

## Oikeusasiamies ja EU-oikeuden toimeenpano

---

Tässä artikkelissa käsitellään oikeusasiamiehen roolia EU-oikeuden toimeenpanon valvonnassa sekä eri EU-maiden oikeusasiamiesten kokemusten että eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian ratkaisukäytännön kautta. On myös syytä pohtia, mitä vaikutus yhteisöoikeudella on oikeusasiamiehen omaan toimintaan. Toimeenpanolla tarkoitetaan tässä lainsäädännöllistä ja hallinnollista toimeenpanoa sekä EU-oikeuden soveltamista viranomaisessa ja tuomioistuimessa (ks. terminologiasta esimerkiksi Tuomas Ojanen artikkelissaan Perus- ja ihmis-oikeudet EU-säädösten toimeenpanolakien säätämässä, teoksessa Puhuri käy, Edita, s. 129).

Ensiksi on kuitenkin aihetta käydä lyhyesti läpi ne tahot, jotka tarjoavat yksilölle oikeussuojaa tilanteissa, jossa tämä katsoo, että hänen EU-oikeuden mukaisia oikeuksiaan ei ole turvattu asianmukaisesti.

### Mistä oikeussuojaa?

Yksityinen henkilö tai yhteisö voi vain poikkeuksellisesti nostaa kanteen EY-tuomioistuimessa. Yksityisellä oikeussubjektilla on oikeus viedä oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan koskeva päätös suoraan EY:n tuomioistuinten, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tai EY:n tuomioistuimen tutkittavaksi vain tilanteissa, joissa on kysymys EU:n toimielimen – lähinnä komission – päätökseen kohdistuvasta valituksesta.

Euroopan oikeusasiamiehen tehtävä perustettiin Maastrichtin sopimuksella vuonna 1993. Oikeusasiamies valvoo hyvän hallinnon toteutumista EU:n omissa toimielimissä ja laitoksissa. Euroopan oikeusasiamiehen toimivallasta on säännös EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 228 artiklassa. Oikeus kannella Euroopan oikeusasiamiehelle on kirjattu SEUT 24 artiklaan. Samassa artiklassa säädetään jokaisen unionin kansalaisen oikeudesta vedota Euroopan parlamenttiin.

Vetoamusmenettely Euroopan parlamentille – toisin kuin kantelu Euroopan oikeusasiamiehelle – koskee myös kansallisten viranomaisten menettelyä niiden toimeenpannessa yhteisöoikeutta. Vetoamusoikeus on kaikilla Euroopan unionin kansalaisilla, kaikilla unionin jäsenvaltioissa asuvilla luonnollisilla henkilöillä ja kaikilla unionin jäsenvaltioihin sijoittuneilla oikeushenkilöillä. Vetoamus voidaan esittää asiassa, joka kuuluu yhteisön toiminnan alaan ja koskee henkilöä välittömästi. Parlamentin vetoamusvaliokunta tutkii, onko vetoamus aiheellinen. Kun valiokunta laatii lausuntoa aiheellisena pitämästään vetoamuksesta, se voi pyytää Euroopan komissiota toimittamaan sille asiakirjoja ja tietoja. Vetoamusvaliokunta voi myös antaa vetoamuksen tiedoksi muille parlamentin valiokunnille, jotta ne ryhtyisivät toimiin asian suhteen. Joissakin poikkeustapauksissa vetoamusvaliokunta voi laatia parlamentille mietinnön, joka hyväksytään täysistunnossa. Vetoamusvaliokunta voi myös suorittaa tutkimuksen.

Yksilön oikeusturvan toteutumisen kannalta yhteisöoikeuden kansallisessa toimeenpanossa on kuitenkin EU:n instituutioiden tasolla tärkeää SEUT 258 artiklassa (entinen EY 226 artikla) säännelty valvontamenettely. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 17 artiklan 1 kohdan nojalla komissio huolehtii siitä, että tämän sopimuksen määräyksiä sekä toimielinten sen nojalla antamia säännöksiä ja määräyksiä noudatetaan yhteismarkkinoiden moitteettoman toiminnan ja kehityksen turvaamiseksi. Tätä tehtävää komissio toteuttaa sekä oma-aloitteisesti että kanteluiden perusteella. Kanteluita voivat tehdä kansalaiset, yritykset, kansalais- ja toimialajärjestöt ja toiset jäsenvaltiot. Komissio ei ole velvollinen aloittamaan valvontamenettelyä saamansa kantelun johdosta, vaan se voi käyttää harkintavaltaansa SEUT 258 artiklan mukaisen menettelyn aloittamisessa. Kantelijaa tulee kuitenkin informoida kaikista niistä toimenpiteistä, joihin hänen kantelunsa on antanut aiheutta ja myös siitä, että toimenpiteisiin ei ryhdytä. Valvontamenettely voi johtaa viime kädessä komission EY-tuomioistuimessa nostamaan rikkomuskanteeseen jäsenvaltiota vastaan, jos se ei noudata komission perusteltua lausuntoa asetetussa määräajassa.

Rikkomukset voivat olla pääsääntöisesti seuraavanlaisia: direktiivien sisällyttäminen lainsäädäntöön (transponointi) on viivästynyt tai puutteellinen, hallinnollinen toimeenpano on puutteellinen (esimerkiksi hallinnolliset järjestelyt eivät takaa yhteisöoikeuden toteutumista), tai yksittäistapauksessa viranomainen tai tuomioistuin ei ole soveltanut yhteisöoikeutta asianmukaisesti, vaan se on soveltanut esimerkiksi yhteisöoikeuden kanssa ristiriitaista kansallista normia.

Jo EU:n toissijaisuusperiaatteen toteutumisen kannalta ja yksilön tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi on oleellista, että ensisijaiset oikeussuojakeinot taataan kansallisesti viranomaismenettelyssä ja ennen kaikkea tuomioistuimissa. EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on vahvistettu periaatteet, jotka kansallisten tuomioistuinten lähtökohtaisesta prosessiautono-

miasta huolimatta takaavat yhteisöoikeuden tehokkaan toteuttamisen. EY:n tuomioistuin on toistuvasti todennut:

"Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan silloin, kun kyseisellä alalla ei ole annettu yhteisön säännöksiä, kunkin jäsenvaltion sisäisessä oikeusjärjestyksessä on annettava yksityiskohtaiset menettelysäännöt sellaisia oikeussuojakeinoja varten, joilla pyritään turvaamaan yhteisön oikeuden välittömään oikeusvaikutukseen perustuvat yksityisten oikeudet. Nämä yksityiskohtaiset menettelysäännöt eivät kuitenkaan saa olla epäedullisempia kuin ne, jotka koskevat vastaavia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia kanteita, eivätkä ne saa tehdä yhteisön oikeusjärjestyksessä vahvistettujen oikeuksien käyttämistä käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi." (C-312/93, Peterbroeck, 12 kohta).

Tämä kannanotto on ilmausta EU-oikeuden vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteesta.

Tätä järjestelmää tukevana ja täydentävänä oikeussuojakeinona voidaan myös pitää ylimpiä laillisuusvalvoja oikeusasiamiestä ja valtioneuvoston oikeuskansleria. Komissio on tiedonannossaan (komission tiedonanto KOM (2002) 725 yhteisön lainsäädännön soveltamisen tehokkaammasta valvonnasta, sivu 18) todennut itsenäisten ja erikoistuneiden kansallisten viranomaisten "auttavan tietyissä tapauksissa komission suorittamaan perustamissopimuksen valvojan tehtävää". Esimerkkinä tiedonannossa mainitaan muun muassa kansalliset oikeusasiamiehet. Oikeusasiamiehen rooli valvonnassa on tietyssä mielessä joustava, koska oikeusasiamiehen tehtävänä on Suomen perustuslain mukaan erityisesti valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja tarvittaessa tehdä esityksiä lainsäädännön uudistamiseksi.

## Eri näkemyksiä oikeusasiamiehen roolista

Oikeusasiamiehen roolia on pohdittu Euroopan oikeusasiamiehen ja EU:n kansallisten oikeusasiamiesten vuosittaisissa kokouksissa. Vuonna 2005 Haagissa järjestettyä kokousta varten professori Rick Lawson Leidenin yliopistosta Hollannista oli laatinut yhteenvedon oikeusasiamiesten kokemuksista yhteisöoikeuden noudattamisen valvonnassa EU:n jäsenmaiden kansallisille oikeusasiamiehille suunnatun kyselyn perusteella.

Lawsonin mukaan selvityksessä oli merkittävää yhteisöoikeudellisten tapausten vähyyttä kaikissa virastoissa. Hän piti tätä lopputulosta yllättävänä erityisesti syrjäytäkysymyksissä ja ympäristöasioissa. Hänen mukaansa vastauksissa oli korostunut kansallinen näkökulma; esimerkiksi EU:n perusoikeuskirjaan ei vedottu eikä sitä pidetty itsenäisenä oikeuslähteenä. Tähän voidaan tode-

.....

ta, ettei EU:n perusoikeuskirja ollutkaan tuolloin oikeudellisesti sitova, vaan poliittisesti hyväksyty julistus. Lissabonin sopimuksessa perusoikeuskirjalle annetaan sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksille. Oikeusasiamiehet suhtautuivat useassa tapauksessa varauksellisesti siihen, että heidän tulisi arvioinneissaan tukeutua yhteisöoikeuteen, jos kansallinen sääntely on ristiriidassa sen kanssa. Lawson piti tätä ongelmallisena. Olihan EY-tuomioistuin vakiintuneesti vahvistanut yhteisön oikeuden ensisijaisuusperiaatteen. Lawson korosti, että oikeusasiamiehen tulee puuttua ristiriitaan riippumatta kansallista toimivaltaansa koskevasta sääntelystä. Keskustelussa tuli esille myös näkökanta, että tulisi välttää tilannetta, jossa kannanoton katsottaisiin oikeusasiamiehen toimivallan vastaisesti sisältävän lainsäätäjän menettelyn arvioinnin. Tämänkin kannan esittäjät totesivat, että kannanoton tulisi korostaa moitittavuuden arvioinnin sijasta aloitteellisuutta lainsäädännön muuttamiseksi ristiriitatilanteessa.

Eduskunnan oikeusasiamiehenkin vastauksissa korostui tuolloin tulkintatapausten vähäisyys, minkä nähtiin johtuvan osaltaan Suomen lainsäädännöllisen toimeenpanon hyvästä tilasta. Kantelut olivat koskeneet erityisesti maatalouden, tullin toiminnan ja ulkomaalaisasioiden asiaryhmiä. Myös muu kuin tulliverotus ja ympäristökysymykset olivat olleet esillä. Sosiaali- ja terveydenhuollon alalta oli kanteluita, joissa arvosteltiin yhteisöoikeuden lainsäädännöllisen toimeenpanon puutteellisuutta tai muuta virheellisyyttä.

Oikeusasiamiehet korostivat tuossa kokouksessaan oikeusasiamiehen roolia vaihtoehtoisena oikeussuojakeinona yhteisöoikeuden rikkomustapauksissa. Tuolloin tuli vahvasti esille myös oikeusasiamiehen pedagoginen rooli toisaalta virkamieskunnan ja toisaalta "suuren yleisön" yhteisöoikeustietämyksen lisäämisessä. Tämän katsottiin voivan edistää erityisesti ihmisten vapaan liikkumisen toteutumista.

## Ratkaisuja eri oikeudenoiloilta

Seuraavassa pyrin hahmottelemaan yhteisöoikeudellisen ulottuvuuden sisältävien kanteluiden sisältöä ja esittelemään tarkemmin eräitä ratkaisuja toimialoitain vuodesta 2002 alkaen.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa – kuten yhteisöoikeuden soveltamisessa ylipäätään – on otettava huomioon, että lainsäädännön yhteys EU-oikeuteen ei aina ole ilmeinen. Kun kysymys on EU:ssa harmonisoituun lainsäädäntöön perustuvan kansallisen säädöksen soveltamisesta, ovat lait usein lähtökohdiltaan ja vaikutuksiltaan täysin kansallisia. Arvioinnissa on silti kysymys yhteisöoikeuden soveltamisesta. Tällaisia oikeusasiamiehen toiminnassa esiin tulevia kysymyksiä ovat esimerkiksi arvonlisä- ja valmisteverotusasiat sekä ympäristövaikutus-

.....

ten arviointi. Tämän lisäksi yhteisöoikeudella on vaikutusta myös sellaisissa kansallisissa lainsäädännön soveltamiskysymyksissä, joissa viranomaisen ratkaisu sisältää syrjiviä, estäviä tai rajoittavia vaikutuksia yhteisöoikeuden määrittelemiin oikeuksiin tai yhteisöoikeuden oikeusperiaatteisiin. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä tällaiset kysymykset ovat usein liittyneet autoverotukseen ja sen toteuttamiseen.

Maatalouden toimialaa koskevissa kanteluissa on arvosteltu useimmiten viranomaisen menettelyä EU-oikeuden soveltamisessa maaseudun kehittämisen tukia, kalastusta ja metsästystä koskevassa päätöksenteossa. Apulaisoikeusasiamiehen kannanotot liittyvät usein tukijärjestelmien monimutkaisuuteen ja tämän seikan neuvonnalle asettamiin haasteisiin. Eräissä ratkaisuisaan apulaisoikeusasiamies on korostanut selkeän ja ymmärrettävän tiedottamisen merkitystä elinkeinotalouden tuista ja tukimenettelystä tiedotettaessa. Hänen mielestään TE-keskuksen kalatalousyksikön ammattikalastajille osoittamaa kirjettä voidaan pitää jossain määrin vaikeaselkoisena (361/05).

Tullin toimintaa koskevat kantelut ovat liittyneet usein siihen, miten yksittäinen virkamies on tullitarkastusta tai henkilöntarkastusta suorittaessaan ottanut huomioon EU-oikeuden vaatimukset erityisesti soveltaessaan tullilain säännöksiä henkilöiden ja tavaroiden vapaaseen liikkumiseen Euroopan unionin sisärajoilla.

Apulaisoikeusasiamies totesi tullitarkastuksen lainmukaisuutta EU:n sisärajoilla koskevassa kannanotossaan seuraavaa.

EY:n perustamissopimus edellyttää, että muun muassa tavaroiden ja henkilöiden vapaa liikkuvuus yhteisömaiden välillä taataan. Perustamissopimuksen 30 (entinen 36) artikla ja 296 (entinen 223) artikla mahdollistavat perusteltujen kansallisten rajoitusten asettamisen muun muassa moraalien, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden takaamiseksi ja terveyden ja elämän suojelemiseksi. Näin ollen myös sisäliikenteessä on mahdollista puuttua tavaroiden ja henkilöiden liikkumiseen, mutta tällöin puuttumiskynnyksen on katsottu olevan korkeampi. Pistokoemaiset tarkastukset ovat sisäliikenteessä kiellettyjä.

Perustamissopimuksen määräyksiä on tullivalvontaohjeissa tulkittu siten, että tarkastustoimenpiteet ovat mahdollisia, kun yksittäistapauksessa kokonaisharkinnan jälkeen on epäiltävissä kieltoa tai rajoitusta koskevan säännöksen (esimerkiksi huumausaineet) vastaisuuden olevan olemassa.

Henkilön pysäyttämisen ja ajoneuvon tarkastamisen edellytykset, kuten muidenkin tullilain 14 §:ään perustuvien toimivaltuuksien edellytykset, on säädetty varsin löyhästi tullilaisissa. Euroopan yhteisön perustamissopimus asettaa sisärajojen tarkastuksille tiukemmat edellytykset tarkoituksen suhteen, mutta siinäkin ei lausuta mitään puuttumiskyn-

.....

nyksestä. Perusvapauksien rajoittamista koskevaa säännöstä on EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tulkittava ahtaasti, eikä toimenpide saa rajoittaa perusvapauksia enemmän kuin tavoitteen saavuttamiseksi on välttämätöntä.

Kun tarkastuksen toimittamiselle ei tullilaisissa eikä yhteisöoikeudessa ole asetettu nimenomaista toimenpidekynnystä, apulaisoikeusasiamiehen mielestä tullivalvontaohjeissa omaksuttua tulkintaa ei voitu pitää lainvastaisena. Toinen kysymys on, pitäisikö toimenpidekynnuksesta säätää laissa.

Apulaisoikeusasiamiehen mielestä sääntelyä tarkastuskynnyksen sääntelyä olisi aiheellista täsmentää. Mitä korkeammaksi toimenpidekynnys asetetaan, sitä paremmin se turvaa vapaata liikkuvuutta ja samalla myös perusoikeutena olevaa henkilökohtaista koskemattomuutta ja yksityisyyden suojaa. Toisaalta mitä matalampi toimenpidekynnys on, sitä tehokkaamman tullivalvonnan se mahdollistaa. Apulaisoikeusasiamiehen mielestä lainsäätäjän tulisi osoittaa, mille tasolle puuttumiskynnys asetetaan (256/03).

Käytettynä maahantuotujen ajoneuvojen verotusta ja erityisesti verotuksen muutoksenhaun käsittelyn viipymistä koskevat kantelut ovat olleet yleisiä viime aikoina. Verotuksen määrämiseen liittyvät asiat tulevat muutoksenhaun yhteydessä hallintotuomioistuinten ratkaistaviksi, mutta kysymys käsittelyn systemaattisesta viivästyksestä voi olla yhteisöoikeudellisestikin relevantti. Kun oikaisuvaatimusten ja valitusten käsittelyaika on ollut tullissa ja Helsingin hallinto-oikeudessa huomattavan pitkä, onko SEUT 34 artiklan (entinen EY:n perustamissopimuksen 28 artikla) mukainen oikeus tavaroiden vapaaseen liikkumiseen toteutunut riittävän tehokkaasti yhteisöoikeuden edellyttämällä tavalla? Tämä kysymys on otettu esille useissa apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuisissa (esimerkiksi 1708/04).

Apulaisoikeusasiamies tutki jo vuonna 2006 kanteluita autoverotuksen oikaisupäätösten viipymisestä tullissa. Käsittelyajat olivat venyneet joissain tapauksissa jopa viiteen vuoteen, vaikkakin ruuhkia oli keskimäärin saatu purettua edellisvuodesta.

Apulaisoikeusasiamies totesi ratkaisussaan, että verovalituksen käsittely oli viivästynyt siten, kuin yleensä kaikkien tuon ajankohdan oikaisuhakemusten ja valitusten käsittely, joissa oli otettu huomioon autoverolain muutetut säännökset autoveron määrästä. Tämä valitus- ja oikaisuasioiden pitkä käsittelyaika oli voinut vaarantaa EU-oikeudessa turvatun tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteen toteutumisen siten, että EU-oikeuden tehokas toteuttaminen vaarantui. Näin ollen apulaisoikeusasiamies katsoi, että valitusten ja oikaisujen käsittelyssä tuli entistä selkeämmin ottaa huomioon autoverotuksen kokonaiskäsittelyaika kussakin tapauksessa. Hän saattoi tämän käsityksensä Tullihallituksen ja Eteläisen tullipiirin tietoon.

Maahanmuutto- ja turvapaikkakysymyksiä koskevissa kanteluissa on viime aikoina ollut esillä erityisesti EU-kansalaisten liikkumisvapauden toteutuminen ja oleskeluoikeuden rekisteröinti,

.....

joissakin kanteluissa myös viisumin myöntäminen ja menettely viisumiasioissa. Oleskelulupa-asioihin liittyi seuraava apulaisoikeusasiamiehen kannanotto.

Kantelija arvosteli kirjeessään Espoon kihlakunnan poliisilaitoksen menettelyä. Hän kertoi, että poliisilaitos ei 27.3.2006 ottanut vastaan hänen oleskelulupahakemustaan, joka perustui EU:n neuvoston direktiiviin pitkään oleskelleiden kolmannen maiden kansalaisten asemasta.

Jäsenvaltioiden olisi tullut saattaa direktiivin edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 23.1.2006. Direktiivin täytäntöönpano viivästyi ja direktiivin edellyttämät muutokset saatettiin kansallisesti voimaan vasta 1.5.2007.

Direktiivi voi tietyin edellytyksin saada välittömiä oikeusvaikutuksia, jos sitä ei ole pantu täytäntöön määräajassa tai jos se on pantu täytäntöön virheellisesti. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan nyt kyseessä olevalla direktiivillä oli ollut välitön oikeusvaikutus.

Espoon kihlakunnan poliisilaitos ei kuitenkaan voinut myöntää sellaista direktiiviin perustuvaa oleskelulupaa, jota kansallinen lainsäädäntö tai rekisterijärjestelmä ei tuntenut. EU-oikeuden tehokas soveltaminen ei näin ollen toteutunut, koska sisäasiainministeriö ei ollut antanut oleskelulupahakemuksia vastaanottaville poliisilaitoksille esimerkiksi hallinnollista ohjausta direktiivin välittömän oikeusvaikutuksen toteuttamiseksi.

Apulaisoikeusasiamies katsoi, ettei hänellä ollut perusteita arvostella Espoon kihlakunnan poliisilaitoksen menettelyä. Oleskelulupahakemuksen jättämiseen liittyvät ongelmat johtuivat pikemmin siitä, että sisäasiainministeriö ei ollut huolehtinut direktiivin asianmukaisesta kansallisesta täytäntöönpanosta. Koska komissio direktiivien täytäntöönpanoa valvovana viranomaisena oli jo kiinnittänyt Suomen viranomaisten huomiota direktiivin kansallisen täytäntöönpanon viivästykseen apulaisoikeusasiamies vain tähdensi sisäasiainministeriölle direktiivien täytäntöönpanoaikataulujen noudattamista.

Apulaisoikeusasiamies kiinnitti ministeriön huomiota myös siihen, että jos direktiivi tuottaa välittömän oikeusvaikutuksen, mutta sen kansallinen täytäntöönpano myöhästyy, tulee ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin direktiivissä säädettyjen yksilön oikeuksien toteutumisen varmistamiseksi. Esimerkiksi tässä tapauksessa poliisilaitoksille olisi tullut antaa ohjeet siitä, miten menetellä, jos poliisille jätetään EU-direktiiviin perustuva oleskelulupahakemus (1046/06).

Ympäristöasioista voidaan mainita luontodirektiivissä suojeltujen eläinlajien esiintymispaikkojen turvaamiseen tai eräiden petoeläinten suotuisaan suojelutasoon liittyvät kantelut. Myös Natura-alueen suojelun vaarantumisesta on ollut kanteluita. Näistä esimerkkinä on seuraava apulaisoikeusasiamiehen kannanotto vilkasta keskustelua herättäneeseen liito-oravan suojelukysymykseen.

.....

Kantelussa katsottiin, että luonnonsuojelulain (LSL) 49 §:n noudattamista ei ollut asianmukaisesti valvottu ja että viranomaisten toimimattomuuden vuoksi alueen hakkuissa oli hävitetty ja heikennetty liito-oravien elinpaikkoja. Kantelija viittasi myös EU:n komission Suomelle 2.4.2003 antamaan perusteltuun lausuntoon, jossa oli erityisesti mainittu Konikallion metsänhakuutoimet osoituksena luontodirektiivin vastaisesta toiminnasta.

EU:n komissio oli aloittanut sille tehtyjen kantelujen johdosta valvontamenettelyn. Se osoitti Suomelle 2.4.2003 perustamissopimuksen 226 artiklan nojalla perustellun lausunnon. Komission mukaan Suomi oli saattaessaan luontodirektiivin (92/43/ETY) 12 artiklan 1 kohdan d) -alakohdan säännökset osaksi kansallista lainsäädäntöään sisällyttänyt siihen direktiivinkohtaan kuulumattoman perusteen "selvästi luonnossa havaittava", eikä ollut lausunnon mukaan muun muassa toteuttanut luontodirektiivin mainitun kohdan mukaisia tarpeellisia toimenpiteitä tiukan ja tehokkaan suojelujärjestelmän käyttöönottamiseksi ja toteuttamiseksi sen varmistamiseksi, että liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkoja ei heikennetä ja hävitetä. Komission mukaan Suomi oli näin ollen jättänyt täyttämättä luontodirektiivin kohdan mukaiset velvollisuutensa.

Apulaisoikeusasiamies totesi muun muassa seuraavaa. Kun otettiin huomioon luontodirektiivin tavoite sen 12 artiklan 1 kohdan d) -alakohdan mukaisen, liitteessä IV (a) olevia eläinlajeja koskevan tiukan suojelujärjestelmän käyttöönottamiseksi ja direktiivin tulkintavaikutus sekä Konikallion tilalla suunniteltuja hakkuita koskevan valitusasian lopputulos, ympäristökeskuksen olisi ollut perusteltua järjestää luonnonsuojelulain 49 §:n valvontaa ja 57 §:n mukaisia hallintopakkoasioita koskevien tehtävien hoitaminen siten, että asiassa jo sen alkuvaiheista lähtien olisi voitu nyt tapahtunutta yksityiskohtaisemmin ja huolellisemmin selvittää ympäristökeskuksen tietoon tulleiden metsänkäyttöilmoitusten mukaisilla metsäkuvioilla olevat liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikat ja varmistaa niiden säilyminen yksittäisten kohteiden (pesäpuiden) selkeällä ja täsmällisellä rajaamisella.

Apulaisoikeusasiamies kiinnitti Hämeen ympäristökeskuksen huomiota erityisesti luontodirektiivin tulkintavaikutukseen luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentin soveltamisessa ja 57 §:n mukaisia hallintopakkoasioita käsiteltäessä (3130/2002).

Valtioneuvoston tiedotusyksikön 20.12.2004 päivätyn tiedotteen mukaan EU:n komissio on lopettanut edellä mainitun liito-oravien suojelua koskevan valvontamenettelyn. Telemästään kannepäätöksestä huolimatta komissio ei nostonut kannetta Suomea vastaan.

Myös eräissä terveydenhuollon kanteluissa on otettu kantaa kansalliseen yhteisöoikeuden toimeenpanoon lainsäädännössä. Seuraavassa tapauksessa oikeusasiamies arvosteli EU-säännöksen toimeenpanossa käytettyä menetelmää.

Kantelija arvosteli sitä, että Suomessa miesten välinen seksi on pysyvä este verenluovutukselle. Este perustui Suomen Punaisen Ristin Veripalvelun antamaan ohjeistukseen, joka kantelijan mukaan rikkoo perustuslain syrjintäkieltoa.

.....



Komissio antoi 22.3.2004 direktiivin 2004/33/EY Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/98/EY täytäntöönpanosta veren ja sen komponenttien tiettyjen teknisten vaatimusten osalta (jäljempänä komission direktiivi). Komission direktiivi pantiin Suomessa täytäntöön Lääkelaitoksen määräyksellä 6/2005. Veripalvelulakia koskevan hallituksen esityksen mukaan komission direktiivi sisältää vähimmäisvaatimukset, ja sen lisäksi on mahdollista asettaa niitä täydentäviä kansallisia laatu- ja turvallisuusvaatimuksia.

Komission direktiivissä säädetään kokoveren ja veren komponenttien luovuttajien kelpoisuusperusteista. Komission direktiivin mukaan yksi pysyvän luovutuskiellon perusteista koskee henkilöitä, jotka sukupuolikäyttäytymisensä vuoksi ovat suuressa vaarassa saada vakavia tartuntatauteja, jotka voivat levitä veren välityksellä.

Lääkelaitos on käyttänyt komission direktiivin täytäntöönpanossa viittaustekniikkaa. Lääkelaitos on veripalvelulain valtuutussäännösten nojalla antamallaan määräyksellä pannut täytäntöön komission direktiivin. Määräyksen mukaan Lääkelaitos antaa pyynnöstä ohjausta ja neuvontaa määräyksen soveltamisesta.

Sosiaali- ja terveysministeriön ja Lääkelaitoksen käsityksen mukaan komission direktiivin teksti on täsmällinen, tekninen ja sellaisenaan sovellettavissa, minkä vuoksi direktiivi on voitu panna täytäntöön Lääkelaitoksen määräyksellä.

Oikeusasiamies ei voinut yhtyä ministeriön ja Lääkelaitoksen käsitykseen. Hänen käsityksensä mukaan komission direktiivin teksti ei ole luovutuskiellon perusteiden osalta sellaisenaan kaikilta osin sovellettavissa. Esimerkiksi komission direktiivissä mainitut pahanlaatuiset sairaudet ja seksuaalikäyttäytyminen pysyvän luovutuskiellon perusteina edellyttävät täsmällisempää määrittelyä. Oikeusasiamiehen mukaan tämä koskee esimerkiksi pysyvän luovutuskiellon perusteina komission direktiivissä mainittuja pahanlaatuisia sairauksia ja seksuaalikäyttäytymistä, jotka luovutuskiellon perusteet edellyttävät täsmällisempää määrittelyä, eivätkä siten ole sellaisinaan sovellettavissa.

## Komission valvontamenettely ja oikeusasiamies

Käytännössä kanteluiden tutkiminen päättyy monessa tapauksessa siihen, että komissiossa on samassa asiassa vireillä valvontamenettely Suomen valtiota vastaan tai kysymys on EY-tuomioistuimessa vireillä komission rikkomuskanteesta tai kansallisen tuomioistuimen ennakkoratkaisupyynnöstä. Tässä toimitaan samojen periaatteiden mukaan kuin silloin, jos henkilö on saattanut saman asian toimivaltaisen tuomioistuimen tai viranomaisen tutkittavaksi.

Toisaalta kansallisessa kantelumenettelyssä vireilläolo ei estä oikeusasiamiestä aloittamasta ainakaan hallintoviranomaisten menettelyn tutkintaa, jos aiheutta on. Näin lienee myös komission valvontamenettelyn vireillä ollessa. Valvontamenettelyn vaiheella on myös merkitystä.

.....

Varsinaista valvontamenettelyä (SEUT artikla 258) edeltää kantelun tai oma-aloitteisen tutkimuksen epävirallinen käsittelyvaihe, josta ulkopuolisten on kanteluiden käsittelyn luottamuksellisuuden vuoksi vaikea saada tietoa edes yleisellä tasolla. Tältä osin oikeusasiamiehen kansliassa on oltu aloitteellisia sen selvittämiseksi, millä keinoin tiedonkulkua komissiolta oikeusasiamiehelle voitaisiin parantaa loukkaamatta yksittäisten kanteluiden luottamuksellisuutta.

Komission valvontamenettely lienee peruste jättää kantelu tutkimatta tai lopettaa enempi tutkinta.

Joissain tapauksissa voi kantelun tutkimisen yhteydessä tulla esille kysymys siitä, tulisiko asian selvittämiseksi pyytää komission lausuntoa käsiteltävänä olevassa asiassa, ja mikä merkitys lausunnolle tulisi päätöksenteossa antaa.

Käytännössä näin ei ole menetelty, mutta koska oikeusasiamies ei ole oikeutettu pyytämään EY-tuomioistuimelta ennakkoratkaisua yhteisöoikeuden tulkinnasta, voi asian selvittämiseksi tulla tarpeelliseksi pyytää komission "asiantuntijalausuntoa". Tällaisten yhteistyömuotojen kehittäminen vaatii toisaalta Euroopan unionin oikeusasiamiesten ja toisaalta komission välisten yhteistyömuotojen kehittämistä. Joka tapauksessa viime kädessä menettelyn yhteisöoikeuden mukaisuuden ratkaisee EY:n tuomioistuin, eikä komission kannanotolla voi oikeusasiamiehen kannalta olla muuta painoarvoa kuin mitä asiantuntijalausunnolle voidaan antaa.

## Yhteisöoikeuden etusija ja oikeusasiamiehen toimivalta

EY-tuomioistuin vahvisti jo 1960-luvun alussa etusijaperiaatteen, jonka sisältö on myöhemmässä oikeuskäytännössä tarkentunut. Periaatteella tarkoitetaan sitä, että unionioikeuden normin ja kansallisen oikeuden normin välisessä ristiriitatilanteessa lainsoveltajalla on velvollisuus turvata unionioikeuden tehokkuus ja tarvittaessa jättää viran puolesta soveltamatta kansallisen oikeuden normi sen säädöshierarkkisesta asemasta huolimatta.

Selvää on, että oikeusasiamies pysyttelee perustuslaissa säädetyin toimivaltansa puitteissa mitä tulee valvonnan kohteisiin tai käytettävissä oleviin seuraamuksiin. Toimivallan sisältöön voi kuitenkin vaikuttaa se, miten arvioidaan yhteisöoikeuden vaikutusta kansallisiin toimivaltasäännöksiin (kompetenssivaikutus). Tehokkuusperiaate voi edellyttää – ainakin kansalliselta tuomioistuimelta – toimivallan käyttämistä tavalla, joka ylittää kansallisen prosessilainsäädännön asettamat rajat.

Kantelu oikeusasiamiehelle on joka tapauksessa oikeussuojakeinona sillä tavoin joustava, että käsitellessään toimivaltaansa liittyviä kanteluita tai ottaessaan omana aloitteena tutkittavakseen tällaisen kysymyksen oikeusasiamies voi kiinnittää valtioneuvoston huomiota muun muassa EU-oikeuden toimeenpanossa havaitsemiinsa puutteisiin (laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 11 § 2 momentti). Perustuslain mukaan oikeusasiamies antaa lisäksi eduskunnalle vuosittain kertomuksen toimintansa lisäksi myös lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista.

Näin ollen ei liene syytä pitää yhteisöoikeuden etusijaa tai kompetenssi vaikutusta koskevia kysymyksiä ongelmallisina käytännön laillisuusvalvonnassa, kun ajatellaan oikeusasiamiehen omaa roolia yhteisöoikeuden soveltajana. Apulaisoikeusasiamies on linjannut EU-oikeuden etusijan periaatetta seuraavasti:

EU-oikeudella on sinänsä etusija kansalliseen oikeuteen nähden. Kysymys siitä, milloin EU-oikeuden ja kansallisen lain väliillä on sellainen ristiriita, että hallintoviranomaisella on sen perusteella oikeus tai velvollisuus sivuuttaa kansallisen lain normi, on kuitenkin arvioitava ja ratkaistava erikseen kussakin epäilyssä ristiriitatilanteessa.

Jos ristiriitaa ei ole sitovasti todettu EU:n toimivaltaisen toimielimen (EY-tuomioistuintimen) päätöksellä samassa tai samanlaisessa asiassa, arvioinnissa on otettava huomioon muun muassa, kuinka tulkinnanvarainen tai ilmeinen ristiriita on. Lisäksi on otettava huomioon, millaisia vaikutuksia tämän ristiriidan erilaisilla ratkaisuilla on yhtäältä EU-oikeuden ja toisaalta kansallisen oikeusjärjestyksen ja erityisesti perusoikeusjärjestelmän kannalta.

Merkitystä voi olla silläkin, kuinka epäilty ristiriitatilanne tai EU-oikeuden kanssa ristiriidassa olevaksi epäilty kansallisen lain normi on syntynyt. Jos eduskunta ylimpänä valtioelimenä on nimenomaisesti ottanut kantaa arvioitavana olevaan mahdolliseen ristiriitaan, Suomen valtiojärjestyksen perusteista seuraa apulaisoikeusasiamiehen mukaan, että hallintoviranomainen ei voi oman harkintansa mukaan ottaa samaan asiaan toisenlaista kantaa, jollei asia ole jossakin oikeudellisesti relevantissa suhteessa muuttunut eduskunnan päätöksen jälkeen. Tämä koskee myös sellaista tilannetta, jossa eduskunta on yksilön perusoikeussuojaan liittyvien näkökohtien perusteella ehkä tinkinyt EU-oikeuden maksimaalisesta täytäntöönpanosta (1515/04).

## Virkamiehen menettelyn moitittavuus

Yhteisöoikeuden noudattamisen valvonnassa voidaan kysyä, millaista yhteisöoikeuden mukaisuuden "tasoa" voidaan edellyttää valvonnan kohteelta, eli mikä olisi moitittavuuden kynnyksen virkamiesten tai viranomaisten yksittäisten hallintopäätösten EU-oikeuden mukaisuuden valvonnassa.

.....

Sekä oikeusasiamiehen että valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisukäytännössä on katsottu, että viranomaisen tai yksittäisen virkamiehen menettelyn moitittavuuden kynnyksellä ylittyy vain, jos menettelyn yhteisöoikeuden vastaisuus on ilmeistä.

EU-oikeuden lainsäädännöllisessä toimeenpanossa olevan laiminlyönnin tulee myös täyttää yleensä ilmeisyyden kriteeri ennen kuin siihen voidaan puuttua. Jos direktiivi on kokonaan tai suurelta osalta toimeenpanematta, kysymys on ilmeisestä virheestä. Jos transponointi on virheellinen tai puutteellinen, ilmeisyyttä voitaneen myös edellyttää. Viranomaistoimintaan on tarpeen puuttua tilanteissa, jossa viranomainen systemaattisesti jättää huomioimatta jonkin asian ratkaisussa EU-oikeuden asettamat vaatimukset. Esimerkiksi viranomainen ei lainkaan perustele päätöstään huomioon ottaen yhteisöoikeuden, vaikka sinänsä on ilmeisen selvää, että asia kuuluu EU-oikeuden soveltamisalaan, tai että asia on muutoin välttämätöntä tarkastella myös EU-oikeuden näkökulmasta (vrt. tästä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 2005:37, joka koskee valtioneuvoston päätöksen perustelua rahapelilupa-asiassa). Yhteisöoikeuden soveltamisessa yhteisöoikeuden vastaisuus on ilmeistä myös, jos lakia ei ole syrjäytetty siitä huolimatta, että se on ilmeisessä ristiriidassa yhteisöoikeuden kanssa, tai selkeästi yhteisöoikeuden turvaama yksilön oikeus estyy tai viivästyy.

Seuraavassa mainitsen kolme esimerkkiä puuttumiskynnyksen määrittämisestä näissä yksittäistapauksissa.

1) EY-tuomioistuimien tuomiossa todettiin, että jäsenvaltio ei noudata EY 28 ja 30 artiklan mukaisia velvoitteitaan, kun se edellyttää, että kyseisessä valtiossa asuva henkilö, joka haluaa tuoda maahan toisessa jäsenvaltiossa laillisesti rekisteröidyn ja käytetyn ajoneuvon, hakee siirtolupaa kyseisen ajoneuvon käyttämiseksi ennen sen rekisteröintiä ja ennen ajoneuvoista kannettavien verojen maksamista.

Apulaisoikeusasiamies totesi, että ennen EY-tuomioistuimen tuomiota juuri tästä asiasta ei ollut oikeuskäytäntöä. Hän katsoi, että ajoneuvolain säännöksiä ei voitu ennen EY-tuomioistuimen tuomiota pitää niin ilmeisesti EY:n perustamissopimuksen säännösten vastaisina, että hallintoviranomaisten, tässä tapauksessa tullin, menettelyä voitaisiin pitää moitittavana (1000/07).

2) Apulaisoikeusasiamies antoi Helsingin ulkomaalaispoliisille huomautuksen lainvastaisesta menettelystä, kun se ei antanut EU-kansalaisten poistua maasta haluamaansa toiseen EU-maahan.

EU-kansalaiset oli päätetty kääntää Suomesta. Ulkomaalaispoliisi ei kuitenkaan luovuttanut heille heidän passejaan, koska he eivät halunneet siirtyä kotimaahansa, vaan toiseen EU-maahan. EU-kansalaisilla on ulkomaalaislain mukaan oikeus poistua vapaa-

ehtoisesti maasta vähintään kuukauden aikana siitä, kun he ovat saaneet poistumismääräyksen. Poliisi ei silloin voi rajoittaa heidän EU-direktiivin 2004/38/EC mukaista oikeuttaan liikkua vapaasti EU:n jäsenvaltioissa.

Apulaisoikeusasiamies huomautti, että ulkomaalaispoliisi tulkitisi virheellisesti ulkomaalaislakia ja EU-direktiiviä katsoessaan, että käännettävät voivat poistua vapaaehtoisesti vain kotimaahansa. Ulkomaalaispoliisin virheen moitittavuutta lievensi se, että Ulkomaalaisvirasto (nykyisin Maahanmuuttovirasto) oli todennut päätöksessään, että se käännättää EU-kansalaiset nimenomaan kotimaahansa (1657/07).

3) Oikeusasiamies otti vuonna 2002 kantaa lainsäädännön puutteellisuuteen lääkkeiden markkinointiin liittyen. Sääntelyä ohjaa Euroopan yhteisön lainsäädäntö, jossa lääkkeiden markkinoinnista säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2001/83/EY. Tämä direktiivi ja sitä edeltänyt direktiivi 92/28 on aikaisemmin pantu täytäntöön lääkelaitoksen määräyksillä. Lääkelain muutoksella 700/2002 direktiivin keskeiset säännökset siirrettiin lääkelakiin. Lain 92 §:n 2 momentin mukaan henkilöt, joilla on oikeus määrätä tai luovuttaa lääkkeitä, eivät saa pyytää tai hyväksyä muualla laissa kiellettyjä kannustimia.

Oikeusasiamies piti tätä lainsäädännön täsmentymistä myönteisenä asiana. Uudessa lainsäädännössä oli kuitenkin oikeusasiamiehen havaintojen mukaan eräitä puutteita, jotka koskevat Euroopan yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanoa sekä uuden lainsäädännön valvonta- ja seuraamusjärjestelmää.

Lääkelain muutoksen tarkoituksena oli sisällyttää direktiivin 2001/83 keskeiset lääkkeiden markkinointia koskevat säännökset lakiin. Lainmuutoksessa direktiivin 95 artiklaa vastaava säännöstä ei kuitenkaan otettu lääkelakiin. Artiklassa säädetään ammatillisissa tai tieteellisissä tarkoituksissa järjestetyissä tapahtumissa tarjottavasta vieraanvaraisuudesta, toisin sanoen sellaisesta ammatilliseen koulutukseen ja tieteellisiin kongresseihin osallistumisen tukemisesta, joka oli oikeusasiamiehen tutkinnan kohteena. Oikeusasiamies piti sekä lainsäädännön toimeenpanon että terveydenhuollon ammattihenkilöiden oikeusturvan kannalta ongelmallisena, että direktiivin 95 artiklan sisältö ei käy ilmi lainsäädännöstä. Hän esitti sosiaali- ja terveysministeriölle lainsäädännön täsmentämistä tältä osin (1082/99).

## Ristiriita EU-oikeuden ja perusoikeuksien välillä

Kysymys ristiriidasta EU-oikeuden ja perusoikeuksien välillä on myös oikeusasiamiehen työn kannalta keskeinen, koska EU:n säädösvalmisteluun ei ole sisällytetty systemaattista seurantaa EU-lainsäädännön yhteisön perusoikeuksien mukaisuudesta. Asiaan on kiinnitetty kuitenkin viime vuosina huomiota (ks. komission tiedonanto KOM [2005] 172 perusoikeuskirjan noudat-

taminen komission lainsäädäntöehdotuksissa sekä vuonna 2000 käynnistetty Parempi sääntely EU:ssa -hanke). Jatkossa esimerkiksi oikeuden ja sisäasioiden toimialalla ja mahdollisesti maahanmuutto- ja turvapaikka-asioissa tulee esiin tilanteita, joihin puuttuminen yhteisö-oikeuden toimeenpanon ja perusoikeuksien turvaamisen yhteensovittamisen kannalta vaatii oikeusasiamiehen kannanottoja.

Suomessa perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen on merkinnyt muutamissa tilanteissa tinkiä EU-säädöksen "maksimaalisesta" toimeenpanosta. Esimerkkeinä mainittakoon eurooppalainen pidätysmääräys, terrorismipuittepäätös ja tilatukiasetuksen täytäntöönpano. Perustuslakivaliokunnan kannanotoista mainittakoon vielä lausuma, jonka mukaan EU-oikeuden täytäntöönpanotilanteessa ei saa tinkiä kotimaisen lainsäädännön vaatimuksista (PeVL 9/2004 vp HE:stä sähköisen viestinnän tietosuojalaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi). Tältä osin viitataan aiemmin mainittuun ratkaisuun (1515/04), joka on esitelty alaotsikon Yhteisöoikeuden etusija ja oikeusasiamiehen toimivalta alla.

## Laillisuusvalvonnan rooli tulevaisuudessa

EU-oikeus on osa sitä lakia, jonka noudattamista viranomaisissa ja tuomioistuimissa eduskunnan oikeusasiamiehen tulee valvoa Suomen perustuslain nojalla. Oikeusasiamies voi tarvittaessa aktiivisesti patistaa viranomaisia tekemään ratkaisunsa viipymättä erityisesti, kun on kysymys EU-oikeuden peruseriaatteiden toteuttamisesta. Poikkeustapauksissa ei liene pois suljettu sitä, että oikeusasiamies voisi saattaa asian komissionkin tietoon. Tähän lienee kuitenkin harvoin käytännössä tarvetta.

EU-maiden oikeusasiamiesten kesken on usein ollut esillä oikeusasiamiesten ja Euroopan komission yhteistyön kehittäminen tiedonvaihdossa ja kansalaisten ja muiden tahojen oikeusturvaongelmien selvittämisessä. Komissio on itse pyrkinyt siirtämään saamiaan kanteluita kansallisille yhteistyöviranomaisille käsittelyn tehostamiseksi. Tässä tarkoituksessa se on käynnistänyt usean jäsenmaan – muun muassa Suomen – kanssa pilottiprojektin kanteluiden käsittelyä varten. Komissio on kehittänyt myös niin sanotun SOLVIT-verkoston, jossa kansallinen viranomainen perustaa SOLVIT-keskuksen (Suomessa työ- ja elinkeinoministeriössä, ks. komission tiedonanto KOM [2001/702]), jossa tavoitellaan nopeaa sovintoratkaisua sisämarkkinoiden toimintaan liittyvissä yksityisten henkilöiden ja yritysten ongelmatilanteissa. Oikeusasiamiesten ja näiden tahojen järjestäytyneet yhteistyömuodot ovat vasta suunnitteilla Euroopan oikeusasiamiehen selvityksen pohjalta.

Kansalaisten perusoikeuksien kehittäminen EU-oikeuden alalla yhteistyötä lisäämällä riippuu ensi kädessä siitä, että tiedonkulkua komission ja oikeusasiamiesten välillä voidaan parantaa. Joka tapauksessa voidaan todeta, että yhteisöoikeuden toimeenpanon valvontaan liittyvät kysymykset tulevat lisääntymään ja monipuolistumaan, kun Lissabonin sopimus tulee voimaan ja erityisesti, kun poliisiyhteistyö ja oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa tulevat osaksi unionioikeutta samojen periaatteiden mukaisesti kuin muut unionin toimialaan kuuluvat asiat. – Tämä kehitys on ollut jo nyt nähtävissä oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä. 