistä viranomaisista, joilta tuen hakija voi pyytää neuvoja tukihakemuksen täyttämisessä.

Viljelijöitä neuvottaessa on maaseutuelinkeinohallinnossa otettava erityisesti huomioon EY:n komission asetus 1663/95/EY (neuvoston asetuksen 729/70/ETY soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä EMOTR:n tukiosaston tilien tarkastamisen ja hyväksymisen osalta). Sen mukaan ns. *vaarallisten työketjujen* muodostaminen on kiellettyä. Tämän on katsottu merkitsevän sitä, ettei sama virkamies voi sekä täyttää että käsitellä tukihakemusta. Komission asetus ei estä viljelijän neuvontaa tukihakemukseen liittyvissä kysymyksissä, mutta se estää saman henkilön toimimisen sekä tukineuvojana että tukihakemuksen käsitelijänä.

Toisaalta katson, että tuen tai muun etuuden hakemiseen liittyvä tekninen neuvonta ei voi vielä sellaisenaan vaarantaa asianomaisen virkamiehen puolueettomuutta. Eri asia on, jos virkamies antaa tuen hakijalle asianajollisia tai taktisia neuvoja.

Kunnan maaseutuelinkeinoviranomainen, joka käsittelee viljelijän tukihakemusta, ei kuitenkaan komission asetuksen mukaan voi avustaa viljelijää yksityiskohtaisesti tukihakemuksen täyttämisessä. Koska kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten viljelijäkohtainen neuvonta on tällä tavoin rajoitettua, viljelijöiden koulutus on järjestetty uudelleen Suomen EU-jäsenyyden aikana. Viljelijöiden koulutus toteutetaan alueellisesti työvoima- ja elinkeinokeskusten, maaseutukeskusten, tuottajaliittojen ja kuntien yhteistyönä. Tuottajajärjestö on lisäksi kouluttanut viljelijöitä ns. EU-avustajiksi, jotka neuvovat viljelijöitä tukihakemusten täyttämisessä. Lisäksi useissa kunnissa maaseutuelinkeinoviranomaiset kouluttavat viljelijöitä yleisissä koulutustilaisuuksissa, joissa neuvotaan myös hakulomakkeiden täyttämistä.

Maa- ja metsätalousministeri Hemilä totesi kirjalliseen kysymykseen nro 1523/1998 antamassaan vastauksessa, että ministeriö on edellyttänyt koulutustilaisuuksia järjestettävän niin, että kaikilla viljelijöillä on tilansa sijainnista riippumatta tasapuolinen mahdollisuus saada tulotukien hakemiseen ja myöntämisedellytyksiin liittyvää koulutusta. Toisaalta viljelijöiden odotetaan myös osallistuvan aktiivisesti näihin koulutustilaisuuksiin.

Yhteenvedona totean seuraavan.

Maatalouden tukijärjestelmä muuttui täysin, kun Suomi liittyi EU:n jäseneksi. Tukijärjestelmä on monimutkainen, mikä lisää neuvonnan tarvetta. Koska tukien osuus viljelijöiden tulonmuodostukses-

sa on suuri, heidän tosiasiallisen toimeentulonsa kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että he saavat heille kuuluvat tuet. Tämä korostaa asianmukaisen tukineuvonnan merkitystä elinkeinovapautta koskevan perusoikeuden toteutumisen ehtona. Tästä syystä pidän välttämättömänä, että viljelijöiden neuvonnasta tukiasioissa huolehditaan tehokkaasti.

Nyt kysymyksessä oleva järjestelmä, jossa kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisella on vain rajallinen mahdollisuus neuvoa tuen hakijaa, ei mielestäni sinänsä vaaranna jokaiselle perustuslain 18 §:n mukaan turvattua perusoikeutta. Neuvonta voidaan käytännössä järjestää monin eri tavoin, esimerkiksi palkkaamalla erityisiä neuvontavirkamiehiä. Viime kädessä on yhteiskuntapoliittinen kysymys, kuinka hyvä palvelutaso kunnissa halutaan maatalousneuvonnan osalta taata, esimerkiksi miten suureksi neuvojen määrällinen tarve on arvioitava. Tähän ei oikeusasiamies voi laillisuusvalvojana puuttua.

Saamani selvityksen valossa minulla ei ole aihetta yleisesti epäillä, että viljelijöiden nykyinen neuvonta- ja koulutusjärjestelmä olisi lainvastaisella tavalla puutteellinen. Kirjoituksessanne ei ole esitetty sellaisia yksittäistapauksia, joissa kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen olisi väitetty laiminlyöneen neuvontavelvollisuuttaan. Tästä syystä en voi selvittää asiaa tältä osin enempää.

3.2

Virheet hakuohjeissa ja esitäytetyissä lomakkeissa

3.2.1

Hakuohjeet

Muutokset luonnonhaittakorvausta ja kesannointia koskevien säännösten tulkinnassa sekä syyt näihin muutoksiin käyvät ilmi oheisesta ministeriön selvityksestä.

Kirjoituksessanne ei ole esitetty sellaisia yksittäistapauksia, joissa edellä mainittujen tukiehtojen tulkintojen muutoksista olisi aiheutunut oikeudenmenetyksiä. Tästä syystä en voi selvittää asiaa tältä osin enemmälti.

Pidän kuitenkin viljelijöiden oikeusturvan kannalta tärkeänä, että niistä muutoksista, joita tukiehtoihin saattaa tulla hakuoppaan painamisen jälkeen, tiedotetaan viljelijöille selkeästi ja kattavasti.

3.2.2

Lomakkeet

Esitäytetyissä peruslohkolomakkeissa oli vuonna 1998 kolmenlaisia virheitä. Virheet, niiden syyt sekä vaikutukset kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten ja viljelijöiden työhön käyvät ilmi oheisesta ministeriön selvityksestä.

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan näistä virheistä ei aiheutunut viljelijöille haitallisia seuraamuksia valvonnoissa. Esitäytetyt peruslohkolomakkeet oli toimitettu viljelijöille palvelutarkoituksessa. Lomakkeissa olleet virheet haittasivat hakemusten täyttämistä, mutta virheellisestikin esitäytetyt lomakkeet ilmeisesti osaltaan helpottivat tukien hakemista sinänsä.

3.3

Valvonta

Arvostelette kirjoituksessanne yleisesti maataloustukien valvontaa sekä seuraamuksia valvonnassa havaituista virheistä. Tältä osin kantelunne kohdistuu lähinnä EU:n yhteisen maatalouspolitiikan sisältöön. Oikeusasiamiehen ei ole mahdollista puuttua tähän asiaan.

Toisin kuin kantelussanne todetaan, viljelijä ei ole velvollinen ottamaan kantaa tarkastustulokseen heti valvontatilanteessa. Hän voi liittää kommenttinsa valvontapöytäkirjaan myös jälkikäteen.

Katson, ettei kirjoituksestanne ei ole tältä osin ilmennyt aihetta epäillä Suomen maaseutuelinkeino-
viranomaisten menetelleen lain tai hyvän hallintotavan vastaisesti.

Valvontamenettelystä on saatavissa lisätietoja maa- ja metsätalousministeriön julkaisemasta oppaasta "Perustietoa maatalouden tulotukien valvonnasta", joka on jaettu tiloille. Hakulomakkeissa olevien virheiden korjaamismahdollisuuksista on kerrottu vuoden 2001 hakuoppaan sivulla 13.

3.4

Maksut

Arvostelemanne maksut, jotka peritään valitusviranomaisen valitukseen antamasta päätöksestä, perustuvat maa- ja metsätalousministeriön päätöksiin maaseutuelinkeinopiirien suoritteista perittävistä maksuista (14/1995) sekä maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan suoritteista perittävistä maksuista (1/1995). Ministeriö on antanut nämä päätökset valtion maksuperustelain (150/92) 8 §:n nojalla. Maksut ovat näin ollen lainmukaisia.

Se, tulisiko muutoksenhaun olla maksutonta, on lähinnä yhteiskuntapoliittinen kysymys. Nähdäkseni maksut eivät nykyisellään ole kuitenkaan määrältään niin suuria, että ne vaarantaisivat perusoikeutena turvatus muutoksenhakuoikeuden toteutumista.

4

TOIMENPITEET

Saatan kohdissa 3.1 ja 3.2 lausumani käsitykset viljelijöiden neuvonnasta ja tukiehtojen muutoksia koskevasta tiedottamisesta maa- ja metsätalousministeriön tietoon. Samalla kiinnitän ministeriön huomiota vastaisen varalle siihen, että viljelijöiden oikeusturvasta ja elinkeinovapaudesta muutenkin huolehditaan asianmukaisesti EU:n tukijärjestelmiä kansallisesti toimeenpantaessa.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä vastauksestani maa- ja metsätalousministeriölle.

Samalla ilmoitan pitäväni myös perusoikeusnäkökulmasta myönteisenä, että maa- ja metsätalousministeriössä on käynnistetty toimenpiteitä yhteisen maatalouspolitiikan yksinkertaistamiseksi ja byrokratian karsimiseksi.

Pahoittelen tämän vastaukseni viivästyistä.

Kirjoituksenne liitteet palautetaan ohessa.