

Yhteisöoikeuden perusfunktiot jäsenvaltioissa

Seppo Laakso

Euroopan yhteisön ja unionin jäsenvaltioilleen asettamat veloitteet toteutetaan kansallisten lainsäädäntöorgaanien, hallintoviranomaisten ja tuomioistuinten toimesta. Keskeinen jäsenvaltioiden lainsäädäntöorgaaneille kuuluva tehtävä on yhteisön direktiivien täytäntöönpano (implementaatio) ja kansallisen lainsäädännön harmonisointi vastaamaan yhteisöoikeuden vaatimuksia. Yhteisöoikeuden hallinnollinen toimeenpano kuuluu jäsenvaltioiden hallintoviranomaisille ja yhteisöoikeuden soveltaminen lainkäyttöasiana kansallisille tuomioistuimille.

YHTEISÖOIKEUS JA TUOMIOISTUIMET

1. Yhteisöoikeuden perusfunktioita kansallisten tuomioistuinten asemaan tarkastellaan seikkaperäisesti Helsingin yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa tarkastetussa Tuomas Ojasen väitöskirjassa "The European Way. The Structure of National Court Obligation under EC Law" (Gummerus 1999, 374 s.). Tutkimuksessa on kysymys niiden yhteisöoikeuden alaan kuuluvien perustekijöiden – oikeusnormien sekä oikeudellisten käsitteiden, periaatteiden, doktriinien ja muiden normatiivisten elementtien – osoittamisesta, jotka sitovat kansallista tuomioistuinta lain tulkinnassa ja soveltamisessa. Tällöin toisen asiakokonaisuuden muodostavat ne tilanteet, joissa kansallinen tuomioistuin soveltaa yhteisöoikeutta itsenäisesti, ja toisen ne tilanteet, joissa käsillä on yhteisöjen tuomioistuimen antama ennakkoratkaisu ja kansallisen tuomioistuimen sidonnaisuus siihen. Tutkimuksessa käsitellään ensin mainittua probleemakokonaisuutta eli sitä normatiivista ainesta, johon kansallinen tuomioistuin on sidoksissa yhteisöoikeuden alaan kuuluvissa konkreettisissa ratkaisutilanteissa.

Kansallisten tuomioistuinten asemaa jäsentäväksi keskeisiksi veloitteiksi tutkimuksessa katsotaan yhteisöoikeuden kolme yleistä vaikutustapaa, jotka ovat yhteisöoikeuden välitön oikeusvaikutus (direct effect), yhteisöoikeuden etusija (primacy) ja yhteisöoikeuden välillinen vaikutus eli tulkintavaikutus (indirect effect, interpretative

effect). Nämä kolme vaikutustapaa ovat sillä tavoin yleisiä, että ne saattavat saada merkitystä oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa riippumatta kulloinkin sovellettavaksi tulevien oikeusnormien aineellisesta sisällöstä. Nämä vaikutustavat ovat yleisiä myös sillä tavoin, että ne voivat saada merkitystä kaikkien kansallisten tuomioistuinten toiminnassa.

Oikeudellista päätöksentekoa jäsentävät normatiiviset elementit ovat merkitykseltään erilaisia. Ojasen tutkimuksessa oikeudellisen päätöksenteon rakenne ymmärretään moniulotteiseksi ja monitasoiseksi. Ojasen tutkimuksen pohjana oleva malli nojautuu paljolti niille lähtökohdille, joita Kaarlo Tuori on oikeusteoreettisissa kirjoituksissa kehitellyt ja jotka hän kokoavasti esittää teoksessa "Kriittinen oikeuspositivismi" (WSOY 2000).

Kaarlo Tuorin mukaan oikeusjärjestyksen eri elementit sijoittuvat kolmelle eri dimensiolle seuraavalla tavalla. Oikeusjärjestyksen ensimmäisen tason eli oikeuden pintatason muodostavat kirjoitetut oikeuslähteet. Oikeudellinen ratkaisutoiminta ei kuitenkaan rakennu pelkästään tämän lainsäädäntötoiminnan tuloksena muotoutuvan ja alati muuttuvan "myrskyisän pinnan" varaan. Pintatasoa jäsentävät oikeuskulttuurin tason elementit, jotka ilmenevät normatiivisina standardeina ja jotka statukseltaan ovat eräänlaisia metanormeja. Näitä ovat oikeuslähteiden velvoittavuutta osoittavat oikeuslähdeperiaatteet, normiristiriitojen ratkaisustandardit, oikeudellista tulkintaa ohjaavat argumentointimallit ja eri oikeudenalojen yleiset opit ja oikeusperiaatteet. Oikeuden syvärakenteeseen puolestaan kuuluvat perustavanlaatuiset oikeuskategoriat (esim. oikeussubjekti ja subjektiivinen oikeus) sekä sisällöllisinä elementteinä sellaiset – oikeuden arvoperustaan sidonnaiset – lähtökohdat kuin oikeusvaltioperiaate ja perusoikeusperiaatteet. Nämä oikeusjärjestyksen kokonaisuudessaan muodostavat kolme tasoa ovat vuorovaikutuksessa keskenään. Myös konkreettinen oikeudellinen ratkaisu muotoutuu monista eri elementeistä, ja tapauskohtaisesti sovellettava normi on yleensä dynaamisen prosessin tulos. Prosessin

luova elementti korostuu kiperissä tilanteissa.

Tuomas Ojasen väitöskirjatyössä oikeusjärjestys ymmärretään tätä tasojatteluun muistuttavalla tavalla moniulotteisena kokonaisuutena ja vastaavasti oikeudellinen päätöksenteko dynaamisena prosessina. Tämä dynamiikka ilmenee myös siinä yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisutoiminnassa, minkä tuloksena yhteisöoikeuden perustavanlaatuiset vaikutustavat suhteessa kansallisiin tuomioistuihin ovat muotoutuneet ja kiinteytyneet.

Kansallisten tuomioistuinten asemaa jäsentävät yhteisöoikeudelliset tekijät – paradigmaattiset parametrit – ja niiden kehityspiirteet Ojanen periodisoit tutkimuksessaan kolmeksi pääajanjaksoksi. Ajanjakso 1958-1969 edustaa yhteisöoikeuden konstitutionalisoitumisen ('constitutionalisation') kautta, jolloin luotiin yhteisön oikeuden kulmakivet eli sen välitöntä vaikutusta ja etusijaa koskevat doktriinit. Vuodet 1970-83 muodostavat vakiintumisen tai lujittumisen kauden, jolloin mainitut periaatteet edelleen vahvistuivat ja jolloin yhteisöoikeuteen uusina elementteinä tulivat mm. perusoikeusperiaatteet. Vuodesta 1984 alkaen ajanjakson ominaispiirteisiin kuuluu etenkin yhteisöoikeuden tulkintavaikutuksen kehittyminen.

Tutkimuksen keskeisen sisällön muodostaa kunkin ajanjakson kehityspiirteiden seikkaperäinen analyysi oikeuskirjallisuuden ja yhteisöjen tuomioistuimen praksiksen pohjalta.

2. Ensimmäisellä kaudella 1958-1969 muotoutuivat sangen merkittävät yhteisön oikeuden funktiot kansallisiin tuomioistuihin nähden, nimittäin yhteisön oikeuden välitön oikeusvaikutus ja yhteisöoikeuden etusija. Perusta näille formuloitiin yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisussa Van Gend en Loos (1963). Tuolla ratkaisulla yhteisöoikeus konstituoitiin kansainvälisestä oikeudesta erilliseksi omaksi oikeusjärjestykseksi omine subjektirakenteineen mutta sellaisella tavalla, että yhteisön oikeus on samalla myös osa jäsenvaltioiden kansallisia oikeusjärjestyksiä. Välitön oikeusvaikutus merkitsee sitä, että yhteisöoikeuden normi voi kansallisesta oikeusjärjestyksestä riippumatta sellaisenaan perustaa yksityiselle oikeussubjektille oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka ovat täytöntöönpanokelpoisia jäsenvaltioissa. Yksityinen oikeussubjekti voi kansallisen tason oikeudenkäynnissä vedota suoraan yhteisöoikeuteen, jolla on välitön oikeusvaikutus.

Yhteisöoikeuden etusijan periaate formuloitiin kiinteästi ratkaisussa Costa v. ENEL (1964).

Yhteisöoikeuden vaikutustapana etusijan perusidea on ilmaistavissa seuraavasti: jos kansallisen oikeuden ja yhteisön oikeuden välistä ristiriitaa ei voida poistaa tulkinnallista tietä, kansallisen oikeusnormin on väistytävä yhteisöoikeuden normin tieltä, olipa kansallisen oikeusnormin voimaantuloajankohta tai sen asema valtion sisäisessä normihierarkiassa mikä tahansa. Yhteisön oikeuden etusijan toteuttaminen on jäsenvaltioiden kaikkien tuomioistuinten velvollisuus riippumatta niiden asemasta tuomioistuinjärjestelmässä.

Yhteisöoikeuden etusijalla on kiinteä yhteys välittömään oikeusvaikutukseen. Yhteisöoikeuden välitön oikeusvaikutus on edellytys sille, että kansalliselle tuomioistuimelle syntyy velvollisuus tutkia väite yhteisön oikeuden ja kansallisen oikeuden välisestä ristiriidasta ja, mikäli ristiriitaa ei voida tulkinnallista tietä poistaa, jättää soveltamatta yhteisön oikeuden vastainen kansallinen oikeusnormi.

3. Toisen periodin 1970-1983 tunnusomaisen piirteen muodostaa perusoikeuksien esilletulo yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisutoiminnassa. Tutkimuksessa analysoidaan keskeiset yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisut Stauder (1969), Internationale Handelsgesellschaft (1970) ja Nold (1974), joilla perusoikeudet sisällytettiin yhteisöoikeuteen sen yleisinä oikeusperiaatteina. Perusoikeuksia suojatessaan tuomioistuin tukeutui jäsenvaltioiden yhteisiin valtiosääntöperinteisiin ja niihin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, joissa jäsenvaltiot ovat osapuolina. Sittemmin nimenomaan Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus on tässä suhteessa noussut keskeiseen asemaan. Tutkimuksessa analysoidaan perusoikeuksille yhteisöoikeudessa kuuluvia erityispiirteitä samoin kuin niiden suhdetta Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja kansallisiin valtiosääntöihin sisältyviin perusoikeuksiin.

Toiseen periodiin sijoittuu myös yhteisöoikeuden välitöntä oikeusvaikutusta koskevan doktriinin kehittyminen edelleen. Välitön oikeusvaikutus ulotettiin koskemaan yhteisön perustamissopimukseen sisältyvien selvien ja ehdottomien sääntöjen ohella tietyin edellytyksin myös sekundäärinormistoa eli asetuksia, direktiivejä ja päätöksiä (Grad 1970 ja Van Duyn 1974) sekä lisäksi yhteisön solmimia kansainvälisoikeudellisia sopimuksia (International Fruit Company 1972). Edelleen toiseen periodiin tutkimuksessa sijoitetaan yhteisöoikeuden etusijan vakiintumi-

nen suhteessa sen kanssa ristiriitaiseen kansalliseen oikeuteen. Etusijan oikeusvaikutukset ja ulottuvuudet määritettiin kiinteästi ratkaisussa *Simmenthal* (1978). Tällä periodilla alkoi yhteisöjen tuomioistuimen käytännössä muotoutua myös prosessuaalisia oikeusperiaatteita, kuten kansallisen oikeusturvamenettelyn autonomian periaate, mikä periaate tosin sisältää monia rajoituksia (*Rewe* 1976 ja *Comet* 1976).

4. Kolmatta periodia vuodesta 1984 alkaen hallitsee tutkimuksen mukaan yhteisöoikeuden tulkintavaikutuksen muotoutuminen ja kiinteytyminen. Läpimurtoa merkitsivät yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisut *Harz* (1984) ja *Von Colson* (1984), joissa oli kysymys direktiivien tulkintavaikutuksesta. Kansallisia säännöksiä on näiden ratkaisujen mukaan tulkittava direktiivin suuntaisesti siinä laajuudessa kuin se on mahdollista direktiivin sanamuoto ja tarkoitus huomioon ottaen. Sittemmin tulkintavaikutus on ulotettu kattamaan kaikenlainen yhteisöoikeudellinen normisto mukaan lukien yleiset oikeusperiaatteet ja perusoikeusperiaatteet (*Wachauf* 1989) sekä myös soft law -tyyppinen aineisto (*Grimaldi* 1989).

Tutkimuksessa eritellään myös tulkintavaikutuksen kohteena olevaa kansallista oikeutta mm. siitä näkökulmasta, onko jäsenvaltion lainsäädännön säätämisaikakohdalla merkitystä yhteisöoikeudelle kuuluvan tulkintavaikutuksen kannalta. Niin ikään tehdään selkoa tulkintavaikutuksen suhteesta yhteisöoikeuden välittömään oikeusvaikutukseen ja etusijaperiaatteeseen. Tulkintavaikutus nähdään itse asiassa ensisijaisena keinona antaa yhteisön oikeudelle vaikutusta kansallisessa tuomioistuintoiminnassa. Kansallisella tuomioistuimella on velvollisuus jättää (välittömiä oikeusvaikutuksia luovan) yhteisöoikeuden normin kanssa ristiriidassa oleva kansallinen säännös soveltamatta sellaisessa tilanteessa, jossa normiristiriitaa ei voida poistaa tulkinnallista tietä (*Mary Murphy* 1987).

Yksityiskohtaisesti tutkimuksessa käsitellään myös tulkintavelvoitteen rajoja, sillä tulkintavaikutus ei ole rajoittamaton. Kansallisen tuomioistuimen on tulkittava kansallista oikeutta sopuinnassa yhteisöoikeuden kanssa "siinä määrin kuin se on mahdollista" (*Marleasing* 1990). Tutkimuksessa selvitetään, määräytyvätkö tulkintavaikutuksen rajoituskriteerit yhteisöoikeuden vaiko jäsenvaltion oikeusjärjestyksen pohjalta. Ojanen perustelee sitä kantaa, että tulkintavai-

kutuksen rajoja on arvioitava nimenomaan yhteisön oikeuden pohjalta. Tämä on yhteydessä siihen, että yhteisöjen tuomioistuimen perustavoitteena on alusta lähtien ollut pyrkimys taata yhteisöoikeuden mahdollisimman yhtäläinen valtion sisäinen toteutuminen kaikkien jäsenvaltioiden tasolla. Lojaliteettiperiaatekin huomioon ottaen tätä kantaa voidaan pitää hyvin perusteltuna.

Kolmannelle periodille on tunnusomaista myös direktiivien välittömän oikeusvaikutuksen ulottuvuuden täsmentyminen. Direktiiveille ei kuulu horisontaalista välitöntä vaikutusta. Direktiivien välitön vaikutus voi tulla esille ainoastaan yksityisen ja julkisen vallan välisissä vertikaalisissa oikeussuhteissa. Tekijä analysoi yksityiskohtaisesti asiaa koskevat keskeiset tuomioistuinratkaisut (*Marshall* 1986, *Faccini Dori* 1994). Vaikka direktiivien horisontaalinen vaikutus on poissuljettu, direktiivit saattavat saada yksityisiinkin ulottuvia oikeudellisia vaikutuksia tulkintavaikutuksen kautta.

Kolmannelle periodille tunnusomainen uusi kehityspiire liittyy prosessuaalisiin kysymyksiin yhteisöoikeuden toimeenpanossa jäsenvaltioiden tasolla. Yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisukäytännössä muotoutuivat oikeudelliseen kontrolliin ja oikeusturvamenettelyihin liittyvät oikeusperiaatteet. Näihin kuuluu vaatimus oikeusturvan saatavuudesta: jokaiselle tulee taata oikeus tehokkaan oikeusturvakeinon käyttämiseen yhteisöoikeuden soveltamisalla (*Johnston* 1986, *Heylens* 1987). Lisäksi yhteisöjen tuomioistuimen käytännössä muotoutuivat valtion vahingonkorvausvastuuta koskevat periaatteet. Työssä analysoidaan asiaa koskevat keskeiset yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisut (*Francovich* 1991, *Braserie du Pêcheur and Factortame* 1996, *Hedley Lomas* 1996).

Kolmanteen periodiin sijoittuu myös perusoikeusjärjestelmää koskevia kehityspiireitä. Maastrichtin unionisopimukseen (1992) sisällytettiin perusoikeuksia koskeva F(2) artikla, mikä artikla myöhemmin otettiin myös Amsterdamin sopimukseen (1997). Yleisinä oikeusperiaatteina perusoikeudet koskevat yhteisön toimielinten ohella myös jäsenvaltioiden tuomioistuimia ja viranomaisia yhteisöoikeuden kansallisessa toimeenpanossa.

5. Yhteisöoikeuden kansallisille tuomioistuimille asettamat perusvelvoitteet – yhteisöoikeuden välitön vaikutus, tulkintavaikutus ja etusija

sekä valtion vahingonkorvausvastuu, kansallista lainkäyttöä ohjaavat prosessiperiaatteet ja perusoikeusperiaatteet – ovat keskeisesti muotoutuneet ja kehittyneet yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön tuloksena. Myös jäsenvaltioiden tuomioistuimilla on tässä kehityksessä ollut keskeinen merkitys, sillä ne ovat käynnistäneet sen ennakkoratkaisumenettelyn, jonka seurauksena yhteisöoikeuden peruselementit ovat muotoutuneet. Kehitykseen ovat vaikuttaneet monet muutkin tekijät, kuten yhteisöjen tuomioistuimen julkisasiamiehet, jäsenvaltiot, komissio ja neuvosto sekä oikeustieteen harjoittajien akateeminen dialogi. "European Way" on muotoutunut aste asteelta monien eri tekijöiden yhteisvaikutuksen tuloksena. Vuorovaikutussuhde yhteisöjen tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välillä on kulkenut molempiin suuntiin.

Vaikka keskeiset yhteisöoikeudelliset velvoitteet ovat kiinteytyneet, tutkimuksen tekijä näkee yhteisöoikeuden kehityksen ketjussa sen heikoimpana lenkinä perusoikeusluottavuuden. Juuri perusoikeuksien aseman vahvistamista tekijä pitää tärkeimpänä tehtävänä yhteisöoikeuden peruselementtien kehittämisessä. – Ojassen väitöskirjan julkaisemisen jälkeen perusoikeuksien asemaa unionin piirissä vahvistettu. Euroopan unionin neuvosto, Euroopan parlamentti ja komissio antoivat joulukuussa 2000 Nizzan Eurooppa-neuvoston kokouksen yhteydessä yhteisen juhlallisen julistuksen, jolla vahvistettiin Euroopan unionin perusoikeuskirja noudatettavaksi unionin piirissä. Perusoikeuskirjaa ei sisällytetty yhteisön eikä unionin perustamissopimukseen eikä sitä muullakaan tavoin saatettu oikeudellisesti sitovaksi.

Perusoikeuskirja kuitenkin merkitsee huomattavaa askelta perusoikeusperiaatteiden sedimentoitumisessa osaksi yhteisöoikeuden oikeuskulttuuria ja syvärakennetta. Yhteisöoikeus ei vielä on ns. kypsä oikeusjärjestys, mutta tähän suuntaan etenevä neljäs vaihe yhteisöoikeuden kehityksessä on meneillään. Perusoikeuskirja tuskin jää vain pintatason ilmentymäksi, sillä yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisukäytännön kehitys viittaa siihen, että perusoikeuksien merkitys oikeudellisessa argumentoinnissa tulee lisääntymään. Myös on syytä todeta, että jo useampiinkin yhteisöjen tuomioistuimen julkisasiamiesten ratkaisuehdotuksiin sisältyy viittauksia unionin perusoikeuskirjaan (esim. asia C-173/99 BECTU v. Secretary of State for Trade and

Industry, 8.2.2001). Johdonmukainen jatko konstitutionalistiselle kehitykselle olisi se, että perusoikeudet sisällytettäisiin perustamissopimukseen.

Kaiken kaikkiaan on todettava, että Tuomas Ojassen väitöskirja kansallisten tuomioistuinten asemaa jäsentävistä yhteisöoikeudellisista perusvelvoitteista on erittäin informatiivinen tutkimus. Kansallisia tuomioistuimia sitovien normatiivisten velvoitteiden kehitys ja niiden systemaattinen analyysi avaa tietä myös yhteisöoikeuden monella tavoin sui generis -luonteen ymmärtämiselle. Lisäksi tutkimukseen sisältyy konstruktivisia elementtejä sen tien osoittamisessa, miten yhteisöoikeudesta olisi kehitettävissä ns. kypsä oikeusjärjestys omine syvärakenteineen.

YHTEISÖOIKEUS JA HALLINTOVIRANOMAISET

1. Kansallisiin tahoihin yltävät yhteisöoikeuden perusfunktiot eli sen välitön vaikutus, etusija ja tulkintavaikutus koskevat tuomioistuinten ohella jäsenvaltion hallintoviranomaisia. Hallintoviranomaisten on sovellettava etusijan omaavaa yhteisöoikeutta viran puolesta ja jätettävä sen kanssa ristiriitainen kansallinen normi soveltamatta (Fratelli Costanzo 1989). Suomen perustuslain (731/1999) voimaantulo 1.3.2000 on tosin aiheuttanut sangen erikoislaatuisen tilanteen hallintoviranomaisille kuuluvassa normikontrollissa. Perustuslain 106 § koskee perustuslain etusijaa tuomiovallan käytössä: jos lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle. Perustuslain 107 § puolestaan sisältää lakia alemmanasteisten säädösten soveltamisrajoituksen: jos asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Hallintoviranomainen ei siis voi tutkia lain perustuslainmukaisuutta. Toisaalta hallintoviranomaisen velvollisuutena on tutkia kansallisen säädöksen ja siis myös lain yhteisöoikeuden mukaisuus ja tarvittaessa antaa etusija yhteisöoikeudelle, mikäli yhteisöoikeuden ja kansallisen oikeuden välistä ristiriitaa ei voida tulkinnallista tietä poistaa. On selvää, ettei tällainen asetelma aktualisoidu kuin sangen poikkeuksellisesti. Normikonfliktitilanteessa hal-

lintoviranomaisen aseman tekee erityisen hankalaksi vielä se seikka, että vain kansallinen tuomioistuin – mutta ei siis hallintoviranomainen – voi tehdä yhteisöjen tuomioistuimelle perustamissopimuksen 234 artiklassa tarkoitetun ennakkoratkaisupyynnön yhteisön oikeuden 'oikeasta' sisällöstä.

2. Yhteisöoikeuden vaikutuksia suomalaisten hallintoviranomaisten toimintaan käsitellään laajasti Outi Suvirannan Helsingin yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa hyväksytyssä väitöskirjassa "Virkamiehen ratkaisutoiminta ja Euroopan yhteisön oikeus" (SLY A-sarja n:o 207, Helsinki 1996, 222 s.).

Outi Suvirannan väitöskirjassa tulee esille hallinto-oikeudellinen näkökulma yhteisöoikeuden ja kansallisen oikeuden välisissä suhteissa. Klassiseen suomalais-kansalliseen hallinto-oikeudelliseen traditioon tottuneelle lukijalle teos saattaa olla vaikea lähestyä, sillä hänen eteensä tarjotaan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisuja mm. kalkkunanpyrstö- ja pöytäviinitapauksissa. Mikä tällaisten kummajaisten merkitys voi olla kotimaisessa viranomaisoiminnassa, saatetaan kysyä. Mutta yhtä kaikki: näilläkin ratkaisuilla on sängen tärkeä merkitys hallinnollisen toiminnan normeeramisessa jäsenvaltion tasolla.

Pöytäviinitapauksessa (C-217/88 komissio v. Saksan Liittotasavalta, 1990) oli kysymys yhteisöjojaliteettiperiaatteesta ja yhteisön oikeuden tehokkaasta toimeenpanosta jäsenvaltiossa. Oikeudellinen problematiikka liittyi kansallisen hallintopäätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen: joutuuko kansallinen hallintomenettely- ja prosessioikeus väistymään yhteisön oikeuden tieltä? Väitöskirjassa perustellaan sitä kantaa, ettei ainaakaan tuohon ratkaisuun voida perustaa sellaista käsitystä, jonka mukaan yhteisön oikeuteen kuuluisi sellaisia kansallisille hallintoviranomaisille osoitettuja yleisiä yhteisöoikeudellisia periaatteita konkreetisovia toimeenpanonormeja, joilla olisi etusija kansallisiin toimeenpanonormeihin nähden.

Kalkkunanpyrstöratkaisussa (40/69 Hauptzollamt Hamburg-Oberelbe v. Firma Paul G. Bollman, 1970) esillä oli kysymys yhteisön asetusten jättämisen tulkinta- ja harkintamarginaalin täytön ohjaamisesta hallinnon sisäisesti. Yhteisöjen tuomioistuin on ratkaisukäytännössään kieltänyt yhteisön asetusten säännösten transformoinnin osaksi kansallista oikeutta (Variola 1973). Kansallisella tasolla sovellettaviksi tulevien normien

lähteestä ei saa vallita epäselvyyttä. Normit perustuvat välittömästi ja yksinomaan yhteisöoikeudellisiin oikeuslähteisiin (Fratelli Zerbone 1978). Kalkkunanpyrstötapauksessa oli kysymys yhteisön tullitariffeja sisältäneen asetuksen tulkinnasta. Ennakkoratkaisumenettelyssä yhteisöjen tuomioistuimelta kysyttiin, voiko kansallinen lainsäätävä tulkita tullitariffia. Tuomioistuin toteaa ratkaisussaan, että yhteisen markkinaorganisaation luominen edellyttää, että sanotunkaltaisia tavaraluokituksia sovelletaan eri jäsenvaltioissa samalla tavalla. Väitöskirjassa ratkaisua tulkitaan niin, että yhteisön asetusten sääntelemää hallintotoimintaa voidaan ohjata kansallisella tasolla. Tuomioistuinratkaisussa asetettu kieltö antaa sitoviatulkintasääntöjä ei liitytkään hallinnon sisäiseen ohjaukseen vaan yleiseen, myös kansallisiin tuomioistuihin ulottuvaan sitovuuteen. Kysymys ratkaisussa on siitä, että kansalliset tuomioistuimet eivät yhteisön oikeuteen sisältyvien asetusten tulkinnassa saa olla sidottuja näitä säännöksiä täydentäviin tai tulkitseviin kansallisiin normeihin, vaan niiden on tulkinta-apua tarvitessaan pyydettävä sitä yhteisön tuomioistuimelta.

Jo nämä esimerkit osoittavat, että väitöskirjatyössä käsitellään sängen keskeisiä hallinto-oikeudellisia kysymyksiä. Tutkimuksen keskiössä on viranomaisen ja virkamiehen lakisidonnainen hallinnollinen päätöksenteko ja ratkaisutoiminta. Kiinnostuksen kohteena on tapauskohtaisen hallintopäätöksen tekeminen. Tutkimuksessa pyritään hahmottamaan vastaus siihen kysymykseen, mikä vaikutus yhteisöoikeudella on tämänkaltaisessa hallinnollisessa päätöksenteossa silloin kun suomalaiset hallintoviranomaiset ja virkamiehet huolehtivat yhteisön oikeuden kansallisesta toimeenpanosta. Yhteisöoikeuden vaikutusta luonnehditaan väitöskirjassa laaja-alaisella käsitteellä yhteisöoikeudellinen ohjaus. Tutkimus kohdistuu hallinnollisen ratkaisun oikeudellisiin päätöspenusteisiin sen selvittämiseksi, miten yhteisöoikeudellinen ohjaus kanavoituu kansalliseen ratkaisutoimintaan ja miten se tässä ratkaisutoiminnassa lomittuu kansallisen ohjauksen kanssa.

Näiden ongelmien käsittelyn taustaksi ja analyysin välineeksi tekijä konstruoi ratkaisutoiminnan rakennetta jäsentävän normiteoreettisen mallin. Sääntösidonnaisessa hallinnollisessa päätöksenteossa viranomaisen ja virkamiehen ratkaisutoiminnan oikeudellinen ohjaus käsittää

tuota tilannetta määrittävän normijoukon. Tämä normijoukko puolestaan koostuu eri oikeuslähteisiin perustuvista normeista, jotka ovat funktionsa puolesta kompetenssi-, käyttäytymis- tai metanormeja. Metanormeja ovat esimerkiksi normikonfliktien ratkaisua koskevat normit. Tutkimuksessa hahmotetaan vastausta siihen kysymykseen, miten oikeusjärjestys "toimii" yksittäisessä ratkaisutilanteessa eli miten eri lähteistä peräisin oleva oikeudellinen ohjaus lomittuu tällaisessa ratkaisutilanteessa. Tekijä ymmärtää valtiotieteellisen oikeusjärjestelmän eräänlaiseksi itseohjautuvaksi systeemiksi. Lähtökohtana on valtiolliseen sääntelyyn optimistisesti suuntautuva käsitys. "Tämä tutkimus kertoo virkamiesten teoista, jotka ovat mahdollisia vain valtiossa, joka vielä uskoo itseensä. Siitä, että joku voi pitää valtiota kulissina ja virkamiestä simulaattorina, en piittaa" (s. 39).

3. Tutkimus sisältää monia mielenkiintoisia ja tärkeitä teemoja hallinto-oikeuden näkökulmasta. Yksi tällainen teema on yhteisöoikeuden pätevyyssolettama, jolla on tärkeä merkitys kansallisten tuomioistuinten ja viranomaisten kompetenssin kannalta. Pätevyyssolettamalla tarkoitetaan sitä, että yhteisön oikeus sitoo sellaisenaan jäsenvaltioiden kansallisia tuomioistuinta ja hallintoviranomaisia. Ne eivät voi todeta yhteisön oikeuteen kuuluvaa normia pätemättömäksi. Kompetenssi yhteisönormien pätevyden arvioinnissa ja samalla pätevyyssolettaman 'kumoamisessa' kuuluu yksinomaan yhteisöjen tuomioistuimelle. Tämä johtuu yhteisön oikeuden yhtenäisen soveltamisen vaatimuksesta kaikissa jäsenvaltioissa. Mikäli kansallisella tasolla herää epäily yhteisönormin pätevydestä, jäsenvaltion tuomioistuin voi ennakkoratkaisumenettelyä käyttäen pyytää yhteisöjen tuomioistuimelta tulkintaa yhteisön oikeuden 'oikeasta' sisällöstä. Ennakkoratkaisumenettely on vain kansallisten tuomioistuinten mutta ei hallintoviranomaisten käytettävissä.

Outi Suvirannan väitöskirjassa analysoidaan tätä doktriinia ja sen kehittymistä koskevat keskeiset yhteisöjen tuomioistuinten ratkaisut (Granadia 1979, Foto-Frost 1987, PVC-Kartell 1994). Ratkaisussa Foto-Frost tuomioistuin totesi, että ennakkoratkaisumenettelyllä pyritään varmistamaan yhteisön oikeuden yhtenäinen soveltaminen kaikissa jäsenvaltioissa. "Tämä yhtenäisyyden vaatimus on erityisen tärkeä, kun on kysymys yhteisön toimen pätevydestä. Kansallisten tuomioistuinten erilaiset käsitykset yhteisön

toimen pätevydestä olisivat omiaan vaarantamaan yhteisön oikeusjärjestyksen yhtenäisyyden ja loukkaamaan perustavanlaatuisia vaatimusta oikeusvarmuudesta (...). Koska 173 [nyk. 230] artikla osoittaa yhteisön tuomioistuimelle yksinomaisen toimivallan julistaa yhteisön toimielinten toimia mitättömäksi, järjestelmän johdonmukaisuus edellyttää, että myös näiden toimien pätemättömyyden toteaminen, silloin kun kysymys pätemättömyydestä nousee kansallisessa tuomioistuimessa esille, pidätetään yhteisön tuomioistuimelle. (...) kansalliset tuomioistuimet eivät itse ole toimivaltaisia toteamaan yhteisön toimielinten toimia pätemättömiksi (...)."

Tutkimuksessa käsitellään seikkaperäisesti myös hallinnon sisäistä ohjausta siitä näkökulmasta, miten tuolla ohjauksella voidaan vaikuttaa ensi asteen hallinnolliseen ratkaisutoimintaan. Tältä osin työ kiinnittyy kansallisen virkamies- ja hallinto-oikeuden ydinkysymyksiin. Kuten tunnettua, virkamiesten oikeudellinen asema on Suomessa sangen itsenäinen, mikä tekee ylempien viranomaisten ohjauskompetenssin sisällön määrittämisen varsin ongelmalliseksi. Työssä kuvataan informatiivisesti tämän oppirakennelman sisältöä ja kehitystä klassisesta 'stählbergilaisesta' mallista liikkeelle lähtien. Tekijä ei kuitenkaan varauksetta hyväksy vallitsevaksi nousutta oppia siitä, että virkamies on ratkaisun sisällöstä päättäessään oikeudellisesti sidottu vain aineelliseen lainsäädäntöön.

Tämän varauksen taustalla on se, että unionijäsenyys on monimutkaistanut hallintopäätösten sisältöä määrittävän oikeudellisen ohjauksen rakennetta. Päätöksen sisältöä määrittävään aineellisten normien joukkoon voi kuulua kansallisten normien lisäksi yhteisön asetuksiin sisältyviä normeja sekä direktiivien normeja. Tekijän mukaan yhteisön oikeus ei aseta estettä kansallisen hallinnollisen ratkaisutoiminnan hallinnon sisäiselle ohjaukselle vaan päinvastoin yhteisön oikeus voi luoda paineita tällaisen ohjauksen käyttämiselle. Esitys kuitenkin liikkuu varsin korkealla abstraktiotasolla eikä siihen sisälly konkreettisia tarkasteluita esimerkiksi komission harjoittamasta hallinnollisesta ohjauksesta. Tuo ohjaus on mm. yhteisen maatalouspolitiikan alalla sangen intensiivistä.

4. Outi Suvirannan työ on sikäli sangen haasteellinen, ettei siinä tyydytä yhteisöoikeuden kommentaarityyppiseen esittelyyn yhteisöjen tuomioistuinten praksiksen pohjalta. Analyysi kytke-

tään vankkaan oikeusteoreettiseen perustaan. Teoreettinen viitekehys strukturoi tarkastelun probleemakeskeiseksi. Näin tutkimus sijoittuu keskeisiltä osin hallinto-oikeuden yleisiä oppeja ja periaatteita konstituoivan teoreettisen lainopin alaan.

Tarkasteluissaan Outi Suviranta nojaa varsin laajasti saksalaisen hallinto-oikeuden kysymyksenasetteluihin ja saksalaiseen doktriiniin. Vaikka vaarana onkin tietty yksipuolisuus, valittu viitekehys ei monestakaan syystä ole ollenkaan huono. Saksalaista hallinto-oikeutta hallitsee kaksi suurta pyrkimystä: toisaalta muodolliselta kannalta systematisointi-idea ja toisaalta aineellisessa mielessä pyrkimys yksilöiden perusoikeusturvan maksimaaliseen toteuttamiseen. Hallinto-oikeudellinen systematiikka kytketään kiinteästi perustuslakiin, minkä vuoksi hallinto-oikeutta luonnehditaan usein konkretisoiduksi valtiosääntöoikeudeksi (Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht).

Tutkimuksensa tulokset Outi Suviranta kokoaa työn viimeisessä luvussa sangen kiintoisalla tavalla yhteen esittäen toisaalta tutkimuksen analyttiset tulokset ja toisaalta sen normatiiviset tulokset. Ensin mainittu sisältää yhteenvedon niistä normi- ja oikeusteoreettisista analyyseista, joita tekijä on tehnyt selvittäessään yhteisön oikeuden sekä sen ja kansallisen oikeuden lomittamiseen liittyviä ongelmia hallinnollisen ohjauksen alalla. Normatiivisista tuloksista esitetään oma yhteenveto. Eräät tekijän esittämät tulkintakananot ovat tosin herättäneet tutkijoiden konkreettisesti osittaisessa auditoriossa kriittisiä contra-argumentteja, mutta tämäkin seikka kuuluu hyvän väitöskirjan ominaispiirteisiin.

Outi Suvirannan väitöskirja on omintakeinen ja keskeistä hallinto-oikeudellista problematiikkaa mielenkiintoisella tavalla analysoiva työ. Siinä on jätetty tietoisesti avoimeksi eräitä tärkeitä oikeudelliseen ohjaukseen liittyviä kysymyksiä, ja teoksen lukija jääkin odottamaan tekijän jatko-tutkimuksissaan vastaavan näihin kysymyksiin. Esitysteknisesti työ tiivis ja kompakti kokonaisuus. Kirjoitustyyli on modernin raikas. Vaikka väitöskirjan ilmestymisestä on kulunut jo muutama vuosi, tutkimus ei ole menettänyt ajankoh-taisuuttaan.