

## **HALLINTOTUOMIOISTUINPÄIVÄ 8.11.2006**

**ylituomari Liisa Sahi**

### **EY-oikeuden vaikutukset alueellisessa hallinto-oikeudessa**

EU-oikeuden merkittävä ja vanhin osa EY-oikeus juontaa juurensa jo 1950-luvulta perustetuista kolmesta Euroopan yhteisöstä, niistä nimenomaan Euroopan talousyhteisöstä, myöhemmin Euroopan Yhteisö. Yhteisöoikeus rakentuu neljää taloudellista perusvapautta - tavaroiden, palvelujen, henkilöiden ja pääomien vapaata liikkuvuutta - koskevien sääntöjen ja periaatteiden varaan. EY:n toiminta ja toimivaltuudet ovat vähitellen laajentuneet taloudellisista kysymyksistä esimerkiksi ympäristön- ja kuluttajansuojelua, sosiaaliturvaa sekä verotusta koskeviin asioihin. Tästä jo saattaa päätellä, että hallinto-oikeudessa yhteisöoikeudellisia kysymyksiä esiintyy runsaasti.

Esitykseni otsikko EY-oikeuden vaikutukset alueellisessa hallinto-oikeudessa luvannee tyhjentävää selvitystä aiheesta. Se saattaa olla liikaa luvattu, mutta tarjottuun aiheeseen tarttuessani innostuin itsekin kysymyksestä, mihin kaikkeen EY-oikeudella on vaikutusta, kun asiaa tarkastelee koko hallinto-oikeuden ja lähemmin nyt tietenkin Helsingin hallinto-oikeuden näkökulmasta. Kansainvälistyminen kokonaisuudessaan tulee ottaa huomioon henkilöstön rekrytoinnissa, koulutuksen suunnittelussa, henkilöstön sijoittamisessa jaostoille, se lisää hallinto-oikeuden tiedonhankintatarpeita ja edellyttää osaltaan myös resursseja. Ehkä sen vaikutus pitäisi osata paremmin ottaa huomioon hallinto-oikeudessa myös määrällisiä tavoitteita asetettaessa. Entä onko EY-oikeudella ollut vaikutusta juttumääriin??

Tätä esitystä varten olen saanut tietoa usealta Hgin haon tuomarilta ja muulta virkamieheltä.

Ensinnä EY-oikeus on tietenkin vaikuttanut ja vaikuttaa lainkäyttöhenkilöstön työn sisältöön. Lähestyn tätä aihetta historia kautta.

### **Historiaa**

Suomen liittyminen Euroopan Unioniin vuoden 1995 alusta lukien lisäsi tuomioistuintyöskentelyn haasteellisuutta enemmän kuin ennalta osattiin odottaakaan. Yhteisön oikeus tuli osaksi Suomen oikeusjärjestelmää.

Tuomioistuinten tuomareilta ja esittelijöiltä voitiin edellyttää, että he kansallisen lainsäädännön ohella osaavat tarvittaessa soveltaa EY-normistoa. Tuolloin hallinto-oikeuksissa tuomarin ja esittelijän tehtävissä oli pääosin henkilöitä, joiden opiskeluaikana EY-oikeutta ei ollut yliopistolla opetettu. Se tiedettiin, että jos asetus tai sitä alemmanasteinen säädös oli ristiriidassa lain kanssa, sellaista säädöstä ei voinut soveltaa. Lakeja yksinkertaisesti sovellettiin sellaisina kuin ne olivat. Tähän maailmaan tulivat uusina asioina perustamis- ja liittymissopimukset, neuvoston asetukset, direktiivit ja EY:n tuomioistuimen oikeuskäytäntö - välitön sovellettavuus, tulkintavaikutus, EY:n tuomioistuimen ratkaisujen vahva sitovuus ja ennakkoratkaisujen pyytäminen Luxemburgista.

Oikeusministeriö ryhtyi järjestämään koulutusta EY-oikeuden alalta vuonna 1993, jolloin ministeriö keräsi eri tuomioistuimista tuomareita, joita koulutettiin kouluttajiksi ja vastuuhenkilöiksi. Tuolloin ei varmaankaan ollut vielä huomattu yhteisön oikeuden suurta merkitystä juuri hallintotuomioistuimissa, koska niistä otettiin koulutettaviksi ainoastaan 4 henkilöä, yksi KHO:sta ja 3 alueellisista hallintotuomioistuimista. Vakuutus-oikeudesta ei kutsuttu ketään. Tämä koulutettavien ryhmä itseopiskeli, kuunteli luentoja, teki ryhmätöitä ja pääsi myös opintomatalle Luxemburgiin.

Koulutettujen voimin sanomaa levitettiin. Vuonna 1994 toteutettiin ETA-sopimukseen liittyvä koulutuskierron kaikille tuomioistuimille ja vuonna 1995 uusi kierros varsinaisen EY-oikeuden osalta. Koulutuksessa käytiin läpi yhteisöoikeuden ominaispiirteitä ja suhdetta kansalliseen oikeuteen, EY:n tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten oikeuskäytäntöä, EY-oikeudellisen tiedon saatavuutta ja hankkimista sekä ennakkoratkaisun pyytämistä EY:n tuomioistuimelta. Kuulemani mukaan tuolloin käydyissä keskusteluissa ei juurikaan uskottu, että sellainen tilanne voisi kenenkään omalle kohdalle sattua. Tällä tavoin oli lainkäyttöhenkilöstölle annettu pohja, jolle rakentaa lisää tietämystä omin toimin opiskellen sekä seuraamalla alan kirjoituksia ja oikeuskäytäntöä niin kotimaassa kuin EY:n tuomioistuimessa.

Tämän alun jälkeen EY-oikeuden kursseja, nytemmin laajentuneet EU-oikeuden kursseiksi, on lähes vuosittain järjestetty lainkäyttöhenkilöstölle. Alun jälkeen varsinaisille kursseille on vuosittain päässyt osallistumaan pääsääntöisesti vain muutama henkilö kustakin tuomioistuimesta. Näin myös Helsingin hallinto-oikeudesta, vaikka lainkäyttöhenkilöstön määrä on lähennellyt sataa. Tämän vuoksi Helsingin hallinto-oikeudessa järjestettiin viime vuonna EU-luentosarja, johon osallistui 40 henkilöä. Myös arvonalisäveroasioissa, joissa EY-oikeudella on erityisen merkittävä rooli, on sisäistä koulutusta jonkin verran järjestetty siten, että toimeenpanevana tahona on ollut arvonalisäveroja käsittelevän jaoston puheenjohtaja, mutta

koulutukseen ovat osallistuneet hallinto-oikeudessa veroasioiden kanssa tekemisissä oleva lainkäyttöhenkilöstö tarpeensa mukaan.

### **Vaikutuksia lainkäyttötyöhön**

Helsingin hallinto-oikeus on iso tuomioistuin paitsi väkirikkaan tuomiopiirinsä vuoksi myös siksi, että Helsinkiin on keskitetty koko valtakunnan alueelta asiaryhmiä, joista osa tuottaa paljon valituksia. Nämä asiaryhmät liittyvät lisäksi erityisen vahvasti EY-oikeuteen. Näitä ovat:

- tulliasiat, joissa on kyse Euroopan unionille kannettavista tulleista. Lainsäädäntö on lähes kokonaan suoraan sovellettavia EY:n asetuksia.
- valmisteverotus ja arvonlisäverotus, jotka ovat harmonisoituja aloja. Niissä kotimaisen lainsäädännön takana ovat direktiivit, jotka voivat tulla sovellettaviksi suoraan ja joilla joka tapauksessa on tulkintavaikutuksensa.
- autoverotus, joka periaatteessa on puhtaasti kansallista, mutta johon EY-oikeus on vaikuttanut poikkeuksellisen paljon.
- turvapaikka-asiat, joissa sovelletaan vastuunsiirtoasetusta, tunnetaan myös nimellä Dublin II ja joihin äskettäin on tullut myös direktiivitaso säännöksiä.

Yhteisöoikeudellisia kysymyksiä saattaa tulla vastaan monissa muissakin asioissa. Esimerkiksi käsiteltäessä elinkeinoasioihin luettavia valituksia Lääkelaitoksen, Elintarvikeviraston, Turvatekniikan keskuksen tai Vakuutusvalvontaviraston päätöksistä tulee hallinto-oikeudessa pohdittavaksi myös yhteisöoikeuden soveltaminen. Asia on tullut vastaan myös ajokorttiasioissa, autojen rekisteröintikatsastusta koskevissa asioissa, tuloverotuksen yhteydessä sekä maankäyttöä koskevia asioita ratkaistaessa; tyhjentävää luettelo ei ole olemassa.

Helsingin hallinto-oikeudessa lainkäyttöasioita käsitellään kuudella jaostolla, jotka kukin ovat jossain määrin erikoistuneet esimerkiksi siten, että yllämainituista keskitetyistä asioista arvonlisäverovalitukset käsitellään yhdellä jaostolla, tulli- ja valmisteverotusta koskevat asiat yhdellä, autoverotusta ja turvapaikkaa koskevat valitukset on niiden suuren määrän vuoksi jouduttu jakamaan kahdelle jaostolle. Elinkeinoasiat ja ympäristöasiat ovat omina ryhminään eri jaostoilla. Yhteisöoikeudellisia kysymyksiä esiintyy siten enemmän tai vähemmän kaikilla jaostoilla. Kullakin jaostolla työskentelee runsaat 20 henkilöä, joista 15 - 17 on tuomareita ja hallinto-oikeussihteereitä.

Yllä aiemmin jo mainituista asioista autoverovalituksilla on ollut erityisen suuri vaikutus Helsingin hallinto-oikeuteen. Mutta miten ne liittyvät EY-oikeuteen?!

Aloitin taas vähän kauempaa. Käytettyjen tuontiautojen verotuksen syrjivyysskysymys havaittiin esittelijän toimesta hallinto-oikeudessa viran puolesta jo keväällä 1996. Se oli esillä erään konkreettisen asian ratkaisussa joulukuussa 1996, silloin tosin vain äänestyslausunnossa ja esittelijän eriävässä mielipiteessä. Valituksen oli tehnyt yksityishenkilö, joka ei valituskirjelmässään muulla tavoin viitannut EU:hun kuin kirjoittamalla: "Ei siitä EU:stakaan mitään hyötyä ole ollut." Hänelle oli vuonna 1995 määrätty maksettavaksi noin 30 000 markkaa auto- ja arvonlisäveroa noin 10 000 markan arvoisesta Ruotsista tuodusta käytetystä autosta. Tämä ilmeinen epäsuhta pani esittelijän oma-aloitteisesti selvittämään, oliko verotuksessa jotain EY-oikeuden vastaista. Sama kysymys oli myöhemmin esillä ns. Siilinin asiassa, jossa valittaja itse vetosi EY-oikeuden vastaiseen syrjivyyteen.

Korkein hallinto-oikeus on tehnyt autoverotuksesta kaksi ennakkoratkaisupyyntöä, asioissa Siilin ja Lindfors. Molemmissa tapauksissa hallinto-oikeus oli katsonut voivansa ratkaista EY-oikeuteen liittyvät kysymykset pyytämättä ennakkoratkaisua. Ilahduttavaa on ollut se, että molemmissa tapauksissa EY:n tuomioistuin päätyi samalle kannalle kuin Helsingin hallinto-oikeus. Mutta vasta Siilin-tuomio ja sen saama julkisuus synnytti nykyisen autoveroruhkan, jolle ei toistaiseksi ole loppua näkyvissä.

Autoverovalitusten yhteydessä EY-oikeus on tullut esiin monella tavalla:

- perustamissopimuksen 90 artiklan syrjintäkielto. Artiklaa on sovellettu välittömästi ja se on syrjäyttänyt kansallisen normin. Tapaus Siilin koski käytettynä maahan tuotujen autojen verotusta. Aivan äskettäin Helsingin hallinto-oikeudessa on ratkaistu uusia autoja koskeva juttu, joka on tullut lokakuun lopulla vireille KHO:een.

- ETA-sopimuksen vastaava syrjintäkielto käytännössä Norjasta tuotujen käytettyjen autojen osalta. Tähän tosin liittyy autojen alkuperää koskevia lisävaatimuksia.

- kolmansista maista tuotujen käytettyjen autojen verotusta koskevissa valituksissa on vedottu EU:n ulkosopimukseen, esim. WTO-sopimukseen. Hallinto-oikeudessa on katsottu, ettei niiden syrjintäkieltolausekkeitä voida tulkita samalla tavalla kuin EU:n perustamissopimusta eikä niillä ole samanlaista kansallisen nimenomaisen normin sivuuttavaa vaikutusta kuin EU-oikeuden normeilla.

- muuttotavaradirektiivi on ollut esillä asiassa Lindfors ja lukuisissa muissa. Direktiiviä tulkittiin niin, ettei se koske Suomen autoveron kaltaista kansallista veroa. EY:n tuomioistuin kuitenkin edellytti, että kansallinen tuomioistuin huolehtii siitä, ettei verotus muodostu perustamissopimuksen 18 artiklan vastaiseksi. Sanottu artikla liittyy henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen.

- esillä on ollut myös kulkuneuvojen väliaikaista maahantuontia koskeva direktiivi, jonka on katsottu koskevan autoverotusta. Jo hallituksen esityksessä (HE 321/1994 vp) on viitattu ko. direktiiviin, joka on implementoitu autoverolakiin. Direktiiviä on käytännön ratkaisutilanteissa luettu autoverolain §§:ien rinnalla.

- perustamissopimuksen 39 artikla koskee työntekijöiden vapaata liikkuvuutta ja sitä on sovellettu työntekijän työsuhteautoa koskevassa asiassa. Tähän liittyvä autoverolain muutos on tulossa.

- arvonlisäverodirektiivin vaikutus autoverolle kannettavaan arvonlisäveroon. Tältäkin osin EY:n tuomioistuin päätyi asiassa Siilin samalle kannalle kuin Helsingin hallinto-oikeus. Edelleen ongelmana on tämän "arvonlisäveronimisen epäarvonlisäveron" vähentäminen tavallisessa arvonlisäverotuksessa. Tämä ongelma ei kuitenkaan ole tullut hallinto-oikeudessa eteen, koska kansallinen laki edelleen sallii vähentämisen eikä kansallista lakia voida sivuuttaa verovelvollisen vahingoksi direktiivin nojalla.

### **Ennakkoratkaisupyynnöt**

Ennakkoratkaisupyynnöt alueellisista hallinto-oikeuksista on tehty melko harvoin. Eräänä syynä voi olla, ettei hallinto-oikeuksia ole pidetty perustamissopimuksessa tarkoitettuina ylimpinä tuomioistuimina edes niissä jutuissa, joissa valittaminen KHO:een on luvanvaraista. Hallinto-oikeuksilla ei siis oman käsityksensä mukaan ole velvollisuutta pyytää ennakkoratkaisua, jolloin usein on päädytty ratkaisemaan jutut suoraan. Ennakkoratkaisua on pyydetty silloin, kun aidosti on ollut epätietoisuutta yhteisön oikeuden tulkinnasta. Valittajat vaativat melko usein, että asiassa on pyydettävä ennakkoratkaisua. Lukemattomissa päätöksissä on lausuttu, että ennakkoratkaisua ei ole tarpeen pyytää.

Helsingin hallinto-oikeuden ennakkoratkaisupyynnöt ovat koskeneet valituksia tullin tekemistä päätöksistä. Arvonlisäveroasioissa Helsingin hallinto-oikeudesta ei ole tehty yhtään ennakkoratkaisupyynnötä. Esimerkkinä tehdystä ennakkoratkaisupyynnöstä kerron lyhyesti Gavrielides-tapauksen, joka koski kreikkalaisten viinilehtivalmisteiden maahantuonti- ja myyntikieltoa

Suomessa. Siinä oltiin siis EU:n alkuperäisellä ydinalueella, tavaroiden vapaassa liikkuvuudessa. Tullilaboratorio löysi viininlehdistä torjunta-ainejäämiä. Jäämien sallitut enimmäismäärät ovat EY-direktiivien ja niiden perusteella annettujen kansallisten säännösten mukaan erilaisia eri tuoteryhmissä. Se, voitiinko, oikeastaan pitkö, tuotteet panna myyntikieltoon, riippui siitä, mihin tuoteryhmään viininlehdet oli luokiteltava. Kysymys oli myös ollut esillä Brysselissä eri maiden edustajien kokouksessa, jossa oli ilmennyt, että kannat erosivat. Ratkaisua ei siis voinut pitää euroopanlaajuisesti itsestään selvänä.

Tapaus on hyvä esimerkki hallinto-oikeudessa ratkaistavasta EY-oikeuteen liittyvästä asiasta. Se koskee detaljia yhdessä tuhansista EY-direktiiveistä. Sillä voi olla suurikin merkitys yrittäjän, tässä tapauksessa kreikkalaisten elintarvikkeiden maahantuojan, liiketoiminnalle, vaikka asia ei olekaan oikeustieteilijöiden näkökulmasta kiinnostava.

Tämä nimenomainen tapaus nimittäin on yliopistopiireistä (ainakin Tuomas Ojanen) tullessa kritiikissä mainittu esimerkkinä siitä, että jotkut hallinto-oikeuden ennakkoratkaisupyynnöt ovat koskeneet melko vähämerkityksellisiä asioita eivätkä ole olleet omiaan kehittämään EY-oikeutta. Alueellisilla hallinto-oikeuksilla on kuitenkin ratkaisupakko. Kaikki vireille tulevat asiat on ratkaistava. Ennakkoratkaisupyynnöt on osa konkreettisten juttujen ratkaisutoimintaa.

Yhteisöoikeus on siis hallinto-oikeuden lainkäyttötyössä sovellettavaa normistoa ja saattaa tulla kysymykseen lähes minkä hyvänsä asian yhteydessä. EY-normit ja niihin liittyvät EY:n tuomioistuimen päätökset on muistettava tarkistaa viran puolesta. Tämä lisää juttukohtaista työtuntimäärää ja pitäisi osata ottaa huomioon myös tavoiteasetannassa. Helsingin hallinto-oikeudessa tämä on onnistunut huonosti, kun vaikutus on oikeastaan ollut autoveromassan myötä vääränsuuntainen.

Lainkäyttöhenkilöstöltä edellytetään kansainvälistymisen myötä myös entistä parempaa kielitaitoa. Suomenkieliset käännökset EU:n teksteistä ovat joskus huonoja tai vähintäänkin outoja. Hallinto-oikeudessa on jouduttu selvittämään tekstien tarkoitusta tekemällä kielivertailuja ja lukemalla epäselväksi jääneitä tekstejä niillä kielillä mitä on ymmärretty.

Hallinto-oikeuden kirjasto ja informaation palvelut ovat mm. EY-oikeuden vuoksi tulleet entistä tärkeämmiksi lainkäyttöhenkilöstölle.

Työt myös kirjastossa ovat lisääntyneet, samoin rahanmeno. Kirjahankintoihin rahaa menee enemmän kuin aikaisemmin. Kun Suomen laki Talentumin

hauskan mainoslauseen mukaan ”nielaisi EU:n lain”, niin tuo hauskuus tulee kirjastolle kalliiksi.

Lainsäädäntö muuttuu jatkuvasti ja esim. lakikirjoja ja niiden kommentaareja pitää tilata yhä enenevässä määrin. Ne luetteloidaan kirjastotietokanta Justiinaan. Siinä ja artikkeliviitteiden luetteloinnissa on apuna hyvin toimiva tuomioistuinkirjastojen yhteistyö. Tiedottaminen säädösmuutoksista, ratkaisuisista jne. sekä aineiston kierrättäminen jaostoilla ovat lisääntyneet, mm. KHO:n viikkotiedote jaetaan sähköisesti lainkäyttöhenkilöstölle. EY-oikeuden tietokannat ovat osin yhdentymässä, Eurlex sisältää jo melko kattavasti EU:n lainsäädännön. Se on hyvä asia. Erilaisia sähköisiä tietokantoja on kuitenkin tullut lisää. Kilpailevia tietokantoja on Suomen lakia koskienkin jo kolme: Finlex, Edilex ja suomenlaki.com. EY-oikeus näkyy ja tuntuu myös kirjasto- ja informaatiotyössä.

### **Yhteenvetona kertaan vielä:**

Helsingin hallinto-oikeuteen keskitetyt paljon valituksia tuottavat asiaryhmät liittyvät myös erityisen vahvasti EY-oikeuteen. Uskallan arvioida, että jopa 40 % Helsingin hallinto-oikeudessa vireillä olevista asioista sisältää myös EY-oikeudellisia kysymyksiä. Tällä on tietenkin suurin vaikutus lainkäyttöhenkilöstön työhön. Sovellettavaa normistoa on paljon. Ranskan ja englannin sekä mielellään myös jonkin muun eurooppalaisen kielen hyvä taito helpottaa työtä. Hyvä tiedonhakutaito on tarpeellinen, vaikka informaation palvelut ovatkin käytettävissä. Erinäisten juttujen juttukohtainen työtuntimäärä on pidentynyt.

Lainkäyttöhenkilöstöä rekrytoitaessa on pidettävä huoli siitä, että taloon saadaan mahdollisimman kielitaitoisia juristeja ja mielellään sellaisia, joilla on joko teoreettista tietoa tai käytännön kokemusta myös EU:sta tai EY-oikeudesta.

EY-oikeus vaikuttaa koulutuksen suunnitteluun ja tarpeeseen sekä kirjaston hankintoihin ja osaltaan edellyttää riittäviä resursseja näihin.

EY-oikeuden ulospäinkin näkyvä vaikutus on Siilin-tuomion jälkeen syntynyt valtava autoverovalitusten ruuhka, mikä on ollut myös tiedotusvälineiden mielenkiinnon kohteena. Helsingin hallinto-oikeudessa ruuhka ennakoitiin jo syksyllä 2002 heti Siilin-tuomion jälkeen. Tämän perusteella KHO otti hallintolainkäytön kehittämistä koskeneeseen esitykseensä VN:lle 10.3.2003 esityksen välillistä verotusta koskevien valitusten mm. autoverovalitusten ohjaamisesta alueperiaatteen mukaisesti kaikkiin hallintotuomioistuimiin, mutta ei tehnyt esitystä erillisestä oikaisuvaatimusmenettelystä ennen

valituksen tekemistä. Esitys ei johtanut lainmuutokseen. Vasta nyt valtiovarainministeriön asettama työryhmä pohtii mahdollisia parannuksia nykyiseen lainsäädäntöön. Olisiko välilliseen verotukseen luotavissa hallinnon oikaisumenettely, joka olisi erotettu tuomioistuimessa käsiteltävästä valitusmenettelystä sekä olisiko perusteltua ohjata valitukset Helsingin hallinto-oikeuden sijasta asianomaisiin alueellisiin hallinto-oikeuksiin.

Tällä hetkellä ollaan tilanteessa, jossa Helsingin hallinto-oikeudessa vireillä olevista kaikkiaan noin 8 500 asiasta noin 3 000 koskee autoverotusta. Vertailun vuoksi mainittakoon, että maan toiseksi suurimmassa hallinto-oikeudessa on vireillä kaikkiaan noin 2 000 asiaa.

Näin ollen eikö olisi jo aika päästä siihen, että välillistäkin verotusta koskevien asioiden käsittelyssä noudatettaisiin eräänlaista subsidiariteettiperiaatetta: toimiva oikaisumenettely ja ensimmäisen asteen tuomioistuinkäsittely mahdollisimman lähelle valittajaa.