EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN KANSLIA

Eduskunta, Maa- ja metsätalousvaliokunta

LAUSUNTO

22.11.2024

Viite: Pyyntönne asiantuntijan kuulemisesta ja lausunnosta

EOAK/6292/2024 K 15/2024 VP EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN KERTOMUS VUODELTA 2023

1 Johdanto

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa vuonna 2023 tuli vireille runsaat 7300 eri laillisuusvalvonnan asiaa ja niistä ratkaistiin samana vuonna runsaat 7000. Vireille tulleiden kantelujen määrästä noin 300 oli siirtoja oikeuskanslerin virastosta perustuen valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annettuun lakiin (330/2022). Eri toimenpiteisiin on antanut aihetta hieman alle 15 % ratkaistuista asioista. Maaseutuasioiden vireille tulleiden ja ratkaistujen asioiden määrä oli hieman alle 80, mikä vastaa aiempien vuosien tasoa. Maaseutuasioiden kanteluissa ei käytännössä arvosteltu tuomioistuinten ratkaisuja tai menettelyä. Tarkempi jaottelu on vuosikertomuksen liitteessä 4 ja maaseutuasioiden tapahtumia ja rakennetta on käsitelty kertomuksen sivuilla 270-272.

Lausuntopyynnössänne on pyydetty kiinnittämään erityistä huomiota:

- Oikeudenkäytön ja oikeushallinnon valvontaan;

- Ylimpien laillisuusvalvojien väliseen työnjakoon tältä osin.

2 Oikeudenkäytön ja hallinnon valvonnasta, painopisteenä tuomioistuinvalvonta

Ylimmän laillisuusvalvojan keinoja valvoa lainkäyttö- ja hallintoviranomaisten toiminnan laillisuutta ovat tarkastukset, omat aloitteet ja saapuneisiin kanteluihin annetut ratkaisut.

Perustuslain mukaan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että paitsi viranomaiset myös tuomioistuimet noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tuomioistuinten osalta tulee ottaa huomioon, että ne ovat perustuslain tarkoittamin tavoin riippumattomia. Tuomioistuinasiat tulevat vireille asianosaisen valituksesta, kanteesta tai hakemuksesta, ja asianosainen voi hakea päätökseen muutosta ylemmältä tuomioistuimelta.

Hallintotuomioistuinverkko Suomessa on mahdollisen hallinnon sisäisen oikaisuvaatimusmenettelyn jälkeen 2-portainen eli hallinto-oikeus – korkein hallinto-oikeus. Jatkomuutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen Suomessa edellyttää useimmiten valituslupaa. Esimerkiksi Ruotsissa hallintotuomioistuimet ovat 3-portaisia (förvaltningsdomstol – kammarrätt – högsta förvaltningsdomstol). Erikoistumisen välineenä monessa maassa on käytetty erityistuomioistuimia. Osavaltiorakenteen Saksassa on mm. veroasioissa alueellinen Finanzgericht ja sote-asioissa Sozialgericht. Ruotsissa on alueellinen mm. ympäristöasioiden Mark- och miljödomstol tiettyjen käräjäoikeuksien yhteydessä sekä kyseisen sektorin ylioikeus Svean hovioikeudessa. EU:ssa on erikoistuneen muutoksenhaku-viranomaisen rakenteena perinteisesti käytetty valituslautakuntia (mm. EU:n kasvilajikeviraston valitusltk. ja EU:n kemikaaliviraston valitusltk.). Suomessa maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan lakkauttamisen jälkeen vuonna 2014 ei ole ollut olemassa maaseutuasioihin kokonaisuutena erikoistunutta tuomioistuinta.

Tuomioistuinten riippumattomuuden ja oikeusasiamiehen asianmukaisen tuomioistuinvalvonnan sisällön suhteen yksi perussääntö on, että oikeusasiamies ei puutu tuomioistuimessa vireillä olevaan asiaan. Näin on yleensä myös silloin, kun asia ei enää ole vireillä kantelun kohteena olevassa tuomioistuimessa, mutta se on vielä vireillä muutoksenhaku-asteessa. Tällaisessakin tilanteessa oikeusasiamiehen puuttuminen alemman tuomioistuimen menettelyyn tai ratkaisuun voisi vaikuttaa tai se saatettaisiin tulkita pyrkimykseksi vaikuttaa ylemmässä tuomioistuimessa vireillä olevaan asiaan. Oikeusasiamiehellä voi olla aihetta pidättyvyyteen myös sen takia, että arvostelun kohteena oleva ratkaisu olisi ollut mahdollista saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi, vaikka valitusoikeutta ei olekaan käytetty. Näin voi olla esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, että hallintoviranomaisen ratkaisuun sisältyy epäselvä aineellinen oikeuskysymys, joka muussa samanlaisessa asiassa voi tulla tuomioistuimen ratkaistavaksi. Ylipäätään oikeuskäytäntöä ohjaavien ennakkopäätösten tekeminen kuuluu tuomioistuimille. Ylin laillisuusvalvoja ei voi muuttaa tai kumota tuomioistuinpäätöstä eikä toimia tuomioistuinmenettelylle vaihtoehtoisena menettelynä.

Jos tällaista tai muutakaan estettä kantelun tutkimiselle ei ole, oikeusasiamiehen toimintamahdollisuuksien piiri riippuu siitä, kohdistuuko kantelu tuomioistuimen ratkaisuun vai menettelyyn. Ratkaisun osalta on eroa vielä sillä, kohdistuuko kantelu näyttö- vai oikeuskysymyksiin. Näytön arviointiin liittyy niin runsaasti harkintavaltaa, ettei oikeusasiamiehen puuttuminen siihen voi käytännössä tulla kysymykseen. Myös

oikeuskysymyksiin liittyy yleensä niin runsaasti harkintavaltaa, ettei oikeusasiamies voi puuttua tuomioistuimen laintulkintaan. Tähän harkintavaltaan puuttuminen voi tulla kysymykseen lähinnä vain, jos harkintavalta on ilmeisen selvästi ylitetty. Prosessuaalisten normien tulkintatilanteissa oikeusasiamiehen toimintamahdollisuus on kuitenkin laajempi. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että prosessinormien tulkinta ei yleensä vaikuta välittömästi ratkaisun sisältöön, kuten aineellisten normien tulkinta, jolloin prosessinormien tulkintaan ehkä liittyvä arvostelu ei yleensä ole tuomioistuimen riippumattomuuden kannalta samalla tavalla ongelmallista kuin aineellisten normien tulkintakannanottojen arvostelu olisi.

3 Oikeudenkäyttö maaseutuasioissa

EU:n kokonaan tai osittain rahoittamiin maatalouden tukimuotoihin ja muihin markkinajärjestelyihin liittyy runsaasti unionilainsäädäntöä. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset, komission delegoidut asetukset ja komission täytäntöönpanoasetukset sisältävät usein sekä aineellisen oikeuden että menettelyn säännöksiä. Nykyisin maaseutuoikeuden kytkennät ympäristöoikeuteen ovat kiinteitä. Unionilainsäädännön alaan liittyvät tulkintaepäselvyydet kuuluvat viimekädessä EU:n tuomioistuimelle (EUT) lähinnä siten, että kansallinen tuomioistuin tekee siellä vireillä olevassa asiassa tarvittaessa ennakkoratkaisupyynnön EUT:lle.

Maaseutuelinkeinojen valituslautakunnassa maaseutuasioiden vuotuiset valitusmäärät alenivat 1990-luvun alun noin 1000 valituksesta 2010-luvun alkupuolen noin 500 valitukseen. Tämä alenema selittyy sillä, että valituksen käsittelymaksu otettiin käyttöön vuonna 1995. Valitusasioista noin 80 % oli maatalouden eri tulotukien ja investointitukien päätöksistä ja muut asiat olivat kalastusta ja metsästystä. Keskimääräinen käsittelyaika valitusltk:ssa oli 4-5 kk. Esimerkiksi vuosittain juhannuksen tienoilla ja heinäkuussa vireille tulleet ao. vuoden hirvieläinten pyyntilupavalitukset oli ratkaistu lokakuun loppuun mennessä, ja mahdollista metsästysaikaa oli siten vielä jäljellä. Valitusltk:n valitusasioista noin 10 % oli ruotsinkielisiä, koska Pohjanmaalla ja Uudellamaalla ruotsinkielisten maaseutuyrittäjien suhteellinen määrä on suuri ja valitusltk:n toimialueeseen kuului myös Ahvenanmaa. Valitusltk:ssa Pohjois-Suomen asioissa (porotalouden tulo- ja investointituet, kolttalain asiat) oli kokoonpanossa jäsenenä ao. asioiden edustaja Ivalosta. Vuoden 2014 lainmuutoksella valitusltk. lakkautettiin ja maaseutuasioiden valitustie ohjattiin Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen, minne saapuu vuosittain noin 100 ao. valitusta. Porotalousasiat siirrettiin Pohjois-Suomen hallinto-oikeuteen. Maaseutuasioissa valitusviranomaisen päätöksestä jatkovalituksen korkeimpaan hallinto-oikeuteen tekee noin 10 % muutoksenhakijoista.

Maaseutuyrittäjille hallintoviranomaiset antavat vuosittain varovaisesti arvioituna ainakin parisataatuhatta tukiratkaisua eri tulo- ja investointitukien hakemuksiin. Tämä huomioiden, että yhteen tukipäätökseenkin voi sisältyä moniosaisen tukimuodon useampia ratkaisuja. Valitustapausten määrä

suhteessa tukiratkaisujen määrään on pieni, promilleluokkaa, ja tästäkin määrästä vain noin 1/10 etenee jatkovalituksena korkeimpaan hallinto-oikeuteen asti. Yleisesti ottaen valitusten kohteiksi päätyvät tapaukset valikoituvat ajallisesti ja asian suhteen melko sattumanvaraisesti täysin muutoksenhakijoista riippuen. Alkuperäisestä valituksenalaisesta päätöksestä ja sen pohjana olevista tapahtumista kuluu usein melko pitkä aika ennen kuin asiassa on ylimmän hallintotuomioistuimen päätös. Tulotuissa yleisenä käytäntönä myös on, että tuen tai sen osan ennakkomaksun jälkeen varsinainen hallintopäätös voidaan tehdä pitkänkin ajan kuluttua tukimaksusta. Tuomioistuimessa aikaa kuluu varsinkin, jos asiassa pyydetään välitoimena EUT:n ennakkoratkaisu. Käsittelyaika pitenee myös, jos saman asiaryhmän valitustapauksia aletaan keräämään tuomioistuimessa niiden osapuilleen samanaikaista ratkaisemista varten, mikä toisaalta voi olla hyvinkin perusteltua.

Maaseutuasioissa muutoksenhaku on järjestetty pääsääntöisesti julkisoikeudellisena muutoksenhakuna, mutta tästä on myös poikkeuksia, mm. kiinteistötoimituspäätösten muutoksenhaku maaoikeutena toimivaan käräjäoikeuteen sekä yksityistielain ja vesilain mukainen erimielisyyksien ratkaiseminen. Yleisesti ottaen käytössä on vaihtelevasti sekä hallintoviranomaiselle tehtävä oikaisuvaatimus että suoraan hallinto-oikeudelle tehtävä valitus. Muutosta hakevalle maaseutuyrittäjälle ym. riittää joka asiaryhmässä se, että noudattaa muutoksenhaun ohjeistusta päätöksessä.

Maatalouden tulotukien (peltoviljely ja eläintuotanto) päätökset tekee kunnan maaseutuelinkeinoviranomainen, jonka päätökseen haetaan muutosta oikaisuvaatimuksella paikalliselta ELY-keskukselta. Nämä ensiasteen päätöksen tekevät kuntaviranomaiset ovat käytännössä laajempia yhteistoiminta-alueita kuntayhtymämuodossa. ELY-keskuksen päätökseen haetaan muutosta valittamalla pääsääntöisesti Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen. Ahvenanmaalla ao. kuntapäätöksen vastaavana muutoksenhakutienä on Ahvenanmaan valtionvirasto – Ahvenanmaan hallintotuomioistuin. Osassa maatalouden tulotukia (mm. erityisympäristö-korvaukset, esim. alkuperäisrotujen säilyttäminen) ensiasteen päätöksen tekee ELY-keskus; tähän päätökseen haetaan ensivaiheessa muutosta samalta viranomaiselta ja saatuun päätökseen Hämeenlinnan hallinto-oikeudelta. Vastaavissa erityisympäristötuissa Ahvenanmaalla päätöksen tekee maakuntahallitus, jonka päätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Osassa maatalousasioita (mm. kasvinterveyslain päätökset, kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisen/käytön luvat) muutoksenhakutie vie paikkakunnan mukaisesti alueen omaan hallinto-oikeuteen, kasvinterveyslain korvausasioissa viranomaisen oikaisu-menettelyn kautta. Kasvinjalostajaoikeudesta annetun lain mukaiseen Ruokaviraston päätökseen haetaan muutosta markkinaoikeudelta

Maatalouden investointitukien (mm. nuoren viljelijän aloitustuki, eri tuotantorakennukset) ja eri kehittämishanketukien (mm. Leader) osalta päätöksen tekee ELY-keskus, ja valitustienä on Hämeenlinnan hallinto-

oikeus. Kansallisesta erityislainsäädännöstä johtuen käytössä ei tältä osin ole oikaisuvaatimusta ensivaiheen muutoksenhaun menettelynä, mikä poikkeaa mm. maatalouden tulotukien ja valtionavustuslain 34.1 §:n pääsäännöstä tässä suhteessa.

Kalastus

Kalastuslain, EU:n meri- ja kalatalousrahaston tukimuotoja koskevan lain (1093/2014 muutoksineen) sekä yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta annetun lain (1188/2014 muutoksineen) mukaiseen ELY-keskuksen tms. viranomaisen päätökseen haetaan muutosta hallinto-oikeudelta. Lain 1188/2014 15 §:n asioissa ensivaiheen muutoksenhakuna on oikaisuvaatimus Liikenne- ja viestintävirastolle.

Kalastuslain kalatalousalueen päätöksen ensivaiheen muutoksenhakuna on oikaisuvaatimus kalatalousalueen yleiskokoukselle, jonka päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen.

Metsätalous

Metsälain viranomaispäätöksiin haetaan muutosta hallinto-oikeudelta. Metsätalouden määräaikaisesta kannustejärjestelmästä annetun lain mukaiseen viranomaispäätökseen haetaan muutosta lain 55 §:n mukaisesti eli mm. tuen myöntöpäätöksestä oikaisuvaatimus metsäkeskukselle ja mm. ympäristötukisopimuksen irtisanomisen ja tuen takaisinperinnän päätöksestä suoraan hallinto-oikeudelta.

Metsästys

Suomen riistakeskuksen metsästyslain mukaisiin eri hallintolupapäätöksiin sekä riistanhoito- ja pyyntilupamaksuun haetaan muutosta hallinto-oikeudelta. Muutoin on ensivaiheen muutoksenhakuna käytössä oikaisuvaatimus Suomen riistakeskukselle riistahallintolain mukaisesti.

Metsähallituksen julkisia hallintotehtäviä hoitavan yksikön mm. valtionmaan metsästyslupaa koskevaan päätökseen haetaan muutosta ensivaiheessa Metsähallitukselta, jonka oikaisumenettelyssä antamaan päätökseen haetaan muutosta hallinto-oikeudelta.

Eläinlääkintä ja eläinsuojelu

Eläinlääkintähuoltolain mukaisesti muutoksenhausta valtion viranomaisen päätökseen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (valitus hallinto-oikeuteen). Muutoksenhaku ao. kuntaviranomaisen päätökseen on kuntalain mukainen (oikaisuvaatimus kuntaviranomaiselle – valitus hallinto-oikeuteen). Eläintautilain mukaisiin päätöksiin haetaan muutosta valituksella hallinto-oikeuteen, korvausasioissa muutoksenhaun ensivaiheena on oikaisuvaatimus.

Eläinten hyvinvointilain mukaiseen viranomaispäätökseen haetaan muutosta hallinto-oikeudelta, lain 112.1 §:n asioissa puolestaan ensi asteen muutoksenhakuna on oikaisuvaatimus ao. viranomaiselle.

4 Ylimpien laillisuusvalvojien työnjako em. osin

Laissa valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (330/2022) on säädetty näiden ylimpien laillisuusvalvojien työnjaosta. Maaseutuasioiden ja tuomioistuinten osalta ylimmillä laillisuusvalvojilla on rinnakkainen toimivalta. Lain 2–3 §:ssä on säädetty toiselle laillisuusvalvojalle keskitettävistä tehtävistä, mutta erityisistä syistä ja tarkoituksenmukaisuusharkinnalla valvonta voi näissäkin asiaryhmissä olla rinnakkaista.

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri

Jukka Anttila

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.