
Erkki J. Hollo (toim. / ed.)

Kansallinen oikeus ja liittovaltioistuva Eurooppa

National Law and Europeanisation

Toimituskunta / Editorial Board

Mika Hemmo

Erkki J. Hollo

Pia Letto-Vanamo

Tilausosoite / Publisher & orders

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300, f. (09) 604 668

sly@lakimies.org

www.lakimies.org

Kannen suunnittelu / Cover: Heikki Kalliomaa

Kannen kuva / Cover picture: Perry-Castañeda Library Map Collection,
University of Texas, Austin, Texas, USA.

© Suomalainen Lakimiesyhdistys, the authors and other copyright holders

ISSN-L 1458-0446

ISSN 1458-0446

ISBN 978-951-855-288-1

Gummerus Kirjapaino Oy, Vaajakoski 2009

Sisällys

Lukijalle / Preface	VII
<i>Erkki J. Hollo</i> : Opening Speech	IX
<i>R. C. Van Caenegem</i> : Historical Considerations on the Role of Judges in Europe and America	1
<i>Aulis Aarnio</i> : In the Footsteps of the New Rhetoric	15
<i>Maarit Jänterä-Jareborg</i> : Family Law in the European Judicial Space – Concerns Regarding Nation-State’s Autonomy and Legal Coherence ..	29
<i>Iain Cameron</i> : The Influence of European Human Rights Law on National Law	63
<i>John A. E. Vervaele</i> : Fundamental Rights in the European Space for Freedom, Security and Justice: The Prætorian <i>ne bis in idem</i> Principle of the Court of Justice	85

KULTTUURI, KIELI JA HISTORIA CULTURE, LANGUAGE AND HISTORY

<i>Heikki E. S. Mattila</i> : Oikeusviestinnän näkökulmia	114
<i>Antero Jyränki</i> : Oikeuden ja kielen suhde	122
<i>Ulla Tiilikä</i> : Oikeuskielen ja yleiskielen suhde: viisi näkökulmaa	130
<i>Virpi Harju</i> : Oikeuden sanaton kieli	146

EUROOPPALAISTUVA SIVIILIOIKEUS EUROPEANISATION OF CIVIL LAW

<i>Jarno Tepora</i> : Eurooppalaistuva siviilioikeus	160
<i>Juha Karhu</i> : Suomalaisen siviilioikeuden tila ja tulevaisuus – pohjoismainen tausta ja eurooppalaiset haasteet	164
<i>Jaana Norio-Timonen</i> : Tutkija eurooppalaisena lainsäätäjänä	176
<i>Eva Tammi-Salminen</i> : Eurooppalaistuvan esineoikeuden haasteet	188
<i>Jukka Mähönen</i> : Eurooppalainen yritys oikeus globalisaation puristuksessa	202

OIKEUSTURVA JA HALLINTO LEGAL PROTECTION AND ADMINISTRATION

<i>Pekka Vihervuori: Human Rights and the Procedural Autonomy of National Decision-Making: Starting Points for the Theme</i>	215
<i>Matti Pellonpää: Euroopan ihmisoikeussopimuksen hallintomenettelylle ja lainkäytölle asettamat vaatimukset ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa</i>	218
<i>Laura Ervo: Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja kansallinen päätösvalta</i>	238
<i>Eija Siitari-Vanne: Oikeudenmukainen oikeudenkäynti – tehokkuus hallinnon ja hallintolainkäytön välisenä työnjakona</i>	256
<i>Samuli Miettinen: European Criminal Law in National Courts: The Application of Limits to Direct and Indirect Effect</i>	270

YMPÄRISTÖ JA YHTEISKUNTA ENVIRONMENT AND SOCIETY

<i>Erkki J. Hollo: Man, Environment and Law – Thoughts of Balance and Communication</i>	287
<i>Thilo Marauhn: Environment and Society -aiheesta tulossa</i>	303
 Kirjoittajat – Authors	 319
Ohjelma – Programme	321

Matti Pellonpää

Euroopan ihmisoikeussopimuksen hallintomenettelylle ja lainkäytölle asettamat vaatimukset ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa

Johdanto

Suomi ratifioi Euroopan ihmisoikeussopimuksen (jäljempänä EIS tai ihmisoikeussopimus) vuonna 1990. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (jäljempänä EIT tai ihmisoikeustuomioistuin) oikeuskäytännön merkitys tunnustettiin jo tuolloin. Niinpä lainmuutosten ja varaumien tarvetta arvioitiin ei vain sopimustekstin vaan myös EIT:n sopimusmääräyksistä antamien tulkintojen valossa.¹ Sen jälkeen EIT on antanut paljon Suomea koskevia lainkäyttöön liittyviä ratkaisuja, samoin kuin muita maita koskevia ratkaisuja, joiden kautta EIS:n asettamat vaatimukset ovat täsmentyneet erityisesti lainkäytössä niin yleisten kuin hallintotuomioistuintenkin osalta.

Hallintomenettelylle ihmisoikeussopimuksella on ollut vähäisempi merkitys. Oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeva sopimuksen 6 artikla asettaa pääsääntöisesti vaatimuksia ainoastaan tuomioistuinmenettelylle.² Toisin kuin Suomen PL (21 §) ja EU:n perusoikeusasiakirja,³ ihmisoikeus-

¹ Ks. *Matti Pellonpää*: Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus Suomen näkökulmasta. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 21/1988, Helsinki 1989.

² Ihmisoikeussopimuksesta yleisesti ks. *Matti Pellonpää*: Euroopan ihmisoikeussopimus, 4. p., Talentum: Helsinki 2005 ja sama: Europeiska mänskorsrättskonventionen, Talentum: Helsingfors 2007. Mainittu 6 artikla turvaa oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin henkilön ”oikeuksista ja velvollisuuksista” tai ”rikossyytteestä” päätettäessä.

³ PL 21 §:stä ks. esim. *Pekka Hallberg*: Oikeusturva, teoksessa *Perusoikeudet* (WSLT, Oikeuden perusteokset), s. 651–666, Helsinki 1999. Perusoikeuskirjasta ks. esim. *Holger Rotkirch*: EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna – från politisk deklaration till rättsligt bindande normer och extern kontroll, teoksessa *Yksilön oikeusasema Euroopan unionissa*, Juhlajulkaisu Allan Rosas (toim. Kaila H., Pirjatanniemi E., ja Suksi M.), s. 7–19, Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi: Turku 2008.

sopimus ei turvaa oikeutta hyvään hallintoon omana ihmisoikeutenaan. Muilla artikloilla, kuten perhe-elämän suojaa koskevalla 8 artiklalla ja oikeusturvakeinoja yleisemmin koskevalla 13 artiklalla, on ollut tiettyä merkitystä myös esimerkiksi lastensuojeluun liittyvien, myös tuomioistuinvaihetta edeltävien menettelyjen osalta, mutta tätä voidaan kuitenkin pitää verraten rajallisena. Lisäksi on syytä mainita, että EIT:n oikeuskäytännöllä on ollut vaikutuksia myös eri hallinnon substanssialoilla perintöverotuksesta⁴ aina nimilainsäädännön soveltamiseen⁵ asti, mutta nämä jäävät tämän esityksen ulkopuolelle. Keskityn menettelyyn liittyviin kysymyksiin ja siltä osin erityisesti lainkäyttöön niin yleisissä kuin hallintotuomioistuimissa. Tarkastelen asiaa erityisesti siltä kannalta, missä määrin ihmisoikeussopimus ja EIT:n oikeuskäytäntö ovat kaventaneet kansallista prosessiautonomiamaa, mukaan luettuna lainsäätäjän harkintavalta prosessinormiston antamisessa. Pääpaino on ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa ja siitä johduissa velvoitteissa.

Alustavana huomiona voidaan todeta, että ihmisoikeussopimuksella ja EIT:n käytännöllä ei meillä ole ollut sellaista perustavaa laatua olevaa merkitystä kuten eräiden uusien demokratioiden kohdalla. Suomen sopimusjärjestelmään liittymisen jälkeen EIT:n toimivallan alaisuuteen on tullut useita postkommunistisia valtioita, joissa itse oikeusvaltion perusteissa on ollut huomattavia puutteita. Näiden parantamiseen EIT:n oikeuskäytäntö on osaltaan myötävaikuttanut ja samalla tasoitannut esimerkiksi Romanian ja Bulgarian tietä EU:n jäsenyyttä kohti.⁶

Meillä taas tällaiset perusteet olivat verraten hyvin olemassa mm. varsin kehittyneen, universaaleja prosessiperiaatteita noudattavan tuomioistuinlaitoksen kautta. Ylimmät tuomioistuimet perustettiin molemmat 90 vuotta sitten eli vuonna 1918 pian itsenäistymisen jälkeen.⁷ Tuolloin ei puhuttu

⁴ *Jokela v. Suomi*, tuomio 21.5.2002, Reports 2002-IV

⁵ *Johansson v. Suomi* (6.9.2007, Reports 2007-). Myös aineellinen lastensuojelulainsäädäntö voidaan mainita esimerkkinä oikeudenalasta, joka on ollut esillä EIT:n ratkaisuihin. Ks. esim. *K. ja T. v. Suomi* (12.7.2001, Reports 2001-VII). Ks. myös *Satu Heikkilä*: Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden valvonta, *Lakimies* 2007, s. 63–83, s. 73.

⁶ Ks. esim. *Matti Pellonpää*: Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja Euroopan unioni, *Lakimies* 2005, s. 1229–1250, s. 1230.

⁷ Tuon jälkeen erityisesti hallintolainkäytössä tapahtuneesta kehityksestä ks. *Matti Pellonpää*: Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hallintolainkäyttö – kehityslinjoja, teoksessa *Korkein hallinto-oikeus 90 vuotta* (toim. Aalto, E., Vihervuori, P., Jääskinen N. ja Arolainen, T.), s. 625–643, *Korkein hallinto-oikeus*: Helsinki 2008.

”oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä”, mutta voidaan sanoa, että ylimpien tuomioistuinten perustaminen oli tärkeä askel luotaessa perusedellytyksiä myös myöhemmissä kansainvälisissä ihmisoikeusasiakirjoissa määritellyn oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiselle. Onhan Euroopan ihmisoikeussopimuksenkin mukaan oikeudenmukainen oikeudenkäynti mahdollista vain lailla perustetussa ja riippumattomassa tuomioistuimessa.

Sen sijaan mitään ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa tai vuoden 2000 perustuslain 21 §:ää muistuttavaa säännöstä ei pian ylimpien tuomioistuinten perustamisen jälkeen annettuun hallitusmuotoon sisältynyt. Ainoa tähän viittaava elementti oli nähtävissä HM 13 §:ssä, jonka taustaoletuksena voidaan pitää asianmukaisen ja puolueettoman lainkäytön olemassaoloa.⁸

Järjestelmän peruspiirteet säilyivät sellaisinaan useita vuosikymmeniä. Muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen (ja YK:n KP-sopimuksen) tärkeänä esikuvana toimineessa YK:n yleismaailmallisessa ihmisoi-
keuksien julistuksessa (1948) oli kylläkin varsin paljon ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa muistuttava määräys,⁹ mutta sen ei sellaisenaan voi katsoa juurikaan vaikuttaneen sen enempää yleisen lainkäytön kuin hallintolainkäytönkään kehittymiseen. Niinpä tässä kehityksessä hallintolainkäytön alalla sinänsä erittäin tärkeän merkipaalun, hallintovalituslain (L muutoksenhausta hallintoasioissa 154/1950), säätämisessä ei orastavalla kansainvälisellä ihmisoikeusajattelulla voi katsoa olleen merkitystä.¹⁰ Jälkikäteen tosin voidaan sanoa, että yleisen valitusoikeuden periaatteesta lähtevä hallintovalituslaki vahvisti etukäteen ”oikeuden saatavuutta” ja sitä kautta

⁸ ”Älköön Suomen kansalaista tuomittako muussa oikeudessa kuin siinä, jonka alainen hän on.” Hallitusmuodon perusoikeusjärjestelmän yleisen hengen mukaisesti säännöksen voidaan katsoa suuntautuneen ennen muuta lainsäätäjään muistuttaen tätä velvollisuudesta turvata perusoikeus ”lain mukaan”. Ks. *Leena Halila*: Hallintolainkäyttömenettelyn oikeus-
turvatakeista, s. 33, Suomalainen Lakimiesyhdistys: Helsinki 2000.

⁹ Ihmisoikeuksien yleismaailmalliseen julistukseen (10.12.1948) sisältyy seuraava 10 artikla: ”Jokaisella henkilöllä on oikeus täysin tasa-arvoisesti siihen, että hänen asiansa tutkitaan oikeudenmukaisesti ja julkisesti riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa ratkaistaessa hänen oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan tai häntä vastaan ajetun rikossyytteen perusteltuisuutta.”

¹⁰ Sen enempää asiaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 40/1949 vp.) kuin lakivaliokunnan mietinnössä (N:o 23/1949 vp.) tai laki- ja talousvaliokunnan lausunnossa (N:o 15/1949 vp.) ei ole mitään asiaan viittaavaa. Myös vertailevat näkökohdat rajoittuivat lähinnä esityksessä (s. 2) olevaan toteamukseen, jonka mukaan jo ennen uutta lakia ”Suomessa on laajemmin kuin monessa muussa maassa jokainen, jonka oikeutta tai etua hallintopäätös koskee, oikeutettu hakemaan siihen muutosta ylemmältä viranomaiselta, viimeksi yleensä korkeimmalta hallinto-oikeudelta ja eräissä asioissa valtioneuvostolta”.

valmiuksia kohdata Euroopan ihmisoikeussopimuksen myöhemmin asettamat haasteet paremmin kuin oli laita esimerkiksi Ruotsissa. Tällaisen valitusoikeuden puuttuminen naapurimaassamme erinäisten hallintopäätösten osalta johti 1980-luvulla useisiin ihmisoikeustuomioistuimen langettaviin tuomioihin ja nämä puolestaan erityisen *rättsprövning*-oikeussuojakeinon luomiseen.¹¹ Tämä naapurimaassamme joillekin yllätyksenä tullut kehitys liittyy siihen, että EIT:n ”autonomisessa” tulkinnassa 6 artiklan soveltamisalaan eli oikeuksista ja velvollisuuksista (”civil rights and obligations” – ”droits et obligations de caractère civil”) ja rikossyytteistä päättämiseen kuuluvat monet eräissä järjestelmissä hallinto-oikeudellisiksi katsotut asiat.¹² Sopimusmääräyksen soveltamisalan rajat eivät vieläkaan ole lopulliset, vaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö antanee lisävalaistusta niin ”civil rights and obligations”-kategorian kuin 6 artiklan soveltamisalaan niin ikään kuuluvan ”rikossyytteen” (criminal charge) käsitteen osalta.¹³

Vaikka Euroopan ihmisoikeussopimuksen ratifioinnin tiellä ei nähtykään sen tyyppisiä perustavaa laatua olevia ongelmia oikeuden saatavuudessa, jotka olivat johtaneet useisiin Ruotsia koskeviin langettaviin tuomioihin 1980-luvulla,¹⁴ ei sopimukseen liittyminen ollut aivan mutkatonta. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö oli tehnyt selväksi, että itse tuomioistuimissa harjoitettu menettely ei kaikilta osin riittänyt turvaamaan sopimuksen 6 artiklan asettamien vaatimusten täyttymistä. Tämä koski erityisesti suullisia käsittelyjä.

¹¹ *Lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut* (SFS 1988:205) säädettiin alun perin olemaan voimassa vuoden 1991 loppuun asti, minkä jälkeen sen voimassaoloa on jatkettu. Vuonna 2006 tuli voimaan pysyvä *rättsprövning*-laki (SFR 2006:304). Mainituista tuomioista tunnetuin annettiin tapauksessa *Sporrong ja Lönnroth v. Ruotsi* (23.9.1982, A 52). Se oli myös ylipäätään ensimmäinen Pohjoismaata vastaan annettu EIT:n tuomio, jossa vahvistettiin sopimusta loukatun.

¹² Tältä osin tapahtuneesta kehityksestä ks. *Pellonpää* 2007 s. 376–385.

¹³ Voidaan mainita, että EIT:n suuri jaosto on antanut parin viime vuoden aikana kaksi tärkeää Suomea koskevaa ratkaisua, joissa on ollut kysymys 6 artiklan soveltamisalasta. Tapauksessa *Jussila v. Suomi* (23.11. 2006, Reports 2006-XIV) katsottiin, että sopimusmääräyksen ”rikoshaara” soveltuu veronkorotusta koskevista asioista sanktion suuruudesta riippumatta. Tapaus *Vilho Eskelinen ym. v. Suomi*, (19.4.2007, Reports 2007-) merkitsi 6 artiklan soveltamisalan laajentamista virkamiesoikeudellisissa asioissa. Kummassakaan asiassa ei ollut kysymys tuomioistuimeen pääsystä (joka oli Suomessa turvattu) vaan suullisesta käsittelystä ja tapauksessa *Eskelinen* myös prosessin pituudesta.

¹⁴ Kuitenkin erinäiset yksittäiset valituskiellot saattoivat olla ongelmallisia.

Suullinen käsittely

Vuonna 1990 olivat suulliset käsittelyt harvinaisia niin korkeimmassa hallinto-oikeudessa kuin muussakin hallintolainkäytössä, samoin kuin yleisten tuomioistuinten muutoksenhakuasteissa. Tämä asiantila oli ongelmallinen ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa, jossa korostui suullisen käsittelyn tärkeys yhtenä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatekijänä. Mm. eräät ruotsalaista hovioikeusmenettelyä koskeneet ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut paljastivat, että ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan hyväksyminen sellaisenaan johtaisi ongelmiin Strasbourgissa.¹⁵ Sopimusta ratifioitaessa päädyttiinkin tekemään suullisten käsittelyjen osalta varauma. Se koski muun ohessa

”Käsittelyä hovioikeuksissa, korkeimmassa oikeudessa... oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 7 ja 8 §:n ja 30 luvun 20 §:n mukaisesti...”

Käsittelyä läänioikeuksissa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa läänioikeuslain 16 §:n ja korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 15 §:n mukaisesti; käsittelyä, jossa vakuutus oikeus on viimeinen muutoksenhakuaste, vakuutuslain 9 §:n mukaisesti; käsittelyä tarkastuslautakunnassa tarkastuslautakunnasta annetun lain 8 §:n mukaisesti.”

Väliaikaiseksi tarkoitetun varauksen alaa supistettiin 1990-luvulla sitä mukaa kuin toteutetut prosessiuudistukset tehostivat suullisen käsittelyn osuutta eri tuomioistuimissa. Yleisten tuomioistuinten kohdalla tällainen tärkeä uudistus oli hovioikeusuudistus. Se voidaan nähdä osana laajempaa reformia, jossa prosessijärjestelmässä siirryttiin kohti keskitettyä suullista oikeudenkäyntiä. Ihmisoikeussopimuksen ratifiointi ei yksinään aiheuttanut suullisten käsittelyjen lisääntymistä, mutta epäilemättä nopeutti uudistuksia ja vaikutti niiden sisältöön.¹⁶

Hallintotuomioistuinten osalta tärkein varaukseen liittyvä uudistus oli joulukuun alussa voimaan tullut hallintolainkäyttölaki (586/1996),¹⁷ jonka

¹⁵ Ks. Pellonpää 2005 (ed. alaviite 2) s. 402–404.

¹⁶ Hovioikeusuudistuksesta ja sitä seuranneista hovioikeusmenettelyä koskevista uudistushankkeista ks. esim. Jatkokäsittelylupa hovioikeudessa (Komiteanmietintö 2008:3), s. 100–108.

¹⁷ Ei-kotoperäisien oikeuslähteiden osalta muuttunutta suhtautumista kuvaa hallintolainkäyttölain ja hallintovalituslain esitöiden keskinäinen vertailu. Kun vuonna 1950 tyydyttiin suurin piirtein yhteen ylimalkaiseen virkkeeseen (ed. alaviite 10), sisältää hallintolainkäyttölakia koskeva HE 217/1995 vp. yleisperusteluissaan laajan kansainvälistä kehitystä ja

ynksi tavoite oli tehdä mahdolliseksi varauman poistaminen hallintotuomioistuinten osalta.¹⁸ Vastaavia muutoksia tehtiin muussakin lainsäädännössä.¹⁹

Tältä osin on tavoitteissa onnistuttu varsin hyvin, mikäli mittapuuksi otetaan EIT:n antamien langettavien tuomioiden määrä. Yleisten tuomioistuinten osalta on kylläkin sattunut, että suullisen käsittelyn pitämättä jättäminen on omalta osaltaan myötävaikuttanut siihen, että ihmisoikeussopimusta on katsottu loukatun, mutta 6 artiklan loukkauksia pelkästään sillä perusteella, että esim. hovioikeudessa ei ole pidetty suullista käsittelyä, ei ole sanottavasti vahvistettu. Tärkeänä poikkeuksena voidaan mainita tapaus *Mutttilainen v. Suomi* vuodelta 2007 (22.5.2007), jossa 6 artiklaa katsottiin rikotun, kun hovioikeus ei ollut järjestänyt suullista käsittelyä todistajien kuulemiseksi.

Yleisesti ottaen ei suullinen käsittely kuitenkaan ole tuottanut merkittäviä ongelmia ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta. Tavallaan meillä on menty jopa EIS:n sisältämiä vähimmäisvaatimuksia pitemmälle sikäli, että viimeksi mainitut eivät välttämättä edellyttäisi sen tyyppistä suullista pääkäsittelyä, jollaisia hovioikeuksissa OK 26:14 §:n nojalla pidetään riitaasiassa asianosaisen tai rikosasiassa asianomistajan tai vastaajan niin vaatiessa. EIS kylläkin edellyttää hovioikeusmenettelyssä suullista käsittelyä

ulkomaiden lainsäädäntöä koskevan jakson (2.2.), jossa selostetaan Ruotsin, Saksan ja Ranskan oikeutta, analysoidaan Euroopan ihmisoikeussopimuksesta aiheutuvia vaatimuksia sekä luodaan katsaus EU:n oikeuteen. Lisäksi esim. seuraavassa alaviitteessä mainitun 38 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan ihmisoikeussopimukseen ja ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön.

¹⁸ Suullista käsittelyä koskevat säännökset sisältyvät hallintolainkäyttölain 37 ja 38 §:ään. Viimeksi mainitun sisältämän pääsäännön mukaan hallinto-oikeuden ”on toimitettava suullinen käsittely, jos yksityinen asianosainen pyytää sitä. Sama koskee korkeinta hallinto-oikeutta sen käsitellessä valitusta hallintoviranomaisen päätöksestä”. Asianosaisen pyyntö voidaan kuitenkin evätä, ”jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos suullinen käsittely on asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeeton”. Lain 37 § koskee harkinnanvaraista suullista käsittelyä. Ennen hallintolainkäyttölakia yleistä oikeutta suulliseen käsittelyyn ei ollut. Esim. lääninoikeuslain (1021/1974) 16 §:n 1 momentin mukaan ”Lääninoikeus voi asian selvittämistä varten toimittaa suullisen käsittelyn”. Hallintolainkäyttölain suullista käsittelyä koskevista säännöksistä ks. *Pekka Hallberg – P. Ignatius – H. Kanninen*: Hallintolainkäyttölaki, s. 265–278, Lakimiesliiton kustannus: Helsinki 1997.

¹⁹ Vakuutus-oikeuslaissa on siltä osin kuin se koskee oikeutta suulliseen käsittelyyn hallintolainkäyttölain 38 §:ään viittaava säännös, 16 §:n 2 momentti (”Mitä hallintolainkäyttölain 38 §:ssä säädetään suullisen käsittelyn toimittamisesta yksityisen asianosaisen pyynnöstä hallinto-oikeudessa, koskee suullisen käsittelyn toimittamista vakuutus-oikeudessa”).

laajemmin kuin meillä oli tavanomaista vanhan prosessijärjestelmän aikana, mutta ei välttämättä sen tyyppistä pääkäsittelyä ja niin laajaa todistajien uudelleen kuulemistakin kuin nykyinen lainsäädäntömme vaatii. Kansallinen prosessiautonomia on tässä suhteessa itse asiassa laajempi kuin joskus ehkä on ajateltu. Tapauksessa *Mutttilainen* tuomio itse asiassa perustui pitkälti siihen, että suullinen käsittely jätettiin pitämättä, vaikka OK 26:15 § edellytti poikkeuksetta todistajien uudelleen kuulemistakin tilanteessa, jossa hovioikeus arvioi alioikeudessa vastaanotetun todistelun uskottavuutta.²⁰ Näin tiukkaa velvollisuutta todistajien uudelleen kuulemiseen ei ihmisoikeussopimus olisi lainsäädännöltä vaatinut. Ylipäättänsä EIT on aina korostanut sitä, että valtiolla on varsin laaja vapaus määritellä prosessin yksityiskohdista, kunhan tietyt minimivaatimukset täyttyvät ja kunhan prosessi kokonaisuutena arvioiden on oikeudenmukainen. Suullinen käsittely on selvä lähtökohta, mutta minkä tyyppinen se on, kuuluu tähän valtion harkintamarginaaliin. Osittain kysymys on ehkä siitä, että hovioikeusuudistuksen yhteydessä EIT:n oikeuskäytäntöä on haluttu tulkita laajentavasti tukemaan päämääriä, joita muistakin lähtökohdista pidettiin tavoittelemisen arvoisina. Näin ollen ihmisoikeussopimus ei pelkästään rajoita kansallista prosessiautonomiata, vaan sopimusta voidaan käyttää myös oikeuspoliittisena argumenttina sopimuksen salliman autonomian puitteissa toimittaessa.

Hovioikeusmenettelyä ollaan parhaillaan uudistamassa.²¹ Tässä yhteydessä esitetään siirtymistä muutoksenhakulupajärjestelmään (”jatkokäsittelylupa”) sekä pääkäsittelyä koskevien säännösten tarkistamista sen suuntaisesti, että vaatimus pääkäsittelyn järjestämiseen ei olisi niin ehdoton kuin tällä hetkellä. EIS:n ei voi katsoa olevan esteenä ehdotetuille uudistuksille.

Hallintolainkäytössä tilanne suullisen käsittelyn osalta on toisenlainen kuin esim. hovioikeusprosessissa sikäli, että suullinen käsittely vain täydentää pääasiassa kirjallista menettelyä. Näin ollen hallintoprosessin osalta ei voida puhua ”pääkäsittelystä”. Myös hallintolainkäyttölain ja vastaavan lainsäädännön soveltamisella on silläkin verraten hyvin pystytty turvaamaan ihmisoikeussopimuksen asettamien vaatimusten täyttyminen, jos mitapauksi jälleen otetaan se, miten EIT on asiaan sen eteen tullessa tapauksissa suhtautunut. Niinpä suullisen käsittelyn puuttumisen vuoksi ei ihmisoikeustuomioistuimien varauman poistamisen jälkeen ollut kesään 2008 men-

²⁰ Ks. komiteamietintö 2008:3 (ed. alaviite 16), s. 33–34.

²¹ Em. komiteamietintö 2008:3.

nessä – yhtä siirtymäkauden asiaksi luonnehdittavissa olevaa tapausta luukuun ottamatta – todennut 6 artiklan loukkauksia.²² Sen sijaan ihmisoikeustuomioistuimen käytännöstä oli osoitettavissa useampiakin ratkaisuja, joissa suullisen käsittelyn pitämättä jättäminen on todettu sopimuksen mukaiseksi erityisesti ottaen huomioon ne perustelut, jotka suomalaiset hallintotuomioistuimet ovat tällaisille prosessiratkaisuille esittäneet.²³

Tämä verraten hyvä saldo ei kuitenkaan johdu vain perusteluista eikä edes siitä, että suulliset käsittelyt ovat hallintoprosessissakin yleistyneet esim. lastensuojelu- ja veronkorotusasioissa. Osaselityksenä on myös se, että ihmisoikeustuomioistuimen alun perin varsin kategorinen linja on tältä osin muuttunut joustavammaksi. Näyttää siltä, että samalla kun 6 artiklan soveltamisala on tulkinnallisesti laajentunut koskemaan esim. tuhansia sosiaaliasioita, on hyväksytty se, että suullisen käsittelyn pitäminen ei ole itseisarvo, vaan kansallisella tuomioistuimella tulee olla mahdollisuus suhteuttaa se erityisesti vaatimukseen oikeudenkäynnin kohtuullisesta ajasta. Näin ollen EIT:n ja kansallisen tason välinen vaikutus ei ole yhdensuuntaista, vaan voidaan puhua vuorovaikutuksesta.

Yksi tapauksista, joissa suullisen käsittelyn puuttumista ei pidetty EIS:n vastaisena, oli ihmisoikeustuomioistuimen suuren jaoston ratkaisu tapauksessa *Jussila v. Suomi* (23.11.2006). Sen yleinen – ja yleiseurooppalainen – merkitys on ennen muuta siinä, että tuomiolla vahvistettiin 6 artiklan ”rikkoshaaran” soveltuvan myös veronkorotusta koskeviin menettelyihin seuraamuksen mahdollisesta rahallisesta vähäisyydestä huolimatta. Ihmisoikeustuomioistuin esitti tuomiossaan kuitenkin merkittäviä näkökohtia myös suullisen käsittelyn osalta, vaikka se ei katsonutkaan suullisen käsittelyn puuttumisen loukanneen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia tuossa tapauksessa. Tämäkin tapaus osoittaa, että valtiosisäisillä tuomiois-

²² Loukkaus vahvistettiin tapauksessa *L. v. Suomi* (27.4.2000), jossa lääninoikeus oli tehnyt useita huostaanottoon ja tapaamiskieltoihin liittyviä ratkaisuja pitämättä kertaakaan suullista käsittelyä. Nyt kysymyksessä olevilta osin 1.12.1996 lähtien poistetun varauksen vuoksi ihmisoikeustuomioistuin oli toimivaltainen ainoastaan yhden 17.3.1997 annettuun päätöksen päätyneen menettelyn osalta, mutta se saattoi kiinnittää huomiota aikaisempiin vaiheisiin taustatietona toimivaltaansa kuuluvaa asiaa ratkaistessaan. Ottaen huomioon sen, että suullista käsittelyä ei ollut aikaisemminkaan tämän lastensuojeluasian missään vaiheessa pidetty, ihmisoikeustuomioistuin katsoi lääninoikeuden ratkaisun olla pitämättä vastoin valittajan pyyntöä tällaista käsittelyä 17.3.1997 päätyneessä menettelyssä ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vastaiseksi. Ks. kohdat 127–133.

²³ Ks. esim. *Pellonpää* 2007 s. 404–405 ja siellä mainitut tapaukset.

tuimilla säilyy myös suullisten käsittelyjen osalta tietty prosessiautonomia, mutta että sen käyttäminen edellyttää valtiosisäisiltä tuomioistuimilta mm. selkeitä ja uskottavia perusteluja, mikäli tätä autonomiaa käytetään suullista käsittelyä koskevan pyynnön epäämiseen. Korkein hallinto-oikeus antoi vuonna 2007 kaksi ohjaavaksi tarkoitettua vuosikirjaratkaisua, joissa ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö ja sen sisältämät parametrit on ikään kuin pyritty kääntämään hallintolainkäyttölain kielelle kotimaista lainsoveltajaa varten.²⁴

Kesällä 2008 ihmisoikeustuomioistuin antoi kaksi tuomiota, joissa suullisen käsittelyn puuttuminen veronkorotusta koskevasta hallintoprosessista katsottiin 6 artiklaa loukkaavaksi. Ratkaisujen, jotka koskivat valtiosisäisellä tasolla vuosina 2001 ja 2002 päättyneitä prosesseja, ei voida katsoa olevan ainakaan periaatteellisessa ristiriidassa korkeimman hallinto-oikeuden vuoden 2007 vuosikirjaratkaisuihin tehtyjen linjausten kanssa.²⁵

Muista oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksista

Vaikka varauma tehtiinkin vain suullisten käsittelyjen osalta, oli selvää, että ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot saattaisivat paljastaa käytännöissä myös muita puutteita. Ottaen huomioon sen keskeisen aseman, joka kuulemisperiaatteella on prosessijärjestelmässämme, saattoi joillekin tulla yllätyksenä, että tältä osin on vahvistettu useita loukkauksia. Selityksenä on ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä omaksuttu tiukka kuulemisperiaate; lähtökohtana on, että asianosaisten tulee itse saada päättää, onko hänellä tarvetta vastata johonkin esitettyyn lausumaan tai asiakirjaan. Erityisesti suomalaisessa hallintolainkäytössä taas on oltu taipuvaisia katsomaan, että tuomioistuimen aineelliseen prosessinjohtoon kuuluu siitä päättäminen, että merkityksettömästä asiakirjasta tai lausumasta ei välttämättä ole kuultava asianosaista. EIT:n ajattelussa näkyy yksilön oikeuksia painottava lähtökohta, kun meillä taas perinteisesti prosessi on ehkä enemmän nähty hallinnon valvontana, jonka heijastusvaikutuksista yksilö hyötyy. Oli miten oli, heti ensimmäinen asiaa koskeva langettava tuomio johti vakuu-

²⁴ Tapaukset KHO 2007:67 ja KHO 2007:68. Näistä ks. esim. *Matti Pellonpää – V. Heikkilä: Veronkorotus ja suullinen käsittely hallintolainkäytössä*, Verotus 1/2008, s. 17–25.

²⁵ Viitattut tapaukset ovat *Kallio v. Suomi* ja *Hannu Lehtinen v. Suomi* (molemmat 22.7.2008).

tusoikeuden työjärjestyksen muutokseen, jolla kuulemisperiaatetta tehostettiin.²⁶

Sitä, että muutokset perinteisissä ajattelutavoissa eivät tapahdu käden käänteessä, osoittaa tuore korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntö. Kahdessa vuonna 2008 antamassaan vuosikirjaratkaisussa ylin hallintotuomioistuin nimittäin purki EIT:n oikeuskäytäntöön viitaten vakuutusoikeuden päätöksen kuulemisvirheen takia ja palautti asian vakuutusoikeuteen uudelleen käsiteltäväksi.²⁷

Myös yleisiä tuomioistuimia koskevan prosessin osalta on kuulemisperiaatetta vahvistettu loukatun. Näin oli tapauksessa *Kuopila v. Suomi* (27.4.2000), jossa syytettyä ei kuultu syyttäjän hovioikeudelle jättämän lisätutkintapöytäkirjan johdosta. Eräissä rikosasioissa on 6 artiklan 1 ja 3 kpl:een loukkauksia vahvistettu sillä perusteella, että langettava tuomio on perustunut sellaisten henkilöiden lausumiin, joita ei ole kuultu pääkäsittelyssä. Näistä voidaan mainita tapaus *Mild ja Virtanen v. Suomi* (26.7.2005), joka kansallisella tasolla johti tuomion poistamiseen tuomiovirhekantelun johdosta.²⁸ Viime vuodelta taas on useampikin tuomio, joka liittyy lasten seksuaalista hyväksikäyttöä koskeneisiin prosesseihin. Näitä ovat tapaukset *W. v. Suomi* (24.4.2007), *A.H.V. v. Suomi* (10.5.2007) ja *F. ja M. v. Suomi* (17.7.2007). Todettakoon selvyiden vuoksi, että EIT:n oikeuskäytännössä ei vaadita, että syytetyllä olisi oikeus pääkäsittelyssä kuulustella väitetyt seksuaalirikoksen uhriksi joutunutta lasta. Oikeuden-

²⁶ *Kerojärvi v. Suomi*, 19.7.1995 (A 322), joka tosin ei ollut kysymys tyypillisestä hallintolainkäyttöasiasta, vaan sotilasvamma-asiasta, jossa vakuutusoikeuden päätökseen haettiin muutosta korkeimmalta oikeudelta. Ks. *Pellonpää* 2007 s. 228, 410–411. Tuomion johdosta Suomen hallitus raportoi tuomioiden täytäntöönpanoa valvovalle Euroopan neuvoston ministerikomitealle vakuutusoikeuden työjärjestykseen tehdyistä muutoksista. Ks. Ministerikomitean päätöslauselma DH(96)607 ja id., s. 228. Kuulemisperiaatetta katsottiin loukatun myös tapauksissa *K.P. v. Suomi* ja *K.S. v. Suomi*, molemmat 31.5.2001. KHO:ta koski vastaavan loukkauksen tapauksessa *The Fortum Corporation v. Suomi* (15.7.2003) vahvistanut tuomio.

²⁷ Tapaukset KHO 2008:44 ja 45.

²⁸ Ks. KKO 2007:36, ensimmäinen korkeimman oikeuden julkaistu ratkaisu, jossa sovellettiin OK 31-luvun 2 §:ää ja erityisesti sen 3 momenttia lailla 666/2005 muutetussa muodossa. (”Kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden valvomissa toimivaltaisen lainkäyttö- tai valvontaelimen todettua oikeudenkäyntivirheen asian käsittelyssä, kantelu voidaan 2 momentin estämättä tehdä kuuden kuukauden kuluessa kyseisen valvontaelimen lopulliseksi jääneen ratkaisun antamisesta”). Sen, että EIT:n tuomio voi toimia myös purkuperusteena, oli osoittanut jo ratkaisu KKO 1998:33.

mukainen oikeudenkäynti edellyttää kuitenkin, että puuttuva konfrontaatio korvataan esimerkiksi mahdollisuudella esittää asianomistajalle kysymyksiä välillisesti.

Hallintolainkäytön osalta on mahdollista sanoa, että järjestelmään on kuulemisen osalta sisältynyt EIS:n vastainen piirre, joka on pitkälti korjaantunut. Prosessiautonomia on kaventunut sikäli, että käytäntöjä on ainakin eräiden tuomioistuinten kohdalla jouduttu tiukentamaan. Tätä ei voida pitää lähtökohtaisesti huonona asiana. Yleisten tuomioistuinten osalta kuulemisen suhteen kysymys lienee enemmän ollut yksittäistapauksista (esim. *Kuopila*), jos kohta lasten hyväksikäyttöä koskeviin prosesseihin liittyvät ratkaisut saattavat olla merkinä hieman laajemmasta ongelmasta.

Edellä viitattiin siihen, että perustelut ovat keino, joiden avulla valtiosäisen tuomioistuin voi vakuuttaa EIT:n (tai ylemmän kotimaisen tuomioistuimen) prosessiratkaisunsa, esimerkiksi suullisen käsittelyn epäämisen, perustelluudesta. Yleisissä tuomioistuimissa sopimuksen loukkaus on todettu tapauksessa *Suominen v. Suomi* (1.7.2003), jossa ei ollut ollut annettu riittäviä perusteluja sille, että tietty tarjottu näyttö kieltäydyttiin vastaanottamasta.

Päätöksen perustelut ovat myös tavallaan arvo sinänsä eli yksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatekijä. Tältä viimeksi mainitulta kannalta vakuutus oikeuden päätöksen perustelu on joissakin yksittäistapauksissa katsottu sopimuksen 6 artiklan kannalta epätydyttäväksi.²⁹

Prosessin pituus on osoittautunut sekä yleisiä että hallintotuomioistui-
mia koskevaksi ongelmaksi. Vuoden 2008 maaliskuun loppuun mennessä oli Suomea vastaan annettu 68 langettavaa tuomiota, joista 47 koski sopimuksen 6 artiklaa. Viimeksi mainituissa puolestaan valtaosassa loukkaus vahvistettiin prosessin liian pitkän keston perusteella. Nämä koskivat sekä yleisissä tuomioistuimissa käytävää prosessia että hallintolainkäyttöä,³⁰ joskin tuomioiden määrän valossa oikeudenkäynnin kesto on enemmän osoittautunut yleisiä tuomioistui-
mia ja niissä erityisesti rikosprosessia, esitutkin-
ta mukaan luettuna, koskevaksi ongelmaksi.

Hallintolainkäytön puolella nimenomaan prosessin pituutta koskevien tapausten yhteydessä esiintyy tilanteita, joissa ihmisoikeussopimuksen 6

²⁹ *Hirvisaari v. Suomi* (27.9.2001); *H.A.L. v. Suomi* (27.1.2004).

³⁰ Esim. *Launikari v. Suomi* (5.10.2000) (kirkon elimissä ja KHO:ssa käyty prosessi, jota erityisesti Kirkkohallituksen antama väärä valitusosoitus oli pitkittänyt) ja *Vilho Eskelinen v. Suomi* (19.4.2007, Reports 2007).

artikla asettaa vaatimuksia myös hallintomenettelylle, erityisesti meidän järjestelmässämme hallintomenettelyksi luonnehdittavalle oikaisumenettelylle. EIT:n vakiintuneen käytännön mukaan nimittäin prosessin pituutta ja sen kohtuullisuutta arvioitaessa on huomioon otettava myös tuomioistuimenettelyä edeltävä oikaisuvaatimus- tai vastaava menettely, mikäli se on edellytyksenä tuomioistuimeen pääsyle. Tapauksessa *Vilho Eskelinen ym. v. Suomi* myötävaikutti lääninhallituksessa useita vuosia kestänyt oikaisumenettely ratkaisevasti siihen, että 6 artiklan sisältämää kohtuullisen ajan vaatimusta oli loukattu asiassa, joka lääninhallituksen jälkeen jatkui hallintotuomioistuimissa.

Tavallaan oma lukunsa on tapaus *Ekholm v. Suomi* (24.7.2007), jossa 6 artiklaa katsottiin loukatun paitsi prosessin pituuden myös sen kautta, että Etelä-Ahvenanmaan terveyslautakunta ei ollut 10 vuoteen ryhtynyt toimenpiteisiin hallintotuomioistuinten päätösten täytäntöönpanemiseksi³¹ EIT totesi, että myös hallintoviranomaiset ovat osa valtiota, jota sitoo *rule of law* -periaate, ja viittasi aikaisempaan käytäntönsä, jossa tämän periaatteen ja 6 artiklan vastaiseksi on katsottu se, että tuomioistuimen ratkaisu jää vaille konkreettisia vaikutuksia. Tässäkin 6 artiklan vaikutukset ulottuivat hallintomenettelyyn.

Prosessin pituus on siis osoittautunut sekä yleisiä tuomioistuuksia että hallintotuomioistuuksia koskevaksi ongelmaksi, jonka osalta on myös ryhdytty toimenpiteisiin. Tältä osin voidaan viitata OM:n työryhmämietintöön 2006:21, Oikeussuojakeinot oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan, joka koskee molempia prosessilajeja. Mietinnössä kaavaillaan viivästyskantelua preventiivisenä keinona ja erityisen hyvityslautakunnan perustamista rahallisen hyvityksen suorittamista varten. Taustalla ovat ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut, joissa tapauksen olosuhteiden on paitsi katsottu loukanneen 6 artiklaa myös paljastaneen sen, että Suomesta puuttuu ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan edellyttämä tehokas oikeuskeino kohtuuttoman pitkien prosessien osalta.³²

³¹ Tapaus liittyi valittajien naapurissa sijainneeseen koiratarhaan ja siitä aiheutuneisiin häiriöihin. Hallintolainkäyttöä eräässä mielessä sivuaa myös *Posti ja Rahko* (24.9.2002, Reports 2002-VII), jossa oli kysymys mm. valitusoikeuden puuttumisesta tietyistä normiluonteisiksi katsotuista päätöksistä. Vastaavanlaisesta tilanteesta oli kysymys tapauksessa *Stark ym. v. Suomi* (9.10.2007), jossa Suomen hallitus hyväksyi loukkauksen yksipuolisella julistuksella ja sitoutui korvauksen maksamiseen. Tällaisesta menettelystä ks. *Pellonpää* 2007 s. 173–174.

³² Ks. erityisesti *Kangasluoma v. Suomi* (20.1.2004). Ks. myös *Heikkilä* LM 2007 s. 73.

Työryhmän mietintö ei ole toistaiseksi johtanut konkreettisiin jatkotoimiin, osittain ilmeisesti sen vuoksi, että asian osalta on varsin paljon erimielisyyttä. Hallintomenettelyn ja hallintolainkäytön osalta asia on myös hallintolainkäyttötoimikunnan pohdittavana. On mahdollista, että uudistettavaan hallintolainkäyttölakiin (tai sen korvaavaan lakiin) tulee säännökset erityisestä viivästysvalituksesta.

Lainsäädännöllisiä toimenpiteitä odotellessa tuomioistuimet ovat joutuneet osoittamaan tiettyä innovatiivisuutta kehiteltäessä oikeussuojaa liian pitkiä menettelyjä vastaan. Rikosprosessissa tämä on ollut mahdollista ottamalla menettelyn kesto huomioon rangaistusta mitattaessa.³³ Varsin mielenkiintoinen oli korkeimman oikeuden ennakkopäätös 2008:10, jossa ei tosin ollut kysymys rikosprosessin vaan vapaudenriiston pituudesta. Henkilö joutui olemaan perusteettoman vapaudenriiston kohteena runsaat kolme vuorokautta sen vuoksi, että hänet oli etsintäkuulutettuna toimitettava vankilaan, jossa vankilan johtajalla oli oikeus päättää hänen päästämisestään ehdonalaiseen vapauteen. Hänet oli toimitettava vankilaan siitä huolimatta, että oli selvää, että hän oli jo suorittanut 2/3 rangaistuksestaan, joten hän oli oikeutettu pääsemään ehdonalaiseen vapauteen RL 2:13 §:n nojalla. Vankilaan lähettämisestä aiheutui ylimääräinen vapaudenmenetys. KKO katsoi, että E:llä ei ole oikeutta korvaukseen sen enempää syyttömästi vangitulle tai tuomitulle valtion varoista vapaudenmenetyksen johdosta maksettavasta korvauksesta annetun lain kuin vahingonkorvauslainkaan nojalla. Silti ihmisoikeussopimuksesta ja perusoikeuksista johtui, että hänellä oli ”oikeus loukkauksena hyvittäväan oikeussuojakeinoon Suomen viranomaisen edessä” (kohta 21). Korvaus määräytyi samoja kärsimyskorvausta koskevia perusteita noudattaen kuin syyttömästi vangitulle tai tuomitulle maksettava korvaus asiaa koskevan lain mukaan. Tämä on yksi esimerkki siitä, miten tuomioistuinten velvollisuus – tai niiden kokemus velvollisuus – varmistaa kansainvälisten velvoitteiden toteutuminen pakottaa uudenlaisiin ratkaisuihin. Samalla tällaisten ratkaisujen tarpeen voi sanoa vähitellen vahvistavan tuomioistuinten asemaa suhteessa muihin valtioelimiin. Toisin sanoen, yhtäältä kansainväliset velvoitteet, mukaan lukien EU-oikeus, kaventavat tuomioistuinten prosessiautonomiia, toisaalta samalla välillisesti vahvistavat tuomioistuinten asemaa.³⁴

³³ Ks. Pellonpää 2007 s. 66.

³⁴ Ks. myös Matti Pellonpää: Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EY:n tuomioistuimen vaikutuksista Suomen valtiosäännön kannalta, teoksessa Puhuri käy. Muuttuva suomalainen ja eurooppalainen valtiosääntömme, Heikki Karapuu 30.12.1944–15.6.2006 (toim. H. Kanninen, H. Koskinen, A. Rosas, M. Sakslin ja K. Tuori), s. 103–127, Edita: Helsinki 2009.

Menettelyjen pituuden osalta mahdollisuudet hyvittää oikeudenloukkaus ovat suurimmat rikosprosessin kohdalla. Yleisissä tuomioistumissakin siiviliasioissa mahdollisuudet ovat vähintäänkin rajalliset, koska ei ole juuri ajateltavissa, että yhtä asianosaista suositaan prosessin pituuden perusteella toisen yksityisen asianosaisten – vastapuolen – kustannuksella. Hallinnossa ja hallintolainkäytössä mahdollisuudet tuomioistuinten innovatiivisuudelle lienevät rajoitetut. Ei voida ajatella, että esimerkiksi patenttiasiaissa korkein hallinto-oikeus kumoaisi viranomaisen patenttihakemukseen antaman kielteisen ratkaisun sillä perusteella, että menettely patentti- ja rekisterihallituksessa on kestänyt kohtuuttoman kauan. Veronkorotusasiassa saattaisi ainakin teoriassa kysymykseen tulla veronkorotuksen alentaminen, mutta tästä ei toistaiseksi ole ainakaan korkeimman hallinto-oikeuden käytäntöä.

Kokoavia näkökohtia ihmisoikeussopimuksen merkityksestä kansallisen prosessiautonomian rajoittajana

Yleisten tuomioistuinten prosessi on muuttunut huomattavasti EIS:n voimassaoloaikana. Ihmisoikeussopimus on myötävaikuttanut muutoksiin sekä antanut legitimeettiä uudistuksille, jotka joissakin tapauksissa ovat jopa menneet sopimuksen asettamia vähimmäisvaatimuksia pitemmälle. Itse asiassa eräissä suhteissa PL 21 § rajoittaa tavallisen lainsäätäjän toimintavapautta enemmän kuin kansainvälinen normisto. Niinpä hovioikeuden valituslupajärjestelmä on hovioikeusmenettelyn eräiden uudistushankkeiden yhteydessä nähty ongelmallisena nimenomaan perustuslain kannalta.

Myöskään hallintolainkäytön osalta EIS ei aseta niin tiukkoja vaatimuksia kuin joskus ehkä on ajateltu. Niinpä hallintolainkäyttölakia säädettäessä hylättiin ajatus katselmusta keveämmän tarkastusmahdollisuuden säätämisestä siten, että ”valitusviranomainen voisi katselmuksen sijasta toimittaa vähäisemmissä asioissa tarkastuksen, johon osallistuisivat vain yksi tai kaksi oikeuden jäsentä.”³⁵ Sen mahdollisuudesta keskusteltiin hallintolainkäyttölakia säädettäessä, mutta ajatus hylättiin sillä perusteella, että tällainen ”tarkastus päätösvaltaista kokoonpanoa pienemmässä kokoonpanossa olisi vastoin oikeudenkäynnin välittömyysperiaatetta”. Tässä yhteydessä viitattiin Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja myös siihen, että ”välittömyys-

³⁵ LaVM 5/1996 vp, s. 5. ”Tarkastus” tunnetaan vesilaissa (264/1961, 17:13 §) ja ympäristönsuojelulaissa (86/2000, 99 § 1) mutta ei hallintolainkäyttölaiissa.

periaatteen toteuttaminen suomalaisessa oikeudenkäynnissä on ollut yksi keskeisimmistä lähtökohdista uudistettaessa siviili- ja rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyä alioikeuksissa”.³⁶ Perustelujen läpi paistaa ehkä ajatus siitä, että yleinen prosessi tarjoaa jonkinlaisen ideaalin, johon hallintolainkäyttö olisi sopeutettava riippumatta niistä erityistarpeista, joita tällä prosessihaaralla on. Oli miten tahansa, on hyvin epätodennäköistä, että tarkastus katsottaisiin EIT:ssa sopimuksen vastaiseksi jossain maankäyttö- tai rakennusasiassa pelkästään sillä perusteella, että sen toimittamiseen osallistuisi ainoastaan osa ratkaisukokoonpanon jäsenistä. Mikäli EIT tuomitsi tällaisen menettelyn sopimusta loukkaavaksi, se tavallaan välillisesti kritisoisi omia menettelyjään. Sekä EIT:n omassa että sitä aikaisemman Euroopan ihmisoikeustoimikunnan käytännössä todistajien kuuleminen ja katselmuksen tyyppinen näytön hankinta, silloin kun sellaiseen turvaudutaan, tapahtuu näet poikkeuksetta varsinaista ratkaisukokoonpanoa pienemmässä kokoonpanossa. Tyypillisesti ratkaisukokoonpano, seitsemän hengen jaosto tai 17-jäseninen suuri jaosto, valtuuttaa kolmijäsenisen delegaation kuulemaan todistajia tai vierailemaan vankilassa tai muussa laitoksessa.³⁷ Ei vaikuta todennäköiseltä, että tällaisessa asiassa ihmisoikeustuomioistuimen omaa käytäntöä suuresti muistuttava menettely katsottaisiin jotenkin automaattisesti ihmisoikeussopimuksen vastaiseksi. Tarkastuksen sopimuksen mukaisuus riippunee pikemminkin siitä, miten sitä koskeva sääntely toteutetaan ja millaiseksi käytäntö muodostuisi. Hallintolainkäyttölain meneillään olevassa uudistustyössä tarkastusinstituutiota ei tulisi hylätä sillä perusteella, että se olisi sellaisenaan vastoin ihmisoikeussopimusta.

Äskeinen on esimerkki siitä, että alkuvaiheessa EIS:n ehkä ajateltiin aset-tavan vaatimuksia, jotka pakottavat hallintoprosessin muuttumaan enemmän tai vähemmän yleisissä tuomioistuimissa käytävän prosessin kaltaiseksi.³⁸ Tosiasiassa muutospaineet eivät ole olleet dramaattisia. EIS on tuonut hyödyllisiä impulsseja ja kehittänyt oikeusturvakeita esimerkiksi sitä kautta, että suullisia käsittelyjä pidetään eräissä asiaryhmissä, kuten lasten-

³⁶ LaVM 5/1996 vp, s. 5.

³⁷ Siitä miten tämä tapahtuu, ks. *Matti Pellonpää*: Under vilka förutsättningar kan anonyma vittnesmål och annan anonym bevisning accepteras?, JFT 2008, s. 148, s. 151–152.

³⁸ *Olli Mäenpää* kirjoitti vuonna 1989, että ”erityinen hallintolainkäyttöprosessi on mahdollinen, mutta vain suhteellisen ahtaissa rajoissa”. *Mäenpää* LM 1989 s. 287. Myös tämän kirjoittaja osallistui pohdiskeluihin siitä, saattaisiko hallintolainkäytössä vallitseva ”heikko kaksiasianosaissuhde” osoittautua ongelmalliseksi EIS:n valossa. *Matti Pellonpää*: Euroopan ihmisoikeussopimus, 1. p., s. 284, Lakimiesliiton kustannus: Helsinki 1991.

suojelu- ja veronkorotusasioissa, paljon aikaisempaa enemmän, samoin kuin tehostanut kuulemisperiaatetta. Eräällä tavalla voidaan sanoa siirrytyn ”hallinnon valvonnasta” kohti ”yksilön oikeuksien” turvaa.³⁹

Kuitenkaan järjestelmän perusteisiin käyviin muutoksiin ei ole tätä kautta jouduttu. Pikemminkin näyttää siltä, että sitä mukaa kuin EIT:n oikeuskäytännössä 6 artiklan soveltamisala on laajentunut koskemaan monia hallinnossa ja hallintolainkäytössä ratkaistavia asioita, on EIT osoittanut lisääntyvää ymmärtämystä hallintolainkäytön erityisiä tarpeita varten. Se on alkanut enenevästi tulkita 6 artiklaa tällaisten tarpeiden valossa sen sijaan, että yleisen lainkäytön yhteyksissä alun perin kehittyneitä vaatimuksia sovellettaisiin sellaisinaan myös hallintoprosessiin.

Niinpä tuossa oikeuskäytännössä on vahvistettu, että esimerkiksi virallisperiaate ja siihen liittyvä tuomioistuimen aktiivinen rooli asian selvittämisessä ei sinänsä ole vastoin ihmisoikeussopimusta.⁴⁰ Myöskään se, että tuomioistuin jättää hallinnolle tiettyä harkintavaltaa, ei ole vastoin EIS:ta siitä huolimatta, että EIT on korostanut, että 6 artiklan vaatimukset täyttävällä tuomioistuimella tulisi olla ”täysi toimivalta” kaikkien tosiasia- ja oikeuskysymysten tutkimiseen. Tapauksessa *Zumtobel v. Itävalta* (21.9.1993, A 268), joka koski Itävallan ylimmässä hallintotuomioistuimessa käytyä pakkolunastukseen liittyvää prosessia, ihmisoikeustuomioistuin ei katsonut 6 artiklan edellyttävän tuomioistuimelta samanlaista mahdollisuutta tosiasioiden tutkimiseen kuin vaadittaisiin joillakin muilla prosessin aloilla. ”Kontrollitiiviuden” ei toisin sanoen tarvitse olla sama kuin yleisen prosessin ydinalueilla, vaan 6 artiklan kanssa sopusoinnussa on se, että hallintoviranomaiselle jää väistämättä tiettyä hallinto-oikeudelle tyypillistä harkintavaltaa, johon EIS:n 6 artikla ei vaadi tuomioistuinta puuttumaan.⁴¹

Juuri viitattu tendenssi näkyy myös vuodelta 2006 olevassa tapauksessa *Jussila v. Suomi*. Siinä ihmisoikeustuomioistuin yhtäältä katsoi, että veron-

³⁹ Vrt. *Olli Mäenpää*: Hallintoprosessi – hallinnon valvontaa vai oikeuksien turvaa?, *Oikeus* 2007, s. 325–331.

⁴⁰ Tapauksessa *Krcmar ym. v. Tsekin tasavalta* (3.3.2000) ei ihmisoikeustuomioistuin pitänyt 6 artiklan kannalta ongelmallisena sitä, että valtiosääntötuomioistuin pyysi omasta aloitteestaan lausuntoja eri viranomaisilta. Sopimusmääräystä rikkoi ainoastaan se, että osapuolet ei kuultu pyydettyjen lausuntojen johdosta. Ks. kohdat 38–46.

⁴¹ Tuomion kohta 32: ”Regard being had to the respect which must be accorded to decisions taken by administrative authorities on grounds of expediency and to the nature of complaints made by the Zumtobel partnership, the review by the Administrative Court, in this instance, fulfilled the requirements of Article 6 § 1.”

korotusprosessi kuuluu 6 artiklan ”rikoshaaran” piiriin, toisaalta korosti, että se ei lukeudu rikosprosessin ”ydinalueisiin”. Niinpä suullisen käsittelyn pitämismuutoksen arvioi ihmisoikeustuomioistuin haki pikemminkin johtoa ”civil rights” -haaraan kuuluvien hallinto-oikeudellisten ja -prosessuaalisten asioiden osalta muodostuneesta käytännöstä kuin varsinaisen rikosprosessin osalta noudatetuista periaatteista. Esimerkiksi sosiaaliturvaan liittyvissä sinänsä 6 artiklan soveltamisalaan kuuluvissa prosesseissa EIT oli jo aiemmin useissa yhteyksissä korostanut, että harkittaessa suullisen käsittelyn pitämistä on otettava huomioon myös muut 6 artiklan suojaamat arvot, erityisesti oikeus kohtuullisessa ajassa tapahtuvaan prosessiin. Systemaattinen suullisten käsittelyjen pitäminen saattaisi vaarantaa sen, että oikeus oikeudenkäyntiin toteutuu kohtuullisessa ajassa.⁴² Näin ollen ihmisoikeustuomioistuimen aikaisemmin ehkä jossain määrin ”doktrinaalinen” asenne suullisen käsittelyn pitämismuutoksen näyttäisi relativisoituneen sitä mukaa kuin erityisesti massaluontoinen hallintomenettely ja siihen liittyvä tuomioistuinprosessi ovat tulkinnallisesti tulleet 6 artiklan soveltamispiiriin.

Lopuksi

Euroopan ihmisoikeussopimus ja ihmisoikeustuomioistuin ovat vaikuttaneet oikeudenkäyntimenettelyyn ja kaventaneet kansallista prosessiautonomiaa. Tämä on kuitenkin tapahtunut tavalla, joka on sopusoinnussa järjestelmämme perinteisten lähtökohtien kanssa. Aikaisemmin mainitsemattomiin asioihin, joihin EIT:n oikeuskäytännöllä on ollut vaikutusta sekä lainsäädännön että kansallisen oikeuskäytännön tasolla, kuuluu esimerkiksi kysymys tuomarin esteellisyydestä.⁴³ Hyvän hallinnon takeet sen sijaan kehittyvät verraten vapaina EIS:n asettamista vaatimuksista, mutta EU:n muodollisesti sitovaksi tulevalla perusoikeusasiakirjalla saattaa (PL 21 §:n lisäksi) olla tulevaisuudessa tältä osin kasvava merkitys. Myös oikeuden-

⁴² Ks. esim. *Schuler-Zgraggen v. Sveitsi* (24.6. 1993, A 263), kohta 58 (”Systematically holding hearings could be an obstacle to the particular diligence required in social security cases’...and could ultimately prevent compliance with the ’reasonable time’ requirements of Article 6 § 1...”). Ks. myös Pellonpää 2007 s. 364–368.

⁴³ Niinpä muutama vuosi sitten uudistettu OK 13 luku (441/2001) perustuu paljolti EIS:n ja EIT:n oikeuskäytännön tarjoamaan malliin.

käyntimenettelyn osalta on muistettava, että ihmisoikeussopimuksen lisäksi myös EU-oikeus vaikuttaa tärkeällä tavalla. Niinpä koko julkisten hankintojen oikeusturvajärjestelmän, jossa keskeisenä toimijana on markkina-oikeus, taustalla ovat EY:n oikeusturvadirektiivit.⁴⁴

Olen viitannut siihen, että kansallisten tuomioistuinten ja EIT:n välinen vaikutus ei ole yhdensuuntaista vaan kysymyksessä on vuorovaikutussuhde. Sama pätee EY:n tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten ja muun kansallisen tason väliseen suhteeseen. Vaikka yleensä täällä kansallisella tasolla olemme vastaanottavana osapuolena suhteessa EU:hun ja EY:n tuomioistuimeen, ei tämäkään vaikutus ole yksisuuntaista. Esimerkiksi suomalaiset ja pohjoismaiset käsitykset ovat vaikuttaneet hyvän hallinnon ja asiakirjojen julkisuusperiaatteen kehittymiseen EU-oikeudessa, EU:n perusoikeusasiakirja mukaan luettuna. Myös eurooppalaisten tuomioistuinten välillä on vuorovaikutussuhde esim. sikäli, että EY:n tuomioistuin hakee johtoa EIT:n oikeuskäytännöstä ja päinvastoin. Tänä päivänä eurooppalaisten oikeusturvakenttä voidaankin nähdä kolmipoolisena järjestelmänä, jossa kaikki – kansallinen taso, EU-taso ja Strasbourg – saavat vaikutteita toisiltaan Tämä on minusta vain hyvä asia, sillä kokemus osoittaa, että ulkopuolisen tarkastelun ja vaikutuksen alaisena oleminen ei ole kenellekään haitaksi.⁴⁵

⁴⁴ Ks. esim. *Petri Kuoppamäki*: Uusi kilpailuoikeus, s. 346–, WSOYpro: Helsinki 2006.

⁴⁵ Painatusvaiheessa tapahtuneen kehityksen osalta voidaan mainita, että Eduskunta hyväksyi huhtikuussa 2009 lain oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä sekä siihen liittyvät lait. Vuonna 2010 voimaan tuleviksi tarkoitetut lait perustuvat hallituksen esitykseen 233/2008 vp, joka poikkeaa tärkeiltä osin tekstissä mainitusta työryhmämietinnöstä 2006:21.