

30.12.2011

Dnro 251/4/09

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mirja Tamminen

EU:N TILATUKIJÄRJESTELMÄN KANSALLINEN TÄYTÄNTÖÖNPANO (seloste)

Asiassa oli kysymys toisaalta kansallisen viranomaisen velvollisuudesta ottaa huomioon EU-oikeuden etusija ja sen välittömät oikeusvaikutukset ja toisaalta perusoikeussuojan merkityksestä kansallisen tilatukijärjestelmän käyttöönotossa.

Tilatukijärjestelmästä säädettiin 29.9.2003 annetussa yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä sekä asetusten (ETY) N:o 2019/93, (EY) N:o 1452/2001, (EY) N:o 1453/2001, (EY) N:o 1454/2001, (EY) N:o 1868/94, (EY) N:o 1251/1999, (EY) N:o 1254/1999, (EY) N:o 1673/2000, (ETY) N:o 2358/71 ja (EY) N:o 2529/2001 muuttamisesta annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1782/2003 ja tämän asetuksen soveltamista ja täytäntöönpanoa koskevissa komission asetuksissa (EY) N:o 795/2004 ja (EY) N:o 796/2004. Siltä osin kuin neuvoston ja komission asetuksissa edellytettiin kansallista lainsäädäntöä, kansalliset säännökset sisältyvät Suomessa 1.8.2005 voimaan tulleeseen lakiin tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta.

Lain 20 §:ään lisättiin eduskuntakäsittelyn aikana perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella 3 momentti. Sen mukaan maatalousmaata ennen tämän lain voimaantuloa tehdyn maanvuokrasopimuksen perusteella hallinnassaan pitävälle viljelijälle tämän lain mukaan myönnetty muu kuin tilatukiasetuksen 60 artiklan mukaisen oikeuden sisältävä tukioikeus siirtyy vuokranantajalle vuokrakauden päättyessä, jollei vuokrasuhdetta jatketa taikka vuokralaisen ja vuokranantajan välillä ole muuta sovittu tai sovita eikä vuokranantaja itsestään riippumattomasta syystä saa tukioikeutta kansallisesta varannosta.

Suomessa perustuslakivaliokunnan erityistehtävänä on lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden valvonta. Perustuslakivaliokunta totesi, että ehdotetun EU:n järjestelmän tarkoituksena oli tukea viljelijää eli sitä, jonka hallussa pelto on. Tämä merkitsi tilatuen irrottamista maan omistusoikeudesta. Valiokunnan mukaan uudistus vaikutti voimassa oleviin vuokrasopimuksiin ja sitä kautta perustuslaissa turvattuun omaisuuden suojaan.

Perustuslakivaliokunnan mukaan EU-sääntely saattoi yksittäistapauksessa johtaa vuokranantajan oikeusaseman merkittäväankin heikentymiseen vuokrasopimusta tehtäessä vällinneisiin olosuhteisiin nähden. Sen vuoksi valiokunta piti valtiosääntöoikeudellisista syistä tärkeänä, että tilatukijärjestelmän toimeenpanosta johtuvat vaikutukset otetaan siirtymäjärjestelyissä huomioon edellä kerrotulla tavalla.

Euroopan yhteisöjen komissio katsoi, että lain 20 §:ään sisältyvä sääntely ei ollut yhteisöoikeuslainsäädännön mukainen. Komission mukaan yhteisön lainsäätäjän tarkoituksena oli ollut selvästi se, että tilatukijärjestelmän ensimmäisenä soveltamisvuonna tietyllä maa-alalla maataloustoimintaa harjoittavan aktiiviviljelijän, olipa tämä maanomistaja tai vuokraviljelijä, tuli olla tilatuki-

järjestelmän tuensaaja. Komission mukaan jäsenvaltio ei voinut päättää tukioikeuksien automaattisesta siirtymisestä vuokranantajalle.

Lain 20 §:n 3 momenttia muutettiin eduskunnan päätöksen mukaisesti niin, että 1.1.2009 lukien tilatukioikeus ei enää tilatukilain mukaan palaudu vuokranantajalle vuokrasuhteen päättyessä, mutta vuokrasopimuksen ehtoja voidaan sovitella siten kuin maanvuokralain 4 §:n 2 momentissa säädetään. Muutosehdotusta käsiteltäessä perustuslakivaliokunta totesi, että lain 20 §:n alkuperäinen 3 momentti oli säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella eikä valiokunnalla ollut syytä muuttaa sääntelystä aiemmin tekemäänsä valtiosääntöoikeudellista arviota siitä, että tilatukiasetuksen toimeenpanon tulee tapahtua perusoikeudet turvaavalla tavalla. Lain siirtymäjärjestelyä voitiin valiokunnan mielestä luonnehtia lailla luoduksi järjestelyksi, jonka taustalla olivat sääntelyn oikeasuhtaisuuteen liittyvät seikat. Valiokunnan mielestä perusteltujen odotusten suojaan ja oikeusvarmuuteen liittyvistä syistä oli varsin ongelmallista, jos tällainen järjestelmä purettaisiin tilanteessa, jossa säännöksiä oli saatujen tietojen mukaan jo sovellettu tuomioistuimessa.

Lain 20 §:n alkuperäistä 3 momenttia sovellettiin 1.8.2005—31.12.2008 päättyneisiin vuokrasopimuksiin. Maa- ja metsätalousministeriö suositteli lain 20 §:n soveltamisessa meneteltävän niin, että kunnan maaseutuelinkeinoviranomainen siirtää tukioikeuksia viljelijältä toiselle, jos osapuolet ovat siitä sopineet tai jos asiasta on toimitettu tuomioistuimen tai maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan lainvoimainen päätös. Kantelijat pitivät maa- ja metsätalousministeriön suositusta lainvastaisena.

Apulaisoikeusasiamies totesi, että EU-oikeuden toteuttaminen on keskeisesti jäsenvaltioiden viranomaisten vastuulla. Yhdenmukaisen ja tehokkaan toiminnan takaamiseksi jäsenvaltioita sitoo vilpittömän yhteistyön periaate ja lojaliteettivaatimus (SEU 4 (3) artikla). Kansallisten viranomaisten on käytettävä harkintavaltaansa tämän periaatteen mukaisesti. Viranomaisten on pidättäydyttävä toimenpiteistä, jotka olisivat ristiriidassa voimassa olevan EU-oikeuden kanssa, vaikeuttaisivat sen toteutumista tai johtaisivat sen epäyhdenmukaiseen soveltamiseen jäsenvaltioissa.

Viranomaisen harkintavaltaa unionin oikeutta toimeenpantaessa määrittää sekä EU-oikeus että kansallinen oikeus. Tämä merkitsee, että harkintavallan käytössä on valittava EU-oikeuden tehokasta toteutumista parhaiten edistävä tulkinta. EU-oikeudessa tai Suomen oikeudessa ei ole nimenomaisia säännöksiä siitä, että viranomaisella olisi tuomioistuimeen verrattava velvollisuus jättää soveltamatta EU-oikeuden kanssa ristiriitaiset kansallisen oikeuden säännökset. Koska yksilö voisi kuitenkin vedota EU-oikeuteen hakiessaan muutosta hallintoviranomaisen päätökseen, on perusteltua pitää lähtökohtana sitä, että myös viranomaisella on velvollisuus jättää soveltamatta EU-oikeuden kanssa selvästi ristiriitainen kansallinen normi.

Toisaalta yksittäistä EU-oikeuden säännöstä tai sen voimaansaattamiseksi annettua kansallisen oikeuden säännöstä ei saa tulkita perusoikeuksien vastaisella tavalla. Kaikkea EU-oikeutta on pyrittävä tulkitsemaan mahdollisimman pitkälle perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien mukaisesti. Erityisesti perusoikeuksien ja kansallisten perustuslakien vaatimusten huomioon ottaminen on johtanut siihen, että EU-oikeuden etusijaa ei ole aivan poikkeuksetta hyväksytty kaikissa jäsenvaltioiden tuomioistuimissa ja muissa lainkäyttöelimissä. Myös perustuslakivaliokunta on korostanut perusoikeussuojan merkitystä EU-säädösten kansallisessa toimeenpanossa. Perusoikeuksien vaatimusten huomioon ottaminen on saattanut merkitä poikkeamista EU-säädösten sanamuodoista.

Asiassa oli ennen kaikkea kysymys kansallisen viranomaisen velvollisuudesta ottaa huomioon EU-oikeuden etusija ja sen välittömät oikeusvaikutukset. EU-oikeuden näkökulmasta kansallisen ja EU-oikeuden ristiriitatilanteessa lainsäädännön soveltajalla on velvollisuus turvata unionin oikeuden tehokkuus ja tarvittaessa jättää viran puolesta soveltamatta kansallisen oikeuden normi tai osa siitä. Lain soveltajan tulisi aina arvioida, onko sovellettava kansallinen lainsäädäntö sopuosoitussa EU-oikeuden periaatteiden ja vakiintuneen oikeuskäytännön kanssa ja tulkinnanvaraisissa tilanteissa pyrkiä EU-oikeuden mukaiseen tulkintaan.

Apulaisoikeusasiamies totesi, että myös hallintoviranomaisella, kuten maa- ja metsätalousministeriöllä ja kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisella voidaan katsoa olevan velvollisuus jättää soveltamatta kansallisen oikeuden normi, joka on ristiriidassa EU-oikeuden kanssa. Viranomaisen harkintavallan kannalta ongelmallisia ovat sellaiset ratkaisutilanteet, joissa EU-oikeuden oikea tulkinta ei ole selvä ja yksiselitteinen. Viranomaisella ei ole toimivaltaa pyytää ennakkoratkaisua EU-oikeuden oikeasta tulkinnasta EU-tuomioistuimelta toisin kuin kansallisilla tuomioistuimilla.

Maa- ja metsätalousministeriön ohje ei sitonut kunnan maaseutuelinkeinoviranomaista eikä sillä ratkaistu asiaa, mutta sen tarkoituksena on ollut varmistaa lainsäädännön yhdenmukainen soveltaminen ja viljelijöiden yhtäläinen kohtelu. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan maa- ja metsätalousministeriö oli pyrkinyt mahdollisimman pitkälle EU-oikeuden mukaiseen menettelyyn, minkä vuoksi sen menettelyä ei voitu pitää virheellisenä.

Apulaisoikeusasiamies otti arvioinnissaan huomioon myös sen, että maa- ja metsätalousministeriön toimintaan oli saattanut vaikuttaa myös oletus siitä, että kansallinen tuomioistuin pyytäisi EU-tuomioistuimelta ennakkoratkaisua. AOA piti tällaista oletusta perusteltuna. EU-oikeuden tulkinta ei ollut selvä ja yksiselitteinen, mitä osoittaa muun ohella komission esittämät käsitykset siitä, ettei Suomen lainsäädäntö ollut EU-oikeuden mukainen sekä myöhemmin EU-tuomioistuimessa 3.11.2008 alkaen vireillä ollut Suomen lainsäädännön kaltaista kysymystä koskenut ennakkoratkaisupyyntö.

Suomen valtiosääntöjärjestelmässä on kuitenkin painotettu perustuslakivaliokunnan ensisijaisuutta lakien perustuslainmukaisuuden valvonnassa. Perustuslain 106 § ilmentää ajatusta perustuslakivaliokunnan kannan ensisijaisuudesta ja tuomioistuimen pidättyvyydestä. Tätä taustaa vasten on ymmärrettävää, että myös viranomaisten menettelyssä sekä muutoksenhaussa on tukeuduttu perustuslakivaliokunnan omaksumaan käsitykseen EU-oikeuden ja perusoikeuksien välisestä suhteesta, kun perustuslakivaliokunnassa oli nimenomaisesti otettu kantaa kysymykseen tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta annettua lakia ja sen muuttamisesta annettua lakia säädettäessä.

EU:n tuomioistuin on asiassa C-470/08 *Kornelis van Dijk vastaan Gemeente Kampen* 21.1.2010 vastannut samankaltaista tilannetta koskevaan ennakkoratkaisupyyntöön.