

# Hallinto-oikeus Euroopan Unionissa

Seppo Laakso

## *Administrative law in the European Union*

Administrative law has in the past been limited exclusively to the domestic legal order. Nowadays it is possible to separate three different systems: domestic administrative law, administrative law of European Union and general European administrative law. The last one means such legal administrative norms, conceptions, principles and doctrines, which are common in all or in the most member states in Union. It is the question of European minimum standard (the lowest common denominator) in the field of administrative law.

The enforcement and application of Community law has been entrusted to national administrative authorities in member states. The administrative implementation of Community law at the national level and under national administrative law is the chief rule. When national authorities implement Community law administrative procedure and judicial protection are regulated primarily by national administrative law. Regulations and legal principles of Community law have complementary function to the national law. *Acquis communautaire* encompasses many legal principles such as the principle of equality and the prohibition of discrimination, the principle of proportionality, legal certainty and the protection of legitimate expectations and principles of administrative procedure under the rule of law.

The influence of Community law in the fields on national administrative law has been variable in member states of Union. In this article it is also discussed tendencies towards common European standards in administrative law. A codification of common European standards may be a well-grounded idea.

## I. JOHDANTO

Ennen eurooppalaista integraatiota hallinto-oikeus yhdistettiin yksinomaan kansallisiin oikeusjärjestyksiin. Tätä nykyä voidaan erottaa itse asiassa kolme eri hallinto-oikeudellista järjestelmää:

kansallinen hallinto-oikeus, Euroopan unionin hallinto-oikeus ja yleinen eurooppalainen hallinto-oikeus. Viime mainitulla tarkoitetaan sellaisia unionin jäsenvaltioiden hallinto-oikeudellisia normeja, käsitteitä, periaatteita ja yleisiä oppeja, jotka ovat kaikille tai useimmille unionin jäsenvaltioille yhteisiä. Kysymyksessä on eräänlainen yhteinen eurooppalainen minimistandardi hallinto-oikeuden alalla. Nämä kolme järjestelmää eivät ole toisiinsa nähden erillisiä. Ne esiintyvät liittämällä ja ne ovat monin tavoin vuorovaikutuksessa keskenään (ks. Schwarze ym. 1999, mihin tämä esitys keskeisesti perustuu).

Yhteisöoikeuden toimeenpanon kokonaisjärjestelmässä erotetaan toisistaan välitön ja välillinen toimeenpano. Välittömällä toimeenpanolla tarkoitetaan unionin omien orgaanien toimesta tapahtuvaa yhteisöoikeuden toimeenpanoa. Keskeisen ryhmän tässä muodostavat ne kilpailuoikeudelliset valvontatehtävät, joista säädetään yhteisön perustamissopimuksen 81 ja 82 artikloissa sekä näiden nojalla annetussa sekundääri-oikeudessa. Toimivalta näissä asioissa – esimerkiksi yrityskeskittymien valvonnassa – kuuluu komissiolle. Sille kuuluu myös valtion tukien valvonta. Lisäksi välittömän toimeenpanon alaan kuuluu unionin sisäinen hallinto, mikä käsittää unionin oman toiminnan organisoinnin sekä henkilöstöhallinnon ja taloushallinnon.

Välillisessä toimeenpanossa on kysymys unionin jäsenvaltioiden viranomaisten ja tuomioistuinten toimesta tapahtuvasta yhteisöoikeuden toimeenpanosta. Järjestelmää hallitsee desentralisaation periaate: pääsääntöisesti jäsenvaltioiden orgaanit huolehtivat yhteisönormien toimeenpanosta ja soveltamisesta. Johtavana periaatteena tällöin on yhteisön oikeuden yhdenmukaisen ja tehokkaan toimeenpanon vaatimus (*principle of effectiveness*). Tehokkuusperiaatetta täydentää yhteisön perustamissopimuksen 10 artiklaan sisältyvä yhteistyö- ja lojaliteettiperiaate. Se velvoittaa jäsenvaltiot toteuttamaan kaikki yleis- ja erityistoimenpiteet, jotka ovat aiheellisia

perustamissopimuksesta tai yhteisön toimielinten antamista säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttämiseksi. Lisäksi jäsenvaltioiden on pidättäytyttävä kaikista toimenpiteistä, jotka ovat omiaan vaarantamaan perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamista. Yhteistyöperiaatetta täydentää vaatimus molemminpuolisesta vilpittömästä tai rehdistä yhteistyöstä unionin toimielinten ja jäsenvaltioiden viranomaisten välillä (*principle of sincere cooperation*).

Näissä puitteissa unionin jäsenvaltiot toimeenpaneavat yhteisöoikeutta omien organisatoristen ratkaisujensa mukaisesti. Unionissa pätee jäsenvaltioiden institutionaalisen itsenäisyyden periaate (*principle of institutional independence*). Periaate sisältää organisatorisen autonomian: jäsenvaltiot voivat organisoida yhteisöoikeuden toimeenpanosta vastaavan hallinnon omien kansallisten lähtökohtiensa mukaisesti. Samalla on huomattava, että organisaatoratkaisuista riippumatta unionin jäsenvaltion velvollisuutena on varmistaa yhteisön oikeuden tehokas toimeenpano ja myös turvata yksityisten oikeudet tuossa toimeenpanossa (Mäenpää 1996, 116-171).

Kirjoitettu yhteisöoikeus ei sisällä yleistä ja yhtenäistä hallinto-oikeudellista säännöstöä. Valtaosaltaan hallintotoimintaa jäsentävät oikeusnormit pohjautuvat yhteisön tuomioistuimen ratkaisukäytäntöön ja näin muotoutuneisiin oikeusperiaatteisiin. Myöhemmän kehityksen kannalta varsin merkittävä yhteisön tuomioistuimen ratkaisu hallinto-oikeuden alalla sisältyy *Algera*-tapaukseen (1957). Asiassa oli kysymys siitä, millä edellytyksillä yhteisön toimielimen tekemä virkanimityspäätös oli jälkikäteen peruutettavissa. Käsillä oli aukkotilanne, sillä asiaa koskeva nimenomainen säännös yhteisöoikeudesta puuttui. Ratkaisullaan tässä tilanteessa tuomioistuin muotoili oman menetelmänsä hallinto-oikeudellisten periaatteiden johtamisessa: lain vaietessa tuomioistuin ratkaisee asian ottaen huomioon jäsenvaltioiden lainsäädännön, yleiset opit ja periaatteet sekä oikeuskäytännön.

Tällaiseen oikeusvertailuun perustuvassa yhteisöoikeuden kehittämisessä ei nojauduta – kuten tuomioistuimen julkisasiamies *G.A. Lagrange* asian ilmaisi *Hoogovæns*-tapauksen (1962) yhteydessä – enemmän tai vähemmän matemaattisiin yhteisiin nimittäjiin erilaisten kansallisten ratkaisujen välillä, vaan tuomioistuin "valitsee jokaisesta jäsenvaltiosta ne ratkaisut, jotka sopimuksen tavoitteet huomioon ottaen näyttä-

vät olevan parhaimpia." Vaikka kaikki jäsenvaltiot kattavaa yhteistä nimittäjää ei vaaditakaan, silti tuomioistuin on edellyttänyt riittävän laajaa yhtenäistä perustaa kansallisissa oikeusjärjestyksissä tietyn periaatteen omaksumiselle yhteisön oikeuteen (*Hoehchst* 1989). Näistä lähtökohdista yhteisön tuomioistuin on ratkaisukäytännössään kehittänyt ja vakiinnuttanut yhteisöoikeuden keskeiset materiaaliset ja menettelylliset periaatteet hallinto-oikeuden alalla.

Kun kysymys on kansallisen viranomaisen toiminnasta yhteisöoikeudellisesti relevantissa tilanteessa, sovellettaviksi tulevat oikeuslähteet voidaan jakaa neljään ryhmään seuraavasti: materiaallinen yhteisöoikeus, kansallinen menettelyoikeus, yhteisön kirjoitettu hallinto-oikeus ja yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet sekä neljänneksi perusoikeusperiaatteet ja yhteisön hallinto-oikeuden yleisiä puitteita jäsentävät yhteisöoikeudelliset periaatteet (yhteisöoikeuden suora sovellettavuus, välitön vaikutus ja etusija). Viime mainittuun neljanteen kategoriaan sisältyvät periaatteet edustavat funktioiltaan valtiosääntöistä tasoa (Mäenpää 1996, 34-35).

## II. YHTEISÖOIKEUS JA HALLINTO-OIKEUDEN LÄHTEET

Yhteisöoikeus on supranationaalisen järjestön luomaa ylikansallista oikeutta, joka pätee kaikissa unionin jäsenvaltioissa. Kuten ratkaisussa *Costa v. ENEL* (1964) todetaan, yhteisön perustamissopimus "on luonut oman oikeusjärjestyksensä, joka sopimuksen voimaantulua on tullut kiinteäksi osaksi jäsenvaltioiden oikeusjärjestystä ja jota näiden tuomioistuimet ovat velvollisia soveltamaan". Keskeiset oikeuslähteet yhteisöoikeudessa ovat kirjoitettu oikeus, yleiset oikeusperiaatteet ja oikeuskäytäntö. Yhteisöoikeus muodostuu tästä kokonaisuudesta (*acquis communautaire*). Yhteisöoikeus tuli meillä osaksi kansallista oikeusjärjestystä Suomen liittyttyä Euroopan unioniin (L 1540/1994).

### 1. Yhteisöoikeus

Kirjoitettu yhteisöoikeus koostuu primäärioikeudesta ja sekundäärioikeudesta. Primäärioikeuteen kuuluvat yhteisön ja unionin perustamissopimukset: Euroopan yhteisön perustamisso-

pinus (Rooma 1957), sopimus Euroopan unionista (Maastricht 1992) ja Amsterdamissa 1997 allekirjoitettu perustamissopimusten tarkistamissopimus, joka tuli voimaan 1.5.1999. Perustamissopimukset ovat jäsenvaltioiden välisiä kansainvälisiä sopimuksia. Lisäksi primäärioikeuteen kuuluvat näitä sopimuksia muuttavat ja täydentävät sopimukset sekä uusien jäsenvaltioiden liittymissopimukset. Sekundäärioikeuteen eli johdettuun yhteisöoikeuteen kuuluvat ne säädökset, jotka unionin toimielimet antavat perustamissopimuksissa määritellyn toimivaltansa nojalla. Tämä normisto käsittää yhteisön perustamissopimuksen 249 artiklan mukaan asetukset (*regulations*), direktiivit (*directives*) ja päätökset (*decisions*).

Asetukset pätevät yleisesti. Ne ovat kaikilta osiltaan velvoittavia ja niitä sovelletaan sellaisinaan kaikissa jäsenvaltioissa. Asetuksista tulee osa kansallisesti sitovaa normistoa heti niiden voimaantulon jälkeen. Asetusten voimaantulo jäsenvaltioissa ei edellytä erillisiä kansallisen lainsäätäjän voimaansaattamistoimia. Itse asiassa tällaiset toimet ovat kiellettyjä, jotta yhteisöasetusten etusija suhteessa kansalliseen oikeusjärjestykseen ei hämärry. Yhteisön tuomioistuin on katsonut jäsenvaltion menettelevän virheellisesti, jos se sisällyttää yhteisön asetuksen tekstin kansalliseen lainsäädäntöönsä (*Variola 1977*). Asetuksia käytetään sääntelyinstrumenttina silloin kun pyritään täydelliseen oikeudelliseen yhtenäisyyteen koko unionin alueella.

Direktiivit ovat funktioltaan jäsenvaltioiden lainsäädännön harmonisointinormeja. Direktiivit velvoittavat jäsenvaltioita niissä asetettujen tavoitteiden osalta, mutta jäsenvaltioilla on oikeus valita ne keinot ja muodot, joita käyttäen direktiivin määräykset pannaan valtionsisäisesti täytäntöön. Toimeenpanon toteuttamistavat voivat siten vaihdella eri jäsenvaltioissa. Direktiivi on erikoislautuinen sääntely-instrumentti, jolla ei ole vastinetta kansainvälisessä oikeudessa eikä kansallisissa oikeusjärjestyksissä (*Prechal 1995*).

Direktiivit sitovat jäsenvaltioita. Jäsenvaltio ei voi sisäisen oikeusjärjestyksensä normeihin, toimintatapoihin tai tilaan vetoamalla perustella sitä, miksi se ei noudata direktiivissä asetettuja velvoitteita. Yhteisöoikeuden yhtenäisen toimeenpanon turvaamiseksi jäsenvaltiotason kansallisen toimeenpanosääntelyn tulee olla oikeudellisesti sitovaa normistoa. Direktiivin toimeenpanon laiminlyöminen tai sen virheellinen toi-

meenpano voi johtaa jäsenvaltion vahingonkorvausvelvollisuuteen, mikäli yksityiselle näin aiheutuu vahinkoa (*Aalto 1999*).

Yhteisöoikeuden ja kansallisen oikeusjärjestyksen välistä suhdetta määrittäviä keskeisiä periaatteita ovat yhteisön oikeuden suora sovellettavuus, sen välitön oikeusvaikutus ja sen etusija suhteessa kansalliseen oikeuteen. Suora sovellettavuus (*direct applicability*) tarkoittaa, että yhteisön asetukset ovat sovellettavissa sellaisenaan ilman kansallisia täytäntöönpanotoimia. Välitön oikeusvaikutus (*direct effect*) merkitsee sitä, että yksityiset oikeussubjektit voivat suoraan vedota yhteisön oikeuteen tuomioistuimissa ja viranomaisissa. Tuomioistuimet ja viranomaiset ovat velvollisia soveltamaan välittömän oikeusvaikutuksen omaavaa yhteisöoikeuden normia käsiteltävänä olevassa asiassa (*Ojanen 1999*).

Suora sovellettavuus kuuluu yhteisön asetuksille. Perustamissopimuksen 249 artiklan mukaan asetus velvoittaa kaikilta osiltaan ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Asetusten ohella välittömiä oikeusvaikutuksia voivat tietyn edellytyksin omata myös perustamissopimusten artiklat, yhteisöoikeuden yleiset oikeusperiaatteet ja direktiivien normit. Suoran sovellettavuuden yleisenä edellytyksenä on tällöin se, että asianomainen normi on riittävän täsmällinen ja sisällöltään ehdoton.

Jos direktiivin implementointi on tapahtunut sille asetetun määräajan jälkeen tai direktiivi on toimeenpantu virheellisellä tavalla, silloin riittävän täsmällisillä ja sisällöltään ehdottomilla direktiiveillä voi olla myös välittömiä oikeusvaikutuksia. Tällöin yksityiset voivat suhteessa julkisyhteisöön vedota niihin kaikkia direktiivin kanssa ristiriidassa olevia kansallisia sääntöjä vastaan. Yksityiset voivat vedota sanotunlaisiin direktiivin säännöksiin tuomioistuimissa ja viranomaisissa joko siinä tarkoituksessa, että direktiivin vastaisia kansallisia säännöksiä ei noudatettaisi, taikka siinä mielessä, että direktiivistä johtuvat oikeudet turvattaisiin (vertikaalinen välitön oikeusvaikutus). Kansallista toimeenpanoa vailla olevalla direktiivillä ei kuitenkaan ole sellaista välitöntä oikeusvaikutusta, että siihen olisi mahdollista vedota yksityisten osapuolten välisessä riidassa (horisontaalinen välitön oikeusvaikutus). Direktiivin välitön oikeusvaikutus rajoittuu siis yksityisen ja julkisyhteisön vertikaalisuhteisiin. Jos jäsenvaltio toimeenpanee direktiivin kaikin puolin asianmukaisesti, kysymys direktiivin välittömästä vaiku-

tuksesta ei ylipäänsä aktualisoidu (Ojanen 1999, 273-275).

Yhteisöoikeuden etusijalla (*supremacy, primacy*) tarkoitetaan sitä, että kansallinen normi väistyy silloin kun se ja yhteisöoikeuden normi ovat keskenään ristiriidassa. Tällöin kansallinen normi jätetään soveltamatta ja yhteisöoikeudella on etusija. Yhteisöoikeuden etusijaperiaate on ehdoton ja kattava. Se ulottuu jäsenvaltion normihierarkiassa kaikenasteisiin normeihin ja myös jäsenvaltion *lex posterior* -lainsäädäntöön ja nippumatta sen *lex specialis* -luonteesta. Lisäksi käsite yhteisöoikeus on tässä yhteydessä ymmärrettävä laajasti. Kansalliseen oikeuteen nähden etusija on yhteisön ja unionin perustamissopimuksilla, yhteisön sekundäärioikeudella ja yhteisössä vakiintuneilla oikeusperiaatteilla eli siis yhteisöoikeudella kokonaisuudessaan (*acquis communautaire*).

Yhteisöoikeus ei kumoa tai mitätöi sen kanssa ristiriidassa olevaa kansallista normia. Kansallisilla tuomioistuimilla ja viranomaisilla on kuitenkin soveltamistilanteessa velvollisuus jättää yhteisöoikeuden kanssa ristiriidassa oleva kansallinen normi soveltamatta. Tämä soveltamiskielto ulottuu myös kansallisen perustuslain tasoihin normeihin (*In. CO. GE'90 ym. 1998*).

Yhteisön oikeuden ja kansallisen oikeusjärjestyksen yhteensopivuus voidaan yleensä saavuttaa tulkinnallista tietä. Yhteisön tuomioistuin pitää tätä lähtökohtaa ensisijaisena: kansallisen lain sanamuodon mahdollisista tulkinnoista on valittava se, joka on sopusoinnussa yhteisöoikeuden kanssa. Kuten ratkaisussa *Mary Murphy* (1988) todetaan, jäsenvaltion tuomioistuimella on normikonfliktitilanteessa velvollisuus tulkittaessaan ja soveltaessaan kansallista lakia "antaa sille, jos mahdollista, sellainen merkitysisältö, joka on sopusoinnussa asiaa koskevan yhteisöoikeuden kanssa, ja mikäli tämä ei ole mahdollista, jättää [ristiriitatilanteessa] sellainen kansallinen laki soveltamatta."

Asetusten ja direktiivien ohella kolmannen sääntelyinstrumentin yhteisöoikeudessa muodostavat yksittäistapauksia koskevat päätökset (*decisions*). Perustamissopimuksen 249 artiklan mukaan päätös "velvoittaa kaikilta osiltaan niitä, joille se on osoitettu". Päätöksillä ei ole varsinaista lainsäädännöllistä statusta vaan pikemminkin hallinnollinen luonne. Neuvosto ja komissio voivat kohdistaa päätöksiä jäsenvaltioihin tai yksittäisiin oikeussubjekteihin. Jäsenvaltiolle osoite-

tulla päätöksellä on välittömiä oikeusvaikutuksia, mikäli välittömän oikeusvaikutuksen yleiset edellytykset – selvyyys ja ehdottomuus – täyttyvät.

Maastrichtin unionisopimuksen (1992) mukaan ylikansallinen lainsäädäntövalta rajoittui unionin ensimmäiseen pilariin. Vaikka tämä lähtökohta sinänsä säilyi, Amsterdamin sopimus (1997) toi sääntelyyn uusia instrumentteja. Unionisopimuksen 34 artiklan mukaan neuvosto voi poliisiyhteistyöstä ja oikeudellisesta yhteistyöstä rikosasioissa annettujen määräysten (VI osasto) toimeenpanemiseksi hyväksyä yhteisiä kantoja (*common positions*) unionin suhtautumisen määrittämiseksi tiettyyn erityiseen kysymykseen taikka tehdä puitepäätöksiä (*framework decisions*) jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä. Puitepäätökset velvoittavat jäsenvaltioita saavutettavaan tulokseen nähden, mutta ne jättävät kansallisten viranomaisten valittavaksi muodot ja keinot. Puitepäätöksistä ei seuraa välitöntä oikeusvaikutusta.

## 2. Hallinto-oikeus

Kirjoitettu yhteisöoikeus ei sisällä yhtenäistä ja kattavaa hallinto-oikeudellista säännöstöä. Perustamissopimukset tuntevat vain muutaman hallinto-oikeutta jäsentävän yleisen määräyksen. Tällainen on esimerkiksi yhteisön perustamissopimuksen 12 artiklassa oleva kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kielto.

Hallinto-oikeuden alaan kuuluvaa säännöstöä sisältyy myös yhteisön sekundäärioikeuteen. Yleisen hallinto-oikeuden kannalta merkittävät sekundäärioikeuden säännökset voivat olla suunnattuja joko unionin toimielimille tai jäsenvaltioiden tuomioistuimille ja viranomaisille yhteisöoikeuden toimeenpanossa. Toistaiseksi sekundäärioikeuteen kuuluu vain muutama hallinto-oikeudellinen säädös. Tällainen on mm. neuvoston asetus (15.4.1958) yhteisössä käytettäviä kieliä koskevista järjestelyistä.

Kun myös sekundäärioikeus sisältää niukasti hallinto-oikeutta koskevaa normistoa, säädännäinen oikeus ei tarjoa riittävää normipohjaa yhteisöoikeuden toimeenpanossa. Näin ollen tärkeäksi muodostuu kysymys siitä, missä määrin yhteisöoikeudessa on voimassa kirjoitettua oikeutta täydentäviä hallinto-oikeudellisia periaatteita (Mäenpää 1996, 34-78).

### 3. Oikeusperiaatteet ja perusoikeusperiaatteet

Yhteisöoikeuteen sisältyy laaja joukko oikeusperiaatteita, joita unionin toimielimet ovat velvollisia toiminnassaan noudattamaan. Periaatteet sitovat myös jäsenvaltioiden tuomioistuimia ja hallintoviranomaisia yhteisöoikeuden soveltamisessa ja toimeenpanossa. Keskeisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita ovat yleinen laillisuusperiaate, yhdenvertaisuusperiaate ja syrjinnän kieltö, suhteellisuusperiaate, oikeusvarmuus ja luottamuksensuoja sekä yksityisen puolustautumisoikeudet. Yhdessä yksilöiden perus- ja ihmisoikeussuojan kanssa nämä periaatteet muodostavat unionin hallinto-oikeuden ytimen.

Perusoikeusajattelu alkoi muotoutua yhteisön tuomioistuimen ratkaisukäytännössä 1960-luvulla, jolloin tuomioistuin katsoi perusoikeuksien kuuluvan yhteisöoikeuteen yleisten oikeusperiaatteiden muodossa. *Internationale Handelsgesellschaft* -ratkaisussa (1970) tuomioistuin totesi noudattavansa jäsenvaltioiden "yhteiseen valtiosääntöperinteeseen" nojavia perusoikeusperiaatteita (*fundamental rights*), mutta näiden periaatteiden oli samalla sovittava yhteen yhteisön "rakenteen ja tavoitteiden" kanssa.

Sittemmin perusoikeuksien on katsottu muodostavan erottamattoman osan yhteisön yleisiä oikeusperiaatteita. Näitä oikeuksia turvatessaan tuomioistuin on sitoutunut nojautumaan paitsi jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen myös kansainvälisiin sopimuksiin sisältyviin perus- ja ihmisoikeuksiin. Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymistä koskevassa asiassa antamassaan lausunnossa (1996) yhteisön tuomioistuin ilmaisee vallitsevan perusoikeusdoktriinin seuraavasti: "Perusoikeudet ovat oleellinen osa niitä yleisiä oikeusperiaatteita, joiden noudattamisen yhteisöjen tuomioistuin takaa. Yhteisöjen tuomioistuin on tältä osin saanut vaikutteita jäsenvaltioiden yhteisistä valtiosääntöperiaatteista samoin kuin niistä seikoista, jotka ilmenevät ihmisoikeuksien suojaamista koskevista sellaisista kansainvälisistä toimista ja sopimuksista, joihin jäsenvaltiot ovat osallistuneet tai joihin ne ovat liittyneet. Euroopan ihmisoikeussopimuksella, johon muun muassa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen F artiklan 2 kohdassa [nyk. 6(1)] viitataan, on tässä yhteydessä erityinen merkitys."

Perusoikeudet eivät kuitenkaan ole ehdottomia. Niitä voidaan rajoittaa, mikäli se on yhteis-

sön tavoittelemien päämäärien kannalta oikeutettua ja edellyttäen, ettei perusoikeuksien ydin sisältö menetä merkitystään. Perusoikeudet on siis ymmärrettävä nimenomaan yhteisöoikeuden valossa ja yhteisön intressit huomioon ottaen. Tämä liittyy siihen, että tuomioistuin on *Costa v. ENEL* -ratkaisusta (1964) lähtien johdonmukaisesti katsonut yhteisöoikeudella olevan ehdottoman etusijan kansalliseen oikeuteen ja siten myös kansallisiin perusoikeussäännöksiin nähden. Tuossa ratkaisussa todetaan, että "kansalliset säännökset, olivatpa ne laadittu miten tahansa, eivät voi mennä [yhteisön oikeuden] edelle".

Maastrichtin (1992) ja Amsterdamin (1997) sopimukset ovat tuoneet perustamissopimukseen nimenomaisia viittauksia perus- ja ihmisoikeuksiin. Unionisopimuksen 6(2) [ent. F] artiklassa lausutaan seuraavaa: "Unioni pitää arvossa yhteisön oikeuden yleisinä periaatteina perusoikeuksia, sellaisina kuin ne taataan ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdysissä, Roomassa 4 päivänä marraskuuta 1950 allekirjoitetussa Euroopan yleissopimuksessa ja sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä." Perusoikeusdoktriinin kannalta merkittävä on myös sopimuksen 6(1) artikla, jossa lausutaan, että unioni "perustuu jäsenvaltioille yhteisiin vapauden, kansanvallan, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamiseen sekä oikeusvaltion periaatteisiin."

Perus- ja ihmisoikeuksien merkitystä korostavat myös unionisopimuksen 7 artiklan määräykset jäsenvaltiolle osoitettavista sanktioista, mikäli se rikkoo sopimuksen 6(1) artiklan määräykset. Perus- ja ihmisoikeuksiin viitataan myös unionisopimuksen 11 artiklassa: toteuttaessaan yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa unionin tavoitteena on kehittää ja lujittaa ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamista (Rosas 1999).

### 4. Oikeuskäytäntö

Yhteisön perustamissopimuksen 220 artiklan mukaan tuomioistuimen tehtävänä on varmistaa, että sopimuksen tulkinnassa ja soveltamisessa noudatetaan lakia. Erittäin merkityksellisiä tällöin ovat yhteisön tuomioistuimen perustamissopimuksen 234 artiklan nojalla jäsenvaltioiden tuomioistuimille antamat ennakkoratkaisut (*preliminary ruling*). Ennakkoratkaisumenettelyllä

ei ole rinnastuskohteita enempää kansainvälisten järjestöjen kuin valtiollisellakaan tasolla. Perustamissopimuksen 230 artikla sisältää määräykset tuomioistuimen toimivallasta tutkia yhteisön toimielinten antamien säädösten laillisuutta (Ojanen 1996).

Yhteisön tuomioistuimen perustamissopimuksen 234 artiklan nojalla antama ennakkoratkaisu sitoo sitä pyytänyttä kansallista tuomioistuinta. Yhteisön tuomioistuimen ratkaisut kuuluvat osana yhteisön oikeusjärjestykseen ja yhteisöoikeus on pantava jäsenmaissa toimeen yhdenmukaisesti. Yhteisön tuomioistuimelta ennakkoratkaisuja voivat pyytää vain jäsenvaltioiden tuomioistuimet mutta eivät hallintoviranomaiset (kansallisen tuomioistuimen käsitteestä ks. ratkaisu *Jokela ja Pitkäranta* 1998).

### 5. Yhteisöoikeuden tulkintavaikutus

Yhteisöoikeuden välillisen vaikutuksen (*indirect effect*) muotoihin kuuluu yhteisöoikeuden tulkintavaikutus suhteessa kansalliseen oikeuteen. Kansallisten tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten on laintulkinnassa ja ratkaisutoiminnassa toteutettava yhteisöoikeudelle myönteistä tulkintatapaa. Perustamissopimusten ja asetusten ohella tulkintavaikutusta voi olla myös direktiiveillä. Kansallisia säännöksiä on tulkittava direktiivin suuntaisesti siinä laajuudessa kuin se on mahdollista direktiivin sanamuoto ja tarkoitus huomioon ottaen. Tämä velvollisuus perustuu lojaliteettiperiaatteeseen sekä vaatimukseen direktiivien tehokkaasta täytäntöönpanosta (Ojanen 1999, 226-262).

Direktiiville kuuluva tulkintavaikutus ilmaistaan *Spano*-ratkaisussa (1995) seuraavasti: "Kansallisen tuomioistuimen on kansallista lainsäädäntöä – sekä ennen tiettyä direktiiviä annettuja säännöksiä että tietyn direktiivin antamisen jälkeen hyväksytyjä säännöksiä – soveltaessaan tulkittava kansallista lainsäädäntöä mahdollisuuksien mukaan kaikin tavoin direktiivin sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti, jotta direktiivillä tavoitellut tulokset saavutettaisiin ja jotta perustamissopimuksen 189 [nyk. 249] artiklan kolmatta kohtaa siten noudatettaisiin." Tulkintavaikutus alkaa direktiivin antamisajankohdasta. Jäsenvaltioille kuuluu yleisempikin velvoite pidättäytyä direktiivin toimeenpanolle varatun määräajan kuluessa antamasta sellaisia säännöksiä, jotka vaaranta-

vat direktiivissä säädetyn tavoitteen toteuttamisen tuon määräajan päätyttyä (*Inter-Environnement Wallonie* 1997).

Tulkintavaikutusta voi olla myös *soft law* -tyyppisellä aineistolla. Yhteisöoikeudessa tämän aineiston muodostavat varsinaista oikeudellista sitovuutta vailla olevat yleensä komission antamat suositukset, lausunnot ja mielipiteet.

## III. KESKEISET HALLINTO-OIKEUDELLISET PERIAATTEET

### 1. Laillisuusperiaate

Eurooppalaisten oikeusvaltioiden keskeinen elementti on laillisuusperiaate (*principle of legality*). Laillisuusvaatimus turvaa yksilön aseman ja perusoikeudet toimeenpanovallan puuttumista vastaan. Kaikissa unionin jäsenmaissa julkinen hallinto on sidottu lakiin. Myös yhteisöoikeus sisältää lakisidonnaisuuden vaatimuksen eli – tunnusomaisesti yhteisöoikeuden termein ilmaistuna – lakivaatimuksen taikka lakivarauksen (*requirement of a statute, treaty reservation*). Tällä tarkoitetaan unionin toimielinten toimivaltuuksien rajoittumista perustamissopimuksissa nimenomaisesti luotuun toimivaltaan (Schwarze ym. 1999, 59-91).

Tämä nimenomaisen kompetenssin periaate koskee kaikkia unionin toimielimiä. Unionilla ja sen organeilla on toimivaltaa vain sikäli kuin se perustamissopimuksissa erikseen ilmaistaan. Millään toimielimellä ei ole yleistä lainsäädäntövaltaa eikä muutakaan yleistä toimivaltaa. Erityistoimivallan periaate lausutaan yhteisön perustamissopimuksen 7 artiklassa: "Kukin toimielin toimii sille tällä sopimuksella annettujen toimivaltuuksien rajoissa." Perustamissopimuksen 5 artiklan mukaan yhteisön tulee toimia "sille tällä sopimuksella annettujen toimivallan ja asetettujen tavoitteiden rajoissa".

Rajoitetun erityistoimivallan periaate pätee lähtökohtaisesti kaikilla toimialoilla. Siitä on kuitenkin mahdollista eräin edellytyksin poiketa. Toimialojen laajentaminen on sallittua perustamissopimuksen 308 artiklan nojalla, missä ilmaistaan ns. *implied powers* -doktriini. Jos jokin yhteisön toimi osoittautuu tarpeelliseksi yhteisön tavoitteen saavuttamiseksi yhteismarkkinoiden toiminnassa eikä perustamissopimuksessa ole määräykästä tähän tarvittavista valtuuksista, neuvosto an-

taa aiheelliset säännökset yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan. Esimerkiksi yhteisön ympäristöpolitiikan kehittäminen 1970-luvulla nojautui tähän sopimuksen 308 artiklassa perustettuun kompetenssiin (Joutsamo ym. 2000, 51-52).

Yhteisön perustamissopimuksen 308 artiklan soveltaminen tulee kysymykseen vain perustamissopimuksessa lausuttujen tehtävien ja tavoitteiden toteuttamiseksi. Perustamissopimuksen 3 ja 4 artikloissa esitetään yhteisön sisäiset ja ulkoiset toimialat. Sanottua 308 artiklaa ei voida käyttää perustana sellaisille uusille säännöksille, jotka tosiasiallisesti muuttaisivat yhteisön perustamissopimuksia, turvautumatta perustamissopimuksessa tätä varten määrättyyn menettelyyn. Tämän mukaisesti yhteisön tuomioistuin torjui yhteisön mahdollisuuden liittyä Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukseen ilman yhteisön perustamissopimuksen muuttamista (tuomioistuinten lausunto 2/94).

Perustamissopimuksen 220 artiklan mukaan yhteisön tuomioistuinten tehtävänä on varmistaa, että perustamissopimusta tulkittaessa ja sovellettaessa noudatetaan lakia. Laillisuusvaatimus koskee myös kansallisten viranomaisten toimintaa yhteisöoikeuden toimeenpanossa. Kuten *Hoechst*-ratkaisussa (1989) todetaan, myös jäsenvaltion viranomaisen puuttumisella yksityisen toimintaan tulee yhteisöoikeuden soveltamisalalla aina olla laillinen peruste.

## 2. Yhdenvertaisuusperiaate ja syrjinnän kieltö

Yhdenvertaisuus (*the principle of equality*) on keskeinen yhteisöoikeudellinen periaate. Yhteisön perustamissopimuksessa ei tosin esiinny yleistä yhdenvertaisuusperiaatetta nimenomaisen määräyksen muodossa, mutta sopimus sisältää joukon syrjinnän kieltäviä erityissäännöksiä. Näistä artiklan 12 mukaan kaikki kansallisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä perustamissopimuksen soveltamisalalla. Syrjintäkieltö artiklassa 34 koskee maatalouden alaa, artikla 39 työvoiman vapaata liikkuvuutta sekä artiklat 81 ja 82 kilpailuoikeutta (Schwarze ym. 1999, 119-144).

Tämä sääntelykokonaisuus on yhteydessä yhteisön alkuperäiseen tavoitteeseen. Työntekijöiden, yritysten ja hyödykkeiden tulee saada yhteismarkkinoilla osakseen sama kohtelu kai-

kissa jäsenvaltioissa. Syrjintäkieltöjen soveltamisesta on laaja tuomioistuintkäytäntö. 1970-luvulta lähtien yhteisön tuomioistuin on katsonut, että perustamissopimuksen erityiset syrjintäkiellöt ilmentävät myös yleistä yhdenvertaisuusperiaatetta yhteisöoikeudessa. Vaikka esimerkiksi välittömiä veroja koskeva ala ei kuulu yhteisön toimivallan piiriin, jäsenvaltiot eivät voi vapautua yhteisöoikeuteen sisältyvän yhdenvertaisuusperiaatteen noudattamisesta verotusta koskevia omia toimivaltuuksiaan käyttäessään (*Schumacker* 1995).

Yhdenvertaisuusperiaate merkitsee, että samanlaisia tapauksia ei ole lupa käsitellä eri tavoin, ellei erilaiselle käsittelylle ole objektiivisesti hyväksyttäviä perusteita. Yhdenvertaisuusperiaate koskee myös yhteisön ja jäsenvaltioiden välisiä suhteita: yhteisön toimielinten tulee kohdella eri jäsenvaltioita ja näiden viranomaisia tasapuolisesti.

Yhteisöoikeus kieltää avoimen syrjinnän lisäksi piilosyrjinnän ja välillisen syrjinnän. Kysymys on tällöin tilanteesta, jossa kansallisuuden kannalta neutraaleilta näyttävät säännökset tosiasiallisesti johtavat muiden jäsenvaltioiden kansalaisten tai liikeyritysten syrjintään. Syrjivää toimenpidettä pidetään piilosyrjintänä, jos se todellisuudessa johtaa samaan lopputulokseen kuin sellainen syrjivä toimenpide, jossa selvästi käytetään yhteisöoikeuden kieltämiä erottelupeusteita. Piilosyrjintää koskevat yhteisön tuomioistuinten ratkaisut liittyvät usein työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen. Tuomioistuin on katsonut mm. asuinpaikkaan perustuvan erilaisen kohtelun syrjinnäksi. Välillisenä syrjintänä pidetään työntekijöiden vapaan liikkuvuuden alueella esimerkiksi sellaisia kansallisessa lainsäädännössä säädettyjä edellytyksiä, jotka – siitä huolimatta että niitä sovelletaan tekemättä eroa kansallisuuden perusteella – kohdistuvat vaikutuksiltaan olennaisesti taikka suurimmaksi osaksi siirtotyöläisiin (Joutsamo ym. 2000, 38-39).

Piilosyrjinnän kieltö ilmenee mm. ratkaisusta *komissio v. Hellenien tasavalta* (1998). Tapaus koski Kreikan lainsäädäntöä, joka ei antanut työntekijän palkkatasoa ja ikälisiä määrittäessä mahdollisuutta ottaa huomioon unionin muussa jäsenvaltiossa julkishallinnon palveluksessa suoritettua palvelusaikaa, vaikka julkishallinnon palveluksessa Kreikassa palveltu aika otettiin huomioon. Näin ollen asianomainen säännös, jota sovellettiin niiden vahingoksi, jotka olivat suorit-

taneet osan urastaan julkishallinnon palveluksessa muussa jäsenvaltiossa, oli perustamissopimuksen vastainen. Syrjintäkieltoa rikotaan myös silloin, jos julkishallinnon palveluksessa olevan urakehitys perustuu virkaikään eikä eri jäsenvaltioissa suoritettua palvelua lueta hyväksi yhtäläisin perustein (*Schöning-Kougebetopoulos* 1998).

Yhteisöoikeutta on sovellettava yhdenmukaisesti kaikissa jäsenvaltioissa. Yhdenvertaisuusperiaatetta loukataan, jos yhteisöoikeutta sovelletaan epätäydellisesti tai jos jäsenvaltio sille kuuluvassa yhteisöoikeuden toimeenpanossa yksipuolisesti omaksuu toimivaltuutensa ylittäviä lisätoimia tai korjaavia toimenpiteitä, mikä johtaa yhteisöoikeuden erilaiseen soveltamiseen eri jäsenvaltioissa. Kansallisten intressien toteuttamiseksi tehdyt valikoivat ja epätäydelliset toimet ovat kiellettyjä. Lähtökohtaisena vaatimuksena on, että yhteisöoikeutta sovelletaan yhdenmukaisesti kaikissa jäsenvaltioissa ja että sillä on niin laajalti kuin mahdollista sama vaikutus koko unionin alueella.

### 3. Suhteellisuusperiaate

Suhteellisuusperiaate (*proportionality*) sisällytettiin yhteisön primäärioikeuteen Maastrichtin sopimuksella (1992). Periaate lausutaan yhteisön perustamissopimuksen 5(3) artiklassa: "Yhteisön toiminnassa ei saada ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi." Lisäksi Amsterdamin sopimukseen (1997) liitettiin erillinen pöytäkirja toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta. Maastrichtin sopimukseen saakka suhteellisuusperiaate oli yhteisön tuomioistuimen ratkaisukäytännön varassa. Kun otetaan huomioon sopimuksen 5(3) artiklan yleisluonteisuus, oikeuskäytäntö säilyttää ohjaavaa merkitystä myös vastaisuudessa (Schwarze ym. 1999, 145-171).

Funktionaaliselta kannalta suhteellisuusperiaate liittyy ensinnäkin yhteisön ja sen jäsenvaltioiden väliseen suhteeseen. Tällöin suhteellisuusperiaate toimii yhteisön toimielinten vallankäyttöä rajoittavana tekijänä. Yhteisön ja sen toimielinten kompetenssin piiriin kuuluvien toimenpiteiden voimakkuustaso on sidottu yhteisön tavoitteiden kannalta tarpeellisiin ja välttämättömiin toimiin. Suhteellisuusperiaate on myös

rajoittava tekijä siinä, missä määrin jäsenvaltiot tai yksityiset toimijat voivat käyttää perustamissopimuksessa suotuja mahdollisuuksia tehdä poikkeuksia esim. yleisen järjestyksen ja turvallisuuden taikka terveellisuuden nojalla yhteisön oikeuden asettamista velvoitteista. Lisäksi suhteellisuusperiaate liittyy yksityisen oikeuksien turvaamiseen, jolloin se ilmaisee oikeudelliset rajoitteet yksityiseen kohdistuville hallinnollisille toimille yhteisöoikeuden toimeenpanossa (Joutsamo ym. 2000, 39-43).

Suhteellisuusperiaatteen soveltamisala kattaa yhteisöoikeuden kokonaisuudessaan. Siihen nojaava oikeudellinen kontrolli käsittää yhteisöoikeudellisen norminantovallan lisäksi yhteisöoikeuden välittömän ja välillisen toimeenpanon. Suhteellisuusperiaate voi siten tulla sovellettavaksi sekä yhteisön toimielinten että jäsenvaltioiden ja näiden viranomaisten toiminnan kontrollissa (Mäenpää 1996, 189-196).

Soveltamistilanteen mukaan suhteellisuusperiaate sisältää eri elementtejä. Periaatteen soveltamistilanteet liittyvät etenkin yhteisön toimielinten asetettamien rajoitusten ja tehosteiden valintaan. Varsinkin tapauskohtaista päätöksentekoa ajatellen suhteellisuusperiaatteen sisältämät keskeisimmät vaatimukset ovat seuraavat: toimen asianmukaisuus ja soveltuvuus asetettuihin tavoitteisiin nähden, toimen tarpeellisuus ja välttämättömyys sekä toimen oikeasuhtaisuus.

Käytettävien keinojen tulee olla asianmukaisia ja soveltuvia sen tavoitteen kannalta, johon toimella pyritään silloin kun näiden keinojen valinnassa on harkintaa. Kysymys on sen arvioimisesta, voidaanko valittujen keinojen avulla saavuttaa tarkoitetut tavoitteet ja ovatko nuo keinot asianmukaisesti soveltuvia kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Vaadittavaa vastaavuussuhdetta yhteisön tuomioistuin luonnehtii tapauksessa *Südzucker Mannheim* (1998) seuraavalla tavalla: "Suhteellisuusperiaate edellyttää, että yhteisön toimielinten toimenpiteet ovat soveliaita kyseisellä sääntelyllä legitimitisti tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseen ja välttämättömiä näiden päämäärien saavuttamiseksi; jos soveliaita toimenpiteitä on useampia, niistä on valittava vähiten rajoittava ja aiheutettujen haittojen on oltava oikeassa suhteessa näihin päämääriin."

Suhteellisuusperiaatteen soveltamisessa voi myös olla kysymys viranomaistoimen arvioinnista sen kohteen oikeuksien ja etujen kannalta. Tällöin toimen on oltava paitsi tarpeellinen myös



välttämätön tietyn tavoitteen saavuttamiseksi. Tietty toimenpide on sallittu vain silloin, kun käytettävissä ei ole lievempää keinoa tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi. Useista käytettävissä olevista keinoista on valittava se, joka on luonteeltaan vähiten rajoittava tai joka aiheuttaa vähiten haittaseuraamuksia. Vain sellaiset keinot ovat sallittuja, jotka päämäärän saavuttamisen kannalta ovat ehdottoman tarpeellisia. Esimerkiksi vientiluvan ennakkomaksun menetys lupahakemuksen myöhästytystä neljä tuntia oli yhteisön tuomioistuimen mukaan suhteellisuusperiaatteen vastaista. Kun kysymys on uhkien ja sanktioiden asettamisesta, ne eivät saa olla liian ankarina mutta eivät toisaalta myöskään liian lieviä, kun kysymys on yhteisön oikeuden toimeenpanon turvaamisesta (*Ferriere Nord* 1990).

Toimen oikeasuhtaisuus liittyy velvoittavien tai rajoittavien päätösten tekemisessä sellaiseen punnintaan, jossa toisella puolen ovat toimenpiteellä tavoiteltavat julkiset intressit ja toisella puolen yksilön oikeusaseman rajoitukset. Eri suuntiin käyvät intressit on tasapainotettava keskenään asianmukaisuutta osoittavalla tavalla.

Suhteellisuusperiaatetta sovelletaan myös yhteisön norminantovallan laillisuuskontrollissa. Norminannon luonteesta johtuen sekä neuvostolle että komissiolle kuuluva harkintavalta on varsin laaja, mistä johtuen suhteellisuusperiaatteen kontrollifunktio jää vähäisemmäksi. Tällaista tilannetta kuvaa tapaus *Ranska ja Irlanti v. komissio* (1996), jossa oli kysymys komission ja neuvoston välisestä toimivallanjaosta naudanliha-alan markkinajärjestelyissä. Tuomioistuin luonnehti tilannetta varsin monitahoiseksi ja sellaiseksi, jossa näillä orgaaneilla oli laaja harkintavalta. "Kun tuomioistuin valvoo tällaisen toimivallan käytön lainmukaisuutta, sen on rajoitettava tutkimaan sitä, että toimivallan käytössä ei ole tapahtunut ilmeistä virhettä tai harkintavallan väärinkäyttöä tai että kyseinen toimielin ei ole selvästi ylittänyt harkintavaltansa rajoja."

Suhteellisuusperiaate liittyy kiinteästi myös niihin poikkeuksiin, joita unionin jäsenvaltioille ja yksityisille tahoille voidaan antaa perustamissopimusten asettamista yleisistä velvoitteista. Tällöin keskeisessä asemassa ovat ne poikkeukset, joita jäsenvaltioille sallitaan ns. neljän perusvapauden eli tavaroiden, palvelujen, pääoman ja henkilöiden vapaan liikkuvuuden turvaamista koskevista velvoitteista. Muun muassa yleinen

järjestys, turvallisuus ja kansanterveys mainitaan perustamissopimuksen artikloissa 30, 39(3), 46(1), 55 ja 58 sellaisina oikeuttamisperusteina, joiden nojalla jäsenvaltiot voivat kansallisen normistonsa nojalla rajoittaa perustamissopimuksessa tarkoitettuja vapauksia. Tässä yhteydessä suhteellisuusperiaate tarkoittaa sitä, että kansallisin toimenpitein näille perusvapauksille asetettavan rajoituksen on oltava kohtuullisessa suhteessa siihen suojaan nähden, jota toimenpiteellä pyritään rajoittamaan. Rajoittavan toimenpiteen tulee soveltua tarkoitukseensa ja lisäksi sen on oltava välttämätön tuon tarkoituksen saavuttamiseksi.

Näin ymmärretty suhteellisuusperiaate on tullut esille etenkin tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien rajoitusten analyysissa, kuten mm. tapaus *Cassis de Dijon* (1979) osoittaa. Tuomioistuimen ratkaisun mukaan tavaroiden liikkuvuutta koskevien, perustamissopimuksen 30 artiklan nojalla asetettavien kansallisten rajoitusten tulee olla paitsi oikeutettuja myös välttämättömiä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Liian rajoittavan toimenpiteen käyttäminen ei ole sopuoinnussa yhteisöoikeuteen sisältyvän suhteellisuusperiaatteen kanssa.

Vähimmän rajoitteen periaatteen mukaan jäsenvaltion on perustamissopimuksen 30 artiklassa mainittuihin päämääriin pyrkiessään valittava keskenään yhtä tehokkaista toimenpiteistä se, joka rajoittaa vähiten yhteisön sisäistä kauppaa. Lisäksi lainsäädännön, johon jäsenvaltio vetoaa pyrkiessään oikeuttamaan perustamissopimuksen määräyksestä poikkeamisen, on oltava sopuoinnussa yhteisön ihmisoikeusperiaatteiden kanssa (Eerola ym. 2000, 225-238).

Henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen tehtäviä rajoituksia valaisee mm. tapaus *Messner* (1989). Kysymys oli sen arvioimisesta, oliko asetettu hallinnollinen velvoite ilmoittaa asuinpaikka viranomaisille suhteellisuusperiaatteen mukainen. Kohtuuttoman lyhyt ilmoitus aika ja sen laiminlyönnistä johtuvat sanktiot saattavat ratkaisun mukaan johtaa siihen, että asuinpaikan ilmoitusvelvollisuudesta muodostuu faktisesti henkilöiden vapaan liikkuvuuden este, mikä puolestaan voi olla ristiriidassa suhteellisuusperiaatteen kanssa.

#### 4. Oikeusvarmuus

Oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteet ovat muotoutuneet yhteisön tuomioistuimen ratkaisukäytännössä, sillä yhteisön kirjoitettu oikeus ei näitä periaatteita nimenomaisesti tunne. Oikeusvarmuus (*legal certainty*) ilmentää muodollista laillisuus käsitettä. Sen keskeisenä tavoitteena on päätöksenteon ja viranomaistoiminnan ennustettavuus. Norminannolta ja hallintotoiminnalta edellytetään selkeyttä ja yksiselitteisyyttä. Yksityisille asetettavat velvoitteet on määriteltävä täsmällisesti ja siten, että niiden kohteena olevat voivat ennakoida velvoitteiden vaikutukset (Schwarze ym. 1999, 173-209).

Luottamuksensuojaperiaate eli oikeutettujen tai perusteltujen odotusten suoja (*protection of legitimate expectations*) kiinnittyy puolestaan sisällöllisiin kriteereihin. Hallintotoiminnassa tämä periaate rajoittaa edunsovien päätösten jälkikäteistä peruuttamista ja niiden muuttamista asianomaiselle haitalliseen suuntaan. Asianomaisen tulee tietyn edellytyksin voida luottaa päätöksen pysyvyyteen. Luottamuksensuojalla on siten yleistä laillisuusperiaatetta yksityisen hyväksi kaventava merkitys. Siinä kun muodollinen laillisuusvaatimus kiinnittyy yleisten intressien toteuttamiseen, luottamuksensuoja palvelee ensisijaisesti yksityistä intressiä. Laillisuusperiaate ja oikeusvarmuus sekä toisaalta luottamuksensuoja tähtäävät siis osin erilaisiin tavoitteisiin. Konkreettisissa tilanteissa nämä ristikkäiset tavoitteet on sovittava yhteen ja tasapainotettava keskenään.

Oikeusvarmuus tulee esille etenkin norminantovalan käyttämisessä, jossa se kiinnittyy ennustettavuuden vaatimukseen. Säädöksiltä edellytetään selkeyttä: yksityisille asetettavat velvoitteet on määriteltävä täsmällisesti ja siten, että niiden kohteena olevat voivat ennakoida näiden velvoitteiden vaikutukset. Säädösten selkeysvaatimus on tärkeä myös siksi, että vain tällä edellytyksellä tuomioistuimet pystyvät turvaamaan asianomaisille asetettujen oikeuksien ja velvollisuuksien täysimääräisen toteutumisen.

Selkeysvaatimus koskee myös direktiivien implementointia unionin jäsenvaltioissa. Saatettaessa direktiivi osaksi kansallista oikeusjärjestystä on oikeusvarmuuden vaatimuksen täyttämiseksi tärkeää, että yksityisten oikeudellinen asema on selvä ja täsmällinen, jotta heillä on mahdollisuus tuntea oikeutensa ja – jos siihen

on tarvetta – mahdollisuus vedota niihin kansallisissa tuomioistuimissa. Direktiivit on pantava täytäntöön ehdottomalla tavalla edellytettyä "tapauskohtaisuutta, täsmällisyyttä ja selvyttä noudattaen" (*Commission v. Germany* 1991).

Tuomioistuin on vakiintuneesti suhtautunut kielteisesti säädösten taannehtivaan eli *ex tunc* -vaikutukseen. Taannehtivuudella tarkoitetaan oikeusnormin vaikutusta sellaisiin olosuhteisiin, jotka ovat syntyneet ennen normin voimaantuloa. Muodollisessa mielessä säädöksen taannehtivuus arvioidaan sen mukaan, milloin säädös on julkaistu yhteisön virallisessa lehdessä. Oikeusvarmuus edellyttää, että säädöstä sovelletaan vasta sen jälkeen, kun asianomaisilla addressaateilla on ollut mahdollisuus tutustua siihen. Ajankohdan määrittämisessä on lähtökohdana säädöksen tosiasiallinen julkaisupäivä. Oikeusvarmuuden periaate edellyttää myös sitä, että normien voimaantulo ei tapahdu välittömästi silloin kun tietty sopeutumis- tai ylimenokausi on välttämätön (Raitio 1998, 108-128).

Taannehtivan rikoslainsäädännön kieltö on unionin jäsenvaltioissa yleisesti voimassaoleva oikeusperiaate. Viitaten Euroopan Neuvoston ihmisoikeussopimuksen 7 artiklaan sisältyvään taannehtivan rikoslain kieltoon yhteisön tuomioistuin totesi *Kirk*-ratkaisussa (1984), etteivät yhteisön jäsenvaltiot saa määrätä taannehtivia sanktiota yhteisöoikeuden rikkomisesta.

#### 5. Luottamuksen suoja

Luottamuksen suojassa on kysymys siitä, millä edellytyksillä yksityinen oikeussubjekti voi luottaa julkista valtaa käyttäen tehdyn päätöksen pysyvyyteen ja minkälainen turva asianomaisella on julkisen toiminnan odottamattomia muutoksia vastaan. Lähtökohdana luottamuksensuojan arvionnille on tuon periaatteen sinänsä laaja soveltamisala yhteisöoikeudessa. Kuten *Lefebvre*-tapauksessa (1995) todetaan, lähtökohtaisesti "jokaisella sellaisella yksityisellä oikeussubjektilla, jonka asemasta ilmenee, että yhteisön hallinto on herättänyt hänessä perusteltuja odotuksia, on oikeus vedota luottamuksensuojaan."

Luottamuksensuojan periaate antaa suojaa viranomaistoiminnan odottamattomia muutoksia vastaan, kuten esimerkiksi *CNTA*-tapaus (1975) osoittaa. Tuossa tapauksessa tuomioistuin katsoi, että asianomainen liikeyritys, joka oli saanut

ennakolta vahvistetut vientituen määrät sisältävän vientitodistuksen, saattoi perustellusti luottaa siihen, että niiden liiketoimien osalta, joihin se oli peruuttamattomasti sitoutunut, ei tehty mitään sellaista ennalta arvaamatonta muutosta, joka aiheuttaisi sille väistämättömiä vahinkoja.

Luottamuksen suojattavuuden kannalta keskeisessä asemassa on erottelun tekeminen sen suhteen, onko kysymyksessä luottamus jo luodun oikeustilan – esim. taloudellisen etuuden – pysyvyyteen taikka tulevaisuuteen suuntautuva oikeutettu odotus vai onko kysymyksessä oikeudellista suojaa vaille jäävä spekulointi. Pelkääntään spekulatiivisia taloudellisia odotuksia ei pidetä legitimeinä odotuksina eikä siis myöskään suojattavina.

Myöskään yhteisön virkamieskunnan esittämät käsitykset tai antamat lupaukset ulkopuolisille subjekteille eivät yleensä saa aikaan sellaista oikeudellisesti perusteltua odotusta, johon myöhemmin voitaisiin pätevästi vedota. Esimerkiksi komission virkamiesten antamat lupaukset perustamissopimuksen 81 artiklassa tarkoitettua yritysten välistä järjestelyä koskevassa hallinnollisessa menettelyssä eivät voi luoda sellaista käsitystä, että komissio olisi sitoutunut johonkin, koska näillä virkamiehillä ei ole toimivaltaa antaa oikeudellisesti sitovana pidettävää lupausta tai sitoumusta. Sama periaate pätee myös komission jäsenten antamiin lupauksiin tai sitoumuksiin nähden (*ENU v. komissio* 1997).

Luottamuksen suojaan voi yhteisöoikeudessa vedota vain sellainen subjetti, joka on toiminut vilpittömässä mielessä. Mikäli päätös perustuu asianomaisen antamiin virheellisiin tai olennaisesti puutteellisiin tietoihin, silloin luottamuksen suojaamiselle ei ole edellytyksiä, ja esimerkiksi virheellisiin perusteisiin saatu taloudellinen tuki voidaan tällöin vaatia palautettavaksi. Kun vilpittömän mielen kriteeristö ei täyty, silloin etusija on muodollisella laillisuusperiaatteella (*Industrias Pesqueras Campos* 1996). Yksityisen tietoinen lainvastainen menettely ei oikeuta suojaamisen arvoista luottamusta. Addressaatille myös kuuluu aktiivinen selonottovelvollisuus eikä tietämättömyyteen lainvastaisesta menettelystä voida pätevästi vedota. Luottamus oikeustilan pysyvyyteen ei ole suojaamisen arvoista myöskään silloin, kun oikeustilan muuttuminen on ollut asianomaisen tiedossa. Taloudellisen toimijan tulee ennalta varautua muutoksiin markkinatilanteessa, ja tällainen toimija ei voi luottaa siihen,

etteivätkö äkillisetkin kriisit tai markkinahäiriöt voisi vaikuttaa sen liiketoimintaan (*Spa Alois Lageder* 1993).

Kaikki viranomaistoimet eivät ole pysyvyydeltään samassa asemassa saadakseen aikaan oikeutettuja odotuksia tai riittävän legitimejä intressejä. Luottamuksensuojan tavoitteena ei ole jäädyttää kerran päätettyä normisääntelyä tai hallintopäätöstä täysin muuttumattomaksi (Mäenpää 1996, 202-203). Keskeisen tekijän suojan arvioinnissa muodostaa myös päätösvaltaa käyttävän toimielimen tai viranomaisen harkintavallan laajuus. Taloudelliset toimijat eivät voi perustellusti luottaa sellaisen olemassa olevan tilanteen säilymiseen, jota voidaan muuttaa yhteisön toimielimille kuuluvan harkintavallan rajoissa. Näin on asian laita erityisesti yhteisten markkinajärjestelyjen kaltaisilla aloilla – erityisesti maatalousmarkkinoiden alalla – joilla sopeutuksia tapahtuu jatkuvasti taloudellisen tilanteen vaihtelujen mukaan. Taloudelliset toimijat eivät voi vedota saavutettuihin oikeuksiin tai luottamuksensuojaan sellaisen olemassa olevan tilanteen osalta, jota voidaan muuttaa yhteisön toimielinten harkintavallan rajoissa ja yhteisön intressien niin vaatiessa (*Atlanta Fruchthandelsgesellschaft* 1995).

Luottamuksen suojan arvioinnissa on siis kysymys monien eri argumenttien keskinäisestä punninnasta konkreettisen tilanteen erityispiirteiden pohjalta. Uusimmassa tuomioistuimen ratkaisutoiminnassa on enenevässä määrin korostettu yhteisöoikeuden toimeenpanon tehokkuutta ja yhteisön etujen huomioon ottamista. Tämä on merkinnyt sitä, että käytännössä yksityisen tahon luottamuksensuoja on useimmiten joutunut väistymään yhteisön edun tieltä (*Affish* 1997). – Luottamuksen suojan periaatteeseen liittyviä erityispiirteitä mm. perusteettoman taloudellisen edun palauttamisessa ja kielletyn valtion tuen takaisinperinnässä, mikä problematiikka tässä sivuutetaan.

## 6. Menettelyn oikeusvaltiolliset takeet

Kirjoitetussa yhteisöoikeudessa ei ole yleisesti säännelty hallinnolliseen menettelyyn liittyviä kysymyksiä. Perustamissopimuksissa on vain muutamia menettelyä koskevia määräyksiä. Menettelyä koskevat vaatimukset perustuvat keskeisesti yhteisön tuomioistuimen luomiin ylei-

siin oikeusperiaatteisiin, joista muodostuu asianmukaisen hallinnollisen menettelyn vaatimustaso. Yleisenä lähtökohtana on pyrkimys varmistaa hyvän hallinnon takeet sekä laaja-alainen ja tehokas tuomioistuinkontrolli hallintomenettelyn alalla (Schwarze ym. 1999, 211-233).

Unionin jäsenvaltioiden viranomaiset noudattavat yhteisöoikeuden välillisessä toimeenpanossa kansallista menettelysäännöstöä mikäli yhteisöoikeudesta ei muuta johdu. Kansallisen säännöksen sivuuttava tai sitä täydentävä yhteisöoikeudellinen normi voi olla nimenomainen säännös tai oikeusperiaate. Koska yhteisön oikeudessa on vain niukalti menettelyä järjestäviä yleis- ja erityissäännöksiä, yhteisöoikeuden ja kansallisen oikeusjärjestyksen välinen suhde tulee yleensä arvioitavaksi oikeusperiaatteiden pohjalta.

Sellaista nimenomaista menettelysäännöstöä, joka koskee sitovasti jäsenvaltioiden viranomaismenettelyä yhteisöoikeuden välillisen toimeenpanon alalla, esiintyy yhteisön oikeudessa lähinnä kilpailuoikeudessa sekä tullitoiminnan ja yhteisen maatalouspolitiikan sääntelyssä. Tällaista erityissääntelyä sisältyy mm. komission asetukseen 3887/92/ETY, jossa on tiettyjä yhteisön tukijärjestelmiä koskevan yhdenmukaisen hallinto- ja valvontajärjestelmän soveltamista koskevia säännöksiä. Merkittävä yleissäädos on neuvoston asetus 1182/71/ETY määräaikoihin, päivämääriin ja määräpäiviin sovellettavista säännöistä. Tätä asetusta sovelletaan kaikkiin neuvoston ja komission säädöksiin, jotka on annettu tai annetaan perustamissopimuksen nojalla.

Menettelyn oikeusvaltiollisiin takeisiin kuuluvilla puolustautumisoikeuksilla tai puolustuksen oikeuksilla (*rights of the defence*) tarkoitetaan yhteisöoikeudessa kaikkia niitä keinoja, joita asianomaisella on käytettävissään puolustaessaan oikeuksiaan ja intressejään julkista valtaa vastaan. Velvoite ottaa puolustuksen oikeudet huomioon on yhteisöoikeuden perustavanlaatuisen oikeusperiaate. Puolustautumisoikeuksiin kuuluvat asianomaisen kuulemisvelvoite ja päätöksen perusteluvollisuus sekä tehokkaan oikeusturvan takeet.

Kuulemisperiaate (*audi alteram partem*) on tuomioistuinkäytännössä vahvistettu olennaiseksi osaksi yhteisön hallinto-oikeudellista järjestelmää. Henkilölle, jonka etuihin julkisen viranomaisen päätös selvästi vaikuttaa, on annettava mahdollisuus esittää asiassa omat näkökantansa.

Kuulemisperiaate pätee kaikissa yksityistä kohtaan suunnatuissa toimissa, jotka päättyvät tuohon henkilötahoon nähden kielteisesti vaikuttavaan lopputulokseen. Kuulemisvelvoitetta ei kuitenkaan ole silloin, kun kuulemisella ei ilmeisesti ole vaikutusta päätöksen lopputuloksen kannalta. Erityispiirteitä kuulemiseen voi liittyä mm. rakennerahastojen toiminnan yhteydessä. Näistä rahastoista rahoitettavien menojen osalta jäsenvaltioiden tilien vuosittaista tarkastamista ja hyväksymistä koskeva lopullinen päätös tehdään erityisessä institutionalisoidussa kontradiktorisessa menettelyssä, jossa jäsenvaltioilla katsotaan olevan kaikki vaadittavat menettelylliset takeet kantansa esittämiseksi eikä erillistä kuulemistä tällöin enää vaadita (*Komissio v. Hellenien tasavalta* 1998).

Kuulemisperiaatteeseen liittyy läheisesti asiakirjojen ja tietojen julkisuus sille henkilötaholle, joka on päätöksen kohteena. Asianomaisjulkisuus kuuluu puolustautumisoikeuksiin ja asianomaisella on kuulemistilanteessa mahdollisuus esittää oma käsityksensä saamiensa tietojen johdosta. Päätöksenteon jälkeen asianomaisjulkisuudella on merkitystä oikeusturvakeinojen käyttämisessä: päätöksen tekemisessä käytetyt tiedot ja päätöspremissit on voitava tuntea oikeusturvan tehokkaaksi toteuttamiseksi. Asianomaisjulkisuudesta ei ole nimenomaisia määräyksiä yhteisön perustamissopimuksessa. Viranomaisilla on yhteisöoikeuden soveltamisalalla laaja harkintavalta siihen nähden, mitä asiakirjoja asianomainen hallinnollisessa menettelyssä saa tietoonsa (Mäenpää 1996, 249-252).

Rajoituksista huolimatta asianomaisen mahdollisuus tutustua asiakirjoihin kuuluu olennaisena osana puolustautumisoikeuksiin. Tuomioistuimen kannan mukaan "puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen edellyttää muun muassa sitä, että asianomaisella yrityksellä on ollut mahdollisuus tehdä hyödyllisellä tavalla tunnetuksi näkökantansa niistä asiakirjoista, jotka komissio on ottanut huomioon rikkomusta koskevan väitteen tueksi" (*BPB Industries ja British Gypsum* 1995).

Päätösten perusteluvollisuus ilmaistaan yhteisön perustamissopimuksen artiklassa 253 seuraavasti: "Asetukset ja direktiivit, jotka Euroopan parlamentti ja neuvosto antavat yhdessä taikka jotka neuvosto tai komissio antaa, samoin kuin päätökset, jotka Euroopan parlamentti ja neuvosto tekevät yhdessä taikka jotka neuvosto tai komissio tekee, perustellaan, ja niissä viita-

taan niihin ehdotuksiin ja lausuntoihin, jotka tämän sopimuksen mukaan on hankittava." Perusteluvelvoite koskee siis sekä normipäätöksiä että tapauskohtaisia päätöksiä.

Yhteisön tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan perusteluissa on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmaistava yhteisön toimielimen tekemän toimenpiteen perustelut siten, että toimenpiteen kohteena oleville henkilöille selviävät sen syyt, jotta nämä henkilöt voivat puolustaa oikeuksiaan ja tutkia, onko päätös asianmukainen. Perustelujen tulee olla selkeästi kirjoitettuja ja niiden on ilmaistava riidattomasti asian tosiseikat ja sovelletut oikeusnormit. Perustelujen katsotaan täytävän perustamissopimuksen 253 artiklan mukaiset vaatimukset silloin, "kun perustelut on laadittu kyseisen säädöksen, päätöksen tai muun toimenpiteen luonteen mukaan". Perusteluissa "on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmaistava säädöksen antaneen taikka päätöksen tai muun toimenpiteen tehneen toimielimen noudattamat perustelut siten, että henkilölle, jota toimenpide koskee, selviävät sen syyt ja että yhteisöjen tuomioistuin voi valvoa toimenpiteen laillisuutta" (*Ranska ja Irlanti v. komissio* 1996).

Päätösten perusteleminen toteuttaa keskeisellä tavalla yksilön tai muun oikeussubjektin oikeusturvafunktiota. Kun yksilölle kuuluu tietty yhteisöoikeuden takaama oikeus, hänellä tulee myös olla mahdollisuus puolustaa oikeuksiaan täysimääräisesti. Tämän takaamiseksi hänellä tulee olla tiedossaan kaikki asian kannalta merkitykselliset tosiseikat. Tuomioistuin saattaa tutkia myös viran puolesta, onko perusteluvelvollisuus mahdollisesti laiminlyöty. Henkilöstö-asiaa koskevassa ratkaisussa *komissio v. Daffix* (1997) yhteisön tuomioistuin totesi, että "henkilölle vastainen päätös on perusteltava niin, että yhteisöjen tuomioistuimet voivat valvoa päätöksen laillisuutta ja että se, jolle päätös on osoitettu, saa tietää, onko päätös oikea". Tämän vuoksi "perustelujen puuttuminen tai riittämättömyys, jotka estävät tuomioistuinvalvonnan, ovat oikeusjärjestyksen perusteisiin pohjautuvia perusteita, jotka yhteisöjen tuomioistuimet voivat ja jotka niiden pitää tutkia viran puolesta (...) missä tahansa oikeudenkäynnin vaiheessa."

Vaikka perusteluvelvollisuus sinänsä koskee myös normipäätöksiä, tuota velvoitetta ei voida asian luonteesta johtuen soveltaa yleisabstraktisiin päätöksiin samassa laajuudessa kuin konk-

reettisiin ratkaisuihin. Tuomioistuimen käytännön mukaan ei voida vaatia, että asetusten perusteluissa esitetään kaikki tosiseikat ja oikeudelliset seikat, joita asetukset koskevat ja jotka toisinaan ovat hyvinkin lukuisia ja monitahoisia. Muutoin perusteluiden asianmukaisuutta, oikeellisuutta ja riittävyttä koskeva huolellisuusvelvollisuus pätee myös normipäätösten kohdalla. Mikäli tässä suhteessa on vakavia puutteita, säädös voidaan katsoa pätemättömäksi (*Ranska ja Irlanti v. komissio* 1996).

Yhteisön perustamissopimuksen 253 artiklan mukainen perusteluvelvollisuus koskee unionin toimielimiä. Sanottu artikla ei aseta jäsenvaltioiden orgaaneille velvollisuutta perustella kansallisia säädöksiä yhteisöoikeuden toimeenpanoa koskevan sääntelyn alla. Perusteluvelvoite kuitenkin koskee sellaisia kansallisia tapauskohtaisia päätöksiä, joilla vaikutetaan perustamissopimuksella yksityiselle annetun oikeuden käyttöön, sillä asianomaisella tulee olla mahdollisuus käyttää oikeusturvakeinoja hänelle vastaisten päätösten yhteydessä (*Sodemare v. Regione Lombardia* 1997).

Yhteisöoikeutta toimeenpanevien organien edellytetään noudattavan hyvää hallintotapaa (*good governance/good administration*). Siihen kuuluu mm. huolellisuusvelvoite asian selvittämisessä, neuvontavelvollisuus, vaatimus asian viivytyksettömästä käsittelystä sekä vaatimus asianmukaisen menettelyn noudattamisesta päätöksen tiedoksiannossa. Nämä vaatimukset liittyvät keskeisesti riittävän oikeussuojan takaamiseen. Yhteisön ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen *Micheli*-ratkaisussa (1997) sanotut vaatimukset ilmaistaan seuraavalla tavalla: "Milloin yhteisön toimielimillä on harkintavaltaa, yhteisön oikeusjärjestyksen suomien oikeussuojatakeiden noudattaminen hallintomenettelyssä on sitä suuremmalla syyllä ensiarvoisen tärkeä. Näihin oikeussuojatakeisiin kuuluu muun muassa se, että asiassa toimivaltainen yhteisön toimielin on velvollinen tutkimaan huolellisesti ja puolueettomasti kaikki käsiteltävään asiaan vaikuttavat seikat ja että asianosaisella on oikeus ilmaista käsityksensä asiasta sekä oikeus saada asiassaan riittävästi perusteltu päätös. Vain tämä mahdollistaa sen, että yhteisöjen tuomioistuimet voivat valvoa, ovatko harkintavallan käyttämiselle säädetyt tosiasialliset ja oikeudelliset edellytykset täyttyneet."

#### IV. LOPUKSI

Euroopan unionissa on muotoutunut laaja hallinto-oikeudellisten periaatteiden normisto. Siihen kuuluvat hallinnon lainalaisuus, yhdenvertaisuus ja tasapuolinen kohtelu, suhteellisuus, oikeusvarmuus ja luottamuksensuoja, puolustautumisen oikeudet samoin kuin asianmukaisen hallinnollisen menettelyn ja oikeusturvan takeet. Se käsittää myös yleiset oikeusvaltiolliset periaatteet ja perusoikeusoikeusperiaatteet.

Yhteisön tuomioistuimen ratkaisukäytännössä hallinto-oikeudellisia periaatteita on muotoiltu jäsenvaltioiden lainsäädännön, yleisten oppien ja oikeuskäytännön pohjalta. Euroopan unionin hallinto-oikeus ei kuitenkaan rakennu täysin samojen lähtökohtien varaan kuin jäsenvaltioiden kansalliset järjestelmät. Tämä johtuu yhteisö-oikeuden asiallisen ulottuvuuden sidonnaisuudesta perustamissopimuksissa määriteltyihin rajattuihin tehtäviin ja yhteisöoikeuden erityisistä tavoitteista sekä yleisemminkin yhteisöoikeuden *sui generis* -luonteesta.

Unionin ja sen jäsenvaltioiden hallinto-oikeudelliset järjestelmät ovat keskenään moninlaisessa vuorovaikutuksessa sekä vertikaalisesti – unionin toimielinten ja jäsenvaltioiden välisissä suhteissa – että horisontaalisesti jäsenvaltioiden kesken. Alun alkaen ranskalaisella hallinto-oikeudella oli yhteisön piirissä tärkeä merkitys. Nyttemmin saksalainen hallinto-oikeus on noussut keskeiseen asemaan. Saksalaisesta hallinto-oikeudesta on yhteisöoikeuteen omaksuttu mm. suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojaperiaate. Brittiläinen traditio on puolestaan antanut merkittäviä vaikutteita puolustautumisoikeuksia sekä prosessuaalisia seikkoja jäsentävien yhteisöoikeudellisten periaatteiden kehittämissä (Schwarze ym. 1999, 59-91).

Toisaalta unionin hallinto-oikeuden vaikutus jäsenvaltioiden hallinto-oikeuteen ilmenee yhteisöoikeuden toimeenpanossa. Lähtökohtaisesti kansalliset viranomaiset noudattavat yhteisöoikeuden toimeenpanossa kansallisen oikeusjärjestyksen normistoja. Kirjoitetun yhteisöoikeuden ohella kansallisista sääntelyä täydentävät yhteisön tuomioistuimen luomat materiaaliset ja menettelylliset oikeusperiaatteet. Kansallisilta viranomaisilta edellytetään yhteisöoikeuden yhdenmukaista ja tehokasta toimeenpanoa.

Yhteisöoikeuden vaikutusta unionin eri jäsenvaltioissa on ehkä selvimmin nähtävissä Isossa-

Britanniassa. Aiemmin tuntematon luottamuksensuojan periaate samoin kuin suhteellisuusperiaate ovat vakiintumassa brittiläiseen hallinto-oikeuteen. Sama koskee yleistä yhdenvertaisuusperiaatetta. Johtuen *common law* -perinteestä hallinto-oikeus ei Isossa-Britanniassa muodosta dogmaattisesti kiinteää järjestelmää, mikä osaltaan lieenee helpottanut yhteisöoikeudellisten vaikutteiden omaksumista (Usher 1998, 138-156). Toisaalta taas Ranskassa yhteisöoikeudella ei aluksi ollut sanottavaakaan vaikutusta kansalliseen hallinto-oikeuteen. Tälle vaikutukselle tosin jäi vähemmän sijaa jo sen vuoksi, että yhteisön hallinto-oikeus alun perin muotoutui keskeisesti ranskalaisen oikeusajattelun lähtökohtien varassa. Nyttemmin ranskalaisessa hallinto-oikeudessa ovat yhteisöoikeuden vaikutuksesta etenkin päätösten perusteluvaikeus suhteellisuusperiaate saaneet aiempaa merkittävemmän aseman.

Sitä, missä määrin unionin hallinto-oikeudella on ollut vaikutusta puhtaasti kansallisen hallinto-oikeuden kehitykseen yhteisöoikeuden toimeenpanon ulkopuolisella hallinto-oikeuden alalla, ei ole helppo osoittaa. Kansallinen hallinto kuuluu unionin jäsenvaltioiden omien viranomaisten ja tuomioistuinten toimivallan piiriin. Kansallisen hallinto-oikeuden kehitys yleiseurooppalaiseen suuntaan (*europeanization*) on siten kansallisista tahoista riippuvaista. Toisaalta eurooppalainen integraatio jo itsessään edellyttää tietynasteista samankaltaisuutta unionin jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiltä.

Professori *Jürgen Schwarzen* (1996) oikeusvertaileva tutkimus 12 unionin jäsenvaltioon osoittaa, että sellaiset jäsenvaltiot, joissa hallinto-oikeus ei perustu kiinteään traditioon, omaksuvat muita helpommin yhteisöoikeudellisia vaikutteita. Tämä näkyy erityisesti Ison-Britannian kohdalla. Toisaalta taas Ranskan hallinto-oikeudella on pitkät perinteet ja saksalainen hallinto-oikeus on luonut kiinteästi systematisoidun järjestelmän, mistä syystä yhteisöoikeuden vaikutteet ovat näissä maissa jääneet vähäisemmiksi. Italiassa ja Tanskassa puolestaan korostetaan jäsenvaltioiden suvereniteettia, mistä syystä yleiseurooppalaiseen kehitykseen suhtaudutaan pidättyvästi. Sen sijaan niissä unionin jäsenvaltioissa, joiden hallinto-oikeus on perinteisesti ollut ulkomaisten vaikutteiden kohteena, ei yleiseurooppalaiselle kehitykselle näyttäisi sinänsä olevan periaatteellisia esteitä. Tämä koskee mm. Alan-

komaita, Belgiaa, Kreikkaa, Itävaltaa, Espanjaa ja Portugalia – sekä myös Suomea.

Tietynlaisia kehityspiirteitä kohti *ius commune europaeum*'a hallinto-oikeuden alalla voidaan siis havaita. Yhteisen eurooppalaisen hallinto-oikeuden minimistandardi olisi muodostettavissa yhteisön tuomioistuimen ratkaisukäytännön pohjalta, mikäli kaikissa unionin jäsenvaltioissa omaksettaisiin "vähintään" tuomioistuimen vahvistamat oikeusperiaatteet osaksi kansallista hallinto-oikeutta myös yhteisöoikeuden toimeenpanon ulkopuolisella hallintotoiminnan alalla.

Unionin jäsenvaltioissa hallinto-oikeutta ei ole perusteltua jakaa pysyvällä tavalla kahteen osaan: toisaalta yhteisöoikeudelliseen hallinto-oikeuteen ja toisaalta kansalliseen hallinto-oikeuteen. Tällainen dualismi johtaisi siihen, että samaa oikeusnormia – esimerkiksi luottamuksen suojan periaatetta – sovellettaisiin pysyvästi kahdella eri tavalla. Kahtiajako johtaisi suuriin vaikeuksiin säännöksiä soveltavien viranomaisten toiminnassa, minkä lisäksi järjestelmä olisi kansalaisten kannalta vaikeasti ymmärrettävä. Tällaisten epäkohtien välttämiseksi ja yhteisöoikeuden yhdenmukaisen toimeenpanon turvaamiseksi on esitetty unionin hallinto-oikeuden keskeisten periaatteiden kodifointia kirjoitetun normiston muotoon (Schwarze ym. 1999, 235-240).

Käsitykset hallinto-oikeudellisen kodifikaation tarpeellisuudesta ja sen mahdollisesta sisällöstä vaihtelevat. Kysymys tällaisesta kodifikaatiosta on joka tapauksessa ajankohtainen. Se myös liittyy unionin piirissä parhaillaan vireillä olevaan perusoikeuksien kodifointiin. Kölnissä 4.6.1999 kokoontunut Eurooppa-neuvosto päätti, että unionille tulee laatia perusoikeuskirja, "jotta perusoikeuksien ensiarvoisen tärkeää merkitystä ja niiden kattavuutta unionin kansalaisten kannalta lujitettaisiin näkyvästi." Eurooppa-neuvosto päätti kokouksessaan 15.-16.10.1999 Tampereella asettaa perusoikeuskirjan laatimista varten 62-jäsenen valmistelukunnan. Tavoitteena on laatia ehdotus perusoikeuskirjaksi Nizzassa vuoden 2000 lopussa pidettävää Eurooppa-neuvoston kokousta varten. Tarkoituksena on, että Eurooppa-neuvosto ehdottaisi Euroopan parlamentille ja komissiolle, että ne neuvoston kanssa yhdessä antaisivat ehdotuksen pohjalta peruskirjan Euroopan unionin perusoikeuksista. Perusoikeuskirjan oikeudellinen status ja sitovuus on vielä jossain määrin avoin kysymys (Rosas 1999).

Perusoikeuskirjaan tultaneen sisällyttämän paitsi oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä myös hyvän hallinnon takeita koskeva kohta. Hyvän hallinnon sisällölliset elementit on muotoiltava lähemmin muussa sääntelyssä tai jätettävä tuomioistuintäytännön varaan. Varsin hyvin nuo elementit olisi sisällytettävissä osaksi yleisempää hallinto-oikeudellista kodifikaatiota, joka menettelyä ja oikeusturvaa koskevien säännösten ohella voisi sisältää myös keskeiset materiaaliset periaatteet unionin hallinto-oikeuden alalla. Mikäli tuo kodifikaatio organisatorisen soveltamisalansa puolesta kattaisi myös yhteisöoikeuden välillisen toimeenpanon, näin turvattaisiin yhteisöoikeuden yhtenäisen toimeenpano kaikissa unionin jäsenvaltioissa.

## LÄHTEET

### Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisut

- 7/56 ja 3-7/57 Algeria and others v. Common Assembly 1957-58, 39.  
 14/61 Koninklijke Nedelandsche Hoogovens en Staalfabriken N.V. v. High Authority, (1962), 253.  
 6/64 Flaminio Costa v. ente nazionale per l'energia elettrica (ENEL) (1964), 614.  
 11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel (1970), 1125.  
 34/73 Fratelli Variola SpA v. Amministrazione delle Finanze dello Stato (1977), 981.  
 74/74 Comptoir National Technique Agricole (CNTA) S.A. v. Commission (1975), 533.  
 120/78 Rewe-Zentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon) (1979), 649.  
 63/83 Kent Kirk (1984), 2689.  
 157/86 Mary Murphy and others v. An Bord Telecom Eireann (1988), 673.  
 46/87 ja 227/88 Hoechst AG v. Commission (1989), 2859.  
 C-2/88 Criminal proceeding against Lothar Messner (1989), 4209.  
 C-59/89 Commission v. Federal Republic of Germany (1991), I-2607.  
 C-31/91 ja 44/91 Spa Alois Lageder and others v. Amministrazione delle Finanze dello Stato (1993), I-1761.  
 C-279/93 Finanzamt Köln-Altstadt v. Roland Schumacker (1995), I-225.  
 C-296 ja C-307/93 Ranskan tasavalta ja Irlanti v. komissio (1996), I-795.  
 C-310/93 BPB Industries plc ja British Gypsum Ltd v. komissio (1995), I-865.  
 C-466/93 Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH ym. v.

- Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (1995), I-3799.
- C-472/93 Luigi Spano ym. v. Fiat Geotech SpA ja Fiat Hitachi Excavators SpA (1995), I-4321.
- C-70/95 Sodemare SA ym. v. Regione Lombardia (1997), I-3395.
- C-166/95 Komissio v. Frédéric Daffix (1997), I-983.
- C-183/95 Affish BV v. Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (1997), I-4315.
- C-357/95 Empresa Nacional de Urãno Sa (ENU) v. komissio (1997), I-1329.
- C-15/96 Kalliope Schöning-Kougebetopoulou v. Freie und Hansestadt Hamburg (1998), I-47.
- C-129/96 Inter-Environnement Wallonie ASBL v. Région wallonne (1997), I-7411.
- C-161/96 Südzucker Mannheim/Ochsenfurt AG v. Hauptzollamt Mannheim (1998), I-281.
- C-187/96 Komissio v. Helleenien tasavalta (1998), I-1095.
- C-9/97 ja C-118/97 Raija-Liisa Jokelan ja Laura Pitkärannan vireille panemat asiat (Maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan esittämät ennakkoratkaisupyynnöt) (1998), I-6267.
- C-10/97 - C-22/97 Ministero delle Finanze v. IN.CO.GE.'90 Srl ym. (1998), I-6307.
- Raitio, Juha:* Eurooppaoikeuden tavoitteet ja johtavat periaatteet. Tampere 1998.
- Rosas, Allan:* EU:n jäsenvaltioiden perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet. Lakimies 1999, 908-919.
- Schwarze, Jürgen:* Europäisches Verwaltungsrecht I-II. Baden-Baden 1988.
- Schwarze, Jürgen* (Hrsg.): Das Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss. Baden - Baden 1996.
- Schwarze, Jürgen - Laakso, Seppo - Kuuttiniemi, Kirsi:* Eurooppalaisen hallinto-oikeuden keskeiset periaatteet. Helsinki 1999.
- Suviranta, Outi:* Virkamiehen ratkaisutoiminta ja Euroopan yhteisön oikeus. Helsinki 1996.
- Usher, John A.:* General Principles of EC Law. London and New York 1998.

#### **Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ratkaisut**

- T-143/89 Ferriere Nord SpA v. komissio (1990), II-917.
- T-571/93 Lefebvre frères et soeurs ym v. komissio (1995), II-2379.
- T-183/97 Carla Micheli ym. v. komissio (1997), II-1473.

#### **Kirjallisuus**

- Aalto, Pekka:* Jäsenvaltion vahingonkorvausvastuu EY-oikeudessa. Helsinki 1999.
- Eerola, Risto - Mylly, Tuomas - Saarinen, Päivi:* EU-oikeuden perusteet. 2. p. Tampere 2000.
- Haapaniemi, Pekka:* Kansallinen tuomioistuin EU-oikeuden soveltajana. Helsinki 1999.
- Joutsamo, Kari - Aalto, Pekka - Kaila, Heidi - Maunu, Antti:* Eurooppaoikeus. 3. p. Helsinki 2000.
- Kuusikko, Kirsi:* Neuvonta hallinnossa. Helsinki 2000.
- Mäenpää, Olli:* Eurooppalainen hallinto-oikeus. Helsinki 1996.
- Ojanen, Tuomas:* EY:n oikeuden perusvaikutuksista jäsenvaltioiden tuomioistuinten toiminnassa. Oikeustiede - Jurisprudentia XXXII, 1999, 219-295.
- Ojanen, Tuomas:* Ennakkoratkaisumenettely. Helsinki 1996.
- Prechal, Sacha:* Directives in European Community Law. Oxford 1995.
- Pöysty, Tuomas:* Tehokkuus, informaatio ja eurooppalainen oikeusalue. Helsinki 1999.