

**Ennakkoratkaisumenettelyä käsittelevä keskustelutilaisuus
jäsenvaltioiden perustuslakituomioistuinten ja korkeimpien
oikeusasteiden presidenteille 30.-31.3.2009 Luxemburg
Pekka Hallberg, Finland**

Miten yhteistyötä kansallisten tuomarien kanssa voitaisiin parantaa?

Lähtökohtia

Ennakkoratkaisupyyntömenettelyn tarkoitus on varmistaa Euroopan yhteisön oikeuden tulkinnan yhdenmukaisuus. Olennainen merkitys on EY:n tuomioistuimen ratkaisulla ja oikeustilaa kehittäväällä luonteella. Toisaalta EY:n tuomioistuin voi antaa ennakkoratkaisuja vain niistä kysymyksistä, joita kansallinen tuomioistuin sille esittää. Siten kansallisista tuomioistuimista riippuu, mistä asioista, minkälaisista kysymyksistä ja missä yhteydessä EY:n tuomioistuin tulkitsee EY:n oikeuden sisältöä. Tuomioistuinten vuoropuhelua koskeva aihe on siten aivan olennainen.

The preliminary ruling procedure (Article 234 of the EC Treaty) is based on a sophisticated division of competence. The Court of Justice of the European Communities has the final word in the abstract interpretation or validity of Community law. The national supreme court has the final word in the concrete application of Community law.

About 200 new references for a preliminary ruling are yearly made to the Court of Justice (from Finland 4 each year). However, Community law is applied every year in huge big number of cases by national courts. This issue has been discussed in the colloquium organised by the Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union. My presentation is based on these discussions and personal experiences. I continue in Finnish.

Ennakkoratkaisumenettelyä on usein kuvattu vuoropuheluksi. Suomesta on tehty runsaat 50 ennakkoratkaisupyyntöä. Tarkastelen vuoropuhelun kehittämistä Suomen korkeimman hallinto-oikeuden kannalta. Kansalliset tuomioistuimet voivat tehdä paljon menettelyn sujuvuuden turvaamiseksi. Tässä olennaisia kohteita:

1) Ensinnäkin on huolellisesti harkittava, mistä ennakkoratkaisupyyntö esitetään. EY:n tuomioistuimen ns. CILFIT päätös (1982) sisältää aikaisempaa täsmällisempiä kriteerejä, taustalla teorian ns. *acte clair* ja *acte déclairé* -tapauksista. Yhteisöoikeuden soveltamisessa täytyy olla niin selkeä lähtökohta, että millekään perustellulle epäilylle säännöksen soveltamisesta ei saisi jäädä tilaa.

Mainitussa Helsinki - konferenssissa voitiin yhteisesti todeta, että velvollisuudessa ennakkoratkaisun pyytämiseen on tietty harkintamarginaali, jota voidaan nimittää toiminnalliseksi joustavuudeksi (functional flexibility). On syytä korostaa menettelyn käytännöllisyydelle ja selkeydelle asetettavia vaatimuksia. On lukuisia joukko tapauksia, joissa ennakkoratkaisun pyytämistä on harkittu mutta jätetty tekemättä. Ylimpien tuomioistuinten internet-sivulla on tällaista aineistoa ja ohjeet menettelystä.

2) Korkeimman hallinto-oikeuden ennakkoratkaisupyyntöt ovat kohdistuneet monille aloille, sisämarkkinoiden perusvapauksiin, unionin kansalaisen oikeuksiin ja julkisen liikenteen palveluvelitteitä koskevaan asetukseen sekä lukuisiin direktiiveihin, kuten matkapakettia, julkisia hankintoja,

arvonlisäveroa, jätteitä, muuttotavaroiden verotusta koskeviin direktiiveihin. Eräissä pyynnöissä ovat olleet esillä myös yleiset oikeusperiaatteet, kuten hallintomenettely vientituen hakemisessa.

Asioiden moninaisuus korostaa tarvetta pyyntöjen kirjoittamisesta selkeästi ja lyhyesti. Korkeimman hallinto-oikeudet pyynnöt ovat olleet keskimäärin 16 sivua, lyhyin 10 sivua ja pisin 26 sivua. Viime aikoina on käytetty kappaleiden numerointia ja pyritty esittämään myös perustellut ehdotukset vastauksiksi ja yksilöity tarkoin kysymykset.

3) Ennakkoratkaisupyynnön rakenne on tärkeä asia. Vakiolomakkeiden käyttö ei olisi helppoa, mutta ei mahdotontakaan asioiden erilaisuus huomioon ottaen. Pyynnössä olisi kuitenkin tuotava aina selkeästi julki

- asian tosiseikat, kysymyksiin liittyvät oikeussäännöt ja tiivistelmä asian osapuolten kannanotoista;
- syy, miksi yhteisön oikeuden tietyt säännökset on valittu kysymyksen kohteeksi;
- näiden ja kansallisen lainsäädännön välinen yhteys; sekä
- mahdollisesti ehdotus kannanotoksi tulkintakysymykseen (EY:n tuomioistuimen muistio 2005).

Pyynnön konkretisoiminen myös kuvauksella esimerkiksi maan pinta-alatiedoista, palvelurakenteesta, ympäristöoloista on näyttänyt tärkeältä. Olosuhteet ovat erilaisia.

4) Tieto vireillä olevista ennakkoratkaisupyynnöistä kokonaisuudessaan olisi tärkeätä. Nykyisin EY:n tuomioistuimen www-sivuilla ovat vain kysymysosiot, jotka eivät anna riittävä pohjaa ennakkoratkaisupyynnön arviointiin. Olisi hyötyä päästä selaamaan koko aineistoa.

Joskus useampi tuomioistuin on tehnyt pyynnön samasta kysymyksestä. Silloin EY:n tuomioistuin voi yhdistää juttujen käsittelyn ainakin suullista käsittelyä varten. Näin tapahtui mm. Suomen ja Ruotsin korkeimpien hallinto-oikeuksien kysyessä mahdollisuutta peruuttaa lääkkeiden rinnakkaistuontilupa (Paranova, tuomiot 2003). Tietojenvaihdosta kysymysten muotoilussa kansallisten tuomioistuinten välillä oli hyötyä.

5) EY:n tuomioistuin voi työjärjestyksen 104 artiklan mukaan pyytää vireillä olevassa asiassa selvennystä kansalliselta tuomioistuimelta. Tätä mahdollisuutta ei juuri ole käytetty, vaikka se edistäisi juuri vuoropuhelua ja asioiden selvittämistä. Selvennyspyynnöille ei tulisi asettaa liian suuria kynnyksiä. Kansallisen tuomioistuimen intressi on saada vastaus haluttuun kysymykseen.

Menettelyssä olisi varmistettava, ettei tule riittämättömiä vastauksia tai että joudutaan esittämään uusia ennakkoratkaisupyynnöitä.

6) EY:n tuomioistuimen ohjeiden mukaisesti uusi ennakkoratkaisupyynnö on perusteltu, jos pyynnön esittäneellä tuomioistuimella on vaikeuksia ymmärtää tai soveltaa tuomiota. Perusteena voivat olla myös esille tulleet uudet näkökohdat.

Myös korkeimmassa hallinto-oikeudessa on eräissä tapauksissa pyynnön esittämisen jälkeen jouduttu esittämään täydentäviä kysymyksiä, kuten kaivostoiminnan tarvekiven louhinnan yhteydessä (C-114/01 ja C-9/00) sekä Bryssel II a-asetuksen soveltamisesta lapsen huostaanottoasiassa (C-435/06 ja C-523/07). Harvinaisempi on tilanne, jossa EY:n tuomioistuimen tuomio osoittautuu liian suppeaksi asian ratkaisemiseen muuttuneeseen tilanteeseen nähden.

Tällainen asetelma liittyy jätteenpolttodirektiivin tulkintaan. Lyhyesti: Erästä kaasutinlaitoksesta oli tarkoitettu johtaa jätteestä puhdistettua kaasua poltettavaksi voimalaitoksessa (tuomio 2008, C-317/07). Saadun ennakkoratkaisun jälkeen yhtiö muutti hakemusta luopuen kaasun puhdistamisesta.

Kun EY:n tuomioistuin ei ollut ottanut kantaa puhdistamattomaan kaasuun, korkein hallinto-oikeus on tältä osin juuri pyytänyt uudestaan ennakkoratkaisua. Edellytyksiä ottaa kansallisella tasolla tulkintaan liittyvää suurta riskiä puhdistamattomien kaasujen päästöihin ei voida ottaa.

7) Aloite ennakkoratkaisupyynnöön tulee asianosaisilta tai kansalliselta tuomioistuimelta. Asianosaisia kuullaan aikomuksesta esittää ennakkoratkaisupyynnö ja varataan tilaisuus lausua tarpeellisista kysymyksistä. Kuulemisen sisältö on jonkinverran vaihdellut. Joskus korkein hallinto-oikeus on lähettänyt asianosaisille jo luonnoksen pyynnöstä kysymyksineen (C-73/07 ja C-464/06). Tärkeätä on aktiivinen prosessinjohto ja vastuu kysymysten selkeästä muotoilusta.

Jos EY:n tuomioistuimelle tulee jäsenvaltioiden huomautusten jälkeen ennen suullista käsittelyä tarvetta selventäviin kysymyksiin, luontevaan yhteistoimintaa kuuluu kysymysten esittäminen ennakkoratkaisupyynnön tehneelle tuomioistuimelle. Näin prosessi pysyisi realistisella pohjalla.

8) Kansallisen tason koulutus on avainasemassa. Tähän olisi hyvä liittää parhaiden käytäntöjen (EY-oikeuden BAT-järjestelmä) välittäminen tuomioistuinten kesken. Viitataan tässä myös ylimpien hallintotuomioistuinten tietopankkeihin DEC.NAT ja JURIFAST, jotka helpottavat tutustumista EY:n tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten oikeuskäytäntöön.

9) Lopuksi haluan korostaa mutkattomien kontaktien merkitystä EY:n tuomioistuimen ja kansallisten tuomareiden välillä. Vuosittaiset tuomareiden tapaamiset täällä Luxemburgissa on ollut merkittävä asia.

Tänään järjestettävällä tilaisuudella on suuri merkitys. Uskon, että kansallisella tasolla on valmiuksia parantaa epävirallisia yhteyksiä ja lisätä vuorovaikutusta.

EY-oikeuden tulkinnan yhdenmukaisuus, menettelyn sujuvuuden edistäminen ja eurooppalaisten oikeusturvan kehittäminen ovat yhteinen intressi.