SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 224

Leena Halila

HALLINTOLAINKÄYTTÖ-MENETTELYN OIKEUSTURVATAKEISTA

Mit deutscher Zusammenfassung

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN
JULKAISUJA

A-sarja N:o 224

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 224

LEENA HALILA

HALLINTOLAINKÄYTTÖ-MENETTELYN OIKEUSTURVATAKEISTA

MIT DEUTSCHER ZUSAMMENFASSUNG

HELSINKI 2000

HALLINTOLAINKÄYTTÖ-MENETTELYN OIKEUSTURVATAKEISTA

KIRJOITTANUT

LEENA HALILA

OIKEUSTIETEEN LISENSIAATTI
VARATUOMARI

Yliopistollinen väitöskirja, joka Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan suostumuksella esitetään julkisesti tarkastettavaksi Porthanian luentosalissa III perjantaina 12 päivänä toukokuuta 2000 kello 12.

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

© 2000 Suomalainen Lakimiesyhdistys
ja Leena Halila

ISSN 0356-7206

ISBN
Verkkokirjan ISBN 978-951-855-691-9

Vammalan Kirjapaino Oy Vammala 2000

ALKUSANAT

Toimittuani pitkään korkeimman hallinto-oikeuden esittelijänä siirryin syksyllä 1992 Helsingin yliopistoon hoitamaan hallinto-oikeuden assistentin virkaa. Tarkoituksenani oli saattaa päätökseen lisensiaattiopintoni ja ryhtyä valmistelemaan väitöskirjaa. Kun lisensiaattitutkimukseni »Hallintoriita-asiat» oli jo julkaistu, väitöskirjaa varten oli siirryttävä oman alani hallinto-oikeuden piirissä uuden teeman pariin. Valmistuttuani lisensiaatiksi kesäkuussa 1993 tutkimuskohteeksi olivat hahmottuneet hallintoprosessin modernit periaatteet. Sittemmin aihe täsmentyi muotoon »Hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeista».

Toimittuani runsaat kaksi vuotta yliopistossa siirryin päätoimiseksi tutkijaksi apurahan turvin. Saamani taloudellinen tuki mahdollisti myöhemminkin sen, että olen voinut saattaa työni päätökseen virkavapaana työstäni korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Samalla olen voinut yhdistää keskenään tutkimustyön ja vuonna 1996 syntyneen Henri-pojan äidin roolin.

Kansainvälisen aiheen vuoksi tutkimukselleni on ollut hyödyllistä se, että olen vuosien 1994 ja 1995 aikana voinut työskennellä yhteensä viisi kuukautta Heidelbergissa Max Planck -Instituutissa ja Strasbourgissa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kirjaston tiloissa. Tämän jälkeen olen valmistellut väitöskirjaani Eduskunnan kirjaston tutkijasalissa.

Väitöskirjani valmistuttua lausun kunnioittavat kiitokseni professori, hallintoneuvos Toivo Holopaiselle, joka kannusti minua jatko-opintojen pariin ja vaikutti ratkaisevasti siihen, että saatoin ryhtyä harjoittamaan väitöskirjatyötä. Työnohjaajaani professori Olli Mäenpäätä kiitän eri tavoin saamastani avusta työni aikana sekä siitä luottamuksesta, jota hän on osoittanut työni valmistumista kohtaan.

Ihmisoikeustuomari Matti Pellonpään kanssa olen voinut käydä keskusteluja ihmisoikeustuomioistuimen työskentelytavoista ja toiminnasta. Väitöskirjani esitarkastajana hän on paneutunut asiantuntevasti käsikirjoitukseen.

Professori Heikki Kulla on työn toisena esitarkastajana kiinnittänyt huomiotani erityisesti oikeushistoriallisiin kysymyksenasetteluihin ja lupautunut hyväntahtoisesti myös vastaväittäjäksi. Kiitän kumpaakin esitarkastajaa arvokkaista huomautuksista.

Professori Kai Kalima on alusta alkaen osaltaan huolehtinut tutkimusedellytyksistäni ja antanut hyödyllisiä neuvoja työni rakentelua varten. Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallberg on ollut ohjaamassa minua tutkimustyöhön ja suhtautunut myötämielisesti väitöskirjahankettani kohtaan. Työni valmistuttua saan kiittää presidentti Hallbergia niistä ajatteluani avartavista keskusteluista, joita olen voinut käydä väitöskirjatyöni aikana kansalaisen oikeusturvasta hallintolainkäytössä.

Tutkimustyötäni ovat taloudellisesti edistäneet Jenny ja Antti Wihurin rahasto, Aili ja Brynolf Honkasalon rahasto, Suomen Kulttuurirahasto, Ella och Georg Ehrnrooths stiftelse, Maaliskuun 25 päivän rahasto sekä Helsingin yliopisto, mistä esitän kaikille kiitokseni. Osoitan myös kiitokseni saksan kielen opettajalle Michael Rotherille yhteenvedon taitavasta kääntämisestä, Eduskunnan kirjaston ammattitaitoiselle henkilökunnalle, Suomalaiselle Lakimiesyhdistykselle teoksen ottamisesta yhdistyksen julkaisusarjaan ja Vammalan Kirjapaino Oy:lle huolellisesta painatustyöstä.

Erityiset kiitokset lausun puolisolleni, dosentti Heikki Halilalle, joka itsekin oikeustieteen tutkijana on osannut auttaa ja opastaa minua tutkimuksenteon poluilla. Hän on kannustanut ja tukenut minua työni eri vaiheissa sekä antanut merkittävän panoksen käsikirjoituksen painokuntoon saattamisessa.

Helsingissä maaliskuun 20. päivänä 2000

Leena Halila

SISÄLLYS

ALKUSANAT V

SISÄLLYS VII

LÄHDELUETTELO XIII

LYHENTEET XXXVII

I JOHDANTO
1. Tutkimuksen taustaa 1
2. Tutkimustehtävä ja -metodi 6
3. Tutkimustehtävän täsmentäminen ja rajaukset 9
4. Tutkimuksen lähteistä ja aineistosta 13

II HALLINTOPROSESSUAALISEN OIKEUSTURVA-AJATTELUN KEHITYSPIIRTEITÄ
1. Oikeusturva-ajattelun historiallista taustaa 16
   1.1. Yksilön hallintoprosessuaalisen aseman varhaisvaiheita 16
   1.2. Nykymuotoisen oikeusturva-ajattelun perusteiden hahmottumisesta 21
      1.2.1. Saksalaisen oikeusvaltioteorian siirtymisestä Suomeen 1800-luvulla 21
      1.2.2. Oikeusvaltioteorian omaksumisesta suomalaisessa hallinto-oikeustieteessä 24
      1.2.3. Oikeusvaltioteorian vaikutuksesta yksilön asemaan hallintoprosessissa 27
2. Yksilön prosessuaalisen aseman järjestämisestä perustetun hallintotuomioistuimen toiminnassa 29
   2.1. Yksilön prosessuaalisesta oikeusturvasta hallitusmuodon mukaan 29
      2.1.1. KHO:ta koskevan sääntelyn arviointia 29
      2.1.2. Sisältyikö perusoikeussääntelyyn yksilön prosessuaalista oikeusturvaa koskevia vaatimuksia? 31
   2.2. Hallintotuomioistuimen oikeussuojafunktion yleisestä luonteesta ja sisällöstä 34
      2.2.1. Tarkastelukulman valinnasta 34

2.2.2. Millaista oikeussuojaa hallintolainkäytössä annettiin Ståhlbergin mukaan? ... 37
2.3. Yksilön prosessuaalisen oikeusturvan keskeisten piirteiden muodostumisesta ... 44
2.3.1. Laillista oikeudenkäyntijärjestystä koskevan vaatimuksen yleisestä luonteesta ... 44
2.3.2. Millainen sisältö oikeudenmukaiselle hallintoprosessille annettiin oikeustieteessä? ... 46
2.3.3. Oikeudenmukainen hallintoprosessi KHO:n lainkäytössä ... 49
2.3.4. Prosessuaalisten oikeusturvatakeiden yhteenvetoa ... 51
3. Yksilön oikeusturva-ajattelun uudenlainen esillenousu 1900-luvun puolivälistä alkaen ... 53
3.1. Pohjoismaisen oikeusturvakeskustelun käynnistymisestä ... 53
3.2. Hallintoprosessuaalista oikeusturvaa koskevasta uudistustyöstä Ruotsissa ... 56
3.3. Suomalaisen hallintoprosessin painopisteajattelun muutoksista 1950- ja 1960-luvuilla ... 59
3.3.1. Lähtökohtia ... 59
3.3.2. Merikosken roolista hallintoprosessuaalisen oikeusturvan kehittäjänä ... 61
3.3.2.1. Hallintolainkäytön peruslähtökohdat Merikosken mukaan 61
3.3.2.2. Hallintoprosessuaalisen oikeusturva-ajattelun tarkoitusperien täsmentämisestä ... 64
3.3.2.3. Prosessuaalisten oikeusturvatakeiden keskeisistä piirteistä 68
3.3.3. Oikeusturva-ajattelun ilmeneminen lainsäädännössä ... 72
3.3.4. Oikeusturvapainotus KHO:n lainkäytössä ... 75
3.3.5. Yhteenvetoa hallintoprosessuaalisesta oikeusturvasta 1950- ja 1960-luvuilla ... 78
4. Hallintoprosessuaalisen oikeusturva-ajattelun täsmentymisestä 1970- ja 1980-luvuilla ... 80
4.1. Oikeusturva-ajattelussa 1970-luvun alkupuolella tapahtuneista muutoksista ... 80
4.1.1. KHO:n roolin aktivoitumisesta ... 80
4.1.2. Ihmisoikeusajattelun sisällyttämisestä kansalliseen keskusteluun .. 82
4.2. Aikoivatko olosuhteiden muutokset näkyä HM 13 §:n tulkinnassa? ... 85
4.3. Kansalaisen oikeusturva hallinnossa -ideaalin yhteydet prosessuaalisen oikeusturvan kehittämiseen ... 87
4.4. Oikeusturva-ajattelu hallintoprosessilainsäädännön kehittämisessä ... 91
4.4.1. Kehittämistoimien taustaa ... 91
4.4.2. Prosessuaalisten oikeusturvatakeiden luonteesta ja sisällöstä toteutetuissa uudistuksissa ... 93
4.4.3. Prosessuaalisesta oikeusturvasta lainsäädännön pitkän aikavälin kehittämishankkeissa ... 97
4.5. Kokoavia havaintoja hallintoprosessuaalisesta oikeusturvasta 1980-luvun lopulle tultaessa ... 98

III PROSESSUAALISTEN IHMIS- JA PERUSOIKEUKSIEN VOIMAANTULON VAIKUTUKSISTA
1. Millaisia jännitteitä Euroopan ihmisoikeussopimuksen voimaan saattaminen aiheutti kansallisen oikeusjärjestyksen sisällä? ... 102
1.1. Oikeuskulttuurin murros ... 102
1.2. Millaisena kansallisen tuomioistuimen rooli näyttäytyi? ... 105
2. Ylikansallisen ja kansallisen tuomioistuinkoneiston tehtäväjaosta prosessuaalisen oikeudenmukaisuuden määrittämisessä ... 107
2.1. Tilanteen arvioiminen kansallisen tuomioistuimen näkökulmasta ... 107
2.2. Ihmisoikeussopimuksen valvontakoneiston oikeuskäytännön merkityksestä EIS 6 artiklan tulkinnassa ... 110
2.2.1. Valvontakoneiston yleisen aseman arviointia ... 110
2.2.2. Valvontakoneiston oikeuskäytäntöön suhtautumisesta yleiseurooppalaisella tasolla ... 114
2.2.3. Valvontakoneiston oikeuskäytännön oikeuslähdeopillisen aseman arvioinnista suomalaisessa oikeustieteessä ... 120
2.3. Millaiseen suuntaan kansallisten tuomioistuinten rooli oli kehittymässä prosessuaalisen oikeudenmukaisuuden määrittämisessä? ... 126
3. Hallintoprosessuaalisen perusoikeusturvan järjestämisestä hallitusmuodon ja sittemmin perustuslain II luvussa ... 129
3.1. Prosessuaalisen perusoikeussääntelyn taustaa ... 129
3.2. Prosessuaalisen oikeusturvasäännöksen liittymäkohdista EIS 6 artiklaan ... 133
3.2.1. Sääntelyn rakentuminen ... 133
3.2.2. Lainsäädäntöratkaisun erittelyä ... 135
3.3. Kansallisten tuomioistuinten roolin täsmentymisestä prosessuaalisen oikeusturvan toteuttamisessa ... 137
3.3.1. Tuomioistuinten tulkintaroolin lähtökohtia ... 137
3.3.2. Perusoikeusmyönteisen ja ihmisoikeusystävällisen tulkintatavan käyttämisen rajoista ... 141
4. PL 21 §:n 2 momentin antaman perusoikeussuojan tarkemmasta luonteesta ja sisällöstä ... 148
4.1. Prosessuaalisen perusoikeussäännöksen materiaalisista yhteyksistä ihmisoikeuksiin ... 148
4.2. Prosessuaalisen perusoikeussäännöksen yhteyksistä kansalliseen oikeusturva-ajatteluun ... 150
5. Kokoavia havaintoja ... 153

IV EUROOPAN IHMISOIKEUSSOPIMUKSESSA OIKEUDENMUKAISELLE HALLINTOPROSESSILLE ASETETTAVISTA VAATIMUKSISTA
1. Itsenäisen hallintoprosessuaalisen näkökulman käyttämisestä ... 157
1.1. Fair hearing -vaatimuksen sitoutumisesta anglo-amerikkalaiseen oikeusperinteeseen ... 157
1.1.1. EIS 6 artiklan historiallista taustaa ... 157
1.1.2. Ekskurssi: rechtliches Gehör -vaatimus ... 160
1.1.3. Mahdollisuus hallintoprosessuaalisen kysymyksenasettelun esillenostamiseen ... 163

1.2. Ihmisoikeustuomioistuimen roolista hallintoprosessuaalisen oikeusturvan määrittämisessä ... 164
1.2.1. Ihmisoikeustuomioistuimen harkinnan rajoista ... 164
1.2.2. Eri oikeuskulttuureista tulevien tuomareiden vaikutus ... 168
2. Hallintolainkäyttömenettelyn sisällyttämisestä EIS 6 artiklan prosessuaalisen oikeudenmukaisuusvaatimuksen piiriin ... 170
2.1. Päänavaus oikeuskäytännön laajentumiselle hallintolainkäyttöasioihin ... 170
2.2. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön keskeisistä piirteistä civil rights and obligations -käsitteen tulkinnassa ... 175
2.2.1. Oikeuskäytännön yleistä arviointia ... 175
2.2.1.1. Ringeisen-tapauksen seurausvaikutukset ... 175
2.2.1.2. Ihmisoikeustuomioistuimen ja -toimikunnan kannanmuodostuksen vertailua ... 177
2.2.2. Tarkemman tulkintakehikon muodostumisesta ... 181
2.2.3. Riitaa ja oikeutta koskevasta vaatimuksesta ... 183
2.2.3.1. Riidan olemassaolo ... 183
2.2.3.2. Riidan välittömyys ... 184
2.2.3.3. Riidan aitous ja vakavuus ... 184
2.2.3.4. Riideltävän oikeuden olemassaolo ... 185
2.2.3.5. Kriteerien täsmentymisestä erityisesti Ruotsia koskevien tapausten yhteydessä ... 187
2.2.4. Oikeuden yksityisen luonteen analysointi ... 191
2.2.4.1. Tarkastelu eri asiaryhmissä ... 191
2.2.4.2. Kannanmääritys sosiaalietuuksia koskevissa asioissa ... 196
2.2.5. Kokoavia havaintoja ... 202
3. Fair hearing -käsitteen muovaamisesta hallintoprosessuaalisena ihmisoikeusvaatimuksena ... 206
3.1. Prosessuaalisen oikeudenmukaisuusajattelun yleisistä lähtökohdista ... 206
3.1.1. Rule of law -periaatteen vaikutuksesta käsitteenmuodostukseen ... 206
3.1.2. Ihmisoikeustuomioistuimen yleisestä lähestymistavasta prosessuaalisen oikeudenmukaisuusvaatimuksen täsmentämisessä 210
3.1.2.1. Kiinnekohtia Saksan ja Ison-Britannian oikeudesta ... 210
3.1.2.2. Fair hearing -vaatimuksen rakennuspuut ihmisoikeustuomioistuimessa ... 211
3.2. Ihmisoikeustuomioistuimen harkinnanvarasta hallintoprosessuaalisen oikeudenmukaisuuden määrittämisessä ... 214
3.2.1. Yleisen lainkäyttömenettelyn etusijasta käsitteenmuodostuksessa ja tällaisen aseman riitauttamisesta ... 214
3.2.2. Itsenäisen lähestymistavan konkretisoitumisesta hallintoprosessuaalisen käsitteenmuodostuksen piirissä ... 218
3.3. Hallintoprosessuaalisen päätöksenteon tarkemmasta luonteesta ihmisoikeustuomioistuimessa ... 222
3.3.1. Päätöksenteon yleistä arviointia ... 222
3.3.2. Millaisten peruspilareiden varaan oikeudenmukaisen hallintoprosessin voidaan katsoa rakentuvan? ... 225

3.3.2.1. Oikeustieteessä kehitettyjen systematisointien hyödynnettävyydestä ... 225
3.3.2.2. Peruspilareiden sisällön tarkempi määräytyminen ... 227
3.4. Hallintoprosessuaalisen oikeudenmukaisuuden yksityiskohtaisen sisällön tarkastelu ... 229
3.4.1. Adversarial proceedings -vaatimuksen sisällöstä ihmisoikeustuomioistuimessa ... 229
3.4.2. Fair balance -vaatimus ... 233
3.4.3. Proper participation -vaatimus ... 236
3.4.3.1. Vaatimuksen ydinalueen täsmentämisestä ... 236
3.4.3.2. Suullisesta käsittelystä hallintoprosessuaalisena ihmisoikeusvaatimuksena ... 240
3.4.4. Millaista lisävalaistusta EIS 6 artiklan 3 kappaleesta on saatavissa hallintoprosessuaalisen oikeudenmukaisuuden sisällölle? ... 247
3.4.5. Kokoavia havaintoja ... 249

V YKSILÖN HALLINTOPROSESSUAALISEN KOKONAISTURVAN SISÄLLÖSTÄ TAPAHTUNEEN KEHITYKSEN SEURAUKSENA
1. Hallintoprosessin järjestäminen kansallisella yleislailla ... 255
1.1. Hallintolainkäyttölain säätäminen ... 255
1.2. Hallintolainkäyttölain tulkinnasta ... 257
2. Prosessuaalisen oikeusturvan toteuttamisen taustoista hallintolainkäyttölaissa 260
2.1. Oikeusturva-ajattelun monipuolistuminen suomalaisessa keskustelussa .. 260
2.1.1. Millaisena hallintoprosessuaalinen oikeusturva näyttäytyi ihmisoikeussopimusta voimaansaatettaessa? ... 260
2.1.2. Mäenpään avaama keskustelu hallintoprosessin oikeudenmukaisuuden uusista ulottuvuuksista ... 263
2.2. Kansallinen ja ylikansallinen oikeusturva-ajattelu hallintolainkäyttölain taustalla ... 266
2.2.1. Miten hallintolainkäytön perinteiset piirteet näkyvät hallintolainkäyttölaissa? ... 266
2.2.2. Millaisena ihmisoikeusvaikutus yleisesti ilmenee hallintolainkäyttölaissa? ... 270
3. Prosessuaalisen oikeudenmukaisuuden toteutumisesta hallintoprosessin perusrakenteiden kautta ... 273
3.1. Hallintotuomioistuimen puolueettomuusfunktion kytkemisestä oikeudenmukaisuusvaatimukseen ... 273
3.1.1. Hallintoprosessin tuomioistuinjohtoisuudesta ... 273
3.1.2. Millä tavalla Ruotsissa on suhtauduttu tuomioistuimen aktiiviseen rooliin hallintoprosessissa? ... 275
3.1.3. Puolueettomuusvaatimuksen lakitasoinen järjestäminen Suomessa 278
3.1.3.1. Suomalaisen lainsäädäntöratkaisun taustaa ... 278
3.1.3.2. Tasapuolisuusvaatimus selvityksen hankkimisessa ... 281
3.1.3.3. Hallintoviranomaisen ja tuomioistuimen keskinäisen roolin järjestäminen ... 284
3.1.3.4. Onko sääntelyssä vielä täsmentämistä? ... 287

3.2. Heikon kaksiasianosaissuhteen vaikutuksesta yksilön oikeusturvan toteutumiseen 291
4. Yksilön osallistumisoikeuksien toteuttamisesta hallintoprosessissa 295
4.1. Kuulemisvaatimus 295
4.1.1. Kuulemisvaatimuksen linjaaminen hallintolainkäyttölaissa 295
4.1.2. Ihmisoikeuksien knowledge of- ja comment on -vaatimusten ilmeneminen 298
4.2. Suullisen käsittelyn vaatimus 303
4.2.1. Vaatimuksen toteuttamisen lähtökohdista 303
4.2.2. Vaatimuksen tarkemmista käyttöedellytyksistä hallintotuomioistuimissa 304
4.2.3. Suullisen käsittelyn toimittamatta jättämistä koskevasta harkintamarginaalista 309
4.3. Prosessuaalisten osallistumisoikeuksien muista ulottuvuuksista 311
5. Kokoavia havaintoja prosessuaalisen oikeudenmukaisuuden sisällöstä nykyisessä järjestelmässä 315

ZUSAMMENFASSUNG 323

OIKEUSTAPAUSHAKEMISTO 335

ASIAHAKEMISTO 338

LÄHDELUETTELO

Aall, Jørgen: Rettergang og menneskerettigheter. Den europeiske menneskerettighetskonvensjons artikkel 6 og norsk straffeprosess. Bergen 1995.

Aarnio, Aulis: Om den finska rättsfilosofin under 1900-talet. JFT 1976 s. 30–67.

– » – Oikeusteorian nk. hermeneuttisesta suuntauksesta. LM 1977 s. 316–356.

– » – Järki ja auktoriteetti. Piirteitä juridisen ajattelun kehityksestä. LM 1988 s. 943–956.

– » – Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja. Juva 1989. (Aarnio).

– » – Kansainvälinen yhdentyminen ja oikeuslähdeoppi. Teoksessa Laakso, Seppo (toim.): Euroopan integraatio ja Suomen oikeus. Tampereen yliopisto. Julkisoikeuden laitos. Jyväskylä 1991. s. 73–90. (Aarnio 1991).

– » – Ennakkopäätöksistä ja niiden sitovuudesta. Oikeus 1993 s. 254–272.

– » – Muodon uusi tuleminen? LM 1994 s. 273–286.

– » – Precedent in Finland. Teoksessa MacCormick, D. Neil – Summers, Robert S. (eds.): Interpreting Precedents. Aldershot 1997. s. 65–101. (Aarnio 1997).

– » – Oikeuslähde. Encyclopaedia Iuridica Fennica. Suomalainen oikeustietosanakirja. VII Oikeuden yleistieteet. Jyväskylä 1999. s. 775–787. (Aarnio 1999).

Abraham, Henry J.: Freedom and the Court. Civil Rights and Liberties in the United States. Fourth edition. New York 1982. (Abraham).

– » – The Judicial Process. An Introductory Analysis of the Courts of the United States, England and France. Sixth Edition. New York 1993. (Abraham 1993).

Ahla, Eino J.: Korkein hallinto-oikeus 40-vuotias. LM 1958 s. 937–946.

Andersson, Edward: Överklagbarhet och besvärsrätt i förvaltningsrätten. Helsingfors 1964. (Andersson).

– » – Hallintoasian asianosaisen oikeudesta tutustua yleiseen asiakirjaan. LM 1965 s. 29–44.

– » – Finns det ett politiskt element i högsta förvaltningsdomstolens avgöranden? JFT 1984 s. 287–305.

– » – Förvaltningsförfarande och förvaltningsprocess. Helsingfors 1998. (Andersson 1998).

Anners, Erik: Den europeiska rättens historia 2. Stockholm 1980.

Bauer, Horst: Gerichtsschutz als Verfassungsgarantie. Zur Auslegung des Art. 19 Abs. 4 GG. Schriften zum Öffentlichen Recht. Band 214. Berlin 1973.

Baumgärtel, Gottfried: Ausprägung der prozessualen Grundprinzipien der Waffengleichheit und der fairen Prozessführung im zivilprozessualen Beweisrecht. Verfahrensgarantien im nationalen und internationalen Prozessrecht. Festschrift Franz Matscher zum 65. Geburtstag. Wien 1993. s. 29–37.

Bayles, Michael D.: Principles of Law. A Normative Analysis. Dordrecht 1987. (Bayles 1987).

– » – Procedural Justice. Allocating to Individuals. Dordrecht 1990. (Bayles).

Beddard, Ralph: Human rights and Europe. Third edition. Cambridge 1993.

Beloff, Michael: Natural justice and fairness – the audi alteram partem rule. Teoksessa Supperstone, Michael – Goudie, James (eds.): Judicial Review. London 1992. s. 152–217.

Berg, Wilfried: Grundsätze des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens. System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes. Festschrift für Christian-Friedrich Menger zum 70. Geburtstag. Kassel 1985. s. 537–556.

Bernhardt, Rudolf: Thoughts on the interpretation of human-rights treaties. Teoksessa Matscher, Franz – Petzold, Herbert (eds.): Protecting Human Rights: The European Dimension. Studies in Honour of Gérard J. Wiarda. Kassel 1988. s. 65–71. (Bernhardt 1988).

– » – The Convention and Domestic Law. Teoksessa Macdonald, R. St. J. – Matscher, F. – Petzold, H. (eds.): The European System for the Protection of Human Rights. Dordrecht 1993. s. 25–40. (Bernhardt).

Binder, Julius: Prozess und Recht. Ein Beitrag zur Lehre vom Rechtsschutzanspruch. Leipzig 1927.

Björne, Lars (toim.): Suomalaista oikeustiedettä Caloniuksesta Zittingiin. Osa 1. Turun yliopiston yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja. Sarja A N:o 29. Turku 1981. (Björne 1981).

– » – Oikeusjärjestelmän kehityksestä. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 1986. (Björne).

Bleckmann, Albert: Zum Begriff der »Civil Rights» in Art. 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention. Teoksessa Ress, Georg (Gesamtredaktion): Entwicklungstendenzen im Verwaltungsverfahrensrecht und in der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Rechtsvergleichende Analysen zum österreichischen und deutschen Recht. Forschungen aus Staat und Recht 89. Wien 1990. s. 253–286.

Brotherus, K. R.: Suomen valtiollisen järjestysmuodon kehitys. Neljäs, tarkistettu painos. Porvoo 1968.

Brownlie, Ian: Principles of Public International Law. Fourth Edition. Oxford 1990.

Buergenthal, Thomas: The Effect of the European Convention on Human Rights on the Internal Law of Member States. The European Convention on Human Rights. The British Institute of International and Comparative Law. Supplementary Publication No 11 (1965). London 1965. s. 79–106.

Byfield, Beverley: The Right to a Fair Trial: Article 6 of the European Convention. Teoksessa Byre, Angela D. – Byfield, Beverley (eds.): International Human Rights Law in the Commonwealth Caribbean. International Studies in Human Rights. Volume 14. Dordrecht 1991. s. 76–99.

Bühler, Ottmar: Die subjektiven öffentlichen Rechte und ihr Schutz in der deutschen Verwaltungsrechtsprechung. Stuttgart 1914.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Gesetz und gesetzgebende Gewalt. Von den Anfängen der deutschen Staatsrechtslehre bis zur Höhe des staatsrechtlichen Positivismus. Berlin 1958.

Callewaert, Johan: The Judgments of the Court: Background and Content. Teoksessa

Macdonald, R. St. J. – Matscher, F. – Petzold, H. (eds.): The European System for the Protection of Human Rights. Dordrecht 1993. s. 713–731.
– » – Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Verfahrensgarantien. EuGRZ 1996 s. 366–369.
Cameron, Iain: Civil Liberties in the Council of Europe. Sweden. Teoksessa Gearty, C. A. (ed.): European Civil Liberties and the European Convention on Human Rights. A Comparative Study. International Studies in Human Rights. Volume 48. The Hague 1997. s. 217–265.
Cappelletti, Mauro: The Judicial Process in Comparative Perspective. Oxford 1989.
Castrén, U. J.: Om ordnandet av den förvaltningsrättsliga lagskipningen. NAT 1938 s. 165–202.
– » – Korkeimman hallinto-oikeuden 20-vuotistaipaleelta. LM 1939 s. 274–288.
– » – Korkeimman hallinto-oikeuden täyttäessä 25 vuotta. Korkein hallinto-oikeus 1918–1943. Helsinki 1943. s. 7–48. (Castrén 1943).
– » – Korkein hallinto-oikeus 30 vuotta toimineena. LM 1948 s. 540–547.
– » – Korkein hallinto-oikeus 35 vuotta toimineena. LM 1953. s. 831–840.
Classen, Claus Dieter: Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Eine vergleichende Untersuchung zum deutschen, französischen und europäischen Verwaltungsprozessrecht. Jus Publicum. Beiträge zum öffentlichen Recht. Band 13. Tübingen 1996.
Clements, L. J.: European Human Rights. Taking a case under the Convention. London 1994.
Conforti, Benedetto: National Courts and the International Law of Human Rights. Teoksessa Conforti, Benedetto – Francioni, Francesco (eds.): Enforcing International Human Rights in Domestic Courts. International Studies in Human Rights. Volume 49. The Hague 1997. s. 3–14.
Craig, P. P.: Administrative Law. Second edition. London 1989.
Cross, Rupert – *Harris,* J. W.: Precedent in English Law. Fourth edition. Oxford 1991.
Dahlgren, Göran: Tvåpartsprocess i allmän förvaltningsdomstol. JT 1991–92 s. 237–251.
Danelius, Hans: Judicial control of the administration – a Swedish proposal for legislative reform. Teoksessa Matscher, Franz – Petzold, Herbert (eds.): Protecting Human Rights: The European Dimension. Studies in honour of Gérard J. Wiarda. Kassel 1988. s.115–123. (Danelius 1988).
– » – Katsaus Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioihin 1961–1990. Oikeustiede-Jurisprudentia XXIV (1991). Jyväskylä 1991. s. 5–118.
– » – Mänskliga rättigheter. Femte upplagan. Stockholm 1993. (Danelius).
– » – Katsaus Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioihin 1991–1994. Oikeustiede-Jurisprudentia XXVIII (1995). Jyväskylä 1995. s. 5–88.
– » – Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. Stockholm 1997. (Danelius 1997).
van Dijk, Pieter: The Benthem case and its aftermath in the Netherlands. NILR 1987 s. 5–24.
– » – The interpretation of »civil rights and obligations» by the European Court of Human Rights – one more step to take. Teoksessa Matscher, Franz – Petzold, Herbert (eds.): Protecting Human Rights: The European Dimension. Studies in honour of Gérard J. Wiarda. Kassel 1988. s. 131–143. (van Dijk 1988).

– » – Universal Legal Principles of Fair Trial in Criminal Proceedings. Teoksessa Rosas, Allan – Helgesen, Jan (eds.): Human Rights in a Changing East-West Perspective. London 1990. s. 89–135. (van Dijk 1990).

– » – Access to Court. Teoksessa Macdonald, R. St. J. – Matscher, F. – Petzold, H. (eds.): The European System for the Protection of Human Rights. Dordrecht 1993. s. 345–379. (van Dijk 1993).

van Dijk, P. – *van Hoof,* G. J. H.: Theory and Practice of the European Convention on Human Rights. Third edition. The Hague 1998.

Drzemczewski, Andrew Z.: European human rights convention in domestic law. A Comparative Study. Oxford 1983.

Dörr, Dieter: Faires Verfahren. Gewährleistung im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland. Schriftenreihe des Instituts für Europäisches Recht der Universität des Saarlandes. Serie A: Monographien. Band 19. Kehl am Rhein 1984.

Eckhoff, Torstein: Effektivitet og rettssikkerhet i den offentlige forvaltning. NAT 1958 s. 15–27.

Eissen, Marc-André: The Principle of Proportionality in the Case-Law of the European Court of Human Rights. Teoksessa Macdonald, R. St. J. – Matscher, F. – Petzold, H. (eds.): The European System for the Protection of Human Rights. Dordrecht 1993. s. 125–146.

Ekelöf, Per Olof: Processuella grundbegrepp och allmänna processprinciper. Några problem inom den allmänna processrättsläran. Institutet för rättsvetenskaplig forskning VIII. Stockholm 1956.

Ellilä, Tauno: Hallintokanteiden lajeista. Juhlajulkaisu Kaarlo Kaira – U.J. Castrén. Vammala 1961. s. 54–71. (Ellilä 1961).

– » – Rikosoikeus ja rikosprosessioikeus. LM 1970 s. 498–515.

Erich, Rafael: Suomen valtio-oikeus I–II. Porvoo 1924–1925. (Erich I–II).

Eriksson, Lars D.: Om olika argumentationsmodeller. JFT 1979 s. 25–51.

Eriksson, Lars D. – *Scheinin,* Martin: Kansalais- ja poliittiset oikeudet. Teoksessa Helminen, Marjut – Lång, K. J. (toim.): Kansainväliset ihmisoikeudet. 2. uudistettu painos. Helsinki 1988. s. 94–122.

Ernst, Martina: Die Haltung Deutschlands und Frankreichs zur EMRK unter besonderer Berücksichtigung der Anwendung des Art. 6 Abs. 3 in den beiden Staaten. Europäische Hochschulschriften: Reihe II, Bd. 1623. Frankfurt am Main 1994.

Ervo, Laura: Ylimmät prosessiperiaatteet. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatekijät. Helsinki 1996.

– » – Euroopan ihmisoikeussopimuksen merkitys suomalaisessa lainkäytössä – erityisesti määrättäessä avustaja maksuttoman oikeudenkäynnin yhteydessä. DL 1998 s. 108–116.

European Court of Human Rights. Rules of Court »A». Adopted 27.1.1994. (Rules of Court »A»).

European Court of Human Rights. Rules of Court »B». Adopted 9.1.1994. (Rules of Court »B»).

European Court of Human Rights. Rules of Court. Adopted 4.11.1998. (Rules of Court).

Fawcett, J. E. S.: The Application of the European Convention on Human Rights. Oxford 1987.

Forssell, Jarno: Unohdettu senaatti. Senaatin talousosaston julkinen kuva Suomessa 1909–

1910. Teoksessa Hallinto rahan, julkisuuden ja Venäjän paineessa. Hallintohistoriallisia tutkimuksia 9. Helsinki 1993. s. 189–233.

Forsthoff, Ernst: Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Erster Band. Allgemeiner Teil. 10., neubearbeitete Auflage. München 1973.

Fribergh, Erik: Europakonventionens krav på domstolsprövning av förvaltningsbeslut. SvJT 1986. s. 325–337.

Frowein, Jochen Abr.: Die Anforderungen der Europäischen Menschenrechtskonvention an den nationalen Rechtsschutz. Teoksessa Frowein, Jochen Abr. – Ulsamer, Gerhard: Europäische Menschenrechtskonvention und nationaler Rechtsschutz. Heidelberg 1985. s. 9–33. (Frowein 1985).

– » – The European Convention on Human Rights as the Public Order of Europe. Collected Courses of the Academy of European Law 1990. The Protection of Human Rights in Europe. Vol. I Book 2. Dordrecht 1992. s. 267–358. (Frowein 1990).

– » – The Federal Republic of Germany. Teoksessa Delmas-Marty, Mireille (ed.): The European Convention for the Protection of Human Rights: International Protection Versus National Restrictions. International Studies in Human Rights. Volume 19. Dordrecht 1992. s. 121–129. (Frowein 1992).

Frowein, Jochen Abr. – *Peukert,* Wolfgang: Europäische Menschenrechtskonvention. EMRK-Kommentar. 2. vollständig neu bearbeitete Auflage unter Berücksichtigung des 11. ZP zur Gründung eines ständigen Gerichtshofs. Kehl am Rhein 1996.

Galligan, D. J.: Administrative Law. Aldershot 1992. (Galligan).

– » – Due Process and Fair Procedures. A Study of Administrative Procedures. Oxford 1996. (Galligan 1996).

Ganshof van der Meersch, W. J.: Reliance, in the case-law of the European Court of Human Rights, on the domestic law of the States. HRLJ 1980 s. 13–35.

Geppert, Klaus: Zum »fair-trial -Prinzip» nach Art. 6 Abs. 1 Satz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention. Jura 1992 s. 597–604.

von Gerber, Carl Friedrich: Grundzüge des Deutschen Staatsrechts. Dritte Auflage. Leipzig 1880.

Gneist, Rudolf: Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgericht in Deutschland. Zweite umgearbeitete und erweiterte Auflage. Berlin 1879.

Goerlich, Helmut: Grundrechte als Verfahrensgarantien. Ein Beitrag zum Verständnis des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden 1981.

Golsong, Heribert: Interpreting the European Convention on Human Rights Beyond the Confines of the Vienna Convention on the Law of Treaties? Teoksessa Macdonald, R. St. J. – Matscher, F. – Petzold, H. (eds.): The European System for the Protection of Human Rights. Dordrecht 1993. s. 147–162.

Gora, Joel M.: Due Process of Law. Illinois 1978.

Grey, Thomas C.: Procedural Fairness and Substantive Rights. Teoksessa Pennock, J. Roland – Chapman, John W. (eds.): Due Process. New York 1977. s. 182–205.

Grotrian, Andrew: Article 6 of the European Convention on Human Rights. The right to a fair trial. Human rights files No. 13. Council of Europe Press 1994.

Grundgesetz – Kommentar. von Münch, Ingo (Hrsg.). Band 3. München 1978.

Grunsky, Wolfgang: Grundlagen des Verfahrensrechts. Eine vergleichende Darstellung von ZPO, FGG, VwGO, FGO, SGG. Bielefeld 1970.

Haefliger, Arthur: Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz. Die Bedeutung der Konvention für die schweizerische Rechtspraxis. Bern 1993.

Hakkila, Esko: Suomen tasavallan perustuslait sekä eräitä niihin liittyviä lakeja, asetuksia ja säännöstöjä. Porvoo 1939.

Halila, Jouko: Prosessioikeuden asemasta yliopisto-opetuksessa. LM 1971 s. 153–156.

Hallberg, Pekka: Hallinto-oikeudellisen valituksen käyttöalasta. Vammala 1978. (Hallberg).

– » – Hallitusmuodon soveltamisesta hallintolainkäytössä. Juhlajulkaisu Aarne Nuorvala 1912 · 18/4 · 1982. Helsinki 1982. s. 51–59. (Hallberg 1982).

– » – Vilken betydelse har de konstitutionella grundrättigheterna i förvaltningsrättsliga ärenden? JFT 1985 s. 491–499.

– » – Hallintotuomioistuimiin kohdistuvat vaatimukset. Suomen tuomariliiton vuonna 1990 järjestämien VII Tuomaripäivien pöytäkirja. Helsinki 1991. s. 17–25. (Hallberg 1990).

– » – Perusoikeusuudistus. LM 1992 s. 1275–1282.

– » – Kansainväliset normit hallintolainkäytössä. Teoksessa Rosas, Allan – Krause, Catarina (toim.): Kansainvälinen normisto Suomen oikeuselämässä. Helsinki 1993. s. 67–74. (Hallberg 1993a).

– » – Korkein hallinto-oikeus, oikeusturva ja integraatio. Korkein hallinto-oikeus 1918–1993. Jyväskylä 1993. s. 68–76. (Hallberg 1993b).

– » – Kansalaisten oikeusturva ja oikeusjärjestelmän muutos. LM 1995 s. 23–28.

– » – Perusoikeusuudistus ja tuomioistuimet. LM 1996 s. 832–844.

– » – Hallintolainkäyttö asianajajan työsarkana. DL 1997 s. 653–658.

– » – Oikeus puntarissa. Puheenvuoro. Porvoo 1997. (Hallberg 1997).

– » – Tuomioistuinten päätösten perusteleminen. Juhlajulkaisu Aulis Aarnio 1937 · 14/5 · 1997. Oikeustiede – Jurisprudentia XXX (1997). Helsinki 1997. s. 26–34.

– » – Korkein hallinto-oikeus 2000-luvulle. Korkein hallinto-oikeus 80 vuotta. Vammala 1998. s. 7–19. (Hallberg 1998a).

– » – Oikeuskulttuurimme tulevaisuus. Suomen oikeuskulttuurin suuri linja. Suomalainen Lakimiesyhdistys 100 vuotta. Helsinki 1998. s. 184–195. (Hallberg 1998b).

– » – Oikeusturva. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet. Juva 1999. s. 651–666. (Hallberg 1999a).

– » – Perusoikeudet tuomioistuimissa. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet. Juva 1999. s. 703–720. (Hallberg 1999b).

Hallberg, Pekka – *Ignatius,* Pirkko – *Kanninen,* Heikki: Hallintolainkäyttölaki. Helsinki 1997. (Hallberg et al.).

Hallberg, Pekka – *Kanninen,* Heikki: Ranskan hallintolainkäyttöjärjestelmän pääpiirteistä silmälläpitäen hallintolainkäytön kehittämistä Suomessa. LM 1981 s. 640–663.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Korkeimmasta Hallinto-oikeudesta. HE 7/1917 vp.

– » – laiksi lääninoikeudesta. HE 41/1954 vp.

– » – lääninoikeuksia koskevan lainsäädännön uudistamisesta. HE 25/1972 vp.

– » – ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöytäkirjojen eräiden määräysten hyväksymisestä. HE 22/1990 vp.

– » – perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. HE 309/1993 vp.
– » – ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevan yleissopimuksen yhdennentoista pöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä. HE 143/1995 vp.
– » – laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi. HE 217/1995 vp.
– » – uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi. HE 1/1998 vp.
– » – laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi. HE 30/1998 vp.
– » – hallinto-oikeuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi. HE 114/1998 vp.
Harlow, Carol: European Administrative Law and the Global Challenge. Teoksessa Craig, Paul – de Búrca, Gráinne: The Evolution of EU Law. Oxford 1999. s. 261–285.
Hammarskjöld, Hj. L.: Om inrättande af en administrativ högsta domstol eller regeringsrätt. Underdånigt betänkande. Stockholm 1907.
Harris, D. J.: The Application of Article 6(1) of the European Convention on Human Rights to Administrative Law. British Yearbook of International Law. Vol. 47. 1974–1975 s. 157–200.
Harris, D.J. – *O'Boyle,* M. – *Warbrick,* C.: Law of the European Convention on Human Rights. London 1995. (Harris et al.).
Hedfeldt, Erik: Osallistuminen keskusteluun Audvar Osin alustuksesta »Domstolskontrollen med forvaltningen» Pohjoismaisen hallinnollisen liiton kokouksessa Tukholmassa 25.–27.8.1955. NAT 1955 s. 423–431.
Heinonen, Olavi: Ihmisoikeudet oikeuslähteenä. LM 1990 s. 501–505.
– » – Oikeuslähteet ja Euroopan yhdentyminen. Juhlajulkaisu Antti Suviranta 1923 · 30/11 · 1993. Helsinki 1993. s. 29–40. (Heinonen 1993).
Henkin, Louis: Introduction. Teoksessa Henkin Louis (ed.): The International Bill of Rights. The Covenant on Civil and Political Rights. New York 1981. s. 1–31. (Henkin 1981).
– » – International Human Rights and Rights in the United States. Teoksessa Meron, Theodor (ed.): Human Rights in International Law: Legal and Policy Issues. Volume I. Oxford 1984. s. 25–67. (Henkin).
Herlitz, Nils: Grunddragen av det svenska statsskickets historia. Femte upplagan. Stockholm 1957.
Hermanson, Robert Fredrik: Om juridisk konstruktion i statsrätten I–III. JFT 1878–1879 s. 1–32 ja 457–516.
– » – Om lagstiftningen, dess begrepp och förhållande till öfriga statliga funktioner. Helsingfors 1881. (Hermanson 1881).
– » – Anteckningar enligt professor R. Hermansons föreläsningar öfver Finlands statsförfattningsrätt. I–IV. Helsingfors 1893–1898. (Hermanson, Statsförfattningsrätt).
– » – Anteckningar enligt professor R. F. Hermansons föreläsningar öfver inhemsk förvaltningsrätt. Med tillstånd af föreläsaren utgifna af H. J. Nyqvist. Helsingfors 1898. (Hermanson 1898).
– » – Suomen valtiosääntö. Porvoo 1923. (Hermanson).
Hesse, Konrad: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. 18., ergänzte Auflage. Heidelberg 1991.
Hidén, Mikael: Perusoikeudet hallitusmuodon II luvussa. Oikeustiede – Jurisprudentia I (1971). Vammala 1971. s. 3–117.
– » – Perusoikeuksien yleiset opit – muuttuvaa ja muuttumatonta. LM 1996 s. 753–769.

Hidén, Mikael – *Saraviita,* Ilkka: Valtiosääntöoikeuden pääpiirteet. Kuudes, uudistettu painos. Helsinki 1994.

Hoffmann-Riem, Wolfgang: Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts – Perspektiven der Systembildung. Teoksessa Schmidt-Assmann, Eberhard – Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.): Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts. Schriften zur Reform des Verwaltungsrechts. Band 6. Baden-Baden 1999. s. 317–382.

Holopainen, Toivo: Normin mukaista vai tavoitteiden suuntaista? LM 1977 s. 627–643.

– » – Tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuudesta ja riippuvuudesta. Juhlajulkaisu Paavo Kastari 1907 · 13/11 · 1977. Helsinki 1978. s. 83–100. (Holopainen 1978).

– » – Korkein hallinto-oikeus 60-vuotias. LM 1978 s. 493–521.

– » – Lainkäytön yhdenmukaisuus ja tuomarin asema. LM 1981 s. 1–14.

– » – Kansalaisen oikeusturva hallinnossa. Esitelmä XXVII Lakimiespäivillä 4.12.1981. Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja C:14. Helsinki 1981. (Holopainen 1981).

– » – »Lainmukainen» ja »oikea» hallintolainkäytössä. Juhlajulkaisu Aarne Nuorvala 1912 · 18/4 · 1982. Helsinki 1982. s. 80–85. (Holopainen 1982).

– » – Hallintolainkäyttö ja hallintotuomioistuimet nykyisessä Suomessa. LM 1994 s. 20–33.

Hormia, Lauri: Aineellinen oikeus ja prosessioikeus. LM 1971 s. 157–163.

Husa, Jaakko: Lakien perustuslainmukaisuuden valvonta ja valtiosääntöuudistus. DL 1998 s. 183–215.

Ignatius, Pirkko – *Kanninen,* Heikki: Hallintolainkäytön menettelysäännösten uudistamisesta. Korkein hallinto-oikeus 1918–1993. Jyväskylä 1993. s. 86–98.

Jacobs, Francis G. – *White,* Robin C. A.: The European Convention on Human Rights. Second Edition. Oxford 1996.

Jacot-Guillarmod, Olivier: Rights Related to Good Administration of Justice (Article 6). Teoksessa Macdonald, R. St. J. – Matscher, F. – Petzold, H. (eds.): The European System for the Protection of Human Rights. Dordrecht 1993. s. 381–404.

Jarass, Hans D. – *Pieroth,* Bodo: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 3. Auflage. München 1995.

Jellinek, Georg: Allgemeine Staatslehre. Zweite, durchgesehene und vermehrte Auflage. Berlin 1905. (Jellinek).

– » – System der subjektiven öffentlichen Rechte. Zweite durchgesehene und vermehrte Auflage. Tübingen 1919. (Jellinek, System).

Jonkka, Jaakko: Eräitä näkökohtia perusoikeuksien toteutumisesta erityisesti rikosprosessissa. LM 1998 s. 1255–1270.

Joutsamo, Kari: Ennakkopäätösten juridinen ja yhteiskunnallinen rooli Englannin oikeusjärjestelmässä. Jurisprudentia Turkuensis. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 1961–1986. Helsinki 1986. s. 115–129.

Jussila, Osmo: Suomen perustuslait venäläisten ja suomalaisten tulkintojen mukaan 1808–1863. Helsinki 1969.

Jyränki, Antero: Kuka on valtiosäännön vartija? Jurisprudentia Turkuensis. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 1961–1986. Helsinki 1986. s. 130–150. (Jyränki 1986).

– » – Lakien laki. Perustuslaki ja sen sitovuus eurooppalaisessa ja pohjoisamerikkalai-

sessa oikeusajattelussa suurten vallankumousten kaudelta toiseen maailmansotaan. Helsinki 1989. (Jyränki).
– » – Euroopan ihmisoikeussopimus ja Suomi. Luonnos kokonaisvaltaiseksi tarkasteluksi. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 30 vuotta. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja A. Juhlajulkaisut N:o 4. Turku 1991. s. 153–176. (Jyränki 1991a).
– » – Taking Democracy Seriously. The Problem of the Control of the Constitutionality of Legislation. The Case of Finland. Teoksessa Sakslin, Maija (ed.): The Finnish Constitution in Transition. Helsinki 1991. s. 6–16. (Jyränki 1991b).
– » – Perusoikeuksien historiasta Suomessa. LM 1996 s. 739–752.
– » – Valta ja vapaus. Kaksikymmentäkolme luentoa valtiosääntöoikeuden yleisistä kysymyksistä. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 1998. (Jyränki 1998).
– » – Vuosien 1970–74 valtiosääntökomitea: mitkä tavoitteet ovat toteutuneet. LM 1999 s. 856–866.
Jägerskiöld, Stig: Om allmän förvaltningsrätt. Anteckningar om metodik och rättsåskådning. Uppsala 1958.
Kanninen, Heikki: Euroopan yhteisön oikeuden asettamista vaatimuksista hallintoprosessin kehittämiselle. Oikeus 1995 s. 244–258.
Karapuu, Heikki: Perusasioita perusoikeuksista. Oikeustiede – Jurisprudentia XIX (1986). Vammala 1986. s. 67–124.
– » – Perusoikeudet kansallisten normien hierarkiassa. LM 1999 s. 867–877.
Karapuu, Heikki – *Jyränki,* Antero: Perusoikeuksien tausta ja yleinen sisältö. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet. Juva 1999. s. 61–110.
Kastari, Paavo: Kansalaisten perusoikeuksista ja niiden turvaamisjärjestelmän erikoisluonteesta Suomessa. LM 1950 s. 735–750.
– » – K. J. Ståhlbergin syntymästä 100 vuotta. LM 1965 s. 1–7.
– » – Kansalaisvapauksien perustuslainturva. Vammala 1972. (Kastari).
– » – Suomen valtiosääntö. Helsinki 1977. (Kastari 1977).
Kemppinen, Jukka: Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot. Korkein oikeus, ihmiset ja yhteiskunta 1918–1990. Helsinki 1992.
Kilpi, Lassi: Havaintoja hallintoneuvoksen virasta. Juhlajulkaisu Antti Suviranta 1923 · 30/11 · 1993. Helsinki 1993. s. 81–91. (Kilpi 1993).
Klami, Hannu Tapani: Oikeustaistelijat. Suomen oikeustiede Venäjän vallan aikana. Porvoo 1977.
– » – Ennakkotapausten sitovuudesta Suomen oikeudessa. DL 1986 s. 159–173.
Kleeberger, Wolfgang: Die Stellung der Rechte der Europäischen Menschenrechtskonvention in der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland. Versuch einer Neubestimmung Rechtswissenschaftliche Forschung und Entwicklung. München 1992.
Kley-Struller, Andreas: Art. 6 EMRK als Rechtsschutzgarantie gegen die öffentliche Gewalt. Die aktuelle Praxis der Konventionsorgane zur Anwendung des Art. 6 EMRK in der Verwaltungsrechtspflege. Analysen und Perspektiven. Zchweizer Studien zum Internationalen Recht. Band 85. Zürich 1993.
– » – Der Anspruch auf richterliche Beurteilung »zivilrechtlicher» Streitigkeiten im Bereich des Verwaltungsrechts sowie von Disziplinar- und Verwaltungsstrafen gemäss Art. 6 EMRK. AJP 1994 s. 23–42.

Komiteanmietintö 1917:11: Perustuslakikomitean mietintö N:o 7. Ehdotus Suomen hallitusmuodoksi. Helsinki 1917.
– » – *1964:B 102:* Korkeimman hallinto-oikeuden lainsäädäntökomitean mietintö. Helsinki 1964.
– » – *1973:114:* Hallintolainkäyttötoimikunnan mietintö. Helsinki 1973.
– » – *1974:27:* Valtiosääntökomitean välimietintö. Helsinki 1974.
– » – *1974:154:* KHO-komitean mietintö III. Helsinki 1975.
– » – *1975:88:* Toisen valtiosääntökomitean mietintö. Helsinki 1975.
– » – *1978:22:* Valtion keskushallintokomitean II osamietintö. Nide 1. Helsinki 1978.
– » – *1981:64:* Hallinnon oikeusturvakomitean mietintö. Helsinki 1982.
– » – *1985:48:* Hallintolainkäyttökomitean mietintö. Helsinki 1985.
– » – *1992:3:* Perusoikeuskomitean mietintö. Helsinki 1992.
– » – *1997:4:* Alueelliset hallinto-oikeudet. Hallintotuomioistuintoimikunnan mietintö. Helsinki 1997.
– » – *1997:13:* Perustuslaki 2000. Helsinki 1997.
Konstari, Timo: Hallinto-oikeus. Teoksessa Kangas, Urpo (toim.): Oikeustiede Suomessa 1900–2000. Juva 1998. s. 389–397.
Kopetzki, Christian: Art. 5 und 6 EMRK und das österreichische Verwaltungsverfahrensrecht. EuGRZ 1983 s. 173–190.
Kopp, Ferdinand O.: Das Rechtliche Gehör in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. AöR 1981 s. 604–632.
– » – Handlungsspielräume der Verwaltung und Kontrolldichte gerichtlichen Rechtsschutzes. Teoksessa Götz, Volkmar – Klein, Hans Hugo – Starck, Christian (Hrsg.): Die öffentliche Verwaltung zwischen Gesetzgebung und richterlicher Kontrolle. Göttinger Symposion. München 1985. s. 146–164. (Kopp 1985).
– » – Verwaltungsgerichtsordnung. 9., neubearbeitete Auflage. München 1992. (Kopp).
Korkeimman hallinto-oikeuden julkaisu 1/1972: Kehittyvä hallintolainkäyttö. Helsinki 1972. (KHO 1/1972).
– » – *1976:4:* Lainvalmisteluaineistoa hallintolainkäytön ja muutoksenhakukeinojen kehittämisestä. (KHO 1976:4).
– » – *4/1988:* Korkeimman hallinto-oikeuden 70-vuotisjuhlamuistio. (KHO 4/1988).
– » – *4/1989:* Menettely ylimmän asteen hallintolainkäytössä. Ylimpien hallintotuomioistuimien kansainvälisen järjestön kolmas kongressi Helsingissä 19.–21.6.1989. Korkeimman hallinto-oikeuden yleisraportti. Laatinut Pekka Hallberg. Helsinki 1989. (KHO 4/1989).
– » – *2/1993:* Korkeimman hallinto-oikeuden 75-vuotisjuhlamuistio. (KHO 2/1993).
Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirja 1952. III. Valtioneuvostolle annettu lausunto 18.4.1952 ehdotuksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valitusasiain käsittelystä lääninhallituksessa. s. 889–896. (KHO 1952 III).
– » – *1958. III.* Esitys Tasavallan Presidentille 2.9.1958 lääninoikeuksien kehittämisestä riippumattomiksi tuomioistuimiksi. s. 383–385. (KHO 1958 III).
– » – *1983. A. Yleinen osa.* Muistio hallinnon oikeusturvakomitean mietinnöstä. s. 322–339. (KHO 1983 A).
– » – *1992. A. Yleinen osa.* Muistio perusoikeuskomitean mietinnöstä (KM 1992:3). s. 488–496. (KHO 1992 A).
– » – *1994. A. Yleinen osa.* Muistio ehdotuksesta hallintolainkäyttölaiksi. s. 226–289.

(KHO 1994 A).
Krebs, Walter: Subjektiver Rechtsschutz und objektive Rechtskontrolle. System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes. Festschrift für Christian-Friedrich Menger zum 70. Geburtstag. Kassel 1985. s. 191–210.
Kulla, Heikki: Valtio-oikeudellisen positivismin synty ja vallanjako. Oikeus 2/1975 s. 22–28.
– » – Hallinto-oikeuden tutkimisesta autonomian ajan lopulla. Oikeus 1978 s. 139–148.
– » – Maaherrojen lainkäyttövallasta Ruotsi-Suomessa. LM 1978 s. 267–288.
– » – Hallintolainkäyttö ja hallinto. Tutkimus korkeimman hallinto-oikeuden toimivallan määräytymisen oikeushistoriallisesta taustasta. Vammala 1980. (Kulla).
– » – Muutoksenhakuoikeuden yleisyydestä ennen hallintovalituslakia. LM 1981 s. 354–384.
– » – Tuomarivaltiosta ja sen torjumisesta. Juhlajulkaisu Allan Huttunen 1928 – 5/11 – 1988. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja A. Juhlajulkaisut N:o 2. Turku 1988. s. 83–93. (Kulla 1988).
– » – Laillisuusolettamasta hallinto-oikeudessa. LM 1993 s. 3–20.
– » – Oikeudenloukkaus ja intressit – valitusoikeuden määräytymisestä hallintolainkäytössä. Juhlakirja Kaarlo Tuori 50 vuotta. Helsinki 1998. s. 237–247. (Kulla 1998a).
– » – Hallintomenettely ja perusoikeudet. Teoksessa Länsineva, Pekka – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeuspuheenvuoroja. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Julkisoikeuden sarja A N:o 32. Turku 1998. s. 51–63. (Kulla 1998b).
Kultalahti, Jukka – *Pohjolainen,* Teuvo: Perusoikeuspoikkeukset. Tutkimus HM II luvun perusoikeuksia koskevasta poikkeuslainsäädännöstä. Toinen painos. Tampereen yliopisto hallintotieteiden laitos A 2/1975. Tampere 1981.
Kuosma, Tapio: Euroopan ihmisoikeussopimuksen valvontaelinten tulkintojen huomioonottamisesta valtion sisäisessä virkatoiminnassa. Hallinnon tutkimus 1990 s. 366–367.
– » – Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksista hallintolainkäytössä. DL 1996 s. 49–54.
– » – Oikeudenkäyntikulut ja maksuton oikeusapu hallintolainkäytössä. Korkein hallinto-oikeus 80 vuotta. Vammala 1998. s. 90–107. (Kuosma 1998).
Kurvinen, Pekka: Hallintoprosessin kehittämisestä. LM 1972 s. 289–308.
– » – Pääasiaratkaisuista hallintoprosessissa. LM 1975 s. 616–635.
Kuuskoski, Reino: Todistusoikeuden uudistuksen vaikutus hallinto-oikeudelliseen lainkäyttöön. LM 1949 s. 468–480.
– » – Hallintovalituslaki käytännössä. LM 1953 s. 158–170.
– » – Mietteitä lääninoikeuksien toiminnan alkaessa. LM 1955 s. 531–544.
Kölz, A.: Prozessmaximen im schweizerischen Verwaltungsprozess. Zürcher Schriften zum Verfahrensrecht. Heft 4. Winterthur 1973.
Laakso, Seppo: Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Helsinki 1990. (Laakso).
– » – Lain esityöt oikeuslähteenä. Teoksessa Rosas, Allan (toim.): Oikeus, demokratia, informaatio. Oikeusnormien ja oikeuslähteiden muuttuminen. Helsinki 1993. s. 111–124. (Laakso 1993).
Laband, Paul: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Zweite, verbesserte und vermehrte Auflage. Handbuch des Öffentlichen Rechts II. 1. Leipzig 1894.

Lager, Irma: Menettelysäännöksistä hallintolainkäytössä. LM 1969 s. 51–68.
Lainvalmistelukunnan julkaisuja 1936:5. Mietintö alemmanasteisesta hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä. Helsinki 1936. (Lvk 1936:5).
– » – *1938:1.* Ehdotus hallituksen esitykseksi Eduskunnalle alemmanasteisesta hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä. Helsinki 1938. (Lvk 1938:1).
– » – *1939:3.* Tarkistettu ehdotus hallituksen esitykseksi Eduskunnalle alemmanasteisesta hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä. Helsinki 1939. (Lvk 1939:3).
– » – *1951:4.* Ehdotus hallituksen esitykseksi Eduskunnalle laiksi valitusasiain käsittelystä lääninhallituksessa. Helsinki 1951. (Lvk 1951:4).
– » – *1952:6.* Ehdotus hallituksen esitykseksi Eduskunnalle laiksi lääninoikeudesta. Tarkistettu ehdotus. Helsinki 1952. (Lvk 1952:6).
Lakivaliokunnan lausunto 1994 vp n:o 5 perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o 309/1993 vp perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. (LaVL 5/1994 vp).
Lakivaliokunnan mietintö 1917 vp n:o 15 hallituksen esityksen johdosta, joka sisältää ehdotuksen laiksi Korkeimmasta Hallinto-oikeudesta. (LaVM 15/1917 vp).
– » – *mietintö 1996 vp n:o 5* hallituksen esityksestä n:o 217/1995 vp laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi. (LaVM 5/1996 vp).
Lappalainen, Juha: Siviiliprosessioikeus I. Helsinki 1995.
– » – Uudistuksia ja uudistusnäkymiä prosessioikeudessa. LM 1996 s. 407–423.
Laurinen, Leena: Hallintoriita-asiat. Tampere 1992.
Lavin, Rune: Civil and Administrative Procedure: The Differences and their Explanation. Teoksessa Strömholm, Stig – Hemström, Carl (eds.): Swedish National Reports to the XIII International Congress of Comparative Law. Acta Instituti Upsaliensis Iurisprudentiae Comparativae XVI. Uppsala 1990. s. 101–115. (Lavin 1990).
– » – Civilprocessen och förvaltningsprocessen – en jämförelse. JT 1989–90 s. 70–88.
– » – Tvåpartsmål i förvaltningsprocessen. FT 1992 s. 97–120.
– » – Förvalningsprocessen inför 2000-talet. Anteckningar med anledning av domstolsutredningens betänkande SOU 1991:106. FT 1992 s. 450–464.
Leppänen, Tatu: Perusoikeusuudistuksen merkityksestä prosessioikeudessa. LM 1996 s. 238–251.
– » – Riita-asian valmistelu todistusaineiston osalta. Prosessioikeudellinen tutkimus. Helsinki 1998. (Leppänen 1998a).
– » – Oikeustapausselostus KKO 1998:33. KKO:n ratkaisut kommentein 1998 I. Helsinki 1998. s. 208–210. (Leppänen 1998b).
Liljenfeldt, Robert – *Latvala,* Jorma: Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus (6 artikla) hovioikeuden näkökulmasta. DL 1990 s. 438–470.
Lindblom, Per Henrik: Grupptalan. Det anglo-amerikanska class actioninstitutet ur svenskt perspektiv. Institutet för Rättsvetenskaplig Forskning (CXXXI). Göteborg 1989.
Lorenz, Dieter: Der Rechtsschutz des Bürgers und die Rechtsweggarantie. Münchener Universitätsschriften. Reihe der Juristischen Fakultät. Band 23. München 1973.
Lüke, Gerhard: Hallintolainkäyttö Saksan Liittotasavallassa. LM 1980 s. 908–928.
MacCormick, D. Neil: Der Rechtsstaat und die rule of law. JZ 1984 s. 65–70.
Macdonald, R. A.: Judicial Review and Procedural Fairness in Administrative Law: I. McGill Law Journal. Volume 25. 1979–80 s. 520–564.
Macdonald, R. St. J.: The Margin of Appreciation. Teoksessa Macdonald, R. St. J. – Mat-

scher, F. – Petzold, H. (eds.): The European System for the Protection of Human Rights. Dordrecht 1993. s. 83–124.
Mahkonen, Sami: Käsitelainopista. LM 1976 s. 19–35.
Mahoney, Paul: Judicial activism and judicial self-restraint in the European Court of Human Rights: Two sides of the same coin. HRLJ 1990 s. 57–88.
Makkonen, Kaarle: Mietteitä oikeustieteen aatehistoriasta. LM 1975 s. 145–153.
Marshall, H. H.: Natural Justice. London 1959.
Matscher, Franz: Die Methoden der Auslegung der EMRK in der Rechtsprechung ihrer Organe. Teoksessa Schwind, Fritz (Hrsg.): Aktuelle Fragen zum Europarecht aus der Sicht in- und ausländischer Gelehrter. Österreichische Akademie der Wissenschaften.Veröffentlichungen der Kommission für Europarecht NR. 5. Wien 1986. s. 102–127. (Matscher 1986).
– » – Art. 6 EMRK und verfassungsgerichtliche Verfahren. EuGRZ 1993 s. 449–453.
– » – Methods of Interpretation of the Convention. Teoksessa Macdonald, R. St. J. – Matscher, F. – Petzold, H. (eds.): The European System for the Protection of Human Rights. Dordrecht 1993. s. 63–81. (Matscher).
Mayer, Otto: Deutsches Verwaltungsrecht. Erster Band. Dritte Auflage. München 1924.
McNair, Arnold: The Law of Treaties. Oxford 1961.
Menger, Christian-Friedrich: System des Verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes. Eine verwaltungsrechtliche und prozessvergleichende Studie. Tübingen 1954.
Merikoski, V.: Kansalaisten perusoikeuksista. LM 1932 s. 89–116.
– » – Hallinto-organisatorisia peruskysymyksiä. LM 1946 s. 596–607.
– » – Suomen julkisoikeuden oppikirja. I nide. Porvoo 1944. (Merikoski 1944).
– » – Suomen julkisoikeuden oppikirja. II nide. Porvoo 1946. (Merikoski 1946).
– » – Oikeudenkäymiskaaren merkityksestä hallinto-oikeudellisessa lainkäytössä. LM 1952 s. 488–500.
– » – Asianosaisen kuuleminen hallinto-oikeudellisena säännöstönä. LM 1953 s. 181–204.
– » – Laillisuusvalvonta Suomen oikeusjärjestyksessä. Vammala 1953. (Merikoski 1953).
– » – Hallinto-oikeudellisen oikeusturvajärjestelmän kehityssuuntauksia. DL 1954 s. 368–385.
– » – Vapaa harkinta hallinnossa. Vammala 1958. (Merikoski 1958).
– » – Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin II. Toinen painos. Porvoo 1964 (Merikoski 1964).
– » – K. J. Ståhlberg lakimiehen näkökulmasta. LM 1965 s. 393–416.
– » – Oikeussuoja hallinnossa. Suomen Lakimiesliiton 28–29.4.1967 järjestämien XVIII Lakimiespäivien pöytäkirja. Vammala 1967. s. 49–64. (Merikoski 1967).
– » – Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. Toinen uusittu painos. Vammala 1968. (Merikoski).
– » – Prosessuaalisten oppien omaksunnasta hallinnossa. Juhlajulkaisu Tauno Tirkkosen 70-vuotispäivänä 2.8.1968. Vammala 1968. s. 148–157. (Merikoski 1968).
– » – Muistiinpanoja hallitusmuodon puolivuosisataispäivän tiimoilta. LM 1969 s. 792–805.
– » – Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I. Viides, uusittu painos. Porvoo 1974. (Merikoski 1974).
Merrills, J. G.: The development of international law by the European Court of Human Rights. Second edition. Manchester 1993.

Miller, Charles A.: The Forest of Due Process of Law: The American Constitutional Tradition. Teoksessa Pennock, J. Roland – Chapman, John W. (eds.): Due Process. New York 1977. s. 3–68.

Modeen, Tore: Synpunkter på förvaltningskontrollen i Finland de lege ferenda. Juhlajulkaisu Aarne Nuorvala 1912 · 18/4 · 1982. Helsinki 1982. s. 137–144. (Modeen 1982).

Morawa, Alexander H. E. – *Schreuer,* Christoph: The Role of Domestic Courts in the Enforcement of International Human Rights – a View from Austria. Teoksessa Conforti, Benedetto – Francioni, Francesco (eds.): Enforcing International Human Rights in Domestic Courts. International Studies in Human Rights. Volume 49. The Hague 1997. s. 175–187.

Mühl, Otto: Zur Struktur des Verfassungs- und Verwaltungsprozesses im Verhältnis zum Zivilprozess. Teoksessa Baltzer, Johannes – Baumgärtel, Gottfried – Peters, Egbert – Pieper, Helmut (Hrsg.): Gedächtnisschrift für Rudolf Bruns. München 1980. s. 145–166.

Mäenpää, Olli: Keskusviraston asema valtionhallinnossa. Julkisoikeudellinen tutkimus valtionhallinnon organisaatiosta. Helsinki 1979. (Mäenpää 1979).

– » – Kaksi hallinto-oikeutta: merikoskelainen hallinto-oikeus ja hyvinvointivaltio. Hallinnon tutkimus 1983. s. 1–20.

– » – Euroopan ihmisoikeussopimus ja oikeusturvan takeet hallintoasioissa. LM 1989 s. 281–318.

– » – Hallinto-oikeus. Juva 1991. (Mäenpää).

– » – Ihmisoikeudet hallintolainkäytössä. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 30 vuotta. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja A. Juhlajulkaisut N:o 4. Turku 1991. s. 305–315. (Mäenpää 1991).

– » – Eurooppalaisen hallinto-oikeuden perusteista. LM 1991 s. 1141–1167.

– » – Oikeusperiaatteet hallintotoiminnassa – EY-oikeudellisia näkökulmia. LM 1995 s. 1388–1414.

– » – Eurooppalainen hallinto-oikeus. Helsinki 1996. (Mäenpää 1996).

– » – Hallinto-oikeus. 2. laitos. Juva 1997. (Mäenpää 1997).

Möller, Gustaf: Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ja prosessioikeudesta. LM 1990 s. 579–592.

Nedjati, Zaim M. – *Trice,* J. E. – *Dashwood,* A. A.: English and Continental Systems of Administrative Law. Amsterdam 1978. (Nedjati et al.).

Nergelius, Joakim: Konstitutionellt rättighetsskydd. Svensk rätt i ett komparativt perspektiv. Stockholm 1996.

Niemivuo, Matti: Perusoikeudet ja lainsäädännön kehittäminen. Juhlajulkaisu Aulis Aarnio 1937 · 14/5 · 1977. Oikeustiede – Jurisprudentia XXX (1997). Helsinki 1997. s. 226–251.

Nousiainen, Kevät: Prosessin herruus. Länsimaisen oikeudenkäytön »modernille» ominaisten piirteiden tarkastelua ja alueellista vertailua. Helsinki 1993.

– » – Tuomioistuimet ja oikeusturva. LM 1995 s. 55–68.

Nuorvala, Aarne: Lääninoikeuden toimivallasta. LM 1958 s. 688–710.

– » – Korkeimman hallinto-oikeuden täyttäessä 50 vuotta. Korkein hallinto-oikeus 1918–1968. Helsinki 1968. s. 7–31. (Nuorvala 1968).

– » – Lääninoikeuksien kehittämisestä oikeusturvan lisäämiseksi hallinnon alalla. LM

1971 s. 191–202.
– » – Kehittyvä hallintotuomioistuinjärjestelmä kansalaisten oikeusturvan takeena. Juhlajulkaisu Urho Kaleva Kekkonen 1900 · 3/9 · 1975. Helsinki 1975. s. 319–330. (Nuorvala 1975).
– » – Oikeusvaltioajattelu ja kansalaisten oikeusturva hallintolainkäytön lähtökohtana. LM 1978 s. 221–228.
– » – Hallintolainkäytön kehittäminen. LM 1978 s. 363–372.
– » – Korkein hallinto-oikeus uuden ajan kynnyksellä. LM 1978 s. 522–561.
– » – Kansalaisen oikeusturva hallinnossa. Näköaloja ja tavoitteita. Korkeimman hallinto-oikeuden julkaisusarja III/1978. Helsinki 1978. (Nuorvala 1978a).
– » – Yleinen valitusoikeus hallinto-oikeudellisen oikeussuojajärjestelmämme yhtenä perusperiaatteena. Juhlajulkaisu Paavo Kastari 1907 – 13/11 – 1977. Helsinki 1978. s. 175–182. (Nuorvala 1978b).
– » – Hallinnon oikeussuojajärjestelmän kehittämisnäkymiä 1980-luvulle. LM 1980 s. 532–539.
– » – Kysymys oikeusturvasta hallinnon alalla on aina ajankohtainen. Karjalaisen Osakunnan Juristikerho 1934–1982. Juhlakirja. Joensuu 1982. s. 78–83. (Nuorvala 1982).
– » – Yksi näkökulma oikeuskäytännöstä oikeustieteeseen. LM 1983 s. 1018–1028.
– » – Havaintoja ja kokemuksia hallinnon oikeusturvasta. LM 1984 s. 5–16.
Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 3/1982. Perusoikeustyöryhmän muistio. Helsinki 1982. (Lavo 3/1982).
– » – *21/1988.* Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus Suomen näkökulmasta (Matti Pellonpää). Helsinki 1989. (Lavo 21/1988).
– » – *2/1993.* Perusoikeustyöryhmä 1992:n mietintö. Helsinki 1993. (Lavo 2/1993).
– » – *2/1994.* Hallintolainkäyttölaki. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston ehdotus. Helsinki 1994. (Lavo 2/1994).
– » – *8/1995.* Perustuslaki 2000. Yhtenäisen perustuslain tarve ja keskeiset valtiosääntöoikeudelliset ongelmat. Työryhmän mietintö. Helsinki 1996. (Lavo 8/1995).
– » – *4/1997.* Hallintomenettelylaista hallintolakiin. Lähtökohtia ja suuntaviivoja. Helsinki 1997. (Lavo 4/1997).
Oker-Blom, Max: En enda riktig lösning trots allt? Dworkin mot finländsk bakgrud. JFT 1978 s. 251–321.
Opsahl, Torkel – *Fribergh,* Erik: Sverige fällt av Europadomstolen. SvJT 1983. s. 401–428.
Ost, Francois: The Original Canons of Interpretation of the European Court of Human Rights. Teoksessa Delmas-Marty, Mireille (ed.): The European Convention for the Protection of Human Rights: International Protection Versus National Restrictions. International Studies in Human Rights. Volume 19. Dordrecht 1992. s. 283–318.
Palm, Elisabeth: Access to Court – Strasbourg and Stockholm. Teoksessa O'Reilly, James (ed.): Human Rights and Constitutional Law. Essays in Honour of Brian Walsh. Dublin 1992. s. 61–70.
Palme, W. A.: Om de ledande grundsatserna för det förvaltningsrättsliga lagskipningsförfarandet. JFT 1956 s. 196–218.
– » – Några synpunkter på en reform av det administrativa lagskipningsförfarandets ledande grundsatser. NAT 1957 s. 3–17.

– » – Förvaltningen och rättskipningen i Finland och Sverige från äldre tider till våra dagar. JFT 1960 s. 13–40.
– » – Förvaltningslagskipningens uppkomst och utveckling under den svenska tiden. JFT 1960 s. 219–228.
– » – Förvaltningslagskipningens utveckling i Finland och Sverige efter skilsmässan år 1809. NAT 1960 s. 137–155.
– » – Hallinnon laajentumisesta ja yksilön oikeusturvasta Suomessa ja Ruotsissa. Juhlajulkaisu Kaarlo Kaira – U. J. Castrén. Vammala 1961. s. 181–192. (Palme 1961).
– » – Förvaltningslagskipning och egentligt förvaltningsförfarande i Finland och Sverige. JFT 1962 s. 204–223.
– » – Om den administrativa domsrätten i Finland och Sverige. NAT 1963 s. 22–38.
– » – Förvaltningens rättssäkerhets- och effektivitetskrav i Finland och Sverige.NAT 1965 s. 226–240.
Peczenik, Aleksander: Rätten och förnuftet. En lärobok i allmän rättslära. 2:a upplagan. Lund 1988.
Pekkanen, Raimo: Euroopan ihmisoikeussopimus, Eurooppaoikeus ja Suomi. LM 1990 s. 506–520.
– » – Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus tuomarin näkökulmasta. Suomen tuomariliiton vuonna 1990 järjestämien VII Tuomaripäivien pöytäkirja. Helsinki 1991. s. 60–76. (Pekkanen 1990).
– » – Euroopan ihmisoikeussopimuksen evolutiivisesta tulkinnasta. LM 1991 s. 353–365.
– » – Ihmisoikeuksien oikeusturva Euroopassa. Kanava 2000 s. 108–111.
Pellonpää, Matti: Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus ja Suomen oikeusjärjestys. Oikeus 1988 s. 296–303.
– » – Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ja sen merkityksestä Suomelle. LM 1990 s. 521–544.
– » – The implementation of the European Convention on Human Rights in Finland. Teoksessa Rosas, Allan (ed.): International Human Rights Norms in Domestic Law. Finnish and Polish Perspectives. Helsinki 1990. s. 44–67. (Pellonpää 1990).
– » – Euroopan ihmisoikeussopimuksen merkitys perus- ja ihmisoikeussuojan kehitykselle Suomessa. Teoksessa Laakso, Seppo (toim.): Euroopan integraatio ja Suomen oikeus. Tampereen yliopisto. Julkisoikeuden laitos. Jyväskylä 1991. s. 160–174. (Pellonpää 1991a).
– » – Euroopan ihmisoikeussopimus. Helsinki 1991. (Pellonpää 1991).
– » – Euroopan ihmisoikeussopimus. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 1996. (Pellonpää 1996).
– » – Uusi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin. Korkein hallinto-oikeus 80 vuotta. Vammala 1998. s. 170–181. (Pellonpää 1998).
Perustuslakivaliokunnan lausunto 1990 vp n:o 2 ulkoasiainvaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o 22 ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöytäkirjojen eräiden määräysten hyväksymisestä. (PeVL 2/1990 vp).
Perustuslakivaliokunnan mietintö 1994 vp n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. (PeVM 25/1994 vp).
Petrén, Gustaf: Nya rättegångsbalken och förvaltningsförfarandet. FT 1950 s. 361–376.
– » – Regeringsrättens kontroll över förvaltningen i komparativ belysning. FT 1955 s. 126–142.

– » – Administrativa rättssäkerhetsproblem. En anmälan av aktuell litteratur. SvJT 1955 s. 618–633.
– » – Förfarandet hos förvaltningsdomstolarna. FT 1965 s. 95–106.
– » – Individens rättsskydd i förvaltningen. LM 1984 s. 1202–1224.
Petzold, Herbert: The Convention and the Principle of Subsidiarity. Teoksessa Macdonald, R. St. J. – Matscher, F. – Petzold, H. (eds.): The European System for the Protection of Human Rights. Dordrecht 1993. s. 41–62.
Peukert, Wolfgang: Die Garantie des »fair trial» in der Strassburger Rechtsprechung. EuGRZ 1980 s. 247–269.
Pieroth, Bodo – *Schlink,* Bernhard: Grundrechte. Staatsrecht II. 9., überarbeitete Auflage. Heidelberg 1993.
Polakiewicz, Jörg: The Application of the European Convention on Human Rights in Domestic Law. HRLJ 1996 s. 405–411.
Polakiewicz, Jörg – *Jacob-Foltzer,* Valérie: The European Human Rights Convention in Domestic Law: The Impact of Strasbourg Case-Law in States where Direct Effect is given to the Convention. HRLJ 1991 s. 65–85.
Poledna, Tomas: Praxis zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) aus schweizerischer Sicht. Zürich 1993.
Posse, Johan August: Bidrag till svenska lagstiftningens historia från slutet af sextonde århundradet till stadfästelsen af 1734 års lag. Stockholm 1850.
Proposition 1971:30: Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m.. (Prop. 1971:30).
– » – *1995/96:22:* Regeringens proposition. Tvåpartsprocess m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna. (Prop. 1995/96:22).
Protokoll förda hos Finlands ridderskap och adel vid landtdagen år 1891. Första häftet. Helsingfors 1891. (Vp 1891, RoA protokoll I).
Ragnemalm, Hans: Förvaltningsprocessrättens grunder. Sjunde upplagan. Stockholm 1992.
Redeker, Konrad – *von Oertzen,* Hans-Joachim: Verwaltungsgerichtsordnung. Zehnte überarbeitete Auflage. Stuttgart 1991.
Report of the European Commission of Human Rights on Application No 2614/65 lodged by Michael Ringeisen against Austria. Publications of the European Court of Human Rights. Series B. Vol. 11. 1970–1971 (Ringeisen Case). Strasbourg 1972. s. 10–150. (Vuosikirja 1970–71 B 11).
Resnick, David: Due Process and Procedural Justice. Teoksessa Pennock, J. Roland – Chapman, John W. (eds.): Due Process. New York 1977. s. 206–228.
Ress, G.: The Effects of Judgments and Decisions in Domestic Law. Teoksessa Macdonald, R. St. J. – Matscher, F. – Petzold, H. (eds.): The European System for the Protection of Human Rights. Dordrecht 1993. s. 801–851.
Reuterskiöld, C. A.: Föreläsningar i svensk stats- och förvaltningsrätt. I. Statsregementet. Uppsala 1914.
Riepula, Esko: Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana. Valtiosääntötutkimus eduskunnan perustuslakivaliokunnasta perustuslakikontrollia ja perustuslakien tulkintaa harjoittavana toimielimenä vv:n 1907–1972 valtiopäivillä. Vammala 1973.
Rihto, Ahti: Aineellisesta prosessinjohdosta hallintovalitusprosessissa. DL 1998 s. 476–481.

Robertson, A. H. – *Merrills,* J. G.: Human Rights in the World. An introduction to the Study of the international protection of human rights. Third edition. Manchester 1989. (Robertson – Merills 1989).

– » – Human Rights in Europe. A study of the European Convention on Human Rights. Third edition. Manchester 1993. (Robertson – Merrills).

Rosas, Allan: Kansainvälinen normisto ja Suomen oikeusjärjestelmä. Teoksessa Rosas, Allan – Krause, Catarina (toim.): Kansainvälinen normisto Suomen oikeuselämässä. Helsinki 1993. s. 9–41.

– » – EU:n jäsenvaltioiden perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet. LM 1999 s. 908–919.

Rubin, Edward L.: Due Process and the Administrative State. California Law Review. Vol. 72. 1984 s. 1044–1179.

The Rule of Law and Human Rights. Principles and Definitions as elaborated at the Congresses and Conferences held under the auspices of the International Commission of Jurists, 1955–1966. Geneve 1966. (The Rule of Law and Human Rights.).

Ryssdal, Rolv: The Expanding Role of the European Court of Human Rights. Teoksessa Eide, Asbjørn – Helgesen, Jan (eds.): The Future of Human Rights Protection in a Changing World. Fifty years since the Four Freedoms Address. Essays in Honour of Torkel Opsahl. Oslo 1991. s. 115–123.

Saarialho, Aarne: Korkein hallinto-oikeus 25-vuotias. LM 1943 s. 349–357.

Salonen, L. H.: K. J. Ståhlbergin toiminta lainvalmistelukunnan jäsenenä. LM 1968 s. 32–76.

Saraviita, Ilkka: Suomen perusoikeusjärjestelmän kansainvälisoikeudellisista takeista. Juhlajulkaisu Paavo Kastari 1907 · 13/11 · 1977. Helsinki 1978. s. 224–236. (Saraviita 1978).

– » – Perusoikeusuudistuksen näkymiä. LM 1991 s. 471–487.

– » – Havaintoja perustuslakivaliokunnan toimintatavoissa ilmenneistä muutoksista. Juhlajulkaisu Antero Jyränki 1933 – 9/8 – 1993. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja A. Juhlajulkaisut N:o 5. Turku 1993. s. 183–199. (Saraviita 1993).

– » – Eduskunnan perustuslakivaliokunnan rooli ja uusi perusoikeussäännöstö. LM 1996 s. 770–787.

– » – Suomen perusoikeusjärjestelmä. Rovaniemi 1998. (Saraviita).

– » – Yleiset tuomioistuimet perusoikeusjärjestelmän toteuttajina. LM 1999 s. 887–896.

– » – Asianajajat ja perusoikeusjärjestelmä. Juhlajulkaisu Jukka Peltonen 60 vuotta. Helsinki 1999. s. 235–248. (Saraviita 1999).

– » – Perustuslaki 2000. Helsinki 2000. (Saraviita 2000).

Scheinin, Martin: Ihmisoikeuksista ja Euroopan neuvostosta. Oikeus 1987 s. 407–412.

– » – The Status of Human Rights Conventions in Finnish Domestic Law. Teoksessa Rosas, Allan (ed.): International Human Rights Norms in Domestic Law. Finnish and Polish Perspectives. Helsinki 1990. s. 25–43. (Scheinin 1990).

– » – Ihmisoikeussopimusten tarjoamat oikeussuojatiet. LM 1990 s. 545–565.

– » – Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valtionsisäisestä voimassaolosta sekä ihmisoikeus- ja perusoikeusnormien sovellettavuudesta Suomen oikeusjärjestyksessä. Jyväskylä 1991. (Scheinin).

– » – Kansainväliset normit suomalaisessa lainkäytössä. Teoksessa Rosas, Allan – Krause,

Catarina (toim.): Kansainvälinen normisto Suomen oikeuselämässä. Helsinki 1993. s. 43–55. (Scheinin 1993).
– » – Oikeus, demokratia, informaatio – ajankohtaisia kehityspiirteitä. Teoksessa Rosas, Allan (toim.): Oikeus, demokratia, informaatio. Oikeusnormien ja oikeuslähteiden muuttuminen. Helsinki 1993. s. 16–26. (Scheinin 1993a.).
– » – Poikkeuslait ja perusoikeusuudistus. LM 1996 s. 816–831.
– » – Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Suomen perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet. Juva 1999. s. 187–203. (Scheinin 1999).
– » – Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kansainvälinen valvonta. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet. Juva 1999. s. 737–759. (Scheinin 1999a).
Schermers, Henry G.: The right to a fair trial under the European Convention on Human Rights. Teoksessa Blackburn, Robert – Taylor, John (eds.): Human Rights for the 1990s: legal, political and ethical issues. British Institute of Human Rights 1991. London 1991. s. 59–66.
– » – The Eleventh Protocol to the European Convention on Human Rights. E. L. Rev. 1994. s. 367–384.
Schmidt-Assmann, Eberhard: Funktionen der Verwaltungsgerichtsbarkeit. System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes. Festschrift für Christian-Friedrich Menger zum 70. Geburtstag. Kassel 1985. s. 107–123. (Schmidt-Assmann).
– » – Verfahrensgarantien im Bereich des öffentlichen Rechts: Darstellung der Rechtslage in der Bundesrepublik Deutschland mit vergleichenden Hinweisen auf die Bundesverwaltungsrechtspflege in der Schweiz im Blick auf Art. 6 Abs. 1 EMRK. Teoksessa Matscher, Franz (Hrsg.): Verfahrensgarantien im Bereich des öffentlichen Rechts. Schriften des Österreichischen Instituts für Menschenrechte. Vol. 1. Kehl am Rhein 1989. s. 89–125. (Schmidt-Assmann 1989).
– » – Zur Europäisierung des allgemeinen Verwaltungsrechts. Wege und Verfahren des Verfassungslebens. Festschrift für Peter Lerche zum 65. Geburtstag. München 1993. s. 513–527. (Schmidt-Assmann 1993).
Schmitt Glaeser, Walter: Verwaltungsprozessrecht. Kurzlehrbuch mit Systematik zur Fallbearbeitung. 12., neubearbeitete Auflage. Stuttgart 1993.
Schmuckli, Thomas: Die Fairness in der Verwaltungsrechtspflege. Art. 6 Ziff. 1 EMRK und die Anwendung auf die Verwaltungsrechtspflege des Bundes. Freiburg. Schweiz 1990.
Schoch, Friedrich: Die europäische Perspektive des Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts. Teoksessa Schmidt-Assman, Eberhard – Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg): Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts. Schriften zur Reform des Verwaltungsrechts. Band 6. Baden-Baden 1999. s. 279–316.
Scholz, Franz: Die Rechtssicherheit. Berlin 1955.
Schwarze, Jürgen: Der Beitrag des Europarates zur Entwicklung von Rechtsschutz und Verfahrensgarantien im Verwaltungsrecht. EuGRZ 1993 s. 377–384.
Sevón, Leif: De mänskliga rättigheterna i EG-systemet. Juhlajulkaisu Jukka Peltonen 60 vuotta. Helsinki 1999. s. 249–266.
Shestack, Jerome J.: The Jurisprudence of Human Rights. Teoksessa Meron, Theodor (ed.): Human Rights in International Law: Legal and Policy Issues. Volume I. Oxford 1984. s. 69–113.

Sieghart, Paul: The International Law of Human Rights. Oxford 1983.

Siitari-Vanne, Eija: Todistustaakasta hallintolainkäytön eri asiaryhmissä. DL 1998 s. 482–496.

Siltala, Raimo: A Theory of Precedent. From Analytical Positivism to a Post-Analytical Philosophy of Law. Helsinki 1998.

Simma, Bruno – *Khan,* Daniel-Erasmus – *Zöckler,* Markus – *Geiger,* Rudolf: The Role of German Courts in the Enforcement of International Human Rights. Teoksessa Conforti, Benedetto – Francioni, Francesco (eds.): Enforcing International Human Rights in Domestic Courts. International Studies in Human Rights. Volume 49. The Hague 1997. s. 71–109. (Simma et al.).

Sinclair, I. M.: The Vienna Convention on the Law of Treaties. Manchester 1973.

Sipponen, Kauko: Lainsäädäntövallan delegoiminen. Tutkimus lainsäädännön teoriasta ja oikeussääntöjen hierarkiasta. Vammala 1965.

de Smith, S. A.: Constitutional and Administrative Law. London 1971.

de Smith, S. A. – *Evans,* J. M.: Judicial Review of Administrative Action. Fourth Edition. London 1980.

Sohn, Louis B. – *Buergenthal,* Thomas: International Protection of Human Rights. Indianapolis 1973.

Sperduti, Giuseppe: Bemerkungen zum Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 28. Juni 1978 im Fall König. EuGRZ 1979 s. 300–303.

Statens offentliga utredningar 1946:69: Förvaltningsförfarandet. Förberedande utredning angående reglering av förfarandet hos förvaltningsmyndigheter i ärenden rörande enskild rätt och därmed sammanhängande frågor. Stockholm 1946.

– » – *1955:19*: Administrativt rättsskydd. Principbetänkande angående besvärsinstitutet och därmed sammanhängande ämnen. Avgivet av besvärssakkunniga. Stockholm 1955.

– » – *1964:27:* Lag om förvaltningsförfarandet. Besvärssakkunnigas slutbetänkande. Stockholm 1964.

– » – *1966:70:* Förvaltningsrättskipning. Betänkande av förvaltningsdomstolskommittén. Stockholm 1966.

– » – *1991:106:* Domstolarna inför 2000-talet. Arbetsuppgifter och förfaranderegler. Del A. Stockholm 1991.

– » – *1991:106:* Domstolarna inför 2000-talet. Lagtext, specialmotivering och bilagor. Del B. Stockholm 1991.

– » – *1993:40:* Fri - och rättighetsfrågor. Regeringsformen. Del A. Stockholm 1993.

– » – *1993:40:* Fri - och rättighetsfrågor. Inkorporering av Europakonventionen. Del B. Stockholm 1993.

Stein, Ekkehart: Staatsrecht. 13. neubearbeitete Auflage. Tübingen 1991.

Steinberger, Helmut: Judicial Protection of Human Rights at the National Level. Teoksessa Carpi, Federico – Orlandi, Chiara (eds.): Judicial Protection of Human Rights at the National and International Level. International Congress on procedural Law for the nintn Centenary of the University of Bologna. Volume I. General reports. Milano 1991. s. 135–196.

Steiner, Dirk: Das Fairnessprinzip im Strafprozess. Criminalia. Band 6. Frankfurt am Main 1995.

Stenderup Jensen, Søren: The European Convention on Human Rights in Scandinavian Law. A Case Law Study. Gylling 1992.

Stern, Klaus: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band I. Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung. München 1984. (Stern 1984).
– » – Qualität und Bedeutung der Prozessgrundrechte für die Grundrechtsbindung der Rechtsprechung. Verwaltung im Rechtsstaat. Festschrift für Carl Hermann Ule zum 80. Geburtstag am 26. Februar 1987. Kassel 1987. s. 359–374. (Stern).
– » – Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band III/1. Allgemeine Lehren der Grundrechte. München 1988. (Stern 1988).
Strömberg, Håkan: Allmän förvaltningsrätt. Nittonde upplagan. Malmö 1998.
Ståhlberg, K. J.: Hallinto-oikeudellisen lainkäytön järjestäminen muissa maissa. LM 1908 s. 95–110.
– » – Hallinnon ja lainkäytön rajamailta. LM 1909 s. 17–26.
– » – Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. Helsinki 1913. (Ståhlberg 1913).
– » – Korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytöstä. LM 1919 s. 121–138.
– » – Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. Toinen uudistettu painos. Helsinki 1928. (Ståhlberg 1928).
– » – Korkein hallinto-oikeus toimintansa alussa. LM 1928 s. 223–226.
– » – En utredning om förvaltningsförfarandet. JFT 1946 s. 275–280.
Sundberg, Fredrik G. E.: Some Remarks Regarding the Use of Precedents under the European Convention of Human Rights – with special regard to the Swedish situation. Festskrift till Jacob W. F. Sundberg. Stockholm 1993. s. 353–381. (F. Sundberg).
Sundberg, Halvar G. F.: Kannanotto professori V. Merikosken alustukseen »Användningen av fri prövning inom förvaltningen». Nordiska administrativa förbundets 10:de allmänna möte i Helsingfors 27–29.8.1952. NAT 1952 s. 295–299.
– » – Allmän förvaltningsrätt. Stockholm 1955. (H. Sundberg).
– » – Europakonventionen och domstols prövning av administrativa beslut. Festskrift til Poul Andersen 12. juni 1958. København 1958. s. 383–397. (H. Sundberg 1958).
Suviranta, Antti: Itsenäisen Suomen tuomioistuinlaitos. LM 1992 s. 1255–1268.
Suviranta, Outi: Ennakkopäätösten käytöstä suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa. Oikeustiede – Jurisprudentia XIX (1986). Vammala 1986. s. 425–482.
– » – Virkamiehen ratkaisutoiminta ja Euroopan yhteisön oikeus. Helsinki 1996. (O. Suviranta).
Takki, Tapio: Sananen prosessioikeuden asemasta yliopisto-opetuksessa. LM 1970 s. 941–942.
Tala, Jyrki: Mitä vahinkoa olisi Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukseen liittymisestä. Oikeus 1987 s. 284–286.
Tallroth, Paulina: Article 6 of the European Convention on Human Rights and the borderlines between criminal and administrative proceedings. JFT 1996 s. 51–81.
Tarjanne, Tapio: K.J. Ståhlberg hallinto-oikeuden tutkijana ja esittäjänä. LM 1935 s. 1–10.
Tarukannel, Veijo – *Jukarainen,* Heikki: Oikeudenkäynti hallintotuomioistuimessa. Saarijärvi 1999.
Teitgen, P.-H.: Introduction to the European Convention on Human Rights. Teoksessa Macdonald, R. St. J. – Matscher, F. – Petzold, H. (eds.): The European System for the Protection of Human Rights. Dordrecht 1993. s. 3–14.

Tettinger, Peter J.: Fairness und Waffengleichheit. Rechtsstaatliche Direktiven für Prozess und Verwaltungsverfahren. Schriftenreihe der Bundesrechtsanwaltskammer. Band 4. München 1984.

Timonen, Pekka: Ennakkotapaukset ja niiden merkitys oikeuslähteenä. Mänttä 1987.

– » – ETA-sopimuksen vaikutus suomalaiseen oikeuslähde- ja laintulkintaoppiin. LM 1993 s. 583–597.

Tirkkonen, Tauno: Suomen siviiliprosessioikeus I. Porvoo 1961. (Tirkkonen 1961).

– » – Suomen siviiliprosessioikeus I. 2. p. Porvoo 1974. (Tirkkonen).

Tomkins, Adam: Civil Liberties in the Council of Europe: A Critical Survey. Teoksessa Gearty, C. A. (ed.): European Civil Liberties and the European Convention on Human Rights. A Comparative Study. International Studies in Human Rights. Volume 48. The Hague 1997. s. 1–51.

Tullock, Gordon: Trials on Trial. The Pure Theory of Legal Procedure. New York 1980.

Tuori, Kaarlo: Hallintokoneiston ja hallinto-oikeuden kehityksestä. Oikeus 2/1975 s. 29–43.

– » – Oikeusvaltiokäsitteestä ja sen historiasta. Oikeus 1981 s. 194–206.

– » – Oikeusvaltiokäsitteestä ja sen historiasta. Oikeusvaltio ja hyvinvointivaltio. Tutkijaliiton julkaisusarja 16. Helsinki 1981. s. 6–26. (Tuori 1981).

– » – Kustaa Vaasasta sosiaalivaltioon: Hallintokehityksemme pitkät linjat. Oikeus 1983 s. 200–209.

– » – Valtionhallinnon sivuelinorganisaatiosta 1. Julkisoikeudellinen tutkimus komiteatyyppisten elinten asemasta Suomen valtio-organisaatiossa. 1. nide. Teoreettinen ja historiallinen tausta. Vammala 1983. (Tuori).

– » – Oikeus, valta ja demokratia. Helsinki 1990. (Tuori 1990).

– » – Modernin oikeuden ytimessä II. Oikeus 1993 s. 132–151.

– » – Tuomarin asema valtiosäännön nojalla ja todellisuuden valossa. Suomen tuomariliiton vuonna 1996 järjestämien X Tuomaripäivien pöytäkirja. Helsinki 1997. s. 47–58. (Tuori 1996).

– » – Perustuslakiuudistus ja hallinto-oikeus. LM 1999 s. 530–540.

– » – Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus (PL 22 §). Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet. Juva 1999. s. 667–673. (Tuori 1999).

Tyynilä, Markku: Senaatti. Tutkimus hallituskonselji-senaatista 1809–1918. Helsinki 1992.

Tähti, Aarre: Ihmisoikeussopimus vai tulkinta? Näkökohtia suomalaisen virkatoiminnan ja Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen välisistä suhteista. Hallinnon tutkimus 1990 s. 125–132.

– » – Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ja suomalaisesta lainkäytöstä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen valvontaelinten tulkintakannanottojen ja -käytännön asema tuomioistuintemme näkökulmasta. DL 1991 s. 546–586.

– » – Periaatteet Suomen hallinto-oikeudessa. Jyväskylä 1995.

Uerpmann, Robert: Die Europäische Menschenrechtskonvention und die deutsche Rechtsprechung. Ein Beitrag zum Thema Völkerrecht und Landesrecht. Schriften zum Völkerrecht. Band 107. Berlin 1993.

Ule, Carl Hermann: Verwaltungsprozessrecht. Neunte, überarbeitete Auflage. München 1987.

Wade, H. W. R.: Administrative Law. Fifth Edition. Oxford 1982.

Wade, E. C. S. – *Bradley,* A. W.: Constitutional and administrative law. Tenth Edition. New York 1985.

Wade, William – *Forsyth,* Christopher: Administrative Law. Oxford 1994.

Warnling-Nerep, Wiweka: Rättsprövningslagen – utgör den ett lyckat försök att anpassa svensk rätt till Europakonventionen art. 6(1)? Festskrift till Jacob W. F. Sundberg. Stockholm 1993. s. 437–468.

Weh, Wilfried Ludwig: Der Anwendungsbereich des Art. 6 EMRK. Das Ende des »cautious approach» und seine Auswirkungen in den Konventionsstaaten. EuGRZ 1988 s. 433–448.

Weidmann, Klaus W: Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte auf dem Weg zu einem europäischen Verfassungsgerichtshof. Die Entwicklung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, insbesondere der metodischen und grundrechtstheoretischen Ansätze. Europäische Hochschulschriften. Reihe II. Bd. 450. Frankfurt am Main 1985.

Wennergren, Bertil: Förvaltningsprocess. Tredje upplagan. Stockholm 1995.

– » – En förvaltningsdomstols rättskipningsuppgift. SvJT 1995 s. 66–74.

Verfassungsgerichtshof, Entscheidung 14.10.1987. Spezifisch österreichisches Verständnis vom Anwendungsbereich des Begriffs der »civil rights» im Art. 6 EMRK. EuGRZ 1988 s. 166–173.

Wilfinger, Peter: Das Gebot effektiven Rechtsschutzes in Grundgesetz und Europäischer Menschenrechtskonvention. Konkretisierungsansätze zur Beschleunigung gerichtlicher Verfahren. Europäische Hochschulschriften Reihe II. Bd. 1785. Frankfurt am Main 1995.

Viljanen, Jukka: Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen hyödyntäminen kansallisessa perusoikeustulkinnassa. Teoksessa Länsineva, Pekka – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeuspuheenvuoroja. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Julkisoikeuden sarja A N:o 32. Turku 1998. s. 255–275.

Viljanen, Veli-Pekka: Kansalaisten yleiset oikeudet. Tutkimus suomalaisen perusoikeuskäsityksen muotoutumisesta autonomiakaudella ja itsenäisyyden ensi vuosina. 2. uudistettu painos. Helsinki 1988. (Viljanen).

– » – Lainsäätäjän velvollisuudesta suojella kansalaisten perusoikeuksia. Juhlajulkaisu Juhani Kyläkallio 1930 – 14/3 – 1990. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja A. Juhlajulkaisut N:o 3. Turku 1990. s. 249–262. (Viljanen 1990).

– » – Perustuslaki ja laintulkinta. LM 1990 s. 203–236.

– » – Perusoikeussäännöksiin sisältyvistä lakivarauksista. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 30 vuotta. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja A. Juhlajulkaisut N:o 4. Turku 1991. s. 527–546. (Viljanen 1991).

– » – Vapausoikeuksiin ja sosiaalisiin oikeuksiin liittyvien valtion velvoitteiden luonteesta. Juhlajulkaisu Antero Jyränki 1933 – 9/8 – 1993. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja A. Juhlajulkaisut N:o 5. Turku 1993. s. 345–368. (Viljanen 1993).

– » – Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset. LM 1996 s. 788–815.

– » – Perustuslainmukainen laintulkinta. Encyclopaedia Iuridica Fennica. Suomalainen oikeustietosanakirja. V Julkisoikeus. Jyväskylä 1997. s. 758–759. (Viljanen 1997).

– » – Finlands grundlagsreform på slutrakan. NAT 1998 s. 202–214.

– » – Perusoikeuksien soveltamisala. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki –

Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet. Juva 1999. s. 111–156. (Viljanen 1999).

Vilkkonen, Eero: Ruotsin hallintolainkäyttö valinkauhassa. LM 1971 s. 485–504.

– » – Näkökohtia tarkoituksenmukaisuusvalituksesta. LM 1972 s. 372–396.

– » – Hallintolainkäytön alasta. Vammala 1973. (Vilkkonen).

– » – Hallintolainkäyttö I. Helsinki 1976. (Vilkkonen 1976).

– » – Jos hallintoviranomainen asianosaista kuultuaan asiaa edelleen selvitellessään saa tietoonsa aineistoa, joka on kysymyksessä olevalle asianosaiselle epäedullista, niin onko häntä uudelleen kuultava vai voidaanko asia ratkaista häntä kuulematta. JFT 1980 s. 168–181.

– » – Hallintomenettelyn ja hallintolainkäytön dynamiikasta. Juhlajulkaisu Aarne Nuorvala 1912 · 18/4 · 1982. Helsinki 1982. s. 300–310. (Vilkkonen 1982).

Willgren, Karl: Några grundlinjer till en historik över lagskipningen i förvaltningsmål. JFT 1920 s. 267–295.

– » – Förvaltningsrättens allmänna läror. Helsingfors 1925. (Willgren 1925).

– » – Den historiska utvecklingen av Finlands förvaltningsrätt. Tammerfors 1934. (Willgren 1934).

Wirilander, Juhani: Perusoikeudet ja ihmisoikeudet korkeimpien oikeuksien lainkäytössä. Juhlajulkaisu Aulis Aarnio 1937 · 14/5 · 1977. Oikeustiede – Jurisprudentia XXX (1997). Helsinki 1997. s. 375–385.

Virolainen, Jyrki: Lainkäyttö. Oikeudenkäynnin perusteet ja lainkäyttöelimet siviili- ja rikosprosessissa. Helsinki 1995.

Vogel, Hans-Heinrich: Om rättsskydd och lagprövningsrätt i Västtyskland. FT 1973 s. 27–38.

Vollkommer, Max: Der Anspruch der Parteien auf ein faires Verfahren im Zivilprozess. Teoksessa Baltzer, Johannes – Baumgärtel, Gottfried – Peters, Egbert – Pieper, Helmut (Hrsg.): Gedächtnisschrift für Rudolf Bruns. München 1980. s. 195–219.

Voss, Eileen: Civil Liberties in the Council of Europe. Germany. Teoksessa Gearty, C. A. (ed.): European Civil Liberties and the European Convention on Human Rights. A Comparative Study. International Studies in Human Rights. Volume 48. The Hague 1997. s. 143–175.

Wrede, R. A.: Finlands gällande civilprocessrätt. Första bandet. Helsinfors 1905. (Wrede).

– » – Suomen oikeus- ja yhteiskuntajärjestys. Neljäs, uusittu painos. Kirjoittajat Aatos Alanen et al. Porvoo 1963. (Wrede 1963).

Yardley, D. C. M.: Principles of Administrative Law. London 1981.

Yourow, Howard Charles: The Margin of Appreciation Doctrine in the Dynamics of European Human Rights Jurisprudence. International Studies in Human Rights. Volume 28. The Hague 1996.

de Zayas, Alfred – *Möller,* Jakob – *Opsahl,* Torkel: Ihmisoikeuskomitea kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen soveltajana sopimuksen valinnaisen pöytäkirjan nojalla. Oikeustiede – Jurisprudentia XXII (1989). Vammala 1989. s. 385–454. (de Zayas et al.)

LYHENTEET

A	= asetus
AJP	= Aktuelle Juristische Praxis
AsiakJulkL	= laki yleisten asiakirjain julkisuudesta 83/51
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
BVerfGE	= Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (Saksa)
DL	= Defensor Legis, Suomen Asianajajaliiton äänenkannattaja
DR	= Decisions and Reports of the European Commission of Human Rights
DVBl.	= Deutsches Verwaltungsblatt
ECHR	= European Convention on Human Rights
ed.	= toimittaja
EIF	= Encyclopaedia Iuridica Fennica
EIS	= Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi
EIT	= Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
E.L.Rev.	= European Law Review
EMRK	= Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte
EN	= Euroopan neuvosto
et al.	= ynnä muut
EU	= Euroopan Unioni
EuGRZ	= Europäische Grundrechte Zeitschrift
EY	= Euroopan yhteisö (yhteisöt)
FPL	= förvaltningsprocesslag (Ruotsi)
FT	= Förvaltningsrättslig tidskrift
GG	= Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
HE	= hallituksen esitys
HLL	= hallintolainkäyttölaki 586/96
HM	= Suomen hallitusmuoto 94/19
HPurkuL	= laki ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa 200/66
HRLJ	= Human Rights Law Journal
Hrsg.	= toimittaja
HValL	= laki muutoksenhausta hallintoasioissa 154/50
JFT	= Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland
JT	= Juridisk Tidskrift
Jura	= Juristische Ausbildung
JZ	= Juristen Zeitung

KHO = korkein hallinto-oikeus
KHOL = laki Korkeimmasta hallinto-oikeudesta 74/18
KKO = korkein oikeus
KM = komiteanmietintö
KP-sopimus = Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus
L = laki
LaVL = lakivaliokunnan lausunto
LaVM = lakivaliokunnan mietintö
Lavo = oikeusministeriön lainvalmisteluosasto
LHA = asetus lääninhallituksesta 188/55
L.J. = Law Journal
LM = Lakimies, Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen aikakauslehti
LO = lääninoikeus
LOL = lääninoikeuslaki 1021/74
Lvk = lainvalmistelukunta
NAT = Nordisk Administrativt Tidsskrift
NILR = Netherlands International Law Review
NJA = Nytt Juridiskt Arkiv
NJW = Neue Juristische Wochenschrift
NOU = Norges offentlige utredninger
OK = oikeudenkäymiskaari
OM = oikeusministeriö
PeVL = perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM = perustuslakivaliokunnan mietintö
PL = Suomen perustuslaki 731/99
prop. = hallituksen esitys (proposition, Ruotsi)
RegR = regeringsrätten (Ruotsi)
RF = hallitusmuoto (regeringsformen, Ruotsi)
RÅ = regeringsrättens årsbok
SopS = Suomen säädöskokoelman sopimussarja
SOU = Statens offentliga utredningar (Ruotsi)
SvJT = Svensk Juristtidning
T = taltio
TfR = Tidsskrift for Rettsvitenskap
v. = versus
VJ = valtiopäiväjärjestys 7/28
VN = valtioneuvosto
vp = valtiopäivät
VwGO = Verwaltungsgerichtsordnung (Saksa)
YK = Yhdistyneet Kansakunnat
YVK = Yhdistys- ja vakuuskirja (annettu 1789)

I JOHDANTO

1. Tutkimuksen taustaa

Hallintolainkäytön tehtävä on ollut vanhastaan sidoksissa hallintotoimien lainmukaisuuden kontrolloimiseen. Painopiste on siten ollut aineellisessa oikeusturvassa eli sen varmentamisessa, että hallintopäätökset on tehty hallinnon lainalaisuusvaatimusta noudattaen. Tästä on seurannut se, että lainkäytön antamassa oikeussuojassa ovat olleet tärkeällä sijalla muutoksenhakua sekä lainkäyttöelimen organisatorista puolueettomuutta (riippumattomuutta) koskevat kysymykset. Viime vuosien keskustelussa on saanut oikeusvarmuuden ohella vähitellen yhä enemmän jalansijaa nimenomaisten sisällöllisten – oikeudenmukaisuutta ja kohtuullisuutta koskevien – odotusten asettaminen lainkäyttöelinten päätöksille. Tämä on johtanut korostamaan lainkäyttöelinten vastuuta ratkaisujensa asianmukaisesta perustelemisesta.[1]

Hallintolainkäyttömenettely eli asian käsittely ja selvittäminen lainkäyttöelimessä on puolestaan ollut pitkään sisällöltään niukan ja hajanaisen sääntelyn varassa. Toiminnallinen pohja on ollut viittauksessa väljään laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen vaatimukseen. Vaikka painopiste on ollut lainkäyttöorganisaation ja muutoksenhakukeinojen kehittämisessä, samalla on kuitenkin tavoiteltu hallintolainkäyttömenettelyn lakiperusteisuuden voimistamista ja itsenäistä asemaa suhteessa muihin prosessimuotoihin.

Pitkäaikainen tavoite on saavuttanut päätepisteensä, kun prosessuaalisia kysymyksiä sääntelevä hallintolainkäyttölaki (26.7.1996/586) tuli voimaan joulukuun alussa 1996. Yksilön hallintoprosessuaalinen oikeusturva tuli saa-

---

[1] Ks. *Hallberg* 1997 s. 87–88 ja KHO 2/1993 s. 8–9.

tetuksi Suomessa ensimmäisen kerran kattavan yleislain varaan. Hallintolainkäyttömenettelyn voidaan katsoa toteuttavan asianmukaisesti vasta tämän lain myötä yleisen lainkäyttömenettelyn perinteistä määritelmää prosessuaalisen oikeussuojatehtävän lakiperusteisuudesta.[2]

Vaikka hallintoprosessin sääntelytiheyden lisääminen muodostaa yhden merkkipaalun hallintolainkäytön oikeusturva-ajattelun kehityskaaressa, muualla samaan aikaan tapahtunut kehitys on vienyt tilannetta väistämättä uusien kysymyksenasettelujen eteen. Hallintolainkäyttölain voimaantulo on tapahtunut monellakin tavoin muuttuneissa oloissa. Muutosten tausta on toisen maailmansodan jälkeen virinneessä ihmisoikeuskehityksessä. Vuonna 1949 perustettu Euroopan neuvosto hyväksyi 4.11.1950 yleissopimuksen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi eli Euroopan ihmisoikeussopimuksen. Sen mukaan yksilön prosessuaalinen vähimmäisturva kuuluu anglo-amerikkalaisen esikuvan perusteella ihmisoikeutena erikseen suojattaviin perusarvoihin seuraavasti:

> *6 artikla. Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.*
> 1. Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä. Päätös on annettava julkisesti, mutta lehdistöltä ja yleisöltä voidaan kieltää pääsy koko oikeudenkäyntiin tai osaan siitä demokraattisen yhteiskunnan moraalin, yleisen järjestyksen tai kansallisen turvallisuuden vuoksi nuorten henkilöiden etujen tai osapuolten yksityiselämän suojaamisen niin vaatiessa, tai siinä määrin kuin tuomioistuin harkitsee ehdottoman välttämättömäksi erityisolosuhteissa, joissa julkisuus loukkaisi oikeudenmukaisuutta.
>
> 2. Jokaista rikoksesta syytettyä on pidettävä syyttömänä, kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti näytetty toteen.
>
> 3. Jokaisella rikoksesta syytetyllä on seuraavat vähimmäisoikeudet:
> a) oikeus saada viipymättä yksityiskohtainen tieto häneen kohdistettujen syytteiden sisällöstä ja perusteista hänen ymmärtämällään kielellä;
> b) oikeus saada riittävästi aikaa ja edellytykset valmistella puolustustaan;
> c) oikeus puolustautua henkilökohtaisesti tai itse valitsemansa oikeudenkäyntiavustajan välityksellä, ja jos hän ei pysty itse maksamaan

[2] Ks. esimerkiksi *Tirkkonen* s. 1–2 ja 7.

saamastaan oikeusavusta, hänen on saatava se korvauksetta oikeudenmukaisuuden niin vaatiessa;

d) oikeus kuulustella tai kuulustuttaa todistajia, jotka kutsutaan todistamaan häntä vastaan, ja saada hänen puolestaan esiintyvät todistajat kutsutuiksi ja kuulustelluiksi samoissa olosuhteissa kuin häntä vastaan todistamaan kutsutut todistajat;

e) oikeus saada maksutta tulkin apua, jos hän ei ymmärrä tai puhu tuomioistuimessa käytettyä kieltä.[3]

Kansallisen prosessijärjestelmän sisällölle asetetaan nykyisin siis nimenomaisia laatuvaatimuksia. Lainkäyttömenettelyn järjestäminen ei ole pelkästään kunkin sopimusvaltion omassa harkinnassa, vaan sen sisältöä määritetään myös ylikansallisella tasolla. Ihmisoikeussopimuksen kontrollijärjestelmä perustuu siihen, että yksityiset henkilöt voivat muiden tahojen ohella tehdä valituksia Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen. Suuri osa kaikista ihmisoikeusvalituksista tehdään oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan 6

[3] Sama artikla kuuluu toisena virallisista versioista eli englanninkielisessä muodossaan seuraavasti:

Right to a fair trial. 1. In the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law. Judgment shall be pronounced publicly but the press and public may be excluded from all or part of the trial in the interests of morals, public order or national security in a democratic society, where the interests of juveniles or the protection of the private life of the parties so require, or to the extent strictly necessary in the opinion of the court in special circumstances where publicity would prejudice the interests of justice.

2. Everyone charged with a criminal offence shall be presumed innocent until proved guilty according to law.

3. Everyone charged with a criminal offence has the following minimum rights:

a. to be informed promptly, in a language which he understands and in detail, of the nature and cause of the accusation against him;

b. to have adequate time and facilities for the preparation of his defence;

c. to defend himself in person or through legal assistance of his own choosing or, if he has not sufficient means to pay for legal assistance, to be given it free when the interests of justice so require;

d. to examine or have examined witnesses against him and to obtain the attendance and examination of witnesses on his behalf under the same conditions as witnesses against him;

e. to have the free assistance of an interpreter if he cannot understand or speak the language used in court.

artiklan perusteella. Prosessuaaliset kysymykset ovat siten jatkuvasti esillä ihmisoikeustuomioistuimessa.

Euroopan ihmisoikeussopimus on saatettu Suomessa valtion sisäisesti voimaan 23.5.1990 (SopS 18–19/90). Sopimuksen 6 artiklan prosessuaalinen oikeudenmukaisuusvaatimus siirtyi osaksi suomalaista hallintolainkäyttöjärjestelmää ja sen arkipäivää. Vaikka sopimuksen taustalla pyritään näkemään muuttumattomia (ikuisia) arvoja, artiklalla on nähty olevan käytännössä ajallinen ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä kehittyvä sisältönsä. Sopimuksen voimaantulossa on siten ollut kysymys ylikansallisessa oikeuskäytännössä täsmentyvistä hyvinkin konkreettisista vaatimuksista ja niiden kansallisista vaikutuksista.

Hallitusmuotoon on otettu 1.8.1995 voimaan tulleen perusoikeussäännöstön kokonaisuudistuksen yhteydessä (969/95) säännökset oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä. Ne sisältyvät nyttemmin 1.3.2000 voimaan tulleen perustuslain 21 §:ään. Mainittu lainkohta on seuraavan sisältöinen:

> *Oikeusturva.* Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.
>
> Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuusvaatimuksen sisällyttäminen perusoikeuksiin varmentaa hierarkkisesti ylemmänasteisella lainsäädäntötasolla yksilön prosessuaalisen perusturvan toteutumista kansallisessa oikeusjärjestyksessä. Se on kolmas legaalinormeista muodostuva pilari – muut ovat ihmisoikeussopimuksen 6 artikla ja hallintolainkäyttölaki –, jonka varassa oikeudenmukaisuuden vaatimus hallintoprosessissa lepää.

Esillä olevia uudistuksia on kuvattu suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa prosessioikeuden ihmisoikeudellistumisen (kansainvälistymisen) ja perusoikeudellistumisen (perustuslaillistumisen) käsittein.[4] Prosessioikeudesta on tullut myös ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien sääntelemää oikeutta. Pro-

[4] Ks. *Virolainen* s. 19, *Lappalainen*, LM 1996 s. 423, *Leppänen*, LM 1996 s. 239, *Leppänen* s. 65 ja *Jonkka*, LM 1998 s. 1255.

sessioikeuden merkitys on alkanut laajentua pelkästä aineellista oikeutta palvelevasta tehtävästä itsenäisiä arvoja ja päämääriä toteuttavaan suuntaan.[5] Arvioitaessa toteutunutta kehitystä on yleisessä prosessioikeudellisessa keskustelussa pyritty varsin yleisesti korostamaan ihmisoikeuksien painoarvoa. Perusoikeussäänte lylle on jäänyt ainakin asiaa yleisen lainkäyttömenettelyn osalta tarkasteltaessa enemmänkin vain ihmisoikeuksia vahvistava merkitys.[6]

Oikeusturvakeskustelun siirtyminen menettelykysymyksiin ei vaikuta hallintolainkäytön näkökulmasta kuitenkaan täysin ongelmattomalta. Ihmisoikeuksien korostuksella oikeudenmukaisen lainkäyttömenettelyn käsitteeseen tulee anglo-amerikkalaiseen oikeuskulttuuriin kiinnittyvää painotusta, ja muotoseikat alkavat muutenkin saada kasvavaa merkitystä aikaisemmin tärkeäksi koetun menettelyllisen joustavuuden kustannuksella. Tästä saattaa seurata paineita hallintoprosessin peruslähtökohtien tarkistamiseen ja muutenkin sen siirtämiseen aikaisempaa paremmin yleisen lainkäyttömenettelyn – lähinnä siviiliprosessin – vaikutuspiiriin. Yleisprosessuaalinen oikeudenmukaisuuskäsitys alkaa määrittää myös hallintoprosessuaalisen oikeusturvan sisältöä. Tämä voi johtaa itsenäisen hallintoprosessuaalisen näkökulman kaventamiseen, jopa poistamiseen siviiliprosessin eduksi. Hallintoprosessin itsenäistä asemaa on pyritty milloin heikentämään, milloin vahvistamaan. Nyt on kysymys uusien kansainvälisten argumenttien tuomisesta aina uudestaan esille nousevaan keskusteluun.

Hallintolainkäytön näkökulmasta käytävässä keskustelussa on tuotu esiin hallintoprosessin kansallisessa kehityksessä muotoutuneitten piirteiden säilyttämisen tarve nykytilanteessakin. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin on katsottu saavan riittävästi pohjaa omasta traditiostamme. Tässä tarkoituksessa on painotettu myös perusoikeuksien merkitystä yksilön hallintoprosessuaalisen oikeusturvan toteuttamisessa.[7] On lähdetty siitä, että PL 21 §:ssä on menty monin osin pitemmälle kuin EIS 6 artiklassa.

---

[5] Ks. *Virolainen* s. 18–20 ja *Jonkka*, LM 1998 s. 1266. Ks. myös *Aarnio*, LM 1994 s. 283–284, joka puhuu muodon merkityksen muuttumisesta myös menettelykysymysten yhteydessä.

[6] Ks. *Virolainen* s. 138 ja *Jonkka*, LM 1998 s. 1256. Myös valtiosääntöoikeudessa on esiintynyt tällaista ajattelua. Ks. *Scheinin*, LM 1996 s. 826 ja *Viljanen*, LM 1996 s. 801–802.

[7] Ks. *Hallberg* 1997 s. 47–54, *Hallberg* 1998a s. 10–12 ja *Hallberg* 1998b s. 190–191.

2. Tutkimustehtävä ja -metodi

Prosessioikeuden ihmis- ja perusoikeudellistumistendenssi koskee yhtälailla kaikkia lainkäyttömuotoja. Siihen liittyy kuitenkin runsaasti pelkästään hallintolainkäyttömenettelyssä esille nousevia ongelmia. Käynnissä olevan kehityksen ja perinteisen kansallisen oikeusturva-ajattelun välille on muodostunut jännite; taustalla on kysymys siitä, minkä järjestelmän näkökulmasta ja minkä sisältöisenä hallintoprosessuaalista oikeudenmukaisuutta määritetään. Voidaan pohtia, jääkö perinteiselle maan sisäisessä kehityksessä muodostuneelle oikeusturvakäsitykselle sijaa nykyisissä oloissa vai onko kehitys viemässä menettelyä koskevien ajattelutapojen harmonisointiin.

Tutkimukseni aiheena on »Hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeista». Tutkimuksessa käydään lävitse prosessuaalista oikeusturvaa muovaavia tekijöitä hallintolainkäytössä. Siinä pyritään hallintoprosessuaalisen oikeudenmukaisuuden keskeisten osatekijöiden selvittämiseen niin perinteisellä kansallisella kuin kansainväliselläkin tasolla. Kansallisia ja kansainvälisiä oikeusturvatakeita myös verrataan keskenään niiden välisten sisällöllisten ja laadullisten erojen kartoittamiseksi. Ydinkysymyksenä on se, missä kulkee raja kansainvälisiin ihmisoikeusvaatimuksiin mukautumisen ja perinteisten hallintoprosessuaalisten oikeusturvapainotusten säilyttämisen välillä. Tätä kautta pyritään piirtämään hallintolainkäyttölain säädöstekstiä tarkentavaa kokonaiskuvaa siitä, millä tavalla nykyisessä järjestelmässä turvataan tai pitäisi turvata yksilön oikeuksia oikeudenkäynnissä.

Tutkimus kuuluu hallintoprosessin alaan. Se liittyy hallintolainkäytön tutkimuksen perinteeseen, jota ovat monografiatasolla edustaneet muun muassa Vilkkosen tutkimus »Hallintolainkäytön alasta» vuodelta 1973 sekä Hallbergin väitöskirja »Hallinto-oikeudellisen valituksen käyttöalasta» vuodelta 1978 ja vuonna 1986 ilmestynyt teos »Ylimääräinen muutoksenhaku hallintoasioissa». Tämän perinteen pohjalle tätä tutkimusta rakennettaessa tulevat esille hallintolainkäyttömenettelyyn vaikuttavat modernit periaatteet. Aihevalinnan vuoksi tutkimuksen painopiste ei ole säädöskeskeisessä dogmatiikassa.

Tutkimuksessa ei osallistuta yleisprosessuaaliseen keskusteluun prosessiperiaatteista. Tarkoituksena ei ole myöskään jatkaa viimeksi Merikosken harjoittamaa tutkimusta siitä, miten siviiliprosessuaaliset periaatteet soveltuvat hallintolainkäytössä. Tämä johtuu siitä, että tutkimuksen tavoite on muualla kuin yksittäisten periaatteiden sisällön selvittämisessä.

Tarkastelu lähtee siitä, että jäljempänä selviteltävän tutkimusaineiston avulla haetaan ne periaatteet[8], jotka on valjastettu kansallisella ja kansainvälisellä tasolla palvelemaan yksilön hallintoprosessuaalista oikeusturvaa. Tutkimusintressi on siinä, millaisia vaatimuksia tuossa yhteydessä nousee esille ja millainen yhteisvaikutus niillä on yksilön oikeusturvan toteutumiseen. Tutkimuksessa pyritään toisin sanoen yksityiskohtien sijasta hallintoprosessin tarjoaman kokonaisturvan luonteen ja sisällön hahmottamiseen.

Tutkimus pohjautuu hallintotuomioistuimen näkökulmaan. Tämä rajaa jo sellaisenaan tutkimuskohdetta ja tutkimuksen suorittamisen tapaa. Tavoitteena on löytää prosessuaalista oikeudenmukaisuutta koskevista ihmis- ja perusoikeusvaatimuksista kansallista hallintolainkäyttöjärjestelmää hyödyntävää sisältöä. Kysymys on näiden vaatimusten konkreettisista vaikutuksista kansallisissa hallintotuomioistuimissa. Tutkimustuloksissa pyritään siten selkeään normatiivisuuteen. Teoriapainotteista keskustelua on käyty niin meillä kuin muuallakin siitä, mitä oikeudenmukaisuudella tarkoitetaan yleisesti ja erityisesti lainkäyttömenettelyssä. Kun työn kohteena ei ole ideaaliprosessi, siihen ei tässä osallistuta.[9]

Tutkimuksen keskeisiä kysymyksiä on sen vertaaminen, miten perus- ja ihmisoikeusnäkökulmat vaikuttavat hallintolainkäyttömenettelyssä. Kun perustuslakiin on otettu säännökset oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä, on syytä pohtia, miten niistä koostuva uusi instituutio vaikuttaa oikeustilaan hallintoprosessissa. Kansalaisen oikeusturvan takeista hallintolainkäytössä on puhuttu eri muodoissa pitkään jo silloin, kun kysymyksenasettelua ei ollut viritetty perus- eikä ihmisoikeustasoisesti. Historiallisen tarkastelun myötä on syytä lähestyä sitä, miten tämä hallintolainkäytön doktriini on kehittynyt ja miten se yhä vaikuttaa perus- ja ihmisoikeusuudistuksen toteuduttua.

---

[8] Periaatteilla tarkoitetaan sekä varsinaisia oikeusperiaatteita että menettelysääntöjä, jotka luetaan yleisprosessioikeudessa yleisten prosessiperiaatteiden nimikkeen alle. Ks. *Lappalainen* s. 58–60.

[9] Oikeudenkäyntimenettely on noussut Suomessa esille uudesta teoreettisesta näkökulmasta esimerkiksi *Tuorin* Jürgen Habermasin tuotantoa koskevissa erittelyissä. Se on liitetty laajempaan keskusteluun lainkäytön diskursiivisuudesta, mitä kysymystä ovat pohtineet saksalaisessa oikeustieteessä Habermasin lisäksi etenkin *Robert Alexy*, *Niklas Luhmann* ja *Klaus Günther*. Ks. prosessin ideaalimallista *Tuori* 1990 s. 260–265 ja *Tuori*, Oikeus 1993 s. 145–146. Ks. myös *Ervo* s. 95 ss.

Historiallisessa jaksossa on kysymys maan sisäisen (hallintoprosessuaalisen) oikeusturva-ajattelun pitkän kehityskaaren kartoittamisesta. Sillä ei ole itsenäisiä oikeushistoriallisia tavoitteita; pyrkimyksenä on nykyisen lainsäädännön taustalla olevan historiallisen jatkumon esille nostaminen. Tällä helpotetaan PL 21 §:n 2 momentin tulkinta-analyysia. Tarkastelulla pyritään saamaan aineksia kansallista itseymmärrystä varten hallintolainkäytön kansainvälistyvässä toimintaympäristössä. Viimekätisenä tavoitteena on sen selville saaminen, millaisella tasolla kansallisessa pitkän linjan oikeusturva-ajattelussa on liikuttu ylikansalliseen ihmisoikeustasoon verrattuna.

Historiasidonnaisen tarkastelun keskeinen juonne on oppihistoriallinen erotuksena historiallisesta oikeusdogmatiikasta. Selvitettävänä ei ole kulloisenkin ajankohdan oikeustila vaan oikeuden valtakeskusten (lainsäätäjä, lainkäyttäjä ja tiedeyhteisö) toiminnan ja ajattelun kehittyminen sekä niiden välinen vuorovaikutus. Siksi valtakeskuksia tarkastellaan omina jaksoinaan, mutta viime kädessä tavoitellaan kokonaisuutta oikeusturva-ajattelun kehityskaaren kuvauksessa.

Tarkasteltaessa, millaisia vaatimuksia EIS 6 artikla asettaa suomalaiselle hallintoprosessille, on ensiksi selvitettävä, onko edellytyksiä käyttää itsenäistä hallintoprosessuaalista näkökulmaa. Ihmisoikeusvaatimusten suodattaminen hallintoprosessuaalisen prisman lävitse eroaa perinteisistä ihmisoikeustarkasteluista, joissa operoidaan lähtökohtaisesti vain yhden, rikos- ja siviiliprosessin sävyttämän oikeudenmukaisuuskäsitteen varassa. Tämä edellyttää luovaa kysymyksenasettelua. Tutkimustulosten kannalta on olennaista, millaiseen tulokseen tässä päädytään. Mitä enemmän tarkastelu joudutaan pohjaamaan siviiliprosessuaalisiin tai siviiliprosessipainotteisiin ihmisoikeusvaatimuksiin, sitä enemmän ylikansallinen oikeus on omiaan vahvistamaan hallintoprosessin yleisprosessuaalisia piirteitä. Päinvastaisessa tilanteessa hallintolainkäytön itsenäiset mahdollisuudet prosessuaalisten oikeusturvatakeiden järjestämiseen vastaavasti kasvavat.

Ihmisoikeusulottuvuus muodostaa esillä olevassa työssä ainoastaan osan laajemmasta tutkimustehtävästä. Tutkimus asettuu ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön varaan rakentuviin tuomioistuinpositivistisiin kehyksiin, niin kuin yleensäkin on asian laita ihmisoikeuksia tarkasteltaessa. Samassa yhteydessä käytetään kuitenkin selkeää kansallista näkökulmaa. Kun tutkimus suoritetaan suomalaisen hallintoprosessin kannalta, kysymys ei ole yleiseurooppalaisesta ihmisoikeustutkimuksesta. Tutkimuksessa ei ole siten keskeistä prosessuaalisen oikeudenmukaisuuden selvittäminen ylikansallisella tasolla, vaan huomio kiinnittyy sen vaikutuksiin suomalaisessa hallintoprosessijärjestelmässä.

Tutkimuksen ydin on edellä mainitussa kahdessa osa-alueessa eli prosessuaalisen oikeudenmukaisuuden edellytysten kartoittamisessa. Tämä heijastuu myös kansallista hallintoprosessia sääntelevän hallintolainkäyttölain tarkasteluun. Kyseisen lain asema näyttäytyy tässä tutkimuksessa toisenlaisena, kuin jos pyrittäisiin lainopin perustehtävän mukaisesti oikeussäännösten systematisointiin ja tulkintaan.

Asetetun tutkimustehtävän vuoksi kansallisesta järjestelmästä (hallintolainkäyttölaista) haetaan ulottuvuutta, jossa yksilön hallintoprosessuaalinen kokonaissuoja on ihmis- ja perusoikeuksien vaikutuksesta vahvimmillaan. Kun oikeusturvan takeita ilmentävät piirteet on aikaisemmissa luvuissa paikannettu, tässä osassa tutkimusta selvitetään, miten ne on toteutettu hallintolainkäyttölaissa ja tutkitaan sitä, miten ihmis- ja perusoikeuspohjainen tulkinta mahdollisesti vahventaa niiden laissa olevaa sisältöä.

Tutkimuksessa käsitellään sitä osaa hallintolainkäyttöasioista, jotka ovat EIS 6 artiklan civil rights and obligations -käsitteen piirissä. Muukaan osa hallintolainkäytöstä ei jää työn ulkopuolelle, koska samalla pyritään selvittämään lainkäyttömenettelyyn jäävää harkinnanvaraa oikeusturvatakeiden toteuttamisessa.

Tutkimukseen liittyy yleisprosessioikeudellisten ja oikeuslähdeopillisten seikkojen ohella valtiosääntöoikeuteen (perusoikeuksiin) ja kansainväliseen oikeuteen kuuluvaa problematiikkaa. Tämä ei ole johtunut tutkimustehtävän laajentamisesta näille alueille, vaan ne ovat päinvastoin siirtyneet osaksi hallintolainkäytön sisäisiä kysymyksiä prosessioikeuden ihmis- ja perusoikeudellistumiskehityksen myötä. Tarkoituksena on lähestyä valtiosääntö- ja kansainväliseen oikeuteen liittyviä asioita ainoastaan siltä osin ja siinä laajuudessa kuin tutkimusaihe edellyttää. Tämä vaatii hallintoprosessuaalisessa näkökulmassa pysyttäytymistä, ja se johtaa hyvinkin selkeisiin rajauksiin. Mainittu lähtökohta vaikuttaa myös mahdollisuuksiin osallistua eri oikeudenaloilla tutkimusaiheeseen liittyvistä osakysymyksistä käytävään keskusteluun.

3. Tutkimustehtävän täsmentäminen ja rajaukset

Tutkimus kohdistuu siihen osaan lainkäyttöelimen toimintaa, jossa asiaa on ryhdytty käsittelemään ja selvittämään varsinaista päätöksentekoa varten: valitus on saapunut valitusviranomaiselle, ja sen osalta on tehty mahdolliset

täydentävät toimenpiteet, mutta varsinaiseen päätöksentekovaiheeseen ei ole vielä edetty. Tutkimuksessa käytetään esillä olevasta vaiheesta nimityksiä lainkäyttömenettely, oikeudenkäyntimenettely ja prosessi.[10]

Tutkimuspöydälle nostetun kohdealueen sisältö on tarkennettavissa EIS 6 artiklan fair hearing -lausuman yhteyteen. Tutkimustehtävä rajautuu tätä kautta artiklan 1 kappaleen fair hearing -vaatimukseen. Lisäksi tarkasteltavaksi tulevat mainitun artiklan 3 kappaleen rikosprosessuaalista oikeudenmukaisuutta tarkentavat lisätekijät. Vaikka artiklan julkista menettelyä (public hearing), lainkäyttöelintä (independent and impartial tribunal) ja menettelyn kestoa (reasonable time) koskevat vaatimukset määrittävät oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kokonaissisältöä, tutkimuksessa keskitytään pelkästään prosessuaalista oikeudenmukaisuutta koskeviin kysymyksiin.[11] Ihmisoikeussopimuksen terminologiaa käyttäen tutkimuksessa paneudutaan siis EIS 6 artiklan kokonaisuutta ilmentävän fair trial -vaatimuksen sijasta menettelyllisen (prosessuaalisen) oikeudenmukaisuuden eli fair hearing -lausuman tarkasteluun.[12]

Rajaus koskee myös PL 21 §:n oikeusturvasäännöstä. Siitä erotetaan lähemmän tarkastelun kohteeksi ainoastaan sellainen osa, jossa turvataan yk-

---

[10] Ks. prosessuaalisesta terminologiasta esimerkiksi *Lappalainen* s. 1–2. Hallintolainkäytössä puhutaan yleensä lainkäyttömenettelystä oikeudenkäynti- eli tuomitsemismenettelyn sijasta, mikä on vaikuttanut myös tutkimuksen nimen valintaan. Ks. HE 217/1995 vp s. 4, jossa käytetään lainkäyttömenettelyn nimikettä.

[11] Suullisen käsittelyn vaatimus sisältyy joissakin tarkasteluissa public hearing -lausuman alaisuuteen, ja se luetaan usein myös fair hearing -käsitteen piiriin. Viimeksi mainitusta syystä ja koska suullinen käsittely muodostaa yhden keskeisimmistä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin (myös menettelyn) osa-alueista, sanottu vaatimus on sisällytetty tutkimustehtävään. Suullista käsittelyä tarkastellaan kuitenkin pelkästään fair hearing -vaatimuksen pohjalta, jolloin julkista käsittelyä koskevat kysymykset jätetään ulkopuolelle. Todettakoon tässä yhteydessä vielä, että EIS 5 artiklan 4 kappaleen ja 13 artiklan määräykset vapaudenriistoasian tuomioistuinkäsittelystä ja tehokkaasta kansallisesta oikeussuojakeinosta jäävät tutkimustehtävän ulkopuolelle prosessuaalista oikeusturvaa koskevan tehtävänrajauksen vuoksi.

[12] Fair trial -lausuma varataan siten EIS 6 artiklan ilmentämien vaatimusten kokonaisnimikkeeksi. Tämä termi on saanut EIS 6 artiklan otsikon käännöksessä ilmauksen oikeudenmukainen oikeudenkäynti. Ks. asiaa koskevasta aikaisemmasta terminologisesta keskustelusta *Pellonpää* 1996 s. 303 ja alaviite 270. Ks. myös *Mäenpää*, LM 1989 s. 287–288, joka puhuu EIS 6 artiklan fair hearing -vaatimuksen kohdalla oikeudenmukaisesta lainkäyttömenettelystä.

silön prosessuaalisia perusarvoja. Tutkimuksessa puhutaan esillä olevassa tarkoituksessa oikeudenmukaisesta lainkäyttömenettelystä (oikeudenkäyntimenettelystä), ellei tarkoituksena ole kuvata oikeudenmukaisuusideaalia kokonaisuudessaan (EIS 6 artiklan ja PL 21 §:n kokonaisuutta), jolloin käytetään oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin käsitettä.

Tutkimuksessa paneudutaan yleisissä hallintotuomioistuimissa eli korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja hallinto-oikeuksissa (aikaisemmissa lääninoikeuksissa) harjoitettavaan lainkäyttömenettelyyn. Kun siinä puhutaan lainkäyttöelimistä, tarkoitetaan siten korkeimman hallinto-oikeuden ja hallinto-oikeuksien muodostamaa lainkäyttöorganisaatiota. Mikäli tutkimuskohde laajennettaisiin koskemaan kaikkea – myös hallintoviranomaisissa harjoitettua – lainkäyttömenettelyä, se hajoaisi mitä erilaisimpiin osa-alueisiin varsinkin historiallisten tarkastelujen yhteydessä. Eri hallintoviranomaisten lainkäyttömenettelystä on ollut vaihtelevia säännöksiä ja määräyksiä eri puolilla lainsäädäntöä. Tilanne on nyttemmin muuttunut, kun hallintolainkäyttö rakentuu kaksiasteisen hallintotuomioistuinjärjestelmän pääsäännön varaan. Myös tämä antaa perusteen tutkimuskohteen rajaukselle.

Tutkimuksessa haetaan sisältöä prosessuaaliselle oikeudenmukaisuudelle hallintotuomioistuinten normaalitilanteen mukaisessa toiminnassa. Tällä tarkoitetaan hallintolainkäytön keskeisen oikeusturvakeinon eli hallintovalituksen ratkaisemista. Kysymys on tilanteesta, jossa yksityinen taho on valittanut (valtion) hallintoviranomaisen päätöksestä hallinto-oikeuteen ja siitä edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Koska tarkoituksena on toimia mahdollisimman pelkistettyjen normaalitilanteiden varassa, sivuun jätetään erillissääntelyyn kuten kunnallis- ja verovalituksiin liittyvät kysymyksenasettelut. Prosessuaalisen oikeudenmukaisuuden kokonaissisältöä tarkastellaan näin ollen hallintolainkäytön yleislain – hallintolainkäyttölain – muodostamaa taustaa vasten.[13]

Prosessuaalisista ihmisoikeuksista on vaatimuksia muun muassa myös YK:n yleiskokouksen vuonna 1948 antamassa Ihmisoikeuksien yleismaail-

[13] Asiassa ei pyritä kiistämään sitä, ettei myös hallintovalitusinstituutiossa esiintyisi vaihtelevia tilanteita, esimerkiksi lukuisia asianosaisia. Jotta tarkasteltavana olevat kysymykset eivät hajoaisi tarpeettoman pieniin osa-alueisiin, myös esillä olevan tutkimuskohteen piirissä suoritetaan pelkistyksiä. Tarkastelu nojautuu – ellei muusta erikseen puhuta – siihen perustilanteeseen, jossa yksityinen henkilö valittaa hallintoviranomaisen päätöksestä.

mallisessa julistuksessa (10 artikla) ja vuonna 1966 hyväksytyssä kansalais-oikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa (14 artikla).[14] Julistuksella ja KP-sopimuksella on luonnollisesti tärkeä merkitys yleismaailmallisesti. KP-sopimuksella on oma valvonta- ja seurantakoneistonsa, joka tosin eroaa toiminnaltaan ja ratkaisujen sitovuuden osalta vastaavasta eurooppalaisesta järjestelmästä.[15] Ihmisoikeuskomitean näkökannoilla (views) saattaa kuitenkin olla ohjaava merkitys jäsenvaltioissa, mihin kiinnitettiin huomiota Suomessakin Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymistä edeltäneessä keskustelussa.[16]

Vaikka KP-sopimus ja Euroopan ihmisoikeussopimus on pyritty rinnastamaan Suomessa keskenään ihmisoikeusvaikutusten kartoittamisessa, tilanne on muodostunut käytännössä ihmisoikeussopimuspainotteiseksi. Prosessuaaliselle oikeudenmukaisuudelle on pyritty hakemaan sisältöä ennen muuta jälkimmäisen sopimuksen avulla.[17] Tämä johtuu keskeisesti ihmisoikeustuomioistuimen EIS 6 artiklaa koskevasta massiivisesta oikeuskäytännöstä, joka antaa mahdollisuuden hyvinkin konkreettisten ja kansallista tasoa ohjaavien päätelmien tekemiseen. Mainittu tilanne koskee myös hallintoprosessia. KP-sopimus ei ole tämän mukaisesti saanut hallintolainkäyttölain valmistelussa eikä muutenkaan hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa samanlaista asemaa kuin Euroopan ihmisoikeussopimus.[18] Koska tämän tutkimuksen tarkoituksena on liikkua kansallista hallintotuomioistuinta konkreettisesti velvoittavien vaatimusten piirissä, tutkimussyyt puoltavat KP-sopimuksen jättämistä vastaavalla tavalla lähemmän tarkastelun ulkopuolelle.

Suomen kuuluminen vuodesta 1995 alkaen Euroopan unioniin ei ole muuttanut kansallista hallintoprosessijärjestelmää. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen soveltamiskäytännöstä nousevat Euroopan yhteisön oikeuden toteuttamiseen liittyvät vaatimukset kuten oikeusturvan kattavuus, vaikuttavuus, tehokkuus ja yhdenmukaisuus heijastuvat tosin vähitellen myös kansallisiin

[14] KP-sopimus on saatettu Suomessa voimaan vuonna 1976 (SopS 7–8/76).

[15] Ks. *de Zayas et al.* s. 390 ss. ja *Scheinin* 1999a s. 752–754.

[16] Ks. *Scheinin*, Oikeus 1987 s. 410 ss.

[17] Ks. *Leppänen*, LM 1996 s. 239 ja alaviite 7, jossa on koottuna suomalaista oikeuskirjallisuutta prosessuaalisista ihmisoikeuksista. Näissä oikeudenmukaisuuskäsitten arviointi on tapahtunut EIS 6 artiklan pohjalta.

[18] Ks. *Mäenpää*, LM 1989 s. 283, Lavo 2/1994 s. 58 ss. ja HE 217/1995 vp s. 9. Ks. lähestymistavan taustoista *de Zayas et al.* s. 428.

järjestelyihin.[19] Kansallinen itsemääräämisoikeus lainkäyttömenettelyssä on harmonisointivaikutuksista huolimatta silti pääosin ennallaan.

Myös ihmisoikeudet kuuluvat nyttemmin yhteisön oikeuteen.[20] EY-tuomioistuimen toimivalta rajoittuu näiltä osin EY-oikeuden alaisiin asioihin. Se eroaa siksi kohdealueeltaan siitä, miten ihmisoikeussopimuksen valvontakoneisto muovaa ihmisoikeuksien sisältöä. Vaikka EY-tuomioistuin ottaa tarvittaessa kantaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseen, kysymys on jossakin määrin kapeammalta pohjalta tapahtuvasta päätöksenteosta kuin näihin asioihin keskittyvässä ihmisoikeustuomioistuimessa.[21] Vasta tulevaisuudessa on nähtävissä, millainen harmonia Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EY-tuomioistuimen linjausten välillä mahdollisesti muodostuu.[22] Nykytilanteessa vain ihmisoikeustuomioistuimen ja kansallisen hallintolainkäytön välinen vuorovaikutus muodostaa kompaktin kokonaisuuden ja relevantin tutkimuskohteen.

4. Tutkimuksen lähteistä ja aineistosta

Tutkimuksessa on sen teeman vuoksi enemmän Suomen ulkopuolista aineistoa kuin hallintolainkäyttötutkimuksessa tavanomaisesti. Tutkimus ei silti ole perinteisessä mielessä kansainvälinen eikä liioin oikeusvertaileva. Siihen ei

---

[19] Ks. *Mäenpää*, LM 1991 s. 1160, *Mäenpää*, LM 1995 s. 1389, *Kanninen*, Oikeus 1995 s. 248 ss. ja *Mäenpää* 1996 s. 316 ss. Asia on tiedostettu ja nostettu esille myös hallintolainkäyttölain valmistelussa. Ks. HE 217/1995 vp s. 16–17 ja Lavo 2/1994 s. 59. Ks. Euroopan yhteisön oikeuden tarkastelusta hallintolainkäytössä *Hallberg et al.* s. 20–32.

[20] Ks. erityisesti Maastrichtin sopimuksen F artiklan (konsolidoidun unionisopimuksen 6 artiklan) 2 kohta: »Unioni pitää arvossa yhteisön oikeuden yleisinä periaatteina perusoikeuksia, sellaisina kuin ne taataan ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä, Roomassa 4 päivänä marraskuuta 1950 allekirjoitetussa Euroopan yleissopimuksessa ja sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä».

[21] Ks. prosessuaalisesta oikeudenmukaisuudesta EY-oikeudessa *Mäenpää* 1996 s. 318 ss. Ks. erityisesti s. 353–365, jossa prosessuaalisia ihmisoikeusvaatimuksia tarkastellaan nimenomaan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön pohjalta. Ks. myös *Hallberg et al.* s. 22, *Rosas*, LM 1999 s. 912 ja *Sevón* s. 262–264. Ks. kysymyksestä vielä *Harlow* s. 269.

[22] Ks. *Pekkanen*, Kanava 2000 s. 108–111, jossa tarkastellaan kysymykseen tulevia vaihtoehtoja ja mahdollisuuksia.

myöskään sisälly maakohtaista vertailua omina jaksoinaan. Irrallisuuden välttämiseksi vertailumaiden aineisto on sisällytetty oikeussystemaattisiin yhteyksiinsä. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut edustavat tutkimuksessa ylikansallista aineistoa. Tutkimusta varten on käyty lävitse ihmisoikeustuomioistuimen EIS 6 artiklaa koskevat ratkaisut prosessilajiin katsomatta. Näin on saatu perspektiiviä hallintolainkäyttötutkimukselle.

Tutkimuksessa käytetyt vertailumaat ovat lähinnä Saksa ja Ruotsi. Common law -järjestelmän piirteet, sellaisina kuin ne ilmenevät EIS 6 artiklasta ja sen soveltamisesta, tulevat tutkimuksessa esiin asianomaisissa yhteyksissä. Varsinaisten ihmisoikeustarkastelujen ulkopuolella common law -järjestelmä ei ole lähemmän vertailun kohteena.

Se, että tarkasteltavaksi on valittu edellä mainitut maat eikä esimerkiksi Ranska, on johtunut useista syistä. Vaikka suomalainen hallintolainkäyttöjärjestelmä on saanut keskeiset vaikutteensa Ranskasta, prosessuaalisissa kysymyksissä on haettu selviä suuntaviivoja myös Saksasta.[23] Saksa on ollut keskeinen vaikuttaja Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeuskäytännön kehittymisessä, kun taas Ranska on ollut tässä kohden sivummalla. Ranska on ratifioinut sopimuksen vuonna 1974, ja se on hyväksynyt ihmisoikeussopimuksen yksilövalitusmenettelyn vasta vuonna 1981.

Tutkimuksellisesti kiinnostaviin kysymyksiin kuuluu se, millä tavalla saksalainen hallintoprosessioikeus on päässyt vaikuttamaan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön. Saksalainen järjestelmä muodostaa muutenkin tärkeän vertailuaineiston pelkästään suomalaisesta poikkeavan perusrakenteensa – kaksiasianosaissuhteen – vuoksi. Saksa on näin ollen hallintolainkäyttöjärjestelmältään sopivasti erilainen Suomeen verrattuna.

Pohjoismaista ainoastaan Ruotsissa toteutetaan samantyyppistä hallintoprosessijärjestelmää kuin Suomessa. Järjestelmien välille on alkanut muodostua vähitellen kuitenkin eroavuuksia. Tutkimusintressissä on näiden keskinäisten erojen selvittäminen ja varsinkin ruotsalaisten hallintoprosessia koskevien viimeaikaisten lainsäädäntöratkaisujen taustojen selkiyttäminen.

Tutkimuksen kotimaisen lähdeaineiston valinnassa on huomionarvoista se, ettei työ ole yleishallinto-oikeudellinen, vaan se koskee yksinomaan hal-

[23] Tämä koskee myös hallintolainkäyttölain valmistelua, missä yhteydessä tehty kansainvälinen vertailu on perustunut Ruotsin ja Ranskan ohella myös saksalaiseen hallintoprosessijärjestelmään. Ruotsissa suomalaisen hallintolainkäyttölain valmistelun taustalla on katsottu olevan keskeisimmin ruotsalaista ja saksalaista vaikutusta. Ks. SOU 1991:106A s. 475.

lintolainkäyttöä ja siinäkin rajattua kohdealuetta, hallintoprosessia. Tutkimukseen kuuluva merkittävä aikaperspektiivi on vaikuttanut osaltaan lähdeaineiston valintaan. Mukana on sellaistakin materiaalia, jota ei käytettäisi, jos tutkimus rajautuisi pelkästään voimassa olevan oikeuden, vasta muutama vuosi sitten säädetyn hallintolainkäyttölain yksittäisten säännösten systematisointiin ja tulkintaan.

KHO:n oikeuskäytännöstä mukaan on otettu sellaiset ratkaisut, jotka liittyvät tutkimusteemaan – hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeisiin. Tämän mukaisesti on poimittu laajasta ratkaisukäytännöstä ne tapaukset, jotka ilmentävät prosessuaalisen oikeusturva-ajattelun perusteita ja kehittymistä ja jotka ovat osoittaneet suuntaa yleisemminkin. Tällaisia linjaavia ratkaisuja on osoittautunut kuitenkin olevan verrattain vähän. Lisäksi on kartoitettu EIS 6 artiklaa ja HM 16 §:ää koskevat ratkaisut, joilla voi arvioida olevan merkitystä hallintoprosessuaalisen oikeudenmukaisuuden kannalta. Niitäkin on vain jokunen.

Tutkimusteema jakautuu niin monille osa-alueille, ettei sitä koskevaa kansainvälistä ja kansallista materiaalia voida ajatella käytäväksi systemaattisesti lävitse. Siksi on tullut suorittaa valintaa, joka palvelee täsmennettyä tutkimuskohdetta, kuten eri seikkojen yhteisvaikutusta hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeissa.

II HALLINTOPROSESSUAALISEN OIKEUSTURVA-AJATTELUN KEHITYSPIIRTEITÄ

1. Oikeusturva-ajattelun historiallista taustaa

1.1. Yksilön hallintoprosessuaalisen aseman varhaisvaiheita

Hallintolainkäytön itsenäistyminen yleisestä lainkäytöstä näyttää tapahtuneen suhteellisen vääjäämätöntä kehityskulkua noudattaen. Tässä yleisessä käsityksessä on osittain kysymys menneisyyden rekonstruoinnista nykyhetken näkökulmasta. Tilanne näyttäytyy tuolloin loogisempana kuin puhtaan historiallista tarkastelutapaa käytettäessä, tarkasteltaessa historiaa oman aikansa kuvastimessa. Todellisuus ei ole ollut näin yksioikoinen. Hallintolainkäytön asemaa on rasittanut aina 1900-luvulle saakka jonkinasteinen epämääräisyys yleisen lainkäytön ja kehittyvän hallinnon välissä. Tämä on heijastunut pitkään ja heijastuu vieläkin sen asemaan, arviointiin ja kehittämistoimiin lainkäyttömuotojen joukossa.

Esitetyistä varauksista huolimatta hallintolainkäytön menneisyydestä on nostettavissa esille kiistattomia virstanpylväitä.[1] Kehityksen varsinaisena al-

[1] Ks. hallintolainkäytön kehityksen alkuvaiheista yleisesti *Hermanson* 1898 s. 441–443, *Willgren* 1925 s. 378 ss., Lvk 1936:5 s. 37 ss., *Castrén*, NAT 1938 s. 176 ss., Palme, JFT 1960 s. 15 ss., *Palme*, JFT 1962 s. 211–214, *Kulla* s. 8–50, *Kulla*, LM 1978 s. 269 ss. ja *Kulla*, LM 1981 s. 355–356.

kupisteenä oli keskushallinnon järjestäminen (kollegioiden perustaminen) 1600-luvulla. Se loi perustan hallinnollisten riitaisuuksien ratkaisemiselle viranomaiskoneiston omassa piirissä.[2] Vuoden 1734 lain oikeudenkäymiskaaren 10 luvun 26 §:n säätäminen vahvisti kehityssuuntausta, kun lainkohta jätti ainakin osan hallinnollisista riitaisuuksista yleisen lainkäytön (uuden sääntelyn) ulkopuolelle. Säännöksen sisältö on suomen kielelle käännettynä seuraava: »Asiat, jotka koskevat valtakunnan yleistä taloutta, kruunun kaikenlaisia tuloja taikka jonkun virkaa ja palvelusta, ylhäisempää tahi alhaisempaa, ja siinä tehtyä virhettä, olkoot niiden tutkittavat ja tuomittavat, joille kuningas on sellaisen hoidon ja vaarinpidon uskonut, sen mukaan kuin erityisissä säännöissä siitä sanotaan».[3]

OK 10 luvun 26 §:ää on luonnehdittu ensimmäiseksi hallintolainkäyttöä koskevaksi yleiseksi säännökseksi Suomessa.[4] Käytettäessä menneeseen aikaan sitoutuvaa eikä myöhempiä tapahtumia selittävää lähestymistapaa säännös saa kuitenkin toisenlaisen historiallisen vivahteen. Kyseisen lainsäädäntöratkaisun voidaan arvioida johtuneen lähinnä yleisen lainkäytön tarpeista selkiyttää oikeudenkäymiskaaren soveltamisalaa. Niin kuin Kulla luonnehtii, säännös ei perustanut selvää kompetenssijakoa yksityis- ja julkisoikeudellisten riitojen välille.[5] Nykypäivän näkökulmasta on selvää, että sääntelyllä – tiedostettiin se aikanaan tai ei – laskettiin kuitenkin perusta hallintolainkäytön aikaisempaa selvemmälle itsenäistymiskehitykselle. Suuntaus alkoi hahmottua paremmin vasta Venäjän vallan aikana, jolloin säännöksen toimivallanjakoon viittaava luonne nousi aikaisempaa selvemmin esille oikeus-

[2] Se, minkä vuoksi hallintolainkäyttö alkoi muotoutua tuossa vaiheessa, on ilmeisesti johtunut useastakin syystä. Hallinto-oikeudellisessa tutkimuksessa on korostettu yleisesti sitä, että kollegioille kuuluva alaisensa hallinnon tarkastus- ja valvontatehtävä loi perustan lainkäyttötehtävien sitomiselle hallintoviranomaisten tehtäväpiiriin. Ks. esimerkiksi *Hermanson* 1898 s. 441–442, *Hammarskjöld* s. 12, *Hallberg* s. 24 ja *Kulla* s. 15. Järjestelyjen taustalla vaikuttivat myös suurvaltakauden tarpeet kuten taloudellisen toiminnan edistäminen kollegioiden lainkäyttömenettelyn erityisasiantuntemuksen ja joustavuuden avulla. Myös tieteisopissa tapahtuneet muutokset kuten yksityis- ja julkisoikeuden välisen rajanvedon vahvistuminen myötävaikuttivat kehitykseen. Ks. näistä *Kulla* s. 15–19. Ks. vielä *Kulla* s. 16–17, joka on maininnut yhdeksi keskeiseksi tekijäksi valtion intressin osuuden oikeusriidassa.

[3] Ks. lain valmisteluvaiheista Posse s. 272–329.

[4] Ks. *Willgren* 1925 s. 387.

[5] Ks. *Kulla*, LM 1978 s. 287. Ks. myös *Kulla* s. 34–35 ja *Lager*, LM 1974 s. 116. Ks. lisäksi *Laurinen* s. 28–32, jossa on koottu eri tutkijoiden tulkintoja säännöksen sisällöstä.

poliittisista syistä.[6] Mainittu lähtökohta säilyi itsenäisessä Suomessa säännöksen tulkinnallisena tausta-arvona, ja se varmensi julkisoikeudellisten riitojen ratkaisemisen pääsäännön mukaan erillään yleisestä lainkäytöstä.

Vaikka hallintolainkäytön itsenäistymisen tarpeet ja organisaation rakenteet alkoivat vähitellen hahmottua, päätöksentekoviranomaisten (kollegioiden) sisäiset toimintamuodot rakentuivat keskeisesti yleisen lainkäyttömenettelyn esikuvien varaan. Menettelymuodot saatiin samalla hierarkiatasolla toimivista hovioikeuksista: ratkaisutoiminta muodostui pääosin kirjalliseksi ja yleensäkin sellaiseksi kuin valitusviranomaisena toimivassa lainkäyttöelimessä. Asiassa pyrittiin soveltamaan enemmän tai vähemmän suoraan oikeudenkäymiskaarta. Tämä tarkoitti ainakin kuulemisperiaatteen noudattamista, minkä ohella tavaksi tuli lausunnon hankkiminen päätöksen tehneeltä viranomaiselta.[7] Kuvailluista lähtökohdista huolimatta hallintolainkäytössä oltiin vielä kaukana yleisen lainkäytön systemaattisuudesta, koska menettelysäännökset olivat muutoin hajallaan eri puolilla lainsäädäntöä.

Hallintolainkäyttö oli omatyyppinen myös organisatorisesti. Sen perusta oli hallitsijan (monarkin) vallassa, joten tämä lainkäytön laji ei kuulunut riippumattoman tuomioistuinlaitoksen tehtäväpiiriin. Niinpä vuoden 1772 hallitusmuodossa sekä vuoden 1789 yhdistys- ja vakuuskirjassa tunnustettiin ainoastaan yleisen lainkäytön olemassaolo.[8] Hallintolainkäytössä ei toteutunut siten samanlainen puolueeton käsittelytapa kuin varsinaisessa lainkäytössä. Tämä ei tosin ollut kokonaan poissuljettua viranomaisilla olevan jonkinasteisen toiminnallisen riippumattomuuden vuoksi.[9] Päätöksentekijän näkökulma oli kuitenkin hallinnon sisäinen ja vastuu poikkesi siitä, mikä se oli yleisen lainkäytön riippumattomilla tuomareilla.

---

[6] Ks. *Palme*, NAT 1960 s. 140, *Palme* 1961 s. 184 ja *Kulla* s. 194.

[7] Ks. *Kulla* s. 21–22 ja 42–43 sekä Lvk 1936:5 s. 38. Ks. menettelyvaatimusten noudattamisesta myös *Willgren* 1925 s. 376–377, 380–382 ja 388, *Willgren* 1934 s. 124, *Kuuskoski*, LM 1949 s. 472, *Palme*, JFT 1960 s. 224–225, *Palme*, NAT 1963 s. 23–24 ja 27–28 sekä SOU 1964:27 s. 70–71.

[8] Vuoden 1772 HM:ssa vahvistettiin oikeusrevision asema ylimpänä tuomioistuimena. YVK:lla perustettiin sen tilalle korkein oikeus. HM:sta (8 §) ilmeni, että kuningas vastasi hallinto-oikeudellisten valitusasioiden käsittelystä. Näin oli asian laita YVK:n antamisen jälkeenkin. Koska YVK:lla lakkautettiin neuvosto, kuningas ratkaisi hallitusasioita eri konseljeissa, jotka olivat tilapäisiä vaikutusvaltaisten miesten kokouksia. Ks. *Willgren* 1925 s. 353–354 ja 390–392.

[9] Ks. *Holopainen*, LM 1978 s. 496.

Myös hallinnollisten riita-asioiden ratkaisufunktio näyttäytyi 1600- ja 1700-luvuilla toisenlaisena kuin nykyään. Päätöksenteon pohjana oleva hallinnollinen (talous- ja politia-asioita koskeva) sääntely pohjautui kuninkaan valtaan. Vaikka sääntelyllä oli tärkeä periaatteellinen merkitys sen rajoittaessa hallitsijan valtaa vastakohtana yksinvallalle, sillä ei ollut samanlaista ratkaisutoimintaa tiukasti ohjaavaa ja yksilöä suojaavaa asemaa kuin myöhemmille vuosisadoille tultaessa. Suojan tarve koettiin hallinnollisessa lainkäytössä muutoinkin nykyistä kapeammaksi, koska yksilöiden yhteiskunnallista asemaa määrittivät lähinnä yksittäiset privilegiot yleisten ja yhtäläisten oikeuksien sijasta. Hallintolainkäyttöä ei näistä syistä leimannut samanlainen yksilön (yleisten) oikeuksien suojaamisen ideaali kuin nykyään, puhumattakaan siitä, että tämä olisi katsottu mahdolliseksi toteuttaa puhtaasti talous- ja politiasääntelyn avulla.[10]

Hallinnollisten riita-asioiden ratkaisemisen kohteena oli siten lähinnä viranomaisen toiminnan virheellisyys eikä yksilön oikeudellisen aseman (oikeuksien) loukkaaminen, sellaisena kuin se nykyisin käsitetään. Hallintolainkäytöstä onkin nostettavissa esille piirteitä, jotka viittaavat enemmän alemman viranomaisen toiminnan kantelutyyppiseen kontrolloimiseen kuin varsinaiseen lainkäyttöön.[11] Tämä ei kuitenkaan merkinnyt sitä, että hallintolainkäyttöasioita olisi ratkaistu kokonaan hallinnon sisäisesti lainkäytön näkökulma sivuuttaen. Yleisenä kehityssuuntauksena oli riidanratkaisun sitominen yhä enemmän oikeuteen. Se tarkoitti tuomarinohjeissakin

[10] Ks. *Willgren*, JFT 1920 s. 272, *Willgren* 1925 s. 353 ja *Petrén*, LM 1984 s. 1202–1203. Ks. vertailun vuoksi *Anners* s. 144, joka on todennut mannereurooppalaisesta järjestelmästä seuraavaa: »Den som i den kontinental-europeiska politistaten tillfogats skada genom ett förvaltningsbeslut kunde inte få någon form av upprättelse – än mindre skadestånd – såvida inte myndigheten kränkt t ex hans ståndS- eller yrkesprivilegier. I så fall var fursten skyldig ingripa, eftersom han var statsrättsligt ansvarig för att sådana privilegier hölls vid makt. Men hans åtgärder härvidlag bestämdes av hans eget godtycke.»

[11] Ks. *Holopainen*, LM 1994 s. 21. Ks. myös *Hermanson* 1898 s. 443–444, *Kulla* s. 15 ja *Kulla*, LM 1981 s. 364 ss. Viimeksi mainituista kirjoituksista ilmenee lähinnä se, etteivät valitus ja kantelu olleet vielä kokonaan eriytyneet toisistaan. Koska valituksen myöhempien itsenäisten piirteiden kehittyminen oli vasta aluillaan, siihen saattoi siten helpommin sekoittua kantelutyyppisiä aineksia. Tätä mahdollisuutta lisäsi se, että kumpikin asiaryhmä ratkaistiin lähtökohtaisesti samassa eli ylemmässä viranomaisasteessa. Ks. SOU 1964:27 s. 58, jossa on kiinnitetty huomiota seuraavaan: »Domsrätten var av största betydelse som garanti för lydnad och effektivitet i förvaltningen. Då kollegierna vid början av 1600-talet bildades, tedde det sig med tanke härpå naturligt att giva dem makt och myndighet att utöva dylik domsrätt gentemot sina underlydande.»

lausuttua vaatimusta oikeudenkäytön lainmukaisuudesta ja kohtuullisuudesta.

Hallinnossa esiintyvien erimielisyyksien ja ongelmien ratkaisemiseen kohdistettiin kaikesta huolimatta siis samanlaisia yleisen tason tavoitteita kuin varsinaiseen lainkäyttöön. Taustalla oli jo piirteitä yksilöiden oikeudenmukaisen kohtelun perusajatuksesta. Tämä soveltui sinänsä tuon ajan oikeudelliseen ajatteluun, koska vallankäytön tehtävänä oli monarkkisessakin valtiomuodossa yksilön ja hänen privilegioittensa kunnioittaminen. Kuninkaan tehtävänä oli vanhastaan vahvistaa oikeutta ja totuutta, ja se siirtyi perustetuille, kuninkaan nimissä toimiville hallintoviranomaisille. Valtiomuoto ei ollut siten koskaan sillä tavalla yksinvaltainen, ettei kansalla olisi ollut merkitystä vallankäytön taustalla.[12] Näin ollen 1600- ja 1700-luvuilla käynnistyneellä yksilön oikeuksien esillenousulla ei ollut täällä samanlaista maaperää kuin esimerkiksi Manner-Euroopassa. Kuten tunnettua Ranskan vallankumouksen vuonna 1789 Ruotsi-Suomessa päinvastoin vahvistettiin kuninkaanvaltaa mutta perinteiseen tapaan yksilön oikeuksille merkitystä antaen.[13]

Edellä mainituista lähtökohdista huolimatta hallinnollisten riitaisuuksien ratkaisussa oli kysymys enemmän hallitsijakeskeisestä hallinnon toiminnan kontrolloimisesta kuin yksilön oikeuksia suojaavasta puolueettomasta lainkäytöstä. Prosessuaaliset järjestelyt toteuttivat siten enemmän yleisen yhteiskuntarauhan ylläpitämisen kuin yksilön aktiivisen suojaamisen ideaalia. Se, että prosessitakeiksi riitti oikeudenkäymiskaaren seuraaminen, tyydytti näin ollen byrokraattisiin muotoihin sitoutumisen ja yleistä mielivallan käytön ehkäisemisen tarvetta.

---

[12] Ks. *Hermanson*, Statsförfattningsrätt s. 165, *Willgren*, JFT 1920 s. 272, *Erich* I s. 21, *Kastari*, LM 1950 s. 735, *Hidén*, Oikeustiede – Jurisprudentia 1971 s. 12, *Holopainen*, LM 1978 s. 496 ja *Tuori*, Oikeus 1983 s. 203–204.

[13] Vuoden 1772 HM sekä siihen liittyvä vuoden 1789 YVK seurasivat Kustaa III:n suorittamasta vallankaappauksesta. Vaikka lainsäädäntövalta saatettiin säätyjen yksinvaltakauden jälkeen yhteiseksi kuninkaalle ja säädyille, muutos merkitsi siirtymistä kuningasvaltaiseen järjestelmään. Siinä oli kuitenkin käytännössä valtiovallan jaon ja yksilön jonkinasteisten oikeuksien tunnustamisen piirteitä. Ks. *Hammarskjöld* s. 25, *Herlitz* s. 187, *Brotherus* s. 35–36, *Kulla* s. 26 ja *Petrén*, LM 1984 s. 1204.

1.2. Nykymuotoisen oikeusturva-ajattelun perusteiden hahmottumisesta

1.2.1. Saksalaisen oikeusvaltioteorian siirtymisestä Suomeen 1800-luvulla

Suomen liittäminen vuonna 1809 Venäjän keisarikuntaan aiheutti murroksen yhteiskunnallisissa oloissa. Ruotsin vallan aikaiset vuoden 1772 hallitusmuoto sekä sitä muuttava vuoden 1789 yhdistys- ja vakuuskirja jäivät edelleen voimaan – tai asia haluttiin ainakin tulkita tällä tavalla Suomessa.[14] Sen sijaan hallintokoneisto jouduttiin järjestämään pääosin uudelleen. Tämä johti hallituskonseljin (myöhemmältä nimeltään senaatti) perustamiseen. Sen tehtäviin kuuluivat paitsi aikaisempien valtakunnankollegioiden tehtävät, myös hallintolainkäytön hoitaminen ylimmässä asteessa. Koska senaatin talousosasto toimi kollegioiden tapaan lähinnä hallintoviranomaisena, hallintolainkäyttöasiat jäivät käytännössä sivurooliin sen tehtäväkuvassa.[15]

Kun lainsäädäntökoneisto oli pysähdyksissä, hallinnollista uudistustyötä jatkettiin lähinnä talous- ja politiasääntelyn avulla. Sääntely muodostui antamistapansa vuoksi hajanaiseksi. Tämä ei voinut olla heijastumatta hallintolainkäytön sisältöön ja sitä kautta sen yleiseen asemaan. Asetelma alkoi kuitenkin muuttua vuosisadan puolivälin jälkeen. Säätyvaltiopäivien lainsäädäntötyö käynnistyi uudelleen vuonna 1863. Myös yhteiskunnallinen ke-

[14] Venäjän keisarin Aleksanteri I:n vuonna 1809 antaman vakuutuksen tosiasiallinen sisältö on ollut viime vuosisadan loppupuoliskon historiantutkimuksessa paljon pohdittu kysymys. Esimerkiksi *Jussila* on katsonut, että vakuutus jättää avoimeksi venäläisen kannan Suomen voimassaolevan valtiosäännön sisällöstä. Ks. *Jussila* s. 140–141. Tällaisiin pohdintoihin ei käytännössä ollut varaa – ainakaan painetussa muodossa – 1800-luvulla, vaan vakuutusta oli koetettava tulkita suomalaisten intressien pohjalta. Tuon ajan (suomalainen) oikeustiede lähti näin ollen siitä, että valtiojärjestelmä rakentui Ruotsin vallan aikaisten hallituslakien – vuoden 1772 HM:n ja YVK:n – varaan. Myös hallintolainkäytön katsottiin saavan toiminnallisen pohjansa mainittujen lakien kautta. Ks. *Hermanson*, Statsförfattningsrätt s. 23 ss. ja *Hermanson* 1898 s. 22.

[15] Ks. *Hermanson* 1898 s. 75 ss., Lvk 1936:5 s. 40, *Brotherus* s. 51 sekä *Kulla* s. 174–175 ja s. 184 ss. Alkuperäisessä hallituskonseljin ohjesäännössä 18.8.1809 vaadittiin talousosaston kymmenestä jäsenestä ainoastaan kahdelta tuomarin pätevyys, kun taas oikeusosaston kaikkien jäsenten oli täytettävä tuomarintoimen kelpoisuusehdot.

hitys alkoi antaa tilaa muualta Euroopasta tuleville vaikutteille. Varsinkin Saksasta oli virrannut jo 1830-luvulta alkaen uusia valtioteoreettisia, Ranskan vallankumoukseen pohjautuvia ajattelutapoja.[16]

Saksassa 1800-luvun alkupuolella käynnistyneen varhaiskonstitutionalismiksi kutsutun suuntauksen tavoitteena oli vallankumouksen perinnön kehittäminen omista (saksalaisista) tarpeista käsin. Saksalainen teoria siirtyi vuosisadan jälkimmäisellä puoliskolla valtio-oikeudellisen positivismin – myöhäiskonstitutionaalisen koulukunnan – valtakauteen. Suomalaiseen oikeudelliseen ajatteluun teoria omaksuttiin lähinnä Carl Friedrich von Gerberin ja Paul Labandin esittämässä muodossa. Vaikka von Gerber muovasi (myöhäiskonstitutionaalisen) teorian perusteita, hän oli vielä sidoksissa teorian varhaisempiin painotuksiin. Laband puolestaan liitti teoriaan muun ohella positivistisia piirteitä. Teorian kolmannen suuren nimen – Georg Jellinekin – vaikutukset näkyivät Suomessa vasta myöhemmin, vuosisadan vaihteesta alkaen.[17]

Hallintolainkäytön kannalta valtio-oikeudellisessa positivismissa oli merkittävää valtion käsittäminen oikeushenkilöksi. Toisin kuin common law -järjestelmässä valtio saattoi tämän myötä olla julkisoikeudellisen riidan osapuolena. Valtiolla oli myös oma tahtonsa, jonka alainen yksilö oli. Teorian ytimenä oli yksilöiden oikeudellisen aseman (vapauspiirin) tunnustaminen ja siihen liittyvä tarve valtiovallan käytön rajoittamiseen. Viimeksi mainittu tapahtui valtion (hallinnon) sitomisella oikeuteen. Oikeudella oli alun perin laajempi – myös ylipositiivinen – ulottuvuus, mutta Labandin vaikutuksesta se alkoi saada positiivisen (säädetyn) oikeuden sisältöä.[18] Hallinnon lainalaisuus kohosi opin keskeiseksi vaatimukseksi. Tämä osoitti yksilön oikeusturva-ajattelun peruslähtökohtien hahmottumista.[19]

---

[16] Ks. *Tuori* s. 176 ja *Viljanen* s. 49 ss.

[17] Kysymys oli *Jellinekin* teoksen System der subjektiven öffentlichen Rechte (1905) vaikutuksesta suomalaiseen oikeudelliseen ajatteluun. Ks. *Labandin* ja *Jellinekin* tuotannon arvioinnista *Kulla*, Oikeus 2/1975 s. 22–27.

[18] Ks. teorian keskeisten piirteiden osalta *von Gerber* s. 2, 19–21, 31–51 ja s. 217 ss. sekä *Laband* s. 19, s. 75 ss., 99–100 ja 104. Ks. heidän ajattelunsa arvioinnista *Böckenförde* s. 211 ss. Oikeuden käsittäminen pelkästään säädetyksi (positiiviseksi) oikeudeksi on vaikuttanut siihen, että suuntauksesta on myöhemmin käytetty muodollisen oikeusvaltioteorian nimitystä. Ks. mainitun teorian historiallisten perusteiden vaikutuksesta hallintolainkäyttöön *Tuori*, Oikeus 1981 s. 198 ss. ja *Tuori* 1990 s. 122–125 sekä saksalaisesta oikeuskirjallisuudesta *Mayer* s. 54–63 ja *Forsthoff* s. 32 ss.

[19] Ks. *von Gerber* s. 190 ss. ja *Laband* s. 103 ss. Ks. myös *Scholz* s. 3 ss.

Labandin oppi lain kaksinaiskäsitteestä (muodollinen ja aineellinen laki) antoi aikaisempaa paremmat mahdollisuudet yksilön oikeudellisen aseman arvioimiseen. Muodollisessa laissa oli kysymys varsinaisen lainsäädäntökoneiston antamasta sääntelystä, kun taas aineellisen lain käsite sisälsi myös hallitsijan perinteisen norminannon. Jälkimmäinen käsite tarkoitti eräänlaista historiallista kompromissia. Vähitellen ryhdyttiin vaatimaan yksilön aseman sääntelemistä muodollisen lain tasolla, mikä merkitsi hallitsijan perinteisen tehtävän kaventumista. Hallitsijan norminannossa sääntelyltä edellytettiin ainakin muodollisen lain antamaa valtuutusta.[20]

Oikeusturva-ajattelu jäsentyi uudella tavalla. Se tarkoitti toisaalta yksilön suojaamista hallinnon lakisidonnaisuuden avulla ja toisaalta yksilön asemaa määrittävän sääntelyn korottamista lainsäädäntökoneiston norminannon varaan. Samalla tuomioistuinten merkitys korostui, koska tuomioistuimista katsottiin muodostuvan keino hallinnon lainmukaisuuden kontrolloimisessa. Keskustelukysymykseksi nousi se, oliko kontrolli parhaiten järjestettävissä yleisten tuomioistuinten vai erityisten hallintotuomioistuinten kautta. Saksalainen ajattelu alkoi vähitellen kallistua jälkimmäisen vaihtoehdon kannalle.

> Saksassa alkoi kehittyä näihin aikoihin myös käsitelainopiksi (myöhemmin) kutsuttu oikeustieteen metodi, jonka myös von Gerber ja Laband omaksuivat. Tämä asetti oikeustieteen tehtäväksi luonnontieteiden tapaan oman käsitejärjestelmän (systeemin) luomisen.[21] Juridinen tarkastelu abstrahoitui ja irrottautui moraalisista ja tosiasioihin perustuvista punninnoista (empiriasta). Metodi sai heti kannatusta suomalaisessa oikeustieteessä. Siinä näytti olevan keino vastata lainsäädännön vanhoillisuuteen ja aukollisuuteen, mutta ennen kaikkea se tarjosi mahdollisuuden objektiivisen, Venäjän mielivallalta suojatun oikeusjärjestyksen luomiseen.[22]

---

[20] Ks. muodollisen ja aineellisen lain jaottelusta *Laband* s. 75 ss. ja asiaa koskevasta analyysista *Böckenförde* s. 226 ss. ja *Sipponen* s. 83 ss. Ennen kaikkea *Mayer* kiteytti *Labandin* ajattelun pohjalta vaatimuksen yksilön oikeusaseman lakiperusteisuudesta. Ks. *Mayer* s. 64 ss.

[21] Ks. yleisesti *Makkonen*, LM 1975 s. 148, *Mahkonen*, LM 1976 s. 19 ss., *Aarnio*, LM 1988 s. 948–949 ja *Nousiainen* s. 185–186. Ks. myös *Aarnio* s. 115 ss. ja *Klami* s. 73 ss., joissa on selvitetty opin varhaisvaiheen ja myöhemmän ns. käsitelainopillisen lakipositivismin keskinäisiä eroja.

[22] Ks. *Klami* s. 76 ja *Mäenpää*, Hallinnon tutkimus 1983 s. 5.

1.2.2. Oikeusvaltioteorian omaksumisesta suomalaisessa hallinto-oikeustieteessä

Oikeusvaltioteoria keskittyi yksilöä, hallintoa ja lainsäädäntöä koskeviin kysymyksiin, mikä oli johtanut näihin asioihin paneutuvan hallinto-oikeustieteen esillenousuun vuosisadan alkupuolen Saksassa.[23] Se alkoi kehittyä vähitellen myös Suomessa. Tämä tapahtui vuosisadan jälkimmäisellä puoliskolla erityisesti Robert Fredrik Hermansonin (1846–1928) toimesta, joskin jo Johan Jacob Nordström (1801–1874) oli vuosikymmeniä aikaisemmin sivunnut näitä asioita valtio-oikeuden luennoissaan.[24] Itsenäistyvä oppiaine välitti saksalaisen teorian vaikutuksia. Vaikka esimerkiksi Hermanson kuului teorian puolestapuhujiin, hän ei kuitenkaan pyrkinyt sen kritiikittömään seuraamiseen. Päinvastoin hänen tavoitteenaan oli tuoda siitä esille piirteitä, jotka palvelivat nimenomaisia suomalaisia tarpeita.[25]

Saksalainen hallinto-oikeustiede näki tehtävänsä yksilön suojaamisessa julkista vallankäyttöä vastaan.[26] Oikeusvaltioteorian vaikutuksesta ryhdyttiin myös Suomessa yksilön aseman uudelleenarviointiin. Esimerkiksi perustuslakeja alettiin tulkita niin, että niistä löydettiin ajan hengen mukaisia yksilöä turvaavia perusoikeuksia.[27] Muutoin mainittu teoria näkyy palvelleen tuossa vaiheessa enemmän kansallisia kokonaisintressejä Venäjän vallan alaisuudessa. Suomen autonominen erityisasema näkyi esimerkiksi siinä, että Ruotsin vallan ajalta peräisin olevat vuoden 1772 hallitusmuoto sekä yhdistys- ja vakuuskirja antoivat hallitsijalle vahvan vallan, mutta sen vastapainona olivat toimiva kotimainen lainsäädäntökoneisto ja voimakkaasti kas-

---

[23] Ks. *Tuori*, Oikeus 2/1975 s. 32–36, *Björne* s. 135–136, *Nousiainen* s. 116. Ks. myös *Forsthoff* s. 41 ss. ja *Stern* 1984 s. 770–771.

[24] Ks. *Björne* s. 145 sekä *Kulla* s. 246 ja 252–253.

[25] *Hermansonin* JFT-lehdessä vuosina 1878–1879 julkaisemaa artikkelisarjaa Om juridisk konstruktion i statsrätten I–III pidetään uuden ajattelun pelinavauksena. Hän esitteli siinä *von Gerberin* ja *Labandin* käsityksiä mainitun teorian perusteista. Tarkastelu ei ollut pelkästään ulkokohtaista selvittelyä, vaan hänellä oli selvä pyrkimys teorian läpimurtoon – ainakin jossakin muodossa – Suomessa. Vaikka *Hermanson* sitoutui tähän oppisuuntaan, hän säilytti siihen kuitenkin aina jonkinlaista etäisyyttä. Ks. *Klami* s. 123, *Kulla*, Oikeus 1978 s. 143, *Björne* 1981 s. 130–131 ja *Tuori* s. 8 ss.

[26] Ks. *Mayer* s. 122 ss., *Castrén*, NAT 1938 s. 172, *Forsthoff* s. 49 ss. ja *Mäenpää*, Hallinnon tutkimus 1983 s. 3.

[27] Ks. *Hermanson*, JFT 1878–1879 s. 20, *Hermanson*, Statsförfattningsrätt s. 162 ss., erityisesti s. 166, *Kulla* s. 255, *Viljanen* s. 54 ja s. 67 ss. ja *Jyränki*, LM 1996 s. 740.

vava hallinto. Suomalaisten intressien kannalta jälkimmäiset olivat tietenkin etusijalla. Oikeusvaltioteoriasta tuntui löytyvän keino lainsäädäntökoneiston ja hallinnon aseman vahvistamiseen.[28]

Lainsäädäntöön oli alkanut sisältyä yhä enemmän yleisyyden ja abstraktisuuden elementtejä, ja privilegiot olivat vastaavasti vähenemässä. Tämä toteutti yleiseurooppalaisen ajattelutavan mukaista yksilöiden yhdenvertaisuuden vaatimusta. Samoin hallintoa oli ryhdytty ohjaamaan yhä enemmän lainsäädäntötoimin aikaisemman hallitsijaan sidoksissa olleen talous- ja politiasääntelyn sijasta. Lainsäädäntövaltaa käyttivät kuitenkin säätyvaltiopäivät sen sijaan, että valta olisi ollut nykyaikaisella kansanedustuslaitoksella. Oikeusvaltioteoriaan kiinnittyvällä hallinnon lakisidonnaisuuden korostamisella ei siten ollut samanlaista merkitystä yksilölle kuin on sittemmin ollut, vaan kärki oli pitkälti valtataistelussa Venäjää vastaan. Lainsäädäntöön sitoutumisen voitiin arvioida varmistavan sen, että järjestelmä toimi kansallisella pohjalla.

Samaan pyrittiin osittain myös sillä, kun selvänä suuntauksena oli hallinnollisten riita-asioiden ryhmittäminen aikaisempaa paremmin lainkäytöksi. Valitusasiat olivat alkaneet erkaantua jo vuosisadan alkupuolella kanteluista, ja nyt oli kysymys kehityssuuntauksen jatkamisesta.[29] Lainkäytöksi kategorisoinnilla oli mahdollista toteuttaa valitusasioiden ratkaiseminen erillään keisarinvallasta. Siinä, missä nämä lainkäyttöasiat tuolloin ratkaistaisiin, oli tosin alun perin horjuvuutta. Suuntaus asiaryhmien siirtämisestä ruotsalaista esimerkkiä käyttäen yleisille tuomioistuimille ei ehtinyt alkua pitemmälle, kun mannereurooppalainen näkemys hallintolainkäytön itsenäisestä järjestämisestä valtasi alaa.[30] Hallintolainkäyttö oli eriytynyt omaksi lohkokseen Ranskassa jo vuosisadan alussa, ja Saksassa oli ryhdytty perustamaan vuosisadan puolivälin jälkeen hallintotuomioistuimia.[31] Tältä pohjalta eri yhteyksissä ryhdyttiin vaatimaan hallintolainkäytön erottamista toimeenpanovallan yhteydestä.[32]

---

[28] Esimerkiksi *Hermanson* sitoi valtiosääntöoikeuden luennoissaan keisarinvallan oikeusvaltioteoriaan. Hän korosti hallitsijan vallan lakisidonnaisuutta ja tuomiovallan riippumatonta asemaa. Ks. *Hermanson*, Statsförfattningsrätt s. 58 ss. ja s. 465 ss.

[29] Ks. *Kulla*, LM 1981 s. 364 ss.

[30] Ks. *Hermanson* 1898 s. 438–440 ja *Palme* s. 181–182.

[31] Ks. *Ståhlberg*, LM 1908 s. 99, *Willgren* 1925 s. 361 ss. ja *Castrén*, NAT 1938 s. 197–198.

[32] Asiasta käytiin keskustelua muun muassa Juridiska Föreningen -yhdistyksessä. Ks. JFT 1872 s. 165–167, JFT 1878–1879 s. 51–56 ja JFT 1899 s. 147–151. Ks. myös *Palme*, JFT 1960 s. 29, *Holopainen*, LM 1978 s. 495 ja *Kulla* s. 212 ss.

Myös Ruotsissa oli virinnyt samansuuntainen kehitys, mikä johti regeringsrättenin perustamiseen vuonna 1909. Mainitun tuomioistuimen toimivalta määräytyi enumeraatioperiaatteen mukaan, jolloin hallintolainkäyttöasioita jäi runsaasti hallintoviranomaisten hoidettavaksi.[33] Tämän vastapainoksi Ruotsissa ratkaistiin Suomea huomattavasti enemmän hallinto-oikeudellisia riita-asioita varsinaisen tuomioistuinjärjestelmän piirissä.

Oikeusvaltioteoria kiinnittyi esitetyin tavoin alun perin Suomen ja Venäjän välisen monimutkaisen valtasuhteen selittämiseen, jolloin sen yksilön oikeudellista asemaa mullistava rooli jäi sivummalle. Tämä merkitsi yleistä pyrkimystä hallinnon sitomiseen kansalliseen lainsäädäntöön. Samoin erityisen tuomioistuimen perustamista hallinnollisten riita-asioiden ratkaisemista varten perusteltiin enemmän erityisasiantuntemuksen kuin yksilön suojaamisen tarpeella.[34] Vaikka yksilön valtiolta suojattu vapauspiiri tunnustettiin muun muassa perusoikeuksien esille nostamisella, yksilön asemaan heijastuivat siten edelleen vanhat oikeusalamaisuuteen sitoutuvat perinteet.[35] Tuossa vaiheessa vielä suhteellisen staattiset yhteiskunnalliset olosuhteetkaan eivät tukeneet vanhojen ajattelutapojen äkkinäistä muuttamista. Päinvastoin Suomen asemaa jouduttiin määrittämään vanhojen perustuslakien avulla, mikä toi oikeudelliseen ajatteluun vahvaa historiapainotteisuutta.

---

[33] Ks. *Merikoski* 1953 s. 44. Ks. myös *Sundberg*, NAT 1952 s. 298 ja *Palme* 1961 s. 187–188.

[34] Ks. Vp 1891, RoA protokoll I s. 290–293 ja *Kulla* s. 213–214. Ks. myös *Holopainen*, LM 1978 s. 497. *Holopainen* on kiinnittänyt huomiota siihen, ettei KHO:n perustamista koskevassa ensimmäisessä – R.A. Wreden – esityksessä viitattu oppiin tuomioistuinten riippumattomuudesta, vaan sitä perusteltiin hallintolainkäyttötehtävien hoitamisessa tarvittavalla erityisasiantuntemuksella. Nähdäkseni osansa saattoi kuitenkin olla Suomen erityisasemalla Venäjän vallan alaisuudessa, jolloin perustelu ylimmän lainkäytön riippumattomuudesta keisarinvallasta tuskin olisi lisännyt esityksen läpimenon mahdollisuutta. Samansuuntaisesti *Castrén*, LM 1939 s. 276. Ks. vielä *Kulla* s. 214–215, joka on korostanut sitä, että hallinto- ja talousasioita käsittelevän ylioikeuden perustamista perusteltiin myös valtion arvovallan säilyttämisellä oikeusriitojen ratkaisemisen yhteydessä.

[35] Ks. *Hermanson*, JFT 1878–1879 s. 20, *Hermanson* 1881 s. 19, *Hermanson* 1898 s. 1–2 sekä *Hermanson*, Statsförfattningsrätt s. 132–133 ja 139. *Hermanson* nosti tosin esiin myös valtiovallan käytön lakisidonnaisuuden, minkä hän katsoi turvaavan yksilön vapautta (oikeuksia). Ks. *Hermanson*, Statsförfattningsrätt s. 7–8, 16, 134–137 ja 164.

1.2.3. Oikeusvaltioteorian vaikutuksesta yksilön asemaan hallintoprosessissa

Hermanson toimi kameraali- ja politialainopin sekä valtio-oikeuden professorina: hallinto-oikeus kuului näin hänen oppituolinsa alaan. Hänen vuonna 1898 julkaistut hallinto-oikeuden luentonsa loivat pohjaa hallinto-oikeuden myöhemmälle kehitykselle. Hermanson vaikutti samalla merkittävästi siihen, millaisessa muodossa oikeusvaltioteoria alun perin omaksuttiin hallintolainkäytössä. Hänen ajattelunsa näkyy selvästi muun muassa Kaarlo Juho Ståhlbergin (1865–1952) tuotannossa. Ståhlbergilla on ensimmäisenä hallinto-oikeuden professorina ja korkeimman hallinto-oikeuden presidenttinä ollut keskeinen merkitys itsenäistyneen oppiaineen perusteiden täsmentämisessä. Näiden keskeisten tutkijoiden kehittämän doktriinin myötä piirtyy kuva myös hallintolainkäytön eikä pelkästään yleisen hallinto-oikeuden pitkän aikavälin yhteyksistä saksalaiseen positivismiin ja käsitelainopilliseen metodiin.[36]

Hermansonin hallinto-oikeuden luentojen rakentuminen oikeusvaltioteorian varaan oli ymmärrettävää, kun koko oikeudenala oli seurausta uuden ajattelun esillenoususta, tarpeesta kehittää tarkemmin yksilön ja valtion välisen suhteen perusteita. Hermanson toi silloisesta monarkkisesta valtiojärjestyksestä esiin valtiovallan kolmijako-opin piirteitä. Hallinto-oikeudessa keskityttiin yhden osa-alueen eli täytäntöönpano-organisaation tarkasteluun. Hallinto-oikeuden ala rajautui lähinnä hallintokoneiston sisäiseen ja viranomaisten väliseen toimintaan. Hallintolainkäytölle jäi sivurooli tuossa kokonaisuudessa.[37]

Oikeusvaltioteorian ulottaminen hallintolainkäyttöön aiheutti kuitenkin tarpeen priorisoida sen piirissä järjestettäviä kysymyksiä. Hermanson keskitti huomionsa hallintolainkäytön organisatoriseen kehittämiseen, koska hän

---

[36] Ks. *Klami* s. 77 ss., *Kulla* s. 249 ja *Björne* 1981 s. 155 ss. Vaikka *Hermanson* katsoi oikeusjärjestyksen muodostuvan voimassa olevista laeista ja (osin myös) tapaoikeudesta, hän ei itse ollut puhdasoppinen positivisti. Varsinkin hänen myöhemmässä tuotannossaan oli voimakkaasti esillä ylipositiivinen »jumalallinen» oikeus. Osansa tässä saattaa olla *Hermansonin* persoonalla, jota *Klami* on kuvannut vakavamielisen uskonnolliseksi. Poikkeama saksalaisesta teoriasta ei kuitenkaan ollut suuri, koska hän asetti säädetyn oikeuden etusijalle muihin oikeuslähteisiin verrattuna. Ks. *Hermanson* 1898 s. 8 ss., *Hermanson*, Statsförfattningsrätt s. 22–23 ja *Hermanson* s. 7–13. Ks. myös *Aarnio*, JFT 1976 s. 35–36, *Klami* s. 27 ja *Jyränki* s. 412.

[37] Ks. *Hermanson* 1898 s. 17–20. *Hermanson* tarkasteli hallinto-oikeudellisina kysymyksinä ennen kaikkea virkamiesten ja yksittäisten viranomaisten asemaa ja tehtäviä.

katsoi oikeusturvan toteutuvan parhaiten puolueettoman lainkäyttökoneiston avulla. Tuolloin nousi esille lähinnä se, ratkaistiinko näitä asioita yleisissä tuomioistuimissa vai erityisissä hallintotuomioistuimissa.

Hermansonin mukaan hallintolainkäytön tehtävänä oli valvoa kasvavan hallinnon toimimista lainsäädännössä edellytetyllä tavalla. Vaikka hän tunnusti perusoikeuksien ja niiden valtiovallan käyttöä rajoittavan merkityksen, oikeudenkäytön idea oli hänen oppirakennelmassaan enemmän hallinnon yleisessä lainalaisuudessa, oikeusjärjestyksen ylläpitämisessä, kuin yksityisen henkilön konkreettisten oikeuksien suojaamisessa.[38] Hallintolainkäytön keskeinen tehtävä muodostui siten objektiivisen oikeuden, oikeusjärjestyksen, ylläpitämisestä.[39] Yksilön rooli näkyi siinä, että hänellä oli oikeus esittää oikeusturvapyyntönsä valtiolle. Tämä tarkoitti valtion oikeushenkilön aseman lisäksi yksilön luonnollisten oikeuksien keskeisen piirteen tunnustamista. Yksilöpainotteinen oikeusturva-ajattelu näytti kuitenkin pysähtyvän tähän, joten se ei siirtynyt lainkäytön sisäisiin kysymyksiin. Samalla lainkäyttömenettelyyn liittyvät seikat jäivät sivuun Hermansonin esityksissä.

Vaikka uudet ajatukset alkoivat vähitellen ulottua hallintolainkäyttöön, kysymys oli vasta joidenkin perusperiaatteiden omaksumisesta. Siksi oikeusvaltioteoria jäi tässä vaiheessa etäiseksi käytännön lainkäyttötoiminnalle kuten päätöksenteolle talousosastossa (tai sitä alemmissa hallintoviranomaisissa). Senaatin ohjesäännön (13.9.1892/30, 18 §) mukaan asioiden käsittelyssä oli noudatettava laillista oikeudenkäyntijärjestystä. Määräys vahvisti pitemmällä aikavälillä muotoutunutta järjestelyä eli tarvetta sitoutua yleisen lainkäytön menettelymuotoihin. Siinä oli näin ollen kysymys enemmän vuosisatoja vanhan ruotsalais-suomalaisen perinteen jatkamisesta kuin vastaamisesta Manner-Euroopasta tuleviin oikeusvaltioteorian haasteisiin.

Esitetyistä varauksista huolimatta nykymuotoisen oikeusturva-ajattelun historiallinen perusta oli tullut asetetuksi.[40] Se liittyy ensiksikin hallintolainkäytön merkityksen vahvistumiseen hallinnon ja sitä sääntelevän lainsäädän-

---

[38] Ks. *Hermanson* JFT 1878–1879 s. 20, *Hermanson* 1898 s. 1–2, 9–10 ja s. 438 ss. sekä *Hermanson*, Statsförfattningsrätt s. 4–7 ja s. 146 ss.

[39] Ks. objektiivisen oikeuden käsitteestä silloisessa lainopissa *Hermanson*, Statsförfattningsrätt s. 3–4.

[40] *Willgren* on tiivistänyt saman asian seuraavasti: »Förvaltningsprocessen har utbildat sig i den mån lagstiftaren fått blick för betydelsen av ett effektivt skydd för de enskildes offentligträttsliga subjektiva rättigheter och det intresse de hava av ett värn mot övergrepp från statsförvaltningens sida». Ks. *Willgren* 1925 s. 352–353. Samanlaista ajattelua on havaittavissa *Ståhlbergilla*. Hän totesi professorin virkakautensa alussa, että hal-

nön kasvun myötä. Ennen kaikkea se on kuitenkin sidoksissa oikeusvaltioteorian läpimurtoon, yksilön ja valtion välisen suhteen esillenousuun oikeudellisen tarkastelun kohteena.

Hermanson sai oikeusvaltioteorian näyttäytymään historiallisen tarkastelukulman vuoksi sellaisessa muodossa, kuin sitä olisi noudatettu jo pitkään Ruotsin vallan aikanakin. Tätä kautta teorian uutta ilmentävä ajattelu jäi jossakin määrin etäiseksi. Vaikka oikeusvaltioteorian kaikki osa-alueet eivät olleet vielä tulleet laajemmin esille, ne vaikuttivat kuitenkin ainakin ajattelun taustalla. Yksilön kannalta oli merkittävää valtion vallankäytön rajojen tunnustaminen. Hermansonkin myönsi, että se tapahtui yksilön oikeuksien suojaamiseksi. Lainsäädännön noudattamisessa oli siten väistämättä uutta yksilön suojan ideaa, mikä merkitsi hienoista muutosta aikaisempaan. Hallintolainkäyttöön tämä heijastui entistä selkeämpänä puolueettomuusvaatimuksena. Muutoin teorian toteuttaminen haki vielä muotoaan, joskin tilanne oli muuttumassa nopeasti tältäkin osin.

2. Yksilön prosessuaalisen aseman järjestämisestä perustetun hallintotuomioistuimen toiminnassa

2.1. Yksilön prosessuaalisesta oikeusturvasta hallitusmuodon mukaan

2.1.1. KHO:ta koskevan sääntelyn arviointia

Suomen itsenäistyminen antoi mahdollisuudet oikeustieteessä esille nousseen ajattelun läpimurtoon käytännön tasolla. Korkeimman hallinto-oikeuden pe-

---

lintolainkäytölle erityisenä valtion toiminnan haarana oli olemassa edellytyksiä vasta silloin, kun »hallintokin on tehty lainalaiseksi, kun on syntynyt hallintolainsäädäntö, joka sitovilla ja samalla turvaavilla oikeussäännöillä rajoittaa hallintoviranomaisten kautta tehtäviensä toteuttamiseksi toimivan valtion sekä sen alaisten yhdyskuntain ja yksityisten oikeuspiirit». Ks. *Ståhlberg*, LM 1908 s. 95. *Ståhlbergin* lausumasta näkyy, että hän katsoi hallintolainkäytön itsenäistymisen vaatineen oikeusvaltioteorian ainakin jonkinasteista läpimurtoa Suomessa.

rustamisella vuonna 1918 (laki Korkeimmasta hallinto-oikeudesta 22.7.1918/74) siirrettiin muodollisesti hallitsijan valtaan kuulunut, senaatin talousosastossa harjoitettu ylin hallintolainkäyttö tarkoitusta varten perustetulle tuomioistuimelle.[41] Historiallinen 1800-luvulla käynnistynyt kehitys oli saavuttanut päätepisteensä. Hallintolainkäytön muuttunut rooli vaati vielä taakseen perustuslaintasoisen suojan. Tämä tapahtui vuonna 1919 säädetyssä hallitusmuodossa (17.7.1919/94), jossa vahvistettiin erikseen hallinnollisen tuomiovallan riippumattomuus ylimmässä asteessa (2 § 4 momentti).[42] KHO:n asema säädettiin näin ollen samankaltaiseksi tuolloin myös perustetun korkeimman oikeuden kanssa.

KHO:n tuomioistuimen roolista aiheutui oikeudenkäynnin kulkua koskevia ennakko-odotuksia. Voitiin olettaa, että yksilö saa asiansa käsitellyksi tuomioistuimelle tyypillisessä puolueettomuutta korostavassa menettelyssä. Hallitusmuodon tuomioistuimia koskevat säännökset keskittyivät kuitenkin organisatorisiin ja valtiotoimintojen välistä tehtävänjakoa koskeviin kysymyksiin. Siksi ne eivät antaneet lähempää vastausta siihen, millaiseksi yksilön aseman oli tarkoitus muodostua KHO:n lainkäyttötoiminnassa.

Se, että valitusasia tuli ratkaista tuomioistuimessa, ei siten määritellyt lähemmin prosessin sisältöä. Samoin se, että uuden hallintotuomioistuimen oli noudatettava asioiden käsittelyssä laillista oikeudenkäyntijärjestystä (KHOL 14 §), näytti vahvistavan enemmän vanhaa traditiota kuin tuovan siihen oikeusvaltioteorian aineksia. Jatkuvuutta oli näet jo heti alkuun siinä, kun KHO:lle siirtyivät talousosaston ratkaisemattomat asiat.[43] Tosin voitiin myös viitata KHO:n kokonaan uuteen asemaan lainkäyttöorgaanina. Sen toiminnan ei näin ollen voitu katsoa perustuvan suoraan vanhojen hallintoviranomaisissa muodostuneiden perinteiden varaan.[44]

---

[41] Ks. KHO:n perustamisen taustasta esimerkiksi *Castrén* 1943 s. 7 ss. ja *Kulla* s. 272 ss.

[42] Tuomioistuimista otettiin tarkemmat säännökset hallitusmuodon V lukuun. Siinä määrättiin muun ohella KHO:n toimivallasta, tehtävistä ja kokoonpanosta. KHO:n tehtäväksi säädettiin ylimmän tuomiovallan käyttäminen hallinto-oikeudellisissa valitusasioissa sekä alempien viranomaisten lainkäytön valvominen hallinto-oikeuden alalla (56 §). Tähän kokonaisuuteen liittyi myös tuomareiden aseman järjestäminen. KHO:n presidentin ja jäsenten todettiin olevan määräämättömäksi ajaksi nimitettyjä ja HM 91 §:n 1 momentin mukaan erotettavissa ainoastaan »laillisen tutkimuksen ja tuomion nojalla».

[43] Asia todettiin nimenomaisesti KHOL 3 §:n 1 kohdassa. Ks. myös *Ståhlberg*, LM 1919 s. 125 ja 127.

[44] Tämä painotus oli tärkeää siitäkin syystä, että KHO:n (ja KKO:n) perustaminen tapahtui yhteiskunnallisessa murrosvaiheessa. Lainkäyttötoimintaa kohtaan tunnettiin epä-

Sekä hallitusmuoto että sitä alemmanasteinen (tavallinen) lainsäädäntö näyttivät jättävän avoimeksi perimmäisen kysymyksen yksilön prosessuaalisen oikeusturvan luonteesta ja sisällöstä muuttuneissa oloissa. Tilanne erosi KKO:sta, jonka edeltäjä (senaatin oikeusosasto) oli asiallisesti toiminut tuomioistuimena ja joka perusti muutenkin toimintansa tuomioistuinmenettelyn perinteen varaan. Yksilön perustavanlaatuiset (luonnolliset ja luovuttamattomat) oikeudet oli toisaalta kuitenkin säännelty hallitusmuodon II luvussa. Siinä asetettiin yksilön oikeuksien ja oikeusturvan perusta, niin kuin luvun otsikossakin todettiin. KHO:n noudatettavana olevan laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen vaatimusta ei siten voida ajatella tulkittavaksi ilman, että samalla selvitetään sen yhteydet ylemmältä tasolta tuleviin vaatimuksiin.

2.1.2. Sisältyikö perusoikeussääntelyyn yksilön prosessuaalista oikeusturvaa koskevia vaatimuksia?

Hallitusmuodon II lukuun alun perin sisältynyt 13 § muodostaa nykyisessä perusoikeussääntelyssä olevan oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan säännöksen (PL 21 §) edeltäjän.[45] Historiallisesta jatkuvuudesta näiden säännösten välillä on kuitenkin vaikea puhua, koska niiden taustaidea poikkeaa toisistaan. HM 13 §:n juuret olivat Ruotsin vallan ajassa, tarkemmin sanottuna monarkin ja säätyjen välisessä valtataistelussa. Alkupisteenä oli säätyjen sekaantuminen vapauden ajalla (1719–1772) lainkäyttöön, mikä merkitsi säännönmukaisen oikeudenkäyntijärjestelmän alistamista mielivallalle. Säädyt ottivat ratkaistavakseen oikeusrevision tuomioista tehtyjä valituksia ja pidättivät itselleen tuomiovallan myös valtiollisissa jutuissa. Ratkaisuelimet – salainen valiokunta sekä tilapäiset edustajistot ja toimikunnat – eivät

luottamusta pelkästään senaatin loppuvaiheen tapahtumien (muun muassa tuomarinimitysten) vuoksi. Ks. tästä kysymyksestä esimerkiksi *Kulla* s. 281–285, *Kemppinen* s. 58 ss. ja *Tyynilä* s. 331 ss., erityisesti s. 353. Ks. senaatin talousosaston toiminnasta myös *Forssell* s. 191 ss. Tilannetta pyrittiin tasapainottamaan KHO:n osalta korostamalla sen asemaa kokonaan uutena tuomioistuimena. Ks. *Ståhlberg*, LM 1928 s. 223–226.

[45] Ks. KM 1992:3 s. 206. HM 13 § kuului seuraavasti: »Älköön Suomen kansalaista tuomittako muussa oikeudessa kuin siinä, jonka alainen hän lain mukaan on». Säännöstä täydensi HM V lukuun sisältyvä 60 §:n 2 momentti, joka sisälsi satunnaisten tuomioistuinten asettamista koskevan kiellon.

täyttäneet lainkäyttöelimelle asetettavia vaatimuksia, eivätkä ne myöskään noudattaneet laillista oikeudenkäyntijärjestystä.[46]

Tilanteeseen pyrittiin saamaan korjaus, kun Kustaa III:n suorittamaa vallankaappausta seuranneeseen vuoden 1772 hallitusmuotoon otettiin satunnaisten ja tilapäisten lainkäyttöorgaanien torjumisesta jyrkkä säännös (16 §).[47] Sillä haluttiin varmistaa oikeuspaikan määräytyminen lakisidonnaisesti, jolloin oikeudenkäytöstä saataisiin torjutuksi mielivaltaan perustuvat ainekset. Tämä merkitsi sen vahvistamista, että vuoden 1734 lain oikeudenkäymiskaareen sisältyvä yksityiskohtainen sääntely – ennen kaikkea laillista tuomioistuinta koskeva 10 luku – toteutui myös käytännössä. Vaikka kyseinen hallitusmuodon säännös kohdistettiin alun perin rikosprosessiin, sen periaatteet ulottuivat laajemminkin lainkäyttöön.

Vuoden 1772 hallitusmuodon 16 § sai 1800-luvulla tulkintavaikutteita yleiseurooppalaisesta (liberalistisesta) perusoikeuskäsityksestä, mikä siirsi sitä feodaaliajan oloista modernimmalle pohjalle.[48] Säännöksen perusoikeudeksi hahmotettu luonne vaikutti siihen, että se oli mukana autonomian ajan hallitusmuotoehdotuksissa. Se sisällytettiin myös suhteellisen suoraviivaisesti itsenäisen Suomen hallitusmuodon perusoikeuslukuun.[49] Uuden hallitusmuodon 13 §:n perusoikeussäännös ei eronnut keskeiseltä sisällöltään aikaisemmasta 16 §:stä niiden välillä olevasta ajallisesta etäisyydestä huolimatta. Tilanne heijastui oikeustieteessä esitettyihin tulkintoihin. Vaikka Erich pyrki nostamaan säännöksestä esille prosessuaalisen yhdenvertaisuuden ideaa, sen katsottiin ennen muuta toteuttavan sanamuotonsa mukaista vaatimusta säännönmukaisen oikeuspaikan takaamisesta yksilöille. Kysymys oli samalla yleisestä mielivallan käytön kiellosta oikeudenkäytössä.[50]

---

[46] Ks. *Wrede* 1963 s. 110, *Kulla* s. 28 ja *Jyränki* s. 58.

[47] Vuoden 1772 HM:n 16 § kuului seuraavasti: »Kaikki toimituskunnat, tuomio-oikeudella varustetut valiokunnat tahi ylimääräiset tuomioistuimet, olkootpa kuninkaan tai säätyjen asettamia, ovat, yksin- ja hirmuvallan edistyskeinoina, tästälähin hävitettävät ja jokaisella Ruotsin miehellä olkoon oikeus tulla tuomituksi siinä tuomioistuimessa, jonka piiriin hän Ruotsin lain mukaan kuuluu».

[48] Ks. *Hermanson*, Statsförfattningsrätt s. 166, *Merikoski*, LM 1932 s. 100, *Viljanen* s. 54, 67 ja 248–250 sekä *Jyränki*, LM 1996 s. 740.

[49] Ks. KM 1917:11 s. 40 ja 52 sekä *Viljanen* s. 118 ss. Vastaava säännös oli sisältynyt muun muassa vuosien 1865 ja 1907 hallitusmuotoehdotuksiin, jotka olivat rauenneet.

[50] Ks. *Erich* II s. 433, *Merikoski*, LM 1932 s. 99–101 ja myöhemmältä ajalta *Kastari* s. 254–255. Yleisesti ottaen HM 13 §:n lähimmät kiinnekohdat olivat kuitenkin HM

HM 13 § kiinnittyi siten kaikista oikeusvaltiollisista vaikutuksista huolimatta pitkään historialliseen (Ruotsin vallan aikaiseen) perinteeseensä. Siitä ei siksi ryhdytty johtamaan laajempaa tai yksilöidympää prosessuaalisen yksilönsuojan ulottuvuutta. Tähän vaikuttivat edellä mainitun seikan lisäksi muut syyt kuten perusoikeuksille tieteisopissa annettu sisältö.

Perusoikeuksien katsottiin olevan niin sanottua negatiivisesti vaikuttavaa oikeutta; niiden tarkoituksena oli rajoittaa valtiovaltaa yksilön toimintavapauden turvaamiseksi. Vaikka perusoikeuksien katsottiin alun perin suojaavan hallinnon mielivallalta, suojan tarve kääntyi varsin pian lainsäätäjän toimia vastaan. Tavoitteena oli estää sellaisen lainsäädännön syntyminen, joka voisi loukata yksilön vapauspiiriä. Perusoikeusjärjestelmässä ei esitetyistä syistä asetettu julkiselle vallalle varsinaisia aktiivisia toimintavelvoitteita. Tällaista korostusta esiintyi saksalaisesta teoriasta johdettuna jo Hermansonilla, mutta Merikosken artikkeli Lakimies-lehdessä vuonna 1932 vakiinnutti ratkaisevasti ajattelua.[51]

Lähtökohtana oli se, että säännönmukainen oikeudenkäyntijärjestelmä oli olemassa ja turvattiin tavallisen lain tasolla. Tämä toteutti HM 13 §:ssä olevaa ajatusta perusoikeuden turvaamisesta »lain mukaan». Perusoikeussääntelyn tarkoituksena oli estää lainkäytön säännönmukaisuuden horjuttamista. Säännös muistutti näin ollen enemmän lainsäätäjää kuin lainkäyttäjää oikeudenkäynnin perusteiden säilyttämisestä. Vaikka säännöksen taustaidea oli asianmukaisen ja puolueettoman lainkäytön olemassaolossa, vallitseva doktriini ei kannustanut tuomaan siitä esiin laajempia sisällöllisiä ulottuvuuksia kuten yksilön aktiivisia prosessuaalisia oikeuksia.

Yksilön asema oikeudenkäynnissä ei kaiken kaikkiaan ollut varsinaisesti esillä hallitusmuodon perusoikeuslukua valmisteltaessa. Siitä samoin kuin yleensäkään prosessuaalisen turvan eri puolista ei pyritty ottamaan yksityiskohtaisia säännöksiä perustuslakiin. Kastarin mukaan tämä oli ymmärrettävää, koska tuossa vaiheessa keskityttiin »yksilön oikeusaseman eri puolien

V lukuun sisältyvässä 60 §:n 2 momentissa. HM 13 §:n ja 60 §:n 2 momentin yhteisenä tavoitteena oli sen varmistaminen, että oikeusasioita käsiteltiin ja ratkaistiin vakinaisessa tuomioistuimessa. Tätä kautta HM 13 §:ssä oleva oikeus-sana sai hallitusmuodossa tarkoitetun tuomioistuimen merkityssisällön.

[51] Ks. *Hermanson*, JFT 1878–1879 s. 20 ja *Merikoski*, LM 1932 s. 90 ja s. 103 ss. Ks. *Merikosken* merkityksestä doktriinin syntymisessä *Karapuu*, Oikeustiede – Jurisprudentia 1986 s. 72, *Viljanen* 1993 s. 350 sekä *Jyränki* 1998 s. 178 ja 182. Myös *Erich* oli esittänyt vastaavan näkemyksen. Ks. *Erich* I s. 217.

nostamiseen alemmilta säädöstasoilta lainsäädäntöportaalle kuuluvien säännösten varaan». Järjestelyä voitiin hänen mukaansa puoltaa myös sillä, että menettely tuomioistuimissa oli tarkoin säännelty vuoden 1734 lain oikeudenkäymiskaaressa.[52] Näin lausuessaan hän ei kuitenkaan tarkoittanut hallintolainkäyttöä, joskin laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen vaatimuksen voitiin ajatella viittaavan samaan alkulähteeseen.

2.2. Hallintotuomioistuimen oikeussuojafunktion yleisestä luonteesta ja sisällöstä

2.2.1. Tarkastelukulman valinnasta

Kuten edellä on mainittu, perusoikeussääntelystä ei erottautunut alun perin nimenomaisia yksilön prosessuaalista oikeusturvaa koskevia vaatimuksia. Yksilön oikeusaseman katsottiin tulevan riittävästi turvatuksi lakisidonnaisen menettelyn avulla. Tämä ilmentää saksalaisen lakipositivismin juurtumista Suomeen. Lakipositivismia on saatettu myöhemmin luonnehtia hengettömäksi lain seuraamiseksi. On kuitenkin vaikea uskoa, että yksilön hallintoprosessuaalisessa oikeusturvassa olisi ollut kysymys pelkästään prosessisäännösten mekaanisesta soveltamisesta. Voidaan siten kysyä, vaikuttiko KHO:n toiminnan taustalla kaikesta huolimatta kuitenkin jonkinlainen yleisempi käsitys menettelyllisen oikeusturvan luonteesta ja sisällöstä.

Kysymykseen vastaaminen antaa aiheen pohtia, millä tavalla hallintotuomioistuimen toiminnan taustamotiiveista on saatavissa tuolta ajalta relevanttia tietoa. KHO:ssa oltiin tietoisia uudesta asemasta tuomioistuimena, mikä edellytti kriittistä asennetta senaatin talousosastosta tuleviin vaikutteisiin. Pelkkään lakitekstiin sitoutuminen ei kuitenkaan riittänyt orientoitumisessa asettuun (uuteen) tehtävään. Säädösteksti ei määrittänyt tarpeeksi tuomioistuimen toiminnan perimmäistä luonnetta ja sisältöä. KHO joutui siten hakemaan muualta tarkempia kiinnekohtia toiminnalleen. Hallitusmuodon rakentuminen keskeisesti (muodollisen) oikeusvaltioteorian varaan asetti perustan myös hallintolainkäyttötoiminnalle. Laajemmat taustaperiaatteet ja -motiivit juonsivat näin juurensa mainitusta teoriasta ja siihen liittyvästä käsitelainopilli-

[52] Ks. *Kastari* s. 254.

sesta metodista, jotka olivat siirtyneet suomalaiseen järjestelmään osana yleistä oikeudellista kehitystä.

Kuten jäljempänä tarkemmin selvitetään, tuomioistuimen tehtäväksi oli tullut lakipositivismin ja siihen liittyvän käsitelainopillisen metodin aikakaudella oikean ratkaisun löytäminen lainsäädännön avulla. Tuomioistuimen katsottiin toimivan lähinnä vain lainsäätäjän tahdon välittäjänä. Lainkäyttöratkaisuilla ei sen vuoksi ollut erityistä oikeuskäytäntöä ohjaavaa merkitystä. Sen sijaan oikeustieteelle annettiin reaalista arvoa, koska siinä kehitettyjen käsitteiden avulla täydennettiin muutoin vielä puutteellista lainsäädäntöä. Vaikka lainsäädäntö muodosti KHO:n toiminnan lähtökohdan, käsitelainopillinen metodi antoi mahdollisuudet oikeustieteen käyttämiseen täydentävänä tekijänä. Tätä näkökulmaa ei tosin painotettu erikseen, vaan se ilmeni enemmänkin välillisesti lainsäädännön etusijan leimatessa muutoin ajattelua.

Se, ettei ajattelutapa sulkenut pois oikeustieteen käyttämistä oikeuslähteenä, oli tärkeä lähtökohta perustetun tuomioistuimen toiminnalle. Kun hallintolainkäyttöön oli jäänyt useita avoimia kysymyksiä, oikeustiede sai käytännössä suuremman jalansijan kuin muissa oloissa olisi ollut mahdollista. Tähän tilanteeseen yhdistyy se, että hallinto-oikeustiede oli alkanut muutenkin kehittyä voimakkasti. Siinä oli ryhdytty muovaamaan aktiivisesti myös hallintolainkäyttöön ulottuvia yleisiä oppeja. Tehtävän oli ottanut suorittaakseen ennen kaikkea K.J. Ståhlberg.

> Ståhlberg oli hallinto-oikeuden ensimmäisenä professorin viran haltijana vuodet 1908–1918. Hänet nimitettiin KHO:n ensimmäiseksi presidentiksi 26.7.1918, ja hän toimi tässä tehtävässä siihen asti, kun hän ryhtyi hoitamaan 27.7.1919 tasavallan presidentin virkaa. Perustuslakikomitean (KM 1917:11) puheenjohtajana hän vaikutti keskeisesti hallitusmuodon tuomioistuimia koskevien säännösten sisältöön. Ståhlberg oli lainvalmistelukunnan jäsenenä vuosina 1926–1946, jolloin hänellä oli merkittävä panos alemmanasteisen hallintolainkäytön kehittämisessä. Ståhlbergin lainvalmistelukunnassa laatima mietintö (Lvk 1936:5) oli pitkään hallintolainkäytön keskeinen selvitystyö. Hallintolainkäytössä sittemmin suoritetut perustavanlaatuiset uudistustoimet kuten muutoksenhakua koskevan yleislain säätäminen (laki muutoksenhausta hallintoasioissa 154/50) ja lääninoikeuksien perustaminen (laki lääninoikeudesta 52/55) ovat rakentuneet huomattavalta osin kyseisen mietinnön varaan.

Ståhlberg osoitti kiinnostusta hallintolainkäytön kehittämistä kohtaan heti professorin virkakautensa alussa. Hänen ajattelunsa keskeiset lähtökohdat il-

menivät kahdesta Lakimies-lehdessä vuosina 1908 ja 1909 julkaistusta artikkelista, joista ensimmäinen oli respiittityö professorin virkaa varten ja toinen virkaanastujaisesitelmä. Ståhlbergin kehittämissuunnitelmissa oli keskeisellä sijalla vaatimus itsenäisen hallintotuomioistuimen perustamisesta ylimpään asteeseen.[53] Tuossa vaiheessa myös monet muut hallinto-oikeuden peruskysymykset odottivat Suomessa ratkaisuaan. Samoin kasvavan hallinnon uudistukset vauhdittivat tarvetta täsmentää lainsäädännön taustalla olevaa doktriinia. Ståhlberg julkaisi tässä tarkoituksessa vuonna 1913 ensimmäisen (suomenkielisen) hallinto-oikeuden oppikirjan nimeltään »Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa».

Paavo Kastarin luonnehdinnan mukaan Ståhlbergin teos oli keskieurooppalaista hallinto-oikeuden systematiikkaa ja käsitemuodostusta soveltaen suoritettu suurisuuntainen yleisesitys, jota vastaavaa ei muissa pohjoismaissa ollut.[54] Ståhlberg perusti käytännössä ajattelunsa Hermansonin tuotantoon. Lisäksi teoksessa otettiin huomioon tieteenalan yleinen kehitys kuten lähivuosikymmenten saksalainen hallinto-oikeustiede.[55] Osasyynä vaikutteiden hakemiseen Keski-Euroopasta oli se, ettei suomalaisen oikeustieteen yleisestä teoriapohjasta ollut vielä apua yleisempien kysymysten selvittelyssä sen vähäisen harrastuksen vuoksi. Vaikutusta oli myös käytännön tekijöillä, Ståhlbergin jo väitöskirjan tekoaikana luoduilla yhteyksillä saksalaiseen, osin myös ranskalaiseen hallinto-oikeustieteeseen.

---

[53] Ks. *Ståhlberg*, LM 1908 s. 110 ja LM 1909 s. 25–26.

[54] Ks. *Kastari*, LM 1965 s. 1–2. Ks. *Ståhlbergin* tuotannon arvioinnista myös *Tarjanne*, LM 1935 s. 1 ss., *Merikoski*, LM 1965 s. 393 ss., *Salonen*, LM 1968 s. 32 ss., *Kulla* s. 261–262 ja *Tuori*, LM 1999 s. 531. Huomattakoon, että *Ståhlbergin* seuraaja hallinto-oikeuden professorina *Karl Willgren* laati alalta omat oppikirjansa (Förvaltningsrättens allmänna läror, 1925 ja Den historiska utvecklingen av Finlands förvaltningsrätt, 1934). *Willgren* nosti hallintoprosessin ensimmäisen kerran esille itsenäisenä hallinto-oikeuden osa-alueenaan. Hän selvitti sen historiallista kehitystä ja hahmottumassa olevia yleisiä oppeja. *Willgrenin* tuotanto ei kuitenkaan muuta *Ståhlbergin* keskeistä asemaa hallintolainkäytön kehittäjänä. Hallintolainkäytön oikeusturva-ajattelun peruspilarit ovat siten alun perin sidoksissa *Ståhlbergin* tuotantoon.

[55] Vuosisadan vaihteen saksalaisen positivistisen valtio-oikeustieteen suurella nimellä *Georg Jellinekillä* oli vaikutusta *Ståhlbergin* ajatteluun. *Jellinek* jatkoi *von Gerberin* ja *Labandin* aloittamaa työtä tuoden siihen myös oman itsenäisen panoksensa. Hän kehitti muun muassa valtion lakisidonnaisuuden perustaksi opin valtion itserajoituksesta, ks. *Jellinek* s. 357 ss. Samoin *Ståhlberg* sai vaikutteita saksalaisen hallinto-oikeuden oppi-isältä *Otto Mayerilta*.

Ståhlberg osallistui hallintolainkäytön kehittämiseen useassa roolissa. Tämän myötä hänelle muodostui KHO:n toiminnan alkuvuosikymmeninä kiistattoman auktoriteetin asema.[56] Ståhlbergin vaikutuksen KHO:n toimintaan ei kuitenkaan voida arvioida olleen yhdensuuntainen. Hän julkaisi oppikirjastaan toisen painoksen KHO:n presidenttikautensa jälkeen vuonna 1928. Kirjassa on havaittavissa KHO:ssa saatua vaikutusta tieteelliseen ajatteluun. Samanlainen lähtökohta on myös eräissä hänen artikkeleissaan, joissa hän selvitti KHO:n käytäntöön ja siellä tehtyihin havaintoihin perustuen hallintolainkäytön yleisiä ja yksittäisiä kysymyksiä.[57]

Vaikka kirjoitusten keskeinen anti on tietenkin Ståhlbergin omissa kannanotoissa, niistä on löydettävissä myös KHO:n sisäinen näkökulma, joka ei välttämättä ilmene KHO:n päätösten perusteluista. Kirjoituksilla on näin merkitystä myös oikeuskäytäntöä koskevana jonkinasteisena oikeuslähteenä. Vaikka Ståhlbergin kaikkia kantoja ei omaksuttu KHO:ssa, hänen tuotannostaan saadaan kaiken kaikkiaan esille kehittyvän hallintolainkäytön keskeiset lähtökohdat. Näistä syistä Ståhlbergin tuotanto muodostaa seuraavassa pohjan tarkasteltaessa esitettyä kysymystä KHO:n oikeusturvatehtävän perimmäisestä luonteesta.

2.2.2. Millaista oikeussuojaa hallintolainkäytössä annettiin Ståhlbergin mukaan?

Ståhlberg sitoutui verrattain suoraan hallitusmuodossa omaksuttuihin saksalaisen muodollisen oikeusvaltioteorian painotuksiin. Otettuaan tehtäväkseen teorian tarkemman kehittämisen hallintolainkäytössä hän lähti liikkeelle selkeän lakipositivistisesta ajattelutavasta. Hän antoi tuolloin säädetylle (positiiviselle) oikeudelle keskeisen aseman oikeuslähteenä poistaen oikeusjärjestyksestä moraaliarvot, joille vielä Hermanson oli antanut jonkinasteisen merkityksen.[58]

---

[56] Ks. *Merikoski*, LM 1965 s. 400. *Merikoski* on korostanut Ståhlbergin panosta KHO:n työmuotojen luomisessa ja vakiinnuttamisessa todeten hänen vaikuttaneen »asiantuntemuksensa ja auktoriteettinsa voimalla tehokkaasti hallintolainkäytön suunnanottoihin».

[57] Ks. esimerkiksi *Ståhlberg*, LM 1919 s. 121 ss.

[58] Ks. *Ståhlberg* 1928 s. 2 ja 8–9.

Ståhlberg tunnusti myös tavanomaisen oikeuden olemassaolon ja katsoi sen sisältävän vanhoja aikojen kuluessa muodostuneita käytäntöjä. Tavanomainen oikeus näyttäytyi hänellä kuitenkin vain sivuroolissa, mihin vaikuttivat ilmeisesti historialliset syyt – Venäjän vallan ajalta periytyvä kriittinen perusasenne sanotun oikeuden käyttämiseen.[59] Samalla hän sivuutti mahdollisuuden tällaisen oikeuden syntymisestä aktiivisessa tuomioistuinkäytännössä. Oikeuskäytännöllä ei ollut muutenkaan varsinaista sijaa hänen omaksumassaan oikeuslähdeopissa.[60]

Sen sijaan oikeustieteellä oli merkitystä oikeuslähteenä, mihin ajatteluun käsitelainoppi tarjosi sinänsä mahdollisuudet. Ståhlberg esitti tätä koskevan kannanottonsa kuitenkin sivumennen ja varovasti, mikä sopi yhteen hänen lainsäädäntövallan merkitystä korostavan näkemyksensä kanssa.[61] Oikeustieteelle ei ollut siten tarkoitus antaa sellaista asemaa, joka olisi merkinnyt lainsäätäjän ohitse menevää oikeuden kehittämistä.

Lainkäytön tehtävänä oli Ståhlbergin mukaan voimassa olevan lain mukaisen ratkaisun vahvistaminen konkreettisessa yksittäistapauksessa.[62] Ståhlbergin käyttämä oikeuslähdeoppi tarkensi tätä käsitystä hallintolainkäytön luonteesta. Tuomioistuimen (lainkäyttöelimen) oli sen mukaan haettava lainsäätäjän tahtoa mukailevaa »oikeaa» ratkaisua. Tämä merkitsi sitoutumista yhden ainoan oikean ratkaisun oppiin, joka oli tuolloin lainopissa vallitseva.[63]

> Yhden ainoan oikean ratkaisun opissa katsottiin ainoastaan yksi lainmukainen ratkaisu mahdolliseksi. Tuomioistuimen rooli kaventui siinä loogiseksi päättelyksi, syllogismikaavan noudattamiseksi. Näihin seikkoihin sitoutuminen vähensi vastaavasti tuomioistuimen harkinnanvaraa, mikä merkitsi torjuvaa asennetta ylipositiivisesta oikeudesta peräisin olevien oikeudenmukaisuusaspektien käyttämiseen.

Ståhlberg ei omaksumansa oikeuslähdekonseption vuoksi varannut tuomioistuinkoneistolle erityisen itsenäistä roolia yleisen oikeudenmukaisuuden ja kohtuuden toteuttamisessa. Tuomioistuimen tehtävänä oli sen kontrolloi-

---

[59] Ks. kysymyksestä yleisesti *Klami*, DL 1986 s. 168–169.

[60] Ks. *Ståhlberg* 1928 s. 8–9.

[61] Ks. *Ståhlberg* 1928 s. 9–10.

[62] Ks. *Ståhlberg* 1928 s. 3.

[63] Ks. yhden ainoan oikean ratkaisun opista yleisesti ja myös oppihistorian kannalta *Merikoski* 1958 s. 43, *Mahkonen*, LM 1976 s. 29, *Eriksson*, JFT 1979 s. 29, *Aarnio* s. 119–120 ja s. 264 ss., *Mäenpää* s. 46 ja *Jyränki* 1998 s. 158.

minen, että lakia oli noudatettu asianmukaisesti. Tämä johtaa kysymään, oliko KHO:n toiminta hallintolainkäytössä siten kokonaan sivussa oikeudenmukaisuusideaalin tavoitteesta.

Ståhlbergin mukaan hallinto-oikeudessa tarkasteltiin pääasiassa hallinnon toiminnallisia kysymyksiä kuten viranomaisten asemaa ja tehtävänhoitoa sekä hallintotoiminnan yleistä luonnetta. Hän sisällytti valtion ja kansalaisen välisen suhteen perusteiden määräämisen lähinnä valtiosääntöoikeuden alaan.[64] Hallinto-oikeuteen eivät siten kuuluneet lainsäädännön laatimiseen liittyvät seikat, vaan sen sisältönä oli lainsäädännön soveltaminen hallinnossa.

Ståhlberg ei ilmeisesti oppiaineiden välisen työnjaon vuoksi hakenut hallintolainkäytölle tarkempaa sisältöä puuttumalla lain soveltamisen taustoihin kuten lainsäädännölle asetettaviin vaatimuksiin. Tämä kuului valtiosääntöoikeuteen, missä se olikin saanut osakseen asianmukaista huomiota. Ennen kaikkea Erich oli Hermansonin perintöä noudattaen katsonut, että lainsäädännön oli noudatettava yleistä oikeudenmukaisuusvaatimusta.[65] Ståhlberg saattoi tosin viitata yksittäisessä asiayhteydessä yksilöiden yhdenvertaisen kohtelun toteutumisen tärkeään merkitykseen, mikä osoitti periaatteellista samanmielisyyttä valtiosääntöoikeudessa esitettyjen ajatusten kanssa.[66]

Ståhlbergin suhtautuminen ei tarkoittanut sitä, ettei valtiojärjestelmän olisi ollut toteutettava yksilön oikeudenmukaisen kohtelun ideaalia. Vallitsevan tehtäväjaon mukaan tästä vastaamisen katsottiin kuitenkin ensisijassa kuuluvan lainsäätäjälle. Asia pyrittiin varmistamaan muun muassa perusoikeussääntelyllä. Tässä kokonaistilanteessa hallinto-oikeustiede saattoi lähteä siitä, että oikeudenmukaisuuden vaatimus sisältyi tavalla tai toisella lainsäädäntöön. Kun tuomioistuimen tehtäväksi asetettiin oikeussäännösten asianmukainen ja riippumaton tulkinta, lainkäyttö toteutti samalla lainsäädännön taustalla olevaa laajempaa oikeudenmukaisuuden tavoitetta.

---

[64] Ks. *Ståhlberg* 1928 s. 5–7.

[65] *Hermanson* oli jo aikoinaan edellyttänyt lainsäädännöltä yleisyyttä ja abstraktisuutta, ja hän oli myöhemmässä tuotannossaan painottanut myös ylipositiivisen oikeuden merkitystä lainsäädännön ja -käytön taustalla. Ks. *Hermanson* 1881 s. 159, *Hermanson* 1898 s. 8–9, *Hermanson*, Statsförfattningsrätt s. 3 ja 320 sekä *Hermanson* s. 7 ja 11. Sittemmin muun muassa *Wrede* ja *Erich* jatkoivat samoilla linjoilla. Ks. *Wrede* 1963 s. 15–17 ja *Erich* I s. 5 ss. ja 114–115. Tilanne erosi jossakin määrin saksalaisesta teoriasta, jossa lainsäädännölle ei asetettu varsinaisia sisältövaatimuksia. Ks. *Mayer* s. 66 ss.

[66] Ks. *Ståhlberg* 1928 s. 322–323.

Ståhlberg pyrki kuitenkin täydentämään valtiosääntöoikeudessa esiintynyttä ajattelua pysyen samalla hallinto-oikeudellisessa lähestymistavassa. Tässä tarkoituksessa hän tiukensi saksalaisen mallin mukaisesti hallinnon lakisidonnaisuuden vaatimuksen sisältöä. Seurauksena oli hallinnon lainalaisuusperiaatteen esille nouseminen HM 92 §:n 1 momentin taustalta. Säännöksen sisältö laajeni siten, ettei siinä ainoastaan tähdätty lainvastaisen menettelyn kieltämiseen, vaan siinä pyrittiin sitomaan muutenkin kansalaisten oikeuspiiriin puuttuva viranomaistoiminta asianmukaiseen toimivaltasäännökseen.[67]

Edellä kuvattujen seikkojen lisäksi merkitystä on annettava myös sille, että KHO:n oli määrä toimia tuomioistuimena. Tämä loi jo sellaisenaan tiettyjä odotuksia sen toiminnalle.

> Viittaan tässä yhteydessä Holopaisen artikkeliin Lakimies-lehdessä vuonna 1994.[68] Holopainen on kiinnittänyt huomiota siihen, ettei KHO:n tuomioistuimen asema näkynyt suoranaisesti Ståhlbergin hallinto-oikeuden oppikirjojen vuosien 1913 ja 1928 painoksista. Kirjan ensimmäisen painoksen kolmannen luvun, Oikeusturva hallinnon alalla, kahden ensimmäisen kappaleen otsikot olivat näet yleisten tuomioistuinten oikeusturva ja hallintoviranomaisten oikeusturva. Sama ryhmittely toistui vielä teoksen toisessa painoksessa. Holopaisen mukaan Ståhlberg oli siten juurtunut vanhaan oikeusturvajärjestelmään. Mainittu havainto on merkittävä hallintoprosessin näkökulmasta katsottuna. Samalla on kuitenkin todettava, että hallinto-oikeuden oppikirjassa keskityttiin hallinto-oikeuden ydinalueen (hallintokoneiston toiminnan) selvittämiseen. Ståhlberg tarkasteli hallintolainkäyttöä ja erityisesti KHO:ta siten paljolti muussa tuotannossaan. Vaikka hallintolainkäyttöä hahmotettiin hallinto-oikeuden oppikirjassa vanhojen painotusten (hallinnon sisäisen muutoksenhaun) pohjalta, Ståhlbergin muulle tuotannolle on siis ominaista pyrkimys KHO:n tuomioistuimen aseman vahvistamiseen.

---

[67] HM 92 §:n 1 momentti edellytti hallinnon tiukkaa lakisidonnaisuutta, mikä merkitsi lainvastaisen toiminnan kieltoa. Lainalaisuusperiaatteen sisältö on laajempi. Sen mukaan viranomaisen puuttumisen kansalaisen oikeusasemaan on perustuttava lakiin eli asianmukaiseen toimivaltasäännökseen. Ks. *Ståhlberg* 1928 s. 322. *Ståhlberg* kehitti tähän liittyvällä tavalla myös viranomaisten asemaa. Hän lähti siitä, että viranomaisella oli oltava itsenäinen asema suhteessa muihin viranomaisiin. Ks. *Ståhlberg* 1928 s. 110. *Mäenpää* on todennut, että kanta poikkesi alun perin perinteisistä määrittelyistä, mutta se muodostui vähitellen vallitsevaksi. Ks. *Mäenpää* 1979 s. 126–127.

[68] Ks. *Holopainen*, LM 1994 s. 21.

Hallintolainkäytön lähtökohdat olivat oikeusvaltioteoriassa – yksilön oikeuksien tunnustamisessa ja vaatimuksessa valtiovallan käytön rajoittamisesta niiden suojaamiseksi. Yksilön luonnolliset ja luovuttamattomat oikeudet eivät asettaneet vain moraalisia vaatimuksia julkisen vallan käytölle, vaan ne oli sisällytetty hallitusmuodon perusoikeussääntelyyn. Nyt niistä käytettiin vapausoikeuden nimitystä.

Yksilön vapausoikeudet sisältyivät oikeustieteessä saksalaisperäisen subjektiivisten julkisten oikeuksien käsitteen alle. Siihen luettiin vapausoikeuksien lisäksi yksilön aktiiviset oikeudet, jollaisina pidettiin valtiollisia oikeuksia, sekä positiiviset oikeudet kuten oikeus vaatia ja saada valtiolta oikeusturvaa. Käsitettä oli kehitetty saksalaisen mallin mukaan valtiosääntöoikeuden doktriinissa, mistä se oli siirtynyt osaksi hallinto-oikeuden ajattelua.

Ståhlberg tunnusti sinänsä yksilön mainittujen oikeuksien olemassaolon. Yksilön positiiviset oikeudet kohdentuivat Ståhlbergilla lähinnä valituksenteko-oikeuteen.[69] Oikeudenkäynnissä yksilö oli sen sijaan enemmän suojan saajan kuin aktiivisen toimijan asemassa. Tähän vaikutti se, että hallinto nähtiin yksilön asemaan puuttumisena, ei etuja ja palveluja suovasta suorittavasta näkökulmasta.[70] Se, minkä vuoksi tuomioistuin kontrolloi lain soveltamista hallinnossa, johtui siten pohjimmaltaan tarpeesta turvata yksilön oikeuksia hallinnon toimia vastaan. Tuomioistuimen tehtäväksi muodostui siten suojan, oikeusturvan, antaminen yksilölle.[71]

---

[69] Ks. *Ståhlberg* 1928 s. 326 ja valtiosääntöoikeudessa *Erich* I s. 216–218. Saksalaisessa teoriassa oli ennen kaikkea Jellinek katsonut oikeussuojapyynnön kuuluvan positiivisten oikeuksien ryhmään. Ks. *Jellinek*, System s. 124 ss. Samanlaista kannamuodostusta oli myös *Mayerilla*, ks. s. 107–113.

[70] Ks. *Mäenpää*, Hallinnon tutkimus 1983 s. 3. Saksalaisesta teoriasta peräisin olevan ajattelun mukaan katsottiin, että valtio saattoi puuttua kansalaisen oikeudellisesti suojattuun asemaan vain hallintotoimen muodossa. Ks. *Ståhlberg* 1928 s. 314 ss. sekä saksalaisesta teoriasta *Jellinek*, System s. 203 ss. ja *Mayer* s. 92–103. Tätä kautta sitouduttiin vielä nykyäänkin vaikuttavaan ajatteluun, joka rajoittaa hallintolainkäytön sisältämän kontrollin vain osaan hallinnon toiminnoista – kansalaisen oikeusasemaan puuttuvaan hallinnolliseen päätöksentekoon.

[71] Ks. *Ståhlberg* 1928 s. 428–429. Tuossa yhteydessä ei selvästi kuitenkaan pyritty ottamaan kantaa saksalaisen prosessioikeusteoreetikon *Adolf Wachin* oikeussuojavaadeteorian ympärillä käytyyn keskusteluun. Ks. *Wachin* ajattelun arviointia *Binder* s. 142 ss., *Tirkkonen* 1961 s. 27–30 ja *Nousiainen* s. 293 ss.

Kysymykseen siitä, millaista suojaa tuomioistuimessa annettiin, on palattava hakemaan vastausta Ståhlbergin hallintolainkäytön tehtävää koskevasta määritelmästä. Se vaihteli jonkin verran vuosien aikana. Siihen sisältyi alkuaan yksilön subjektiivisten oikeuksien ja objektiivisen oikeuden turvaamisen kokonaisajatus sekä erikseen myös oikeusriidan korostusta.[72] Tästä huolimatta Ståhlbergin esittämistä määritelmistä on löydettävissä yhtenäinen johtoajatus, jossa lainkäytön tehtävä sidottiin ennen kaikkea lainmukaisen ratkaisun antamiseen. Huomio kiinnittyi tätä kautta objektiivisen oikeuden – oikeusjärjestyksen – ylläpitämiseen. Kysymys yksilön subjektiivisten oikeuksien loukkaamisesta näytti jäävän sivummalle.

Ståhlbergin kannanmääritys perustui suhteellisen niukkaan argumentointiin, vaikka siinä oli kysymys hallintolainkäytön keskeisen lähtökohdan – oikeussuojafunktion sisällön – määrittämisestä. Hän ei viitannut Manner-Euroopassa käytyyn laajaan keskusteluun ja siellä tehtyihin keskenään erilaisiin ratkaisuihin. Niin sanotussa eteläsaksalaisessa mallissa oli korostettu yksilön subjektiivisten oikeuksien suojaamisen tarvetta, jolloin kysymys oikeudenloukkauksesta (loukkasiko hallintopäätös sanottuja oikeuksia vai ei) oli asetettu hallintolainkäytön toiminnan pohjaksi. Sen sijaan Preussissa hallintolainkäytön oli katsottu suojaavan myös objektiivista oikeutta (oikeusjärjestystä).[73]

Ståhlbergin painotus kiinnittyi preussilaiseen ajatteluun, mutta käytännössä se lähti ranskalaiselta pohjalta, jossa objektiivisen oikeuden ylläpitäminen oli asetettu vielä selvemmin hallintolainkäytön tehtäväksi. Viimeksi mainittu lähtökohta merkitsi sitä, että lainkäytön ydin oli hallinnon lainalaisuusvaatimuksen kontrolloimisessa. Vaikka Ståhlbergin kannanmuodostus johtui ulkomaisista esikuvista, sillä oli perustansa myös vallitsevassa kotimaisessa käytännössä. Jo Hermansonilla oli esiintynyt tällaista ajattelua; se oli ollut sopusoinnussa oikeusvaltioteorian kanssa mutta samalla noudattanut hallintolainkäytössä vanhastaan omaksuttua linjaa.

---

[72] Ks. *Ståhlberg*, LM 1908 s. 107, *Ståhlberg* 1928 s. 4 ja 445 sekä Lvk 1936:5 s. 97.

[73] Ks. eteläsaksalaisesta ja preussilaisesta mallista *Bühler* s. 288–290 ja s. 319 ss., *Kulla* s. 130–131 ja *Krebs* s. 195–196. Ks. objektiivisen oikeuden merkityksestä tarkemmin *Gneist* s. 270–271, *Mayer* s. 122 ja s. 132 ss. ja *Jellinek*, System s. 349–361. Ks. myös *Kulla* s. 80 ja *Kulla* 1998a s. 238 ss., joissa on selvitetty ranskalaista objektiiviseen oikeuteen sitoutunutta järjestelmää.

Ståhlbergin ajattelu vahvisti meillä ennestään vallitsevaa lähtökohtaa hallintolainkäytön yleisen (objektiivisen) laillisuuskontrollin luonteesta. Jonkinasteisesta valvontaroolista huolimatta hallintolainkäyttöä ei ollut kuitenkaan tarkoitus hahmottaa hallinnon kantelutyyppiseksi kontrollikeinoksi vaan tuomiovallan käytöksi.[74] Tilanne erosi Ruotsista, jossa ainoastaan tuomioistuinten katsottiin voivan harjoittaa lainkäyttötoimintaa.[75] Se, millaiseksi Ståhlberg hahmotti oikeussuojatehtävän viimekätisen sisällön, loi pohjan hallintolainkäytön myöhemmille organisatorisille kehittämistarpeille ja uudistuksille. Kuten jäljempänä tarkemmin ilmenee, myös nykyisten hallintoprosessuaalisten järjestelytoimien taustalla on havaittavissa Ståhlbergin kannanmääritysten vaikutusta.

Vaikka hallintolainkäyttöä ei harjoitettu keskeisesti yksilönsuojan näkökulmasta, lainkäytön luonteen korostaminen osoitti, ettei tällaista ulottuvuutta haluttu toisaalta kiistääkään.[76] Se oli nyt vain välillisemmässä muodossa – eräänlaisena objektiivisen oikeuden toteutumisen tausta-arvona. Mainitusta lähtökohdasta huolimatta objektiivisen oikeuden etusijalle asettaminen oli omiaan tuomaan hallintolainkäyttöön neutraliteettia yksilöpainotteisuuden kustannuksella. Ståhlberg jatkoi näin Hermansonin perintöä, jossa yksilö nähtiin prosessissa pohjimmaltaan enemmän oikeusalamaisena kuin aktiivisia oikeuksia käyttävänä subjektina.

---

[74] Ks. *Ståhlberg* 1928 s. 3–4 ja Lvk 1936:5 s. 13 ss., missä hallinnollisten riitaisuuksien ratkaisemisen katsottiin olevan lainkäyttöä myös KHO:ta alemmissa asteissa. Ks. lisäksi valituksen ja kantelun keskinäisestä erottelusta *Ståhlberg* 1928 s. 434–435. Ks. myös *Kulla*, LM 1981 s. 367.

[75] Ks. *Sundberg*, NAT 1952 s. 298, *Petrén*, FT 1955 s. 129, *Petrén*, FT 1965 s. 96 ss. ja SOU 1955:19 s. 44–45. Ruotsalainen hallintolainkäyttöjärjestelmä alkoi kehittyä varsinaisesti vasta 1970-luvulla tuomioistuintoiminnan luonnetta korostavaan suuntaan. Ks. tässä yhteydessä myös *Vogel*, FT 1973 s. 29, joka on todennut, että ennen nykyistä perustuslakia hallintotuomioistuimet luettiin Saksassa hallintohierarkiaan.

[76] Ks. *Kulla* 1998 s. 241.

2.3. Yksilön prosessuaalisen oikeusturvan keskeisten piirteiden muodostumisesta

2.3.1. Laillista oikeudenkäyntijärjestystä koskevan vaatimuksen yleisestä luonteesta

KHO:n lainkäyttömenettelyn perusta oli samalla tavalla kuin aikaisemmin laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen vaatimuksessa.[77] Useita syitä saattoi olla siihen, että sanamuoto pysytettiin ennallaan aikaisempaan säädöstekstiin verrattuna. Ensinnäkin voitiin lähteä siitä, ettei vanhaa ruotsalais-suomalaista hallintoprosessin perinnettä tullut pyyhkiä kokonaan pois. Koska tähän oli sekoittunut 1800-luvulta alkaen oikeusvaltioteorian aineksia, lainsäädäntöratkaisun saattoi jopa ajatella olevan uuden teorian kautta muodostuneen käytännön kodifiointi.

Näin ei sentään ollut asian laita. Kuten aikaisemmin on todettu, hallintoprosessi oli tosiasiassa pysynyt vanhoissa uomissa ilman merkittäviä oikeusvaltioteorian vaikutteita. On näin ollen oletettavaa, että laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen vaatimuksella olivat lähimmät kiinnekohdat kehittyvässä hallinto-oikeustieteessä ja siten Ståhlbergin ajattelussa. Ståhlberg oli muun muassa perustuslakikomitean puheenjohtajana päässyt vaikuttamaan KHO:n perustamista koskevan lakiesityksen (korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain) sisältöön.[78]

Ståhlberg oli todennut vuoden 1908 Lakimies-lehdessä, että hallintoprosessi muodostuu yleiseurooppalaisella tasolla, ennen kaikkea Saksassa, siviiliprosessin kaltaisista menettelymuodoista.[79] Ståhlberg tarkoitti lausumallaan ilmeisesti saksalaisen mallin omaksumista Suomeen. Ajattelua ei ollut vaikea hyväksyä, koska täällä noudatettiin vanhastaan samanlaiseen lähtökohtaan – oikeudenkäymiskaareen – pohjautuvaa järjestelmää. Ståhlbergilla

---

[77] KHOL 14 §: »Asiain käsittelyssä Korkeimmassa hallinto-oikeudessa noudatettakoon laillista oikeudenkäyntijärjestystä».

[78] Lain esityöt – HE 7/1917 vp, LaVM 15/1917 vp ja siihen liittyvä perustuslakivaliokunnan lausunto – eivät antaneet tarkempaa valaistusta KHOL 14 §:n taustamotiiveista. Perustelut olivat niukat, niin kuin ne tuolloin yleensäkin olivat. Laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen vaatimus säädettiin sittemmin koskemaan lääninoikeuksia. Ks. laki lääninoikeudesta 52/55, 8 § ja lääninoikeuslaki 1021/74, 25 §.

[79] Ks. *Ståhlberg*, LM 1908 s. 104–105.

oli näin selvä tarve hallintolainkäyttömenettelyn rinnastamiseen aikaisempaa selvemmin siviiliprosessiin, olihan hallintolainkäyttö nyt osa tuomioistuintoimintaa aikaisemman hallintotoiminnan sijasta. Rinnastus oli siten tärkeää hallintolainkäyttömenettelyn aseman vakiinnuttamiseksi. Ståhlberg ei kuitenkaan tavoitellut näiden prosessilajien täysimääräistä yhdenmukaistamista vaan hallintoprosessin hahmottamista kaikesta huolimatta itsenäisenä osa-alueenaan. Laillinen oikeudenkäyntijärjestys ei siten tarkoittanut hänen mukaansa oikeudenkäymiskaaren suoraa soveltamista.[80]

Vaikka Ståhlberg pyrki luomaan laajempaa viitekehystä KHO:n toiminnalle hallintoprosessin tuomioistuinmaisten piirteiden korostamisella, laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen vaatimuksella oli tässä vaiheessa myös suppeampi, käytännön sanelema merkityssisältönsä. Sillä pyrittiin järkevään ratkaisuun hallintotuomioistuimen toiminnan käyntiin saattamiseksi. Hallintolainkäyttömenettelyn sisältöä ei haluttu lyödä kokonaan lukkoon, vaan KHOL 14 §:n lausuma muodosti eräänlaisen kompromissin. Se viittasi kaikesta huolimatta historialliseen jatkuvuuteen mutta antoi samalla mahdollisuuden ottaa tulkinnassa huomioon hallintolainkäytön muuttumassa olevan aseman. Tällainen joustavuus toi laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen lausumaan vastapainoksi tulkinnallista epämääräisyyttä.

Ståhlberg korosti vuonna 1919 Lakimies-lehdessä, että hallinto-oikeudellinen oikeudenkäyntijärjestys odotti tarkempaa kehitystään lainsäädännön ja KHO:n kautta.[81] Artikkeli ilmestyi Ståhlbergin (KHO:n) presidenttikaudella. Hän kannusti KHO:ta verrattain avoimesti hallintoprosessin kehittämiseen. Tässä hän poikkesi lainsäätäjän ensisijaisuutta muutoin painottavasta kannastaan. Ilmeisesti kehotus johtui käytännön tarpeista. Hallintoprosessilla ei ollut Ståhlbergin ajattelussa tärkeää merkitystä, vaan sillä oli vain sivurooli aineellisesti oikeaan lopputulokseen pääsemisessä. Tämän vuoksi tuomioistuin saattoi Ståhlbergin mukaan itsekin kehittää menettelymuotojaan ilman, että oikeusvaltion keskeiset piirteet olisivat uhatut. Kehittämistoimien pohjana olivat sitä paitsi saksalaisen esikuvan mukaisesti yleisen lainkäytön me-

[80] Ks. Lvk 1936:5 s. 65, jossa *Ståhlberg* totesi seuraavaa: »Kun hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä sanotaan, niinkuin korkeimmasta hallinto-oikeudesta, virkaylioikeudesta ja joistakin hallintovirastoista, että siinä käsiteltävissä asioissa on noudatettava laillista oikeudenkäyntijärjestystä, niin tämä ei tarkoita yleisten tuomioistuinten oikeudenkäyntitapaa sellaisenaan, vaan vähäisemmillä tai suuremmilla poikkeuksilla».

[81] Ks. *Ståhlberg*, LM 1919 s. 135–136.

nettelymuodot. Ståhlberg saattoi näin ajatella KHO:n toimivallalla olevan asianmukaiset, oikeusvaltioteoriaa toteuttavat rajansa.[82]

2.3.2. Millainen sisältö oikeudenmukaiselle hallintoprosessille annettiin oikeustieteessä?

Wrede oli määritellyt vuonna 1905 siviiliprosessin seuraavasti: »Civilprocess är ett lagligen regleradt förfarande, hvarigenom rättsskydd af statsmakten meddelas för privaträttsliga intressen».[83] Myös hallintolainkäytössä lähdettiin tuomioistuimen oikeussuojatehtävästä, mutta tämä tapahtui enemmän oikeusjärjestyksen ylläpitämisen – yleisen edun, niin kuin Ståhlberg asian ilmaisi – kuin yksityisen edun suojaamisen tarkoituksessa. Ståhlberg korosti vuonna 1919 Lakimies-lehdessä, ettei tavallinen riita-asioiden oikeudenkäynti soveltunut tämän vuoksi sellaisenaan hallintoprosessin esikuvaksi, vaan siinä oli noudatettava virallisperiaatetta sekä käsittelymenetelmän sijasta tutkintamenetelmää.[84] Ståhlberg totesi KHO:n noudattaneen tässä suhteessa

---

[82] Todettakoon vielä, että vaikka ennen kaikkea *Karl Willgren* pyrki jatkamaan *Ståhlbergin* työtä itsenäisen hallintoprosessioikeuden muodostamisessa, hänenkään ajattelunsa ei ulottunut käytännössä pitemmälle kuin siviiliprosessin analogiseen soveltamiseen. *Willgren* tosin korosti *Ståhlbergia* enemmän yksilön oikeussuojafunktiota, mutta hän ei kehittänyt ajatteluaan eteenpäin kuten siirtänyt sitä hallintoprosessin sisäisiin kysymyksiin. Ks. *Willgren* 1925 s. 352–353 ja 396–414 sekä hänen tuotantonsa arvioinnista *Kuuskoski*, LM 1949 s. 470. *Willgrenin* kannanotot hallintoprosessioikeudesta rakentuivat loppujen lopuksi pitkälti *Ståhlbergin* tuotannon ja KHO:n siihenastisen käytännön varaan. *Willgrenin* pyrkimys keskitettyyn lähestymistapaan muodostaa kuitenkin pohjan sille, että hallintoprosessi alettiin mieltää vähitellen aikaisempaa selvemmin itsenäiseksi prosessilajikseen.

[83] Ks. *Wrede* s. 17.

[84] Ks. *Ståhlberg*, LM 1919 s. 135–135. *Ståhlberg* totesi muun ohella seuraavaa: »Muualla, missä on järjestetty erityinen hallinto-oikeudellinen lainkäyttö, on yleensä poikettu riita-asiain oikeudenkäynnistä sikäli, että ei noudateta käsittely-, vaan tutkintoperiaatetta, päätöksen perustuksena ei pidetä ainoastaan sitä, mitä asianosaiset esiintuovat, vaan tuomioistuin itse määrää hankittavaksi ne todisteet ja kaiken sen selvityksen, jotka se päätöstä varten katsoo tarvitsevansa, eikä päätös myöskään kaikkialla ole sidottu asianosaisten vaatimuksiin. Siihen suuntaan tulee epäilemättä menemään kehitys meilläkin.» Samoin Lvk 1936:5 s. 68. Myös *Willgren* katsoi *Ståhlbergia* mukaillen, että pääsääntönä oli virallisperiaatteen ja tutkintamenetelmän soveltaminen. Tarkennuksena *Ståhlbergiin* hän kuitenkin painotti, että prosessinjohdossa oli vaihteluita asiaryhmittäin. Ks. *Willgren* 1925 s. 397 ja 410.

»suurta varovaisuutta» ja arvioi kehityksen vähitellen muuttavan tilannetta. Ilmeisesti KHO ei ollut ollut kovin aktiivinen oikeudenkäyntiaineiston hankkimisessa.

Ståhlberg pyrki varmentamaan virallisperiaatteen ja tutkintamenetelmän asettamisen hallintolainkäytön toiminnan pohjaksi. KHOL 15 § oli otettu laillista oikeudenkäyntijärjestystä koskevan KHOL 14 §:n ohella osoittamaan KHO:n tehtävien sisältöä. Sen mukaan »milloin asian ratkaisu niin vaatii, hankkikoon Korkein hallinto-oikeus lausunnon tai selityksen viranomaiselta sekä antakoon määräyksen todistajan tai asiantuntijan kuulemisesta tuomioistuimessa». Siteerattu lainkohta ilmensi osaltaan samoja lähtökohtia. Tutkintamenetelmää ei ollut kuitenkaan tarkoitus noudattaa kategorisesti, vaan se jätti asianosaisellekin jonkinlaista tehtäväalaa asian selvittämisessä. Tämä ilmeni vähintään välillisesti KHOL 15 §:stä. Mainittu tilanne ei muuttanut kuitenkaan sitä, että prosessin perusta oli tuomioistuimen aktiivisessa roolissa oikeusjärjestystä turvaavan lopputuloksen varmistamiseksi.

Ståhlberg ei pyrkinyt nostamaan laajemmin esille yksilön oikeuksia prosessin kulussa kuten asianosaisen omia keinoja vaikuttaa lainkäyttöratkaisun lopputulokseen. Kuulemisperiaatteen toteutumista pidettiin hallintoprosessissa kuitenkin itsestään selvänä. Tämä juonsi juurensa kaukaa historiasta. Asianosaisen kuulemisen katsottiin tulevan täytetyksi valituksen tekemisen yhteydessä ja silloin, kun yksilö ei ollut valittajana, tämän antaessa valituksen johdosta selityksensä.[85] Yleisemmin ei tuotu esiin sitä, millaisia osa-alueita kuulemisvaatimuksen toteuttamiseen sisältyi ja kuinka pitkälle – kuten vastaselityksen antamiseen – periaatteen vaikutukset saattoivat ulottua.

Ståhlbergin mukaan valituksen kohteena olevan päätöksen tehnyt viranomainen ei yleensä ollut asianosainen oikeudenkäynnissä lukuun ottamatta selviä kaksiasianosaissuhteita, joissa valtion etua ja puhevaltaa varten oli saatettu asettaa erityisiä asiamiehiä.[86] Ståhlberg ei kuitenkaan tarkoittanut päätöksentekoviranomaisen jäämistä kokonaan passiiviseksi. Tuomioistuimen tuli saada tältä asiaan vaikuttava aineisto sekä tarvittaessa selvitys siitä, millä perusteilla asia oli ratkaistu. Se oli peruste viranomaisen lausunnon hankkimiselle.

[85] Ks. Lvk 1936:5 s. 68.

[86] Ks. Lvk 1936:5 s. 67. KHOL 15 §:n saattoi tulkita tarkoittavan samaa. Myös Ruotsissa oli omaksuttu vastaava kanta, ks. *Reuterskiöld* s. 268.

KHO:n organisatorisesti riippumaton asema varmensi sitä, ettei viranomaisen lausunnossa ollut kysymys ohjeiden tms. antamisesta tuomioistuimelle. Lausunnolla saattoi arvioida olevan lähinnä tarkempien lisäperustelujen luonne tehdylle päätökselle. Kuten aikaisemmin on todettu, Ståhlberg hahmotti hallintolainkäyttöä kaikista KHO:n tuomioistuimen aseman korostuksista huolimatta edelleen pitkälti hallinnon sisäisen muutoksenhaun pohjalta.[87] Nykyisestä näkökulmasta tämä oli omiaan jättämään tulkinnanvaraisuutta (avoimuutta) sen suhteen, kuinka läheisessä asemassa lausunnonantaja loppujen lopuksi oli tuomioistuimeen nähden.

Ståhlberg ei näy kokeneen julkisesta edusta vastaamista tuomioistuimen toiminnan objektiivisuutta heikentäväksi tekijäksi. Hän tarkoitti sillä lähinnä vain lainmukaiseen ratkaisuun pyrkimistä. Vaikka oikeudenkäynnissä saattoi vallita julkisen ja yksityisen edun välinen jännite, se siis kilpistyi viime kädessä neutraaliksi laillisuuskontrolliksi. Nykyisin saatetaan kysyä, palveliko tuomioistuimen keskeinen asema prosessissa kuitenkaan lopulta yksilön etua. Antoiko julkinen etu esimerkiksi mahdollisuuden jättää asian selvittäminen puolitiehen vai ulotettiinko selvittäminen joissakin tapauksissa laajemmalle, kuin olisi ollut yksilön edun mukaista?

Julkinen intressi edellytti hallintolainkäyttöasian kaikinpuolista selvittämistä ja siihen perustuvan aineellisesti oikean ratkaisun tekemistä.[88] Tämä johtui paitsi vaatimuksesta pitää kiinni hallinnon moitteettomuudesta, ennen kaikkea yhden ainoan oikean ratkaisun opin tunnustamisesta. Koska mainitun doktriinin mukaan kussakin asiassa oli löydettävissä oikea ratkaisu, sen saattoi ajatella pohjautuvan asianmukaiseen – kokonaisvaltaiseen ja objektiiviseen selvittämiseen perustuvaan – oikeudenkäyntiaineistoon. Puheena olevaan oppiin voidaan nähdäkseni siten liittää ajatus yhdestä oikeasta oikeudenkäyntiaineistosta ja mahdollisuudesta sen saavuttamiseen.

Tuomioistuimella katsottiin ilmeisesti olevan reaaliset mahdollisuudet kuvaillun oikeudenkäyntiaineiston hankkimiseen. Vaikka yksilön etu olisi saattanut joissakin tapauksissa puoltaa asian niukempaa selvittämistä, tämän ei katsottu sisältyvän oikeusturvaideaaliin. Lainkäyttömenettelyssä ei siis ollut kysymys asian selvittämisestä yksilön haluamassa laajuudessa ja päätöksen-

---

[87] Ks. *Ståhlberg* 1928 s. 431–433. Ks. myös *Holopainen*, LM 1994 s. 21.

[88] Ks. *Ståhlberg* 1928 s. 123, jossa todettiin samaa hallintoasian käsittelystä. *Ståhlbergin* mukaan asian käsittelyssä oli pyrittävä yleensä viran puolesta ja vapaalla selvityksen harkinnalla asialliseen totuuteen.

teosta tältä pohjalta. Selvitystä tuli hankkia siinä laajuudessa, kuin objektiivisesti oikean ratkaisun tekeminen edellytti. Vaikka yksilö olisi ollut eri mieltä ratkaisun lopputuloksesta, hänen oikeusturvansa oli tullut asianmukaisesti tyydytetyksi lainmukaisen ratkaisun muodossa. Yksilö sai tätä kautta suojaa laissa turvatuille oikeuksilleen tai sille, ettei häntä velvoitettu enempään tai muuhun, kuin mikä ilmeni lainsäädännöstä. Yksilön oikeusturva ei tarkoittanut vähempää mutta ei myöskään enempää, kuin mitä laki hänelle tarjosi. Sama koski hänen velvollisuuksiensa rajoja.

> Yksilön oikeusturvan kannalta oli ongelmallista se, että tuomioistuimen käytettävissä olevat keinot asian selvittämiseksi olivat rajalliset. Muun muassa todistajien kuuleminen oli säännelty puutteellisesti (KHOL 15 §). Se jouduttiin hoitamaan yleisissä tuomioistuimissa, mikä vähensi todistelun käyttöä. Todisteiden antaminen muodostui näin pääasiassa kirjalliseksi. Tähän liittyi se, että KHO noudatti vapaan todistusten harkinnan teoriaa.[89] Ståhlberg piti luonnollisena lähtökohtana hallintoprosessin kirjallista luonnetta.[90] Järjestely oli peräisin kaukaa historiasta, ja sen alkujuuret olivat hovioikeuksien lainkäytössä. Suullisen käsittelyn puuttumista ei siten koettu erityiseksi ongelmaksi. Oikeudenkäyntimenettelyn sisäiseen kulkuun ei ilmeisesti oltu aivan tyytyväisiäkään. Uudistustarpeiden edessä jouduttiin kuitenkin jälleen kerran priorisoinnin eteen. Alemmanasteisen hallintolainkäytön toimittamisessa nähtiin olevan vielä enemmän ongelmia järjestelmän hajanaisuuden vuoksi. Uudistustoimet alkoivat kanavoitua sen vuoksi alemmanasteisen lainkäytön järjestämiseen.[91]

2.3.3. Oikeudenmukainen hallintoprosessi KHO:n lainkäytössä

Vaikka Ståhlberg siirsi KHO:lle laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen vaatimuksen kehittämisvastuuta, siellä suhtauduttiin varauksellisesti tavanomaisen hallintoprosessioikeuden muovaamiseen. Tämä näkyy KHO:n vuosikirjaratkaisuista. Enin osa niistä keskittyi valituksen vireille tuloon kuten vali-

[89] Ks. Lvk 1936:5 s. 69.

[90] Ks. Lvk 1936:5 s. 68.

[91] Alemmanasteisen hallintolainkäytön uudistussuunnitelmat ilmenevät lainvalmistelukunnan mietinnöstä Lvk 1936:5 ja sitä täsmentävistä mietinnöistä Lvk 1938:1 ja 1939:3.

tusoikeutta, valitusaikaa ja valitusosoitusta koskeviin kysymyksiin. KHO ei sen sijaan informoinut vuosikirjoissa hallintoprosessin sisäisistä seikoista kuten siitä, millaisen roolin se oli omaksunut oikeudenkäynnissä ja millaiseksi osapuolten (yksityisen tahon ja hallintoviranomaisen) keskinäinen asema oli käytännössä muodostumassa. Vuosikirjaratkaisut eivät siten anna paljonkaan informaatiota siitä, millaista oikeusturvaa yksilö sai hallintolainkäyttömenettelyssä.

Käytännössä KHO:n lainkäytössä nojauduttiin melko suoraan oikeudenkäymiskaareen mutta myös yleisprosessuaalisiin johtaviin periaatteisiin.[92] Ne suodatettiin hallinto-oikeustieteen avulla hallintoprosessin tarpeisiin soveltuviksi. Tästä seurasi Ståhlbergin painottaman virallisperiaatteen ja tutkintamenetelmän vakiintuminen vallitsevaksi lähestymistavaksi. Varovaisen alun jälkeen ilmeisenä pyrkimyksenä oli vahvistaa tuomioistuimen roolia.

KHO aktivoitui siten vähitellen oikeudenkäyntiaineiston hankkimisessa. Yksityinen asianosainen sai itsenäistä tehtäväalaa lähinnä vain kuulemisperiaatteen soveltamisessa. Periaatetta toteutettiin muutenkin suhteellisen kapea-alaisesti, lähinnä Ståhlbergin esittämässä perusmuodossa. Valittajan itsensä katsottiin yleensä tulleen kuulluksi valituksen yhteydessä, joten kuulemisperiaatteen ei välttämättä katsottu edellyttävän vastaselityksen hankkimista. Muut prosessitoimet – esimerkiksi asianosaisen ja todistajien suullinen kuuleminen – jäivät sivurooliin, kun käsittely oli pääsääntöisesti kirjallinen. Välittömyysperiaate ja oikeudenkäynnin julkisuus eivät siten toteutuneet hallintolainkäytössä samalla tavalla kuin yleisessä lainkäytössä.[93]

Yksityisen asianosaisen mahdollisuudet vaikuttaa oikeudenkäynnin lopputulokseen olivat näin ollen vähäiset, kun prosessi rakentui keskeisesti tuomioistuimen aktiivisuuden varaan. KHO:n presidenttinä vuosina 1929–1956

---

[92] Ks. *Kuuskoski*, LM 1949 s. 471. *Kuuskosken* esille nostamissa KHO:n ratkaisuissa tukeuduttiin siis varsin suoraan oikeudenkäymiskaaren säännöksiin. Lisäksi joistakin yksittäisistä KHO:n jäsenten artikkeleista ilmenee, että laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen katsottiin saavan sisältöä siviili- ja tarvittaessa myös rikosprosessista. Ks. *Castrén*, NAT 1938 s. 189 ja *Saarialho*, LM 1943 s. 356–357.

[93] Ks. *Castrén*, NAT 1938 s. 189. Castrén selosti suullisen kuulemisen toteuttamisen tapaa KHO:ssa todeten seuraavaa: »Då skäl till bifall föreligger, anställes förhöret dock icke inför själva domstolen utan i närvaro av två föredragande inför protokollet. – – Fordrar målets avgörande vittnens eller sakkunnigas hörande, sker det enligt förordnande av domstolen vid allmän underrätt.»

toiminut U.J. Castrén perusteli tilannetta seuraavasti: »Vid införskaffande av utredning följes i jämförelsevis vidsträckt omfattning officialprincipen, vilket är en följd därav, att i mål av förvaltningsrättslig beskaffenhet ett allmänt intresse oftast är i fråga i vida högre grad än i vanliga tvistemål».[94] Tuomioistuimen aktiivisuutta ei siis perusteltu yksilöpainotteisilla vaan julkiseen intressiin liittyvillä syillä. Tarkoituksena ei tietenkään ollut yksilön oikeuksien sivuuttaminen. Niiden vain katsottiin tulevan täysimääräisesti turvatuiksi samalla, kun oikeudenkäynnissä haettiin oikeaa lopputulosta. KHO:n lainkäyttö mukaili siten tässäkin kohden oikeustieteessä lausuttuja käsityksiä.

2.3.4. Prosessuaalisten oikeusturvatakeiden yhteenvetoa

1900-luvun alkupuoli oli voimakkaan yhteiskunnallisen kehityksen aikaa. Hallinnollinen lainsäädäntö alkoi kattaa yhä laajempia alueita, ja hallinto nähtiin aikaisempaa paremmin harkinnaltaan sidotuksi toiminnaksi, jolloin sille ominainen epämääräisyys jäi vähitellen taka-alalle. Tämä loi pohjaa sille, että hallinnon lainalaisuuden kontrolloimisella saattoi olla reaalinen yksilönsuojaa toteuttava tehtävänsä. Siihen kysymykseen, millä tavalla yksilön oikeuksia voitiin parhaiten turvata hallintoa vastaan, olivat vastauksena asianmukaisten muutoksenhakukeinojen ja lainkäyttöelimen organisatoristen riippumattomuustakeiden olemassaolo.

Keskeiseksi muodostui siten hallintolainkäyttöasioiden ratkaisujärjestelmän valinta. Asiassa päädyttiin mannereurooppalaiselle – ja samalla myös ruotsalaiselle – kannalle: KHO:n perustamiseen ja tarpeeseen kehittää myös alemmanasteista hallintolainkäyttöä omaksutun järjestelmän mukaisesti. Yksilön oikeusturvan muut ulottuvuudet kuten (varsinainen) hallinnollinen päätöksenteko ja hallintolainkäyttömenettelyn sisäiset suhteet jäivät sivummalle.

Hallintotuomioistuimen perustaminen nosti kuitenkin esiin tarpeen hallintolainkäyttömenettelyn rinnastamiseen yhä selkeämmin yleiseen lainkäyttömenettelyyn – käytännössä siviiliprosessiin. Tällä painotettiin valtiotoimintojen kolmijakoa, hallintolainkäytön riippumattomuutta hallinnosta, jonka toimintoihin se oli aikaisemmin sisältynyt. Mainitusta lähtökohdasta huolimatta hallintolainkäytön yleistä luonnetta hahmotettiin vielä edelleen hallin-

[94] Ks. *Castrén*, NAT 1938 s. 189.

non sisäisen muutoksenhaun pohjalta. Nykyisestä näkökulmasta tämä herättää epäilyn siitä, että hallintoprosessin tausta-ajattelu jäi enemmän kiinni varsinaiseen hallintoon (hallintokoneistoon) kuin Ståhlbergin KHO:n tuomioistuimen asemaa korostavista kirjoituksista saattaisi päätellä.

Hallintolainkäytön menettelymuotojen tarkoituksena oli mahdollistaa oikeaan (lainmukaiseen) lopputulokseen pääseminen. Yksilöllä oli oikeastaan vain välillistä merkitystä tähän päämäärään pyrittäessä. Ratkaisutoiminta tapahtui enemmän yleisen edun kuin nimenomaisen yksilönsuojan nimissä. Oikeusvaltioteoria edellytti yksilön oikeuksien toteutumista prosessin kulussa, mutta se ei näkynyt liberalistisen mallin mukaisena yksilön aktiivisuutena vaan vahvana valtiojohtoisuutena (tuomioistuinpainotteisuutena).

Tuomioistuimella katsottiin ilmeisesti olevan parhaimmat mahdollisuudet oikeudenkäyntiaineiston hankkimiseen. Koska oikea (lainmukainen) ratkaisu oli saavutettavissa yksinkertaisen syllogismikaavan avulla, asianmukaisen selvityksen saavuttamisessa ei liioin nähty ongelmia. Riittävä aineisto saatiin useimmiten päätöksenteko- tai muulta viranomaiselta. Yksityisen asianosaisen tehtäväksi jäi lähinnä omien kannanottojensa esittäminen. Näillä ei ollut välttämättä tuomioistuimelle erityistä merkitystä, koska tuomioistuimen keskeisenä tehtävänä oli laintulkintakysymysten itsenäinen ratkaiseminen. Vaikka kuulemisvaatimusta pidettiin sitovana, ikimuistoisena prosessiperiaatteena, se saattoi siten kaventua yhden muotovaatimuksen ontoksi toteuttamiseksi.

Vahvalla tuomioistuinjohtoisuudella oli toisaalta omat etunsa aikana, jolloin hallinnollinen lainsäädäntö oli hajanaista ja hallinto-oikeustiede vasta kehittymässä. Yksilöllä ei ollut reaalisia mahdollisuuksia toimia hallinnollisen päätöksentekoviranomaisen tasaveroisena vastapuolena. Yksilö nähtiin hallintoprosessissa kaiken kaikkiaan enemmän oikeusalamaisena kuin itsenäisenä aktiivisena subjektina. Hänen tehtäväkseen jäi aineellisesti oikean ratkaisun odottaminen. Tämä merkitsi uskoa tuomioistuimen auktoriteettiin. Yksilöllä ei ollut välttämättä edes tarkkaa kuvaa prosessin kulusta eikä oikeuksistaan siinä, mikä johtui muun muassa lainsäädännön ja KHO:n vuosikirjaratkaisujen sisällön niukkuudesta.

Vaikka vallitseva järjestelmä rakentui lakipositivististen lähtökohtien varaan, hallintolainkäyttömenettely oli muodollisesti ottaen etäällä HM 92 §:n 1 momentin ideaalista eli mahdollisuudesta lain »tarkkaan» noudattamiseen. Toisaalta lähtökohtana oli kuitenkin vahva käsitys julkista ja yksityistä etua yhtäläisesti palvelevan oikean ratkaisun löytämisestä. Yksilön asiana oli luottaa siihen, että ratkaisu myös perustui asianmukaiseen ja puolueettomaan oikeudenkäyntiaineistoon.

3. Yksilön oikeusturva-ajattelun uudenlainen esillenousu 1900-luvun puolivälistä alkaen

3.1. Pohjoismaisen oikeusturvakeskustelun käynnistymisestä

Oikeusturvakysymykset nousivat uudella tavalla esiin toisen maailmansodan jälkeen. Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokous antoi vuonna 1948 Ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen, ja Euroopan neuvosto hyväksyi kahta vuotta myöhemmin oman ihmisoikeussopimuksensa. Myös yksittäisissä valtioissa ryhdyttiin arvioimaan yksilön oikeusasemaa uudelleen. Niinpä Saksan liittotasavallassa otettiin vuonna 1949 annettuun valtiosääntöön (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 23.5.1949) mittava perusoikeuksien luettelo.

Saksalaisen hallintolainkäytön uudistustarpeet tulivat ajankohtaisiksi samassa yhteydessä. Yksilöä ei ollut nähtävä oikeudenkäynnissä enää objektina vaan aikaisempaa selvemmin subjektina, jolla on itsenäisiä oikeuksia. Tämä näkyi siitä perusoikeussääntelyyn sisällytetystä lähtökohdasta, jonka mukaan hallintolainkäyttö perustui ennen kaikkea yksilön subjektiivisten oikeuksien loukkaukseen.[95]

Valtiosääntöön otettiin Saksassa lisäksi nimenomainen yksilön prosessuaalista turvaa koskeva rechtliches Gehör -vaatimus (GG 103 artiklan 1 kappale). Se ei tarkoittanut vain yksilön kuulemista, vaan sillä oli määrä olla laajempi yksilön prosessuaalisia oikeuksia – prosessuaalisia vaikutusmahdollisuuksia – koskeva sisältönsä.[96] Saksalaisen hallintoprosessijärjestelmän kokonaisajatuksena oli siten yksilön oikeuksien aikaisempaa parempi huomioon ottaminen. Tämä merkitsi ennen kaikkea yksilön itsenäisten toimintamahdollisuuksien parantamista.

---

[95] Mainittu ajatus tuotiin esiin GG 19 artiklan 4 kappaleen taustalta. Ks. *Lorenz* s. 130 ss., *Berg* s. 544, *Krebs* s. 210, *Schmidt-Assmann* s. 109, *Stern* s. 363, *Wilfinger* s. 32 ja *Classen* s. 39. Kappaleen peruslähtökohtana oli turvata tuomioistuinkäsittely hallinto-oikeudellisissa riita-asioissa (»Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen»).

[96] Ks. *Scholz* s. 79, Grundgesetz-Kommentar s. 578–583, *Redeker – von Oertzen* s. 564–567 ja *Stern* s. 373.

Mainittua oppirakennelmaa ryhdyttiin vahvistamaan myös saksalaisessa oikeustieteessä, esimerkiksi Christian-Friedrich Mengerin vuodelta 1954 olevassa tutkimuksessa System des Verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes ja Franz Scholzin vuodelta 1955 olevassa tutkimuksessa Die Rechtssicherheit. Lähtökohtana oli Scholzin mukaan lainsäädännön oikeudenmukaisuus, mutta myös tuomioistuimilla oli tärkeä merkitys oikeusturvavaatimuksen toteutumisessa. Tätä kautta prosessuaalinen oikeusturva nousi Scholzilla yhdeksi konkreettisesti suojattavaksi elementiksi.[97] Scholzin tarkastelun perusideana oli yksilön toimintamahdollisuuksien lisääminen prosessissa. Tässä hän mukaili tehtyjä lainsäädäntöratkaisuja. Menger puolestaan korosti hallintoprosessin merkitystä hallinnon sisäisistä kontrollikeinoista erottautuvana lainkäyttötoiminnan muotona, jolla oli selvät yhteydet siviiliprosessiin.[98]

Ruotsi, Norja ja Tanska liittyivät Euroopan neuvostoon ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen ensimmäisten joukossa, ja sopimus tuli kaikkien kolmen osalta voimaan 3.9.1953.[99] Tämä myötävaikutti siihen, että ihmisoikeusasioista ryhdyttiin käymään omaa keskusteluaan pohjoismaisella tasolla.[100] Esimerkiksi ruotsalainen Halvar G.F. Sundberg nosti esiin kysymyksen ihmisoikeussopimuksen vaikutuksesta kansalliseen hallintolainkäyttöön.[101] Hän keskitti tuolloin huomionsa sopimuksen 5 ja 13 artikloihin ja jätti 6 artiklan sivummalle. Tarkastelutapa johtui ilmeisesti siitä, ettei viimeksi mainitun artiklan katsottu koskevan hallintoprosessia. Tämä oli tuolloin yleinen kanta.[102] Kirjoitus osoitti, ettei ihmisoikeussopimuksen katsottu varsinaisesti uhkaavan kansallista itsemääräämisoikeutta hallintolainkäytön alalla.[103] Siinä oli kuitenkin merkityksellistä ihmisoikeusproblematiikan liittäminen hallintolainkäyttöön, mikä oli doktriinissa kokonaan uutta.

---

[97] *Scholz* s. 4 ja s. 78 ss.

[98] Ks. *Menger* s. 61 ss.

[99] Ks. *Stenderup Jensen* s. 31 ss.

[100] Keskustelua käytiin paitsi pohjoismaisissa lakimieskokouksissa myös alan julkaisuissa. Ks. tarkemmin *Castrén*, LM 1953 s. 832 ja *Palme*, NAT 1965 s. 228.

[101] Ks. H. *Sundberg* 1958 s. 389 ss.

[102] Ks. SOU 1955:19 s. 27, *Palm* s. 64 ja *Cameron* s. 226–227.

[103] Käsitys perustui osin käytännön syihin kuten siihen, ettei ihmisoikeussopimusta ollut muunnettu osaksi Ruotsin sisäistä oikeusjärjestystä. Taustalla saattoi olla myös kantavampi pohjoismainen perusasenne, jossa tukeuduttiin mieluummin historiallisen kehityksen kautta muotoutuneisiin (kansallisiin) oikeusturvajärjestelyihin kuin uusiin sisällöltään vaikeasti hahmotettaviin ylikansallisiin vaatimuksiin. Ks. *Teitgen* s. 11 ja *Nergelius* s. 610.

Myös norjalainen Torstein Eckhoff pyrki tuomaan uusia piirteitä pohjoismaiseen oikeusturvakeskusteluun. Hän jakoi hallinnon oikeusturvakäsitteen aikaisempaa eritellympiin alakohtiin, jolloin hän luki yhdeksi niistä asian oikeudenmukaisen käsittelyn (fair og hensynsfull saksbehandling). Eckhoff tarkensi tätä esimerkeillä kuten yksilön oikeudella tutustua oikeudenkäynnin pohjana olevaan materiaaliin ja lausua kantansa siitä.[104] Ajattelulla oli ilmeisiä kiinnekohtia kansainväliseen ihmisoikeuskeskusteluun, joskaan tätä ei mainittu erikseen.

Sodan aiheuttama ilmapiirin muutos vaikutti siihen, että myös Pohjoismaissa tunnettiin tarvetta oikeusturvakysymysten uudentyyppiseen arviointiin. Keskustelussa ei kuitenkaan ollut samanlaista intensiteettiä kuin Manner-Euroopassa. Pohjoismaissa oli näin varsin vahva usko perinteisten ajattelutapojen kestävyyteen uusissa, ihmisoikeuspainotteisissa oloissa. Kansainväliseltä tasolta välittyi kuitenkin yleinen ajatus menettelyllisten seikkojen merkityksen kasvattamisesta. Doktriini haki tosin tässä vaiheessa vasta uomiaan, ja kysymys hallintoprosessuaalisen oikeusturvan tarkemmasta sisällöstä jäi varsin avoimeksi.

Yksilön oikeuksien esillenousuun vaikuttivat myös muut, keskeisesti käytännön sanelemat syyt. Talouselämässä alkoi sodan jälkeen vahvan kasvun aika, ja hallinto laajeni entisestään. Kehityksen dynamiikka synnytti vaatimuksen hallinnon aikaisempaa suuremmasta tehokkuudesta. Oikeusvaltiolle tyypillisistä tiukoista muotovaatimuksista haluttiin nyt päästä eroon hallintovaltion opin avulla. Tämä aiheutti puolestaan ongelman tasapainon löytämisessä yksilön oikeuksien turvaamisen ja hallinnon vaatimusten välillä. Gustaf Petrén tiivisti tilanteen toteamalla: »Det har blivit en livsfråga för västerländsk rättsstatlig ordning huru den enskilde medborgarens krav på rättssäkerhet skall kunna förenas med det moderna välfärdssamhällets anspråk att få ordna allt till det bästa för åtminstone flertalet medborgare».[105]

Vastaavaa ongelmanasettelua esiintyi myös Suomessa. Niinpä Merikoski esitteli vuoden 1946 Lakimies-lehdessä oikeusvaltion kanssa limittyvän hallintovaltion ideaa.[106] Hänen mukaansa pyrkimykset yksilön oikeuksien mahdollisimman tehokkaaseen suojaamiseen sekä hallinnon järjestämiseen mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja tarkoituksenmukaisesti toimivaksi kilpailivat jatkuvasti keskenään oikeusvaltion nimeä tavoittelevassa valtiossa.

---

[104] Ks. *Eckhoff*, NAT 1958 s. 20 ss.

[105] Ks. *Petrén*, SvJT 1955 s. 624. Ks. myös *Eckhoff*, NAT 1958 s. 16–18.

[106] Ks. *Merikoski*, LM 1946 s. 598. Ks. myös *Palme*, NAT 1965 s. 227 ss.

Yksilön oikeusturva-ajattelun esillenousua vauhditti kansainvälisen ihmisoikeuskeskustelun ohella siten myös tarve hakea vastapainoa kasvavan hallinnon vaatimuksille. Suomi ei ollut liittynyt Euroopan neuvostoon eikä näin ollen liioin Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Siksi hallintovaltioon liittyvä keskustelu muodosti ihmisoikeuksia konkreettisemman aiheen Suomen mukaantulolle pohjoismaiseen oikeusturvadebattiin. Oli syy kumpi hyvänsä, tarve yksilön prosessuaalisen aseman uudelleenarviointiin oli tiedostettu. Sodan jälkeiset vuodet muodostavat tässä mielessä nykymuotoisen oikeusturva-ajattelun käynnistyspisteen – paitsi ihmisoikeuksien kannalta myös puhtaasti kansalliselta tasolta katsottuna.

3.2. Hallintoprosessuaalista oikeusturvaa koskevasta uudistustyöstä Ruotsissa

Suomen ja Ruotsin samantyyppinen tapa hallinnon oikeussuojakysymysten järjestämisessä on johtunut yhteisestä historiallisesta taustasta ja myöhemminkin koetusta tarpeesta keskinäiseen vuorovaikutukseen. Tosin hallintolainkäyttö koettiin Suomessa alun perin enemmän tuomioistuintoiminnaksi kuin Ruotsissa, mutta sittemmin painotuserot kaventuivat. Ståhlberg oli edelläkävijä hallintolainkäytössä vuosisadan alkupuolella, ja hänen ruotsiksi kirjoitettuja tai käännettyjä ajatuksiaan seurattiin myös Ruotsin hallinto-oikeustieteessä. Ruotsin hallintolainkäyttödoktriinin vahvistuminen vuosisadan puolivälistä alkaen käänsi kuitenkin vaikutteiden valtavirran päinvastaiseksi. Tilanne osui yhteen pohjoismaisen oikeusturvakeskustelun kanssa, joka oli alkanut siirtyä Ruotsissa vähitellen myös hallintolainkäytön alueelle.

Hallinnon oikeusturvakeskustelu oli käynnistynyt Ruotsissa oikeastaan jo 1940-luvulla. Se liittyi yhtäältä hallinnon kasvuun ja toisaalta yleisen lainkäytön menettelymuotojen sellaiseen kehittämiseen, joka vei siviiliprosessia yhä kauemmas hallintoprosessista. Asiassa koettiin yhä ongelmallisemmaksi se, että hallintolainkäyttöä hoidettiin regeringsrättenissä ilman varsinaisia menettelysäännöksiä.[107]

Professori Nils Herlitz sai sittemmin tehtäväkseen selvittää hallinto-oikeudellisen oikeussuojan kehittämistarvetta. Vuonna 1955 valmistui mietintö Administrativt rättsskydd (SOU 1955:19), joka muodosti jatkon hallintome-

[107] Ks. *Petrén*, FT 1950 s. 362.

nettelyä koskevalle mietinnölle Förvaltningsförfarandet (SOU 1946:69). Näiden Herlitzin pääosin laatimien selvitysten perusajatuksena oli yksilön oikeusturvan aikaisempaa selkeämpi kytkeminen menettelykysymyksiin. Se oli omiaan kasvattamaan muodollisen ja materiaalisen oikeuden erottelua yleisen lainkäytön puolella tapahtunutta kehitystä mukaillen. Muissa Euroopan maissa – ennen kaikkea Saksassa ja Ranskassa – tehdyt hallintolainkäytön uudistukset olivat Ruotsissa tiedossa ja valmistelun tukena, joskin lähtökohtana oli uudistustarpeiden hahmottaminen kansallisten intressien pohjalta.

Herlitz piti hallintoprosessia eräänlaisena siviiliprosessin vanhentuneena muotona. Se oli vastannut aikaisemmin menettelyä yleisen lainkäytön valitusasteissa – lähinnä hovioikeuksissa. Yleistä lainkäyttömenettelyä oli nyttemmin uudistettu merkittävällä tavalla kasvattamalla muun ohella menettelyn suullisuuden ja välittömyyden käyttöalaa.[108] Koska eri prosessimuodot olivat alkaneet etääntyä yhä enemmän toisistaan, Herlitz piti tärkeänä ainakin jonkinasteista välimatkan umpeenkuromista. Samalla hän painotti hallinnon tehokkuusvaatimuksen huomioon ottamista, mikä puolestaan toi hallintoprosessiin korostettua jouston tarvetta.[109]

Herlitz jakoi oikeusturvan preventiiviseen ja repressiiviseen (korrektiiviseen) osa-alueeseen. Tämä edusti uudenlaista jäsentelyä suomalaiseen ajatteluun verrattuna.[110] Hänen tarkastelunsa lähtökohdat olivat preventiivisessä oikeusturvassa – varsinaisen hallinnon päätöksentekomenettelyssä. Samalla hallintoprosessi sai hänen konseptiossaan hallintomenettelyn jatkon vivahdetta, eli sillä ei näyttänyt olevan samanlaista itsenäistä luonnetta kuin siviili- ja rikosprosessilla. Herlitz painotti tosin sitä, että hallintoprosessissa oli noudatettava tiukempia menettelyvaatimuksia kuin varsinaisessa hallinnossa. Tämä muodosti perusteen yleisten prosessuaalisten kehityssuuntausten seuraamiselle. Hallintoprosessia ei ollut kuitenkaan tarkoitus muovata yleisen lainkäyttömenettelyn (siviiliprosessin) kaltaiseksi, vaan sen tuli kaikesta huolimatta olla »en specialform av det administrativa förfarandet».[111]

---

[108] Ks. SOU 1946:69 s. 186.

[109] Ks. SOU 1946:69 s. 20 ss. ja SOU 1955:19 s. 87 ss.

[110] Ks. SOU 1955:19 s. 13.

[111] Ks. SOU 1946:69 s. 185. Komiteanmietintö antoi *Ståhlbergille* tuoreeltaan aiheen kommentointiin. Hän piti parempana sitä, että hallintoprosessi hahmotettiin perinteiseen tapaan omana prosessilajinaan, joten sitä ei tullut nähdä liiaksi yhteydessä hallintomenettelyn kanssa. Ks. *Ståhlberg*, JFT 1946 s. 279–280.

Herlitzin tarkastelu kiinnittyi muun muassa hallinto-oikeudellisiin asianosaisriitoihin, joissa valtion edun valvonta oli alettu kokea tuomioistuimen puolueettomuutta vaarantavaksi. Herlitz vastasi esille tulleeseen oikeusturvaongelmaan esittämällä kaksiasianosaissuhteen lisäämistä julkisoikeudellisten riitojen ratkaisussa. Hänestä kaksiasianosaissuhde soveltui varsinkin niihin tilanteisiin, joissa julkinen ja yksityinen etu olivat selkeästi vastakkain päätöksentekoviranomaiselle erityisiä puolueettomuusvaatimuksia asettavalla tavalla.[112] Herlitzin perusajatuksena näkyy olleen se, ettei silloinen prosessin perusrakenne ollut kokonaisuudessaan yksilön oikeusturvan vastainen, vaan kaksiasianosaissuhde oli tarpeen toteuttaa vain sellaisissa asioissa, joissa julkisen vallan ja yksityisen asianosaisen välillä oli siviiliprosessin kaltainen riitatilanne (intressikonflikti).

Uutta komiteanmietinnöissä oli ennen kaikkea kuitenkin yksilön prosessuaalisen aseman ja roolin uudelleenarviointi.[113] Sen mukaan yksilöllä oli oltava itsenäisiä ja omaan aktiviteettiin perustuvia oikeuksia prosessissa, kuten oikeus esittää omia kannanottoja, vaatimuksia ja selvityksiä. Tähän liittyi vaatimus käsittelyn suullisuuden lisäämisestä. Yksilöllä nähtiin toisaalta olevan myös velvollisuuksia: hänen oli julkisen intressin niin vaatiessa osallistuttava asian selvittämiseen, vaikka hänen oma etunsa ei sitä vaatisi. Yksilön omalla panoksella uskottiin siis olevan todellista eikä vain muodollista merkitystä. Samalla tuomioistuimella näytti kuitenkin olevan viimekätinen vastuu asian selvittämisestä, eli yksilön oikeuksien esille nostamisen ei katsottu vaikuttavan tältä osin prosessin perusrakenteisiin.

Mietinnöt edustivat monellakin tavalla uutta ajattelua ruotsalaisessa hallintolainkäytössä – ja olivat sitä myös suomalaisen doktriinin kannalta. Prosessuaaliseksi oikeusturvatakeeksi ei riittänyt tuomioistuimen roolin aktivoiminen entisestään, vaan samalla tuli parantaa yksilön itsenäisiä toiminta- ja vaikutusmahdollisuuksia.

Ehdotettujen uudistusten toteuttamiseen ei ollut vielä edellytyksiä.[114] Kun mietinnöistä keskusteltiin kuitenkin laajasti oikeustieteessä, niiden sisältö alkoi vähitellen kiteytyä myöhempiä uudistustoimenpiteitä ajatellen. Pidemmälle aikavälille mietinnöistä tuli ruotsalaisen hallintolainkäytön kehittämi-

[112] Ks. SOU 1946:69 s. 201–202 ja SOU 1955:19 s. 66–67 ja 90–91.

[113] Ks. SOU 1946:69 s. 94 ss. ja 201–209 sekä SOU 1955:19 s. 87–89.

[114] Asiassa voitiin ilmeisesti edetä joustavammin vuonna 1948 voimaan tulleen rättegångsbalkenin (1942:740) analogisella soveltamisella. Niinpä regeringsrättenissä alkoi tätä kautta vähitellen esiintyä suullisia käsittelyjä. Ks. *Petrén*, FT 1950 s. 362 ss.

sen runko. Niillä on ollut tärkeä merkitys myös suomalaisen hallintoprosessin kehittymisessä.

> Ruotsalaisessa keskustelussa oli sittemmin kaksi peruslinjaa. Vaatimus kaksiasianosaissuhteen aikaansaamisesta sai ensinnäkin suhteellisen laajaa kannatusta, mikä kuvasti pyrkimystä pitää siviiliprosessia hallintoprosessin kehittämisen esikuvana. Vaatimusta alettiin myös ulottaa yhä laajemmalle hallintoprosessiin. Tätä osoittaa regeringsrättenin jäsenen Erik Hedfeldtin lausuma Pohjoismaisen hallinnollisen liiton kokouksessa vuonna 1955. Hedfeldt totesi: »Främst kan nämnas, att det för den enskilde, som råkar i konflikt med samhällsintresset, är ett minimikrav att få någon, en levande människa, att förhandla med, att polemisera mot, inte bara en opersonlig, osynlig makt, som under hela processen inte säger ett ord förrän i det slutliga avgörandet och då kanske bara ja eller nej, utan motivering».[115] Näin painotettiin kaksiasianosaissuhdetta kontradiktorisuutta parantavana seikkana.
>
> Toisena linjana keskustelussa oli epäily siitä, missä määrin siviiliprosessia voitiin hyödyntää hallintoprosessissa. Huomionarvoinen on Stig Jägerskiöldin käyttämä puheenvuoro. Hän totesi: »Förvaltningsrätten rymmer dock regler om så många skiftande och olikartade områden, att en parallell tillämpning av processrätten ofta måste leda fel. De allmänna domstolarnas handlingssätt eller rättegångsbalken äro ingalunda alltid lämpliga förebilder för förvaltningen. – – Att anföra besvär bör rimligen ej vara underkastat samma begränsande regler, som att anhängiggöra en talan inför domstol.»[116] Jägerskiöld kannatti näin hallintolainkäytön kehittymistä vähitellen yhä enemmän omaan suuntaansa. Tämä sisälsi sen, mihin suomalaisessa ajattelussa oli totuttu: vaikka hallintolainkäytössä nähtiin oikeusriidan aineksia, sen ydin oli kaikesta huolimatta lainmukaisen ratkaisun löytämisessä.

3.3. Suomalaisen hallintoprosessin painopisteajattelun muutoksista 1950- ja 1960-luvuilla

3.3.1. Lähtökohtia

Siinä vaiheessa, kun pohjoismainen oikeusturvakeskustelu käynnistyi, suomalainen hallintoprosessi oli asettautunut selkeän lakipositivistisiin ke-

[115] Ks. *Hedfeldt*, NAT 1955 s. 426–427.
[116] Ks. *Jägerskiöld* s. 68–71.

hyksiin. Hallintoprosessuaalisen oikeudenmukaisuuden katsottiin löytyvän lähinnä oikeudenkäymiskaaren ja siviiliprosessin johtavien periaatteiden avulla. KHO ei ollut ottanut tehtäväkseen muovata kovinkaan näkyvästi lainkäyttömenettelyn sisältöä, vaan sen tausta-ajattelu oli muodostunut enemmänkin oikeustieteessä.

> Esitetyn tyyppisessä tilanteessa oikeustiede voi saavuttaa hyvinkin merkittävän aseman. Siinä omaksutut kannanotot saattavat siirtyä parhaimmillaan säädännäiseksi oikeudeksi ja vaikuttaa olennaisesti oikeusperiaatteiden muotoutumiseen. Oikeustieteen vaikutus edellyttää tietenkin kannanottojen painavuutta, mikä on yhteydessä kirjoittajan asemaan omalla tieteenalallaan. Ståhlbergin auktoriteetti oli poikkeuksellisen vahva 1900-luvun ensimmäisellä puoliskolla hallintolainkäytön kehittämisessä.

Hallinto-oikeuden asema verrattain uutena oikeudenalana ja hallintoprosessin osittainen kehittymättömyys vaikuttivat osaltaan Ståhlbergin auktoriteettiaseman syntymiseen. Tilanne säilyi henkilösidonnaisena Ståhlbergin jälkeenkin. Veli Merikoskesta tuli vähitellen Ståhlbergin seuraaja hallinto-oikeuden kehittäjänä. Ei näin ollen ole yllättävää, että pohjoismainen oikeusturvakeskustelu saavutti suomalaisen hallintolainkäyttöjärjestelmän ennen kaikkea oikeustieteen välityksellä.

> Merikoski (1905–1982) toimi hallinto-oikeuden professorina Tapio Tarjanteen jälkeen vuosina 1941–1970. Sen lisäksi että oli professori hän oli yhteiskunnallinen vaikuttaja muun muassa ministerinä, puoluejohtajana, komiteoiden jäsenenä, debatöörinä ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan asiantuntijana. Hallintolainkäytössä hänen panoksensa rajoittui kuitenkin välittömästi tutkijanrooliin. Hän ei osallistunut tämän alueen lainvalmisteluun eikä toiminut missään vaiheessa KHO:ssa toisin kuin useat edeltäjistään ja seuraajistaan professorin virassa.

Osansa pohjoismaisen keskustelun omaksumisessa oli W.A. Palmella. Hän toimi Helsingin yliopiston ruotsinkielisenä julkisoikeuden professorina vuodet 1948–1963.

> Palmen ansiona olivat toimivat pohjoismaiset yhteydet, mikä auttoi häntä siirtämään oikeusturvakeskustelun keskeiset piirteet nopeasti Suomeen. Hänen hallintoprosessia koskevia kirjoituksiaan leimaa kuitenkin yleisen lainkäyttömenettelyn (käytännössä siviiliprosessin) suhteellisen suoraan esikuvaksi asettaminen. Tämä merkitsi irtautumista ruotsalaisesta (Herlitzin) linjasta. Yleisesti ottaen Palmen vaikutus jäi hallintolainkäytössä kuitenkin Merikoskea selvästi vähäisemmäksi.

Merikoski muokkasi ajatteluaan enemmän kuin Palme pohjoismaiselle pohjalle. Hän nosti menettelyllisen oikeusturvan osaksi hallinto-oikeuden yleisiä oppeja. Hänen alun perin vuosina 1959 ja 1961 (kahdessa osassa) ilmestynyt kirjansa Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä muodostui perusteokseksi sekä oppikirjana että käytännön hallintolainkäytössä. Varsinkin kirjan vuonna 1968 ilmestynyt toinen, uusittu painos oli aktiivisessa käytössä pitkään – osin vielä 1900-luvun viimeisellä vuosikymmenellä.[117] Merikosken auktoriteettiasema pohjautui paljolti hänen tuotantonsa merkitykseen hallintolainkäytön eri osa-alueiden kehittämisessä. Se, millä tavalla hän hahmotti pohjoismaista oikeusturvakeskustelua ja mitä piirteitä hän halusi nostaa siitä esille, muodostui siten ratkaisevaksi myöhemmälle kehitykselle.

Vaikka hallinto-oikeus säilyi tietyllä tavalla henkilösidonnaisena, ympäröivä todellisuus oli kuitenkin alkanut muuttua Ståhlbergin ajoista. Kuten jäljempänä tarkemmin ilmenee, tämä merkitsi oikeustieteen ensisijaisen aseman vähittäistä tasoittumista, kun KHO omaksui aikaisempaa aktiivisemman roolin hallintolainkäytön kehittämisessä ja kun lainsäätäjä ryhtyi antamaan hallintoprosessista yksittäisiä tarkentavia säännöksiä. Vaikka yksilön oikeusturvan uudenlainen esillenousu kansallisella tasolla on kytkettävissä ennen kaikkea Merikosken tuotantoon, prosessuaalisen oikeusturvan kehittyminen on nähtävä samalla myös laajempaa kokonaistaustaa vasten.

3.3.2. Merikosken roolista hallintoprosessuaalisen oikeusturvan kehittäjänä

3.3.2.1. Hallintolainkäytön peruslähtökohdat Merikosken mukaan

Merikoski sai vaikutteita saksalaisesta ja ranskalaisesta hallinto-oikeustieteestä ja – kuten sanottu – seurasi prosessuaalisissa kysymyksissä pohjoismaista, ennen kaikkea ruotsalaista, keskustelua.[118] Erityisesti Herlitzin joh-

[117] Ks. *Merikosken* tutkijakuvasta erityisesti *Konstari* s. 391. *Konstari* korostaa, että oikeusturvanäkökohta on Merikosken hallinto-oikeudellisessa tuotannossa hallitsevana ja kestävänä piirteenä. *Konstarin* mukaan Merikosken hallinto-oikeudellinen ajattelutapa pelkistyi parhaiten esiin teoksissa Vapaa harkinta hallinnossa ja Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä.

[118] Tämän teoksen lähdeluettelosta näkyy, mihin *Merikosken* julkaisuihin on viitattu. Kun kyse on osaksi oppihistoriasta, on pyritty seuraamaan *Merikosken* ajattelua ja

dolla suoritetut hallintomenettelyn ja -lainkäytön selvitykset vaikuttivat hänen ajatteluunsa. Kansallisella tasolla Merikoski nojautui pitkälti Ståhlbergin tuotantoon, mikä merkitsi hallintolainkäytön peruslähtökohtien säilyttämistä entisellään. Hän hahmotti siten valtion ja kansalaisen välistä suhdetta samalla tavalla kuin aikaisemmin ja pysytti yksilön asemassa oikeusalamaisen vivahteita. Merikoski käytti yksityisestä tahosta usein hallintoalamaisen nimitystä.[119] Tämä osoittaa ainakin nykyisestä näkökulmasta tiettyä arvolatausta.[120]

> Merikoski ei kehittänyt yksilön (kansalaisen) valtiossa nauttimille oikeuksille uutta sisältöä, vaan hän pysytteli tässäkin aikaisemmissa ajattelutavoissa.[121] Samoin hän katsoi hallintolainkäytön olevan sidoksissa hallintotoimen käsitteeseen.[122] Tämä vahvisti aikaisempaa käytäntöä hallintolainkäytön keskittymisestä vain osaan hallinnon toiminnoista; niin sanottu suorittava (palveluja tuottava) hallinto jäi ulkopuolelle. Tilanne erosi saksalaisesta hallinto-oikeudesta, jossa myös viimeksi mainittu osa-alue oli alettu sisällyttää tarkasteluun. Merikoski piti edelleen tiukasti kiinni hallinnon lainalaisuuden vaatimuksesta.[123] Oikeussuojajärjestelmän tarkoituksena oli varmentaa lainalaisuusperiaatteen toteutuminen, mikä määritti hallintolainkäytön tehtävän samalla tavalla kuin aikaisemmin hallintotointen (hallintopäätösten) lainmukaisuuden kontrolloinniksi. Kysymys oli entiseen tapaan oikeusjärjestyksen (objektiivisen oikeuden) ylläpitämisestä.[124]

---

sen kehittymistä vuosikymmenten aikana. Siksi ei ole välttämättä viitattu (vain) teosten uusimpiin painoksiin.

[119] Ks. esimerkiksi *Merikoski* 1974 s. 29.

[120] *Merikoski* johti tosin käyttämänsä hallintoalamaisen termin ranskalaisesta hallinto-oikeudesta. Ks. *Merikoski* 1958 s. 4 alaviite 4. Tämä ei kuitenkaan poista ajattelun taustalla vaikuttavaa lähtökohtaa yksilön valtiolle alisteisesta asemasta.

[121] Ks. *Merikoski* 1944 s. 21 ja *Merikoski* 1974 s. 28 ss. Yksilön oikeudet muodostuivat perusoikeuksista, valtiollisista oikeuksista sekä positiivisia etuja ja suorituksia turvaavista oikeuksista. Jaottelun tausta oli siten *Erichin* tuotannossa.

[122] Ks. *Merikoski* 1946 s. 15 ja s. 26 ss. ja *Merikoski* s. 249. Ks. myös *Mäenpää*, Hallinnon tutkimus 1983 s. 3.

[123] Ks. *Merikoski* 1946 s. 22, *Merikoski* 1958 s. 1 sekä *Merikoski* s. 1, 33 ja 52.

[124] *Merikoski* määritteli hallintolainkäytön tehtävän tässä (oikeusjärjestyksen ylläpitämisen) tarkoituksessa seuraavasti: »Lainkäyttöä on yleisesti ottaen se valtion toiminta, jossa määrämuotoista 'prosessuaalista' menettelyä noudattaen oikeusalamaisille annetaan oikeussuojaa vahvistamalla auktoritatiivisesti, tavallisesti erityisen tuomioistuimeksi organisoidun elimen arvovallalla ja lopulliseksi tarkoitetulla tavalla, mitä yksittäistapauksessa on pidettävä voimassaolevan oikeusjärjestyksen mukaisena ratkaisuna». Ks. *Merikoski* s. 13 ja *Merikoski* 1958 s. 13–14.

Hallintolainkäytön peruspiirteiden säilyminen entisellään (muodollisessa oikeusvaltioteoriassa) jättää avoimeksi sen kysymyksen, miksi yksilön oikeusturva-ajattelun esille nostaminen on liitettävissä juuri Merikoskeen. Kysymykseen vastaaminen edellyttää palaamista hallintovaltion ideologiaan, joka oli alkanut tulla esiin vastapainona oikeusvaltion byrokratialle. Sen mukaan kaikkea hallintotoimintaa ei ollut sidottu eikä sitä ollut tarpeenkaan sitoa yksityiskohtaisiin säännöksiin. Hallinnolle oli jätettävä myös vapaata harkintavaltaa sen omien tehokkuus- yms. vaatimusten toteuttamiseksi.[125]

Vaikka Merikoski oli oikeusvaltioideologian vankka kannattaja, hän näki sen toteuttamisessa omat hallinnon vaatimuksista kumpuavat rajansa. Mäenpää on nimittänyt kyseistä ajattelutapaa Merikosken »realistiseksi perusasenteeksi».[126] Merikosken mukaan myöskään tuomiovalta ei voinut olla kokonaan sivussa hallinnon tavoitteista. Siksi hänen tuotantonsa ydin on nähdäkseni tässä jännitteessä eli soveliaan tasapainon löytämisessä yksilön oikeusturvatarpeen ja hallinnon tehokkuusvaatimuksen välillä. Hallinnon näkökulman huomioon ottamisesta seurasi siten vastavaikutuksia kuten tarve täsmentää ja vahvistaa yksilön oikeusturva-ajattelun perusteita.

Merikoski sai oikeusturvakysymysten esille nostamisessa vaikutteita Ruotsista. Menettelykysymykset eivät olisi vielä välttämättä aktualisoituneet Suomessa, kun hän piti tiukasti kiinni yhden ainoan oikean ratkaisun opista. Siihen 1950- ja 1960-luvuilla kohdistettu kritiikki ei siten ollut alkanut löytää jalansijaa Merikosken tuotannossa. Hallintolainkäytössä oli näin ollen toimittava vanhaan malliin hakien oikeaa lainsovellutusta.[127] Tämä merkitsi ai-

---

[125] Ks. *Merikoski* 1946 s. 21–24, *Merikoski*, DL 1954 s. 369, *Merikoski* 1958 s. 1–3 ja *Merikoski* s. 53 ss.

[126] Ks. *Mäenpää*, Hallinnon tutkimus 1983 s. 5–6. *Merikosken* ajattelussa on ranskalaisperäisiä vivahteita. Ks. *Kulla* 1988 s. 88. *Kullan* mukaan ranskalaiset hallintolainkäyttöorgaanit ovat seuranneet liberalistista ideologiaa. Siinä on yhtäältä ollut kysymys kansalaisvapauksien säilyttämisestä julkisvaltaa vastaan, toisaalta valtiollisen järjestyksen ja jatkuvuuden turvaamisesta sekä näiden ainesten dialektisesta suhteesta.

[127] Ks. *Merikoski*, LM 1953 s. 181. Ks. *Merikosken* kannasta yhden ainoan oikean ratkaisun opin soveltamisesta hallintolainkäytössä *Merikoski* s. 59 ja *Merikoski* 1958 s. 41–47. Ks. tätä koskevasta arvioinnista *Vilkkonen*, LM 1972 s. 373 ss. *Aarnion* mukaan *Merikoski* edustaa lähinnä opin heikkoa versiota, jonka mukaan yksi oikea ratkaisu on aina olemassa ja se on mahdollista löytää, joskin käytännössä tällaisen ratkaisun tavoittaminen saattaa olla vaikeaa. Ks. *Aarnio* s. 266. Ks. yhteenvetoa oppiin vähitellen kohdistetusta kritiikistä *Oker-Blom*, JFT 1978 s. 252 ss. Todettakoon tässä yhteydessä, että *Merikoski* veti myös vapaaharkintaisen hallintotoiminnan tuomioistuinkontrollin piiriin muotovaatimusten ja päätöksentekoa rajoittavien periaatteiden (tarkoitussidonnaisuuden periaate sekä objektiviteetti-, suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteet) avulla.

neellisen, päätöksen lopputulokseen liittyvän oikeusturvan selkeää priorisointia. Se, että Merikoski katsoi Ståhlbergin tavoin hallintolainkäytön painopisteen olevan materiaalisesti oikeassa lopputuloksessa, ei kuitenkaan estänyt häntä tavoittelemasta hallintoprosessin merkityksen uudentyyppistä vahvistamista.

Merikosken oikeusturva-ajattelu lähti ruotsalaiseen tapaan preventiivisestä oikeusturvasta. Tämä oli uutta suomalaisessa hallinto-oikeustieteessä. Siinä ei ollut aikaisemmin kiinnitetty sanottavasti huomiota hallinnollisen päätöksen tekemiseen liittyviin muotoseikkoihin. Kysymys oli (varsinaisen) hallinnon päätöksentekomenettelyn oikeudellistumistendenssistä, mikä merkitsi ratkaisutoiminnan eri vaiheiden saattamista juridisen kehikon ja kontrollin piiriin. Vaikka hallintomenettely oli tärkeällä sijalla hänen ajattelussaan, myös repressiivinen oikeusturva sai uutta painotusta. Merikoski korosti lainkäytön oikeussuojan antamisen tarkoitusta ja katsoi Ståhlbergin jättäneen sen liian vähäiselle huomiolle.[128] Kuten edellä on todettu, kysymys oli ilmeisen vastapainon hakemisesta hallintotoiminnan omille tarkoitusperille, jotka heijastuivat jossakin määrin myös lainkäyttöön.

3.3.2.2. Hallintoprosessuaalisen oikeusturva-ajattelun tarkoitusperien täsmentämisestä

Hallintoprosessin itsenäistämistarve näkyi ensinnäkin suhtautumisessa laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen vaatimukseen. Silloinen hallintoneuvos Reino Kuuskoski oli katsonut vuonna 1949 Lakimies-lehdessä, että hallintolainkäytössä sovellettiin oikeudenkäymiskaarta, jollei »laissa tai asetuksessa taikka ohje- tai johtosäännössä nimenomaan poikkeavasti säädetty taikka asian laadusta johtunut jonkin sen säännöksen soveltumattomuus tiettyyn asiaan».[129] Kuuskoski halusi siis sitoa hallintoprosessin selkeästi yleisen lainkäytön menettelymuotoihin, lähinnä oikeudenkäymiskaareen. Näin sen kehittämisessä ei olisi niin paljon itsenäistä liikkumavaraa, kuin näytti olevan Ståhlbergin alkuperäisen tulkinnan mukaan. Tämä mukaili KHO:n käytännössä omaksuttua lähestymistapaa.[130]

---

[128] Ks. *Merikoski* 1958 s. 16, *Merikoski* s. 15–16 ja *Merikoski* 1974 s. 81–82.

[129] Ks. *Kuuskoski*, LM 1949 s. 472–473.

[130] Ks. *Kuuskoski*, LM 1949 s. 471, jossa on koottuna KHO:n oikeuskäytäntöä oikeudenkäymiskaaren suorasta soveltamisesta.

Sen sijaan Merikosken mielestä laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen vaatimus ei tarkoittanut samaa kuin oikeudenkäymiskaaren välitön soveltaminen. Se sisälsi hänen tulkintansa mukaan lähinnä oikeudenkäymiskaaresta ilmenevät yleiset oikeudenkäyntisäännöt ja -periaatteet; lisäksi siihen saattoi analogiatulkintaan perustuen ja tavanomaisoikeudellisella pohjalla sisältyä yksityiskohtaisempiakin säännöksiä oikeudenkäymiskaaresta. Merikoski katsoi, että laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen vaatimus oli paremminkin yleisistä oikeudellisista periaatteista koottu rakennelma kuin positiivisoikeudellisten säännösten kokonaisuus.[131] Hallintoprosessin sisältöä ei siten ollut tarkoitus muovata tiukalla oikeudenkäymiskaareen sidotulla tulkinnalla, vaan tuomioistuimen oli nähtävä sen kehittäminen laajemmasta, myös sanotun lainkäyttömuodon omille tarpeille tilaa antavasta näkökulmasta. Kysymys oli hallinnon joustavuusnäkökulman kytkemisestä yksilön oikeussuojatarpeen toteuttamiseen.[132]

Se, että Merikoski määritti laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen vaatimuksen yleisistä oikeudellisista periaatteista kootuksi rakennelmaksi, kasvatti luonnostaan lainkäyttäjän (KHO:n) roolia itsenäisen hallintoprosessioikeuden muovaamisessa. Hallinto-oikeustiede loi toisin sanoen pohjaa KHO:n vähittäiselle aktivoitumiselle menettelykysymyksissä.[133] Keskeisimpänä taus-

---

[131] Ks. *Merikoski*, LM 1952 s. 491 ss. ja *Merikoski* s. 50–51. *Kuuskoski* pysyi omaksumallaan kannalla *Merikosken* vastustuksesta huolimatta. Ks. *Kuuskoski*, LM 1953 s. 158 alaviite 2 ja *Kuuskoski*, LM 1955 s. 535 ss. Myös *Palme* lähti arvioinnissaan hallintoprosessin sidonnaisuudesta siviiliprosessiin. Ks. *Palme*, JFT 1956 s. 199 ja *Palme*, NAT 1957 s. 5. *Tirkkonen* ei ottanut suoranaista kantaa tähän kysymykseen, vaan hän katsoi ongelman olevan pitkälti seurausta hallintoprosessioikeudellisen tutkimuksen vähäisyydestä ja kehittymättömyydestä. Ks. *Tirkkonen* 1961 s. 16.

[132] Ks. tiivistetysti *Merikoski* s. 3: »Oikeussuojavaatimus ja tehokkuusvaatimus kilpailevat hallinnossa jatkuvasti keskenään. Tarkemmin sanoen: ne kilpailevat keskenään ylivallasta. Käytännössä niitä itse asiassa sovelletaan melkein aina rinnakkain. – – Myös hallinto-oikeudellinen oikeussuojajärjestelmä on tällaisen yhteensovittelun tulos. Takeita oikeiden ratkaisujen aikaansaamisesta ei ole syytä tehdä niin ankariksi, että ratkaisut tämän johdosta ylenmääräisesti viipyvät. Asianosaisena olevalle hallintoalamaisellekin saattaa olla tärkeämpää saada asiansa nopeasti ratkaistuksi, kuin saada siihen ehkä vasta vuosien kuluttua suuremmalla varmuudella oikea eli lainmukainen ratkaisu. Näinollen ei oikeusturvallisuusvaatimus saa päästä hallinnossa kokonaan työntämään syrjään nopeuden ja joustavuuden eli, yleisemmin sanoen, tehokkuuden vaatimusta.»

[133] *Merikoski* ei näin ollen sitonut lainkäyttäjän tehtävää pelkästään lainsäädännön soveltamiseen (noudattamiseen), vaan hän antoi oikeustieteen ohella merkitystä tuomioistuinratkaisuille. Osasyynä tähän oli lainsäädännön luonteen muuttuminen ja vapaan

ta-ajatuksena Merikoskella näkyy kuitenkin olleen tarve tunnistaa hallintoprosessin taustalla vaikuttavien erityispiirteiden olemassaolo. Tämä oli käytännössä mahdollista vasta silloin, kun luovuttiin tiukan lakisidonnaisesta – paremman puutteessa oikeudenkäymiskaareen sidotusta – lähestymistavasta.

Ilmeisesti Merikoski koki muutenkin ongelmaksi yleisen prosessioikeuden tiukan kaavamaiset vaatimukset. Ne näyttivät johtavan väistämättömään ristiriitaan muun muassa hallinnon joustavuustavoitteen kanssa, mutta yhtä hyvin ne saattoivat estää yksilöä pääsemästä oikeuksiinsa vahvaa valtiovaltaa vastaan. Pahimmassa tapauksessa tilanne olisi johtanut hallintolainkäytön ja -menettelyn liialliseen erkaantumiseen toisistaan.

Merikosken ajattelu tuotti tulosta sikäli, että esimerkiksi Tirkkonen katsoi vuonna 1961 julkaistussa siviiliprosessioikeuden oppikirjassaan hallintoprosessin olevan itsenäinen prosessilajinsa siviili- ja rikosprosessin ohella.[134] Tähän Merikosken itsenäistämispyrkimykset käytännössä kuitenkin pysähtyivät. Vaikka repressiivinen oikeussuoja oli tärkeällä sijalla hänen tuotannossaan, hän ei tähdännyt sen laajempaan, itsenäiseen teoreettiseen kehittämiseen vaan ennemminkin oikeussuojakeinojen ja niiden käytön selvittämiseen käytäntöä palvelevalla tasolla. Teoreettinen pohja oli Merikoskella edelleen yleisessä prosessioikeudessa[135], joskin sen suodattamisessa oli tarkoitus olla entistä tietoisempi hallintolainkäytön omista tarpeista.

---

harkinnan alan tunnustaminen, mikä vaikeutti tiukasta lakisidonnaisuudesta kiinni pitämistä. Esimerkiksi oppikirjassa Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä käytettiin jossakin määrin KHO:n oikeuskäytäntöä haettaessa sisältöä voimassa olevalle hallintoprosessioikeudelle. Läheskään samanlaisesta oikeuskäytännön hyödyntämisestä kuin nykyään tehtävässä tutkimuksessa ei kuitenkaan ollut kysymys. Ks. *O. Suviranta*, Oikeustiede – Jurisprudentia 1986 s. 444–445 ja 467, jossa on arvioitu *Merikosken* oikeuslähdeoppia hänen väitöskirjansa pohjalta. Myöhemmin ilmestyneessä hallintolainkäyttöä koskevassa tuotannossaan *Merikoski* tukeutui oikeuskäytäntöön enemmän kuin väitöskirjassaan. Ks. *Konstari* s. 391.

[134] Ks. *Tirkkonen* 1961 s. 8–10 ja s. 143–155. *Tirkkonen* viittasi aikaisempaan prosessioikeudelliseen kirjallisuuteen, jossa hallintoprosessi ei ollut saanut sanottavaa huomiota. Ks. erityisesti s. 8 alaviite 9. Hän tavoitteli siten selvästi määrittelyn täsmentämistä aikaisempaan verrattuna. Ks. tässä yhteydessä myös *Ellilä* 1961 s. 55 ss., joka pyrki siirtämään hallintoprosessiin selvää yleisprosessuaalista lähestymistapaa. Tätä kautta hän kehitti hallintokanne-instituutiota hallintoriita-asioihin soveltuvaksi.

[135] *Tirkkosen* juhlajulkaisussa olevasta *Merikosken* artikkelista näkyvät hänen suorat yhteytensä siviiliprosessioikeuden teoriaan. Ks. *Merikoski* 1968 s. 148 ss. Ks. samanlaisesta painotuksesta *Andersson* s. 7.

Hallintoprosessin eriyttäminen varsinaisesta (yleisestä) prosessista mahdollisti sen kiinnittymisen kehitteillä olevaan hallintomenettelyyn. Tämä näyttää olleen Merikosken tausta-ajatuksena, kun hän riitautti Kuuskosken esittämän näkemyksen hallintoprosessin luonteesta. Merikoski lähti siitä, että hallintoprosessi ja hallintomenettely muodostivat eräänlaisen kokonaisuuden, mikä merkitsi Herlitzin kannan seuraamista. Tämä ei tarkoittanut kuitenkaan menettelymuotojen täysimääräistä yhdenmukaistamista, vaan hallintoprosessissa korostuivat oikeusturvaseikat enemmän kuin hallintomenettelyssä.

Merikoski ei toisaalta kiinnittänyt enempää huomiota siihen, olisiko suomalainen tapa määritellä hallinnollisten riita-asioiden ratkaiseminen ruotsalaista selkeämmin lainkäytöksi pitänyt ottaa huomioon prosessuaalisissa kytkennöissä. Ilmeisesti hän katsoi, ettei tämä estänyt näkemästä hallintolainkäyttöä hallintomenettelyn jatkona. Edellytyksenä kuitenkin oli, että oikeusturvaseikat tulivat riittävästi turvatuiksi prosessitoimien aikana. Hän ei siten pyrkinyt kannanotollaan laajempiin muutoksiin kuten horjuttamaan perinteistä kantaa hallintolainkäytön asemasta tuomioistuintoiminnan osana.

Ilmeisesti yhtenä syynä ruotsalaisen mallin seuraamiselle oli pyrkimys realistisen näkökulman käyttämiseen prosessuaalisessa päätöksenteossa. Merikoski teki tässä tarkoituksessa selkeän pesäeron yleisen lainkäytön yksilökeskeisyyteen. Päätelmä saattaa vaikuttaa epäloogiselta Merikosken tuotannon oikeusturvapainotteisuus huomioon ottaen. Yksilön oikeusturva ei nähtävästi kuitenkaan merkinnyt hänelle samanlaista yksilöpainotteisuutta kuin siviiliprosessissa. Hän puolusti sillä enemmänkin hallintolainkäytön oikeusvaltioteoriaan sidottua tehtävää hallintovaltion ideologian vastapainoksi.

Oikeusturva-ajattelu nousi Merikoskella hallintolainkäytön perinteisen oikeusjärjestyksen ylläpitämistehtävän taustalta – nyt uudessa hallintovaltion tavoitteita tasapainottavassa merkityksessä. Se, että mainittu ajattelu sai näinkin selkeän yksilöpainotteisen sisällön, johtui toisin sanoen tarpeesta hakea vastapainoa jatkuvasti vahvistuvalle hallinnolle. Niinpä yksilön oikeusturva edellytti aikaisempaa parempaa vastaantuloa prosessuaalisissa kysymyksissä kuten sitä, etteivät muotoseikat estäneet yksilöä pääsemästä oikeuksiinsa.[136]

[136] *Merikoski* antoi tässä yhteydessä erityisesti merkitystä HValL:n muutokselle (659/66), jonka tavoitteena oli muotoseikoista joustaminen valituksen vireilletulon vaiheessa yksilön oikeusturvan eduksi. Ks. *Merikoski* s. 41.

Toisaalta yksilön oikeusturvavaatimusta ei ollut tarkoitus toteuttaa hinnalla millä hyvänsä kuten hallintoprosessin muotoseikkoja äärimmilleen tiukentamalla. Tavoitteena oli mahdollisimman asianmukaisesti oikeusturvatehtävästään vastaava hallintolainkäyttömenettely ja se, että myös (varsinainen) hallinto saattoi hoitaa tehokkaasti ja joustavasti tehtäviään. Hallintoprosessin oli siten tarkoitus toimia elävässä yhteydessä aineellisen oikeuden kanssa. Tämä merkitsi yhteiskunnallisen aspektin mukanaoloa prosessuaalisessa päätöksenteossa.

3.3.2.3. Prosessuaalisten oikeusturvatakeiden keskeisistä piirteistä

Oikeusturva-ajattelun kehittyminen näkyy myös käytetystä terminologiasta. Merikoski puhui tässä tarkoituksessa hallinnon johtavista menettelyperiaatteista käyttäen niistä yhteistä oikeussuojaperiaatteen nimitystä. Ne mukailivat siviiliprosessin vastaavia periaatteita, mutta ne saivat sisältöä myös rikosprosessin teoriasta. Käytännössä suurin esikuva oli indispositiivisissa riita-asioissa, joiden perusasetelma kuten asianosaisten määräysvallan puuttuminen riidan kohteeseen nähden vastasi pitkälti hallintolainkäytön lähtökohtia.[137] Hallintoprosessin kehittäminen sai tätä kautta aikaisempaa täsmällisemmän vertailupohjan.

Siviiliprosessin johtavat periaatteet pyrittiin siirtämään hallintoprosessin teoriaan niin laajasti kuin oli mahdollista. Omaksumansa lähestymistavan mukaisesti Merikoski ei selvittänyt tarkemmin näiden periaatteiden luonnetta ja sisältöä hallintolainkäyttömenettelyssä. Selvänä tarkoituksena oli pysyä tältäkin osin yleisessä prosessioikeuden teoriassa, jossa niitä ei pidetty – kuulemisperiaatetta lukuun ottamatta – ehdottomina oikeusperiaatteina vaan ennemminkin käytännön tarpeen sanelemina menettelytapasääntöinä.[138] Merikoski nosti esiin aineelliseen totuuteen pyrkimisen periaatteen sekä kuulemis-, virallis- ja tutkintaperiaatteet.[139] Ulkopuolelle jäivät lähinnä vain sellaiset periaatteet kuten suullisuus-, välittömyys- ja keskitysperiaatteet, jotka eivät olleet sovitettavissa hallintoprosessin perusrakenteisiin. Johtavien pe-

[137] Ks. *Tirkkonen* 1961 s. 93 ss. ja s. 169–170 sekä *Ekelöf* s. 257.

[138] Ks. *Tirkkonen* 1961 s. 87.

[139] Ks. *Merikoski* s. 33–44. *Merikoski* viittasi lisäksi puolueettomuus- ja julkisuusperiaatteisiin.

riaatteiden omaksuminen ei siten aiheuttanut tarvetta muuttaa hallintolainkäyttömenettelyn keskeisiä piirteitä.[140]

Aineelliseen totuuteen pyrkiminen sekä virallisperiaate ja tutkintamenetelmä muodostivat samalla tavalla kuin aikaisemmin hallintoprosessin rungon. Ne ilmensivät tuomioistuimen keskeistä asemaa prosessissa. Virallisperiaatteen käyttämiseen oli tosin tarkoitus jäädä prosessin käynnistymiseen ja prosessin kohteen sitomiseen liittyvää asianosaisen määräysvaltaa. Myös tutkintamenetelmä näytti jättävän asianosaiselle jonkin verran tehtäviä asian selvittämisessä. Tuomioistuimen vastuulla oli kuitenkin asianmukaisen selvityksen hankkiminen oikean ratkaisun tekemiseksi. Tämä ilmensi sitä periaatteellista lähtökohtaa, että yksilön oli luotettava yhden ainoan oikean ratkaisun olemassaoloon ja oikeusturvansa toteutumiseen sen yhteydessä.

> Vaikka edellä mainittu lähestymistapa mukaili suhteellisen suoraan aikaisempia käsityksiä, Merikoski pyrki löytämään näiden kysymysten yhteyteen myös uutta näkökulmaa. Hän ei sitoutunut loppujen lopuksi kategorisesti tutkintamenetelmään vaan katsoi käsittelymenetelmän mahdolliseksi joissakin yksittäisissä tilanteissa.[141] Tämä saattoi tulla kysymykseen esimerkiksi silloin, kun hallintoasian saattaminen positiiviseen ratkaisuun oli hakijan intressissä. Jos julkinen intressi ei ollut voimakas, asiassa voitiin siis toteuttaa enemmän siviiliprosessin kaltaisia menettelymuotoja. Tämä merkitsi Merikosken liberalistisen ajattelutavan heijastumista prosessuaalisten kysymysten yhteyteen.
>
> Vaikka Merikoski pyrki säilyttämään prosessin perustan tuomioistuinjohtoisuudessa, siihen siis sisältyi samalla yksilön itsenäisen roolin lisäämisen tarvetta. Kuten sanottu, hän ei perustanut tätä painotusta pelkästään oikeusturvaseikkoihin vaan myös tuomioistuimen resurssien käyttöön: mikäli julkinen intressi ei ollut huomattava, yksilö sai jäädä hoitamaan asiaansa (sen selvittämistä) aikaisempaa itsenäisem-

[140] *Merikoski* pitäytyi näin ollen hallintoprosessin kirjalliseen luonteeseen ja katsoi julkisuusperiaatteen tulevan toteutetuksi asiakirjojen julkisuuden kautta. Hän piti tilannetta asianosaisen kannalta tyydyttävänä ja korosti asiakirjajulkisuuden toteutuvan Suomessa laajemmin kuin useassa muussa maassa. Ks. *Merikoski* s. 37–38 ja *Merikoski* 1974 s. 47. Vrt. *Palme*, JFT 1956 s. 199 ss. ja 214–216, *Palme*, NAT 1957 s. 9 ss. sekä *Palme*, NAT 1963 s. 24. *Palme* oli enemmän hallintoprosessin perusrakenteiden muuttamisen kannalla ja painotti muun ohella kaksiasianosaissuhteen merkitystä intressikonfliktitilanteissa sekä suullisen käsittelyn ja kontradiktorisen periaatteen toteutumista.

[141] Ks. *Merikoski* 1946 s. 60–62 ja 84–85 sekä *Merikoski* s. 39–40 ja 382. Ks. myös *Palme*, JFT 1956 s. 211 ss., joka kritisoi selvemmin hallintoprosessin perinteistä tutkintamenetelmää kannattaen järjestelmän muuttamista enemmän liberalistiseen suuntaan.

> min. Tilanteeseen liittyi kuitenkin erityinen oikeusturvaongelma – yksilön käytettävissä olevien oikeussuojakeinojen puutteellisuus ja niiden muovaaminen toisenlaisia olosuhteita varten. Merikoski pyrki vastaamaan tähän kysymykseen korostamalla aineellisen totuuden periaatetta eli tuomioistuimen oikeutta ja velvollisuutta hankkia tarvittaessa lisäselvitystä. Ajattelu mukaili siviiliprosessia, mutta siinä oli itsenäistäkin tarvetta korostaa tuomioistuimen viimekätistä vastuuta oikeudenmukaisesta lopputuloksesta. Käytännössä painotus ei ollut kovinkaan selkeä, joten hallintoprosessi saattoi jättää joissakin tilanteissa yksilölle enemmän vastuuta oikeudenkäyntiaineiston kokoamisesta kuin siviiliprosessissa.[142]

Merikoski myönsi, että hallintoprosessissa oli tarvetta laajentaa kaksiasianosaissuhdetta, mikä osoittaa liittymistä ruotsalaiseen keskusteluun.[143] Ajattelussa on siten viitettä tilanteen tarkastelusta aikaisempaa korostetummasta puolueettomuusnäkökulmasta käsin. Merikoski ei kuitenkaan kehitellyt ajatteluaan tältä osin eteenpäin kuten siirtänyt kaksiasianosaissuhdetta kaikkea hallintolainkäyttömenettelyä koskevaksi vaatimukseksi. Hän näytti siten pohjimmaltaan hyväksyvän vahvan tuomioistuinpainotteisuuden – ainakin suurimpaan osaan hallintolainkäytössä ratkaistavia asioita.

Merikosken erotti aikaisemmasta oikeusturva-ajattelusta ennen kaikkea kuitenkin kuulemisperiaatteen merkityksen uudentyyppinen esille nostaminen ja analysointi. Hän lähti liikkeelle perinteisestä kontradiktorisen periaatteen määritelmästä ja esitti seuraavaa:

> »Yleisissä tuomioistuimissa tapahtuvassa oikeudenkäynnissä noudatetaan yleisesti, joskaan ei aivan poikkeuksettomasti, ns. kontradiktorista periaatetta. Tämä merkitsee sitä, että asiaa ei saa lopullisesti ratkaista, ennenkuin molemmat asiapuolet ovat saaneet tilaisuuden tuomioistuimessa esittää, mitä asiassa olisi heidän mielestään heidän hyväkseen otettava huomioon. Edelleen katsotaan tähän periaatteeseen sisältyvän, että asianosaisen tulee saada tietoonsa vastapuolen esittämä aineisto ja että hänelle on varattava mahdollisuus lausua mielensä sen johdosta.»[144]

---

[142] Ks. *Merikoski* s. 39–40 ja 382. Vrt. *Tirkkonen* 1961 s. 98 ss. Hallinto-oikeudessa käsittelymenetelmää kuvattiin suhteellisen kategorisessa perusmuodossa. *Tirkkonen* taas pyrki sen tarkempaan erittelyyn, mikä toi mukaan myös tuomioistuinta velvoittavia elementtejä kuten kysymyksen aineellisen prosessinjohdon laajuudesta. Se, että tällaisten seikkojen selvittäminen jäi hallinto-oikeudessa sivummalle, saattoi heikentää prosessinjohdon merkitystä käsittelymenetelmää käytettäessä.

[143] Ks. *Merikoski* s. 36.

[144] Ks. *Merikoski* s. 110.

Niin kuin Merikosken määrittelystä ilmenee, kuulemisperiaatteen sisältö ja tarkempi analyysi tulivat yleisestä prosessioikeudesta. Käytännön tarkasteluissa audiatur et altera pars -periaatteen sisältö määräytyi kuitenkin hallintolainkäytön perusrakenteiden pohjalta. Tämä merkitsi yksityiseen asianosaiseen eli ainoastaan prosessin toiseen osapuoleen sitoutuvaa lähestymistapaa. Sen vuoksi puhuttiin mieluummin asianosaisen kuulemisvaatimuksesta tai -periaatteesta kuin kontradiktorisesta periaatteesta.

Merikoski pyrki paitsi lisäämään kuulemisperiaatteen merkitystä yleensä myös erittelemään sitä aikaisempaa tarkemmin sisällöllisesti. Hän antoi vaatimukselle käyttöarvoa selvityskeinona painottaen sen ulottamista tarvittaessa valittajan (yksityisen asianosaisen) vastaselityksen hankkimiseen.[145] Kuuleminen sai samalla asianosaisen disponointioikeuden piirteitä.[146] Tämä merkitsi yksilön omien kannanottojen nostamista osaksi relevanttia oikeudenkäyntiaineistoa. Sen vastapainoksi Merikoski sisällytti kuulemisvaatimukseen hienoista joustonvaraa, joskin hän katsoi sen olevan oikeusturvasyistä pienempi kuin hallintomenettelyssä.[147] Joustonvaran olemassaolo oli lähinnä periaatteellinen osoitus hallintoprosessin yhteyksistä hallintovaltion ideologiaan eli siis hallinnon toimivuuteen.

Merikosken painotusten vuoksi kuulemisperiaatetta ei ollut enää nähtävä yhtenä pakollisena muotovaatimuksena vaan yksilön todellisena oikeusturvakeinona – hänen mahdollisuutenaan päästä vaikuttamaan oikeudenkäynnin kulkuun ja sen lopputulokseen. Vaatimuksesta muodostui näin ollen keskeinen keino yksilön prosessuaalisen aktiviteetin lisäämisessä. Tämä liittää Merikosken ajattelun Ruotsissa käytyyn mutta myös laajempaan sodanjälkeiseen oikeusturvakeskusteluun.

> Merikoski ei kokenut ylipääsemättömäksi ongelmaksi sitä, että kuuleminen tapahtui edelleen pääsääntöisesti kirjallisesti. Myös todisteet esitettiin yleensä kirjallisessa muodossa, minkä vastapainoksi tuomioistuin noudatti vapaan todistusten harkinnan teoriaa. Kuten jäljempänä tarkemmin selvitetään, vuonna 1955 perustetut lääninoikeudet olivat saaneet toimivaltuudet asianosaisen sekä todistajien ja asiantuntijoiden suulliseen kuulemiseen. Näitä oli toimitettu kuitenkin vain vähäisessä määrin, mitä Merikoski piti selvänä puutteena. Tämä osoittaa Merikosken pyrkimystä selvityskeinojen laajentamiseen.[148]

---

[145] Ks. *Merikoski* s. 384–385.
[146] Ks. *Merikoski* s. 138–139.
[147] Ks. *Merikoski* s. 114 ja 384–385 sekä *Merikoski* 1968 s. 152.
[148] Ks. *Merikoski* 1964 s. 95 ja *Merikoski* s. 386–396.

Merikoski korosti valituksenalaisen päätöksen tekijän olevan yleensä vain selvityksen ja perustelujen esittäjän asemassa. Tämä tarkoitti Ståhlbergin kannan seuraamista. Hallintoviranomaiselle ei siis pyritty antamaan asianosaisen roolia prosessissa. Käytännössä Merikoski asetti viranomaisen lausunnoille jonkinlaisia laatuvaatimuksia ja katsoi, että niissä voi tarvittaessa olla disponointiainesta.[149] Sisällöllisten edellytysten asettaminen lisäsi lausuntojen hankkimisen merkitystä hallintoprosesissa.

Yhteenvetona todettakoon, ettei kuulemisperiaatteen merkityksen kohoaminen tarkoittanut kaikesta huolimatta kuitenkaan yksilön subjektiivisten (prosessuaalisten) oikeuksien suoranaista lisäämistä. Hänen osallistumisensa prosessiin oli edelleen pääosin tuomioistuimen harkinnassa. Ajattelun taustalla vaikuttivat vielä Ståhlbergin ajalta ja kauempaakin periytyvät tuomioistuimen auktoriteettiasemaan pohjautuvat asenteet. Lainkäyttö oli valtion toimintaa, jossa yksilöllä oli vain sivurooli ja sekin sellaisessa laajuudessa kuin tuomioistuin katsoi tarpeelliseksi. Merikoski ei antanut niinkään painoarvoa sille, miltä prosessi näytti ulospäin – ennen kaikkea miten yksilö itse koki prosessin. Riittävää oli lainkäyttäjän usko oman toimintansa (menettelynsä) asianmukaisuuteen.

Merikoski siirsi kuitenkin tuomioistuimelle aikaisempaa selkeämmin vastuuta siitä, että yksilöpainotteinen näkökulma otetaan huomioon. Vaikka Merikoski ei lähtenyt muuttamaan hallintoprosessin perusrakenteita, hän pyrki siten lisäämään yksilön vaikutusteitä kasvattamalla tuomioistuimen tietoisuutta yksilön oikeusturvatarpeista prosessissa. Asennoituminen näkyi erityisesti muuttuneessa suhtautumisessa vanhaan prosessiperiaatteeseen, kuulemisvaatimukseen. Merikoski muovasi siitä yksilön prosessuaalisen oikeusturvan peruspilarin. Sen noudattamisen ei ollut tarkoitus olla kategorisen jäykkää niin kuin ei muidenkaan prosessivaatimusten. Kuulemisvaatimus pysyi samalla perusmuodossaan, joten Merikoski ei pyrkinyt johtamaan siitä rechtliches Gehör- tai fair hearing -vaatimusten kaltaisia laajoja prosessiperiaatteita.

3.3.3. Oikeusturva-ajattelun ilmeneminen lainsäädännössä

Vaikka Suomeen siirtyi 1950-luvulta alkaen uudentyyppisiä oikeusturvavirtauksia, hallintolainkäyttöä lainsäädäntötoimin kehitettäessä oltiin pitkälti

[149] Ks. *Merikoski* s. 141–142 ja 380–381.

perinteisten ajattelutapojen varassa. Tämä koski ennen muuta sitä, millaisia uudistustarpeita tuotiin esiin. Lääninoikeuksien muodostaminen vuonna 1955 (laki lääninoikeudesta 52/55) oli jatkoa KHO:n perustamiselle vuosisadan alkupuolella, joskin uudistus jäi tässä vaiheessa vielä puolitiehen.[150]

Hallintolainkäyttöä kehitettiin myös toisella uudistuksella – lailla muutoksenhausta hallintoasioissa (154/50). Se ei sisältänyt säännöksiä varsinaisesta oikeudenkäyntimenettelystä vaan koski lähinnä valituksen vireilletulovaihetta. Vaikka laki vahvisti yksilön oikeusturvaa lähtemällä muun ohella yleisen valitusoikeuden pääsäännöstä, hallintoprosessin näkökulmasta kysymys oli vasta osittaisuudistuksesta.[151]

Jouduttaessa priorisoimaan sitä, miten hallintolainkäyttöä kehitetään, varsinainen oikeudenkäyntimenettely näytti jäävän jälleen kerran sivurooliin. Käytännössä lääninoikeusuudistukseen sisältyi myös hallintoprosessia koskevaa sääntelyä. Prosessin perustaksi määrättiin lääninoikeudesta annetun lain 8 §:ssä laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen vaatimus. Se oli ollut vuosisadan alkupuolella käyttökelpoinen keino KHO:n prosessin käyntiin saattamiseksi. Saman lausuman ottaminen vuosikymmeniä myöhemmin lääninoikeuslainsäädäntöön jättää kuitenkin tilaa tarkentaville kysymyksille.

Oliko lausuma osoittautunut käyttökelpoiseksi käytännön lainkäyttömenettelyssä siihen kohdistuneesta tulkinnallisesta erimielisyydestä huolimatta, vai oliko niin, etteivät hallintoprosessille asetettavat kokonaisvaatimukset olleet vieläkään hahmottuneet riittävän tarkasti tullakseen säännellyiksi laissa? Ilmeisesti jälkimmäinen vaihtoehto kuvastaa paremmin vallinnutta tilannetta. Lääninoikeusprosessin sääntelyn taustalla näkyi siten pyrkimys toimia samanlaisten peruslähtökohtien varassa kuin aikoinaan KHO:ta perustettaessa.

---

[150] Vaikka lääninoikeuksia ei voitu pitää tuomioistuimina muodollisessa, hallitusmuodossa tarkoitetussa merkityksessä, ne luokiteltiin aineellisessa mielessä tuomioistuimiksi. Ks. esimerkiksi *Nuorvala*, LM 1958 s. 694–695. Lääninoikeuksien tuolloista asemaa on ryhdytty määrittämään vasta viime vuosina reaalisen tilanteen pohjalta, jolloin on lähdetty niiden viimekätisestä hallintoviranomaisen (virastolainkäyttöä harjoittavan lääninhallituksen orgaanin) roolista. Ks. *Suviranta*, LM 1992 s. 1265, KM 1997:4 s. 28 ja HE 114/1998 vp s. 6.

[151] Yksilön oikeusturvaa parannettiin myös muiden uudistusten avulla. Esimerkiksi yleisten asiakirjain julkisuudesta annetulla lailla (83/51) parannettiin (hallinto)lainkäytön avoimuutta vastapainona pääosin kirjalliselle menettelylle. Käytännössä lain merkitys jäi tuossa vaiheessa vielä vähäiseksi muun muassa asianosaisjulkisuuden rajallisuuden vuoksi. Ks. *Merikoski* 1953 s. 41 ja *Andersson*, LM 1965 s. 31 ss.

> Ståhlbergin vaikutus on löydettävissä yksittäisten prosessisäännösten taustalta. Tämä koskee ainakin tuomioistuinjohtoisuuden (virallisperiaatteen ja tutkintamenetelmän) vahvistamista prosessuaaliseksi pääsäännöksi sekä hallintoviranomaisen lausunnonantajan roolin painottamista (11 ja 13 §). Myös kuulemisperiaatteen kirjaamisessa seurattiin Ståhlbergia, mikä merkitsi vaatimuksen rajautumista perusmuotoonsa (ensi vaiheen kuulemiseen, 11 §).

Lääninoikeudesta annetun lain loppuvaiheen valmistelusta vastasivat lainvalmistelukunnassa Aarne Nuorvala ja J. Rautapää.[152] Sikäli kuin lääninoikeusprosessiin voidaan katsoa sisältyvän nimenomaista uutta näkökulmaa, se on kytkettävissä pitkälti tähän valmisteluvaiheeseen. Taustaltaan kysymys oli suomalaisessa hallinto-oikeustieteessä tapahtuneen kehityksen huomioon ottamisesta lainvalmistelussa. Tämän ohella myös KHO:lla oli, kuten jäljempänä ilmenee, osansa valmistelutyön suuntaviivojen täsmentymisessä. Todettakoon vielä, että siinä kun Ståhlbergin työ oli keskittynyt alemmanasteisen hallintolainkäytön yleiseen järjestämiseen, myöhempi valmistelu koski yksinomaan lääninoikeuksia. Tuolloin niiden tuomioistuinluonnetta oli helpompi kehittää verrattuna siihen, että valmistelu olisi koskenut myös varsinaisia hallintoviranomaisia.

> Ståhlberg oli tuonut aikoinaan esiin tarpeen kaksiasianosaissuhteen toteuttamisesta tilanteessa, jossa valtio on asianosaisriidan osapuolena. Nuorvala ja Rautapää kehittivät olennaisella tavalla tätä ajattelua. He liittivät mukaan ehdotuksen valtion- ja lääninasiamiesjärjestelmän aikaansaamisesta tarkoituksenaan lisätä lainkäyttöelimen puolueettomuutta.[153] Merikosken vaikutus näkyi etenkin siinä, ettei Nuorvalan ja Rautapään valmistelussa puollettu tutkintamenetelmän tiukkaa noudattamista, vaan esitettiin käsittelymenetelmän käyttämistä julkisen edun niin salliessa.[154] Tämä näkyi sittemmin uuden lain 13 §:n taustalla.[155] Ståhlbergin oikeusturva-ajattelu alkoi siten saada rinnalleen muita vaihtoehtoja.

Uutta oikeusturvapainotusta oli ennen kaikkea lääninoikeuksille annetussa mahdollisuudessa suullisten kuulustelujen toimittamiseen (12 §).[156] Tarkoi-

---

[152] *Nuorvala* ja *Rautapää* osallistuivat lainvalmistelukunnan mietintöjen 1936:5, 1938:1 ja 1939:3 jatkomietintöjen 1951:4 ja 1952:6 valmisteluun.

[153] Ks. Lvk 1936:5 s. 6 ja 99–100, Lvk 1951:4 s. 7 ja Lvk 1952:6 s. 8. Ehdotus toteutui sittemmin lain 10 §:ssä.

[154] Ks. Lvk 1951:4 s. 7–8.

[155] Ks. HE 41/1954 vp s. 9.

[156] Ks. Lvk 1951:4 s. 7 ja Lvk 1952:6 s. 9.

tus oli helpottaa asianosaisen, todistajien ja asiantuntijoiden kuulemista. Kysymyksessä oli tärkeä periaatteellinen muutos, koska kuuleminen voitiin toimittaa nyt hallintolainkäyttöjärjestelmän omassa piirissä yleisten tuomioistuinten sijasta. Ennen suullisia kuulusteluja oli ollut vain harvakseltaan. Tämä oli antanut aiheen päätellä, ettei hallintolainkäytössä ollut samanlaista tarvetta esimerkiksi valan nojalla tapahtuvaan todistajien kuulusteluun kuin yleisessä lainkäytössä.[157] Oikeusturva-ajattelun muuttuminen yksilön itsenäistä roolia painottavaan suuntaan vaikutti siihen, että suullisella kuulustelulla uskottiin olevan aikaisempaa suurempi käyttöala myös hallinnollisten riita-asioiden ratkaisussa.

Lääninoikeusuudistuksessa toteutettu lääninoikeusprosessin järjestäminen oli esitetyin tavoin sekoitus vanhaa ja uutta ajattelua. Vaikka siinä tavoiteltiin KHO:n kaltaista järjestelmää, pyrittiin samalla ottamaan huomioon keskeisiä uudistustarpeita, jotka olivat nousseet esiin oikeusturvakeskustelun ja käytännön ongelmien myötä. Keskiössä oli laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen yleislauseke. Sitä täydennettiin yksittäisillä tärkeiksi katsotuilla prosessivaatimuksilla. Sääntelyn tarve tuli siten toteutetuksi jossakin määrin tarkemmin ja modernimmin kuin KHO:n prosessissa.

Nykyisin tärkeän suullisen käsittelyn osalta kysymys oli lähinnä kuitenkin vasta päänavauksesta. Se liittyi enemmän lääninoikeuksien uuden aseman korostamiseen kuin yksilön itsenäisten prosessuaalisten oikeuksien tunnustamiseen. Sääntely lisäsi menettelyn joustavuutta, minkä ilmeisesti uskottiin lisäävän suullisten kuulustelujen määrää. Käytännössä kuulustelujen toteuttaminen oli oikeudenkäymiskaaren tarkempien säännösten varassa. Tämän saattoi jo tuoreeltaan arvioida nostavan kuulemisen kynnystä.

3.3.4. Oikeusturvapainotus KHO:n lainkäytössä

Kun edellä mainittu lainsäädäntöuudistus rajautui lääninoikeuksiin, KHO:n oma prosessi jäi entiselleen. Tämän ei ollut kuitenkaan tarkoitus kasvattaa kuilua KHO:n ja lääninoikeuksien välillä.[158] KHO:lla oli ollut osansa pro-

[157] Ks. Lvk 1936:5 s. 69.

[158] KHO:n prosessin jättäminen uudistustoimien ulkopuolelle ei ollut itsestään selvä asia. Esimerkiksi KHO:n presidentti *U.J. Castrén* kiinnitti useassa yhteydessä huomiota KHO:ssa noudatetun oikeudenkäyntimenettelyn vanhentuneisuuteen ja sitä koskevien sään-

sessuaalisten kehittämistoimien täsmentymisessä lääninoikeudesta annetussa laissa vahvistettuun muotoon.[159] Uudistus ei ollut näin toteutunut yksinomaan hallinto-oikeuden tieteellisiin auktoriteetteihin sitoutumalla. KHO:n aktiviteetti juonsi juurensa ilmeisestä tarpeesta saada hallintolainkäyttömenettelylle lakiperusteista pohjaa. Vaikutusta oli myös sillä, että Merikoski oli ryhtynyt riitauttamaan Kuuskosken ja samalla myös KHO:ssa vallinnutta käsitystä oikeudenkäymiskaaren suorasta sovellettavuudesta.

> Menettelykysymysten yhteydessä osoitetusta aktiivisuudesta huolimatta KHO:n kehittämistoimien pääpaino oli vallitsevaa näkemystä mukaillen organisatorisissa seikoissa. KHO teki tässä tarkoituksessa heti lääninoikeusuudistuksen toteutumisen jälkeen aloitteen lääninoikeuksien kehittämisestä muodollisessakin mielessä tuomioistuimiksi.[160] Muodollisesti ja asiallisesti riippumattoman tuomioistuimen katsottiin takaavan parhaiten hallinnon toimimisen lainmukaisten ratkaisujen varassa. KHO halusi siten jatkaa Ståhlbergin linjalla asettaen organisatoristen puutteiden korjaamisen kiireellisyydessä kärkisijalle.

Toteutetusta lainsäädäntöhankkeesta (lääninoikeudesta annetusta laista) näkyi vähintäänkin välillisesti KHO:n kanta yksilön prosessuaalisen oikeusturvan luonteesta ja sisällöstä. Käytännössä ei ollut kysymys kovinkaan omintakeisista oikeusturvapainotuksista. Ne noudattivat melko tarkasti Ståhlber-

---

nösten puutteellisuuteen. Ks. *Castrén*, LM 1948 s. 545 ja *Castrén*, LM 1953 s. 836. Samantyyppisesti asetti sanansa myös hänen seuraajansa *Eino J. Ahla*, ks. LM 1958 s. 943. Edellä mainittu kertoo siitä, ettei oikeudenkäymiskaaren seuraaminen tyydyttänyt ainakaan kaikkia KHO:n jäseniä, vaan alettiin kaivata selkeämpiä lainsäätäjän kannanottoja KHO:n prosessin sisällöstä. Uudistustyö käynnistyi varsinaisesti vasta 1960-luvulla. KHO teki 10.2.1960 tasavallan presidentille asiaa koskevan esityksen. Ks. *Nuorvala* 1968 s. 29 ja KHO 1/1972 s. 89. Samoin Kuuskosken puheenjohdolla toiminut korkeimman hallinto-oikeuden lainsäädäntökomitea esitti lääninoikeusprosessia mukailevien säännösten ottamista KHO:ta koskevaan lakiin. Sen ei katsottu korvaavan yleissääntelyn tarvetta, että useaan erityislakiin – kuten rakennus- ja vesilainsäädäntöön – sisältyi mahdollisuus KHO:n toimittamiin suullisiin käsittelyihin ja katselmuksiin. Ks. KM 1964:B 102 s. 4 ss.

[159] KHO oli tehnyt aloitteen hallintolainkäytön uudistustyön käynnistämisestä uudelleen sotien aiheuttaman keskeytyksen vuoksi. Samalla vaikutettiin siihen, että työ keskittyi laajemman hallintoviranomaisten joukon kuten keskusvirastojen sijasta lääninoikeuksiin. KHO oli myös antanut yksityiskohtaiset lausunnot asiaa koskevista lainvalmistelukunnan mietinnöistä. Ks. KHO 1952 III s. 889–896 ja KHO 1976:4 s. 71 ss.

[160] Ks. KHO 1958 III s. 383–385.

gin ja osin myös Merikosken oppeja.[161] KHO toimi siten oikeustieteessä esillenousseiden näkemysten välittäjänä ja yhdistäjänä ja jätti oman roolinsa prosessin sisällön kehittämisessä tässä vaiheessa vielä sivummalle.

KHO:n oikeuskäytännössä alkoi toisaalta kuitenkin esiintyä 1960-luvulta alkaen asianosaisen kuulemiseen liittyviä ratkaisuja. KHO:n aktivoituminen näiden ratkaisujen tiedottamisessa johtui osin oikeustieteen vaikutuksesta, osin myös tarpeesta ohjata perustettujen lääninoikeuksien toimintaa. Oikeuskäytännössä painotettiin sitä, että asianosaisen oli voitava lausua kantansa kaikesta oikeudenkäynnin aikana kertyneestä relevantista materiaalista sekä vastapuolen (viranomaisen) kannanotoista.[162] Ratkaisukäytäntö mukaili siten oikeustieteessä esitettyä vaatimusta vanhan kuulemisvaatimuksen toteuttamisesta aikaisempaa velvoittavammassa muodossa.

Sen sijaan lääninoikeusuudistuksen yhteydessä toteutettu suullisen kuulustelun mahdollisuus ei alkanut saada laajempaa jalansijaa lainkäytössä, mitä Merikoski ja Kuuskoski pitivät epäkohtana.[163] Tosin joissakin yksittäisissä KHO:n ratkaisuissa perusteena asian palauttamiseen lääninoikeudelle oli todistajien kuulustelun tarpeellisuus.[164] Se, että asiasta informoitiin vuosikirjatasolla, osoittaa KHO:n halunneen laajentaa jossakin määrin vaatimuksen käyttöalaa. Tämän pidemmälle meneviä päätelmiä ratkaisuista ei ole tehtävissä.

Suullisen kuulustelun sääntely oli jättänyt jo alun perin avoimeksi useita käytännön kysymyksiä. Kuulustelun toimittaminen vaati myös toisella tavalla voimavaroja, kuin mihin oli totuttu. KHO:ssa ilmeisesti ymmärrettiin lääninoikeuksien rajalliset mahdollisuudet vaatimuksen toteuttamiseen. Oikeuskäytännössä jouduttiin näin jarruttamaan oikeustieteen vaatimuksia hallintoprosessin modernisoinnista tältä osin. Vaikka Merikosken oikeusturva-ajattelu oli alkanut saavuttaa vastakaikua KHO:ssa, monet hallintolainkäytön järjestämiseen liittyvät seikat sitoivat siten vielä ajattelua vanhoihin, keskeisesti Ståhlbergin luomiin prosessiperinteisiin.

---

[161] Jälkimmäisestä voidaan mainita esimerkkinä tarve tiukasta virallisperiaatteesta joustamiseen. Ks. KHO 1976:4 s. 32.

[162] Ks. esimerkiksi KHO 1960 II 238, KHO 1963 A II 419 ja KHO 1965 A II 247.

[163] Ks. *Merikoski* 1964 s. 95. *Kuuskoski* katsoi heti tuoreeltaan koko uudistuksen vesittyvän, jos kyseinen mahdollisuus jäi toteutumatta lääninoikeuksissa. Ks. *Kuuskoski*, LM 1955 s. 538 ss.

[164] Ks. KHO 1968 B II 587 ja KHO 1969 A II 120.

3.3.5. Yhteenvetoa hallintoprosessuaalisesta oikeusturvasta 1950- ja 1960-luvuilla

Oikeusvaltioteorian varaan rakennettu hallintolainkäyttö lähti jo alun perin liikkeelle yksilön suojaamisen ideaalista. Tämän ei ollut kuitenkaan tarkoitus tapahtua korostamalla mainitun lainkäytön oikeusriidan piirteitä, vaan yksilönsuojaa annettiin enemmänkin välillisesti neutraalin laillisuuskontrollin muodossa. Ajatuksena oli siten oikeudenmukaisuuden sitominen lain toteutumiseen yhteiskunnassa. Hallintolainkäytön kehittämistoimilla pyrittiin parantamaan päätöksentekoviranomaisen (lainkäyttöelimen) ratkaisujen luotettavuutta, mutta muutoin yksilön oikeusturva toteutui lähinnä ylhäältä päin – enemmän auktoriteettiuskona kuin yksilön mahdollisuutena päästä itse vaikuttamaan asioihinsa.

Toisen maailmansodan jälkeinen uudenlainen yksilöpainotteisuuden aika saavutti suomalaisen hallintolainkäyttöjärjestelmän aluksi Merikosken välityksellä. Hän liitti ajattelun hallintovaltion ideologiaan, jolloin yksilön oikeusturvasta ei muodostunut omaa irrallista käsitettään, vaan se oli nähtävä suhteessa hallinnon tavoitteisiin. Kasvava ja vahvistuva hallinto edellytti yksilön oikeuksien aikaisempaa tiedostetumpaa huomioon ottamista mutta samalla myös hallinnon tehokkuus- ja joustavuustarpeiden tunnustamista. Oikeusturva-ajattelun ydin oli rajan vetämisessä yksilönsuojan ja hallinnon tavoitteiden välillä.

Merikosken ajattelu sai taustatukea kansainvälisestä – keskeisesti pohjoismaisesta – keskustelusta. Merkitystä saattoi olla myös yhden ainoan oikean ratkaisun opin riitauttamisella kansallisella tasolla. Vaikka Merikoski piti periaatteessa kiinni tästä opista, hänkään ei ollut kokonaan sivussa asiaa koskevasta keskustelusta ja sen mahdollisista vaikutuksista hallintolainkäyttöön. Oikeussäännösten soveltamisessa esiintyi muutenkin yhä enemmän harkinnanvaraisia tilanteita. Tämä kasvatti vastuuta siitä, että asiat tulivat selvitetyiksi laaja-alaisesti, oltiin kyseisen opin kannalla tai ei. Yksilön prosessuaalisen aseman aktivoiminen saattoi toisin sanoen johtua yleisemmästäkin tarpeesta vahvistaa luottamusta annettavan ratkaisun ja sen taustalla vaikuttavan aineiston oikeellisuuteen.

Esille noussut yksilöpainotteinen ajattelu kiinnitti katseet siihen, että joihinkin hallintolainkäyttöasioihin saattoi sisältyä osapuolten välinen korostettu riita-asetelma. Tuomioistuimelle kuuluva julkisen edun valvonta tuntui tässä tilanteessa joutuvan ristiriitaan lainkäytön puolueettomuustavoitteen kanssa. Kaikkea hallintolainkäyttöä ei siten voinut nähdä neutraalista lain-

mukaisen ratkaisun antamisen näkökulmasta. Hallintoprosessissa ryhdyttiinkin siksi kehittämään valtion- ja lääninasiamiesjärjestelmää, jolloin osa lainkäytöstä alkoi rakentua selkeän kaksiasianosaissuhteen varaan. Useimmiten hallintolainkäytössä ei ollut kuitenkaan kysymys tällaisesta asetelmasta, eli yksityisellä taholla ei katsottu olevan vastassaan toista asianosaista. Rakenteelliset uudistustarpeet olivat siten rajoitetummat kuin asiamiesjärjestelmää edellyttävissä asioissa. Merikoski määritteli hallintolainkäytön tehtävän tältä pohjalta lainmukaisen ratkaisun antamiseksi asianomaisessa yksittäistapauksessa. Se merkitsi pääpainon säilymistä hallinnon lainalaisuusvaatimuksen kontrolloimisessa – oikeusjärjestyksen ylläpitämisessä.

Kaksiasianosaissuhteiden ulkopuolella hallintoprosessiin kohdistetut vaatimukset alkoivat saada yhä enemmän sisältöä hallintomenettelyn kautta. Käytännössä myös hallinnollinen päätöksenteko oli oikeudenkäymiskaaren vaikutuspiirissä, joskin siihen oli tullut ajan myötä omia hallinnon tarpeista johtuvia vivahteitaan. Hallintoprosessi sai tätä kautta Merikosken tavoittelemaa joustavuutta, jolloin se alkoi etääntyä yleisen lainkäytön tarpeettomaksi katsotusta formalismista. Tämän katsottiin näet estävän paitsi hallintovaltion ideologian toteutumista, ainakin ajoittain myös yksilöä pääsemästä oikeuksiinsa. Yksilön intressien nähtiin olevan – siinä missä julkisen vallankin – oikeudenkäytön tehokkuudessa. Hallintolainkäytön ei ollut kuitenkaan tarkoitus olla pelkästään hallinnon valvontaa (hallintomenettelyn jatkoa), vaan yksilön korostettu oikeusturvatarve piti sen kiinni lainkäytölle ominaisissa muotovaatimuksissa. Vaikutteiden hakeminen yleisestä lainkäytöstä tapahtui kuitenkin aikaisempaa tietoisemmin hallinnon kokonaistavoitteista käsin.

Hallintoprosessi oli edelleen keskeisesti tuomioistuinjohtoista. Uutta oli sen sijaan tämän prosessilajin hahmottaminen aikaisempaa selvemmin asianosaisena olevan yksityisen tahon näkökulmasta. Tuomioistuimen tehtävänä oli yksilön oikeusturvatarpeen huomioon ottaminen. Tämä nähtiin paitsi yksilön laajennettuna mahdollisuutena osallistua prosessiin, myös merkityksen antamisena hänen omille kannanotoilleen. Asianosaisen kuuleminen alkoi siten sisältyä asian relevanttien selvityskeinojen piiriin.

Oikeusturvan hahmottuminen uudella tavalla oli peräisin tieteisopista. Se siirtyi oikeuskäytäntöön ja lainsäädäntöön vasta vähitellen ja tuolloinkin jossakin määrin vaihtelevin painotuksin. Tuomioistuimissa tyydyttiin enemmänkin vain tukemaan oikeustieteessä esitettyjä näkemyksiä, ja lainsäädännössä pyrittiin lähinnä korjaamaan pahimpia menettelyä koskevia puutteita. Sodanjälkeinen prosessuaalinen oikeusturvakeskustelu sisäistettiin siten tässä vaiheessa parhaiten vasta tieteisopissa – ja sielläkin ennen kaikkea Merikosken

tuotannossa. Tämä sai kuitenkin siinä määrin laajempaa jalansijaa, että Merikoski saattoi todeta vuoden 1967 lakimiespäivillä suomalaisen hallintolainkäyttöjärjestelmän olevan »varsin korkeata tasoa». Hän tarkoitti myös kansainvälistä vertailua.[165]

4. Hallintoprosessuaalisen oikeusturva-ajattelun täsmentymisestä 1970- ja 1980-luvuilla

4.1. Oikeusturva-ajattelussa 1970-luvun alkupuolella tapahtuneista muutoksista

4.1.1. KHO:n roolin aktivoitumisesta

Yhteiskunnallisten olojen muutosvauhti kiihtyi yhä 1970-luvulle tultaessa. Tämä näyttäytyi voimakkaana rakennemuutoksena ja siihen liittyvänä hyvinvointivaltion tehtävien kehittämisenä. Lainsäädännön ala laajeni, ja valtionhallinto kasvoi. Hallinto alettiin kokea passiivisen lainsäädännön soveltamisen sijasta yhteiskunnallisen kehittämisen keinona. Avainasemassa olivat suunnitelmallisuus ja tehokkuus. Yksilön joutuminen yhä useammin tekemisiin hallintokoneiston kanssa lisäsi näiden keskinäisen suhteen uudelleenarvioinnin tarvetta. Valtionhallinnon kehittämistoimissa painotettiin tehokkuuden lisäksi muun muassa kansanvaltaisuutta ja oikeusturvaa.[166] Käynnissä oleva kehitys tiivistettiin hallinto-oikeustieteessä puhumalla kansanvaltaisen oikeusvaltion vaatimuksesta.[167]

Myös hallintolainkäytön omassa piirissä pyrittiin vastaamaan uudentyyppisiin muutospaineisiin. Tämä johti kansalaisen oikeusturva hallinnossa -ideaalin esillenousuun ja kytkemiseen hallintolainkäytön peruskysymyksiin. Ideaali vaikutti erityisesti KHO:ssa, jossa sille myös haettiin reaalisisältöä.

---

[165] Ks. *Merikoski* 1967 s. 60–61.

[166] Ks. KM 1978:22 s. 128–131.

[167] Ks. *Holopainen*, LM 1978 s. 495 ja *Nuorvala*, LM 1980 s. 532.

Tämä teema voidaan nostaa esiin erityisesti KHO:n presidenttinä vuosina 1965–1982 toimineen Aarne Nuorvalan tuotannosta. Nuorvala viitoitti KHO:n toimintaa ja sen kehittämistä paljolti edellä mainitun käsitteen avulla. Se, ettei kyseinen oikeusturvapainotus jäänyt vain arvovaltaisen henkilön kannanotoiksi, johtui osaltaan KHO:n samanaikaisesta aktivoitumisesta hallintolainkäytön linjauksissa.

Lainsäädännön muututtua yhteiskunnallisen kehityksen yhteydessä aikaisempaa väljemmäksi KHO:ssa ryhdyttiin ottamaan suurempaa vastuuta alemmanasteisen (hallinto)lainkäytön yhdenmukaisuudesta. Tähän liittyi se, että korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun asetuksen (702/77) 28 §:ssä KHO velvoitettiin tiedottamaan aktiivisesti ratkaisuistaan. Niiden informaatioarvon kasvaminen lisäsi KHO:n vaikutusmahdollisuuksia hallintolainkäytössä, mihin oikeustiedekin antoi taustatukea.[168] Kansalaisen oikeusturva hallinnossa -ideaali löysi siten keskeisen vaikutustiensä KHO:n toiminnassa. Tämä merkitsi oikeusturva-ajattelun kehittämisen vähittäistä siirtymistä oikeustieteen piiristä hallintolainkäyttökoneiston – erityisesti KHO:n – tehtäväalaan.

Kansalaisen oikeusturva hallinnossa -ideaali sai paljolti sisältöä Merikosken tuotannosta. Sillä oli siten historialliset yhteydet kotimaisen oikeusturva-ajattelun pitkään perinteeseen, ja se vahvisti osaltaan hallintoprosessuaalisen oikeusturvan hahmottumassa olevaa päälinjaa. Tämä huomioon ottaen 1970-luvun kehitykselle on luonteenomaista Merikosken oikeusturvanäkemyksen voimistuminen täydennettynä KHO:n piirissä esille tuoduilla lisäpainotuksilla. Viimeksi mainitut täsmensivät oikeustilaa tavalla, joka löi itsensä lävitse myös hallintolainkäyttömenettelyn myöhemmissä kehittämistoimissa.[169]

[168] Ks. *Vilkkonen* s. 232–236. KHO:n asema vahvistui myös siitä, kun HValL:iin sisällytettiin vuonna 1968 (lainmuutos 389/68) valituslupajärjestelmää koskevaa sääntelyä. Vaikka KHO:n asema prejudikaatti-instanssina ei ollut yleinen, tilanne oli omiaan täsmentämään sen roolia lainkäyttöasioiden ratkaisijana.

[169] Kansalaisen oikeusturva -ideaalia tarkastellaan jäljempänä osaksi *Nuorvalan* kirjoitusten, osaksi KHO:n oikeuskäytännön pohjalta. Myös muualla hallinto-oikeustieteessä alkoi vähitellen esiintyä samansuuntaista näkemystä. Tätä kautta kansalaisen oikeusturva -ideaali muodostaa samalla myös laajemman yleisnimikkeen 1970- ja 1980-luvun oikeusturvatarkasteluille.

4.1.2. Ihmisoikeusajattelun sisällyttämisestä kansalliseen keskusteluun

Kansalaisen oikeusturva-ajattelun juuret ovat vuosina 1970–1974 toimineessa valtiosääntökomiteassa, jonka puheenjohtajana toimi Aarne Nuorvala. Komitean tehtävänä oli muun muassa kansanvallan kehittäminen ja kansalaisten oikeusturvan lisääminen.[170] Komitean toimeksiannon taustalla oli osaltaan Yhdistyneiden Kansakuntien antama ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus. Siinä yksilön oikeuksille annettiin aikaisempaa itsenäisempää, myös julkiselle vallalle positiivisia toimintavelvoitteita asettavaa sisältöä. Tämä vaikutti paljolti siihen, ettei yksilöä haluttu nähdä enää alamaisena (oikeus- tai hallintoalamaisena), vaan kaiken vallankäytön korostettiin olevan peräisin kansasta.[171] Komitea pyrki siten tarkastelemaan tuomiovallan käyttöä kansalaisen näkökulmasta, ei ylhäältä päin niin kuin aikaisemmin katsottiin tehdyn.

> Valtiosääntökomiteassa mielipiteet polarisoituivat jyrkästi useissa keskeisissä kysymyksissä kuten parlamentarismin toteutumisessa ja perusoikeuksissa. Nyttemmin on voitu todeta, että mietinnöstä on toteutunut yllättävänkin paljon.[172] Oikeudenmukainen oikeudenkäynti oli esillä siinä määrin yleisellä tasolla, ettei se jakanut toisin kuin eräät muut tuomioistuinlaitosasiat mielipiteitä komiteassa.[173] Spesifisti hallintolainkäyttöä koskevia kannanmäärityksiä mietinnössä ei ole.
>
> Valtiosääntökomitean työn aikana käytiin Suomessa suurta oikeuslaitoskeskustelua, jossa olivat esillä muun muassa luottamus oikeuslaitokseen, tuomareiden riippumattomuus ja riippuvuus sekä kysymys tuomioistuinten ratkaisutoiminnan luonteesta.[174] Se ei erityisesti ulottunut hallintolainkäyttöön, vaan painopiste oli yleisen lainkäytön puolella. Oikeuslaitoskeskustelu toi laajan julkisen huomion kohteeksi tuomioistuinten toiminnan yleisesti, eikä siitä näin jäänyt hallintolainkäyttökään kokonaan sivuun. Varsinaisissa hallintoprosessuaalisissa kysymyksissä oikeuslaitoskeskustelun vaikutukset jäivät kuitenkin niukoiksi. Tämä on havaittavissa erityisesti nykyisen hallintolainkäyttölain pitkän ja perusteellisen valmistelun kuluessa kertyneestä aineistosta. Siksi

---

[170] Ks. KM 1974:27 s. 3.

[171] Ks. KM 1974:27 s. 10.

[172] Ks. *Jyränki*, LM 1999 s. 856 ss.

[173] Ks. KM 1974:27 s. 103–105.

[174] Ks. esimerkiksi *Holopainen* 1978 s. 83 alaviite 1, johon on koottu osa oikeuslaitoskeskustelun aineistosta.

esillä olevassa tutkimuksessa oikeuslaitoskeskustelu jää vain yksittäisten mainintojen varaan. Verrattain vilkas keskustelu KHO:n toimivallasta, joka ajoittui oikeuslaitoskeskustelun jälkeen, ei sekään koskenut hallintoprosessin sisäisiä kysymyksiä.[175]

Valtiosääntökomitea nosti esiin vaatimuksen kansalaisten perusoikeuksien parantamisesta oikeudenkäynnissä. Ajattelun konkreettiset lähtökohdat olivat ihmisoikeuksien yleismaailmallista julistusta täsmentävässä Yhdistyneiden Kansakuntien kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa (KP-sopimus), jonka ratifioiminen oli tuohon aikaan ajankohtaista. Kysymys ei ollut enää pelkästään mielivaltaisten oikeudenkäyntien estämisestä vaan kansallista perusoikeusdoktriinia muuttavasta positiivista tavoitteenasettelua sisältävästä painotuksesta. Yksilön prosessuaalinen asema haluttiin siten saada jonkinlaisen perusturvan piiriin.

Komitea mainitsi oikeudenkäyntiin liittyvinä oikeuksina oikeuden julkiseen oikeudenkäyntiin, oikeuden puolustautua ja saada asiantuntevaa oikeusapua, oikeuden saada perusteltu päätös sekä yleisen muutoksenhakuoikeuden. Oikeus puolustautua ja saada asiantuntevaa oikeusapua koskivat tämän tutkimuksen piiriin kuuluvia prosessuaalisia oikeuksia. Komitean tarkastelutapa viittaa siihen, että vaatimusten katsottiin koskevan lähinnä yleistä lainkäyttöä. Tästä ei ole silti pääteltävissä, että komitea olisi jättänyt hallintolainkäytön kokonaan esityksen ulkopuolelle. Kyseessä oli vain esimerkkiluettelo, joten vaatimusten tarkemman kehittämisen oli tarkoitus jäädä myöhempien toimien varaan.[176]

Valtiosäännön kokonaisuudistus kariutui 1970-luvulla ja eteni sittemmin osittaisuudistuksina. Se jätti kuitenkin jälkeensä tarpeen vahvistaa yksilön asemaa myös hallintoprosessuaalisessa valtio-kansalainen -relaatiossa. Vaikka ihmisoikeudet antoivat ainakin osittaisen kimmokkeen yksilön prosessuaalisten vähimmäisoikeuksien esille nostamiselle, niiden vaikutus jäi muutoin vielä vähäiseksi. Kansalliseen ajatteluun ei ollut tarkoitus kuljettaa oikeudenmukaisen oikeudenkäyntimenettelyn (KP-sopimuksen 14 artikla) ideaalia vaan yksittäisiä ennestään tunnettuja, lähinnä yleistä lainkäyttömenettelyä koskevia vaatimuksia.

---

[175] Ks. kokoavasti keskustelusta, jossa oli etualalla kysymys laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan välisestä rajanvedosta KHO:ssa, *Andersson*, JFT 1984 s. 287–305.

[176] Ks. KM 1974:27 s. 98–103.

KHO:n asennoitumista valtiosääntökomitean välimietintöön kuvastaa se, että suurimman osan esimerkkiluettelon vaatimuksista katsottiin täyttyvän silloisessa tai uudistettavana olevassa lainsäädännössä taikka viimeistään KHO:n nimeämien uudistustarpeiden tultua toteutetuiksi.[177] Tämä näkökulma oli selkeän kansallinen. Se tarkoitti yksilön oikeudenkäyntiin liittyvien perusoikeuksien hahmottamista pelkästään perinteisen kotimaisen oikeusturvapainotuksen avulla.

Kansainvälinen ihmisoikeusajattelu alkoi toisaalta saada vähitellen konkreettista jalansijaa myös oikeustieteessä. Ennen kaikkea Merikoski oli jo 1960-luvun lopulla korostanut YK:n ihmisoikeusyleissopimusten asettavan vaatimuksia kansallisen lainkäyttömenettelyn kehittämiselle. Merikoski kuului valtiosääntökomitean kantaviin voimiin. Hän nosti samoin esiin Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja katsoi sen edellyttävän myös Suomessa eurooppalaisen tason seuraamista sopimuksen piiriin kuuluvissa asioissa.[178] Tästä painotuksesta huolimatta ihmisoikeusnäkökulmalla pyrittiin lähinnä yleisessä kehityksen valtavirrassa pysymiseen eikä niinkään perinteisten kansallisten järjestelyjen ja ajatustottumusten muuttamiseen. Ihmisoikeuksien koettiin siten antavan enemmän ajattelun suuntaviivoja kuin asettavan konkreettisia vaatimuksia.

Esitetty lähtökohta ei muuttunut silloinkaan, kun KP-sopimus saatettiin Suomessa valtion sisäisesti voimaan vuonna 1976. Ihmisoikeusyleissopimuksen ei nähty siis muuttavan, puhumattakaan mullistavan, kansallista hallintolainkäyttöä. Tämä johtui muun muassa KP-sopimuksen 14 (1) artiklan väljyydestä ja siitä, että hallintoprosessi oli jäänyt sivuun sopimuksen valvontakoneiston (YK:n ihmisoikeuskomitean) toiminnassa.[179]

Vaikka valtiosääntökomitean ja Merikosken painotuksilla oli merkitystä vasta päänavauksena, ne osoittavat, että ihmisoikeusajattelu siirtyi kansalliselle tasolle aikaisemmin kuin nykyään saatetaan arvioida. Ajattelun muuttuminen oli tapahtunut jo 1950-luvulla, jolloin ihmisoikeudet olivat alkaneet sulautua osaksi pohjoismaista (laajempaa) keskustelua. 1970-luvulle tultaessa ihmisoikeusvaikutusta ryhdyttiin omaksumaan jo suoraviivaisemmin. Poh-

---

[177] Ks. KM 1975:88 s. 214 ja KHO 1/1972 s. 89–92. Prosessuaaliset uudistusesitykset koskivat lähinnä menettelyn suullisuutta ja välittömyyttä.

[178] Ks. *Merikoski*, LM 1969 s. 797–798 ja *Merikoski* 1974 s. 49.

[179] Ks. *de Zayas* et al. s. 390–391 ja 427–428, *Mäenpää*, LM 1989 s. 283 sekä *Mäenpää* 1991 s. 307 alaviite 6.

joismaisia välikäsiä ei enää tarvittu. Se, että hallintoprosessi tuli mukaan ihmisoikeuksien sävyttämään kansalaiskeskeiseen oikeusturvakeskusteluun, johtuu pitkälti henkilösidonnaisuuksista – Merikosken ja Nuorvalan vaikutuksesta. Hallintolainkäyttömenettelyyn alkoi kulkeutua uudentyyppistä yksilöpainotteista ajattelua. Minimissään kysymys oli tarpeesta vahvistaa kansallisessa hallinto-oikeustieteessä jo aikaisemmin käynnistynyttä samansuuntaista kehitystä.

4.2. Alkoivatko olosuhteiden muutokset näkyä HM 13 §:n tulkinnassa?

Ihmisoikeuksien siirtymisen yhä selvemmin kansalliseen oikeusturvakeskusteluun olisi saattanut olettaa näkyvän perusoikeussäänte lyn tulkinnassa. HM 13 §:n mukaan Suomen kansalaista ei saanut tuomita muussa oikeudessa kuin siinä, jonka alainen hän lain mukaan on. Vaikka lainkohdan tavoitteena oli ollut alun perinkin mielivallan torjuminen oikeudenkäytössä, säännöksestä oli johdettu HM 5 §:n avulla myös yksilöiden yhdenvertaisen kohtelun ulottuvuus. Tämä perustui Erichin ajatteluun. Sittemmin Hakkila omaksui doktriinissa saman tulkinnan, joka siirtyi sellaisenaan 1970-luvulle ja sai vahvistuksen muun muassa Riepulan perustuslakien sisältöä koskevassa tutkimuksessa.[180]

Yksittäisiä tulkintakannanottoja lukuun ottamatta HM 13 § oli jäänyt vuosien saatossa suhteellisen vähäiselle huomiolle. Itse asiassa se nousi selkeästi esiin vasta Kastarin vuonna 1972 julkaistussa kirjassa Kansalaisvapauksien perustuslainturva. Teoksessa hahmotettiin paitsi HM 13 §:n tulkintaa myös sen asemaa perusoikeussäänte lyn kokonaisuudessa. Kastarin käsitys kyseisestä lainkohdasta poikkesi jonkin verran Erichistä. Kastari totesi, että siinä säädetty laillisen tuomioistuimen turva voitiin ulottaa koskemaan tuomioistuinlaitoksen perustuslainmukaista organisaatiota, jopa sen asemaa yleensäkin.[181] Kastarin tulkinnan mukaan lainkäytön perusoikeussuojassa näytti olevan kysymys myös tuomioistuinlaitoksen riippumattomuustakeiden turvaamisesta. Samanlainen painotus oli näkynyt hallintolainkäytön kehittämistoi-

[180] Ks. *Erich* I s. 229 ja II s. 433, *Hakkila* s. 256 sekä *Riepula* s. 239.
[181] Ks. *Kastari* s. 258.

missa, joissa oli ennen kaikkea pyritty vahvistamaan lainkäyttöorganisaation tuomioistuinmaisia piirteitä.

Kastarin luonnehdinta ei merkinnyt hänen konseptiossaan HM 13 §:n prosessuaalisen merkityksen kieltämistä. Menettelykysymykset jäivät hänellä vain sivurooliin, kun säännöksen antamalla suojalla oli ajankohtaisempia kohdealueita. Sellaisia tulikin esiin 1970-luvulla käydyssä oikeuslaitoskeskustelussa. Vaatimuksia tuomioistuinlaitoksen nimitysjärjestelmän uudistamisesta saatettiin torjua HM 13 §:n avulla, kuten Kastari kirjassaan pitkälti tekikin. Sitä paitsi hän arvioi prosessuaalisten seikkojen tulleen asianmukaisesti järjestetyiksi tavallisen lain (oikeudenkäymiskaaren) tasolla, joten perusoikeussääntelyä tarkasteltaessa niitä ei ollut tarpeen erikseen korostaa. Samalla Kastari katsoi HM 13 §:n kuitenkin turvaavan – tosin enemmänkin välillisesti – asianmukaista ja puolueetonta tuomioistuinkäsittelyä.

> Kastari otti kantaa oikeudenkäyntimenettelyyn todetessaan, ettei nyttemmin (valtiorikosoikeudenkäyntien jälkeen) ollut saatettu voimaan varsinaista oikeudenkäyntimenettelyä koskevia säännöksiä, joiden käsittelemistä VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä olisi ollut syytä asettaa kysymyksenalaiseksi menettelyllisen oikeusturvan puutteellisuuden vuoksi. Kastari totesi edelleen: »Toinen asia on, että tuomioistuinten toiminta ei – varsinkaan poliittisissa jutuissa – ole käytännössä varmaankaan aina ollut moitteettoman objektiivista.[182] Oikeudenkäyntilaitostamme on varmaan muutoinkin sen vanhanaikaisuuden lisäksi rasittamassa pahojakin puutteita. Perinteellisen oikeuskäsityksen mukaisesti niitä ei kuitenkaan ole käsitelty perustuslakiongelmina – saatikka että tuomioistuinten menettelytapoja konkreettisten juttujen ratkaisemisessa olisi pyritty erittelemään perustuslain kannalta. Vain muutamissa tapauksissa on tuomioistuimia tai oikeudenkäyntiä koskeva lakiehdotus jouduttu käsittelemään VJ 67 §:n mukaisesti siitä syystä, että sen on katsottu olevan ristiriidassa joko HM 13 §:n tai HM 60 §:n kanssa.»[183]

[182] Ks. *Kastari* s. 256, erityisesti alaviite 5. Siinä tuotiin esille *Bruno A. Salmialan* kritiikkiä rikosprosessia kohtaan: syytettyä ei ollut aina kuultu ylimmässä oikeusasteessa silloinkaan, kun tuomiota oli syyttäjän valituksen johdosta muutettu hänen vahingokseen. *Kastari* kiinnitti huomiota siihen, että vaikka Salmiala ei ollut tarkastellut näitä kysymyksiä perustuslakiongelmana, hän oli vedonnut tuossa yhteydessä myös YK:n ihmisoikeusjulistuksen artikloihin.

[183] Ks. *Kastari* s. 256–257.

HM 13 §:ään perustuva tulkinta oli näin ollen 1970-luvulle tultaessa yhä kiinni historiallisessa taustassaan.[184] Tilanne säilyi esitetyn tyyppisenä HM 13 §:n kumoamiseen saakka, eikä sitä muuttanut ratkaisevasti edes Suomen sisäinen ihmisoikeuskehitys.[185]

Osansa tilanteessa saattaa olla Kastarin perusteoksella Kansalaisvapauksien perustuslainturva. Se antoi HM 13 §:stä tärkeää auktoritatiivista tietoa mutta jätti ihmisoikeusnäkökulman sivummalle, niin kuin hän itsekin totesi.[186] Tämän vuoksi ihmisoikeuksille tunnusomainen prosessuaalisten seikkojen korostaminen ei päässyt vaikuttamaan hänen tulkintoihinsa HM 13 §:stä. Kastari ei näin pyrkinyt tuomaan siitä esiin nimenomaisen prosessuaalisen perusoikeuden merkityssisältöä, vaan hän pysytteli tältä osin perinteisissä painotuksissa. Vaikka perusoikeussääntely ei siten antanut laajempia impulsseja hallintoprosessin kehittämistoimille, ihmisoikeusulottuvuus oli löytämässä käytännössä vaikutustietään muuta kautta.

4.3. Kansalaisen oikeusturva hallinnossa -ideaalin yhteydet prosessuaalisen oikeusturvan kehittämiseen

Nuorvala totesi vuonna 1978 Lakimies-lehdessä hallintolainkäytön kehittämistyön perustuvan seuraavien lähtökohtien varaan. Valtiovallan käyttö tapahtui oikeusjärjestyksen mukaisesti. Yksilöllä oli valtioltakin suojattu oikeuspiiri, jonka perustuslaissa vahvistetut yksilön perusoikeudet turvasivat. Virkakoneiston toiminta oli muodollisesti ja asiallisesti lakiin sidottua. Kansalaisilla oli riittävää ja todellista oikeussuojaa sekä suhteessa toisiinsa että

[184] Ks. *Kultalahti – Pohjolainen* s. 137, jotka katsoivat perinteiseen tapaan säännöksen sisältönä olevan lainmukaisen tuomioistuimen vaatiminen. Ks. *Hidén – Saraviita* s. 251, jossa HM 13 §:ää tulkittiin edelleen vuonna 1994 eli vähän ennen säännöksen kumoamista vastaavalla tavalla. Todettakoon, ettei HM 13 § ollut saanut sisältöä KHO:n käytännössä. Tukeutuminen säännökseen ja siihen viittaaminen olisi sinänsä ollut mahdollista, koska KHO:n päätösten perusteluissa oli ryhdytty vähitellen nojautumaan myös perusoikeussäännöksiin.

[185] Tosin joissakin yksittäisissä kirjoituksissa kuten *Saraviidan* kirjoituksessa Kastarin juhlajulkaisussa vuonna 1977 saatettiin viitata KP-sopimuksen 14 artiklan hallitusmuotoa täydentävään merkitykseen. Ks. *Saraviita* 1978 s. 230–231. Koska artikla näyttäytyi kuitenkin vielä suhteellisen väljäsisältöisenä, siitä ei pyritty nostamaan käytännössä esille tarkempia kansallisen tason vaatimuksia.

[186] Ks. *Kastari* s. VIII–IX.

julkiseen valtaan nähden heidän oikeuksiinsa puuttumisen varalta.[187] Nuorvalan edustaman kansalaisen oikeusturva hallinnossa -ideaalin lähtökohdat olivat siten perinteisessä (muodollisessa) oikeusvaltioteoriassa.

Oikeusturvapainotus rakentui varsin suoraan hallintolainkäytön peruslähtökohtien varaan. Tämä tapahtui tietoisena oikeustieteen piirissä voimistuneesta yhden ainoan oikean ratkaisun opin kritiikistä, mihin liittyi ajatus tuomioistuintoiminnan lainsäätäjän työtä jatkavasta, osin yhteiskunnallista (ideologis-poliittista) vallankäyttöä sisältävästä luonteesta.[188] Lakisidonnaisuudella nähtiin olevan kuitenkin uutta sisältöä. Sillä haluttiin korostaa tuomiovallan alisteisuutta lainsäädäntövallalle valtiovallan kolmijako-opin hierarkiassa. Toisin sanoen oikeudenkäynnin painottuminen lainmukaisten ratkaisujen antamiseen palautti vallankäytön viime kädessä kansanedustuslaitokseen.

Samanaikaisena pyrkimyksenä oli yhdenvertaisuusvaatimuksen ja mielivallankäytön kiellon esille nostaminen lainkäyttötoiminnan taustalta.[189] Tuomiovallan käyttö nähtiin siten aikaisempaa eritellymmästä näkökulmasta. Tällä haluttiin ilmeisesti osoittaa, ettei lakisidonnaisuus ollut eikä se voinutkaan olla lainsäädännön mekaanista ja hengetöntä noudattamista, vaan siinä oli nyttemmin kysymys laajemmasta oikeusjärjestyksen ylläpitämistehtävästä.

Hallintolainkäytön oikeusturvanäkemyksestä seurasi tarve hallinnon ulkoisen kontrollin kehittämiseen organisatorisesti – lääninoikeusjärjestelmän vahvistamiseen – sekä oikeusturva-ajattelun painopisteen siirtämiseen mahdollisimman varhaiseen vaiheeseen, varsinaisen hallintopäätöksen tekemiseen.[190] Tavoitteena oli myös hallintolainkäytön »oman oikeudenkäymiskaa-

---

[187] Ks. *Nuorvala*, LM 1978 s. 223–224. Ks. vastaavasta korostuksesta *Holopainen*, LM 1978 s. 495, *Holopainen* 1982 s. 80 ja *Vilkkonen* 1982 s. 308.

[188] Ks. yhden ainoan oikean ratkaisun opin kritiikistä yhteenvedonomaisesti *Oker-Blom*, JFT 1978 s. 261 ss.

[189] Ks. *Nuorvala* 1975 s. 320–321, *Nuorvala* 1978b s. 177, *Nuorvala*, LM 1980 s. 533–534 ja *Nuorvala*, LM 1984 s. 7–8. Samansuuntaisesti *Holopainen* 1978 s. 89 ss., *Holopainen*, LM 1981 s. 6 ss. sekä Holopainen 1982 s. 83–84. Tuomioistuimilla katsottiin olevan kaikesta huolimatta mahdollisuudet lainsäätäjän tahdon löytämiseen – oikean ratkaisun tekemiseen. Koska tässä arvioitiin olevan kuitenkin omat vaikeutensa, hallintolainkäyttöelinten oli otettava aikaisempaa suurempi vastuu lainsäädännön yhdenmukaisesta ja ennustettavasta soveltamisesta (tulkinnasta). Mainitut oikeustieteen painotukset vahvistivat osaltaan *Merikosken* oppien pohjalta rakennettua hallintolainkäytön oikeusturva-ajattelun kehityslinjaa.

[190] Ks. *Nuorvala* 1975 s. 326–327, *Nuorvala*, LM 1978 s. 365–369 ja *Nuorvala*, LM 1980 s. 539.

ren» aikaansaaminen. Se vahvisti osaltaan Merikosken ajatusta hallintoprosessin irrottamisesta entistä selvemmin yleisestä lainkäytöstä.[191] Omalla oikeudenkäymiskaarella tarkoitettiin hallintoprosessin aikaisempaa laajempaa ja yksityiskohtaisempaa sääntelyä.

Se, että hallintoprosessia pyrittiin muovaamaan hallintolainkäytön omista tarpeista käsin, oli omiaan heikentämään yleisestä lainkäyttömenettelystä tulevia vaikutuksia. Tämä orientoituminen on liitettävissä prosessioikeuden asemasta tuolloin käytyyn keskusteluun. Yleiseen prosessioikeuteen oli alettu kohdistaa arvostelua, jonka mukaan se oli liiaksi sidoksissa muotoseikkoihin ja käsitelainopillisiin konstruktioihin. Katsottiin, että yksilön todellinen (aineellinen) oikeusturva oli vaarassa jäädä sivurooliin. Siksi prosessioikeuden yhteyksiä aineelliseen oikeuteen esitettiin lisättäväksi.[192] Kansalaisen oikeusturva hallinnossa -ideaalissa oli näin ollen viitteitä prosessioikeuteen kriittisesti suhtautuvasta näkemyksestä ja siihen liittyvästä pyrkimyksestä sulauttaa muodollinen ja aineellinen oikeus aikaisempaa paremmin keskenään. Tätä lähtökohtaa voidaan kuvata sanoilla menettelyn yksinkertaisuus ja joustavuus.[193]

Menettelyn yksinkertaisuuden ja joustavuuden vaatimukset kohdistettiin lähtökohtaisesti valituksen vireilletulovaiheeseen valitusviranomaisessa. Siksi joudutaan kysymään, millainen vaikutus vaatimuksilla oli määrä olla varsinaisessa (hallinto)lainkäyttömenettelyssä. Tarkoitettiinko niillä prosessuaalisten seikkojen sivuuttamista ja oikeudenkäynnin kulkua vapaamuotoisesti vai oliko niillä jokin muu sisältö? Ilmeisesti tähdättiin lähinnä siihen, etteivät muotoseikat estäneet yksilöä pääsemästä oikeuksiinsa. Muotovaatimuk-

---

[191] Ks. *Nuorvala* 1975 s. 319–320 ja *Nuorvala*, LM 1978 s. 557. KHO oli tässä tarkoituksessa ryhtynyt tulkitsemaan laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen vaatimusta oikeudenkäymiskaaresta erottautuvalla tavalla. Tulkintalinja vahvistui 1970-luvun loppupuolella ja tuli seuraavalla vuosikymmenellä jo pääsäännöksi. Esimerkiksi ratkaisuissa KHO 1978 A II 10, 1981 A II 100, 1984 A II 11 ja 1985 A I 2 näkyy oikeudenkäymiskaaren analoginen soveltaminen. Tämä oli osoitus paitsi Merikosken ajatusten läpimurrosta käytännön tasolla mutta myös KHO:n itsenäisen tulkintaotteen kasvamisesta prosessuaalisissa kysymyksissä. Niin ikään hallinto-oikeudessa esiintyi tarvetta hallintoprosessioikeuden itsenäiseen teoreettiseen kehittämiseen. *Vilkkonen* toi tässä tarkoituksessa esiin heikon kaksiasianosaissuhteen käsitteen. Ks. *Vilkkonen* 1976 s. 35–38.

[192] Ks. asiaa koskevasta keskustelusta *Ellilä*, LM 1970 s. 498 ss., *Takki*, LM 1970 s. 941 ss., *Jouko Halila*, LM 1971 s. 153 ss. ja *Hormia*, LM 1971 s. 157 ss.

[193] Ks. *Nuorvala* 1968 s. 13 ja 24, *Nuorvala* 1978a s. 45 sekä *Nuorvala* 1982 s. 79–80. Ks. samanlaisesta painotuksesta *Vilkkonen* 1976 s. 28 ja 39. Samansuuntaisesti *Holopainen*, LM 1978 s. 509 ja *Holopainen* 1981 s. 7.

sista pyrittiin siis pitämään kiinni, mutta vain edellä mainittuun rajaan saakka. Kansalaisen oikeusturva -ideaalin painotus oli sikäli vastakkainen ihmisoikeusajattelulle, että siinä prosessuaalisten muotoseikkojen katsottiin enemmän haittaavan kuin edistävän kansalaisten oikeusturvan toteutumista.

Valtiosääntökomitea oli ottanut tarkastellakseen eräitä oikeudenkäyntiin liittyviä oikeuksia, mikä oli saattanut yksilön prosessuaaliset vähimmäisoikeudet jossakin määrin uuteen valoon. Myös kansalaisen oikeusturva hallinnossa -ideaalin olisi saattanut ajatella heijastuvan menettelykysymyksiin. Jos näin olisi tapahtunut, olisi jatkettu valtiosääntökomitealta kesken jäänyttä työtä. Käytännössä oikeusturva-ajatteluun ei juuri sisältynyt kuvailtuja piirteitä, vaan muotoseikkojen merkitystä kaventava lähtökohta näkyi oikeudenkäyntimenettelyä koskevien kannanottojen vähäisyytenä. Yksilön (kansalaisen) oikeuksien toteutumisessa luotettiin samalla tavalla kuin aikaisemmin vahvaan tuomioistuinjohtoisuuteen.[194]

Kansalaiskeskeinen oikeusturvapainotus edellytti, että tuomioistuimen oli kuitenkin toimittava entistä tietoisempana yksilön tarpeista prosessissa. Tämä siirsi yksilön (asianosaisen) väistämättä prosessin keskiöön ja johti luonnostaan kuulemisperiaatteen merkityksen korostamiseen.[195] Samoin välittömyys- ja suullisuusperiaatteille ryhdyttiin antamaan hallintoprosessiin ulottuvaa sisältöä.[196]

Esitettyjen yksittäisten kannanmääritysten ulkopuolella oikeusturva-ideaali heijastui prosessiin lähinnä yleisenä yksilöiden oikeudenmukaisen kohtelun vaatimuksena. Kysymys oli lainkäyttötoiminnan taustalla vaikuttavasta kansalaiskeskeisestä perusasenteesta. Tämä oli omiaan poistamaan

---

[194] Ks. *Nuorvala* 1978b s. 177. Mainittu lähtökohta asetettiin hallintoprosessin nimenomaiseksi perustaksi KHO:n 70-vuotisjuhlamuistiossa, jossa todettiin, ettei asiaa pitäisi ratkaista puutteellisen selvityksen pohjalta ja että käytettävissä olevin keinoin olisi huolehdittava riittävästä tosiasiaselvityksestä ratkaisun perustana. Tällä haluttiin viitata nimenomaan tuomioistuimen selvitysvastuuseen. Ks. KHO 4/1988 s. 2. Oikeustieteessä esiintyi myös kaksiasianosaissuhdetta puoltavia kannanottoja. Keskustelu jatkui näin tästäkin kysymyksestä. Ks. *Kurvinen*, LM 1975 s. 618 ss. Vastaavantyyppinen näkemys on myös *Modeenilla*. Hän esitti Nuorvalan juhlajulkaisussa, että hallintolainkäyttöä kehitettäisiin laajemminkin kannepohjaisen mallin suuntaan. Samalla hän piti kuitenkin tärkeänä hallintoprosessille ominaisen joustavuuden säilyttämistä. Ks. *Modeen* 1982 s. 141 ss.

[195] Ks. *Nuorvala* 1978b s. 177, samoin *Vilkkonen* 1976 s. 27–28 ja *Vilkkonen*, JFT 1980 s. 168 ss.

[196] Ks. *Nuorvala*, LM 1971 s. 197–198, *Nuorvala* 1975 s. 329, *Nuorvala* 1978a s. 83 ja *Kurvinen*, LM 1972 s. 296 ss.

yksilön asemasta oikeusalamaisen luonnetta, joka oli säilynyt osin vielä Merikosken ajattelussa, ja tasoittamaan tietä yksilön prosessuaalisen aseman vahvistumiselle.

Kansalaiskeskeinen lähestymistapa edellytti tuomioistuimelta väistämättä itsenäistä vastuuta yksilön oikeudenmukaisen kohtelun toteutumisesta oikeudenkäynnissä. Vaikka ajattelussa ei ollut kysymys oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä vastaavan prosessiperiaatteen esille nostamisesta, siinä on havaittavissa taustaltaan ihmisoikeuksiin rinnastettavaa tavoitteenasettelua.[197] Pyrkimyksenä oli siten heikommassa asemassa olevan tahon (yksityisen asianosaisen) favor defensionis -tyyppinen suojaaminen.[198] Tämä heijastui väistämättä tutkintamenetelmän sisältöön mutta myös kuulemisperiaatteen velvoittavuuteen ja laajuuteen.

4.4. Oikeusturva-ajattelu hallintoprosessilainsäädännön kehittämisessä

4.4.1. Kehittämistoimien taustaa

1970-luvulla käyty yhteiskunnallinen keskustelu vahvisti valtiovallan kolmijakoa sikäli, että hallintolainkäytössä haluttiin korostaa aikaisempaa selvemmin lainkäyttöratkaisujen alisteisuutta lainsäädäntövallalle. Vaikka KHO samanaikaisesti aktivoitui alemmanasteisen hallintolainkäytön ohjaamisessa, se suuntasi voimavarojaan myös hallintoprosessin kehittämiseen lainsäädäntötoimin. Asianmukaisen sääntelyn olemassaolon katsottiin lisäävän yksilön oikeusturvaa kuten hänen tietoaan prosessin kulusta ja oikeuksistaan siinä. Hallintolainkäytön säädösvalmistelu alkoi siirtyä yhä selvemmin KHO-joh-

[197] Ks. tässä yhteydessä *Holopainen* 1981 s. 8. *Holopaisen* mukaan menettelyllisessä oikeusturvassa oli tärkeää sekä objektiivinen että subjektiivinen puoli. Kysymys oli hänen mukaansa sekä siitä, miten kansalaisten panos vaikutti lopputulokseen, että siitä, mikä tunne kansalaisilla oli vaikuttamismahdollisuuksistaan. Kun kansalaiset näkivät, että päätöksen tekemisessä meneteltiin asianmukaisesti, heidän oli *Holopaisen* mielestä helpompi vakuuttautua päätöksen lainmukaisuudesta heille kielteisessäkin tapauksessa. *Holopaisen* esityksessä oli jo piirteitä myöhemmästä ihmisoikeusajattelusta.

[198] Ks. periaatteen esillenostamisesta hallintoprosessin yhteydessä *Vilkkonen* 1982 s. 301.

toiseksi.[199] Samalla KHO:ssa vallinneet näkemykset, kuten kansalaisen oikeusturva hallinnossa -ideaali, alkoivat siirtyä kehitteillä olevan lainsäädännön taustalla vaikuttaviksi perusarvoiksi.

Prosessuaalisen oikeusturvan kehittämistä lainsäädännössä eivät kuitenkaan ohjanneet pelkästään kansalliset näkemykset, vaan Suomessa seurattiin tarkasti myös Ruotsissa käynnissä olevaa hallintoprosessiuudistusta.[200] Ruotsissa oli alun perin esiintynyt horjuvuutta hallintoprosessin sääntelytavassa. Vaihtoehtoina olivat yhteinen sääntely hallintomenettelyn kanssa ja itsenäinen laki. Aluksi oltiin ensiksi mainitulla kannalla, kun puollettiin menettelymuotojen yhtenäisyyttä.[201] Varsinaisesti vasta förvaltningsdomstolskommittén sai aikaan asettumisen itsenäisen lain kannalle. Vuodelta 1966 olevassa mietinnössään (SOU 1966:70) komitea pyrki vahvistamaan hallintotuomioistuinten tuomioistuinasemaa. Tähän liittyi ajatus niiden menettelymuotojen lähentämisestä yleiseen lainkäyttömenettelyyn. Hallintoprosessi nähtiin siten aikaisempaa enemmän tuomioistuintoiminnaksi, ei vain hallintomenettelyn jatkoksi, niin kuin Herlitz oli katsonut.

Ruotsin komitean ehdotukset johtivat sittemmin lainsäädäntötoimiin. Vuonna 1971 säädettiin laki yleisistä hallintotuomioistuimista (lag om allmänna förvaltningsdomstolar, 1971:289) ja hallintoprosessilaki (förvaltningsprocesslag, 1971:291). Uudella lainsäädännöllä kehitettiin regeringsrättenin asemaa prejudikaattituomioistuimena sekä hallintotuomioistuinjärjestelmän kaksiasteisuutta. Niinpä lääninoikeudet aloittivat toimintansa hallintoalioikeuksina. Samalla hallintotuomioistuinten menettely järjestettiin selkeän tuomioistuintyyppiselle pohjalle.

Ruotsin hallintoprosessilain mukaan menettelyn oli täytettävä korotetut oikeusturvakriteerit. Näin tavoiteltiin samanlaista sääntelyä kuin oikeudenkäymiskaaressa. Sääntelyn idea ei kuitenkaan ollut yleisen lainkäyttömenettelyn yksityiskohtaisuudessa – osin formalismissa, vaan lainkäyttöelimille haluttiin antaa mahdollisuus mukautua hallintoprosessin monentyyppisiin ti-

---

[199] Ks. *Nuorvala* 1968 s. 27, jossa selvitetään KHO:n yleistä roolia näissä asioissa. KHO:n aktiivisuus hallintolainkäytön kehittämisessä näkyi muun ohella vuonna 1972 painetussa julkaisussa Kehittyvä hallintolainkäyttö samoin kuin hallintolainkäyttötoimikunnan mietinnössä (KM 1973:114) ja KHO-komitean mietinnössä III (KM 1974:154). Ks. vielä *Nuorvala* 1975 s. 329.

[200] Ks. esimerkiksi *Vilkkonen*, LM 1971 s. 486–504.

[201] Vielä asiantuntijavalmistelussa vuonna 1964 (SOU 1964:27) puollettiin hallintoja hallintolainkäyttömenettelyn yhtenäistä sääntelyä. Ks. myös *Petrén*, FT 1965 s. 98.

lanteisiin.[202] Hallintoprosessilaki jätti siten Ruotsissa soveltajalleen liikkumavaraa. Keskeistä siinä oli pyrkimys käsittelyn suullisuuden lisäämiseen. Tämän katsottiin parantavan asian selvittämisen tasoa. Järjestelyn uskottiin myös lisäävän yksilön luottamusta lainkäytön asianmukaisuuteen.[203]

Ruotsalainen ajattelu oli siis kokenut muodonmuutoksen, johon ihmisoikeuksilla saattoi olla osansa. Niitä ei tosin mainittu erikseen valmistelutöissä. Vaikka yleistä lainkäyttömenettelyä (käytännössä siviiliprosessia) pidettiin aikaisempaa selvemmin kehittämistoimien esikuvana, tarkoituksena oli säilyttää siihen samalla tiettyä etäisyyttä. Tarve lisätä tuomioistuinmaisia piirteitä ei merkinnyt lainkäyttömuotojen erojen poistamista. Vaikka välittömyyttä ja suullisuutta lisättiin, prosessin perusmuoto oli edelleen kirjallinen. Ilmeisenä syynä kirjallisen muodon säilymiseen olivat vanhat tottumukset, mutta asiaan vaikutti myös usko prosessin kehittymiseen tätä kautta yleistä lainkäyttömenettelyä nopeammaksi ja joustavammaksi.[204]

Hallintoprosessilain oli myös tarkoitus olla verrattain selkeä ja informatiivinen. Tämän saattoi olettaa vähentävän juridisen asiantuntemuksen tarvetta ja vastaavasti pienentävän yksilölle kertyviä oikeudenkäyntikuluja. Vaikka siviiliprosessin katsottiin olevan hallintoprosessia kehittyneemmällä tasolla, myös hallintoprosessissa nähtiin olevan omia säilyttämisen arvoisia ominaisuuksiaan. Suomalaiseen ajatteluun saatiin näin Ruotsista tukea pyrkimyksille vahvistaa hallintolainkäyttömenettelyn itsenäisiä piirteitä.

4.4.2. Prosessuaalisten oikeusturvatakeiden luonteesta ja sisällöstä toteutetuissa uudistuksissa

Hallintoprosessin kehittämisessä lähdettiin Suomessa yhä selvemmin siitä, että oli saatava aikaan oma menettelysäännöstö. Tällä pyrittiin vahvistamaan hallintolainkäytön yleistä asemaa ja seuraamaan ruotsalaisia esikuvia. Menettelykysymysten esillenousun osasyynä oli myös lääninoikeuksien aseman

---

[202] Ks. prop. 1971:30 s. 268.

[203] Ks. SOU 1966:70 s. 330–331.

[204] Ks. *Ragnemalm* s. 27, joka on korostanut (ruotsalaisen) hallintoprosessin joustavuustarpeita samaan tapaan kuin Merikoski aikoinaan Suomessa. *Ragnemalm* on todennut tässä tarkoituksessa seuraavaa: »Kravet på rättssäkerhet måste alltid balanseras mot kravet på effektivitet».

uudelleenjärjestely vuonna 1974 (lääninoikeuslaki 1021/74), joskin kehitystyö jäi tässäkin vaiheessa organisatorisesti keskeneräiseksi. Lääninoikeudet kuuluivat edelleen hallinnollisesti lääninhallituksiin. Tähän tuli nimenomainen parannus vasta vuonna 1989, jolloin lääninoikeudet muodostettiin yleisiksi alueellisiksi hallintotuomioistuimiksi (lääninoikeuslain muutos 242/89). Keskeneräisyydestään huolimatta kaksiasteiseen hallintolainkäyttöjärjestelmään oli luontevaa kytkeä vaatimus prosessuaalisten toimintaedellytysten parantamisesta.

Kehittämissuunnasta ei näyttänyt vallitsevan epäselvyyttä. KHO:ssa puhuttiin »joustavasta» oikeudenkäymiskaaresta, mikä ilmensi kansalaisen oikeusturva hallinnossa -ideaalista peräisin olevaa kielteistä suhtautumista prosessuaaliseen jäykkyyteen.[205] Muotoseikkojen merkitystä ei haluttu toisaalta kuitenkaan väheksyä. Siksi tähdättiin kompromissiin. Tämä merkitsi sitä, että hallintolainkäyttömenettelystä säänneltäisiin aikaisempaa tarkemmalla (yksityiskohtaisemmalla) tavalla pyrkien samalla säilyttämään määrätynasteinen joustonvara.[206]

Lainsäädäntöuudistusten keskeiset tavoitteet pelkistyivät sittemmin välittömyyden ja suullisuuden lisäämiseksi oikeudenkäynnissä. Yleisen lainkäyttömenettelyn kehittämisessä oli tälle annettu jo pitkään merkitystä ja samalla kritisoitu hallintoprosessin vanhakantaisuutta sanotulta osin. Ongelmaan oli kiinnitetty kasvavaa huomiota myös hallintolainkäytön omassa piirissä. Tilanteen arviointiin saatiin uutta kantavuutta, kun Ruotsin lainsäädäntöuudistuksessa lähdettiin vastaavalle modernisoimislinjalle.

Vuonna 1975 voimaantulleessa lääninoikeusuudistuksessa (LOL 1021/74) laajennettiin esitettyjen tavoitteiden mukaisesti suullisen kuulustelun käyttöalaa. Siitä ryhdyttiin käyttämään nimitystä suullinen käsittely (LOL 16 §) tarkoituksin osoittaa asianosaisten keskustelun ja asian selvittämisen olevan vapaammalla ja laajemmalla pohjalla kuin aikaisemmin.[207] Mullistavasta

---

[205] Ks. KHO 1/1972 s. 112. Samoin KHO 4/1988 s. 2, jossa käytettiin sanamuotoa »käytännöllinen prosessinjohto». Ks. asiaa koskevasta korostuksesta *Kilpi* 1993 s. 90–91.

[206] Kehittämistoimet tapahtuivat erillään hallintomenettelystä, mikä merkitsi samanlaisen periaatteellisen kannan omaksumista kuin Ruotsissa. Hallintomenettelystä säädettiin vuonna 1982 oma lakinsa (hallintomenettelylaki 598/82). Yksilön oikeusturvan kehittämisessä on merkitystä myös yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain muutoksella samana vuonna (601/82). Tuolloin täsmennettiin asianosaisen oikeutta saada tietoja viranomaiselta hänen oman asiansa käsittelystä.

[207] Ks. *Kurvinen*, LM 1972 s. 297 ss.

muutoksesta ei kuitenkaan ollut kysymys. Tarkoituksena oli, että hallintoprosessin perusmuoto oli edelleen kirjallinen. Suullinen käsittely oli suunniteltu toteutettavaksi ennen kaikkea sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa kuten hallinto-oikeudellisissa vapaudenriistoasioissa (LOL 14 § 2 momentti).

Suullista käsittelyä koskevan sääntelyn mukaantulolle ei esitetty erityisiä yksilöpainotteisia syitä, joskin nämä vaikuttivat ajattelun taustalla. Suullinen käsittely nähtiin nimenomaisena selvityskeinona, ei yksilön subjektiivisena oikeutena päästä osallistumaan prosessiin. Harkinnassa ei ollut niinkään merkitystä sillä, kuinka tärkeäksi yksilö saattoi kokea käsittelyn suullisuuden. Poikkeuksena olivat edellä mainitut vapaudenriistoasiat, joissa oli korostettu oikeusturvan tarve. Uusi järjestelmä näytti muutenkin jossakin määrin irralliselta hallintoprosessin perusmuotoon – kirjalliseen käsittelyyn – nähden.[208] Kysymys oli paljolti hallintolainkäytön yleiskuvan modernisoinnista ja osin myös itsenäistämisestä yleisestä prosessista.[209] Sääntelyn voimaantulo vähensi näet tarvetta käyttää oikeudenkäymiskaarta täydentävänä säännöstönä.

> Myös kuulemisperiaatetta pyrittiin vahvistamaan asettamalla lääninoikeudelle velvollisuus asianosaisen vastaselityksen hankkimiseen tarvittaessa (LOL 22 § 2 momentti). Tämä ilmensi pyrkimystä orientoitua lainsäädännössä oikeustieteessä vaaditulle tasolle. Lakiin otettiin uutena asiakohtana mahdollisuus katselmuksen toimittamiseen (LOL 18 §), minkä oli määrä parantaa asian selvittämistä. Nykyisestä näkökulmasta on huomionarvoista lakiin otettu vaatimus selitykselle tai vas-

[208] Kirjallista menettelyä saatettiin puoltaa oikeustieteessä käsittelyn nopeuden ja joustavuuden vaatimuksilla – eli koko lailla päinvastaisella tavalla kuin nykyään. Tällaisen käsittelytavan arveltiin muutenkin sopivan hallintolainkäytön perusideaan, jonka katsottiin yleisimmin koskevan oikeuskysymysten ratkaisemista. Todistelu jäi tämän mukaisesti sivurooliin. Ks. *Vilkkonen* 1976 s. 39. Ilmeisesti lääninoikeuksien samoin kuin KHO:n omatkaan resurssit eivät olisi mahdollistaneet vielä tässäkään vaiheessa suullisten käsittelyjen laajamittaista lisäämistä.

[209] Selvää lääninoikeuksien toiminnan ohjaamista oli kuitenkin ratkaisuissa, joissa KHO palautti asian lääninoikeudelle uudelleen käsiteltäväksi suullisen käsittelyn toimittamista varten. Ks. KHO 1977 A II 26 ja 1981 A II 36. Ratkaisussa 1984 A II 43 haluttiin informoida KHO:n itsensä suorittamasta suullisesta käsittelystä kunnallisasiassa. Se oli suoritettu asian ratkaisuun vaikuttavien tosiseikkojen selvittämiseksi. Ks. myös KHO 4/1988 s. 6, jossa viitattiin suullisen käsittelyn etuihin kirjalliseen menettelyyn verrattuna. KHO:n mukaan tällä tavalla voitiin selvittää ristiriitaisia lausumia ja saada näyttökysymyksissä tarpeellista lisäselvitystä.

taselitykselle asetettavasta määräajasta (LOL 14 § 3 momentti), mikä oli omiaan tehostamaan lainkäyttömenettelyä.[210]

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettuun lakiin otettiin puolestaan vuonna 1979 (12/79) yleissäännökset (KHOL 15–16c §) suullisen käsittelyn ja katselmuksen toimittamisesta. KHO:n prosessi pyrittiin siten saattamaan aikaisempaa yhteismitallisemmaksi lääninoikeusmenettelyn kanssa. Nämä lainsäädäntömuutokset olivat kaikesta huolimatta kuitenkin osittaisuudistuksia. Sekä KHO:ssa että lääninoikeuksissa oli tarkoitus noudattaa edelleen laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen vaatimusta, joskin sen käyttöala oli pienentynyt uuden erityissäänтelyn myötä.

Toteutettujen uudistusten ulkopuolella hallintoprosessin perusta säilyi selkeän tuomioistuinjohtoisena; järjestelmä rakentui virallisperiaatteen ja tutkintamenetelmän varaan (esimerkiksi LOL 22 §). Lainkäyttäjän tehtävänä oli siis lainmukaisen ratkaisun löytäminen julkisen intressin toteutumisen tarkoituksessa. Lainsäädännön uudistustoimet (suullinen käsittely ja katselmus) oli tarkoitus istuttaa tähän kokonaisuuteen, joten niillä pyrittiin parantamaan ennen kaikkea tuomioistuimen käytettävissä olevia selvityskeinoja.

Tilanteessa oli myös havaittavissa kiistatonta siirtymää yhä yksilöpainotteisemman, kansalaiskeskeisyyttä toteuttavan ajattelun suuntaan. Lääninoikeusuudistuksessa painotettiin sitä, että hallintolainkäytössä vallitsi muissakin kuin kaksiasianosaissuhteissa yksityisen tahon ja hänen vastapuolenaan olevan julkisen vallan välinen epätasapaino. Julkisen vallan katsottiin olevan yksilöä paremmassa asemassa erityisesti asiantuntemuksensa vuoksi.[211] Tämä merkitsi käytännössä sitä, ettei lainkäyttömenettelyä voitu nähdä enää pelkästään muodollisesta asian selvittämisen näkökulmasta. Sen osa-alueita kuten tutkintamenetelmää oli toteutettava yhä selvemmin yksilönsuojan tarpeista käsin. Yksilönsuoja oli siis alkanut nousta aikaisempaa selvemmin koko hallintoprosessia kattavaksi perusarvoksi.

---

[210] Ks. KHO 4/1988 s. 5, jossa kiinnitettiin huomiota vastineen, selityksen ja vastaselityksen antamiselle asetettavan määräajan kohtuullisuuteen.

[211] Ks. HE 25/1972 vp s. 3.

4.4.3. Prosessuaalisesta oikeusturvasta lainsäädännön pitkän aikavälin kehittämishankkeissa

Tarve hallintolainkäyttöjärjestelmän kokonaisvaltaiseen kehittämiseen johti sittemmin kahden komitean perustamiseen. Näistä ensimmäinen oli professori Toivo Holopaisen puheenjohdolla toiminut hallinnon oikeusturvakomitea (KM 1981:64) ja jälkimmäinen presidentti Antti Suvirannan puheenjohdolla toiminut hallintolainkäyttökomitea (KM 1985:48). Suviranta oli KHO:n presidenttinä vuosina 1982–1993. KHO:lla oli merkittävä rooli komiteoiden aikaansaamisessa ja niiden toimeksiantojen muovaamisessa.[212] Mietinnöt edustavat siksi paljolti hallintolainkäytön sisäistä näkökulmaa kehittämistoimien painopistealueista. Niiden lähtökohtana oli muun ohella kaksiasteisen hallintotuomioistuinjärjestelmän aikaansaaminen sekä hallinnon sisäisten korjauskeinojen kuten itseoikaisu- ja oikaisuvaatimusjärjestelmien tehostaminen. Painopiste oli siten organisatorisessa ja preventiivisessä oikeusturvassa.

Hallintoprosessi muodosti vain osan kehittämistoimien kokonaisuudessa. Siksi se ei ollut mietinnöissä keskeisellä sijalla. Ainoastaan hallinnon oikeusturvakomitea käsitteli – toimeksiantonsa mukaisesti – prosessuaalisia oikeusturvakysymyksiä. Selvänä tavoitteena oli hallintoprosessin itsenäistäminen yleisestä lainkäyttömenettelystä (siviiliprosessista), mikä näkyi muun ohella ajatuksena laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen lausuman poistamisesta ja aikaisempaa yksityiskohtaisemman sääntelyn tuomisesta sen tilalle. Sääntelytavaksi suositettiin omaa hallintolainkäyttömenettelyä koskevaa lakiaan eli ruotsalaisen mallin seuraamista.

Vaikka siviiliprosessuaalisten liittymäkohtien oli tarkoitus jäädä vähäisemmiksi, pyrittiin siihen, että uuden sääntelyn oli toteutettava tuomioistuinmenettelylle yleisemmällä tasolla asetetut vaatimukset. Samalla oli kuitenkin otettava huomioon hallinnon toimivuuteen (joustavuuteen) liittyvät näkökohdat.[213] Kuten jäljempänä lähemmin ilmenee, tässä esillä olevat lähtökohdat siirtyivät varsin suoraan vuonna 1996 voimaan tulleen hallintolainkäyttölain rakennuspuiksi.

---

[212] Ks. *Nuorvala*, LM 1978 s. 369 ja s. 551 ss. sekä *Nuorvala*, LM 1983 s. 1024–1025. Ks. myös KHO:n lausunto oikeusturvakomitean mietinnöstä, KHO 1983 A s. 322 ss.

[213] Ks. KM 1981:64 s. 327–346.

Hallinnon oikeusturvakomitean tavoitteena oli myös tuoda hallintoprosessin sisäisiin suhteisiin kansalaiskeskeistä näkökulmaa.[214] Yksilön oli ennen muuta päästävä vaikuttamaan kertyvän oikeudenkäyntiaineiston sisältöön. Siksi aiheutui tarvetta suullisten käsittelyjen lisäämiseen. Suullista käsittelytapaa oli kuitenkin määrä käyttää ainoastaan silloin, kun oikeusturvaseikat erityisesti niin vaativat.[215] Suullisen käsittelyn vaatimusta ei siten pidetty samalla tavalla velvoittavana kuin myöhemmin tapahtui ihmisoikeuksien vaikutuksesta.

4.5. Kokoavia havaintoja hallintoprosessuaalisesta oikeusturvasta 1980-luvun lopulle tultaessa

Hallintoprosessin kehityskaari oli kulkenut 1980-luvun loppupuolelle tultaessa aikaisempaa yksilöpainotteisempaan suuntaan. Yksityinen asianosainen oli ollut vielä Ståhlbergin aikana prosessissa selvässä sivuroolissa ja oikeusturvaodotukset olivat kiinnittyneet vahvaan tuomioistuinjohtoisuuteen. Tämä lähtökohta oli saanut rinnalleen muita ulottuvuuksia. Ennen kaikkea Merikoski nosti esiin yksilön osallistumisoikeuksien tunnustamisen tarpeen osana asianmukaista hallintoprosessia. Vaikka ajattelun tausta oli pohjoismaisessa ihmisoikeuskeskustelussa, konkreettisena syynä oli vaatimus uudenlaisen tasapainon löytämisestä kasvavan hallinnon ja yksilön oikeusturvatarpeiden välillä.

Kansalaisen oikeusturva hallinnossa -ideaalilla, jonka kehittämisestä KHO keskeisesti vastasi, oli puolestaan selvemmät asiayhteydet kansainvälisiin ihmisoikeuksiin. Tosin ihmisoikeuksia ei tuotu nimenomaisesti esiin missään vaiheessa, mikä ei yleensäkään kuulunut tuon ajan painotuksiin. Nuorvalan puheenjohdolla toimineen valtiosääntökomitean mietinnöstä on kuitenkin jo löydettävissä selvää sidonnaisuutta KP-sopimukseen ja sen 14 artiklaan; näin muodostuu kytkentä ihmisoikeuksien ja kansalaisen oikeusturva -ideaalin välille. Sanotussa ideaalissa ei ollut kysymys ylikansallisiin konkreettisiin vaatimuksiin kiinnittymisestä vaan yksilön prosessuaalisen suojan tarvetta korostavasta laajemmasta taustapainotuksesta. Tämä ajattelu vaikutti hallintoalamaisen näkökulman väistymiseen, ja siinä pyrittiin myös tuomaan tuo-

[214] Ks. KM 1981:64 s. 2.
[215] Ks. KM 1981:64 s. 342–343.

mioistuimen prosessuaalisen harkintavallan taustalle vahvaa kansalaiskeskeistä perusasennetta. KHO:n rooli näkyi ideaalin sisäisissä korostuksissa sikäli, ettei prosessuaalisen tasapainon löytäminen (realistisen näkökulman käyttäminen) ollut niin olennaista kuin Merikoskella, vaan punnintatilanteissa hallinnon tavoitteet saivat väistyä yksilönsuojan eduksi.

Yksilön oikeuksien lisäämisellä oikeudenkäyntimenettelyssä ei kuitenkaan pyritty horjuttamaan sitä, että prosessin perusta oli tuomioistuinjohtoisuudessa. Tosin siihen oli tullut matkan varrella liberalistisia juonteita.[216] Hallintoprosessia ei hahmotettu osapuolten väliseksi riidaksi, jonka lopputulos oli heidän varassaan ja jossa tuomioistuimella oli lähinnä vain se tavoite, että riita saadaan pois päiväjärjestyksestä.[217] Riidan kohteesta ei voinut sopia sen julkisoikeudellisen luonteen vuoksi, eikä prosessin dynamiikka muutenkaan rakentunut – kaksiasianosaissuhteiden ulkopuolella – asianosaisten välisen kamppailun varaan. Oikeusturvan ydin oli näin ollen oikeusjärjestyksen ylläpitämisessä – tuomioistuimen viimekätisessä vastuussa aineellisen oikeuden toteutumisesta hallinnollisessa päätöksenteossa.

Hallintolainkäytössä oli oikeusjärjestyksen ylläpitämistehtävän (julkisen intressin) vuoksi enemmän valvonnallista – yhteiskunnallista – kuin yksittäisen riidan ratkaisemisen luonnetta.[218] Tuomioistuimelle ei kuulunut kokonaan uuden päätöksen tekeminen asiassa, vaan sen vastuulla oli hallintopäätösten lainmukaisuuden kontrolloiminen hallinnollisten tarkoitusperien ja tavoitteiden ulkopuolella. Oikeusturvatehtävään kuului yleisen oikeudenmukaisuuden (yhdenvertaisuuden) edistäminen vastakohtana yksittäistapaukselliselle kasuistiikalle. Tämä peruslähtökohta oli säilynyt lainsäädännön luonteen muuttumisesta huolimatta.

---

[216] Ks. liberalistisesta ja sosiaalisesta prosessikäsityksestä esimerkiksi *Lappalainen* s. 92. Ennen kaikkea *Merikoski* oli ajanut hallintoprosessiin liberalistisia piirteitä kuten käsittelymenetelmän käyttämistä joissakin tapauksissa.

[217] Tarkasti ottaen tällaista tavoitteenasettelua ei ollut käytetty myöskään siviiliprosessissa. Ks. *Tirkkonen* s. 28 ja 30 sekä *Lappalainen* s. 92.

[218] Ks. *Vilkkonen* 1982 s. 308, joka toteaa seuraavaa: »Lainkäyttö tietenkin aina tavoittelee aineellisen oikeuden toteutumista yhteiskunnassa. Mutta hallintolainkäytöllä on tämän rinnalla valvova funktio, sillä se huolehtii siitä, että viranomaiskoneisto on toiminut tietyssä konkreettisessa tapauksessa oikein, laillisesti. Tätä kautta hallintolainkäyttö on merkittävä osa julkishallinnon ohjausjärjestelmää.» Ks. myös *Hallberg – Kanninen*, LM 1981 s. 641, jossa on korostettu, että muutoksenhaun funktiona on enemmänkin hallinnon lainalaisuuden kontrolli eikä vain yksityisten oikeuksien suojaaminen.

Olennaista oli se, että hallintolainkäyttöratkaisujen katsottiin palvelevan myös yksilön (yksityisen asianosaisen) oikeusturvaa. Oikeusturva-ajattelussa 1970- ja 1980-luvuilla tapahtunut kehitys oli vahvistanut juuri tällaista suuntausta. Yksilöpainotteinen näkökulma kytkettiin tutkintamenetelmään jonkinasteisen laajemman (kansalaiskeskeisen) taustaideaalin muodossa. Yksilön oli päästävä vaikuttamaan muutenkin lainkäyttöaineiston hankkimiseen – lainmukaisen ratkaisun syntymiseen. Tutkintamenetelmään alettiin yhdistää aikaisempaa selvemmin asianosaisen osallistumisoikeuksien (vastuun) piirteitä.[219] Samalla myös kuulemisperiaatteen alaa ryhdyttiin laajentamaan vastaselityksen hankkimisen suuntaan.[220] Suullisten käsittelyjen merkitys jäi sen sijaan edelleen vähäiseksi tätä koskevan lainsäädännön kehittämisestä huolimatta. Hallintoprosessin perusta säilyi siten kirjallisempana kuin oikeustieteestä piirtyvän kuvan perusteella olisi saattanut päätellä.

Vuonna 1989 Suomessa pidettiin ylimpien hallintotuomioistuimien kansainvälisen järjestön kongressi, jonka yleisraportin laatimisesta vastasi KHO:n silloinen hallintoneuvos, vuodesta 1993 alkaen presidentti, Pekka Hallberg. Raportti sisälsi yhteenvedon eri jäsenmaiden hallintoprosessijärjestelmien keskeisistä piirteistä. Tässä kansainvälisessä vertailussa nousivat yhteisiksi hallintoprosessin ominaisuuksiksi kuuleminen, tutkintaperiaate ja kirjallinen käsittelytapa suullista käsittelyä koskevine täydennyksineen.[221] Hallintoprosessi näyttäytyi kansainvälisesti(kin) tunnustettuna omana prosessimuotonaan, jonka menettelytavoilla olivat omat perustellut syynsä.

Hallberg totesi päätelmänään seuraavaa:

> »Kun hallintotuomioistuimilla on verraten laajat mahdollisuudet hankkia tarpeellista lisäselvitystä, menettelylle on ominaista aineelliseen totuuteen pyrkiminen. Käytännössä kysymys on lähinnä tarvittavan selvityksen hankkimisesta asianosaisia, viranomaisia ja muita asian selvittämistä edistäviä tahoja kuulemalla eikä niinkään todistelusta ja ristiriitaisten lausumien selvittämisestä kuten siviili- ja rikosprosessissa.»[222]

---

[219] Ks. KHO 4/1989 s. 41. Tuossa yhteydessä korostettiin sitä, ettei tutkintamenetelmä tarkoittanut asianosaisten passiivisuutta aineiston hankkimisessa.

[220] Ks. *Holopainen* 1978 s. 94: »Asianosaisten ja ulkopuolisten käsitysten esilletulo lainkäyttöratkaisua tehtäessä merkitsee erityisesti lainkäytössä tärkeätä kansalaisten ja yleisen käsityksen mukaantuloa normien soveltamiseenkin». Mainittu kanta toi vielä yhden lisänäkökulman kuulemisperiaatteen käyttämiseen.

[221] Ks. KHO 4/1989 s. 20 ss.

[222] Ks. KHO 4/1989 s. 58.

Hallintolainkäyttömenettelyn lähtökohdat tiivistyivät Hallbergin esityksessä tavalla, joka ilmensi kansallisen oikeusturva-ajattelun pitkää kehityskaarta. Lausuma kuvastaa yleisemminkin sitä, miten menettelyllinen oikeusturva hahmotettiin 1980-luvun loppupuolelle tultaessa. Suomalaisella hallintoprosessilla katsottiin olevan kansainvälisesti vertailukelpoinen sisältönsä, jonka kehittämisessä voitiin edetä sen omille erityispiirteille sijaa antaen. Prosessuaalisen oikeusturvan parantamiseen oli uhrattu kauan voimavaroja. Oikeusturva oli ulotettu tai sitä oltiin ainakin kehittämässä niin pitkälle yksilön osallistumisoikeuksien suuntaan, kuin järjestelmän sisällä katsottiin mahdolliseksi.

Lähtökohtana oli se, ettei yksilön suojaa edistetty yksinomaan muotovaatimuksia tiukentamalla. Vaikka hallintolainkäyttömenettely oli saanut jo pitkään impulsseja kansainväliseltä ihmisoikeustasolta, sen kehittäminen oli rakentunut käytännössä keskeisimmin perinteisten ajattelutapojen ja painotusten varaan. Tilanne oli vähitellen kuitenkin muuttumassa. Hallintoprosessin kansainvälinen vertailu oli saamassa uuden, aikaisempaa vieläkin konkreettisemman ulottuvuuden Euroopan ihmisoikeussopimuksen voimaansaattamisen lähetessä.

III PROSESSUAALISTEN IHMIS- JA PERUSOIKEUKSIEN VOIMAANTULON VAIKUTUKSISTA

1. Millaisia jännitteitä Euroopan ihmisoikeussopimuksen voimaan saattaminen aiheutti kansallisen oikeusjärjestyksen sisällä?

1.1. Oikeuskulttuurin murros

Euroopan ihmisoikeussopimus saatettiin Suomessa valtion sisäisesti voimaan vuonna 1990 blankettilailla ja -asetuksella (SopS 18–19/90). Sopimuksella tulisi näin olemaan samanlainen asema suomalaisessa oikeusjärjestyksessä[1] kuin eduskuntalaeilla yleensäkin. Tätä korostettiin erikseen perustuslakivaliokunnassa sopimuksen voimaansaattamista koskevan lain valmistelun yhteydessä.[2] Samalle kannalle asetuttiin ihmisoikeussopimusta kommentoivassa (suomalaisessa) oikeuskirjallisuudessa.[3] Yhdenmukainen linjaus ilmensi pyrkimystä sopimuksen vaikutusten vahvistamiseen kansallisella tasolla.

Sopimuksen lakitasoinen asema ei välttämättä vielä taannut sen tehokasta toteutumista Suomen oikeusjärjestyksessä. Sen vuoksi myös perinteinen maan

---

[1] Käsite nähdään tässä samassa merkityksessä kuin *Scheinin*, joka on määrittänyt oikeusjärjestyksen systematisoiduksi normijärjestykseksi. Ks. *Scheinin* s. 1 alaviite 1.

[2] Ks. PeVL 2/1990 vp s. 2.

[3] Ks. *Pekkanen*, LM 1990 s. 509, *Pellonpää* 1990 s. 46–47, *Pellonpää* 1991a s. 167, *Mäenpää* 1991 s. 311, *Scheinin* s. 133–140 ja s. 164–169 sekä *Pellonpää* 1996 s. 56 ss.

sisäinen lainsäädäntö pyrittiin saattamaan uusien vaatimusten mukaiseksi (transformaatio). Oikeusministeriössä laadittiin tässä tarkoituksessa selvitys »Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus Suomen näkökulmasta» (Lavo 21/1988), jonka suoritti Matti Pellonpää. Tarkoituksena oli, että kansallinen lainsäädäntö pidettäisiin jatkossakin kansainvälisten velvoitteiden edellyttämällä tasolla.[4]

Omaksuttu järjestely saattoi antaa sellaisen kuvan, että kansallisessa järjestelmässä jatkettiin perinteisen (maan sisäisen) lainsäädännön soveltamista vanhaan malliin. Tämän mukaisesti luotettaisiin siihen, että lainsäätäjä oli huolehtinut sen yhdenmukaisuudesta kansainvälisten velvoitteiden kanssa. Käytännössä tällainen toiminta ei ollut enää mahdollista samalla tavalla kuin aikaisemmin kansainvälisen ja kansallisen kehityksen vuoksi. Muuttunut tilanne ei toisin sanoen enää sallinut kansallisten tuomioistuinten sivussaoloa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten soveltamisesta.

Kansainvälisiin sopimusvelvoitteisiin suhtautumisessa oli näin tultu jonkinlaiseen oikeuskulttuurin murrokseen. Muutoskehitys oli käynnistynyt YK:n piirissä solmitusta kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevasta kansainvälisestä yleissopimuksesta, joka oli ollut Suomessa valtionsisäisesti voimassa jo vuodesta 1976 (SopS 7–8/76). 1980-luvun loppupuolelta alkaen oli alettu kohdistaa kasvavaa kritiikkiä siihen, että tämän sopimuksen soveltaminen oli jäänyt sivummalle suomalaisissa tuomioistuimissa.[5] Vuosikymmenen vaihteeseen tultaessa joissakin lainkäyttöratkaisuissa oli jo viitattu KP-sopimukseen KHO:n omaksuttua asiassa edelläkävijän roolin.[6] Keskustelu oli saanut lisäpontta Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymisen lähetessä, koska Suomen tiedettiin siirtyvän tuolloin KP-sopimusta selkeästi tiukemman ylikansallisen valvontajärjestelmän piiriin.

> Esimerkkinä ihmisoikeussopimuksen kansainvälisen valvontakoneiston toiminnan tehokkuudesta olivat Ruotsia koskevat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen langettavat tuomiot.[7] Ruotsi oli aikoinaan liitty-

[4] Ks. HE 22/1990 vp s. 5. Ks. ihmisoikeussopimuksen voimaan saattamisen aiheuttamista lainmuutoksista *Pellonpää*, LM 1990 s. 527–530.

[5] Ks. esimerkiksi *Eriksson – Scheinin* s. 119–120.

[6] Ks. KHO:n oikeuskäytännön arviointia *Scheinin* s. 241 ss., *Hallberg* 1993a s. 67–69 ja *Saraviita* 1999 s. 247.

[7] Ks. esimerkiksi Sporrong and Lönnroth -tapaus, tuomio 23.9.1982, A 52, Benthem-tapaus, tuomio 23.10.1985, A 97 sekä Pudas ja Bodén -tapaukset, tuomiot 27.10.1987, A 125 A–B.

nyt sopimukseen siinä ilmeisessä käsityksessä, että sen järjestelmä täytti hyvinkin sopimuksen asettamat vaatimukset. Tuolloin oli lähdetty siitä, ettei EIS 6 artikla asettanut nimenomaisia vaatimuksia hallintolainkäytölle. Tämä käsitys ei kuitenkaan osoittautunut kestäväksi. Alkuhämmennyksen jälkeen seurasi tarve maan sisäisen järjestelmän uudelleenarviointiin.[8] Naapurimaan tilanne osoitti, ettei ihmisoikeusvelvoitteita voinut enää pitää Suomessakaan yleisluonteisina valtion ylätason asioina.

Kansallisten tuomioistuinten kytkeminen ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumiseen sai tukea myös muualta kuten perusoikeusajattelun vähittäisestä muuttumisesta kansallisella tasolla. Tuomioistuimiin oli kohdistettu 1970-luvulta alkaen kritiikkiä hallitusmuodon II luvun perusoikeussäännösten liian vähäisestä käytöstä tulkitsemistoiminnassa. Doktriinin muutoksen taustalla vaikuttivat muun ohella kansainväliset ihmisoikeudet.

Vähitellen tuomioistuinten päätöksissä oli alettu viitata yhä enemmän perusoikeussäännöksiin.[9] Näin ollen kansallinen kehitys johti osaltaan siihen, ettei ajatteluun enää sopinut perusoikeussääntelyyn rinnasteisen – eli siis klassisiksi vapausoikeuksiksi luokiteltujen – Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräysten sivuuttaminen tulkintatoiminnassa.[10] Tämä koski nimenomaan EIS 6 artiklaa, joka oli kirjoitettu selkeästi yksilöllisen oikeuden muotoon. Pekka Hallberg totesikin vuoden 1990 Tuomaripäivillä, että kehityksen kulku oli selvä: kansainväliset sopimukset olivat saamassa yhä suuremman merkityksen käytännön ratkaisutilanteissa.[11]

Uudenlainen asennoituminen näkyi myös ihmisoikeussopimusta koskevassa lainvalmisteluaineistossa. Vaikka hallituksen esityksessä lähdettiin lain-

[8] Ks. *Danelius* 1988 s. 115 ss. sekä *Nergelius* s. 610 ja alaviitteissä 116–117 mainittu oikeuskirjallisuus. Esimerkiksi lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut (1988:205) oli seurausta ihmisoikeustuomioistuimen Ruotsia koskevista tuomioista. Ks. lain lähemmästä tarkastelusta *Palm* s. 67–68, *Stenderup Jensen* s. 65–70, *Warnling-Nerep* s. 438 ss. ja *Cameron* s. 246–247.

[9] Ks. hallitusmuodon käyttöä koskevasta kartoituksesta hallintolainkäytössä *Hallberg* 1982 s. 51 ss., *Hallberg*, JFT 1985 s. 494–497 sekä *Hallberg* 1999b s. 703–712. Ks. myös *Scheinin* s. 199, *Viljanen* 1993 s. 350 ja alaviite 16 sekä *Karapuu – Jyränki* s. 76–77, joissa on tiivistetty kirjallisuusviittauksineen asiaa koskeva kehitys Suomessa.

[10] Ks. perusoikeuksien merkityksen korostuksesta ihmisoikeuksien yhteydessä *Eriksson – Scheinin* s. 118–120, *Heinonen*, LM 1990 s. 503 ja *Pellonpää*, LM 1990 s. 525–526.

[11] Ks. *Hallberg* 1990 s. 20.

säätäjän ensisijaisesta vastuusta sopimuksen noudattamisessa, perustuslakivaliokunta antoi samalla tilaa (kansallisten) tuomioistuinten itsenäiselle tulkintaroolille.[12] Valiokunnassa omaksutulla painotuksella lähestyttiin ylikansallisella tasolla esiintyneitä näkemyksiä; niissä korostettiin tuomioistuinkoneiston tärkeää merkitystä sopimusmääräysten toteutumisessa. Perustuslakivaliokunnan kanta lausuttiin kuitenkin jossakin määrin varauksellisesti – osin jopa tulkinnanvaraisesti. Tämä kuvastaa varovaisuutta tuomioistuinten aktiviteetin esille nostamisessa, olihan sopimukseen liittymisen väitetty korostavan jo muutenkin liiallisesti tuomarivaltaa.[13]

1.2. Millaisena kansallisen tuomioistuimen rooli näyttäytyi?

Verrattain avoimeksi näytti jäävän se, mitä tuomioistuinten roolin vahvistumisella käytännössä tarkoitettiin. Kysymys ei näyttänyt olevan muusta kuin EIS 6 artiklan sisällyttämisestä oikeudellisesti relevantin tulkintamateriaalin piiriin. Olihan sopimusmääräys tulossa lex posterior -asemaan kansalliseen prosessisääntelyyn nähden. Yksilö voisi siis vedota EIS 6 artiklaan suoraan tuomioistuimessa. Tällä olisi myös velvollisuus sopimuksen »tarkkaan»

[12] Ks. PeVL 2/1990 vp s. 2. Perustuslakivaliokunta totesi seuraavaa: »Kun yleissopimus lisäpöytäkirjoineen saatetaan Suomessa voimaan lailla, on sopimus valtionsisäisesti samassa asemassa kuin lait yleensä. Mahdollisissa tulkintatilanteissa on merkitystä yleisillä tulkintasäännöillä, kuten myöhemmän lain etusijalla aiemmin annettuihin nähden ja erityislain etusijalla yleislakeihin verrattuna. Toisaalta Suomi on sisäisestä lainsäädännöstään riippumatta Euroopan neuvoston piirissä sopimuksesta johtuvien velvoitteidensa sitoma. – – Tuomioistuinten ja viranomaisten toiminnassa yleissopimuksella ja sen lisäpöytäkirjoilla sekä niiden pohjalta syntyneellä vakiintuneella tulkintakäytännöllä on vastaisuudessa tärkeä merkitys. Tähän ja edellä tarkoitettuun ihmisoikeusmääräysten säädöshierarkkiseen asemaan liittyen valiokunta korostaa sitä, että tulkintatilanteissa olisi erilaisista perusteltavissa olevista vaihtoehdoista pyrittävä omaksumaan sellainen, joka edistää ihmisoikeusmääräysten toteutumista eli on näin määriteltynä ihmisoikeusystävällinen.» Perustuslakivaliokunta lähti siten jo arvioimaan käytännön tulkintatilanteita (tulkintasääntöjen soveltamista). Tosiasiassa tuomioistuinten velvollisuus tulkinnalliseen aktivoitumiseen oli nostettu esille jo *Pellonpään* yleisselvityksessä (Lavo 21/1988 s. 20–21).

[13] Viittaan Oikeus-lehdessä vuosina 1987–1988 käytyyn keskusteluun, jossa oli tuotu kriittiseen sävyyn esiin tuomarivallan kasvaminen ihmisoikeussopimukseen liittymisen seurauksena. Ks. esimerkiksi *Tala*, Oikeus 1987 s. 285. Ks. myös *Kulla* 1988 s. 90, erityisesti alaviitteet 20–21, joissa on koottuna keskitetysti keskustelun sisältö.

(HM 92 §:n 1 momentti) noudattamiseen, mihin saatettiin hakea lisätukea sopimuksen 1 artiklasta. Siinä oli asetettu valtioille sopimuksen tiukka noudattamisvelvollisuus. Tilanne näytti täsmentyvän vähintään sellaiseksi, että EIS 6 artiklaa oli sovellettava suomalaisissa tuomioistuimissa samalla tavoin kuin muutakin lainsäädäntöä.[14]

EIS 6 artikla ei ollut kuitenkaan rinnastettavissa sisällöltään perinteiseen kotimaiseen lainsäädäntöön, vaan se edusti väljempää kirjoitustapaa. Sanonnan väljyys siirsi sopimuksen sisällön täsmentämistä tuomioistuinkoneiston tehtäväalaan. Tästä seurasi tuomarivallan väistämätön kasvaminen prosessuaalisen oikeudenmukaisuuden määrittämisessä.[15] Asialla näytti siten olevan vaikutuksia valtiollisen vallankäytön perusteisiin, vaikka se koski päällisin puolin niinkin neutraalia seikkaa kuin yksilön prosessuaalisen oikeusturvan parantamista. Jännite ylikansallisen tuomioistuinpainotteisuuden ja perinteisen kansallisen lakisidonnaisuuden välillä ei siksi ollut vältettävissä.

Syntyneen tilanteen vuoksi voitiin kysyä, merkitsikö ihmisoikeussopimuksen suora soveltaminen kansallisissa tuomioistuimissa hallintoprosessin muuntumista jonkinasteiseksi sovelletuksi ihmisoikeusjuridiikaksi perinteisen lakiperusteisuuden sijasta. Kansallinen sääntely saattoi tuolloin jopa joutua väistymään EIS 6 artiklaa koskevien tuomioistuintulkintojen tieltä. Tuomioistuinkoneistosta tuli siten oikeudenmukaisen prosessin viimekätinen määrittäjä. Tämä oli omiaan lisäämään prosessuaalisten seikkojen merkitystä vastakohtana kansalliselle kehitykselle. Se, että suomalaisessa hallintoprosessissa oli vanhastaan koettu tärkeäksi menettelyllisen joustavuuden säilyttäminen, oli sekin tapahtunut yksilön oikeusturvan nimissä.

---

[14] Ks. *Scheinin* s. 27, joka on analysoinut tarkemmin sopimuksen »suoran sovellettavuuden» sisältöä. Tässä tutkimuksessa lähdetään jaottelun 4-kohdan mukaisesta tilanteesta, johon *Scheininkin* tutkimuksessaan nojautuu. Siinä mahdollistetaan EIS 6 artiklaan tukeutuminen itsenäisenä oikeusnormina. Mainitun lähtökohdan vuoksi sivuutetaan tässä yhteydessä kysymys siitä, ilmeneekö artiklasta myös standardivaikutuksia. Ks. *Scheinin* s. 39–43. Ks. myös *Eriksson – Scheinin* s. 115, jossa on todettu, että blankettilailla voimaansaatettua sopimusta voidaan lukea ja soveltaa aivan kuten kotimaista lakitekstiä.

[15] Ks. myös *Pellonpää*, LM 1990 s. 544, joka liitti tämän kysymyksen laajempaan eurooppalaistumiskehitykseen seuraavasti: »Itse asiassa oikeuslaitoksen kannalta käynnissä olevan eurooppalaistumiskehityksen, johon myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen ratifioiminen liittyy, pitkällä tähtäimellä ehkä merkittävin vaikutus on juuri tuomioistuimien aseman korostuminen sekä suhteessa toimeenpanovaltaan että eduskuntaan».

2. Ylikansallisen ja kansallisen tuomioistuinkoneiston tehtäväjaosta prosessuaalisen oikeudenmukaisuuden määrittämisessä

2.1. Tilanteen arvioiminen kansallisen tuomioistuimen näkökulmasta

Ihmisoikeussopimuksen lakitasoisen velvoittavuuden tunnustaminen ei aiheuttanut erityisiä ongelmia sovellettaessa sisällöltään selkeitä sopimusmääräyksiä. Nämä olivat asetettavissa suhteellisen suoraan kansallisen päätöksenteon pohjaksi. Sopimusta laadittaessa oli pyritty mahdollisimman selkeään sovellettavuuteen. Kaikista sopimuskohdista ei ollut kuitenkaan päästy vaadittavaan yksimielisyyteen, mikä oli tuonut niiden sisältöön kompromissin luonnetta ja soveltamista koskevaa epämääräisyyttä. Viimeksi mainittu piirre koski myös EIS 6 artiklaa.

EIS 6 artiklan tulkintaongelmat johtuivat osaksi sen liittymäkohdista mannereurooppalaisittain vieraaseen anglo-amerikkalaiseen järjestelmään. Artikla oli voimassa englannin- ja ranskankielisissä muodoissaan, mikä oli omiaan lisäämään etäännyttävää vaikutusta.[16] Suomalaisesta näkökulmasta artiklan 1 kappaleen fair hearing -lausuma viittasi lähinnä vain julistuksenomaiseen vaatimukseen yksilön aseman turvaamisesta oikeudenkäynnissä eikä niinkään konkreettiseen (normatiiviseen) velvoittavuuteen. Artiklan 3 kappaleen täsmentävä luettelo ei taas ollut tarkoitettu suoraan hallintoprosessin vaan rikosprosessin vaatimukseksi. Muun muassa näistä syistä EIS 6 artiklan tehokkuus hallintoprosessin ohjaajana oli vaarassa jäädä hyvinkin marginaaliseksi.

Siitä, että kansalliset tuomioistuimet tunnistivat EIS 6 artiklan velvoittavuuden käytännön lainkäytössä, seurasi esitetyin tavoin väistämättömiä tulkintaongelmia. Vasta silloin, kun artiklalla oli normatiivisesti täsmennettyä sisältöä, sillä saattoi arvioida olevan konkreettista merkitystä tuomioistuinten toiminnassa. Oikeustieteessä ihmisoikeussopimuksen soveltamisongelmat liitettiin yleisimmin tulkintasääntöjen – lex superior, lex posterior, lex spe-

[16] Kieliseikat koettiin aikoinaan ongelmaksi myös muualla kuten Saksassa. Ks. *Ress* s. 808.

cialis – soveltamiseen. Tässä yhteydessä annetut vastaukset palvelivat toisenlaisia tarpeita, kuin mistä nyt oli kysymys.

Hallintolainkäytölle ominainen lainsäätäjän tahtoon sidottu tulkintatraditio ei puolestaan tuntunut antavan asianmukaisia välineitä ongelman selvittämiseen. Perinteisen oikeuslähdeopin seuraaminen olisi saattanut johtaa tarkastelun keskittymiseen sopimuksen sanamuotoon ja valmisteluaineistoon (travaux préparatoires), jolloin valvontakoneiston käytäntö olisi ollut vaarassa jäädä vähemmälle huomiolle. Tuolloin ei välttämättä olisi saatu oikeaa kuvaa artiklan asettamista vaatimuksista. Ne olivat muuntuneet ja kehittyneet sopimuksen laatimisajankohdasta valvontakoneiston (jäljempänä lähemmin tarkastellun) autonomisen ja evolutiivisen tulkintaotteen vuoksi. Artiklan historiallisiin perusteisiin nojautuva tulkinta olisi siten saattanut antaa harhaanjohtavan kuvan siitä, minkä sisältöisiksi artiklan vaatimukset oli 1990-luvun alkaessa ymmärrettävä.[17]

Kuvattu tilanne vaikutti siihen, ettei EIS 6 artiklan tulkitseminen tavallisen lain tapaan näyttänyt perustellulta vaihtoehdolta. Kansallisen ja ylikansallisen ajattelun erot nähtiin ilmeisen realistisesta näkökulmasta. Pelkästään ihmisoikeustuomioistuimen civil rights and obligations -lausumaa koskeva autonominen kannanmuodostus vahvisti tätä näkemystä. Tulkinnan pohjan katsottiin siten löytyvän tavalla tai toisella kansainvälisen valvontakoneiston käytännöstä. Ihmisoikeuksien ylikansallisella valvontajärjestelmällä oli kahdenlaisia tavoitteita. Yhtäältä se kontrolloi sopimuksen noudattamista yksittäistapauksissa ja toisaalta loi tulkinnanvaraisista artikloista yhtenäistä oikeuskäytäntöä (case-law). Täysin ongelmatonta ei ollut kuitenkaan se, millainen oikeuslähdeopillinen asema tälle käytännölle oli annettava.

Ihmisoikeussopimusta koskevassa lainvalmisteluaineistossa oli tarkasteltu sopimuksen asettamia vaatimuksia – Pellonpään selvitystä mukaillen – suoraan valvontakoneiston käytännön pohjalta. Tämä viittasi kansainvälisen oikeuskäytännön vahvaan velvoittavuuteen. Tarkoituksena oli kirjata jatkos-

[17] Ks. tämänsuuntaisesta ajattelusta *Mäenpää*, LM 1989 s. 284, joka katsoi, että jos artiklan suomeksi käännetyn tekstin tulkinta ja soveltaminen perustuisivat täysin samoihin kielellisiin ja oikeussystemaattisiin perusteisiin kuin eduskunnan säätämän puhtaasti »kotimaisen» lain tulkinta, tulokset olisivat hyvin todennäköisesti ainakin puutteellisia ja osittain ehkä virheellisiäkin. Myös ihmisoikeustuomariksi valittu *Raimo Pekkanen* pyrki jossakin määrin jarruttamaan kansallisten tuomioistuinten tulkinta-aktiviteettia. Ks. *Pekkanen*, LM 1990 s. 509, jossa lähdettiin lainsoveltajien ensisijaisesta sidonnaisuudesta valtion sisäiseen lainsäädäntöön.

sakin sopimuksen soveltamiskäytännön muutokset kansalliseen lainsäädäntöön. Tällä ilmeisesti haluttiin välttää kahden kotimaisen normiston (ihmisoikeussopimuksen ja perinteisen lainsäädännön) yhteentörmäys, mutta se merkitsi samalla valvontakoneiston käytännön sisällyttämistä osaksi sopimuksen tulkinta-aineistoa. Kysymys oli uudesta – kansallisen järjestelmän ulkopuolisesta – »lainsäätäjän oikeuslähteestä».[18]

Kuvailtu oikeuslähdeopillinen lähestymistapa koski lähinnä lainsäätäjää itseänsä; siitä ei ollut tehtävissä suoraan laajempia päätelmiä esimerkiksi tuomioistuinten oikeuslähdeopin tiimoilla. Samoin perustuslakivaliokunnan viittausta vakiintuneen tulkintakäytännön huomioon ottamisesta kansallisissa tuomioistuimissa oli pidettävä lähinnä realistisista lähtökohdista esitettynä kannanottona eikä niinkään nimenomaisena arviona tulkintakäytännön asemasta oikeuslähteiden hierarkiassa.[19] Vaatimus EIS 6 artiklan soveltamisesta tuomioistuimissa eteni siten väistämättä kysymykseen kansainvälisen oikeuskäytännön velvoittavuuden asteesta – samalla kansallisen lainkäyttäjän harkinnanvaran laajuudesta – sopimuksen sisältöä hahmotettaessa.[20]

---

[18] Ks. HE 22/1990 vp s. 5 ja PeVL 2/1990 vp s. 2. Esimerkiksi oikeudenkäynnin suullisuutta koskeva varauma jouduttiin tekemään ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kansallisesta käytännöstä poikkeavan linjan vuoksi. Häilyvyyttä oli sen suhteen, minkä elimen käytäntöä oli seurattava. Hallituksen esityksessä puhuttiin ihmisoikeustuomioistuimesta ja osin myös ministerikomiteasta, mutta joukkoon lisättiin vielä ihmisoikeustoimikunta, vaikka se hahmotettiin muutoin vain väliasteen ratkaisuelimeksi. Tilanne kiteytettiin hallituksen esityksessä seuraavasti: »Ihmisoikeustoimikunta ja ihmisoikeustuomioistuin jäsenvaltioita vastaan tehtyjä valituksia käsitellessään tekevät jatkuvasti uusia tulkintoja ja siten edelleen täsmentävät yleissopimuksen sisältöä. Nämä tulkinnat saattavat johtaa siihen, että Suomessa joudutaan arvioimaan uudelleen joidenkin säännösten suhdetta yleissopimukseen sekä tekemään niihin uusien tulkintojen mahdollisesti edellyttämiä muutoksia.» Ks. lainsäätäjän oikeuslähde -termin silloisesta kritiikistä *Aarnio* 1991 s. 75.

[19] Ks. PeVL 2/1990 vp s. 3: »Tuomioistuinten ja viranomaisten toiminnassa yleissopimuksella ja sen lisäpöytäkirjoilla sekä niiden pohjalta syntyneellä vakiintuneella tulkintakäytännöllä on vastaisuudessa tärkeä merkitys».

[20] Muutamaa vuotta myöhemmin Suomessa jouduttiin käymään keskustelua ETA-sopimuksen vaikutuksesta suomalaiseen oikeuslähde- ja laintulkintaoppiin. Ks. tästä erityisesti *Timonen*, LM 1993 s. 583–597. Varsin pian tämän jälkeen sama kysymys siirtyi EY-oikeustasoiseksi. Ks. siitä esimerkiksi *O. Suviranta* s. 97 ss.

2.2. Ihmisoikeussopimuksen valvontakoneiston oikeuskäytännön merkityksestä EIS 6 artiklan tulkinnassa

2.2.1. Valvontakoneiston yleisen aseman arviointia

Ilman Euroopan neuvoston yhteyteen perustettua valvontakoneistoa EIS 6 artiklan vaikutukset olisivat saattaneet jäädä hyvinkin ohjelmallisiksi. Itse asiassa tilanne viittasi tämänsuuntaiseen kehitykseen ihmisoikeussopimuksen kansainvälisen voimaantulon alkuvaiheissa. Ihmisoikeustoimikunta perustettiin 18.5.1954 ja ihmisoikeustuomioistuin 29.1.1959.

Valvontakoneiston aikaansaamisessa oli kompromissin luonnetta. Niinpä esimerkiksi ihmisoikeustoimikunta sai sopimusvaltioita suojelevan valituslupaelimen vivahteen.[21] Valtiot omaksuivat muutenkin keskenään erilaisen aikataulun tuomioistuimen tuomiovallan (EIS 46 artikla 1 kappale[22]) ja yksilövalitusmahdollisuuden (EIS 25 artikla 1 kappale, toimikuntaan tehtävä valitus) tunnustamisessa. Tämä oli omiaan heikentämään sopimuksen valvonnan merkitystä.[23] Frowein on todennut sopimuksen olleen pitkään »eine sleeping beauty», mikä osoittaa sopimuksen alkuvaiheen käynnistysvaikeuksien esille nostamisen tarvetta.[24]

Tilanne ei ole tunnetusti pysynyt vuosien kuluessa muuttumattomana. Ihmisoikeustuomioistuin ryhtyi vähitellen omaksumaan aikaisempaa aktiivisempaa tulkintaotetta, mikä aiheutti sopimusvaltioissa aluksi hämmennystä niiden luotettua järjestelmiensä yhtäpitävyyteen sopimusvelvoitteiden kanssa. Niinpä ensimmäinen hallintolainkäyttöä koskeva tuomio (Ringeisen-tapaus,

---

[21] Ks. *Drzemczewski* s. 4–6, *Weidmann* s. 44–45, *Pellonpää*, LM 1990 s. 533, *Beddard* s. 21, 28, 54 ja 195–196, *Danelius* s. 49–50, *Robertson – Merrills* s. 10, 256 ja 295 sekä *van Dijk – van Hoof* s. 44.

[22] Tutkimuksessa nojaudutaan alkuperäisen sopimuksen artikloihin sikäli, kuin kysymys on historiallisesta tarkastelusta eli sopimukseen sellaisena, kuin se oli voimassa ennen 11. pöytäkirjan voimaan tulemista.

[23] Siinä, kun Saksan Liittotasavalta tunnusti ihmisoikeustuomioistuimen tuomiovallan vuonna 1955, esimerkiksi Iso-Britannia antoi tätä koskevan selityksen vuonna 1966 ja Ranska vuonna 1974. Ranska tunnusti yksilövalitusmahdollisuuden vasta vuonna 1981. Ihmisoikeustuomioistuimen ensimmäinen tuomio annettiin vuonna 1961 (Lawless-tapaus, tuomio 1.7.1961, A 3).

[24] Ks. *Frowein* 1985 s. 9.

tuomio 16.7.1971, A 13) nostatti kansallisella tasolla osin voimakastakin kritiikkiä, koska se laajensi sopimuksen käyttöalaa varsin yllättäen hallintoprosessiin.[25]

Ihmisoikeustuomioistuimen roolin vahvistuminen sai lisäpontta tulkinnan pelisääntöjen selkiytymisen kautta. Tämä tapahtui vuonna 1975 (Golder-tapaus, tuomio 21.2.1975, A 18) valtiosopimusoikeutta koskevan vuodelta 1969 olevan Wienin yleissopimuksen tulkintaperiaatteiden (31 ja 32 artikla) käyttöönoton yhteydessä. Sittemmin myös sopimusvaltiot ovat ryhtyneet tukemaan sanottua kehityssuuntausta. Alkuperäistä myönteisempi perusasennoituminen on näkynyt muun ohella yksilövalitusmahdollisuuden laajentamisena ihmisoikeustuomioistuimeen sekä tuomioistuimen ja toimikunnan yhdistämisenä vuonna 1998.[26] Viimeksi mainitun uudistuksen mahdollisti osaltaan toimikunnan kehitys yhä tuomioistuinmaisempaan suuntaan.

> Ihmisoikeustoimikunnan rooli muodostui jossakin määrin kaksijakoiseksi. Toimikunta oli toisaalta suhteellisen itsenäinen, mutta se oli myös läheisessä yhteydessä ihmisoikeustuomioistuimeen asioiden valmistelijana ja niiden ratkaistavaksi ottamisen edellytysten (lähinnä EIS 27 artiklan 2 kappale) harkitsijana. Viimeksi mainitussa tehtävässään toimikunta toimi tuomioistuimen tapaan, mihin viittasivat myös EIS 21 artiklan 3 kappaleen ja 23 artiklan vaatimukset jäsenten kelpoisuudesta. Valvontaelinten keskinäisistä suhteista voisi päätellä, ettei toimikuntavaiheeseen sisältynyt kovinkaan merkittävää päätöksentekoa. Käytännössä toimikunta saattoi tutkia myös materiaalista asiakysymystä ilmeisen perusteeton -lausuman yhteydessä, mikä lisäsi sen kannanottojen merkittävyyttä. Tämä aiheutti samalla omia vastavaikutuksiaan kuten kysymyksen toimikunnan sallitun ja kielletyn tehtäväalan välisestä rajanvedosta.[27]

---

[25] Ks. tästä kysymyksestä yleisesti *Harris* s. 157 ss. Ks. Itävallan sisäisestä suhtautumisesta tuomioon *Kopetzki*, EuGRZ 1983 s. 178 ja *Morawa – Schreuer* s. 178 sekä erityisesti Itävallan valtiosääntötuomioistuimen kriittisestä asennoitumisesta EuGRZ 1988 s. 166 ss.

[26] Yksilövalitusmahdollisuutta koskeva 9. lisäpöytäkirja tuli Suomen osalta voimaan 1.10.1994, SopS 71–72/94. Vuonna 1994 tehty 11. pöytäkirja tuli voimaan 1.11.1998, SopS 85–86/98. Tämä pöytäkirja korvaa ihmisoikeussopimuksen aikaisempien II–IV osien tekstit. Ks. valvontajärjestelmän kokonaisuudistuksesta *Schermers*, E.L.Rev. 1994 s. 372 ss., HE 143/1995 vp, *Nergelius* s. 518, *Pellonpää* 1996 s. 197–201, *Danelius* 1997 s. 29–36, *van Dijk – van Hoof* s. 35 ja 194 sekä *Pellonpää* 1998 s. 171 ss.

[27] Ks. tästä *Robertson – Merrills* s. 273, *Harris et al.* s. 628, *Pellonpää* 1996 s. 130–132, *Tomkins* s. 15–16 sekä *van Dijk – van Hoof* s. 162–165.

> Ihmisoikeustuomioistuin ja toimikunta eivät olleet aina samoilla linjoilla asian lopputuloksesta, ja vaikka näin olisikin ollut, perustelut saattoivat erota toisistaan. Eroavuudet eivät tunnu kuitenkaan johtaneen siihen, että tuomioistuimen asema ihmisoikeussopimuksen auktoritatiivisimpana tulkitsijana olisi asetettu kysymyksenalaiseksi. Päinvastoin toimikunta näkyy mukautuneen ihmisoikeustuomioistuimen kantoihin, ja se on myös tuonut ihmisoikeustuomioistuimeen tulkinnanvaraiset, korkeampaa auktoriteettia vaativat tapaukset. Esimerkiksi tätä kautta tuomioistuin pääsi antamaan aikoinaan käänteentekevän Ringeisen-tuomion.

Ihmisoikeustuomioistuin ei ole vahvistuneesta asemastaan huolimatta tuomioistuin, joka voisi muuttaa tai kumota kansallisia lainkäyttöpäätöksiä. Se ei siten ole KHO:n yläpuolella oleva valitusinstanssi vaan pikemminkin eräänlainen kanteluelin, jonka ainoana tehtävänä on ihmisoikeussopimuksen noudattamisen kontrollointi.[28] Ihmisoikeustuomioistuin ei myöskään ole rinnastettavissa kansallisiin valtiosääntötuomioistuimiin, joille on vahvistettu oma, muusta tuomioistuinkoneistosta poikkeava asemansa. Ihmisoikeustuomioistuin ei siten esimerkiksi tutki kansallisen lainsäädännön ihmisoikeussopimuksen mukaisuutta yleisellä tasolla. Sillä ei liioin ole samanlaista asemaa kuin Euroopan yhteisöjen tuomioistuimella, jonka tuomioilla on selkeä kansainvälisoikeudellisesti sitova asema ja siis vahva ennakkopäätösarvo yhteisön jäsenmaissa.[29]

---

[28] Ks. esimerkiksi Pakelli-tapaus, tuomio 25.4.1983, A 64 kohta 45 ja Hauschildt-tapaus, tuomio 24.5.1989, A 154 kohta 54, joissa ihmisoikeustuomioistuin on täsmentänyt rooliaan kansallisista tuomioistuimista erillisenä elimenä. Ks. *Harris et al.* s. 15, joka tarkastelee tätä kysymystä nimikkeen »the fourth instance doctrine» alaisuudessa. Se, että sopimuksen suomenkielisessä käännöksessä puhutaan valituksista, on siten jossakin määrin harhaanjohtavaa. Ks. *Pellonpää* 1996 s. 95 alaviite 33 ja *Mäenpää* 1997 s. 470. Ks. KP-sopimuksen vastaavan termin osalta *Scheinin*, LM 1990 s. 546 alaviite 2. Kanteluelimestä ihmisoikeustuomioistuimen erottaa se, ettei sillä ole yleistä valvontaroolia. Ihmisoikeustuomioistuimen on muutenkin tarkoitus toimia tuomioistuimen tapaan. Tämä näkyy tuomareiden aseman itsenäisyydessä ja riippumattomuudessa sekä prosessin yleisessä luonteessa. Ihmisoikeustuomioistuimen toimintaa voidaan näin kaikesta huolimatta tarkastella tavanomaisen tuomioistuinkäsitteistön avulla, niin kuin on käytännössä tehtykin. Ihmisoikeussopimuksessa puhutaan yleisen lainkäytön tapaan tuomioistuimen tuomioista (judgments). Tässä tutkimuksessa käytetään sanan tuomio ohella myös nimikettä ratkaisu. Viimeksi mainittu soveltuu paremmin hallintolainkäytön terminologiaan.

[29] Ks. EY-tuomioistuimen aseman tarkastelusta ihmisoikeuskirjallisuudessa esimerkiksi *Drzemczewski* s. 327 ja *van Dijk – van Hoof* s. 18–21.

Ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot koskevat ainoastaan eri sopimusvaltioiden yksittäisiä väitettyjä sopimusrikkomuksia. Valtiot ovat sitoutuneet vastaamaan kohdaltaan niiden seuraamuksista (EIS:n aikaisempi 53 artikla, nykyinen 46 artikla). Suomea koskevien ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen sitovuutta korostettiin myös sopimuksen valtion sisäisen voimaansaattamisen yhteydessä.[30] Tämä vaikutti siihen, että sopimus saatettiin voimaan (tuolloin voimassa olleiden VJ 67 §:n ja 69.1 §:n mukaisessa) niin sanotussa supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Menettely ei siten liittynyt valvontakoneiston maan sisäisen aseman järjestämiseen.[31] Supistettu perustuslainsäätämisjärjestys ei tarkoittanut sitä, että ihmisoikeustuomioistuin olisi asetettu erityisasemaan suomalaisen oikeusjärjestyksen sisällä.

Silloinkin, kun ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot ovat velvoittavimmillaan (sopimusrikkomuksen tultua todetuksi), kansallinen tuomioistuin on lähtökohtaisesti sivussa täytäntöönpanosta – hyvityksen suorittamisesta tai sopimusvaltion harkitsemasta lainmuutoksesta.[32] Tämä koskee myös sellaista tilannetta, jossa kansallinen tuomioistuinmenettely on todettu EIS 6 artiklan vastaiseksi. Ihmisoikeustuomioistuimen tuomio ei siten muuta tai kumoa suomalaisen tuomioistuinpäätöksen res judicata -vaikutusta, vaan tarvittaessa joudutaan harkitsemaan ylimääräisten muutoksenhakukeinojen käyttämistä.[33]

---

[30] Ks. HE 22/1990 vp s. 3–5 ja PeVL 2/1990 s. 2. Ks. myös *Pekkanen*, LM 1991 s. 353 ja *Pellonpää* 1996 s. 58–61.

[31] Ks. HE 22/1990 vp s. 12 ja PeVL 2/1990 vp s. 2.

[32] Erillisen korvauksen hakeminen todetun sopimusrikkomuksen johdosta on mahdollista kansallisessa järjestelmässä hallintoriita-asiana. Ks. KHO 1991 A 47 ja KHO 1993 A 25 (molemmat koskivat KP-sopimusta). Käytännössä erillinen korvaus (kohtuullinen hyvitys) vahvistetaan auktoritatiivisimmin ihmisoikeustuomioistuimessa (aikaisempi 50 artikla, nykyinen 41 artikla). Tämä koskee muun muassa tilanteita, joissa kansallisella tasolla suoritettu hyvitys merkitsee vain osittaista korvausta. Ihmisoikeustuomioistuimessa arvioidaan tuolloin kansallisen hyvityksen riittävyyttä ja (mahdollisen) kokonaiskorvauksen suuruutta. Ks. *Pellonpää* 1996 s. 168–179. Ihmisoikeustuomioistuimen korvauspäätös ei enää edellyttä uutta kansallista prosessia. Ks. *Scheinin* 1999a s. 744. Ks. *Jukka Viljanen* s. 271 ja alaviite 43, joissa on selvitetty ihmisoikeustuomioistuimen tuomioista Suomessa seuranneita lainmuutoksia.

[33] Res judicata -vaikutus on nähty vahvaksi muuallakin – ennen muuta Saksassa. Ks. myös Marckx-tapaus, tuomio 13.6.1979, A 31 kohta 58, jossa on korostettu ihmisoikeustuomioistuimen tuomion »essentially declaratory» -luonnetta. Ks. asiasta tarkemmin *Bernhardt* s. 38, *Simma* et al. s. 92 ja *Voss* s. 166–168. Lähtökohtana on siten ylimääräisten muutoksenhakukeinojen tms. käyttäminen. Näiden läpimenossa saattaa olla käytännössä vaihteluita sen mukaan, millainen sisäinen sääntely on asianomaisessa maassa. Ks. *Pellonpää* 1996 s. 186–188.

Viimeksi mainitussakaan tilanteessa ihmisoikeustuomioistuimen tuomion seurannaisvaikutukset eivät ole itsestään selviä, vaan muutoksenhaun edellytykset määräytyvät ylimääräistä muutoksenhakua koskevan lainsäädännön arviointikriteereiden ja kunkin tapauksen erityispiirteiden pohjalta.[34] Käytännössä ylimääräiseen muutoksenhakuun suostumisen kynnystä mataloittaa sopimusvaltion vastuu ihmisoikeusvelvoitteissa pysymisestä ja todetun rikkomuksen seurausvaikutusten täyttämisestä.[35]

2.2.2. Valvontakoneiston oikeuskäytäntöön suhtautumisesta yleiseurooppalaisella tasolla

Ihmisoikeustuomioistuimen yksittäisen tuomion asianomaista sopimusvaltiota sitova vaikutus ei vielä ratkaise laajempia oikeuslähdeopillisia ongelmia. Kysymys on siitä, millaisia vaikutuksia ihmisoikeustuomioistuimen eri jäsenvaltioita koskevalla yhtenäisellä oikeuskäytännöllä (case-law'lla, niin kuin se itse ilmoittaa) voi olla kansallisen päätöksenteon piirissä.[36] Asiaan vas-

[34] Sen suhteen, missä ylimääräiseen muutoksenhakuun (päätöksen poistaminen kantelun johdosta tai purkaminen) suostumisen raja kulkee, on suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa esiintynyt vähäistä vaihtelevuutta. Osa kirjoittajista on painottanut ylimääräisen muutoksenhaun käyttöarvoa näissä asioissa, mikä on saattanut jossakin määrin laskea siihen suostumisen kynnystä. Osa kirjoittajista on nostanut esille myös ylimääräistä muutoksenhakua rajoittavia näkökohtia, mikä on hienokseltaan tasapainottanut tilannetta. Ks. *Pekkanen*, LM 1990 s. 511 ja 513–514, *Pellonpää*, LM 1990 s. 540–543, *Aarnio* 1991 s. 80, *Jyränki* 1991a s. 167–168, *Pellonpää* 1996 s. 185–191 sekä *Mäenpää* 1997 s. 460. *Scheinin* on kiteyttänyt tilanteen toteamalla, ettei langettava päätös velvoita suomalaisia tuomioistuimia purkamaan kansainvälisen valitusprosessin kohteena ollutta aiempaa päätöstä, ellei purulle ole Suomen oikeusjärjestyksen mukaan laillisia edellytyksiä. Ks. *Scheinin* s. 287. Esillä olevaa kysymystä pohdittiin myös hallintolainkäyttölain valmistelun yhteydessä, jolloin erillisen sääntelyn aikaansaamista ei pidetty tältä osin tarpeellisena. Ks. LaVM 5/1996 vp s. 6. Voimassa olevassa hallintolainkäyttölaissa (11 luku) ei siis aseteta ihmisoikeustuomioistuimen tuomioita erityisasemaan ylimääräisessä muutoksenhaussa.

[35] Ks. KKO 1993:33, jossa ihmisoikeustuomioistuimen tuomio muodosti perusteen hovioikeuden tuomion ja raastuvanoikeuden päätöksen purkamiselle. Ks. tapauksen kommentoinnista *Leppänen* 1998b s. 208–210.

[36] Tässä tutkimuksessa ei lähdetä siitä, että vasta vakiintuneella oikeuskäytännöllä olisi muihin kuin asianomaiseen sopimusvaltioon ulottuvaa merkitystä, vaan periaatteessa jokaisesta tuomiosta saatetaan tehdä tarvittavia tulkintapäätelmiä. Vaikka tuomiot koskevat yksittäisiä sopimusvaltioita, niihin sisältyy yleensä yleistettävissä olevia (ohjauk-

tattaessa joudutaan toteamaan, ettei ylikansallisella tasolla ensinnäkään ole määräystä oikeuskäytännön vahvasta velvoittavuudesta.[37] Tuomioistuimen case-law ei siten sido automaattisesti jäsenvaltioita. Tämän seikan havainnointi on kunkin sopimusvaltion tehtävä. Ihmisoikeustuomioistuimelle vastuuta ei voida asettaa, vaan sillä saattaa päinvastoin olla tarvetta korostaa case-law'n laajempaa – yksittäisen valtion ohitse menevää – ulottuvuutta. Kysymys on tarpeesta puolustaa ihmisoikeustuomioistuimen asemaa ylikansallisten ja kansallisten vaikutusten ristivedossa.

Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännölle on vähitellen muodostunut tosiasiallista ennakkopäätösarvoa valvontakoneiston omassa toiminnassa. Ihmisoikeustoimikunta on seurannut oikeuskäytännön kehittymistä ja pyrkinyt yleisesti ottaen mukautumaan sen suuntaviivoihin. Myös tuomioistuimelle itselleen aikaisemmat tuomiot muodostavat tärkeän – joskaan eivät yksinomaisen – oikeuslähteen. Vaikka ihmisoikeustuomioistuin pyrkii seuraamaan aikaisempaa ratkaisulinjaansa, se ei suhtaudu siihen näin ollen täysin tiukasti, ikään kuin se olisi normin luonteista pysyvää oikeutta.[38]

Käytännössä tuomioistuimella on pyrkimys johdonmukaisen case-law'n luomiseen ja aikaisemman käytäntönsä selkeään ohjausvaikutukseen.[39] Fro-

---

sellisia) osia/lausumia. Luonnollisesti viimeksi mainittujen merkitykseen ja käyttöalaan vaikuttaa se, millä tavalla ne ovat suhteutettavissa laajempaan oikeuskäytännön kokonaisuuteen (linjaan). Tutkimuksessa käytetään oikeuskäytäntö- tms. termiä lähinnä vain kuvaamaan ratkaisuista esille nostettavaa ohjausvaikutusta vastakohtana tapauskohtaiselle (asianomaisen sopimusvaltion erityispiirteisiin kiinnittyvälle) kasuistiikalle. Ks. viimeksi mainitusta kysymyksestä *Aarnio* 1991 s. 79 ja *F. Sundberg* s. 362–363.

[37] Tällainen määräys puuttuu niin ihmisoikeussopimuksesta kuin muualtakin kansainvälisen oikeuden piiristä. Ks. *Drzemczewski* s. 5–6, 260 ja 322–323, *Ress* s. 805 ja 810 sekä *F. Sundberg* s. 366. Kokonaan eri asia on, päättääkö valtio tällaisesta sitovuudesta.

[38] Ihmisoikeustuomioistuin ei siten luo common law -järjestelmän tapaan sääntöjä (legal rules), vaan se on päinvastoin pyrkinyt välttämään tuomioissaan abstrakteja oikeusohjeita. Ks. esimerkiksi Golder-tapaus, tuomio 21.2.1975, A 18 kohta 39, Marckx-tapaus, tuomio 13.6.1979, A 31 kohta 26 sekä Mantovanelli v. France, tuomio 18.3.1997, Reports 1997–II, Vol. 32 kohta 33. Ks. tästä kysymyksestä *Buergenthal* s. 95, *Bernhardt* s. 30–31, *Matscher* s. 63–64 ja *Merrills* s. 12–14.

[39] Ihmisoikeustuomioistuin on käyttänyt muun ohella käsitteitä established case-law (esimerkiksi H. v. France, 24.10.1989, A 162-A kohta 47) ja well established case-law (Pudas-tapaus, 27.10.1987, A 125-A kohta 35) korostaen tätä kautta oikeuskäytäntönsä vakiintuneisuutta asianomaisella alueella. Ihmisoikeustuomioistuimen toiminta johtuu ainakin osittain sopimuksen »law-making treaty» -luonteesta. Ks. sanotusta käsitteestä *McNair* s. 749–752 ja *Brownlie* s. 11–12 (– – »create general norms for the future conduct

wein on todennut, että valvontakoneisto pyrkii ratkaisuissaan eurooppalaisen »constitutional case-law'n» muodostamiseen.[40] Mainittu tavoite on kiinnittynyt tuomioiden määrän kasvuun parin viime vuosikymmenen aikana, ja se on myös yhteydessä tuomioistuimen toimintalinjaan tuomioidensa mahdollisimman kattavasta perustelemisesta.

Valvontakoneiston oikeuskäytäntöön suhtautumiseen on vaikuttanut ennen kaikkea kuitenkin laaja ihmisoikeussopimuksen ympärille muodostunut yleiseurooppalainen oikeuskirjallisuus. Monet yleisesitysten laatijoista edustavat common law -järjestelmää. Oikeuskäytäntöpainotteisuus on luonnollinen osa heidän oikeusajatteluaan, vaikkei valvontakoneiston ratkaisuille annettaisikaan sitovan ennakkopäätöksen asemaa.[41] Toisena ryhmänä ovat kirjoittajat, jotka kuuluvat tai ovat kuuluneet ihmisoikeustuomioistuimen tai -toimikunnan jäsenistöön. Heidän teksteihinsä on heijastunut väistämättä koneiston sisäinen näkemys oikeuskäytännön keskeisestä roolista sopimuksen

---

of the parties – –»). Oikeuskäytännön ohjausvaikutusta on täsmennetty erityisesti tapauksessa Pellegrin v. France, tuomio 8.12.1999 (no. 28541/95). Siinä ihmisoikeustuomioistuin totesi yllättävän suoraan aikaisemman ratkaisukäytäntönsä aiheuttavan määrätyltä osin epätietoisuutta sopimusvaltioissa. Kysymys oli virkamiesasioiden kuulumisesta EIS 6 artiklan civil rights and obligations -käsitteen piiriin. Ihmisoikeustuomioistuin totesi: »The Court therefore wishes to put an end to the uncertainty which surrounds application of the guarantees of Article 6 § 1 to disputes between States and their servants». Ihmisoikeustuomioistuin täsmensikin tuomiossaan kannanmuodostustaan virkamieskäsitteen osalta.

[40] Ks. *Frowein* 1990 s. 278 ja 357. Ks. mainittua kantaa tukevasta painotuksesta esimerkiksi *Ryssdal* s. 118, *Harris* et al. s. 2, *Jacobs – White* s. 404 (puhutaan eurooppalaisesta standardista) sekä *Weidmann* s. 291 (samoin kuin edellä).

[41] Common law -järjestelmää edustavat kirjoittajat eivät aina miellä sitä, että oikeuskäytäntöä voidaan käyttää muussakin oikeuslähdeopillisessa merkityksessä kuin mihin he ovat itse tottuneet. Koska ihmisoikeustuomioistuin nojautuu usein aikaisempiin ratkaisuihinsa, he saattavat antaa (osin ehkä huomaamattaan) sen kuvan, että tämä tarkoittaa samanlaista sidonnaisuutta prejudikaatteihin (precedent) kuin heillä itsellään on. Ks. *Merrills* s. 12: »In each decision the Court is not just spelling out the obligations of the State which happens to be involved in the particular case. It is interpreting the Convention for all the States which are parties to it. Naturally, the main impact of a decision will usually be in the State immediately concerned, but every party to the Convention must stay abreast of developments. The common law, advancing from precedent to precedent, has a counterpart, then, in the developing law of the European Convention.» Se, ettei *Merrills* ole kuitenkaan tarkoittanut järjestelmien täysimääräistä rinnastamista, näkyy jäljempänä hänen tekstistään. Ks. *Merrills* s. 13–14, jossa hän muun ohella viittaa siihen, ettei ihmisoikeustuomioistuin ole kuitenkaan virallisesti sidottu aikaisempiin tuomioihinsa. Ks. samasta korostuksesta *Harris et al.* s. 18.

sisällön hahmottamisessa. Viimeksi mainituissa (laajemmissa teoksissa tai yksittäisissä kirjoituksissa) on siten väistämättä valvontakoneiston omaan käyttöön soveltuvan kommentaariaineiston vivahdetta.

> Valvontakoneiston palveluksessa olevista tai olleista kirjoittajista voidaan mainita Danelius, Fawcett, Frowein, Pellonpää, Peukert ja Ress. Danelius on siirtänyt tuomioistuinpositivistista tarkastelutapaa Suomeen, kun vuosien 1991 ja 1995 Oikeustiede – Jurisprudentia -aikakauskirjoihin on sisältynyt kaksi hänen (suomeksi käännettyä) kirjoitustaan. Hän on tuossa yhteydessä muovannut ihmisoikeustuomioistuimen tuomioista pelkistettyjä ratkaisutiivistelmiä, joissa pyritään suomalaisten ylimmän asteen tuomioistuinten vuosikirjaotsikoiden kaltaiseen informatiivisuuteen.
>
> Vaikka Pellonpää on kuulunut toimikuntaan ja nyttemmin ihmisoikeustuomioistuimeen, hänen kirjoitustapansa ei ole kokonaan edellä lausutun mukainen (yleiseurooppalainen). Hänellä on mukana myös suomalaista näkökulmaa kuten analyysia oikeuskäytännön asemasta kansallisen oikeuslähdeopin sisällä. Tosin Euroopan ihmisoikeussopimus -yleisteoksen toisessa painoksessa Pellonpään tavoitteet liikkuvat jo enemmän yleiseurooppalaisella tasolla (ks. s. VI). Eri maiden omat »ihmisoikeusekspertit» korostavat samoin usein valvontakoneiston oikeuskäytännön prejudisiaalista merkitystä, mikä liittyy heidän ihmisoikeuspainotteiseen perusasenteeseensa.
>
> Se, kuinka laajalti valvontakoneiston oikeuskäytäntöä selvitetään, vaihtelee henkilöittäin. Jotkut ovat saattaneet tarkastella pelkästään ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä, kun taas suhteellisen monet ovat lisänneet havainnoinnin piiriin ihmisoikeustoimikunnan ratkaisuja. Ministerikomitean käytäntöä on sen sijaan tuotu esille harvemmin. Yleisesti ottaen ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö on ollut etusijalla. Tämä on liittynyt tuomioistuimen roolin vahvistumiseen ja ratkaisujen lukumäärän – käytettävissä olevan materiaalin – kasvuun mutta tietenkin myös sen asemaan sopimuksen auktoritatiivisimpana tulkitsijana. Esimerkiksi Daneliuksella ja Pellonpäällä on ollut tällainen ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä priorisoiva näkökulma. Myös esillä olevassa tutkimuksessa käytetään vastaavaa tarkastelutapaa.

Kolmantena esimerkkiryhmänä voidaan mainita yleiseurooppalaiset käsikirjat ja oppikirjat (esimerkiksi van Dijk – van Hoof, Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, jonka viimeisin, kolmas painos on julkaistu vuonna 1998). Näiden tarkoituksena on mihinkään maahan erityisesti kiinnittymättä selvittää valvontakoneiston sopimukselle antamaa (tulkinnalla täsmennettyä) sisältöä. Tavoitteena on ennen muuta yleiskuvan antaminen kansainvälisen oikeuskäytännön kehityslinjasta.

Pääosa ihmisoikeussopimusta kommentoivasta oikeuskirjallisuudesta on siis muodostunut eri syistä hyvinkin valvontakoneistokeskeiseksi. Prosessuaalisten ihmisoikeuksien katsotaan saavan sisältöä ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöstä muodostetun kokonaiskuvan avulla. Kysymys on tietoisesta näkökulman valinnasta, jonka tarkoituksena on selvittää sopimukselle yleiseurooppalaisella tasolla annettua sisältöä. Kantaa ei ole otettu siihen, millainen oikeuslähdeopillinen asema oikeuskäytännölle on annettava kussakin sopimusvaltiossa. Päinvastoin kaikkiin sopimusvaltioihin kohdistuu periaatteessa samanlainen perusolettama oikeuskäytännön vahvasta roolista tulkintatoiminnassa.

Asetelma saattaa johtaa sellaiseen päätelmään, että oikeuskäytännöllä on vahvan oikeuslähteen asema kussakin sopimusvaltiossa. Siinä tapauksessa yksilön oikeudet tulevat sitovasti määritellyiksi ylikansallisessa valvontakoneistossa – ja sitä kommentoivassa ihmisoikeuskirjallisuudessa. Tästä taas voi seurata, ettei oikeuskäytäntö määrittele pelkästään ihmisoikeuksien minimitasoa. Sille ryhdytään helposti antamaan yksilön oikeuksien maksimitason sisältö. Ylikansalliseen ihmisoikeuskirjallisuuteen saattaa tätä kautta sisältyä tavoitteellisia piirteitä kuten pyrkimys järjestelmien harmonisointiin – jonkinlaisen ideaaliprosessin aikaansaamiseen. Sikäli kuin maan sisäisellä tasolla nojaudutaan suoraan näihin auktoriteetteihin, kansallinen pelivara yksilön oikeuksien järjestämisessä voi jäädä tunnistamatta.

Vaikka yleiseurooppalainen ihmisoikeuskirjallisuus kannustaa kansainvälisen – lähinnä ihmisoikeustuomioistuimen – oikeuskäytännön vahvaan velvoittavuuteen, kansallisesta näkökulmasta kysymys ei ole itsestään selvästä ja suoraan omaksuttavissa olevasta asiasta. Ylikansallinen ihmisoikeuskoneisto ei ole minkäänlainen säännönmukainen muutoksenhakuaste, vaan sen roolina on enemmänkin kansallisen järjestelmän täydentäminen. Mitä parempi kansallinen perusoikeusjärjestelmä on, sitä vähemmän valvontakoneistolla on merkitystä. Sopimusvaltioiden on siten nähtävä yksilön oikeudet ensisijaisesti omalle vastuulleen kuuluvina asioina, mikä edellyttää itsenäisen harkinnan ja pelivaran säilyttämistä. Näin ollen ylikansallisen painotuksen ohella kansallisessa intressissä on ihmisoikeusvaatimusten suhteuttaminen myös olemassa olevan järjestelmän ja oikeusturva-ajattelun kokonaisuuteen.

Vaikka ylikansalliselle oikeuskäytännölle ei ole annettava – ilman kansallista kannanottoa – sitovan ennakkopäätöksen (binding precedent) asemaa, ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen merkitys on kuitenkin vähitellen kasvanut sopimusvaltioissa. Tämä koskee varsinkin niitä maita, joissa sopimus

on voimassa lakina.[42] Samoin sopimusvaltion todetut sopimusrikkomukset ovat saattaneet antaa lisäpontta ratkaisukäytännön seuraamiseen, vaikka sopimusta ei olisikaan sisällytetty kansallisen oikeusjärjestyksen osaksi.[43]

Tilanne on yhteydessä ihmisoikeustuomioistuimen roolin ja merkityksen vahvistumiseen. Ratkaisukäytäntö on antanut aikaisempaa paremmat edellytykset sopimusrikkomusten ennalta estämiseen sopimusvaltioissa. Mitä enemmän oikeuskäytännöllä on informatiivista sisältöä ja vakuuttavuutta, sitä paremmin sitä luonnollisesti seurataan kansallisella tasolla. Motivoiduttuaan oikeuskäytännön seuraamiseen (kansalliset) tuomioistuimet ovat samalla ottaneet aikaisempaa aktiivisempaa osavastuuta valtioiden kansainvälisten velvoitteiden toteutumisesta.

Esillä oleva asetelma vaikuttaa siihen, että ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön joudutaan suhtautumaan kansallisella tasolla jossakin määrin kaksijakoisesti. Yhtäältä on havaittavissa tarvetta torjua sen kansallista omaleimaisuutta kuten perinteistä oikeusturva-ajattelua kaventavaa merkitystä. Samalla pyritään kuitenkin näkemään sen keskeinen rooli yhtenäisen eurooppalaisen ihmisoikeuksien perustason aikaansaamisessa.

---

[42] Ks. yleisesti *Drzemczewski* s. 269–303, *Polakiewicz – Jacob-Foltzer*, HRLJ 1991 s. 67 ss. ja *Ress* s. 822 ss. Sopimus on voimassa lakina esimerkiksi Saksassa, jossa se on periaatteessa tavallisen lain (einfaches Bundesgesetz) asemassa. Ks. erityisesti Saksan osalta *Frowein* 1990 s. 295, *Uerpmann* s. 137 ss. ja *Voss* s. 156. Kirjoituksista ilmenee saksalaisten tuomioistuinten siteeraavan aika paljon ihmisoikeustuomioistuimen tuomioita, ja myös liittovaltion valtiosääntötuomioistuin on antanut näille merkitystä perustuslain tulkinnoissaan.

[43] Tilanne muodostui tällaiseksi muun muassa Ruotsissa ennen sopimuksen vuonna 1995 tapahtunutta sisällyttämistä lainsäädäntöön (Lag 1994:1219 om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna). Ks. *Drzemczewski* s. 313, *Stenderup Jensen* s. 146 ss., *Bernhardt* s. 30 ja *Nergelius* s. 611. Sittemmin myös regeringsrätten on alkanut viitata päätöksissään ihmisoikeustuomioistuimen tuomioihin (ks. esimerkiksi RÅ 1996:97). Ks. *F. Sundberg* s. 377–381, joka on tosin moittinut regeringsrätteniä korkeinta oikeutta vähäisemmästä ihmisoikeustuomioistuimen case-law'n käytöstä. Ks. myös *Danelius* s. 78–83 ja *Cameron* s. 231–233. Isossa-Britanniassa ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännön merkitys on noussut, kun ihmisoikeudet on sisällytetty (EY-tuomioistuimen käytännössä ja Maastrichtin sopimuksessa, konsolidoidun version 6 artikla 2 kohta) osaksi relevanttia EY-oikeutta. Ks. *de Smith – Evans* s. 9 ja *Wade – Forsyth* s. 496–497. Nyttemmin asiasta on säädetty oma lakinsa (Human Rights Act 1998). Lain 2 kohdassa kansallinen lainkäyttöelin velvoitetaan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen huomioon ottamiseen ihmisoikeussopimuksen soveltamisen yhteydessä. Laki tulee koko Ison-Britannian osalta voimaan vuoden 2000 aikana.

Case-law muodostaa kiistattoman ja yhä selkeämmin hahmottuvan lähteen sen selville saamisessa, mikä on sopimusmääräyksille kansainvälisellä tasolla annettu vähimmäissisältö. Sikäli kuin sopimusvaltiossa ei haluta pysyä pelkästään ihmisoikeuksien minimitasolla, yksilön perustavanlaatuisissa oikeuksissa on kuitenkin kysymys muustakin kuin valvontakoneiston oikeuskäytännön mekaanisesta seuraamisesta. Muun ohella tämä on vaikuttanut siihen, ettei tilanne ole yleisesti ottaen johtanut kansainvälisen oikeuskäytännön vahvaan velvoittavuuteen sopimusvaltioissa.[44] Tapahtuneesta kehityksestä huolimatta kansallisilla perusoikeuksilla on edelleen esimerkiksi Saksassa keskeinen asema yksilön oikeuksien ja oikeusturvan toteuttamisessa.[45]

2.2.3. Valvontakoneiston oikeuskäytännön oikeuslähdeopillisen aseman arvioinnista suomalaisessa oikeustieteessä

Hallintolainkäytön oikeuslähdeoppi nojautui perinteisesti lainsäädännön selkeään auktoriteettiasemaan, joskin sittemmin annettiin merkitystä myös muille seikoille kuten lainsäätäjän oletetulle tahdonmuodostukselle (lainsäädännön esityöt), vakiintuneelle oikeuskäytännölle ja oikeustieteelle.[46] Sikäli kuin lainsäädäntö antoi siihen mahdollisuuden, tulkinnassa pysyteltiin kuitenkin vanhassa syllogismikaavassa, jonka katsottiin toteuttavan puhtaimmillaan valtiovallan käytön ideaa. Edellä mainitut muut oikeuslähteet olivat selvästi toissijaisessa asemassa.

---

[44] Valvontakoneiston oikeuskäytännön sitovuutta saatetaan kuvailla oikeuskirjallisuudessa sanamuodolla »a limited doctrine of stare decisis» (*F. Sundberg* s. 362–365) tai puhumalla sen »binding authority» (*Drzemczewski* s. 267–268) tai »highly persuasive authority» -asemasta (*Ress* s. 848). Tarkoituksena on viitata oikeuskäytännön tärkeään rooliin (myös) sopimusvaltioiden sisällä mutta samalla erottaa se terminologisesti common law -tradition ennakkopäätösjärjestelmästä.

[45] Ks. mainitusta korostuksesta esimerkiksi *Frowein* 1990 s. 277.

[46] Ks. *Mäenpää* s. 145–147. Lainsäädännöllä tarkoitettiin oikeusjärjestykseen sisältyviä oikeusnormeja, ei pelkästään eduskuntalakeja. Ks. tältä osin *Laakso* s. 77–78. Ks. oikeuslähde-termistä esimerkiksi *Laakso* 1993 s. 111: »Oikeuslähde on yhteisnimitys kaikelle sille normatiivista relevanssia omaavalle informaatiolle, jota sääntösidonnaisessa oikeudellisessa (tai hallinnollisessa) ratkaisutilanteessa vakiintuneen tradition mukaan pitää käyttää sen osoittamisessa, mikä on voimassaolevan oikeuden sisältö ratkaistavassa asiassa».

Ajattelu mahtui yleisessä oikeustieteessä esitettyyn jaotteluun vahvasti ja heikosti velvoittavista sekä sallituista oikeuslähteistä, joskin niistä kahta jälkimmäistä noudatettiin enemmänkin hallinto-oikeuden omista painotuksista käsin.[47] Tuossa tilanteessa lainsäädännön esityöt saattoivat nousta hyvinkin tärkeälle sijalle esimerkiksi oikeuskäytäntöön verrattuna, mikä ilmensi lainsäädäntövallan etusijaa tuomiovaltaan nähden.[48] Samoin oli mahdollista, että oikeustiede sai sallittua oikeuslähdettä vahvemman aseman, varsinkin kun kysymys oli perinteisiin auktoriteetteihin (Ståhlberg, Merikoski) nojautumisesta. Heikosti velvoittavien ja sallittujen oikeuslähteiden keskinäinen asema ja merkitys oli tosin vaihdellut vuosien varrella ja vaihteli edelleen eri asioissa.

Ihmisoikeussopimuksen sijoittamisessa hallinto-oikeuden oikeuslähteiden joukkoon ei ollut alun perinkään ongelmia. Doktriinissa kiirehdittiin korostamaan sopimusmääräysten vahvaa velvoittavuutta.[49] Sopimuksen valvontakoneiston oikeuskäytännön asema oikeuslähdeopissa näyttäytyi sen sijaan epäselvempänä kysymyksenä. Koska hallintolainkäyttöjärjestelmä lähti ratkaisutoiminnan nojautumisesta lainsäädäntöön, kansallisella oikeuskäytännöllä oli yleisesti ottaen vain tulkintaa täydentävää merkitystä.

Vaikka KKO oli siirtynyt vuonna 1980 oikeudenkäymiskaaren 30 luvun uudistuksen yhteydessä (lainmuutos 104/79) valituslupajärjestelmään, KHO oli säilynyt perusteiltaan yleisenä valitusinstanssina. KHO:n tehtävänä oli siis yksittäisten valitusasioiden ratkaiseminen eikä niinkään (tulkinnallisten) oikeusohjeiden muodostaminen. Yleisen prejudikaattituomioistuimen aseman puuttumisesta huolimatta KHO:n tärkeimmillä kuten vuosikirjoihin sisällytetyillä ratkaisuilla oli kuitenkin kiistatonta myöhempään lainkäyttöön ulottuvaa merkitystä.[50] Koska kysymys ei ollut oikeudellisesta vaan ratkaisujen

---

[47] Ks. oikeuslähteiden velvoittavuudesta käydystä keskustelusta *Aarnio* s. 220–222, *Peczenik* s. 240–242 ja *Timonen* s. 130–148. Ks. myös *Laakso* 1993 s. 112 ss.

[48] Tosin myöskään lainsäätäjän tarkoituksen hakeminen ei ollut ongelmatonta. Tuolloin jouduttiin vetämään rajaa esimerkiksi sen suhteen, kuinka etäistä valmisteluaineistoa voitiin käyttää hyväksi, ja missä määrin aineisto ilmensi virkamiesvalmistelun, ei parlamentaarisen lainsäätäjän, kannanottoja (ongelma perusteluilla säätämisestä). Ks. tältä osin *Aarnio* s. 228, *Laakso* s. 112–121 ja *Laakso* 1993 s. 114 ss.

[49] Ks. *Pekkanen*, LM 1990 s. 509, *Scheinin* 1990 s. 28 ja *Mäenpää* s. 146 ja 161.

[50] Ks. *Mäenpää* 1997 s. 191. Termin prejudikaatti käytössä ilmenee hajanaisuutta. Esimerkiksi *Mäenpää* on yhdistänyt sen oikeudelliseen sitovuuteen, kun taas *Laaksolle*, s. 100–101, riittää ohjaava vaikutus. Viimeksi mainitussa tilanteessa myös KHO:n itsensä ennakkopäätöksiksi katsomat (merkittävimmät) päätökset mahtuvat käsitteen piiriin. Tässä tutkimuksessa pysyttäydytään tuossa yleisimmin käytetyssä merkityssisällössä. Ks. terminologiasta yleisesti *Timonen* s. 17 ss.

ohjaavasta vaikutuksesta, oikeuskäytäntö sijoitettiin ilman sen suurempia ongelmia heikosti velvoittavien oikeuslähteiden kategoriaan.

KHO:n ja KKO:n oikeuskäytännön oikeuslähdeopillisessa painoarvossa oli siten väistämättä jonkinasteista eroa – riippumatta siitä, miten suhtauduttiin kysymykseen KKO:n ratkaisujen oikeudellisesta sitovuudesta.[51] Tätä kautta ylimmän oikeusasteen oikeuskäytännön prejudisiaalista asemaa koskevat, yleisessä oikeustieteessä ja yleisessä lainkäytössä esitetyt kannanotot eivät aina olleet suoraan sovitettavissa KHO:een.

Sikäli kuin kansainvälisen valvontakoneiston oikeuskäytännölle haluttiin antaa mahdollisimman sitova asema kansallisessa järjestelmässä, se oli luonnollisesti pyrittävä sijoittamaan vahvasti velvoittavien oikeuslähteiden joukkoon (juridinen sitovuus). Toimenpide oli omiaan viemään järjestelmäämme common law -tradition suuntaan, koska se asetti tuomioistuimille velvollisuuden hakea valvontakäytännöstä sitovan normin sisältöä.

Common law -järjestelmässä on keskeistä stare decisis -sääntöjen avulla tapahtuva tapauksen ratio decidendin löytäminen.[52] Kun tuomioistuimen rooli saattaa näyttää siinä kaavamaiselta ja sidotulta, on vastapainoksi kehitetty mahdollisuuksia stare decisis -säännöistä poikkeamiseen samoin kuin erilaisia distinktiotekniikoita.[53] Siten myöskään common law -järjestelmä ei edellytä prejudikaattien kaavamaista seuraamista. Koska suomalainen lainkäyttäjä ei ollut harjaantunut tällaiseen prejudikaattien käyttämiseen, seurauksena saattoi olla liiallinen sidonnaisuus niihin, jolloin taustalla oleva liikkumavara jäi tunnistamatta.

Ennakkopäätösten kuvatunlainen käyttäminen erosi meillä ennestään totutusta, ja sen saattoi hyvällä syyllä ajatella murtavan lainsäädäntöön poh-

---

[51] Ks. *Virolainen* s. 160 ss., jossa on koottuna KKO:n prejudikaattituomioistuimen asemasta käytyä keskustelua, ja *Timonen* s. 139. Ks. myös *Aarnio*, Oikeus 1993 s. 261 ss., joka on nostanut esille – osin oikeusvertailevasti – ennakkopäätösten eri sitovuustasoja. Tarkastelun intressinä on KKO:n ennakkopäätösten aseman analysointi. Myös hallitusmuodon kokonaisuudistuksessa on otettu kantaa ylimpien tuomioistuinten ennakkopäätösten sitovuuteen. Ks. HE 1/1998 vp s. 76 ja KM 1997:13 s. 138, joissa on todettu, että mainituilla päätöksillä on lähinnä oikeuskäytännön yhtenäisyyttä turvaavaa tuomioistuimia ohjaavaa merkitystä mutta ei välitöntä oikeudellista sitovuutta yksittäisen oikeustapauksen ratkaisussa.

[52] Ks. *Cross – Harris* s. 97 ss. ja *Siltala* s. 61 ss. Ks. myös *Joutsamo* s. 119–121 ja *Timonen* s. 30 ss.

[53] Ks. *Cross – Harris* s. 125 ss. Ks. myös *Joutsamo* s. 119–121 sekä *Timonen* s. 36–37 ja s. 45 ss.

jautuvan järjestelmämme perusteita. Tilanne ei siis ollut rinnastettavissa kansallisten prejudikaattien käyttöön. Jotta järjestelmämme ei siirtyisi huomaamatta common law -tradition suuntaan, suomalaisessa oikeustieteessä pyrittiin analysoimaan syntynyttä asetelmaa. Yleiseurooppalaiseen tapaan lähdettiin siitä, ettei ihmisoikeussopimuksesta voitu sellaisenaan johtaa case-law'n oikeudellista sitovuutta tukevia vaikutuksia.[54] Tämä edellytti erityistä normatiivista kannanottoa kansallisella tasolla.[55]

Kuten aikaisemmin tässä tutkimuksessa on todettu, ihmisoikeussopimuksen voimaansaattamista koskevan lain säätäminen supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä ei ollut tapahtunut esillä olevassa tarkoituksessa, vaan lainsäätämisjärjestys oli liittynyt ainoastaan valvontakoneiston Suomea koskevien tuomioiden sitovuuteen. Mistään muustakaan ei käynyt ilmi, että lainsäätäjä olisi halunnut tuoda valvontakoneiston käytännön oikeussäännön veroisen sitovuuden piiriin.

Vaikka ihmisoikeussopimuksen voimaansaattamisen yhteydessä esiintyi (ihmisoikeus)tuomioistuinpainotteista lähestymistapaa, tarkoituksena ei siis ollut puuttua valtiovallan käytön perusteisiin kuten kirjoitetun oikeuden preferenssiin. Ennen kaikkea Antero Jyränki ja Aarre Tähti korostivat mainittua peruslähtökohtaa. Heidän keskeisenä ajatuksenaan oli valvontakäytännön normatiivisen velvoittavuuden (vahvan oikeuslähteen aseman) torjuminen. He eivät kuitenkaan pysähtyneet arvioissaan tähän. Niinpä Jyränki kiisti alun perin myös kansainvälisen oikeuskäytännön heikon velvoittavuuden mutta pehmensi myöhemmin kantaansa antamalla käytännölle jonkinasteisen »toissijaisen oikeuslähteen» roolia.[56] Samalla Jyränki lähestyi suomalaisen keskustelun seuraavassa tarkasteltavia yleislinjoja.

Yleisesti ottaen oikeustieteessä ilmeni selvää tarvetta kansainvälisen oikeuskäytännön sijoittamiseen kansallisen oikeuslähdeopin kokonaisuuteen. Tämän oikeuskäytännön sivuuttamista ei siis haluttu nähdä varteenotettavana vaihtoehtona, vaan sille pyrittiin päinvastoin hakemaan oma paikkansa

---

[54] Ennen kaikkea *Jyränki* toi kysymyksen esille. Ks. *Jyränki* 1991a s. 167–169, samoin *Tähti*, Hallinnon tutkimus 1990 s. 128. Ks. myös *Aarnio* 1991 s. 77–78, jossa selvitettiin kansainvälisen valvontakoneiston luonnetta poistaen siitä ylimmänasteisen lainkäyttöelimen roolia, samoin *Pekkanen*, LM 1990 s. 511 ja *Pellonpää*, LM 1990 s. 540–541.

[55] Ks. *Scheinin* s. 344, *Tähti*, Hallinnon tutkimus 1990 s. 130, *Tähti*, DL 1991 s. 559 ss., *Jyränki* 1991a s. 169 ja *Aarnio*, Oikeus 1993 s. 263.

[56] Ks. *Jyränki* 1991a s. 169 ja *Jyränki* 1998 s. 297. Ks. puolestaan *Tähden* kannanmuodostuksen kehittymisestä *Tähti* s. 405 ss.

kansallisen järjestelmän sisällä. Painotuksella oli selvät yhteydet yleiseurooppalaiseen ihmisoikeuskeskusteluun; kysymys oli suhteellisen nopeasta orientoitumisesta keskustelun silloiselle tasolle. Suomessa ei toisin sanoen lähdetty kulkemaan omaa tietään, mikä olisi aluksi saattanut merkitä hyvinkin torjuvaa suhtautumista ylikansallisen valvontakoneiston määräysvaltaan.

Aarnio on erotellut toisistaan oikeudellisesti (de jure) ja tosiasiallisesti (de facto) sitovat ennakkopäätökset.[57] Tosiasiallinen sitovuus kattaa Aarnion mukaan heikon sitovuuden ja ennakkopäätösten sallitun käytön. Suomalainen ennakkopäätösjärjestelmä on luettavissa tämän kategorian piiriin. Tosiasiallinen sitovuus lähtee hänen mukaansa siitä, että päätöstä de facto noudatetaan, vaikka oikeudellista velvollisuutta siihen ei ole. Päätös »koetaan sitovaksi», millä Aarnio katsoo olevan merkitystä ratkaisijan motivaation kannalta. Järjestelmä ei toimi vain ohjattavien hyväntahtoisuuden varassa, vaan de facto -sitovuuden pohjana on eräänlainen ei-oikeudellinen (sosiaalisesti velvoittava) normi. Alemman instanssin motivaatiolla on näin merkittävä ohjausjärjestelmän toimivuuteen liittyvä funktio.

Oikeustieteessä oli kaiken kaikkiaan selvää pyrkimystä motivoida tuomioistuimia seuraamaan kansainvälistä ratkaisukäytäntöä. Siinä oli kuitenkin havaittavissa eroja henkilön mukaan. Esimerkiksi Aarnio koki velvoittavuusvaatimuksen sikäli tärkeänä, että hän ohjasi oikeuskäytäntöä vahvasti velvoittavan oikeuslähteen tuntumaan.[58] Hänellä oli siten oikeudellista sitovuutta puoltavan kannan sympatioita. Käytännössä hän kuitenkin asetti vähimmäisvaatimukseksi ihmisoikeustuomioistuimen tulkintojen rinnastamisen korkeimpien oikeuksien prejudikaatteihin. Ilmeisesti hän tarkoitti lausumallaan KKO:n prejudikaatteja.[59] Hallintolainkäytön näkökulmasta pelkästään tämä lausuma merkitsi kansainvälisen oikeuskäytännön aseman oikeuslähdeopillista vahventamista.

---

[57] Ks. *Aarnio*, Oikeus 1993 s. 262 ss. Ks. myös *Aarnio* 1997 s. 85–87 ja *Aarnio* 1999 s. 781.

[58] *Aarnio* esitti arvionsa vuoden 1990 Oikeustieteen päivillä. Se oli pitkälti vastausta *Tähden* kannanottoihin. Ks. *Aarnio* 1991 s. 78 ss.

[59] Tosin *Aarnion* esillä olevassa yhteydessä esittämää oikeuslähdeopillista arviota on tulkittu sittemmin hyvinkin monella tavalla. *Scheinin* ja *Pellonpää* ovat löytäneet siitä omaa kantaansa tukevia painotuksia ja katsoneet *Aarnion* lähteneen jonkinasteisesta oikeuskäytännön heikosta velvoittavuudesta. Ks. *Scheinin* s. 285–286 alaviite 262 ja *Pellonpää* 1996 s. 65–66. Sen sijaan *Jyränki* on nähnyt *Aarnion* kirjoituksessa vahvaan oikeuslähteeseen viittaavaa kategorisointia, ks. *Jyränki* 1991a s. 169. Samansuuntaisesti *Virolainen* s. 143.

Muilta osin oikeuskirjallisuudessa lähdettiin verrattain selvästi ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön heikosta velvoittavuudesta. Tämä ei tarkoittanut sitä, että oikeuskäytäntöä seurattaisiin tuomioistuimissa oman harkinnan mukaan (»heikosti»). Kysymys oli paremminkin ihmisoikeustuomioistuimen käytännön ohjausvaikutuksen korostamisesta – oikeuskäytännön nostamisesta näinkin velvoittavan oikeuslähteen piiriin. Kansallisia tuomioistuimia pyrittiin näin kannustamaan kansainvälisen oikeuskäytännön hyödyntämiseen sopimuksen tulkinnassa.

Heikosti velvoittavan oikeuslähteen ominaisuuteen kuului toisaalta kuitenkin oikeuskäytännön oikeudellisesti sitovan vaikutuksen torjuminen. Käytännössä tämä tarkoitti kansallisen pelivaran (harkinnanvaran) säilyttämistä päätöksenteossa. Ajattelutapa vastasi pitkälti muissa sopimusvaltioissa omaksuttua peruslähtökohtaa.

> Esimerkiksi Raimo Pekkanen antoi ihmisoikeustuomioistuimen käytännölle korkeimpien oikeuksien (lähinnä KKO:n) päätöksiin rinnastettavan aseman.[60] Pellonpää sijoitti oikeuskäytännön heikon oikeuslähteen kategoriaan katsoen, ettei sen huomioon ottamiselle suomalaisessa lainkäyttötoiminnassa ollut periaatteellisia esteitä.[61] Scheinin taas antoi oikeuskäytännölle standardivaikutuksen sisällön ja torjui samalla sen oikeudellisen (normatiivisen) sitovuuden.[62] Myös Mäenpää sijoitti oikeuskäytännön heikon oikeuslähteen osa-alueeseen, joskin hän painotti sen tosiasiallista vahvaa velvoittavuutta.[63] Mäenpään oikeuslähdeopillinen kannanotto oli tervetullut täsmennys hallintolainkäytön alueella. Hänen Lakimies-lehdessä vuonna 1989 ollut kirjoituksensa (Euroopan ihmisoikeussopimus ja oikeusturvan takeet hallintoasioissa) olisi tuomioistuinpositivistisen lähestymistapansa vuoksi saattanut johtaa vahvempiin(kin) oikeuslähdeopillisiin päätelmiin. Kuosmakin oli heikon oikeuslähteen kannalla.[64] Mainittu kannanmuodostus on vakiintunut sittemmin hallintolainkäyttölain valmistelun ja voimaantulon yhteydessä.[65]

---

[60] Ks. *Pekkanen*, LM 1990 s. 514, *Pekkanen* 1990 s. 68 ja *Pekkanen*, LM 1991 s. 353.

[61] Ks. *Pellonpää* 1991a s. 166–167 ja *Pellonpää* 1996 s. 65–66.

[62] Ks. *Scheinin* s. 285–286 ja *Scheinin* 1993a s. 18.

[63] Ks. *Mäenpää* s. 164, *Mäenpää* 1991 s. 312 ja *Mäenpää* 1997 s. 192–193.

[64] Ks. *Kuosma*, Hallinnon tutkimus 1990 s. 367. *Kuosman* kannanotto liittyi hänen *Tähden* kanssa kyseisessä lehdessä käymäänsä keskusteluun.

[65] Ks. *Lavo* 2/1994 s. 60, jossa korostetaan ihmisoikeustuomioistuimen ja -toimikunnan ratkaisukäytännön merkitystä tulkintamateriaalina. Samansuuntaisesti *Hallberg et al.* s. 12.

Yleisessä lainkäytössä on ollut enemmän mielipidejakautumaa. Niinpä Virolainen on katsonut ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön olevan KKO:n ratkaisuja vahvemmassa oikeuslähdeopillisessa asemassa.[66] Lappalainen on ollut varovaisemmalla linjalla viitaten kansallisten tuomioistuinten velvollisuuteen tuntea kansainvälinen oikeuskäytäntö.[67] Heinonen taas on hakenut tuomioistuinlaitoksen edustajana välittävää kantaa lähtemällä ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen ohjaavasta merkityksestä kiistäen samalla niiden muodollisen tai juridisen velvoittavuuden. Hän on tätä kautta rinnastanut – samalla tavalla kuin useimmat muutkin – ihmisoikeustuomioistuimen käytännön KKO:n ennakkotapausten oikeuslähdeopilliseen asemaan.[68]

2.3. Millaiseen suuntaan kansallisten tuomioistuinten rooli oli kehittymässä prosessuaalisen oikeudenmukaisuuden määrittämisessä?

Ihmisoikeussopimuksen voimaan saattamisen yhteydessä lähdettiin lainsäätäjän periaatteellisesta etusijasta kansainvälisten sopimusvelvoitteiden täyttämisessä. Lainsäätäjän oli saatettava kansallinen lainsäädäntö ihmisoikeusvaatimusten mukaiseksi. Sen oli samoin huolehdittava jatkossakin sopimuksen – ennen kaikkea sitä koskevan kansainvälisen tulkintakäytännön – ja tavallisen kansallisen lainsäädännön välisten ristiriitojen poistamisesta. Koska ylikansallinen oikeuskäytäntö kehittyy nopeasti, sopimuksesta vastaamista ei ollut kuitenkaan realistista jättää lainsäätäjän yksinomaiseen tehtäväalaan. Tarvittiin täydentäviä ja osin joustavampia keinoja kuten kansallisten tuomioistuinten tulkintapanosta.

Tuomioistuinten merkityksen korostamisella oli suorat yhteydet kansainväliseen ihmisoikeuskeskusteluun. Pelkästään Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen perustaminen ja sen painoarvon vähittäinen kasvaminen osoitti, että tuomioistuinkoneistolle oli varattu tavalla tai toisella tärkeä rooli ihmisoikeusvaatimusten toteuttamisessa – myös maan sisäisellä tasolla. Millainen tämä rooli käytännössä oli, muodosti luonnollisesti oman osittain kansallisen kysymyksensä. Koska EIS 6 artikla tuli Suomessa voimaan lex posterior -asemassa olevana määräyksenä, tuomioistuinkoneiston asema näytti aluksi

[66] Ks. *Virolainen* s. 143.
[67] Ks. *Lappalainen* s. 33.
[68] Ks. *Heinonen* 1993 s. 31–32.

muodostuvan odotettua vahvemmaksi. Kysymys ei ollut vain kansallista lainsäädäntöä täydentävästä vaan tarvittaessa hyvinkin itsenäisestä roolista prosessuaalisten oikeusturvatakeiden muovaamisessa. Pelkästään artiklan normatiivisen sisällön selville saaminen vaati tuomioistuinten aktiivista, uutta luovaa tulkintapanosta.

Käytännössä kansallisten tuomioistuinten uudenlaisen roolin tunnustaminen ei näyttänyt ainakaan hallintolainkäytössä itsestään selvältä. Tilanne oli samansuuntainen oikeustieteessä, jossa keskityttiin lähinnä ihmisoikeustuomioistuimen maan sisäisen merkityksen analysoimiseen (vahvistamiseen). Nähtävästi ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kansallisten vaikutusten arvioiminen koettiin tärkeämmäksi kuin sen selville saaminen, kuinka syvälle käyvästä muutoksesta EIS 6 artiklan suorassa soveltamisessa itse asiassa saattoi olla kysymys.

Esitetyn mukaisesti suomalaisessa oikeustieteessä keskusteltiin tuomioistuinkoneiston roolin vahvistumisen yhteydessä lähinnä siitä, kuinka tärkeä (sitova) rooli ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännölle oli annettava kansallisen järjestelmän piirissä. Keskustelussa on huomionarvoista se, ettei kansainväliselle oikeuskäytännölle katsottu mahdolliseksi antaa oikeudellista sitovuutta. Muussa tapauksessa seurauksena olisi saattanut olla hyvinkin kaavamainen suhtautuminen valvontakäytännöstä aiheutuviin velvoitteisiin. Ihmisoikeustuomioistuimen olisi helposti katsottu lyövän lukkoon yksilön oikeusturvan kokonaissisällön suomalaisessa järjestelmässä.

Vaikka kansainväliselle oikeuskäytännölle ei voitu antaa vahvasti velvoittavan oikeuslähteen asemaa, sille haettiin tosiasiassa suhteellisen auktoritatiivista roolia. Motivaatio ratkaisukäytännön seuraamiseen oli olemassa, ja suomalainen oikeustiede teki parhaansa sen lisäämiseksi. Myös lainsäädäntötoimien yhteydessä – kuten hallitusmuodon II luvun kokonaisuudistuksessa – tuettiin tätä kantaa.[69]

Ongelman ydin ei ole mielestäni siinä, sijoitetaanko kansainvälinen oikeuskäytäntö vahvan oikeuslähteen tuntumaan vai samalle hierarkiatasolle ylimpien tuomioistuinten ennakkopäätösten kanssa. Etusijajärjestys saman oikeuslähteen sisällä ei ole ehdoton. Hyvin perustellulla ja uudella ihmisoikeustuomioistuimen tuomiolla voi olla hyvinkin tärkeä asema kansallisessa

[69] Ks. HE 309/1993 vp s. 39 ja KM 1992:3 s. 156. Esitöissä viitattiin muun ohella ihmisoikeustuomioistuimen asemaan ihmisoikeussopimuksen arvovaltaisimpana tulkitsijana.

tulkinnassa, kun taas – Heinosta mukaillen – vanhemmilla tapauksilla saattaa (ainakin joiltakin osin) olla vähäisempää merkitystä.[70] Ratkaisevaa tässä tilanteessa on se, että se jättää kansalliselle lainkäyttäjälle väistämättä itsenäistä liikkuma-alaa. Vahvan motivaation ei siten tarvitse tarkoittaa kansainvälisen oikeuskäytännön kaavamaista seuraamista, vaan kansallisen lainkäyttäjän on löydettävä oma roolinsa sopimuksen soveltamisessa, niin kuin näyttää sittemmin tapahtuneen.[71]

Se, että kansainväliselle oikeuskäytännölle voitiin löytää suhteellisen realistinen paikka suomalaisessa oikeuslähdeopissa, tasapainotti tilannetta ylikansallisen (ihmisoikeus)tuomioistuimen ja kansallisen tuomioistuinkoneiston välillä. Prosessuaalisten ihmisoikeuksien määrittämistehtävää siirtyi väistämättä myös kansallisten lainkäyttöelinten vastuulle. Tämä oli realiteetti siitäkin huolimatta, että ihmisoikeustuomioistuimella oli selkeä auktoriteettiasema EIS 6 artiklan minimiedellytysten täsmentämisessä.

Kansallisten tuomioistuinten itsenäinen rooli näyttäytyi lähinnä kansainvälisen oikeuskäytännön vaikutusten siirtämisessä kansalliselle tasolle. Tuolloin saatettiin arvioida esimerkiksi sitä, oliko ihmisoikeustuomioistuimen tuomioon (tai tuomioihin) sisältyvä fair hearing -vaatimusta muotoava kannanotto sovitettavissa, ja jos oli, millä tavalla, suomalaisen hallintolainkäyttöjärjestelmän erityispiirteisiin. Tämä merkitsi sen huomioon ottamista, että vaikka oikeuskäytäntöön sisältyi ohjauksellista ulottuvuutta, ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut tehtiin viime kädessä kuitenkin asianomaiseen sopimusvaltioon sidotulta pohja[1]:a (in casu).

Kansallinen tuomioistuin saattoi toisaalta myös antaa EIS 6 artiklalle kansainvälisen oikeuskäytännön ylittävän merkityssisällön, mitä ei välttä-

---

[70] Ks. *Heinonen* 1993 s. 32–33: »Olen toisessa yhteydessä todennut, että KKO:n ennakkoratkaisun arvo ja merkitys on sen perustelujen hyväksyttävyydessä ja vakuuttavuudessa. Jos ennakkoratkaisun perustelut eivät ole – tai eivät enää ole muuttuneen tilanteen takia – vakuuttavia, voidaan ennakkoratkaisu sivuuttaa paremmilla perusteluilla. Vastaavasti jos ihmisoikeustuomioistuimen vanhemman ratkaisun perustelut eivät enää tunnu vakuuttavilta, voinee suomalainen tuomioistuin perustelemalla ohittaa sen.»

[71] Se, että ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä käytetään tulkinnallisesti ohjaavassa muodossa, näkyy muun ohella KKO:n viime vuosien käytännöstä (esimerkiksi KKO 1994:26, KKO 1995:7 ja KKO 1996:80). Ks. myös *Wirilander*, Oikeustiede – Jurisprudentia 1997 s. 384–385. Nyttemmin myös hallintolainkäyttöä koskevasta tuomioistuinkäytännöstä on verifioitavissa samanlainen lähestymistapa. Ks. KHO 27.8.1999 T 2212, jossa esillä olevaa valitusasiaa on tarkasteltu muun ohella »ihmisoikeustuomioistuimen käytännön valossa».

mättä aina pidetty kokonaisuutta ajatellen parhaana vaihtoehtona.[72] Riippumatta siitä, kumman instanssin – kansallisen lainkäyttäjän vai ihmisoikeustuomioistuimen – vaikutusta haluttiin korostaa, lopputulokseksi muodostuu joka tapauksessa tuomioistuinkoneiston roolin väistämätön vahvistuminen prosessuaalisen oikeusturvan alueella. Tilanne viittasi siten pitemmälle meneviin muutoksiin lainsäädäntö- ja tuomiovallan välisessä tehtäväjaossa, kuin sopimusta koskevasta lainvalmisteluaineistosta olisi voinut päätellä.

3. Hallintoprosessuaalisen perusoikeusturvan järjestämisestä hallitusmuodon ja sittemmin perustuslain II luvussa

3.1. Prosessuaalisen perusoikeussääntelyn taustaa

Prosessuaalisen oikeusturva-ajattelun suhteellisen nopea kansainvälistyminen 1990-luvun alkupuolella siirsi sivummalle perinteisessä maan sisäisessä kehityksessä muodostuneita piirteitä. Tuolloin saattoi jäädä vähemmälle huomiolle se, että Suomessa oli tavoiteltu itse asiassa jo pitkään oikeudenkäynnin keskeisten osa-alueiden saattamista perusoikeussuojan piiriin. Valtiosääntökomitea oli nostanut asian esille 1970-luvulla paljolti kansainvälisten ihmisoikeuksien vaikutuksesta. Vaikka valtiosäännön kokonaisuudistuksesta oli luovuttu, komitean herättämät ajatukset olivat jääneet tältä osin elämään ja sulautuneet luontevaksi osaksi kansallista oikeusturva-ajattelua, kansalaisen oikeusturva hallinnossa -ideaalin nimellä kulkevaa painotusta.

Hallintolainkäyttömenettelyn kehittäminen oli siirtynyt yhä enemmän yksilön oikeuksia korostavaan suuntaan. Vaikka asiasta ei ollut olemassa nimenomaista perusoikeustason velvoitusta, hallintolainkäytössä oltiin siten aikaisempaa tietoisempia yksilön prosessuaalisten oikeuksien turvaamistarpeesta. Valtiosääntökomitea oli murtanut perinteistä käsitystä perusoikeuk-

[72] Ks. *Viljanen*, LM 1996 s. 800 ja alaviite 32.

sien negatiivisesta (valtiovaltaa rajoittavasta) luonteesta ja katsonut perusoikeuksista voitavan johtaa myös lainsäätäjään kohdistuvia aktiivisia toimintavelvoitteita. Tämä saattoi osaltaan vaikuttaa kasvavaan vaatimukseen hallintoprosessuaalisen oikeusturvan sitomisesta aikaisempaa selvemmin lainsäädäntöön.

Seuraava virstanpylväs tiellä prosessuaalisen oikeusturvan järjestämiseksi perusoikeustasoisesti saavutettiin vasta vuonna 1989. Valtioneuvosto asetti tuolloin perusoikeuskomitean hallitusmuodon II luvun kokonaisuudistusta varten.[73] Se, että Suomi oli allekirjoittanut 5.5.1989 Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja sen lisäpöytäkirjat, kytki valmistelun tuoreeltaan ihmisoikeussopimukseen ja sen valvontakäytännöstä saataviin hyvinkin normatiivisiin vaikutuksiin.[74] Vaikka uudistuksella oli omat itsenäiset tavoitteensa, tilanteen samanaikaisuus avasi mahdollisuudet ihmisoikeussopimuksesta aiheutuvien konkreettisten uudistustarpeiden huomioon ottamiseen. Lisäksi saatettiin ottaa kantaa sopimuksen voimaantulosta aiheutuneisiin valtiosääntöoikeudellisiin kysymyksiin kuten siihen, millaiseksi lainsäädäntö- ja tuomiovallan keskinäinen asema järjestettiin sopimusmääräysten toteutumisessa.

Vuonna 1995 toteutuneen perusoikeussäänтelyn uudistamisen (laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta 969/95, voimaantulo 1.8.1995) katsottiin modernisoivan kansallisen järjestelmän länsimaisen perustuslakikehityksen ja kansainvälisten ihmisoikeusvaatimusten mukaiselle tasolle. Uudistus merkitsi vanhan perusoikeuskäsityksen laajenemista. Perinteiset klassiset vapausoikeudet saivat uutta, lainsäätäjälle positiivisia toimintavelvoitteita asettavaa sisältöä.

Perusoikeuksia haluttiin muutenkin lähentää yksilöön, mikä tarkoitti niiden välittömän sovellettavuuden lisäämistä tuomioistuimissa (ja hallintovi-

---

[73] Perusoikeuskomitean mietinnön (KM 1992:3) tausta-aineistona oli muun muassa perusoikeustyöryhmän vuonna 1982 valmistunut muistio (Lavo 3/1982). Oikeusministeriön asettama perusoikeustyöryhmä 1992 laati tarkistetun ehdotuksen (Lavo 2/1993) perusoikeuskomitean mietinnön ja siitä annettujen lausuntojen pohjalta. HE 309/1993 vp laadittiin virkatyönä oikeusministeriössä. Ks. perusoikeusuudistuksen taustasta *Saraviita*, LM 1991 s. 471 ss., *Hallberg*, LM 1992 s. 1275–1277 ja *Niemivuo*, Oikeustiede – Jurisprudentia 1997 s. 229 ss.

[74] Ks. kytkennöistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen HE 309/1993 vp s. 31 ja Lavo 2/1993 s. 49. Myös perusoikeuskomitean mietinnössä viitattiin useassa kohden ihmis- ja perusoikeusjärjestelmien keskinäiseen lähentämiseen. Ks. KM 1992:3 s. 13, 20, 94, 153 ja 155–156.

ranomaisissa). Hallintolainkäytössä oli tosin jo pitkään pyritty perusoikeuksien merkityksen lisäämiseen tulkintatoiminnassa. Perusoikeusuudistuksen tarkoituksena oli kuitenkin viedä tätä kehityssuuntausta eteenpäin.[75] Oikeudenkäyntiä koskevan perusoikeussäännöksen puuttuminen oli koettu yhdeksi keskeisistä syistä uudistustoimien vauhdittamiselle. Tämä merkitsi taustaolettamaa siitä, että menettelyllisen perusoikeussäännöksen valmistelussa pyrittäisiin yhdenmukaisuuteen EIS 6 artiklan kanssa.

Kuten aikaisemmin on todettu, kansainvälisen valvontakoneiston oikeuskäytäntö ei muodosta yksilön oikeuksien maksimitasoa vaan eräänlaisen ylikansallisen minimitason (perus- ja vähimmäistason), joka voidaan ylittää kansallisissa järjestelyissä. Sopimusvaltioille jäävää roolia yksilön oikeuksien toteuttamisessa on tarkasteltu kansainvälisellä tasolla muun ohella subsidiariteettiperiaatteen (principle of subsidiarity), margin of appreciation -doktriinin ja suhteellisuusperiaatteen (principle of proportionality) yhteydessä.[76] Mitä vahvempi kansallinen perusoikeusjärjestelmä on, sitä vähemmän se jättää jalansijaa kansainvälisille ihmisoikeuksille ja niitä koskevalle oikeussuojakoneistolle. Päinvastaisessa tapauksessa ihmisoikeussopimukselle saattaa muodostua hyvinkin vahva asema asianomaisen maan sisällä. Esimerkkinä ensiksi mainitusta voidaan mainita Saksa ja jälkimmäisestä Itävalta, jossa sopimus on nostettu perustuslain asemaan.

Ihmisoikeusjärjestelmässä ei oteta muutenkaan kantaa sopimusvelvoitteiden maan sisäisen toteuttamisen tapaan. Täten ei esimerkiksi edellytetä vaatimusten kirjaamista perustuslakiin. Uudistettavassa perusoikeussäännöstössä oli siten kysymys ihmisoikeuksista erillisestä järjestelmästä, jonka valmistelu saattoi tapahtua kansallisesti harkinnan edellä mainitut rajat tunnistaen. Vaikka tässä yhteydessä esiintyi korostettua ihmisoikeuspainotusta, myöskään perinteinen maan sisäinen ulottuvuus ei ollut meillä kokonaan sivussa.

---

[75] Ks. HE 309/1993 vp s. 5.

[76] Ks. subsidiariteettiperiaatteesta ihmisoikeuksien yhteydessä *Petzold* s. 43 ss., erityisesti s. 60 ja *van Dijk – van Hoof* s. 92. Ks. margin of appreciation -doktriinia ja suhteellisuusperiaatetta koskevasta viime vuosien keskustelusta *Eissen* s. 135 ss., *Macdonald* s. 122–124, *Matscher* s. 75–80, *Merrills* s. 151 ss., *Aall* s. 55 ss., *Harris et al.* s. 11 ss., *Nergelius* s. 534–537, *Pellonpää* 1996 s. 221–223 sekä *Danelius* 1997 s. 59–62. Ks. erityisesti *van Dijk – van Hoof* s. 86: »As is generally borne out by the case-law, the margin is of little relevance in regard to questions of a purely procedural nature –». Ks. samansuuntaisesti *Yourow* s. 64 ss.

Päinvastoin suomalaisten olojen ja oikeuskulttuurin erityispiirteillä katsottiin olevan oma sijansa. Mitä pitemmälle lainvalmistelussa edettiin, sitä selkeämmin tämä tuli esiin.[77]

Perusoikeusjärjestelmän uudistamiseen sisältyy esitetyin tavoin piirteitä, jotka viittaavat – täydennyksinä ylikansallisille vaikutuksille – tarpeeseen jatkaa vanhaa valtiosääntöperinnettä ainakin joissakin keskeisissä kysymyksissä. Ihmisoikeuksien huomioon ottaminen ei siten merkinnyt kansallisen tradition katkaisemista. Tämä näkyy muun muassa siinä, ettei järjestelmää siirretty tuossa vaiheessa perusoikeuksien parlamentaarisesta etukäteisvalvonnasta lakien perustuslainmukaisuuden jälkikontrollin (tuomioistuinkontrollin) piiriin.[78] Perustuslakivaliokunnan roolia pyrittiin samalla vahvistamaan perusoikeussäännösten tulkinnassa. Tämä siirsi sen toiminnan painopistettä yhä selvemmin aineellisiin kysymyksiin (lainsäädännön sisällön sopusointuun perusoikeusvaatimusten kanssa) täydennyksenä aikaisemmalle keskeisesti muodollista käsittelyjärjestystä koskevalle kontrollille.[79]

---

[77] Perusoikeuskomitean tarkastelukulma oli selkeän ihmisoikeuspainotteinen. Perusoikeustyöryhmä 1992 lähestyi asiaa jossakin määrin enemmän kansallisen perusoikeustradition pohjalta. Hallituksen esityksessä painotettiin vielä selvemmin ihmis- ja perusoikeusjärjestelmien muodollista erillisyyttä. Tämä näkyi esimerkiksi sellaisista säännösehdotuksista, joista katsottiin nousevan esille muutakin kuin ihmisoikeusulottuvuutta. Ks. HE 309/1993 vp s. 6 ja 39–40. Ks. tässä yhteydessä vielä *Hidén*, LM 1996 s. 767, jossa on perustuslakivaliokunnan aseman tarkastelun yhteydessä viitattu vanhan valtiosääntöperinteen jatkumiseen uudistuksen jälkeenkin.

[78] Ks. HE 309/1993 vp s. 31 ja KM 1992:3 s. 152–154. Kielteinen suhtautuminen tuomioistuinten suorittamaan lakien perustuslainmukaisuuden valvontaan oli muodostunut lähinnä oikeustieteessä ja saanut vähitellen tavanomaisoikeudellista luonnetta. Sittemmin oli esitetty myös kantaa lieventäviä näkemyksiä. Ks. asiasta hallintolainkäytön näkökulmasta *Hallberg*, JFT 1985 s. 492 ja alaviitteissä 2 ja 3 mainittu kirjallisuus. Ks. valtiosääntöoikeudessa käydystä keskustelusta esimerkiksi *Jyränki* 1986 s. 142–143, *Viljanen*, LM 1990 s. 224 ss., *Scheinin* s. 198 ss., *Jyränki* 1991b s. 8–13, *Saraviita* 1993 s. 183 ss. ja *Karapuu*, LM 1999 s. 870. Kysymykseen on otettu sittemmin kantaa perustuslakiuudistuksen yhteydessä (Suomen perustuslaki 731/99, voimaantulo 1.3.2000, 106 §). Asiaa käsitellään tarkemmin jäljempänä tässä tutkimuksessa. Ks. mainitun uudistuksen taustasta *Husa*, DL 1998 s. 193 ss., *Saraviita* s. 59–60 ja *Saraviita* 2000 s. 8–15.

[79] Ks. HE 309/1993 vp s. 26 ja 32. Tilanne näkyi sittemmin VJ 46 §:n muutetussa sisällössä (970/95). Käytännössä perustuslakivaliokunnan tehtävää oli kehitetty jo 1980-luvulta alkaen aineellisen perustuslakikontrollin suuntaan. Ks. perustuslakivaliokunnan roolin muuttumisesta esimerkiksi *Saraviita*, LM 1996 s. 771 ss., *Viljanen*, LM 1996 s. 796 ja *Viljanen* 1999 s. 139.

3.2. Prosessuaalisen oikeusturvasäännöksen liittymäkohdista EIS 6 artiklaan

3.2.1. Sääntelyn rakentuminen

Hallitusmuodon vuonna 1995 uudistettuun perusoikeuslukuun sisällytettiin oma säännöksensä (16 §) hallinnon ja lainkäytön oikeusturvatakeista. Sääntely sisältyy sellaisenaan maaliskuun alussa 2000 voimaan tulleeseen perustuslakiin (21 §).[80] Koska seuraavassa tutkimusosuudessa pyritään historiallisen näkökulman valottamisen ohella voimassa olevan oikeustilan erittelyyn, asiaa tarkastellaan yhtä lailla molempien säännösten pohjalta.

PL 21 § (HM 16 §) kuuluu seuraavasti:

> Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.
>
> Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Oikeusturvaa koskevassa PL 21 §:n 1 momentissa (aikaisemmassa HM 16 §:n 1 momentissa) turvataan ensinnäkin julkisoikeudellisen päätöksenteon ja siihen liittyvän muutoksenhaun perusarvoja. Momentti koskee yksilön oikeutta asianmukaiseen ja viivytyksettömään viranomaiskäsittelyyn. Vaatimus ulottuu myös tuomioistuimessa käsiteltäviin asioihin. Lainkohdassa turvataan lisäksi yksilön muutoksenhakuoikeus riippumattomaan lainkäyttöelimeen, kun päätös koskee hänen oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan. Vaikka momentissa toteutetaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kokonaistavoitetta, siinä ei varsinaisesti ole kysymys prosessin sisällöllisten takeiden turvaamisesta.[81]

---

[80] Ks. HE 1/1998 vp s. 80.

[81] Ks. pykälän 1 momentin tulkinnasta *Leppänen*, LM 1996 s. 242 ss., *Kulla* 1998a s. 244–246, *Kulla* 1998b s. 51 ss. ja *Hallberg* 1999a s. 651–661. *Hallberg* on todennut säännöksen taustalla vaikuttavan laajempiakin oikeusturva-ajattelun perusarvoja kuten aikaisemman hallitusmuodon 2 §:n (tuomioistuinten riippumattomuus), 92 §:n (lainalaisuusvaatimus) ja 93 §:n 2 momentin (kannemahdollisuus vahingon aiheuttanutta virka-

PL 21 §:n 2 momentissa (HM 16 §:n 2 momentissa) säädetään esimerkkien valossa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin muista ulottuvuuksista. Esillä olevan tutkimuksen kannalta kiinnittyy huomio siihen, että tässä lainkohdassa tähdätään kuulemisperiaatteen samoin kuin muiden oikeudenmukaisen oikeudenkäyntimenettelyn takeiden turvaamiseen lain tasoisin säännöksin. Säännöksellä on lainsäätäjään kohdistuvan toimeksiannon ohella oma menettelyn oikeudenmukaisuutta koskeva (ydin)sisältönsä.

Hallitusmuodon perusoikeussäännösten uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä on todettu, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin lausumalla on taustansa EIS 6 artiklaan sisältyvässä fair trial -vaatimuksessa. Prosessuaalisen oikeusturvan vaatimus on sidottu siten taustaltaan ihmisoikeussopimukseen ja sitä täsmentävään kansainväliseen oikeuskäytäntöön.[82] Säännös turvaa toisin sanoen ainakin ihmisoikeuksien edellyttämien prosessuaalisten vähimmäisvaatimusten toteutumisen Suomen oikeusjärjestyksessä. Koska käytäntö kehittyy jatkuvasti, esitöissä olevat maininnat tarkemmista oikeudenkäyntimenettelylle asetettavista vaatimuksista ovat vain esimerkinomaisia.

---

miestä vastaan) vaatimusten. Ks. vielä KHO:n oikeuskäytännöstä ratkaisut KHO 1998:16, 31.12.1999 T 4398 ja 31.12.1999 T 4399, jotka liittyvät HM 16 §:n 1 momentin tulkintaan.

[82] Hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp) on todettu siten varsin suoraan (s. 74), että säännöksessä käytetty käsite oikeudenmukainen oikeudenkäynti on englanninkieliselle fair trial -termille EIS 6 artiklan suomennoksessa annettu käännös. Hallituksen esityksessä on edelleen puhuttu tulkinnallisen tuen saamisesta ihmisoikeustuomioistuimen vastaavan määräyksen tulkinnoista, ja säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on nojauduttu varsin suoraviivaisesti ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä esille nousseisiin vaatimuksiin. Ks. HE 309/1993 vp s. 39, 41 ja 74. Vastaavaa lähestymistapaa on muuallakin perusoikeussäännösten uudistamista koskevassa valmisteluaineistossa. Ks. KM 1992:3 s. 211–213 ja Lavo 2/1993 s. 121–122. Ks. vielä KM 1992:3 s. 156, jonka mukaan perusoikeussäännösten tulkinnassa olisi muutenkin kiinnitettävä siihenastista enemmän huomiota aineellisesti samankaltaisiin ihmisoikeusmääräyksiin ja niiden tulkintakäytäntöön. Ks. oikeuskirjallisuuden kannanotoista *Viljanen*, LM 1996 s. 789–791 ja 801–802, *Leppänen*, LM 1996 s. 243, *Scheinin*, LM 1996 s. 826, *Saraviita* s. 256–257 sekä *Scheinin* 1999 s. 198, joissa painotetaan samaa lähtökohtaa kansainväliseen soveltamiskäytäntöön tukeutumisesta PL 21 §:n (HM 16 §:n) tulkinnassa.

3.2.2. Lainsäädäntöratkaisun erittelyä

EIS 6 artikla on kirjoitettu yksilölle välittömiä oikeuksia sisältävän määräyksen muotoon. Lausuma »jokaisella on oikeus» antaa yksilölle mahdollisuuden vedota oikeuteensa suoraan tuomioistuimessa. Samalla tuomioistuimet ryhtyvät antamaan vaatimukselle täsmennettyä sisältöä, niin kuin EIS 6 artiklalle on käynyt ennen kaikkea ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä. Sikäli kuin tällainen väljäsisältöinen oikeus kuuluu kansalliseen perusoikeussäännöstöön, seurauksena on vastaavaalla tavalla tuomioistuinten tulkintaroolin vahvistuminen. Yksilön oikeudellisen aseman parantamisella – perusoikeuden lähentämisellä yksilöön – saattaa siten olla perustavanlaatuisia valtiovallan käyttöön ulottuvia vaikutuksia.

Koska ihmisoikeudet muodostavat selvän esikuvan prosessuaalista yksilönsuojaa koskevalle perusoikeussäännökselle, olisi voinut ajatella, että maan sisäisellä tasolla olisi pyritty yhdenmukaiseen kirjoitustapaan EIS 6 artiklan kanssa. Kansallinen perusoikeussääntely olisi saatu näin meneteltäessä yhteneväksi ylikansallisten vaatimusten kanssa, varsinkin kun järjestelmä antaa sinänsä myöten – tarvittaessa jopa kannustaa – perusoikeussäännösten kirjoittamiseen subjektiivisen oikeuden muotoon. Se, että päädyttiin perinteiseen järjestelyyn oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden »turvaamisesta lailla», antaa aiheen olettaa lainsäätäjän tehneen tietoisen valinnan esillä olevien lainsäädäntövaihtoehtojen välillä.

Ihmisoikeuksia mukailevasta lähtökohdastaan huolimatta prosessuaalinen perusturva on siis tullut toteutetuksi lainsäädännössä muussa kuin yksilöllisen oikeuden muodossa. Säännöksen sisältämässä perustuslaillisessa toimeksiannossa pyritään sinänsä yksilön oikeuksien turvaamiseen.[83] Suojaa ei anneta pelkästään prosessuaalisia heikennyksiä vastaan, vaan tarkoituksena on luoda edellytykset menettelyllistä oikeusturvaa toteuttavan lainsäädännön jatkuvalle olemassaololle. Perusoikeussääntelyyn sisältyy siten perinteisestä klassisen vapausoikeuden määritelmästä poikkeavaa positiivista tavoitteenasettelua.

Lainsäätäjän tehtävän luonnetta kuvastaa se, että perusoikeuskomitean ehdottama sanamuoto oikeusturvatakeiden »säätämisestä lailla» on tullut lopullisessa lakitekstissä muotoon »turvataan lailla».[84] Kysymys on lainsäätä-

---

[83] Ks. HM 16 §:n 2 momentin luonteen arvioinnista *Scheinin*, LM 1996 s. 826 ja *Viljanen* 1999 s. 145.

[84] Ks. KM 1992:3 s. 34–35 ja 120–121 sekä HE 309/1993 vp s. 28.

jän toimeksiannon laadullisesta tiukentamisesta. Koska säännös sisältää erityisen lainsäätäjää velvoittavan (positiivisen) elementin, se merkitsee muutosta aikaisempaan oikeustilaan verrattuna.[85]

Omaksuttua ihmisoikeusvaatimuksista poikkeavaa kirjoitustapaa ei ole perusteltu erikseen perusoikeusuudistuksen yhteydessä.[86] Vielä perusoikeuskomitea oli ollut välittävämmällä kannalla ehdottaessaan, että osa menettelyllisestä perusoikeusturvasta – hallintoprosessissa tärkeä kuulemisvaatimus – säädettäisiin jonkinasteisen yksilöllisen oikeuden muotoon (ehdotuksen 6 b §:n 2 momentti).[87] Tämä ei kanta mennyt lävitse eduskunnassa, mikä osoittaa tarvetta pysyttäytyä sääntelyssä yhdellä peruslinjalla. Prosessuaaliset perusoikeudet kuuluvat siten kokonaisuudessaan tavallisella lailla tarkemmin turvattaviin oikeuksiin.

Se, minkä vuoksi prosessuaalista perusoikeutta ei ole kirjoitettu yksilöllisen oikeuden muotoon, on johtunut ilmeisesti osaksi käytännön syistä – vaikeuksista kirjoittaa perusoikeus riittävän täsmälliseen ja kattavaan muotoon.[88]

---

[85] Tarkasti ottaen aikaisempaankin sääntelyyn (HM 13 §:ään) on sisältynyt vaatimus säännönmukaisen oikeudenkäyntijärjestelmän olemassaolosta. Koska tällainen oli toteutettu etenkin yleisen lainkäytön puolella, säännöksen positiivinen ulottuvuus oli jäänyt käytännössä varsin marginaaliseksi.

[86] Tekstissä lausuttu perustuu siihen, että prosessuaalisen perusoikeussäännöksen esikuva on vastaavassa ihmisoikeusmääräyksessä. Jos taas lähdetään siitä, että ihmisoikeussopimus on vaatimaton asiakirja kansalliseen perusoikeussääntelyyn ja traditioon verrattuna, kysymyksenasettelu ei ole tietenkään yhtä mielekäs.

[87] Ehdotuksen 6 b §:n 2 momentin loppuosa kuului seuraavasti: »Kenenkään asiaa ei saa lainkäytössä ratkaista varaamatta hänelle tilaisuutta tulla kuulluksi». Ks. tarkemmin KM 1992:3 s. 213–214. Muun muassa KHO vastusti tämänsisältöisen lausuman ottamista puheena olevaan säännökseen, mitä perusteltiin valmisteilla olevalla hallintoprosessilailla. KHO katsoi, että mainittu laki turvaisi kuulemisperiaatteen toteutumisen käytännön eri tilanteissa. Varsinaisessa perusoikeussäännöksessä riitti vain viittaus oikeuteen tulla kuulluksi oikeudenkäynnissä. Ks. KHO 1992 A s. 494. Perusoikeustyöryhmä 1992:n esitykseen (16 §) lausuma ei enää sisältynyt.

[88] Ks. KM 1992:3 s. 119: »Useissa ehdotetuissa perusoikeussäännöksissä varsinainen perusoikeus kytketään läheisesti tavallisella lailla toteutettavaan täsmentävään sääntelyyn. Tällaisia lakiviittauksia on käytetty silloin, kun perusoikeus selvästi edellyttää tukeen tavallista lainsäädäntöä tai kun on mahdotonta kirjoittaa perusoikeutta perustuslaissa ehdottomaan ja riittävän kattavaan muotoon.» Samoin HE 309/1993 vp s. 27. Täsmentämisvaikeuksia koskeva lausuma sopii hyvin esillä olevaan yhteyteen, vaikka näin ei olekaan erikseen todettu esitöissä. Perusoikeussäännöksen kirjoittaminen EIS 6(1) artiklan kaltaiseen avoimeen muotoon olisi jättänyt kansallisille lainkäyttöelimille suhteellisen laajat valtuudet prosessuaalisen oikeudenmukaisuuden määrittämisessä. Tämä olisi saatta-

Laajemmat taustaperustelut saattavat löytyä myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen voimaansaattamista koskevasta lainvalmisteluaineistosta. Hallituksen esityksessä ja perustuslakivaliokunnan lausunnossa lähdettiin näet siitä, että sopimuksen ja sitä koskevan oikeuskäytännön toteutuminen kuului kansallisella tasolla ensisijassa lainsäätäjän tehtäväalaan. Lainsäädännön oli siten täytettävä EIS 6 artiklan asettamat vaatimukset – myös oikeuskäytännön muuttuessa ja täydentyessä uusien ratkaisujen myötä.[89] Lähestymistapa toteuttaa luonnostaan lakisidonnaisen järjestelmämme peruslähtökohtia.

PL 21 §:n 2 momentti (HM 16 §:n 2 momentti) sisältää kaiken kaikkiaan keskeistä informaatiota siitä, millä tavalla prosessuaalinen oikeusturva on haluttu toteuttaa kansallisella tasolla. Vaikka perus- ja ihmisoikeusjärjestelmät on säilytetty muodollisesti erillisinä, perustuslaissa annetaan materiaalista suojaa ainakin EIS 6 artiklan ilmentämille prosessuaalisille vähimmäisvaatimuksille. Sen sijaan suojan toteuttamisen tavassa perusoikeussääntely ja EIS 6 artikla eroavat toisistaan. PL 21 §:n 2 momentti (HM 16 §:n 2 momentti) ei ole siis suora käännös EIS 6 artiklasta. Tämä muodostaa keskeisen lähtökohdan sen jäljempänä tapahtuvalle tarkemmalle tulkinnalle.

3.3. Kansallisten tuomioistuinten roolin täsmentymisestä prosessuaalisen oikeusturvan toteuttamisessa

3.3.1. Tuomioistuinten tulkintaroolin lähtökohtia

PL 21 §:n 2 momentissa (HM 16 §:n 2 momentissa) oleva perustuslaillinen toimeksianto siirsi oikeusturvaodotuksia valmisteilla olevaan hallintolainkäyttölakiin. Tarkoitus olisi, että hallintolainkäyttölaissa toteutettaisiin tarkemmin hallintoprosessuaalisen oikeudenmukaisuuden vaatimukset. Soveltaessaan tätä lakia tuomioistuin voisi lähteä siitä, että yksilö saa samalla perusoikeuksien edellyttämän oikeudenmukaisen kohtelun oikeudenkäynnissä.

Se, että hallintolainkäyttölain oli määrä tulla säädetyksi sekä EIS 6 artiklan voimaan saattamisen että HM II luvun uudistamisen jälkeen, antoi

---

nut esimerkiksi johtaa kansallisten ja ylikansallisten tuomioistuintulkintojen liialliseen eriytymiseen toisistaan.

[89] Ks. HE 22/1990 vp s. 5 ja PeVL 2/1990 vp s. 2.

mahdollisuuden sinänsä formalistiseksi luonnehdittavan hypoteesin esittämiselle. Koska hallintolainkäyttölaki tulisi olemaan lex posterior -asemassa hierarkkisesti samantasoiseen EIS 6 artiklaan nähden, oli näet mahdollista ajatella, että menettelyllinen oikeusturva rakentuisi jatkossa hallintolainkäyttölain varaan. EIS 6 artiklan merkitys suoraan sovellettavana määräyksenä alkaisi vastaavasti vähentyä. Vaikka artiklalle jäisi käyttöalaa esimerkiksi lex specialis -tulkintasäännön nojalla, nämä tilanteet olisivat selvästi sivummalla hallintolainkäyttölain kattavuuden ja yksityiskohtaisuuden vuoksi.[90]

Tulkintasääntöjen kategorinen noudattaminen palauttaisi hallintoprosessin näin ollen perinteiselle pohjalle – tavallisen kansallisen lain varaan rakentuvaksi järjestelmäksi. Käytännössä edellä kuvailtu tilannearvio ei ollut enää mahdollinen kehityksen tässä vaiheessa. Vaikka prosessuaalinen perusoikeussäännös kiinnitti oikeusturvaodotukset lainsäätäjään, oli selvää, etteivät myöskään kansalliset lainkäyttöelimet voineet olla sivussa ihmis- ja perusoikeusvelvoitteiden toteuttamisesta. Lainsäätäjälle PL 21 §:n 2 momentissa (HM 16 §:n 2 momentissa) asetettu perusoikeuden turvaamistehtävä heijastui siten väistämättä tuomioistuinten toimintaan. Näiden oli vastattava omalta osaltaan oikeudenmukaisuuselementtien toteutumisesta käytännön lainkäyttötoiminnassa. Perusoikeussäännökseen sisältyvä positiivinen ulottuvuus siirtyi siten myös kansallisia tuomioistuimia velvoittavaksi vaatimukseksi.

Se, että tuomioistuinkoneiston oli otettava näissä kysymyksissä yhä suurempaa vastuuta, sai nimenomaista taustatukea PL 22 §:stä (HM 16 a §:n 1 momentista), jossa asetetaan tuomioistuimille perus- ja ihmisoikeuksien yleinen edistämisvelvollisuus.[91] Tämä lähtökohta oli kirjattu jo Euroopan ihmisoikeussopimuksen voimaan saattamisen yhteydessä kansallisen tuomioistuimen tehtäväkuvaan.

---

[90] Niin kauan kuin hallintolainkäyttölakia ei ollut olemassa, tilanne oli luonnollisesti toisenlainen EIS 6 artiklan vastaavan (lex posterior) aseman vuoksi. Käytännössä tuomioistuinten ei oletettu ryhtyvän hallintoprosessin kovinkaan aktiiviseen muovaamiseen sanotun ihmisoikeusmääräyksen nojalla, kun otettiin huomioon perusoikeussääntelyn perusviesti prosessuaalisen oikeudenmukaisuuden lakiperusteisuudesta. Olihan sopimusta voimaan saatettaessa sitä paitsi varmistettu olemassa olevan (hallintolainkäyttö)järjestelmän ihmisoikeuksienmukaisuus.

[91] Tuomioistuinten roolin kasvamista ilmentää myös PL 106 §, jossa on avattu mahdollisuudet ilmeisissä ristiriitatilanteissa lakien perustuslainmukaisuuden jälkivalvontaan.

Tuomioistuinten tulkinta-aktiviteetti konkretisoitui paitsi EIS 6 artiklan suorassa soveltamisessa myös hallintolainkäyttölain yksittäisten säännösten tulkinnassa. Vaikka hallintolainkäyttölakia laadittaessa pyrittäisiinkin aikaisempaa täsmällisempään ja kattavampaan sääntelyyn, siinä ei voitu ottaa huomioon kaikkia menettelyssä esille tulevia tilanteita. Sikäli, kuin haluttiin säilyttää hallintolainkäytölle tunnusomainen joustavuus, myös tämä oli otettava huomioon sääntelyn luonteessa ja sisällössä. Tuomioistuimille jäi siten väistämättä tehtäväalaa prosessuaalisen oikeudenmukaisuuden viimekätisessä määrittämisessä. Kun perus- ja ihmisoikeuksia koskevassa lainvalmisteluaineistossa puhutaan perustuslainmukaisesta/perusoikeusmyönteisestä ja ihmisoikeusystävällisestä laintulkinnasta, sen voidaan ajatella kytkeytyvän juuri tähän osaan tuomioistuinten päätöksenteosta.[92]

> Käsitteellisesti ihmisoikeusystävällisen tulkintatavan voi katsoa kuuluvan myös perusoikeusmyönteisen tulkintatavan alaisuuteen PL 21 §:n 2 momentin (HM 16 §:n 2 momentin) sisällöllisten lähtökohtien vuoksi.[93] Niin kuin jäljempänä tarkemmin ilmenee, PL 21 §:n 2 momentin ja EIS 6 artiklan välille jää kaikesta huolimatta kuitenkin tulkinnallista eroa. Seuraava tarkastelu suoritetaan siksi näiden molempien tulkintatapojen pohjalta. Tuolloin ihmisoikeusystävällisen tulkintatavan käsite varataan niitä tilanteita (EIS 6 artiklan piirissä olevia hallintolainkäyttöasioita) varten, joissa ihmisoikeusvaikutus on vahvimmillaan.[94]

---

[92] Ks. PeVL 2/1990 vp s. 3, HE 309/1993 vp s. 31 ja PeVM 25/1994 vp s. 4. Jo perusoikeustyöryhmä oli nostanut sanotun tulkintatavan esille, ja perusoikeuskomitea kehitti ajattelua eteenpäin. Ks. Lavo 3/1982 s. 21 sekä KM 1992:3 s. 125, 127, 128 ja 153. Ks. myös *Jonkka*, LM 1998 s. 1258. Ks. *Scheinin* s. 196 alaviite 3 ja *Viljanen* 1997 s. 758–759, joissa on selvitetty asiaan liittyviä terminologisia kysymyksiä. Hallituksen esityksessä on käytetty käsitettä perustuslainmukainen laintulkinta, kun taas perustuslakivaliokunnan mietinnössä mainitaan molemmat käsitteet toisilleen rinnasteisina. Koska sanottua tulkintaa selvitetään jäljempänä perusoikeussäännösten pohjalta, tarkastelussa käytetään perusoikeusmyönteisen tulkinnan käsitettä.

[93] Ks. *Viljanen*, LM 1996 s. 801, joka on korostanut HM 16 §:n ja EIS 6 artiklan tulkinnallista yhteyttä, samoin *Virolainen* s. 138 ja *Jonkka*, LM 1998 s. 1256.

[94] Sellaisissa hallintolainkäyttöasioissa, jotka eivät kuulu EIS 6 artiklan alaisuuteen, ihmisoikeusvaikutus jää luonnostaan etäisemmäksi – ainakin silloin, kun kysymys on EIS 6 artiklan ja ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön pohjalta tehtävistä johtopäätöksistä. Sen ulottaminen civil rights and obligations -käsitteen ulkopuolisiin asioihin on enemmänkin kansallisessa (lainsäätäjän) harkinnassa. Sikäli kuin prosessuaalinen oikeusturvataso järjestetään maan sisäisessä lainsäädännössä laajemmaksi kuin ihmisoikeusta-

Koska säädettävän hallintolainkäyttölain oli tarkoitus täyttää oikeudenmukaiselle lainkäyttömenettelylle asetetut vaatimukset, puheena olevissa tulkintatavoissa ei ollut lähtökohtaisesti kysymys perus- ja ihmisoikeuksien kanssa ristiriitaisten tulkintavaihtoehtojen torjumisesta.[95] Kansallisten tuomioistuinten tehtävä kulminoitui pikemminkin hallintolainkäyttölakiin sisällytettyjen oikeudenmukaisuusaspektien tunnistamiseksi ja niiden vaikutusten vahvistamiseksi esiintyvien oikeussuojatarpeiden mukaan. Kysymys oli vahvimmillaan siitä, että hallintolainkäyttölaista ilmenevistä tulkintavaihtoehdoista valittiin sellainen, joka edisti parhaiten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tuomioistuinten aktiivisuuden tämäntyyppinen kanavoituminen varmensi sen, että tulkinnan tulos optimoi esillä olevissa vaatimuksissa olevan prosessuaalisen oikeudenmukaisuuden ideaa.[96]

Tuomioistuinten oli seurattava jatkuvasti kansainvälisen oikeuskäytännön kehittymistä ja siirrettävä siitä saatavat vaikutukset kansallisen hallintolainkäyttölain tulkintaan. Vaikka kansainväliselle oikeuskäytännölle ei voitu antaa oikeudellisesti sitovaa roolia, sillä oli tosiasiassa vahva asema varmistettaessa, että hallintolainkäyttölain soveltaminen pysyi synkronissa ylikansallisen minimitason kanssa. Itse asiassa valvontakäytännöllä saattoi olla jopa keskeisempi merkitys kuin sovellettaessa EIS 6 artiklaa suoraan kansallisessa lainkäyttöelimessä. Tuomioistuimet toimivat tuolloin maan sisäisen lainsäädännön ja ylikansallisen vaatimustason välisinä tasapainottajina (kontrolloijina), eivät prosessuaalisen oikeudenmukaisuuden itsenäisinä (viimekätisinä) muovaajina. Sikäli, kuin asiasta oli olemassa perustuslakivaliokunnan lau-

---

solla edellytetään, kansallinen tuomioistuin voi vahvistaa näitä vaikutuksia ennen muuta perusoikeusmyönteisen tulkintatavan avulla – PL 21 §:stä taustatukea saaden. Koska viimeksi mainitut asiat eivät kuulu varsinaisesti tutkimustehtävän piiriin, niihin liittyviä oikeusturvakysymyksiä tarkastellaan jäljempänä ainoastaan joissakin yksittäisissä tilanteissa.

[95] Ks. tällaisesta asetelmasta *Viljanen*, LM 1990 s. 214 ss. Säännös on tuolloin siis joltakin osin ristiriidassa perustuslain kanssa. Nyt ei ole kysymys tällaisesta tilanteesta vaan optimaalisesti parhaimman (perus- ja ihmisoikeuksia parhaiten edistävän) tulkintavaihtoehdon valitsemisesta. *Viljanen* puhuu tässä kohden valtiosääntöoikeudellisesta optimoinnista.

[96] Ks. perusoikeusmyönteistä ja ihmisoikeusystävällistä tulkintatapaa puoltavasta korostuksesta hallintolainkäytössä *Hallberg* 1993b s. 70, *Mäenpää* 1997 s. 449 ja *Hallberg* 1999b s. 712. Ks. myös *Scheinin* 1999 s. 200, joka on korostanut PL 22 §:n merkitystä ihmisoikeusystävällisen ja perusoikeusmyönteisen tulkintatavan perustana. Samoin *Tuori* 1999 s. 670.

suntokäytäntöä, tämä luonnollisesti vahvisti tulkintatavan parlamentaarisia kytkentöjä.[97]

3.3.2. Perusoikeusmyönteisen ja ihmisoikeusystävällisen tulkintatavan käyttämisen rajoista

Entä miten asiaan on suhtauduttava, jos ihmisoikeustuomioistuimen jatkuvasti kehittyvä oikeuskäytäntö alkaa sisältää sellaisia vaatimuksia, jotka eivät enää mahdu hallintolainkäyttölain normaalitulkintojen rajoihin? Tässä ei tarkoiteta EIS 6 artiklan sinänsä sallittua soveltamista aukko- tms. tilanteissa vaan tulkintaristiriitaa, jota ei ole voitu (myöhemmin ilmaantuneena seikkana) sulkea pois lainsäädännön ennakollisella kontrollilla.[98] Voiko viimeksi mainittu tilanne toisin sanoen johtaa lex posterior -asemassa olevan tavallisen lain säännöksen soveltamatta jättämiseen ihmisoikeusvaatimusten vastaisena?

> Kysymys on esitetty siinä tarkoituksessa, että se tuo esille ongelmallisimman tilanteen ihmisoikeusystävällisen/perusoikeusmyönteisen tulkintatavan käyttämisessä. Koska analyysissa halutaan pysyä tällaisessa »äärimmäisessä»[99] tilanteessa, siinä sivuutetaan EIS 6 artiklan mahdollinen lex specialis -asema asianomaisessa yksittäistapauksessa samoin kuin se, että esillä olevista (kansainvälisistä ja kansallisista) vaatimuksista voi ilmetä myös periaatevaikutusta. Tässä tapauksessa konflikti ei ole niin ongelmallinen, koska se sallii jonkinasteisen sovittelevan lopputuloksen (punnintatilanne).
>
> Esille nostettavassa tarkastelussa lähdetään näin ollen siitä, että EIS 6 artikla ja kansallinen prosessisääntely sisältävät säännön luonteisia normeja. Sikäli kuin mainittu artikla joutuu tuolloin kollisioon lex posterior -asemassa olevan kansallisen normin kanssa, tilanne on ratkaistavissa yksinomaan jomman kumman eduksi (joko/tai -tilanne). Kysymys on siitä, voidaanko ja jos voidaan, missä määrin ja mihin rajaan saakka ihmisoikeuksille antaa tuossa tilanteessa merkitystä, vai

[97] Ks. *Saraviita*, LM 1999 s. 893–894 ja *Saraviita* 2000 s. 178.

[98] Tähän kysymykseen mahtuu myös se (hypoteettinen) tilanne, että hallintolainkäyttölain säätämisen yhteydessä on kaikesta ennakollisesta kontrollista (LaVM 5/1996 vp s. 2) huolimatta poikettu huomaamatta kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden (valvontakäytännön) vaatimuksista.

[99] Ks. termistä *Scheinin* s. 198.

> joudutaanko kansallinen prosessinormi asettamaan kaikesta huolimatta etusijalle pacta sunt servanda -maksiimin rikkomisenkin uhalla. Konfliktitilanne lähtee kansainvälisen oikeuskäytännön muuttumisesta, eli se on »tahattomampaa» kuin Scheinin mainitsemassa ongelmassa tietoisesta ihmisoikeuksien rikkomisesta lainsäädäntötoimen yhteydessä.[100]

Hallintolainkäytössä on pidetty perinteisesti kiinni tuomio- ja lainsäädäntövallan välisestä tehtäväjaosta (valtiovallan jaosta). Tämä on tuonut pidättyvyyttä tuomioistuinten tulkintaroolin kasvattamiseen. Niinpä esimerkiksi Ståhlberg puolsi aikoinaan sitä kantaa, ettei lain soveltajille annettu oikeutta eduskunnan säätämien lakien perustuslainmukaisuuden jälkivalvontaan.[101] Tämä käsitys vaikutti pitkään suomalaisessa valtiosääntödoktriinissa sekä samalla myös hallintolainkäytön ajattelutapojen taustalla.

> Tilanne näkyy – lähinnä välillisesti – esimerkiksi KHO:n perusoikeuskomitean mietinnöstä antamassa lausunnossa: »Tulkintatraditio osoittaa perusoikeussäännösten voivan paikata lainsäädännön aukkoja, johtavan lakia alemmanasteisen normin jättämiseen soveltamatta sekä yleisemminkin edistävän perustuslain hengen mukaista tulkintaa. Tämä tulkintatraditio soveltuu myös silloin, kun komitean ehdottama perusoikeussäännösten sisällöllinen täsmentyminen lisäisi niiden välitöntä sovellettavuutta tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa.»[102] KHO:n lausunnossa ei siten otettu suoranaista kantaa perusoikeuskomitean mietinnössä mainittuihin perusoikeusmyönteisen ja ihmisoikeusystävällisen tulkinnan esimerkkeihin, jotka ilmensivät pitemmälle menevää lähestymistapaa näissä kysymyksissä.[103] Vertailun vuoksi

---

[100] Ks. *Scheinin* s. 210.

[101] Ks. *Ståhlberg* 1928 s. 112.

[102] Ks. KHO 1992 A s. 493–494.

[103] Ks. KM 1992:3 s. 93 ja 128–129. Komiteavalmistelussa perusoikeusmyönteinen/ihmisoikeusystävällinen laintulkinta näyttäytyi lähinnä yksittäisten esimerkkien valossa. Tuolloin muun ohella katsottiin, että myöhemmän lain sanamuoto saattoi tarvittaessa joutua väistymään perusoikeuden toteuttamiseksi, jos tuon lain tarkoitus, esityöt ja muut säännökset antoivat siihen mahdollisuuden (eli eivät suoranaisesti estäneet tällaista tulkintaa). Myös ihmisoikeussopimuksesta todettiin seuraavan samansuuntaisia vaikutuksia. Perusoikeuskomitea totesi, että sikäli kuin eduskunnan säätämässä laissa ei näytetty otettavan täysimääräisesti huomioon Suomea velvoittavan ihmisoikeussopimuksen sisältöä, lainsoveltaja ratkaisi yksittäisen tapauksen siten, että lopputulos vastasi ihmisoikeusmääräystä ja kansallinen laki väistyi tällaisen lopputuloksen mahdollistamiseksi. Näissä kannanotoissa mukaillaan paljolti *Scheininin* linjauksia. Ks. *Scheinin* s. 47 ja s. 200 ss.

todettakoon, että samalla pidättyvällä linjalla oltiin myös perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä. Siinä viitattiin enemmän yleisiin optimointitavoitteisiin kuin mahdollisiin ristiriitoihin perustuslain ja tavallisen lain välillä.[104]

Käytännössä tarkastelua on viety hallinto-oikeuden teoriassa jo jonkin aikaa lainkäyttöelinten tulkinta-aktiviteettia painottavaan suuntaan.[105] Samanlainen näkemys on esitetty myös valtiosääntöoikeuden doktriinissa.[106] Kehitys on saavuttanut tässä vaiheessa päätepisteensä, kun PL 106 §:ssä on laajennettu ruotsalaisten esikuvien mukaisesti tuomioistuinten mahdollisuuksia lakien perustuslainmukaisuuden jälkikontrolliin.[107] Tässä lainkohdassa säädetään siitä, että jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle. Ilmeisyysvaatimus edellyttää, että ristiriita on selvä ja riidaton. Tehdystä muutoksesta huolimatta järjestelmän painopiste on edelleen lakien perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonnassa.

---

[104] Ks. HE 309/1993 vp s. 28 ja 31. Samanlainen lähtökohta oli myös perusoikeustyöryhmä 1992:n mietinnössä. Ks. Lavo 2/1993 s. 49.

[105] Esimerkiksi *Hallberg* on todennut seuraavaa: »Periaatteelliselta kannalta saattaisi aiheutua ongelmia sellaisissa tapauksissa, joissa syntyisi kysymys myöhemmän lain ristiriidasta perusoikeussäännöksen kanssa. Tosin tällöinkin saattaa olla mahdollista, että lain tarkoitus, esityöt ja muut säännökset huomioon ottaen lain tulkinnassa voidaan päätyä perusoikeussäännöksen mukaiseen tulkintaratkaisuun ja jättää toteamatta ristiriitatilanne perusoikeussäännöksen kanssa.» Ks. *Hallberg* 1993b s. 74. Ks. samansuuntaisesti myös *Hallberg*, Oikeustiede – Jurisprudentia 1997 s. 33. Ks. lisäksi *Mäenpää* 1997 s. 177–178, jossa esiintyy selkeitä lakien perustuslainmukaisuuden jälkikontrollin sympatioita. Viime kädessä on kuitenkin haluttu korostaa lainsäätäjän etusijaa lakien perustuslainmukaisuuden valvontaa koskevan järjestelmän kehittämisessä. Ks. *Hallberg*, LM 1996 s. 843–844, *Hallberg*, Oikeustiede – Jurisprudentia 1997 s. 34 ja *Hallberg* 1998a s. 8–9.

[106] Ks. asiasta kokoavasti *Karapuu*, LM 1999 s. 870.

[107] Ks. HE 1/1998 vp s. 51–54 ja 162–164, Lavo 8/1995 s. 92–98 ja KM 1997:13 s. 15–16, 107–111 ja 292. Ks. myös *Viljanen*, NAT 1998 s. 212–214 ja *Karapuu*, LM 1999 s. 871–877. Sääntely vastaa taustaidealtaan Ruotsin hallitusmuodon 11:14:ää. Ks. SOU 1993:40 A s. 25 ja SOU 1993:40 B s. 127–128 sekä *Nergelius* s. 682 ss. ja *Cameron* s. 237–240. Todettakoon vielä, ettei ihmisoikeuksia ole asetettu lainvalmisteluaineistossa tältä osin erityisasemaan. Ks. HE 1/1998 vp s. 29 ja 163. Siinä ei ole nostettu esille esimerkiksi sitä, että lainkohdan avulla voitaisiin antaa laajempikin yleisvaltuutus ihmisoikeussopimuksen etusijalle myöhempään lakiin nähden. Ks. tästä kysymyksestä Ruotsissa *Nergelius* s. 683–685.

Hallintolainkäytössä tapahtunut uudistus on nähty »vallanjaon kannalta tasapainoisena ratkaisuna», eikä siitä ole pyritty tekemään laajempia (PL 106 §:n ulkopuolelle meneviä) päätelmiä tuomioistuinten tulkintaroolin kasvattamisesta.[108] Jälkikontrollin merkitystä ei ole pyritty (yli)korostamaan, vaan pitemmällä aikavälillä PL 106 §:n on arvioitu tukevan paremminkin perusoikeusmyönteisen tulkintatavan käyttöalaa ja merkitystä.[109]

Sen kysymyksen osalta, kuinka pitkälle hallintolainkäyttölakia voidaan korjata tulkinnalla ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä tapahtuneiden muutosten seuraamiseksi, on hallintolainkäytössä oltu alun perin suhteellisen varovaisella kannalla. Kannanmuodostuksessa on tavoiteltu yhdenmukaisuutta lakien perustuslainmukaisuuden jälkivalvontaa koskevan linjan kanssa.[110]

> Viittaan vertailun vuoksi perustuslakivaliokunnan lausuntoon ihmisoikeussopimuksen voimaansaattamista koskevan lakiehdotuksen yhteydessä. Perustuslakivaliokunta totesi seuraavaa: »Koska ihmisoikeusmääräykset ovat eräin osin sisällöllisesti varsin läheisiä hallitusmuodon 2 luvun perusoikeussäännöksille, on syytä erikseen todeta lakiehdotuksen käsittelyjärjestysratkaisun tekemisen kuuluvan eduskunnalle (PeVL n:o 10/1989 vp). Hallitusmuodon 92 §:n 2 momentista taas johtuu sääntö, että tuomioistuimilla ja viranomaisilla ei ole oikeutta tutkia lakien perustuslainmukaisuutta. Tämä tilanne ei muutu, vaikka tuomioistuinten ja viranomaisten onkin ratkaisuissaan otettava huomioon ihmisoikeusmääräykset.» Lausuma saattaa merkitä sitä, että valiokunnan mielestä sopimuksen soveltamisella oli HM 92 §:n 2 momentista johdetut rajansa. Toisaalta samassa lausunnossa korostettiin myös sitä, että Suomi on sisäisestä lainsäädännöstään riippumatta Euroopan neuvoston piirissä sopimuksesta johtuvien velvoitteidensa sitoma.[111] Tämä taas viittaa siihen, että perustuslakivaliokunta jätti kysymyksen ihmisoikeusystävällisen tulkintatavan rajoista kaikesta huolimatta kuitenkin avoimeksi.

---

[108] Ks. *Hallberg* 1998a s. 8–9 ja *Hallberg* 1999b s. 716.

[109] Ks. *Tuori*, LM 1999 s. 537, joka on katsonut, että tulkinnan avulla avoin ristiriita lain ja perustuslain välillä on useimmiten vältettävissä, eikä PL 106 § tulle siten käytännössä kovin usein sovellettavaksi. *Tuorin* mukaan voi olla niinkin, että 106 §:n tärkein vaikutus on siinä, että se entisestään korostaa perustuslakimyönteisen tulkinnan asemaa ja merkitystä. Ks. samansuuntaisesti *Karapuu*, LM 1999 s. 875 ja *Viljanen* 1999 s. 148.

[110] Ks. *Mäenpää* 1991 s. 312–313. *Mäenpää* on vielä tuossa vaiheessa katsonut HM 92 §:n 2 momentista johdetun lakien perustuslainmukaisuuden jälkikontrollin kiellon koskevan myös ihmisoikeussopimuksen soveltamista (ihmisoikeusystävällistä tulkintatapaa).

[111] Ks. PeVL 2/1990 vp s. 2–3.

Kansallisessa keskustelussa on alkanut saada yhä enemmän jalansijaa se, ettei ihmisoikeussopimuksen ja tavallisen lex posterior -asemassa olevan lain välisiä (mahdollisia) konflikteja voida jättää tulkintasääntöjen kaavamaisen noudattamisen varaan. Kansalliset tuomioistuimet eivät siten voi tukeutua tulkintasääntöihin ilman, että ne tunnistavat niiden käyttämisestä aiheutuvat laajemmat seurausvaikutukset kansainvälisten sopimusvelvoitteiden toteutumiseen.

Tilanteeseen orientoitumisen on katsottu tapahtuvan tulkinnan joustavoittamisella. Kansallista lakia tulkitaan tuolloin tavalla, joka mahdollistaa ihmisoikeusvelvoitteissa pysymisen. Scheinin on lanseerannut lähestymistavan suomalaiselle auditoriolle Skandinavian maissa käytetyn presumtiosäännön nimellä. Kyseisen säännön mukaan tulkinnan pohjaksi asetetaan se perusolettama, ettei lainsäätäjän lähtökohtana ole ollut ihmisoikeusvelvoitteista poikkeaminen.[112]

Esitetyn lähestymistavan omaksumiselle hallintolainkäytössä ei näytä olevan periaatteellisia esteitä.[113] Lähtökohtana on tuomioistuinten osavas-

[112] Ks. *Scheinin* s. 47 ja s. 201 ss., *Scheinin* 1993 s. 52–54 sekä *Scheinin* 1999 s. 194. Kyseinen sääntö on käytössä muuallakin kuten Isossa-Britanniassa ja Saksassa. Ks. *Steinberger* s. 140, *Polakiewicz*, HRLJ 1996 s. 408 ja *Simma et al.* s. 94–95. Lähtökohta ristiriitatilanteiden neutralisoimisesta jonkinasteisen harmonisoivan tulkinnan avulla on saavuttanut Suomessa sittemmin laajempaakin kannatusta. Ks. esimerkiksi PeVM 25/1994 vp s. 4, HE 1/1998 vp s. 53 ja KM 1997:13 s. 108 sekä *Rosas* s. 20 ja *Pellonpää* 1996 s. 75. Ks. myös *Viljanen*, LM 1996 s. 807, jossa on samoin viitattu siihen mahdollisuuteen, että ihmisoikeudet voivat olla omatyyppisessä asemassa konfliktinratkaisutilanteessa (lex posterior -säännön soveltamisessa).

[113] Tosin myönnettäköön, ettei hallinto-oikeuden doktriinia ole lyöty tältä osin vielä kokonaan lukkoon. Kun kansallinen laki on selvässä ristiriidassa kansainvälisen sopimuksen kanssa, viranomaisen tulisi *Mäenpään* mukaan antaa etusija kansainväliselle sopimukselle. Ks. *Mäenpää* 1997 s. 190. Lausuma jättää jossakin määrin avoimeksi sen, onko *Mäenpään* mainitsemassa tilanteessa kansallinen laki annettu aikaisemmin vai myöhemmin kuin kansainvälinen sopimusmääräys. Ks. myös *Hallberg* 1999b s. 714, jossa ihmisoikeussopimukselle annetaan ensisijainen asema lähinnä ainoastaan lex posterior ja lex specialis -tulkintaprinsiippien avulla. Samalla *Hallberg* korostaa tulkintakeinojen merkitystä sopimuksen ja kansallisen lain välisissä ristiriitatilanteissa. Kummankin kirjoittajan kannanotoista välittyy kaiken kaikkiaan kuitenkin kuva tuomioistuinten tehtäväalan (ja vastuun) kasvamisesta ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumisessa. Ks. vielä (hallintolainkäyttölain valmistelua koskeva) Lavo 2/1994 s. 60, jossa alleviivataan ihmisoikeusystävällisen tulkintatavan merkitystä ja lainsoveltajan tärkeää roolia kansallisen lainsäädännön ja kansainvälisten sopimusmääräysten keskinäisten suhteiden arvioinnissa.

tuu valtion kansainvälisten velvoitteiden (yhteisen päämäärän) täyttämisessä (pacta sunt servanda -maksiimin toteutumisessa). Kysymys on kansalliseen ja kansainväliseen keskusteluun orientoitumisesta, mikä edellyttää perinteisen lainsäätäjän etusijaa korostavan ajattelun suhteuttamista tähän kokonaisuuteen.

Kansallisen lainsäädännön asema ei ole välttämättä uhattuna silloinkaan, kun hallintolainkäyttölakia tulkitaan tavalla, joka mahdollistaa samalla myös kansainvälisissä sopimusvelvoitteissa pysymisen. Tosin tuolloinkin on pidettävä mielessä, että tulkinnan tavoitteet ovat ihmis- ja perusoikeustasolla pysymisessä, eivät hallintolainkäyttölain lähtökohtien – parlamentaarisen tahdonmuodostuksen – perusteettomassa horjuttamisessa. Tämä edellyttää tasapainottavan lähestymistavan löytämistä näiden kysymysten yhteydessä.[114]

Puheena olevan tulkinnallisen tarkastelutavan käyttäminen saattaa kuitenkin edellyttää jonkinasteisten äärirajojen asettamista. Scheinin on viitannut tilanteeseen, jossa lainsäätäjä on tarkoituksellisesti säätänyt ihmisoikeussopimuksen kanssa ristiriidassa olevan lain.[115] Hallintolainkäytössä tämä asetelma saattaa realisoitua, kun tulkintatavan käyttäminen johtaisi lainsäätäjän – esimerkiksi ihmisoikeuksien loukkaamisen uhallakin tehdyn – tietoisen kannan selvään loukkaamiseen. Kysymys olisi sikäli vahvasta lainsäädännön täydentämisestä tai korjaamisesta, että asiassa voidaan jo puhua lainsäätäjän tahdonmuodostuksen ohitse menevästä oikeuden luomisesta.

> Vertailun vuoksi voidaan vielä viitata Saksaan, jossa Euroopan ihmisoikeussopimus on yleisesti ottaen alistettu tavallisten tulkintasääntöjen alaiseksi. Sopimukselle on annettu tavallisen lain asema[116], eikä se siis saa välitöntä etusijaa myöhempään (samantasoiseen) sääntelyyn nähden. Yleisenä lähtökohtana on kuitenkin tulkintasäännöistä joustaminen ihmisoikeuksien eduksi, joskin joissakin tapauksissa lainsäätäjän nimenomaisen ihmisoikeuksista poikkeavan kannan on katsottu aset-

[114] Lähtökohtana on siten mieluummin tilannetta tasapainottavan kuin kärjistävän lähestymistavan käyttäminen. Tällaiset »äärimmäiset tilanteet» ovat näet suhteellisen harvinaisia pelkästään sen vuoksi, että ylikansallisella ja kansallisella (suomalaisella) oikeudenmukaisuuskäsityksellä on yhteiset juuret perinteisessä länsimaisessa oikeusturva-ajattelussa.

[115] Ks. *Scheinin* s. 210. Ks. samansuuntaisesta ajattelusta *Pellonpää* 1996 s. 74.

[116] Ks. esimerkiksi *Ernst* s. 147.

tavan sille rajat.[117] Liittovaltion valtiosääntötuomioistuin on pyrkinyt tulkinnallaan minimoimaan tällaiset tilanteet. Lähtökohtana on ollut se, ettei asianomaisen maan ole tarkoitus poiketa ihmisoikeussopimuksen velvoitteista.[118] Saksalaisessa järjestelmässä on näin ollen samansuuntaista linjanmuodostusta kuin Suomessa.

Perustuslakivaliokunnassa ja oikeustieteessä esille nostettu vaatimus perusoikeusmyönteisen ja ihmisoikeusystävällisen tulkintatavan käyttämisestä merkitsee kaiken kaikkiaan uutta kehitysvaihetta suomalaisessa oikeusajattelussa. Vaikka kiistatta voidaan puhua hallintoprosessin perus- ja ihmisoikeudellistumisesta, tuomioistuimen näkökulmasta kysymys on ennen muuta uudenlaisen tulkinta-asenteen käyttöönotosta. Siitä huolimatta että esillä oleva tulkintatapa korostaa tuomioistuinten itsenäistä vastuuta kansainvälisten sopimusvelvoitteiden toteuttamisessa, se edustaa samalla kompromissia common law -järjestelmän tuomioistuinpainotteisuuteen verrattuna.

Suomen järjestelmän on haluttu kaikesta huolimatta säilyvän lakiperusteisena. Lähtökohtana ei ole uhata kansallisen lainsäätäjän roolia prosessuaalisen oikeudenmukaisuuden viimekätisenä määrittäjänä eikä asettaa lainsäädäntö- ja tuomiovaltaa tältä osin keskenään kilpailevaan asemaan. EIS 6 artiklaa ei ole siten asetettava tarpeettomasti vastakkain kansallisen sääntelyn kanssa, vaan on pyrittävä paremminkin näiden keskinäiseen sopeuttamiseen yksilön oikeusturvaa mahdollisimman tehokkaasti palvelevan lopputuloksen varmistamiseksi.

[117] Ks. *Ress* s. 832: »According to a decision of the Federal Constitutional Court in 1987, the provisions of the Convention in principle take priority over subsequent legislation, unless a contrary will of the legislature could be clearly established».

[118] Ks. Saksassa käydystä keskustelusta *Dörr* s. 88 ss., *Frowein* 1990 s. 294, *Steinberger* s. 140, *Bernhardt* s. 28, *Ress* s. 832, *Uerpmann* s. 245, *Wilfinger* s. 187 ss., *Simma et al.* s. 87 ss. sekä *Voss* s. 154–156.

4. PL 21 §:n 2 momentin antaman perusoikeussuojan tarkemmasta luonteesta ja sisällöstä

4.1. Prosessuaalisen perusoikeussäännöksen materiaalisista yhteyksistä ihmisoikeuksiin

HM II luvun perusoikeussäännösten kirjoitustapa oli alun perin vaihteleva. Koska perusoikeuksissa oli kysymys hallinnollisen mielivallan torjumisesta, ne tähtäsivät yksilöä koskevien perusarvojen turvaamiseen lakitasoisen sääntelyn avulla.[119] Säädöstekstissä olevat lausumat »säädetään lailla, lain mukaan, säännöksiä näiden oikeuksien käyttämisestä annetaan lailla» jne. ilmensivät tällaista ajattelua. Esitettyä lähtökohtaa täydensi tuolloisesta HM 92 §:n 1 momentista ilmenevä vaatimus vallankäytön lakiperusteisuudesta. Perusoikeusturvan kärjen siirryttyä yhä enemmän lainsäätäjän toimintaan mainituista säännöksistä alettiin etsiä ydinosaa, jonka rajoittaminen ei olisi mahdollista ilman vaikeutetun menettelyn (perustuslainsäätämisjärjestyksen) käyttämistä. Kysymys oli yksilön suojasta pitkälti lainsäädäntömenettelyä koskevien keinojen avulla.[120]

HM II luvun vuonna 1995 tapahtuneen uudistamisen taustalla ovat vaikuttaneet perusoikeusajattelun modernisointi- ja kansainvälistämistarpeet. Tämän olisi saattanut olettaa näkyvän suoraan siinä osassa perusoikeussääntelyä, jossa säännellään lainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeista, prosessuaalisesta perusoikeusturvasta. Lopullisessa säädöstekstissä päädyttiin kuitenkin perinteiseen tapaan lakiviittauksen kannalle. Kirjoitustavasta huolimatta PL 21 §:n 2 momentin voidaan katsoa sisältävän kaikki perusoikeusuudistuksen keskeiset elementit.

Säännöksessä on ensinnäkin irtauduttu perinteisestä perusoikeuden negatiivisesta määritelmästä; siihen on sisällytetty myös positiivista perusoikeussuojaa sisältäviä aineksia. Prosessuaalisesta perusturvasta ei ole tarkoitus »säätää» lailla, vaan se pyritään »turvaamaan» lailla. Tavoitteena ei ole siten vain määrätyn säädöshierarkian tason turvaaminen. Kysymys on lainsäätäjälle asetetusta selvästä toimeksiannosta säätää ja ylläpitää prosessuaalista oikeudenmukaisuutta toteuttavaa lainsäädäntöä.[121]

---

[119] Ks. *Viljanen* 1991 s. 527.
[120] Ks. *Viljanen* 1990 s. 249 ja *Viljanen* 1999 s. 138.
[121] Ks. HE 309/1993 vp s. 28 ja KM 1992:3 s. 117–121.

Se, mitä lainsäädännössä turvattavalla oikeudenmukaisella prosessilla tarkoitetaan, jää väistämättä jossakin määrin avoimeksi. Tällä seikalla on merkitystä tuomioistuimille sikäli, että ne eivät voi perustaa toimintaansa pelkästään hallintolainkäyttölain tulkintaan. Myös laajemmat prosessuaalisen oikeudenmukaisuuden tarkoitusperät ja tavoitteet vaikuttavat asiaan. Perustuslain esillä oleva säännös ei koske siten vain lainsäätäjää, vaan se kuuluu kiistatta tuomioistuinten tulkintamateriaalin piiriin.

PL 21 §:n 2 momentti turvaa prosessuaalisena perusoikeutena nimenomaisesti vain kuulemisvaatimuksen toteutumisen. Ilmeisesti tulkinnan täsmentämisvaikeudet ovat vaikuttaneet siihen, ettei oikeudenmukaisen oikeudenkäyntimenettelyn käsitettä ole pyritty määrittelemään lainvalmistelun yhteydessä. Sama ongelma on ollut ihmisoikeustuomioistuimella, joka ei ole – niin kuin jäljempänä tarkemmin ilmenee – nimenomaisista pyynnöistä huolimatta määritellyt fair hearing -vaatimusta yhtenäisesti ja kattavasti.

Päämääräksi näkyy kuitenkin muodostuneen se, että kansallisessa laissa turvataan menettelyllinen oikeudenmukaisuus vähintäänkin sellaisena, kuin se ilmenee ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä.[122] Koska oikeuskäytäntö muodostaa jossakin määrin vaikeasti hahmotettavan kokonaisuuden, tavoitetta on täsmennetty siten, että hallintolainkäyttölain olisi täytettävä ainakin kokonaisuutena prosessuaalisen oikeudenmukaisuuden perusedellytykset.[123]

Tämä muodostaa lähtökohdan ihmisoikeusystävällisen tulkintatavan käyttämiselle. Hallintolainkäyttölain tulkinnassa on huolehdittava entistä tarkemmin siitä, että oikeudenkäynti täyttää kokonaisuutena arvioiden – tarvittaessa jopa eri oikeusasteiden yhteisvaikutus huomioon ottaen – yksilön oikeudenmukaisen kohtelun perusajatusta. Näin tapahtuva orientoituminen vastaavasti etäännyttää tarpeetonta kasuistiikkaa oikeudenmukaisuusarvioinnin yhteydestä. Kysymys on paljolti samanlaisesta lähestymistavasta, jota hallintolainkäytössä on perinteisesti käytetty.

PL 21 §:n 2 momentissa annetaan toisaalta tarkempaa suojaa menettelyllisen oikeudenmukaisuuden tärkeimmälle osa-alueelle, kuulemisvaatimuksen toteutumiselle. Kuten jäljempänä lähemmin ilmenee, audiatur et altera pars -periaate on muodostunut ihmisoikeustasolla prosessuaalisen oikeudenmukaisuuden yläkäsitteeksi (perussymboliksi). Siitä on johdettu yksilön oi-

[122] Ks. HE 309/1993 vp s. 39.
[123] Ks. HE 309/1993 vp s. 72.

keudenmukaista kohtelua ilmentäviä prosessuaalisia peruspilareita kuten menettelyllisen tasapuolisuuden vaatimus. Sikäli kuin PL 21 §:n 2 momenttia tarkastellaan yksinomaan ihmisoikeuksien näkökulmasta, siinä voitaisiin katsoa turvatun ainakin näiden peruspilareiden toteutuminen kansallisessa lainsäädännössä.[124] Se, että laissa puhutaan prosessitakeista, viittaa nähdäkseni samaan ajatteluun.

Perusoikeusuudistuksen yhtenä pyrkimyksenä on ollut perusoikeuksien välittömän sovellettavuuden lisääminen. Tämän on katsottu edellyttävän perusoikeuksien kirjoittamista mahdollisimman täsmälliseen ja yksityiskohtaiseen muotoon. Mainittu lähtökohta ei ole tullut toteutetuksi sellaisenaan PL 21 §:n 2 momentin sanamuodossa, vaan säännöksessä jätetään perusoikeusturvan tarkempi toteuttaminen lainsäätäjän tehtäväksi. Lainsäädäntövaiheen jälkeen prosessuaalisen perusturvan voidaan kuitenkin katsoa täyttävän riittävän täsmällisyyden vaatimukset. Lopputulokseltaan tilanne vastaa siten perusoikeusuudistuksen tavoitteita.

Se, että kansallinen lainsäätäjä on asetettu perusoikeuden täsmentämistehtävän eteen, on otettava huomioon ihmisoikeusystävällistä tulkintatapaa käytettäessä. Vaikka PL 21 §:n 2 momentissa tarkoitettu perustuslaillinen toimeksianto ei periaatteessa jätä lainsäätäjälle kovinkaan laajaa harkinnanvaraa, käytännön vaikeudet kansainvälisen oikeuskäytännön sisällön selville saamisessa kasvattavat väistämättä lainsäätäjän tehtäväalan merkitystä. Ihmisoikeusystävällinen tulkintatapa ei voi näin nojautua pelkästään ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön, vaan merkitystä on annettava myös sille, millaiseksi lainsäätäjä on arvioinut hallintolainkäyttölakiin sisällytettävät oikeudenmukaisuusaspektit kansainvälisen oikeuskäytännön perusteella.

4.2. Prosessuaalisen perusoikeussäännöksen yhteyksistä kansalliseen oikeusturva-ajatteluun

Hallitusmuodon perusoikeussääntelyn uudistamisen yhteydessä korostettiin sitä, ettei aikaisemmalla HM 13 §:llä ollut ollut varsinaista prosessuaalista merkityssisältöä. Tällainen asiain tila näyttäisi siten päättyneen uutta ajatte-

[124] Ks. myös KM 1992:3 s. 213, jossa viitataan kuulemisvaatimuksen yhteydessä tasapuolisuusvaatimukseen (equality of arms).

lua edustavan HM 16 §:n 2 momentin säätämiseen. Vaikka aikaisempi HM 13 § olisi periaatteessa mahdollistanut pitemmälle menevät tulkinnat, sen prosessuaalinen sanoma oli kieltämättä jäänyt vähäiseksi. Tämä ei ollut kuitenkaan merkinnyt yksilön menettelyllisen oikeusturvatarpeen sivuuttamista, vaan tavoite oli löytänyt vaikutustiensä muuta kautta.

Se, että yksilön oikeusturvaa on haluttu parantaa perusoikeustasolla, ei ole siten ollut pelkästään ylikansallisen ajattelun varassa. Kansallisesta näkökulmasta voitaisiin puhua jopa siitä, että lainsäädäntö- ja lainkäyttötoiminnan taustalla esiintynyt oikeusturva-ajattelu (kansalaisen oikeusturva -ideaali) on korotettu nyttemmin perusoikeustasolla vaikuttavaksi vaatimukseksi. Vaikka näin pitkälle meneviin päätelmiin ei olisikaan aihetta, prosessuaalisessa perusoikeussääntelyssä ei ole kysymys niin uudesta asiasta, kuin HM 13 §:n ja EIS 6 artiklan vertailusta voisi ajatella. Useat muutkin seikat esillä olevassa uudistustyössä osoittavat, ettei yleisenä lähtökohtana ole ollut vanhan perusoikeustradition katkaiseminen ja pelkästään uusien ihmisoikeusvaatimusten varaan jättäytyminen. Perus- ja ihmisoikeusjärjestelmät on ollut tarkoitus säilyttää kaikesta huolimatta erillisinä, mikä mahdollistaa tulkintaerojen säilymisen niiden välillä.

Tarkasteltaessa sitä, minkä sisältöisestä ja laajuisesta oikeusturva-ajattelusta PL 21 §:n 2 momentissa viime kädessä on kysymys, on syytä palata hallintoprosessuaalisen oikeusturva-ajattelun pitkään kehityskaareen. Siinä oli vähitellen menty yhä enemmän yksilön oikeuksia korostavaan suuntaan. Tämä oli johtanut vanhan prosessiperiaatteen, kuulemisperiaatteen, merkityksen uudentyyppiseen kasvuun. Kuulemisvaatimus oli muodostunut keskeiseksi keinoksi yksilön oikeudellisen aseman kehittämisessä, jolloin sen sisältöä ja käyttöalaa oli laajennettu vähitellen yhä enemmän yksilön relevanttien oikeuksien suuntaan. Laajenemisestaan huolimatta vaatimuksen ydinsisältö oli edelleen yksilön kirjallisessa kuulemisessa.

Historiallinen tausta huomioon ottaen kuulemisvaatimuksen sijoittaminen PL 21 §:n 2 momentin keskeisimmäksi prosessuaaliseksi perusarvoksi ei ole ollut pelkästään sattuma. Vaikka vaatimuksen lähtökohtana oleva audiatur et altera pars -periaate kuuluu sopimusvaltioiden yhteiseen oikeusperintöön, se on saanut eri järjestelmissä toisistaan eroavan sisällön. EIS 6 artiklassa periaate palvelee laajemminkin prosessuaalista oikeudenmukaisuutta. Näin ollen sen merkitys ei rajoitu vain ydinosaansa, puhdasta kuulemista koskeviin kysymyksiin. Sen sijaan PL 21 §:n 2 momentissa vaatimus näyttää heijastavan myös tätä lähtökohtaa eli kuulemisvaatimusta sellaisena, miksi se suomalaisessa hallintolainkäytössä perinteisesti hahmotetaan. Kuulemisvaatimuksen sijoittaminen prosessuaalisten oikeusturvatakeiden keskiöön il-

mentää siten väistämättä kansallisen oikeusturva-ajattelun pitkää perinnettä ja sen sisäisiä painotuksia.

Järjestelmän säilyminen selkeän lakiperusteisena ja kuulemisvaatimuksen mainitseminen keskeisimpänä prosessuaalisena perusarvona viittaavat jopa enemmän vanhan oikeusturva-ajattelun säilyttämistavoitteisiin kuin ylikansallisten vaatimusten suoraviivaiseen omaksumiseen. Samanlaista tavoitteenasettelua on löydettävissä siitä, kun PL 21 §:n 2 momentissa pyritään turvaamaan sekä hallinto- että hallintolainkäyttömenettelyn oikeudenmukaisuutta. Sääntely korostaa näiden yhteenkuuluvuutta aikaisempaa kehitystä mukailevalla tavalla.[125]

Lainuudistuksen esitöissä on viitattu oikeudenkäyntimenettelyn perusarvoina myös suullista käsittelyä ja oikeusavun saamista koskeviin vaatimuksiin.[126] Vaikka lausumalla on keskeinen taustansa EIS 6 artiklassa ja sen soveltamiskäytännössä, vaatimusten toteutumista on tavoiteltu käytännössä jo pitkään hallintolainkäytön omassa piirissä. Siitä huolimatta, että kansallinen järjestelmä oli jäänyt jälkeen ylikansallisesta tasosta, myös näiden vaatimusten osalta voidaan puhua kytkennöistä maan sisäiseen oikeusturvaperinteeseen.

Vaikka perusoikeusjärjestelmän uudistamisen yhtenä kimmokkeena on ollut ihmisoikeuksista esikuvansa saavan prosessuaalista perusturvaa koskevan säännöksen puuttuminen, sääntelyn lopputuloksessa ei ole näin päädytty yksinomaan ihmisoikeuksia tukeviin painotuksiin. Puheena olevan perusoikeussäännöksen taustalta on löydettävissä selvästi sekä kansallista että kansainvälistä ulottuvuutta. Tämä koskee nimenomaisesti myös hallintoprosessia.[127] Kansallisella ja ylikansallisella oikeusturva-ajattelulla voi siten olla keskinäinen, toisiaan täydentävä vuorovaikutus. Ihmisoikeusvaatimusten nou-

---

[125] Vrt. *Leppänen*, LM 1996 s. 240, joka on todennut HM 16 §:n heijastavan sikäli suomalaisen järjestelmän kehittymättömyyttä, että tuomioistuinlaitos pitkälti rinnastetaan muihin viranomaisiin eikä nähdä sitä selkeästi erillisenä, myös muita viranomaisia kontrolloivana instituutiona kuten monissa muissa länsimaissa.

[126] Ks. KM 1992:3 s. 212 ja HE 309/1993 vp s. 74.

[127] Ks. tämänsuuntaisesta painotuksesta HE 309/1993 vp s. 16, jossa puhutaan uuden säännöksen antamasta aikaisempaa laajemmasta – ei siis kokonaan uudesta – perusoikeusturvasta. Ks. myös *Hallberg* 1997 s. 73. *Hallberg* on samoin korostanut sitä, että PL 21 §:n 2 momentissa luetellut vaatimukset kuuluvat jo vanhastaan osaksi suomalaista oikeusturva-ajattelua. Kokoomateoksessa Perusoikeudet hän on tarkastellut menettelyllistä oikeudenmukaisuutta keskeisesti perinteisen kuulemisperiaatteen pohjalta. Ks. *Hallberg* 1999a s. 662–663.

dattamisen ei siksi tarvitse merkitä maan sisäisen tradition katkaisemista. Mainittu lähtökohta tuo perusoikeusmyönteiseen tulkintatapaan omaa ihmisoikeusystävällisestä tulkinnasta eroavaa kansallista ulottuvuuttaan.

5. Kokoavia havaintoja

Hallintolainkäyttöjärjestelmä on rakentunut meillä pitkään laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen väljän yleislausekkeen varaan. Tämä on kasvattanut lainsoveltajien tehtäväalaa menettelyn oikeusturvatakeiden muovaamisessa. Pitkän linjan kansallisen kehityksen suuntauksena on ollut kuitenkin hallintoprosessin sääntelytiheyden lisääminen. Siinä on lähdetty lainsäätäjän hierarkkisesta etusijasta prosessuaalisten seikkojen järjestämisessä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen voimaantulo samoin kuin kansallisen perusoikeussäännöstön kokonaisuudistus ovat kuitenkin käynnistäneet muutoskehityksen, joka ei ole voinut olla heijastumatta hallintolainkäytön peruslähtökohtiin.

Kansallinen lainsäätäjä on ensinnäkin saanut yläpuolelleen järjestelmän, jolla ei ole pelkästään moraalista merkityssisältöä. Siinä on viime kädessä kysymys ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä muodostuvista hyvinkin normatiivisista (konkreettisista) vaatimuksista. Lainsäätäjä on joutunut siten ylikansallisen tuomioistuimen sisällöllisen – joskin yksittäistapauksellisen – kontrollin alaisuuteen. Asetelma on vaikuttanut siihen, ettei yksilön oikeudenmukaisen kohtelun ole tarkoitus olla enää pelkästään lainsäätäjän toimenpiteiden varassa, vaan ihmisoikeustuomioistuimelle on siirtynyt tältä osin väistämätöntä tehtäväalaa ja vastuuta.

Edellä kuvatut kansalliseen järjestelmään kohdistuneet muutosnäkymät on tunnistettu ja nostettu varsin realistisesti esiin ihmisoikeussopimuksen hyväksymisen ja sen kansallisen voimaansaattamisen yhteydessä. On katsottu, että sopimus ja sen soveltamiskäytäntö asettavat jonkinasteiset rajat lainsäätäjän toiminnalle. Tämä merkitsee ylikansallisen vaatimustason jatkuvaa huomioon ottamista lainsäädännön sisällössä ja sen muutostarpeissa.

Käytännössä tuomiovallan kasvaminen ei ole rajoittunut vain ihmisoikeustuomioistuimeen, vaan käynnistynyt kehitys on ulottanut vaikutustaan myös kansalliseen lainkäyttöön. Koska EIS 6 artiklalla on alun perin ollut selkeä lex posterior -asema voimassa olevaan prosessisääntelyyn nähden, sille on muodostunut väistämättä itsenäinen rooli kansallisten tuomioistuinten tulkintatoiminnassa. Vaikka lainkäyttöelimillä on ollut myös aikaisemmin tärkeä

merkitys prosessuaalisen oikeudenmukaisuuden muovaamisessa, kysymys on kokonaisuudessaan tuomiovallan tietoisesta vahvistumisesta kansallisen järjestelmän piirissä.

Hallitusmuodon perusoikeussäännöstön uudistuksessa on lähdetty puolestaan prosessuaalisen perusturvan lakiperusteisuudesta. Prosessuaaliset ihmisoikeusvaatimukset on haluttu suodattaa kansalliselle tasolle lainsäätäjän tahdonmuodostuksen kautta. Vaikka ihmisoikeudet toteuttavat itsessään toisentyyppistä järjestelmää, ne eivät aseta sellaisenaan esteitä vanhan manner-eurooppalaisen lakisidonnaisen tradition säilyttämiselle. Ratkaisevaa on asian lopputulos kuten se, että yksilö saa asianmukaista ja riittävää oikeusturvaa oikeudenkäynnissä.

Edellä mainittu järjestely ei ole merkinnyt tietenkään sitä, että lainsäätäjä olisi siirtänyt kansalliset tuomioistuimet sivuun prosessuaalisen oikeudenmukaisuuden toteuttamisesta. Päinvastoin tuomioistuinten perinteiseen tulkintarooliin on pyritty kytkemään ihmis- ja perusoikeuksien edellyttämää aktiviteettia. Perusoikeusmyönteisen ja ihmisoikeusystävällisen tulkintatavan esille nostaminen ja vahvistaminen perusoikeussääntelyssä (PL 22 ja 106 §) on palauttanut tuomioistuinten tehtävää siihen suuntaan, mihin se oli alun perin kehittymässä ihmisoikeuksien vaikutuksesta.

Perusoikeusmyönteisen ja ihmisoikeusystävällisen tulkintatavan käyttöönotto ei ole toisaalta merkinnyt pelkästään kansallisen tuomiovallan kasvua, vaan se on samalla tuonut mukanaan myös alistumisen ylikansallisen valvontakäytännön ohjausvaikutukseen. Lainkäyttöelimet eivät voi enää tulkita kansallista lainsäädäntöä entiseen tapaan, vaan niiden on otettava jatkuvasti huomioon ihmisoikeusvaatimukset ja vahvistettava niiden toteutumista konkreettisissa yksittäistapauksissa. Hallintoprosessissa viimeksi mainittu lähestymistapa on luonnollisessa yhteydessä yksilön kulloiseenkin oikeusturvatarpeeseen.

Koska lainsäätäjä ja tuomioistuimet ovat ulospäin yhteisessä vastuussa kansainvälisten sopimusvelvoitteiden toteutumisesta, niiden keskinäistä tehtäväjakoa ei ole myöskään haluttu nähdä tiukan valtiosääntöoikeudellisena kysymyksenä tai ongelmana. Oikeustieteen kannanotoissa on oltu tarvittaessa jopa valmiita joustamaan valtiovallan käytön perusastelmista asianmukaisen – pacta sunt servanda -vaatimusta toteuttavan – lopputuloksen varmistamiseksi.

Hallintolainkäytössä vanhat ajatustottumukset ovat sen sijaan tiukemmassa historiallisten syiden vuoksi. Lainsäätäjän saatetaan ajatella viestittävän PL 21 §:n 2 momentissa siitä, että lainkäyttöelinten on kunnioitettava hallintolainkäyttölain säätämisen yhteydessä ihmisoikeuksien osalta tehtyjä, sa-

nottuun lakiin sisällytettyjä perusratkaisuja. Ihmisoikeusvaikutusten selville saaminen ja suhteuttaminen olemassa oleviin hallintoprosessuaalisiin vaatimuksiin edellyttää nimenomaista harkintaa, jonka hallintolainkäyttölaista ilmenevää lopputulosta ei tulisi lähteä muuttamaan kovinkaan helposti kansallisissa tuomioistuimissa.

Tuomioistuinten on nähtävä tehtävänsä mieluummin hallintolainkäyttölakiin sisällytetyn ihmisoikeusulottuvuuden vahvistamisena (ihmisoikeusystävällisen tulkinnan perustilanne) kuin tämän lain perusteiden horjuttamisena oletetun ihmisoikeusrikkomuksen torjumisen tarkoituksessa. Kysymys ei ole näihin asioihin liittyvien konfliktinmahdollisuuksien kiistämisestä, vaan siitä, etteivät tuomioistuimet ryhdy tarpeettomasti horjuttamaan kansainvälisen oikeuskäytännön ja kansallisen lain välistä, tarvittaessa hyvinkin hienopiirteistä tasapainoa. Käytännössä mikään ei viittaa tämänsuuntaiseen kehitykseen. Hallintolainkäytön peruslähtökohdat päinvastoin tukevat kansallisten tuomioistuinten tasapainottavaa roolia kansallisen ja ylikansallisen vaatimustason yhteensovittamisessa.

Vaikka prosessuaalisessa perusoikeussääntelyssä tähdätään ihmisoikeuksien turvaamiseen, menettelyä koskevan oikeusturvan ei tarvitse tyhjentyä sanottuihin vähimmäisvaatimuksiin. PL 21 §:n 2 momentissa onkin lähdetty selvästä kansallisen pelivaran säilyttämisestä näiden kysymysten yhteydessä. Useat kohdat säännöksessä, kuten kuulemisvaatimuksen esille nostaminen, viittaavat suhteellisen suoraan maan sisäisen (perinteisen) oikeusturvaajattelun jatkamistarpeeseen.

Perustuslaillinen toimeksianto antaa siten lainsäätäjälle oikeuden ja velvollisuuden kehittää kansallista hallintoprosessijärjestelmää kansallisista intresseistä käsin, kunhan ihmisoikeuksien perusvaatimukset tulevat asianmukaisesti turvatuiksi. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että kansalliset kehittämistoimet on voitu rakentaa tapahtuneista muutoksista huolimatta aikaisemman valmistelutyön kuten hallinnon oikeusturvakomitean asettamien suuntaviivojen varaan.

Edellä mainittujen lähtökohtien tunnistaminen on sikäli tärkeää, että liiallinen ihmisoikeuksien korostaminen saattaa helposti johtaa hallintoprosessin erityispiirteiden murtumiseen ilman, että tätä edes vaaditaan tai tavoitellaan ylikansallisella tasolla. Sikäli kuin lainsäädäntöön sisältyy omintakeisia kansallisia (prosessuaalisia) ratkaisuja, perusoikeusmyönteinen tulkintaasenne velvoittaa myös niiden sisällön tukemiseen ja vahvistamiseen. Vaikka perusoikeusmyönteinen ja ihmisoikeusystävällinen tulkintatapa yhdistyivät keskeisissä tavoitteissaan, ensiksi mainittu on siten omiaan tasapainottamaan jälkimmäisestä johtuvia muutospaineita. Kansallisen lainkäyttäjän on

löydettävä perusoikeusmyönteiseen tulkinta-asenteeseen myös kansallista traditiota tukevaa lähestymistapaa.

Kokonaisuutena tarkastellen EIS 6 artikla ja PL 21 § (HM 16 §) ovat tuoneet uudella tavalla esiin prosessuaalisten seikkojen merkityksen yksilön oikeusturvan toteutumisessa. Menettelyä koskevasta oikeusturvasta on tullut perus- ja ihmisoikeuksien sääntelemää oikeutta. Perusoikeussääntelyn kokonaisuudessa kuten PL 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen yhteydessä PL 21 §:n sisältämät tavoitteet vahvistuvat entisestään. Kansallisesta näkökulmasta katsottuna kysymys on kansalaisen oikeusturva -ideaalin oikeudellistumisesta mutta myös sen sisällön täsmentymisestä ja kansainvälistymisestä (ihmisoikeudellistumisesta). Koska prosessuaaliselle oikeusturvalle asetetaan aikaisempaa tarkemmat ja velvoittavammat suuntaviivat, seurauksena on ollut yksilöpainotteisen näkökulman väistämätön kasvaminen ja myös terävöityminen hallintoprosessissa.

IV EUROOPAN IHMISOIKEUSSOPIMUKSESSA OIKEUDENMUKAISELLE HALLINTO-PROSESSILLE ASETETTAVISTA VAATIMUKSISTA

1. Itsenäisen hallintoprosessuaalisen näkökulman käyttämisestä

1.1. Fair hearing -vaatimuksen sitoutumisesta anglo-amerikkalaiseen oikeusperinteeseen

1.1.1. EIS 6 artiklan historiallista taustaa

Yksilön oikeuksien esillenousu on yhteydessä 1600- ja 1700-lukujen eurooppalaiseen filosofiaan (Locke, Montesquieu jne.), josta se on vähitellen levinnyt yhtäältä Yhdysvaltojen ja toisaalta Ranskan vaikutuksesta eri länsimaiden oikeudelliseen ajatteluun. Näin ollen toisen maailmansodan jälkeisessä ihmisoikeusaallossa ei ollut kysymys sisällöltään täysin uusista asioista, vaan vastaavia tavoitteita oli esiintynyt jo pitkään kansallisvaltioiden piirissä. Uutta oli sen sijaan pyrkimys yksilön perustavanlaatuisten oikeuksien yhteiseen määrittämiseen ja tunnustamiseen sekä niiden jatkuvaa turvaamista koskevien järjestelyjen aikaansaamiseen.

YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen (1948) valmistelu tapahtui paljolti sodan voittajavaltioiden kuten Yhdysvaltojen ehdoilla.[1] Tätä

[1] Ks. *Sohn – Buergenthal* s. 506 ss. sekä *Henkin* s. 25–26, 29 ja 39. Ei ole liioin syytä kiistää eurooppalaisten valtioiden kuten Ranskan tärkeää roolia valmistelutyössä.

kautta myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen voidaan katsoa tavallaan heijastavan voittajavaltioiden uskoa anglo-amerikkalaisen järjestelmän paremmuuteen mannereurooppalaisen lakiperusteisen järjestelmän kriisissä: vaikka jälkimmäinen järjestelmä toteutti vanhastaan Ranskan vallankumouksen perintöä, toisen maailmansodan tapahtumat paljastivat sen haavoittuvuuden lainsäätäjän toimien edessä. Muodollisesti laillinen yhteiskuntajärjestelmä saattoi tuottaa mitä räikeimpiä yksilön oikeuksien loukkauksia. Vaikka roomalaisesta oikeudesta taustansa saava järjestelmä saattoi jatkaa olemassaoloaan sodan jälkeenkin, sen sisällölle haluttiin asettaa yhteisestä länsimaisesta oikeusperinnöstä ammennettavia vaatimuksia.

Vaatimusten sisällyttäminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen ei kuitenkaan riittänyt, vaan niiden täsmentäminen ja kontrolloiminen asetettiin sopimuksen valvontakoneiston, viime kädessä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen, tehtäväksi yhdysvaltalaista judicial review -järjestelmää mukaillen. Näin ollen nekin maat, jotka eivät olleet mukana sodanjälkeisessä kansallisten valtiosääntötuomioistuinten perustamisen aallossa, joutuivat ihmisoikeussopimukseen liittymisensä kautta vähitellen tunnustamaan ylikansallisen tuomioistuimen roolin kansallisen lainsäädännön kontrolloinnissa. Vaikka ihmisoikeustuomioistuin ei kuulunut maan sisäiseen tuomioistuinkoneistoon eikä rinnastunut valtiosääntötuomioistuimiin, kysymys oli viime kädessä tuomarivallan kasvamisesta sopimusvaltioiden sisällä. Tämä merkitsi väistämätöntä muutosta niissä maissa, joissa oli perinteisesti pidetty kiinni Ranskan vallankumouksessa korostetuista valtiotoimintojen jakoa koskevista ja samalla lainsäätäjän etusijaa painottavista lähtökohdista.[2]

Se, että prosessuaalinen oikeudenmukaisuus tuli esiin yhtenä keskeisenä ihmisoikeusvaatimuksena, johtui pitkälti sen tärkeästä roolista common law -järjestelmässä. Siinä oikeudenkäynti oli rakentunut jo vanhastaan lakiperusteista järjestelmää korostetummin vanhojen oikeusperiaatteiden varaan. Oikeudenmukaisuusvaatimuksen tausta oli kaukana historiassa kuten Magna

[2] Viime kädessä kysymys oli siis yhdysvaltalaisen valtiosääntötradition priorisoinnista ihmisoikeuksien yhteydessä. Ks. tämän tiimoilla *Nergelius* s. 75–76: »Medan det centrala i den amerikanska revolutionen var en önskan att begränsa folksuveräniteten och att förena denna med hänsyn till individens rättigheter, präglas den franska revolutionen av en nästan obegränsad tilltro till den legitime lagstiftaren och den genom denne utövade folksuveräniteten». Ranskan vallankumouksesta juurensa juontavia peruslähtökohtia jouduttiin siten pyörtämään toisen maailmansodan jälkeen. Tämä merkitsi uudenlaisten rajoitusten asettamista lainsäätäjän toiminnalle.

Chartassa (1215)[3], joten se täytti hyvinkin (uus)luonnonoikeusajattelun mukaiset ikimuistoisen ja perustavanlaatuisen (loukkaamattoman) prosessiperiaatteen kriteerit. Käytännössä yksilön oikeudenmukaisen kohtelun vaatimus oli kehittynyt nykyiseen muotoonsa vasta myöhemmin, jolloin se oli saanut vanhalla ja uudella mantereella jossakin määrin toisistaan poikkeavan sisällön.

Yhdysvalloissa prosessuaalisen oikeudenmukaisuuden vaatimus sisältyi perustuslailliseen due process of law -konseptioon (Amendments V and XIV, the Constitution of the United States). Sitä oli kehitetty tuomioistuinkäytännössä procedural due process of law -nimikkeen alaisuudessa.[4]

Isossa-Britanniassa prosessuaalista oikeudenmukaisuutta taas tarkasteltiin osana natural justice -käsitettä vanhan audiatur et altera pars (audi alteram partem) -periaatteen nimellä.[5] Natural justice -käsitteen toinen osa-alue koski tuomarin puolueettomuutta (nemo judex in causa sua). Koska oikeudenkäynti rakentui Isossa-Britanniassa selkeän vastakkainasettelun (battle) varaan, oikeudenmukaisuuden keskeiseksi osa-alueeksi oli muodostunut prosessuaalisen tasapuolisuuden tarjoaminen asianosaisille (equality of arms). Tämä lähtökohta näkyi myös audiatur et altera pars -vaatimuksen käännöksissä, kuten both sides shall be heard/hear the other side.[6]

---

[3] Ks. *Miller* s. 4–6, *Dörr* s. 5 ss., *Sieghart* s. 271, *Galligan* s. 171 ss. ja *Aall* s. 3. Magna Chartan oikeudenmukaisuusajattelu on täsmentynyt eri aikoina eri muotoihin (»by the law of the land», »by due process de ley»).

[4] Ks. *Miller* s. 4 ss., *Resnick* s. 209 ss., *Gora* s. 101 ss., *Goerlich* s. 31–42, *Abraham* s. 95 ss., erityisesti s. 112 ss., *Dörr* s. 5 ss., *Galligan* s. 204 ss. ja *Galligan* 1996 s. 204–211. Tässä yhteydessä saatettiin puhua myös fair trial -vaatimuksesta, joka oli laajempi yleisnimitys oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin eri osa-alueille – mukaan lukien muun muassa tuomioistuinten puolueettomuuden. Ks. *Dörr* s. 72–73: »Hierbei wird aber übersehen, dass der Begriff 'fair trial' im Gegensatz zum Begriff 'fair hearing' kein englischer Rechtsbegriff ist, sondern vom Supreme Court der Vereinigten Staaten bei der Auslegung der 'due process' -Klausel verwendet wird».

[5] Audiatur et altera pars on Manner-Euroopassa ja audi alteram partem Isossa-Britanniassa käytetty termi. Todettakoon tässä yhteydessä, että Ison-Britannian oikeusjärjestelmästä on vaikea puhua yhden yhtenäisen nimikkeen alla, koska esimerkiksi Skotlannin järjestelmä eroaa jossakin määrin Englannista ja Walesista. Ks. *Nergelius* s. 289. Niinpä esimerkiksi *Waden* ja *de Smithin* hallinto-oikeuden perusteoksissa puhutaan lähinnä englantilaisesta järjestelmästä. Sikäli kuin tässä tutkimuksessa ei tarkastella Ison-Britannian oikeusjärjestelmää kokonaisuutena, tarkoituksena on pysyttäytyä viimeksi mainitun osa-alueen piirissä.

[6] Ks. *Marshall* s. 5, *de Smith* s. 557, *Dörr* s. 50 ss. ja *Wade – Forsyth* s. 494. Ks. määrittelystä lisäksi *Craig* s. 199 (»adequate notice of the charge», »adequate hearing»)

Audiatur et altera pars -periaatteessa ei siis katsottu olevan kysymys pelkästään kuulemisesta (hearing), vaan yleensäkin yksilöiden tasapuolisesta (fair) kohtelusta oikeudenkäynnissä. Tämä laajentava lähtökohta vaikutti siihen, että periaatteesta muodostui tuomioistuinkäytännössä yläkäsite hyvinkin monentyyppisille ja yksityiskohtaisille menettelyvaatimuksille.[7] Vaatimus sai siten aktiivisessa tuomioistuinkäytännössä prosessuaalista oikeudenmukaisuutta laajemminkin palvelevan sisällön. Raja kulki kuitenkin siinä, ettei tuolloin pyritty varsinaisen ideaaliprosessin aikaansaamiseen, vaan pikemminkin vain prosessuaalisten vähimmäisvaatimusten esille nostamiseen.[8]

1.1.2. Ekskurssi: rechtliches Gehör -vaatimus

Audiatur et altera pars -periaatetta ei kuitenkaan toteutettu vain anglo-amerikkalaisessa järjestelmässä, vaan se tunnettiin ja tunnustettiin vanhastaan myös muualla länsimaisen oikeuskulttuurin maissa. Pelkästään tämä seikka mahdollisti yksimielisyyteen pääsemisen vaatimuksen fundamentaalisesta merkityksestä ja siitä johtuvasta tarpeesta vaatimuksen luokittelemisesta ihmisoikeudeksi. Vaikka audiatur et altera pars -periaate ilmensi prosessuaalista oikeudenmukaisuutta yleisesti hyväksytyllä tavalla, sen tosiasiallinen si-

---

ja Yardley s. 87 (»no man is to be condemned unheard»), joissa korostettiin muun ohella myös varsinaisen kuulemisen merkitystä. Audiatur et altera pars -vaatimuksesta puhutaan englantilaisessa kirjallisuudessa myös fair hearing -nimikkeellä. Ks. *Wade – Forsyth* s. 10 ja *Dörr* s. 52. Hallinnon sisällä prosessuaalisesta oikeudenmukaisuudesta saatetaan puhua procedural fairness -nimikkeen alla. Ks. viimeksi mainitun termin käytöstä Yhdysvalloissa *R. A. Macdonald*, McGill L.J. 1979–80 s. 520 ss. ja *Rubin*, California Law Review 1984 s. 1082 ss. sekä Isossa-Britanniassa *Grey* s. 183 ss., *de Smith – Evans* s. 238–240, *Craig* s. 207 ss., *Beloff* s. 153 ss. sekä *Wade – Forsyth* s. 463 ja 515–516.

[7] Ks. vaatimuksen laajuudesta esimerkiksi *Nedjati et al.* s. 109–110, *Dörr* s. 52–55 ja 73 sekä *Beloff* s. 188 ss. Myös englantilaisessa hallinto-oikeudessa on kiinnitetty huomiota käsitteen laajuuteen ja tästä seuraaviin määrittelyvaikeuksiin. Ks. *de Smith* s. 557, *de Smith – Evans* s. 156–157, *Wade – Bradley* s. 649–651 sekä *Wade – Forsyth* s. 466, 494 ja s. 519 ss. Ks. oikeusvertailevasta lähestymistavasta *Cappelletti* s. 247, jossa vaatimusta täsmennetään lähinnä yksittäisten esimerkkien avulla.

[8] Englantilaisessa oikeuskirjallisuudessa on siten korostettu, että »natural justice demands only minimum standards of fair adjudication, and not ideal standards». Ks. *de Smith – Evans* s. 214. Samoin *Beloff* s. 152.

sältö oli muualla useasti suppeampi kuin anglo-amerikkalaisessa järjestelmässä. Esimerkkinä voidaan mainita Saksan perustuslakiin (Grundgesetz) sisältyvä rechtliches Gehör -vaatimus (103 artikla 1 kohta).[9]

Rechtliches Gehör -vaatimus kuuluu positiivisia toimintavelvoitteita asettavien perusoikeuksien (Leistungsgrundrechte) ryhmään[10]. Sen periaatteelliset lähtökohdat ja tavoitteet on sisällytetty alemmanasteiseen (tavalliseen) prosessisääntelyyn (ks. esimerkiksi Verwaltungsgerichtsordnung, 21.1.1960, nyttemmin 1.1.1991 voimassa olevassa muodossaan, 108 §).[11] Oikeuskirjallisuudessa vaatimuksesta on yleisimmin tuotu esiin asianosaisten kuulemiseen liittyviä piirteitä kuten oikeus oikeudenkäyntiaineiston nähtäväksi saamiseen (Recht auf Information) ja selityksen antamiseen siitä (Recht auf Äusserung).

Rechtliches Gehör -vaatimuksesta on saatettu – etenkin liittovaltion valtiosääntötuomioistuimen oikeuskäytäntöön perustuen – nostaa esiin myös muita yksityiskohtaisempia osa-alueita.[12] Se on siten saanut käytännössä laajemman kuin nimenomaiseen kuulemiseen liittyvän sisällön. Tästä huolimatta Saksassa on sittemmin katsottu, että vaatimus jää vastaavaa ihmisoikeusvaatimusta (EIS 6 artikla) suppeammaksi.[13]

---

[9] GG Art. 103 (1): Vor Gericht hat jedermann Anspruch auf rechtliches Gehör.

[10] Ks. *Jarass – Pieroth* s. 17.

[11] VwGO 108 §: (1) Das Gericht entscheidet nach seiner freien, aus dem Gesamtergebnis des Verfahrens gewonnenen Überzeugung. In dem Urteil sind die Gründe anzugeben, die für die richterliche Überzeugung leitend gewesen sind. (2) Das Urteil darf nur auf Tatsachen und Beweisergebnisse gestützt werden, zu denen die Beteiligten sich äussern konnten.

[12] Ks. yleisesti *Bauer* s. 90–96, Grundgesetz-Kommentar s. 578–583, *Hesse* s. 225, *Pieroth – Schlink* s. 286–287 ja *Jarass – Pieroth* s. 864–879. Ks. vaatimuksen yksityiskohtaisemmasta sisällöstä *Vollkommer* s. 200–202, *Kopp*, AöR 1981 s. 605 ss., *Dörr* s. 98–101, *Ule* s. 142 ss., *Stern* 1988 s. 1469–1470, *Redeker – von Oertzen* s. 564–567 ja *Schmitt Glaeser* s. 302–306. *Stern* on kiteyttänyt vaatimuksen käyttöalan seuraavasti: »Sie hat Bedeutung für Angriff und Verteidigung vor Gericht, Gerichtssprache, Beweiserhebung und Beweiswürdigung, Verfahrensbeistand, Richterausschluss und -ablehnung, Rechtsgespräch, Beschleunigung, Fristen, Versäumnis und Präklusion, Wiedereinsetzung, Instanzenzug, Entscheidungsbegründung und einstweiligen Rechtsschutz». Ks. *Stern* 1988 s. 1469. Käytännössä oikeuskirjallisuudessa esitetyt rechtliches Gehör -vaatimuksen sisältöä täsmentävät kannanotot perustuvat varsin suoraan valtiosääntötuomioistuimen oikeuskäytäntöön, joka – kuten *Kopp* on todennut – on muodostunut tältä osin varsin kasuistiseksi.

[13] Ks. *Dörr* s. 72, *Tettinger* s. 4 ss. ja *Stern* 1988 s. 284.

Vaikka Saksan perustuslaki pyrkii takaamaan vahvan ihmisoikeussuojan kansallisella tasolla, prosessuaalisen perusturvasäännöksen ei ole siis katsottu kattavan vastaavassa ihmisoikeusmääräyksessä olevia vaatimuksia. Ilmeisenä syynä on fair hearing -vaatimuksen kytkeytyminen anglo-amerikkalaiseen järjestelmään, kun taas rechtliches Gehör -vaatimuksella on taustansa enemmän mannereurooppalaisessa traditiossa. Liittovaltion valtiosääntötuomioistuin (Bundesverfassungsgerich) on pyrkinyt sittemmin korjaamaan tilanteen, jolloin se on johtanut oikeusvaltioperiaatteesta oikeudenmukaista prosessia koskevan yleisen prosessiperiaatteen (faires Verfahren).[14] Kyseinen vaatimus nousi esille vuonna 1969 rikosprosessin yhteydessä, ja se laajeni vähitellen yleiseksi kirjoittamattomaksi prosessiperiaatteeksi. Periaate koskee siten myös hallintoprosessia.

Vaikka faires Verfahren saa sisältönsä ja kehittyy valtiosääntötuomioistuimen oikeuskäytännössä, sen keskeinen taustaideologia on maan sisäisen järjestelmän mukauttamisessa prosessuaalisten ihmisoikeuksien (EIS 6 artiklan) edellyttämälle tasolle. Tämä noudattaa valtiosääntötuomioistuimen kantaa, jonka mukaan perustuslakia tulkitaan yleensäkin ihmisoikeussopimuksen ja sen soveltamiskäytännön viitoittamalla tavalla (ks. esimerkiksi BVerfGE 74/1987 s. 370). Periaatteen loukkaamisesta voi tehdä valtiosääntövalituksen, mikä mahdollistaa sen tehokkaan kontrolloimisen valtiosääntötuomioistuimessa. Koska prosessuaalinen oikeudenmukaisuus saa mainitun tuomioistuimen oikeuskäytännössä kansainvälisesti vertailukelpoisen sisällön, järjestely on jossakin määrin etäännyttänyt tavallisia hallintotuomioistuimia ylikansallisen (ihmisoikeustuomioistuimen) oikeuskäytännön seuraamisvastuusta.[15]

---

[14] Ks. *Vollkommer* s. 212–219, *Dörr* s. 1–4 ja s. 88 ss., *Stern* 1984 s. 847–848, *Stern* 1988 s. 1471–1472, *Tettinger* s. 2 ss., *Baumgärtel* s. 31 ja *Steiner* s. 35 ss. Käytännössä faires Verfahren on muovattu laajemmista aineksista käyttäen esikuvina Ison-Britannian ja Yhdysvaltojen järjestelmiä sekä YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 10 artiklaa ja EIS 6 artiklaa. Ks. tästä *Stern* 1988 s. 1471–1472.

[15] Ks. *Simma et al.* s. 72 ss. ja *Voss* s. 168 ss. Tosin eräät saksalaiset ihmisoikeusasiantuntijat kuten Frowein ovat kohdistaneet tähän kritiikkiä ja katsoneet, että kansallisten lainkäyttöelinten olisi otettava itsenäistä vastuuta ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön seuraamisesta. Ks. *Frowein* 1992 s. 125–126.

1.1.3. Mahdollisuus hallintoprosessuaalisen kysymyksenasettelun esillenostamiseen

Anglo-amerikkalainen järjestelmä näytti siis tarjoavan alun perin parhaimmat lähtökohdat prosessuaalista yksilönsuojaa koskevan ihmisoikeusvaatimuksen aikaansaamiselle. Tosin tähän seikkaan ei kiinnitetty aluksi kovinkaan paljon huomiota, koska Euroopan ihmisoikeussopimuksella oli vielä tuolloin enemmän poliittista kuin oikeudellista merkitystä. Kun sopimuksen valvontakoneisto alkoi vahvistua ja sopimukselle ryhdyttiin muutenkin hakemaan täsmennettyä sisältöä, kyseinen lähtökohta saattoi paremmin realisoitua EIS 6 artiklan taustalta.

Syntyneessä tilanteessa voitiin korostaa sitä, ettei prosessuaalisella ihmisoikeusturvalla ollut pelkästään moraalista merkityssisältöä, vaan se sai konkreettista ja sen myötä velvoittavaa ulottuvuutta esillä olevan kytkentänsä kautta. Artiklan kiinnittymistä anglo-amerikkalaiseen oikeusperinteeseen pidettiin ilmeisen selvänä muun muassa Saksassa.[16] Samalla tavalla ajateltiin sittemmin myös Suomessa ihmisoikeussopimuksen maan sisäisen voimaansaattamisen yhteydessä.[17]

Anglo-amerikkalaiseen oikeuskulttuuriin sitoutumisesta seuraa luonnostaan indisio siviili- ja rikosprosessin etusijasta prosessuaalisen oikeudenmukaisuuden määrittämisessä. Kun näin on asian laita, voidaan katsoa, ettei EIS 6 artiklan fair hearing -vaatimuksesta tulisi edes pyrkiä nostamaan esiin muunlaista kuten itsenäistä hallintoprosessuaalista näkökulmaa. Käytännössä asian arvioiminen pelkästään tältä pohjalta johtaa kuitenkin kannanmuodostuksen yksipuolisuuteen.

Tilanne hahmottuu varsin toisentyyppiseksi, kun tarkastelulle haetaan ulottuvuutta myös prosessuaalista oikeudenmukaisuutta ylikansallisella tasolla määrittävän (valvonta)koneiston toiminnasta. Tämä antaa mahdollisuuden vaatimuksen näkemiseen muustakin kuin historiallisiin tekijöihin sidotusta näkökulmasta. Kysymys on siitä, millaiset toimintamahdollisuudet (keinovalikoimat) valvontakoneistolla on prosessuaalisen ihmisoikeusturvan käytännön sisällön määrittämisessä. Mikäli tulkintatoiminta on sidoksissa mui-

[16] Ks. *Dörr* s. 2 ja 72, *Stern* 1988 s. 317, *Frowein* 1990 s. 278 ja *Baumgärtel* s. 31.

[17] Ks. *Mäenpää*, LM 1989 s. 288 ja 291, *Jyränki* 1991a s. 154, *Mäenpää* 1991 s. 314 ja *Pellonpää* 1991a s. 162.

hinkin tekijöihin kuin sopimuksen historiallisiin taustaoletuksiin, ihmisoikeustuomioistuimelle jää – ainakin teoreettiset – mahdollisuudet muunkinlaisten vaihtoehtojen käyttämiseen kuin hallintoprosessin sitomiseen suoraan yleisen lainkäyttömenettelyn esikuviin.

1.2. Ihmisoikeustuomioistuimen roolista hallintoprosessuaalisen oikeusturvan määrittämisessä

1.2.1. Ihmisoikeustuomioistuimen harkinnan rajoista

Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkitseminen perustuu vanhoihin Wienin yleissopimuksessa kodifioituihin kansainvälisten sopimusten tulkintasääntöihin.[18] Vaikka yleissopimuksessa ei erotella eri sopimustyyppejä toisistaan,

[18] Valtiosopimusoikeutta koskeva Wienin yleissopimus (SopS 32–34/80)

31 artikla: Yleinen tulkintasääntö

1. Valtiosopimusta on tulkittava vilpittömässä mielessä ja antamalla valtiosopimuksessa käytetyille sanonnoille niille kuuluvassa yhteydessä niiden tavallinen merkitys, sekä valtiosopimuksen tarkoituksen ja päämäärän valossa.

2. Valtiosopimusta tulkittaessa yhteys käsittää paitsi tekstin, johon sisältyy valtiosopimuksen johdanto ja liitteet:

a) jokaisen sellaisen valtiosopimukseen liittyvän sopimuksen, joka on tehty kaikkien osapuolten välillä valtiosopimuksen tekemisen yhteydessä;

b) jokaisen asiakirjan, jonka yksi tai useampi osapuoli on tehnyt valtiosopimuksen tekemisen yhteydessä ja jonka muut osapuolet ovat hyväksyneet valtiosopimusta koskevana asiakirjana.

3. Yhteyden lisäksi tulee ottaa huomioon:

a) jokainen myöhempi osapuolten välillä tehty sopimus, joka koskee valtiosopimuksen tulkintaa tai sen määräysten soveltamista;

b) jokainen myöhempi valtiosopimusta sovellettaessa noudatettu käytäntö, joka osoittaa osapuolten välisen yhteisymmärryksen valtiosopimuksen tulkinnasta;

c) kaikki osapuolten välisissä suhteissa sovellettavissa olevan kansainvälisen oikeuden asiaanvaikuttavat säännöt.

4. Valtiosopimuksessa käytetylle sanonnalle on annettava erityinen merkitys, jos on osoitettavissa, että osapuolet ovat sitä tarkoittaneet.

32 artikla: Täydentäviä tulkintakeinoja

Täydentäviä tulkintakeinoja, erityisesti valtiosopimuksen valmistelutöitä ja valtiosopimusta tehtäessä vallinneita olosuhteita, voidaan käyttää apuna pyrittäessä vahvistamaan

sen on katsottu mahdollistavan ihmisoikeussopimuksen omatyyppisen aseman näissä tulkintakysymyksissä.[19] Osasyynä on ihmisoikeussopimuksen luonne yksilön ja valtion – eikä niin kuin yleensä valtioiden – välisiä suhteita koskevana sopimuksena. Niin kuin Matscher on todennut, tulkinta tapahtuu ihmisoikeustuomioistuimessa useasti käytännön (empiirisiä) näkökohtia painottaen – jonkinasteista järkevää lopputulosta tavoitellen.[20] Vaikka tulkintatoiminnasta muodostuu tätä kautta hieman sisäsyntyinen ja tapauksittain vaihteleva yleiskuva, siitä on nostettavissa kuitenkin esille seuraavia päälinjoja.

Vaikka tulkinnan lähtökohtana on ihmisoikeussopimuksen sanamuoto[21], sopimuksen tarkoitus ja päämäärä ovat saaneet keskeisen roolin ihmisoikeustuomioistuimen toiminnassa (teleologinen tulkinta). Samalla valmisteluaineisto (travaux préparatoires) ja sopimuksen valmisteluajankohdan olosuhteet ovat saaneet väistyä sivummalle. Tosin näitäkään kriteereitä ei ole ollut tarkoitus syrjäyttää kokonaan, mutta niille ei ole pyritty antamaan samanlaista keskeistä vaikutusta kuin perinteisessä kansallisessa laintulkinnassa.[22]

Sopimuksen tarkoitus merkitsee yksilönsuojan asettamista keskeiseksi tulkintatoimintaa ohjaavaksi vaatimukseksi (tulkinnan tehokkuus ihmisoikeutena, principle of effectiveness).[23] Se on perustettavissa erityisesti ihmisoi-

---

se merkitys, johon 31 artiklaa soveltamalla on päädytty tai määrittelemään merkitys, kun 31 artiklan mukainen tulkinta:

a) jättää merkityksen epäselväksi tai hämäräksi; tai

b) johtaa tulokseen, joka on selvästi mahdoton tai kohtuuton.

[19] Ks. *Kleeberger* s. 30 ss., *Matscher* s. 66, *Merrills* s. 69 ja *van Dijk – van Hoof* s. 72–73.

[20] Ks. *Matscher* s. 64. Vastaava näkökulma on myös *Bernhardtilla*, ks. s. 65: »The interpretation of treaties and of legal norms in general is sometimes considered to be more an art than a procedure in which legal rules and principles are applied». Ihmisoikeustuomioistuin on itse todennut sopimuksen tulkinnasta seuraavaa (Golder-tapaus, tuomio 21.2.1975, A 18 kohta 30): »In the way in which it is presented in the 'general rule' in Article 31 of the Vienna Convention, the process of interpretation of a treaty is a unity, a single combined operation – –».

[21] Ks. *Sinclair* s. 71, joka katsoo tulkinnan siis perustuvan enemmän objektiiviseen (textual) kuin subjektiiviseen (intentions of the parties) lähestymistapaan. Ks. myös *Aall* s. 12 ss. sekä Golder-tapaus kohta 32.

[22] Ks. *Jacobs – White* s. 33–34 ja *Pellonpää* 1996 s. 209.

[23] Ks. Airey-tapaus, tuomio 9.10.1979, A 32 kohta 24: »The Convention is intended to guarantee not rights that are theoretical or illusory but rights that are practical and ef-

keussopimuksen johdantoon (esimerkiksi »Considering that this Declaration aims at securing the universal and effective recognition and observance of the rights therein declared») samoin kuin sen law-making treaty -luonteeseen.[24] Tämä on johtanut jonkinasteisen kokonaisharkinnan käyttämiseen sekä siihen, että sopimuksessa käytetyille käsitteille on saattanut muodostua yksittäisistä sopimusvaltioista irrottautuva hyvinkin itsenäinen (autonominen) sisältönsä. Näin on tunnetusti asian laita EIS 6 artiklan civil rights and obligations -käsitteen osalta. Kysymys ei ole kuitenkaan täysin abstraktista käsitteenmuodostuksesta, vaan tällaiseen lopputulokseen saatetaan päätyä enemmänkin oikeuskulttuureiden ja ihmisoikeustarpeiden huolellisen yhteensovituksen kautta.[25]

Sopimuksen päämäärän huomioon ottaminen edellyttää puolestaan tulkinnan evolutiivisuutta (dynaamisuutta).[26] Sopimuksen nähdään olevan jatkuvassa kehitystilassa (a »living» instrument), mikä edellyttää yhteisen demokratiakehityksen seuraamista (modern-day conditions) ja oikeusvertailevaa otetta.[27]

Esitettyjen tulkintametodien käyttäminen saattaa aiheuttaa käytännössä vaikeita rajanveto-ongelmia sopimuksen sallitun ja kielletyn soveltamisen välillä. Mikäli tulkinta perustuu hyvinkin tehokkaisiin ja evolutiivisiin näkökohtiin, ollaan vaarassa mennä valtioiden sopimuksentekovallan ja muunkin itsemääräämisoikeuden alueelle. Niinpä tämä voi merkitä EIS 6 artiklan kohdalla siirtymistä prosessuaalisista minimivaatimuksista jonkinasteisen ideaa-

---

fective». Ks. myös kohta 26, jossa sopimuksen katsotaan turvaavan yksilöä »in a real and practical way».

[24] Ks. *Matscher* 1986 s. 107–109, *Matscher* s. 66–67 ja *Merrills* s. 98 ss. Ks. sopimuksen johdannon merkityksestä tulkinnassa Golder-tapaus kohta 34 sekä law-making treaty -ominaisuuteen vetoamisesta Wemhoff-tapaus, tuomio 27.6.1968, A 7 s. 23 kohta 8.

[25] Ks. *Ost* s. 311, joka pyrkii sitomaan autonomista tulkintaa joihinkin hyväksyttäviin – quantitative (the majority of member states) or qualitative (an ideal standard illustrated by the legislation or practice of a few Council of Europe members) – kiinnekohtiin. Ks. myös *Pekkanen*, LM 1991 s. 355 ja *Jacobs – White* s. 29.

[26] Ks. *Pellonpää* 1996 s. 208 alaviite 17, jossa on koottuna sanaparin semanttisesta sisällöstä käytyä keskustelua.

[27] Ks. *Ganshof van der Meersch*, HRLJ 1980 s. 14 ss., *Mahoney*, HRLJ 1990 s. 74–76, *Pekkanen*, LM 1991 s. 357 ss., *Merrills* s. 78–81, *Matscher* s. 68 ss., *Jacobs – White* s. 31–33, *Pellonpää* 1996 s. 210–212 ja *van Dijk – van Hoof* s. 78. Ks. esimerkiksi Tyrer-tapaus, tuomio 25.4.1978, A 26 kohta 31 ja Marckx-tapaus, tuomio 13.6.1979, A 31 kohta 41.

liprosessin piiriin. Tuolloin sivuutetaan se, että vaikka ihmisoikeusjärjestelmällä on väistämättä harmonisoivaa vaikutusta, sen ei tarvitse – eikä ole tarkoituskaan – johtaa kansallisten erityispiirteiden kokonaisvaltaiseen poistamiseen.

Rajanvedon vaikeus on näkynyt aika ajoin ihmisoikeustuomioistuimen äänestyslausuntoihin sisältyvistä kannanotoista.[28] Se on heijastunut vähintäänkin välillisesti myös oikeustieteen piirissä käytyyn keskusteluun.[29] Siellä sopimuksen sallitun ja kielletyn soveltamisen välistä rajanveto-ongelmaa on saatettu tarkastella eri nimikkeiden alaisuudessa. Sellaisia ovat esimerkiksi principle of subsidiarity, principle of proportionality/margin of appreciation, implied rights/implied limitations sekä judicial activism/judicial self-restraint.[30] Kysymys on eurooppalaisella tasolla ratkaistavasta ongelmasta, joka on parhaimmillaan johtanut hyvinkin sisäsyntyisiin linjanvetoihin.

Ihmisoikeussopimuksen kansainvälisessä tulkinnassa sopimusmääräyksille haetaan siis jonkinasteista yhteistä (objektiivista) vähimmäissisältöä.[31] Tarkoituksena ei ole mukauttaa sopimuksessa käytettyjä käsitteitä kuhunkin järjestelmään soveltuvaksi, vaan muodostetut vaatimukset koskevat yhtä lailla kaikkia sopimuksen piirissä olevia valtioita. Tulkintaa ei vastaavasti perusteta jonkin tai joidenkin yksittäisten sopimusvaltioiden käsityksiin, vaikka

---

[28] Ks. tällaisesta lausumasta esimerkiksi Feldbrugge-tapauksen (tuomio 29.5.1986, A 99) eriävä mielipide (s. 28, kohta 24).

[29] Osassa oikeuskirjallisuudesta on saatettu lähteä hyvinkin vahvasta harmonisointimyönteisyydestä, kun taas viime vuosina on alettu korostaa uudella tavalla myös valtioille jäävää harkinnanvaraa. Ks. ensiksi mainitusta kokoavasti *Kleeberger* s. 142 sekä jälkimmäisestä *Bernhardt* 1988 s. 70 ja *Matscher* s. 75–76. Yleisesti ottaen ihmisoikeuskirjallisuudessa on pidetty tärkeänä sitä, ettei ihmisoikeustuomioistuin omaksu liian aktiivista roolia näissä asioissa. Ks. yhdysvaltalaisesta keskustelusta (the proper method of constitutional interpretation) *Mahoney*, HRLJ 1990 s. 58–59.

[30] Ks. *Mahoney*, HRLJ 1990 s. 58 ss., *Pekkanen*, LM 1991 s. 362–364, *Eissen* s. 13 ss., *Macdonald* s. 122–124, *Matscher* s. 75–81, *Merrills* s. 85–90, 119–122 ja s. 230 ss., *Petzold* s. 49, *Pellonpää* 1996 s. 210 sekä *van Dijk – van Hoof* s. 80 ss.

[31] Ks. *Ganshof van der Meersch*, HRLJ 1980 s. 15 ss., *Bernhardt* 1988 s. 66–67, *Frowein* 1990 s. 305 ja *Golsong* s. 148–149. Sama lähtökohta ilmenee myös ihmisoikeussopimuksen johdannosta: »Being resolved, as the Governments of European countries which are like-minded and have a common heritage of political traditions, ideals, freedom and the rule of law, to take the first steps for the collective enforcement of certain of the rights stated in the Universal Declaration.» Ks. samasta asiasta Euroopan neuvoston perussäännön 1 artikla.

sopimuksessa oleva käsite viittaisikin tällaisiin kytkentöihin. Esillä oleva kokonaistilanne johtaa indisioon fair hearing -vaatimuksen irrottamisesta anglo-amerikkalaisesta oikeusperinteestä ja sen siirtämisestä yhteisen eurooppalaisen käsitteenmuodostuksen piiriin. Tämä mahdollistaa ainakin periaatteessa myös mannereurooppalaiseen oikeustraditioon sitoutuvan näkökulman kytkemisen näiden asioiden yhteyteen.

1.2.2. Eri oikeuskulttuureista tulevien tuomareiden vaikutus

Samaan kokonaisuuteen liittyy se, että ihmisoikeustuomioistuimen päätöksentekoon ottaa osaa eri oikeuskulttuureita – myös mannereurooppalaista järjestelmää – edustavia tuomareita. Viimeksi mainittujen käsitykset täsmentävät siten luonnostaan sopimuksen pohjalta muodostettavien tulkintakannanottojen sisältöä. Koska esimerkiksi Saksan liittovaltion valtiosääntötuomioistuin on osallistunut aktiivisesti prosessuaalisen oikeudenmukaisuuskäsitteen muovaamiseen, saksalaisen kielialueen maat ovat kuljettaneet ihmisoikeustuomioistuimeen kiistatta omaa näkökulmaansa fair hearing -vaatimuksen sisällöstä.[32] Ihmisoikeudet eivät vaikuta siten vain yhteen suuntaan (ylhäältä alaspäin), vaan sopimusvaltioiden oikeuskäsitykset muovaavat osaltaan eurooppalaisen standarditason sisältöä. Kullakin sopimusvaltiolla on periaatteessa mahdollisuus vaikuttaa siihen, millaiseksi prosessuaalinen oikeudenmukaisuus muovautuu yhteisen kontrollikoneiston piirissä.

EIS 6 artiklan fair hearing -vaatimusta on tarkasteltu esimerkiksi englantilaisessa oikeuskirjallisuudessa yksinomaan ylikansallisen oikeuskäytännön pohjalta. Siinä ihmisoikeustuomioistuin on – samalla tavalla kuin kotimainen tuomioistuinkoneisto omalla maaperällään – nähty sopimusmääräyksen auktoritatiivisimmaksi tulkitsijaksi ja kehittäjäksi. Vaatimusta ei ole omittu siis miksikään brittiläiseksi käsitteeksi edes asianomaisessa jäsenvaltiossa. Iso-Britannia ei ole muutenkaan ollut etulyöntiasemassa fair hearing -vaa-

[32] Samoin esimerkiksi ihmisoikeustuomioistuimen sopimuksesta suhteellisen itsenäisesti esille nostamassa access to a court -vaatimuksessa saattaa olla saksalaista GG 19 artiklan 4 kohdasta peräisin olevaa vaikutusta (»Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen»).

timuksen toteutumisessa, vaan siihen on päinvastoin kohdistettu yllättävän paljon EIS 6 artiklaa koskevia valituksia.[33]

Mannereurooppalaista hallintolainkäyttöjärjestelmää arvioidaan Isossa-Britanniassa nykyään muutenkin myönteisessä sävyssä. Tämä on johtanut hallinnollisten tribunaalien perustamiseen ja hallinnollisten muutoksenhakukeinojen kehittämiseen palvelemaan yhä paremmin yksilön oikeusturvaa.[34] Myös EY-tuomioistuimen hallintolainkäyttöjärjestelmästä saamat vaikutteet tunnustetaan.[35] Tilanne on vaikuttanut siihen, että Isossa-Britanniassa on ajoittain jopa keskusteltu siirtymisestä jonkinasteisen hallintotuomioistuinjärjestelmän piiriin (an English or British Conseil d'Etat).[36] Näin ollen ei ole kokonaan poissuljettua, etteivät myös common law -järjestelmää edustavat tuomarit suhtautuisi myönteisesti hallintoprosessuaalisen näkökulman kuljettamiseen ihmisoikeussopimuksen fair hearing -vaatimuksen yhteyteen.

EIS 6 artiklaan kuuluva prosessuaalinen yksilönsuojavaatimus saa esitetyin tavoin väistämättä sisältöä myös hallintotuomioistuinjärjestelmää edustavien maiden kautta. Tämä vahvistaa edellä esitettyä ajatusta, jonka mukaan fair hearing -vaatimukseen voi sisältyä siviili- ja rikosprosessin ohella myös hallintoprosessuaalista ulottuvuutta kuten sen omia tarpeita mukailevia ja muitakin itsenäisiä piirteitä. Artiklalla olisi siten jonkinasteinen kolmas ulottu-

---

[33] Ks. *Frowein* 1990 s. 278: »Although so many of the rules contained in the Convention are part of the English legal tradition, the United Kingdom has been found to be in violation of the Convention in more cases than any other country». Ks. myös s. 356–357. Vertailun vuoksi todettakoon, että vaikka Saksassa on hyvinkin vahva perusoikeusjärjestelmä, sekään ei ole estänyt syyllistymästä ihmisoikeustuomioistuimessa todettuihin EIS 6 artiklan rikkomuksiin. Tämä on osoitus paitsi artiklan itsenäisestä tulkinnasta sanotussa tuomioistuimessa, myös siitä, ettei kaikkia tilanteita pystytä ennakoimaan kansallisella tasolla.

[34] Ks. *Wade* s. 34: »Although there is no distinct system of public law, therefore, there are elements of such a system in some of the remedies». Ks. myös *Abraham* 1993 s. 262 ja *Wade – Bradley* s. 98.

[35] Ks. *Wade* s. 15 ja *de Smith – Evans* s. 9.

[36] Ks. Ranskan hallintolainkäyttöjärjestelmää sympatisoivista kannanotoista *de Smith* s. 509–511, *de Smith – Evans* s. 5 ss., *Nedjati et al.* s. 2 ss., *Wade – Bradley* s. 96, 98 ja 595–597 sekä *Wade – Forsyth* s. 13–14 ja 27–28. Lähtökohdaksi näkyy muodostuneen se, että aikaisempi kielteinen asenne mannereurooppalaista hallintolainkäyttöjärjestelmää kohtaan on johtunut väärinkäsityksestä ja että nyttemmin on riittäviä valmiuksia järjestelmän myönteisten piirteiden tunnistamiseen.

vuus, joka ei näy suoraan sen sanamuodosta. Onko näin asian laita ja mikä tämän suojan sisältö on, muodostaa relevantin kysymyksen suomalaista hallintolainkäyttöjärjestelmää silmällä pitäen. Sitä koskeva tutkimustarve on täällä suurempi kuin esimerkiksi Saksassa. Siellä hallintoprosessi rakentuu paljolti siviiliprosessin esikuvien varaan eivätkä kansainväliseltä tasolta tulevat muutostarpeet voi siten olla niin suuret, kuin heikon kaksiasianosaissuhteen varaan rakentuvassa suomalaisessa järjestelmässä.

2. Hallintolainkäyttömenettelyn sisällyttämisestä EIS 6 artiklan prosessuaalisen oikeudenmukaisuusvaatimuksen piiriin

2.1. Päänavaus oikeuskäytännön laajentumiselle hallintolainkäyttöasioihin

Ihmisoikeustoimikunta suhtautui aina 1970-luvulle saakka kielteisesti hallintoprosessin mahduttamiseen EIS 6 artiklan soveltamisalan piiriin.[37] Toimikunnan mukaan civil rights and obligations/droits et obligations de caractère civil -termillä oli kansallisista järjestelmistä erillinen autonominen sisältönsä.[38] Tarkoituksena ei siten ollut, että käsite mukautuisi kulloinkin kysymyksessä olevan sopimusvaltion oikeudenalajaotuksiin ja muihin käsityksiin, vaan sille pyrittiin antamaan näistä erottautuva oma tulkintansa.

Tulkintaprinsiippeinä käytettiin sopimuksen sanamuotoa (muun ohella kielellistä vertailua) ja valmisteluaineistoa. Tämä lähtökohta huomioon ot-

[37] Valituksissa oli vedottu jo 1950-luvulta alkaen EIS 6 artiklan vastaisuuteen julkisoikeudellisissa riidoissa, joten toimikunta oli joutunut suorittamaan ainakin jonkinasteista jatkuvaa rajanvetoa näissä asioissa. Toimikunta oli jättänyt artiklan soveltamisalan ulkopuolelle muun muassa vero-, sosiaaliturva-, kansalaisuus- ja kurinpitoasiat. Ks. *Harris* s. 158 ss., *Robertson – Merrills* s. 90 ja *Grotrian* s. 10.

[38] Ks. toimikunnan raportti Ringeisen-tapauksessa, vuosikirja 1970–71 B 11 s. 69 ss. Ks. myös *Robertson – Merrills* s. 88–89. Tuolloin ei ollut haettu johtoa myöskään KP-sopimuksen 14 artiklasta sen sanamuodon erilaisuuden vuoksi.

taen ei ollut ajateltavissa, että tulkinnan autonomisuus olisi mullistanut yleisimmin vallalla olevaa käsitystä, jonka mukaan EIS 6 artikla koski rikosprosessin lisäksi vain yksityisten välisiä riitoja (relations between private individuals). Mannereurooppalaisen oikeudenalajaotuksen mukaiset julkisoikeudelliset asiat (toimikunnan mukaan »such legal relations in which the citizen is confronted with those who exercise public authority») jäivät siten varsin suoraviivaisesti EIS 6 artiklan ulkopuolelle.[39]

Vaikka asiassa pyrittiin itsenäiseen kannanmuodostukseen, mannereurooppalainen traditio muodosti käytännössä artiklan tulkinnan perustan. Toimikunta ei ilmeisesti halunnut suosia mainittua järjestelmää sinänsä. Päätöksenteossa ei kuitenkaan päästy irtautumaan perinteisistä jaotteluista. Siksi tulkinnan viimekätinen painopiste oli mannereurooppalaisen ja anglo-amerikkalaisen järjestelmän vertailussa. Lopputulos oli perusteltu sikäli, että ranskankielinen sanamuoto, joka edusti perinteistä roomalaisesta oikeudesta peräisin olevaa ajattelumallia, antoi englanninkielistä selvemmän tulkintatuloksen. Sitä paitsi useimmissa sopimusvaltioissa noudatettiin vastaavanlaista oikeudenalajaottelua, jolloin oikeusvertailu antoi lisätukea muodostettavalle käsitykselle näissä asioissa.

Vaikka toimikunta tukeutui perinteisiin tulkintaprinsiippeihin, sen mielipiteen taustalla on nähtävissä laajempiakin ulottuvuuksia. Hallinto ei ollut näytellyt sopimuksen laatimisajankohtana merkittävää roolia, joten vielä tässäkin vaiheessa saatettiin ajatella, etteivät yksilönsuojatarpeet edellyttäneet prosessuaalisen ihmisoikeusturvan ulottamista hallinnollisessa muutoksenhaussa ratkaistaviin asioihin. Hallintolainkäyttö oli järjestetty vaihtelevalla tavalla eri jäsenvaltioissa, minkä vuoksi EIS 6 artiklan ulottamisella siihen saattoi olla hyvinkin laajakantoisia – osittain hallitsemattomia – seurauksia. Parhaimmillaan kysymys voi olla valtioiden sopimuksentekovallan alueelle menemisestä. Toimikunnan ajattelutavasta, joka on luettavissa sen lausun-

[39] Ks. vuosikirja 1970–71 B 11 s. 70–71. Tulkitessaan itsenäisesti artiklan sisältöä toimikunta joutui myöntämään, että sen englannin- ja ranskankieliset versiot antoivat keskenään erilaisen tulkintatuloksen. Ensiksi mainittu ei common law -maiden tapaan erotellut julkis- ja yksityisoikeutta, kun taas jälkimmäinen toi civil-käsitteelle roomalaisen oikeuden jaottelun mukaisen droit civil -merkityksen. Ranskankielisen tekstin katsottiin kuitenkin antavan selkeämmän vastauksen artiklan tulkinnanvaraisuuteen. Myös sopimuksen valmisteluaineiston (travaux préparatoires) nähtiin tukevan viimeksi mainittua kantaa. Ks. artiklan semanttisista tarkasteluista myös *Fawcett* s. 127–128 ja s. 134–135 sekä *van Dijk* 1993 s. 348–349.

nosta Ringeisen-tapauksessa, ilmeni siten maltillinen ja varovainen suhtautuminen artiklan käyttöalan laajentamiseen.

Tilanne muuttui ihmisoikeustuomioistuimen pitkälti uutta ajattelutapaa edustavalla tuomiolla vuonna 1971. Oli kulunut kymmenen vuotta siitä, kun ihmisoikeustuomioistuin oli antanut ensimmäisen lainkäyttöratkaisunsa (Lawless-tapaus, tuomio 1.7.1961, A 3). Päänavaus julkisoikeudellisten riitojen mahduttamiselle artiklan soveltamisalan piiriin tapahtui tunnetussa Ringeisen-tapauksessa (tuomio 16.7.1971, A 13). Siinä Itävallan hallintoviranomainen (Eferding District Real Property Transactions Commission) oli hylännyt sille vahvistettavaksi toimitetun sopimuksen yksityisten henkilöiden välisestä kiinteistönluovutuksesta (transfer of real property consisting of farmland). Viranomaisen kielteisestä päätöksestä oli valitettu hallinnon sisäisiä oikeussuojakeinoja käyttäen (Linz Regional Real Property Transactions Commission -nimiseen elimeen). Valitus oli tullut hylätyksi.

Ihmisoikeustuomioistuimen kanta esillä olevan asian lukemisesta civil rights and obligations/droits et obligations de caractère civil -käsitteen piiriin oli käänteentekevä artiklan soveltamisessa. Tuomion perusteluissa todettiin muun ohella seuraavaa (s. 39):

> – For Article 6, paragraph (1), to be applicable to a case (»contestation») it is not necessary that both parties to the proceedings should be private persons.
> – The wording of Article 6, paragraph (1), is far wider; the French expression »contestations sur (des) droits et obligations de caractère civil» covers all proceedings the result of which is decisive for private rights and obligations. The English text, »determination of ... civil rights and obligations», confirms this interpretation.
> – The character of the legislation which governs how the matter is to be determined (civil, commercial, administrative law, etc.) and that of the authority which is invested with jurisdiction in the matter (ordinary court, administrative body, etc.) are therefore of little consequence.
> – In the present case, when Ringeisen purchased property from the Roth couple, he had a right to have the contract for sale which they had made with him approved if he fulfilled, as he claimed to do, the conditions laid down in the Act. Although it was applying rules of administrative law, the Regional Commission's decision was to be decisive for the relations in civil law (»de caractère civil») between Ringeisen and the Roth couple. This is enough to make it necessary for the Court to decide whether or not the proceedings in this case complied with the requirements of Article 6, paragraph (1), of the Convention.

Ihmisoikeustuomioistuin ei esitetyin tavoin perustanut ratkaisuaan siihen, missä elimessä asia oli ratkaistu ja millainen oikeusriita viranomaisen ja valittajan (Ringeisen) välillä vallitsi (kiinteistönluovutuksen vahvistaminen). Tuomioistuin ei antanut muutenkaan merkitystä valituksen kohteena olevan oikeusriidan välittömälle luonteelle. Ratkaisevaa oli sen sijaan se, että julkisoikeudellisen riidan ratkaisu vaikutti yksityisten henkilöiden väliseen suhteeseen – kiinteistönluovutuksen toteutumiseen kahden yksityisen osapuolen (Ringeisenin ja myyjien eli Rothin pariskunnan) välillä. Kanta oli toinen kuin toimikunnassa. Se oli entiseen tapaan – joskin tiukan (7–5) äänestyksen jälkeen – katsonut, ettei tällainen asia ollut luettavissa civil rights and obligations -käsitteen piiriin.

Toimikunta oli arvioinut esillä olevan hallintolainkäyttöteitse ratkaistavan riidan (välitöntä) luonnetta, kun taas ihmisoikeustuomioistuin syvensi autonomista ajattelutapaa ja löysi prosessin taustalta yksityisiin oikeuksiin ulottuvia piirteitä. Tarkastelu ei siten perustunut prosessin luonteeseen vaan sen vaikutuksiin. Koska asiaa tarkasteltiin yksinomaisesta ihmisoikeusnäkökulmasta, ratkaisu ei toisaalta murtanut kansallisia määrittelyjä oikeusriitojen kulloisestakin luokituksesta. Itse asiassa ihmisoikeustuomioistuin viestitti tuomiollaan, ettei EIS 6 artikla ollut tarkoitettu millaisten riitojen kontrollikeinoksi hyvänsä. Vaikka julkisoikeudellisia riitoja saattoi tällaisen välillisen vaikutuksen kautta joutua artiklan alaisuuteen, itse perusasetelma ei suomalaisittain ajatellen muuttunut. Sikäli kuin oikeusriidalla ei ollut esillä olevia vaikutuksia, sitä ei ollut tarkoitus saattaa EIS 6 artiklan sisällöllisen kontrollin kohteeksi.

Ihmisoikeustuomioistuimen tuomiossa omaksuttiin kaiken kaikkiaan uudentyyppinen tulkinta EIS 6 artiklan sovellettavuuteen.[40] Tulkinta ei mukaillut enää pelkästään sopimusvaltioiden järjestelmiä, vaan se irrotettiin oikeusriitojen kansallisista luokituksista hakemalla niiden takaa yksityisiin (private) oikeuksiin tai velvollisuuksiin vaikuttavia piirteitä. Tulkintapa sai ilmeisiä vaikutteita Wienin yleissopimuksesta, vaikka se ei näkynytkään suoraan perusteluista. Tuolloin keskeisimpänä lähtökohtana oli yksilön oikeuksien ai-

[40] Ks. *Harris* s. 161 ss., *Bleckmann* s. 254–255, *Robertson – Merrills* s. 88–90 ja *Grotrian* s. 10–11, joissa on arvioitu Ringeisen-tuomion sisältöä. Myös ihmisoikeustoimikunnan vähemmistöön jääneillä jäsenillä oli samansuuntainen lähestymistapa tulkinnasta kuin ihmisoikeustuomioistuimella. Tämä osoittaa ajan olleen kypsä EIS 6 artiklan soveltamisalan uudelleenarvioinnille.

kaisempaa tehokkaampi turvaaminen. Tämän myötä sopimuksen tarkoitus tuli keskeiseksi tulkinnassa vaikuttavaksi tekijäksi. Myös sopimuksen päämäärälle annettiin aikaisempaa enemmän merkitystä.

Sopimusvaltioissa tapahtunut kehitys otettiin näin huomioon yhtenä tulkinnan lopputulokseen vaikuttavana seikkana. Hallinnon väistämätön kasvaminen kaikkialla sopimusvaltioissa ei toisin sanoen sallinut sen sivuuttamista, että julkisoikeudellisiin oikeussuhteisiin oli alkanut kuulua yhä enemmän yksityisten oikeuksien alueelle meneviä piirteitä.[41]

Ihmisoikeustuomioistuimen kanta muodostettiin tavanomaisessa jaostokokoonpanossa, mikä on yllättävää sen mittasuhteet huomioon ottaen. Esimerkiksi pääosa myöhemmistä saman aihepiirin keskeisimmistä tuomioista annettiin laajennetussa kokoonpanossa (täysistunto/suuri jaosto). Ratkaisusta ei ole pääteltävissä, miellettiinkö ja, jos miellettiin, millä tavalla tuomion suuri merkitys päänavauksena. Perustelut olivat sitä paitsi niukat. Lisäksi ratkaisu oli yksimielinen, mikä on erikoista myöhemmissä tuomioissa oleviin huomattavan tiukkoihin äänestyksiin verrattuna. Äänestysratkaisut ovat osin selitettävissä Ringeisen-tapauksen saamalla kritiikillä jäsenvaltioissa. Se saattoi aiheuttaa epävarmuutta artiklan vaikutusalan laajentamista sittemmin harkittaessa.

[41] Tarkasti ottaen tulkintailmapiirin muutos oli alkanut näkyä jo ennen Ringeisen-tapausta. Ks. Delcourt-tapaus (tuomio 17.1.1970, A 11, kohta 25): »In a democratic society within the meaning of the Convention, the right to a fair administration of justice holds such a prominent place that a restrictive interpretation of Article 6 (1) would not correspond to the aim and the purpose of that provision –». Vaikka hallinnon laajentumiseen liittyvät näkökohdat vaikuttivat mitä ilmeisimmin Ringeisen-tapauksen taustalla, nämä tuotiin nimenomaisesti esille vasta myöhemmin. Ks. toimikunnan kannanotto esimerkiksi Benthem-tapauksessa, tuomio 23.10.1985, A 97 s. 24 kohta 92. Ks. myös *Mäenpää*, LM 1989 s. 285, joka on kiinnittänyt tähän seikkaan huomiota ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön arvioinnissa.

2.2. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön keskeisistä piirteistä civil rights and obligations -käsitteen tulkinnassa

2.2.1. Oikeuskäytännön yleistä arviointia

2.2.1.1. Ringeisen-tapauksen seurausvaikutukset

Ringeisen-tuomio jätti avoimeksi useita kysymyksiä. Käytännössä koko uuden ajattelutavan perusteet kaipasivat lähempää kehittelyä ja analyysia. Epäselvyyttä oli muun muassa private rights and obligations -käsitteen perimmäisestä luonteesta ja sisällöstä sekä keinoista sen löytämiseen kulloisenkin valitusasian taustalta. Sopimusvaltioista tulleesta palautteesta ilmeni, ettei sopimusvaltioilla ollut riittäviä edellytyksiä oikeusriitojen tällaisten taustavaikutusten tunnistamiseen. Sekin oli epäselvää, kuinka pitkälle tulkinnassa oli mentävä edellä mainittujen piirteiden löytämiseksi. Sopimusvaltioiden oli siten vaikea orientoitua tilanteeseen, joka näytti jättävän civil rights and obligations -lausuman ihmisoikeustuomioistuimen hyvinkin sisäsyntyisen ja vaikeasti ennustettavan päätöksenteon varaan.

Ihmisoikeustuomioistuin on muovannut ratkaisu ratkaisulta tulkintakannanottoja, joiden avulla on pyritty täsmentämään mutta myös kehittämään Ringeisen-tapauksessa omaksuttuja peruslähtökohtia. On tavoiteltu sitä, että keskenään hyvinkin erilaisista julkisoikeudellisista riidoista voidaan haarukoida yhteisen tulkintakehikon avulla artiklan soveltamisen aiheuttavia piirteitä. Näiden avulla on myös pääteltävissä (lähinnä e contrario), millaisissa tapauksissa EIS 6 artiklan soveltaminen ei tule kysymykseen.

Vastapainoksi tuomioistuin on jättänyt nimenomaisista pyynnöistä huolimatta määrittelemättä civil rights and obligations -käsitteen sisällön.[42] Haluttomuus on saattanut johtua osin määrittelyvaikeuksista.[43] Ratkaistut ta-

[42] Ks. esimerkiksi Benthem-tapaus, tuomio 23.10.1985, A 97 kohta 35.

[43] Tämä ei tosin ole estänyt yksittäisiä määrittelypyrkimyksiä. Ks. esimerkiksi toimikunnan jäsenten Melchiorin ja Froweinin eriävä mielipide Benthem-tapauksessa (tuomion 23.10.1985, A 97 s. 36 kohta 9): »After the development from Ringeisen through König and Le Compte to Sporrong and Lönnroth, the minority sees only one logical approach. The only principle which may be established by induction from this case-law is this: all those rights which are individual rights under the national legal system and fall

paukset muodostavat vain murto-osan kaikista hallintolainkäyttöasioista. Määrittely saattaa siksi helposti muodostua liian suppeaksi ja/tai yksipuoliseksi ja johtaa joissakin tapauksissa jopa kehäpäättelyn vaaraan.

Tuomioistuimen tulkintakäytäntö on kehittynyt esillä olevalta osin aluksi harvakseltaan. Ringeisen-tapausta seurasi König-tapaus vasta vuonna 1978 (tuomio 28.6.1978, A 27). Tätä seuraavat tapaukset olivat Winterwerp (24.10.1979, A 33), Le Compte, Van Leuven and De Meyere (23.6.1981, A 43), Sporrong and Lönnroth (23.9.1982, A 52), Albert and Le Compte (10.2.1983, A 58), Zimmermann and Steiner (13.7.1983, A 66), Sramek (22.10.1984, A 84), Benthem (23.10.1985, A 97), James and others (21.2.1986, A 98), Feldbrugge (29.5.1986, A 99), Deumeland (29.5.1986, A 100) sekä Van Marle and others (26.6.1986, A 101). Näiden tapausten jälkeen vuoden 1990 loppuun mennessä annettiin yhteensä ainakin 25 hallintolainkäyttöä – suoraan tai välillisesti – koskevaa tuomiota. Ratkaisujen määrä on ollut 1990-luvulla selvästi kohoamassa. Vuosien 1991–1999 aikana ihmisoikeustuomioistuimen julkaisusarjassa (Publications of the European Court of Human Rights, Series A: Judgments and Decisions, sittemmin Reports of Judgments and Decisions) on käsitelty ainakin 57 numerossa (volume) hallintolainkäyttöön liittyviä kysymyksiä. Laskelmat vaihtelevat sen mukaan, millä tavalla hallintolainkäyttöasiat määritellään.

Viimeksi mainittu luku on saatu ottamalla mukaan sellaiset tapaukset, joilla on katsottu olevan hallintoprosessuaalista mielenkiintoa joko muodollisessa tai materiaalisessa mielessä (civil rights and obligations -käsitteen tai fair hearing -vaatimuksen hallintoprosessuaalisen ulottuvuuden suhteen). Tätä kautta mukana on sellaisia asioita, jotka eivät suomalaisessa jaottelussa välttämättä kuulu hallintotuomioistuinjärjestelmän piiriin. Sinänsä näillä luvuilla ei pyritä tässä tilastolliseen tarkkuuteen, vaan niillä vain selvennetään tutkimuksessa tehtyjen päätelmien pohjana olevan aineiston (keskimääräistä) laajuutta. Jäljempänä ei kuitenkaan pysyttäydytä pelkästään näissä tapauksissa, vaan fair hearing -vaatimukselle haetaan lisäselvennystä myös yleistä lainkäyttömenettelyä koskevista ratkaisuista.

---

into the sphere of general individual freedom, be it professional or any other legally permitted activity, must be seen as civil rights. And it is so and remains so, even if for reasons of public welfare and for the protection of the general interest the State has been provided with supervisory powers in respect of these rights. These powers may be used in very different technical ways such as approval of private acts, granting or withdrawal of licences or authorisations, be it related to the use of property or to professional activities.»

Vaikka Ringeisen-tapausta koskeva tuomio annettiin normaalissa jaostokokoonpanossa ja sen perusteet jäivät osin hämäriksi, myöhempi ratkaisulinja ei viittaa tarpeeseen vetäytyä kerran omaksutusta kannasta. Asiaa koskevat tuomiot annettiin 1980- ja 1990-lukujen taitteeseen asti valtaosaltaan laajennetussa kokoonpanossa, mikä osoittaa niiden tärkeää merkitystä ja normaalista poikkeavaa vaikeusastetta tuomioistuimen päätöksenteossa. Siinä, kun Ringeisen-asiassa annettu tuomio oli ollut yksimielinen, sitä seuranneita tuomioita leimasivat joissakin tapauksissa hyvinkin tiukat äänestykset: Le Compte ym. 15–5, Albert and Le Compte 16–4, Benthem 11–6, Feldbrugge 10–7, Deumeland 9–8 jne.

Äänestyslausunnoista ilmenee, etteivät eri mieltä olleet jäsenet ole yleisesti ottaen halunneet poiketa Ringeisen-tapauksessa omaksutusta peruskannasta. Sen sijaan äänestyksissä on ollut usein kysymys siitä, kuinka pitkälle EIS 6 artiklan vaikutusaluetta voidaan ylipäänsä laajentaa. Linja alkoi selkiintyä varsinaisesti vasta 1980-luvun loppupuolelle tultaessa, jolloin osa ratkaisuista voitiin jo antaa normaalissa jaostokokoonpanossa. Samalla äänestykset vähentyivät. Näin ollen vasta tuossa vaiheessa voitiin puhua hallintolainkäyttöasioiden soveltamiskriteereiden vakiintuneen tulkintakehikon muodostumisesta. Tämä ei tarkoita sitä, ettei myöhemminkin olisi esiintynyt EIS 6 artiklan soveltamisalaa koskevia rajanvetoja. Nämä liittyvät kuitenkin enemmän yksittäisiin osakysymyksiin, eivätkä ne koske samanlaisia perusmäärityksiä kuin aikaisemmin.

2.2.1.2. Ihmisoikeustuomioistuimen ja -toimikunnan kannanmuodostuksen vertailua

Ihmisoikeustuomioistuimen ja toimikunnan kannanmuodostus on kulkenut jossakin määrin eri tahdissa. Toimikunta tosin hyväksyi melko nopeasti EIS 6 artiklan ulottamisen julkisoikeudellisiin riitoihin. Tähän kantaan orientoiduttiin jo Ringeisen-tapausta seuranneessa König-tapauksessa (joskin äänestyksen 10–6 jälkeen). Sen sijaan toimikunta on ollut tuomioistuinta keskimääräisesti varovaisemmalla kannalla ratkaisulinjan laajentamisessa. Sellaista kehityssuuntausta on pidetty virheellisenä, jossa ensiksi laajennetaan EIS 6 artiklan sovellutusalaa ja sen jälkeen kavennetaan artiklan sisällöllisiä vaatimuksia. Toimikunnan mielestä on oltava valmis soveltamaan artiklaa kaikkiin sen alaisuuteen kuuluviin asioihin koko materiaalisessa laajuudessaan, koska muussa tapauksessa artiklan yleinen merkitys saat-

taa heikentyä – myös muilla kuin hallintolainkäytön piiriin kuuluvilla alueilla.[44]

Toimikunnan jarruttelevan kannan lähtökohtana on ollut se, että EIS 6 artiklan käyttöalan laajentamisessa hallintolainkäyttöasioihin on oltava relevantti kynnys.[45] Tämä kanta on perustunut osaksi EIS 6 artiklan sanamuotoon[46], minkä ohella toimikunta on lähtenyt ilmeisen realistisista näkökohdista – laajentamisen ennalta-arvaamattomista (tai niin kuin toimikunta puhuu »far-reaching») vaikutuksista sopimusvaltioissa.[47] Toimikunnan enemmistö on ollut kuvaillulla kielteisellä kannalla esimerkiksi tapauksissa Benthem, Feldbrugge ja Deumeland.

Asetelma on vähitellen kuitenkin tasoittunut ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön kasvettua eli oikeuskäytännön ohjausvaikutuksen lisääntyessä. Esimerkiksi uudemmassa ratkaisukäytännössä, kuten jäljempänä lähemmin tarkasteltavassa tapauksessa Schuler-Zgraggen v. Switzerland (24.6.1993, A 263), toimikunta on ollut jo paremmin ihmisoikeustuomioistuimen viitoittamalla linjalla ja katsonut EIS 6 artiklan soveltuvan jonkinasteisesta kannanmuodostuksen laajenemisesta huolimatta. Aikaisempi pidättyvämpi kanta ei ole tosin kokonaan hautautunut. Se on näkynyt tarvittaessa hyvinkin tiukoissa äänestyksissä vähemmistön eriävissä mielipiteissä (niin kuin oli asian laita esimerkiksi Schuler-Zgraggen-tapauksessa).

Se, että ihmisoikeustuomioistuimen kannanmuodostus on kulkenut EIS 6 artiklan vaikutusalan laajentamisen suuntaan, ei puolestaan viittaa selkiytyneempään ja paremmin ennakoitavissa olevaan ajatteluun, kuin toimikunnassa on ollut vallalla. Ratkaisut ovat saattaneet perustua tiukkoihin äänestyksiin, mikä on tuonut niihin samanlaista rajatapauksellisuutta kuin toimi-

---

[44] Toimikunta on esittänyt tällaisia yleisiä näkökantoja esimerkiksi Sramek-tapauksen (tuomion 22.10.1984, A 84 kohta 66), Benthem-tapauksen (tuomion 23.10.1985, A 97 kohta 95), Feldbrugge-tapauksen (tuomion 29.5.1986, A 99 kohta 103) ja Deumeland-tapauksen (tuomion 29.5.1986, A 100 kohta 59) yhteydessä. Ks. myös *Schermers* s. 60, joka on vetänyt yhteen toimikunnan kannanottoja puheena olevalta osin.

[45] Ks. toimikunnan kannasta esimerkiksi Benthem-tapauksessa (tuomion 23.10.1985, A 97 s. 24 kohta 92): »On the other hand, Article 6 § 1 does not purport to provide judicial control of the public administration as such. If it did, some Contracting States would probably have found it necessary either to amend their laws before becoming Parties to the Convention or to make reservations in regard to Article 6 § 1.»

[46] Ks. Benthem-tapaus, tuomio 23.10.1985, A 97 s. 24 kohta 94.

[47] Ks. Benthem-tapaus s. 24 kohdat 93–94 sekä Feldbrugge-tapaus, tuomion 29.5.1986, A 99 s. 33–34 kohdat 101–102.

kunnassa. Joissakin tapauksissa vähemmistö on katsonut laajennuksen vievän sopimusvaltioille kuuluvan lainsäädäntövallan alueelle.[48]

> Jo tässä vaiheessa todettakoon, että sikäli kuin laajentava kanta on voittanut – niin kuin useasti on ollut asian laita –, ihmisoikeustuomioistuimella on ollut taipumusta sen pehmentämiseen. Tämä on tapahtunut toimikunnan varoittelemalla tavalla eli joustamalla jossakin määrin EIS 6 artiklan tiukoista sisältökriteereistä. Näin ollen kokonaisvaikutuksiltaan ihmisoikeustuomioistuimen ja toimikunnan tulkintatulokset eivät välttämättä eroa kovinkaan paljon toisistaan.

Ihmisoikeustuomioistuimen linja on selitettävissä yksilön suojaan liittyvillä näkökohdilla – pyrkimyksellä saada yksilön oikeuksiin tai velvollisuuksiin vaikuttava osa hallintolainkäytöstä edes jonkinasteisen prosessuaalisen peruskontrollin alaiseksi. Tästä on puolestaan seurannut, että oikeuskäytäntö on herättänyt ohjauksellista kiinnostusta enemmän EIS 6 artiklan soveltamisalan laajuutta kuin fair hearing -vaatimuksen sisältöä koskevalla osa-alueella. Painotuksen jakautuminen näkyy myös yleisestä ihmisoikeuskirjallisuudesta, joka on keskittynyt hallintolainkäyttöasioissa tuomioistuimen EIS 6 artiklan soveltuvuutta koskevan ratkaisulinjan selvittämiseen.[49]

> Tätä kysymystä on tarkasteltu oikeuskirjallisuudessa selkeän tuomioistuinpositivistisen perusasenteen pohjalta. Päätelmät on tehty ihmis-

[48] Ks. vähemmistön kannasta esimerkiksi Deumeland-tapaus (29.5.1986, A 100 s. 40 kohta 24: »An evolutive interpretation allows variable and changing concepts already contained in the Convention to be construed in the light of modern-day conditions, but it does not allow entirely new concepts or spheres of application to be introduced into the Convention: that is a legislative function that belongs to the member States of the Council of Europe». Ihmisoikeustuomioistuimen kokoonpanoon kuulunut (itävaltalainen) *Matscher* on useasti äänestänyt näissä kysymyksissä. Esimerkiksi toimittamassaan kirjassa The European System for the Protection of Human Rights (1993) olevassa artikkelissaan *Matscherilla* on edelleen kriittinen näkökulma ihmisoikeustuomioistuimen tulkintapainotuksiin (esimerkiksi s. 69–70). Ks. *Matscherin* eriävien mielipiteiden arvioinnista *Merrills* s. 235–236. Ks. myös saksalaisen ihmisoikeustuomarin *Bernhardtin* kriittisestä asenteesta *Bernhardt* s. 34 ja alaviite 29.

[49] Ks. EIS 6 artiklan käyttöalaa koskevista selvityksistä esimerkiksi *Fawcett* s. 133–145, *Weh*, EuGRZ 1988 s. 433 ss., *Schmuckli* s. 31–60, *van Dijk* 1993 s. 354–360, *Kley-Struller* s. 19–47, *Robertson – Merrills* s. 88–93, *Clements* 142–143, *Grotrian* s. 8–20, *Kley-Struller*, AJP 1994 s. 24–35, *Harris et al.* s. 174–195, *Frowein – Peukert* s. 157–196, *Jacobs – White* s. 128–136 ja *van Dijk – van Hoof* s. 392–406. Pohjoismaisella tasolla voidaan viitata muun muassa *Daneliuksen* ja *Pellonpään* selvityksiin.

oikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön tukeutuen joko yleiseurooppalaista tai asianomaisen sopimusvaltion näkökulmaa käyttäen. Niissä ei yleisesti ottaen ole päädytty sellaisiin käsitemäärittelyihin tai yleispäteviin johtopäätöksiin, jotka ratkaisisivat EIS 6 artiklan tiimoilla jatkuvasti esiintyvät soveltamisongelmat. Yksittäisten havaintojen ohella usea kirjoittaja onkin todennut, ettei ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisulinjasta ole saatavissa yksiselitteistä ja selkeää kuvaa.

Oikeuskirjallisuudessa arviot myös vaihtelevat – osin sen mukaan, kuinka tuttua julkisoikeudellisten riitojen problematiikka on kirjoittajan edustamassa oikeusjärjestelmässä. Esimerkiksi kirjassa Harris et al. civil rights and obligations -käsitettä tarkastellaan brittiläisen oikeudellisen ajattelun ja paljolti myös Isoa-Britanniaa koskevien ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden pohjalta. Tämä heikentää jossakin määrin selvityksen käyttökelpoisuutta suomalaisen järjestelmän kannalta. Koska seuraavassa tarkastelussa tavoitellaan ylikansallisen neutraliteetin sijasta suomalaista hallintoprosessia hyödyntävää näkökulmaa, mainittuihin selvityksiin viittaaminen on tarpeen vain joidenkin yksittäisten kysymysten yhteydessä.

Painopisteen jakautuminen ei ole selitettävissä pelkästään oikeuskäytännön sisällön selventämistarpeella, vaan se ilmentää yleisempääkin näkökulmaa näissä asioissa. Olennaisinta ei näyttäisi olevan se, kuinka tiukkoja ja itsenäisiä vaatimuksia julkisoikeudellisia riitoja koskevalle oikeudenkäyntimenettelylle asetetaan, vaan oikean rajanvedon tekeminen prosessuaalisen ihmisoikeuskontrollin piiriin kuuluvien ja niiden ulkopuolelle jäävien asioiden välillä.

Ringeisen-tapaukseen liittyvä päänavaus ei alun pitäen tuonut suurta puhumattakaan hallitsematonta määrää julkisoikeudellisia prosesseja ihmisoikeustuomioistuimen arvioitavaksi. Vähitellen ratkaisujen määrä on kuitenkin kasvanut, joten nyttemmin kysymys ei ole enää mistään häviävän pienestä joukosta tuomioistuimen oikeuskäytännön kokonaisuudessa. Se, että tällaisia valituksia esiintyy jatkuvasti, osoittaa yksilön hallintoprosessuaalisten oikeuksien kontrolloimisen tarvetta ihmisoikeustasolla. Ajoittain on jopa ollut puhetta ihmisoikeussopimuksen täydentämisestä esillä olevalta osin.[50] Koska riittävää yhteisymmärrystä ei ole saavutettu, asiasta ja sitä koskevasta ke-

[50] Ks. erityisen julkisoikeudellisia riitoja koskevan 6 a artiklan lisäämisestä ihmisoikeussopimukseen *Schwarze*, EuGRZ 1993 s. 382. Hanke on sittemmin rauennut. Ks. asiasta myös *Schmidt-Assmann* 1989 s. 116 ss., *Schermers* s. 61, *Tallroth*, JFT 1996 s. 80–81 ja *Kley-Struller* s. 55–59. *Schmidt-Assmann* on korostanut sitä, ettei artiklan laajentaminen ole mikään yksinkertainen kysymys hallintolainkäyttöasioiden erityisluonteen vuoksi. Ks.

hityksestä huolehtiminen on jäänyt ihmisoikeustuomioistuimen tehtäväalaan. Kysymys EIS 6 artiklan sallitun ja kielletyn soveltamisen välisestä rajanvedosta on siten edelleen ajankohtainen.

2.2.2. Tarkemman tulkintakehikon muodostumisesta

Koska Ringeisen-tapaus muodosti vasta päänavauksen uudelle ajattelumallille, tuomio näytti herättävän heti tuoreeltaan joukon lisäkysymyksiä. Näihin on pyritty vastaamaan myöhemmässä oikeuskäytännössä. Tulkintalinja on muotoutunut vähitellen, ratkaisu ratkaisulta aikaisempaa kannanmuodostusta täydentäen. Näin etenevä oikeuskäytäntö vakiintui 1980-luvun puolivälissä, jolloin ihmisoikeustuomioistuin alkoi itsekin keriä tulkintalinjaa yhteen myöhempien ratkaisutilanteiden ohjaamiseksi. Tämä tapahtui ensimmäisen kerran Benthem-tapauksessa vuonna 1985 (tuomio 23.10.1985, A 97).

Ihmisoikeustuomioistuin jakoi omaksumansa tulkintakriteerit mainitussa tuomiossa kahteen osaan. Ensimmäisessä osassa käsiteltiin »oikeutta» koskevan »riidan» olemassaoloa (existence of a »contestation/dispute» concerning »a right») ja toisessa osassa tarkasteltiin oikeuden yksityistä luonnetta (»civil character of the right at issue»). Ensimmäiseen osaan kuuluvat periaatteet (principles) luokiteltiin neljään ryhmään seuraavasti (s. 15):

a) Conformity with the spirit of the Convention requires that the word »contestation» (dispute) should not be »construed too technically» and should be »given a substantive rather than a formal meaning».

b) The »contestation» (dispute) may relate not only to »the actual existence of a ... right» but also to its scope or the manner in which it may be exercised. It may concern both »questions of fact» and »questions of law».

Schmidt-Assmann 1989 s. 117: »Struktur und Bedeutung des Rechtsschutzes gegen die Exekutive hängen wesentlich vom Staatsverständnis, von der spezifischen Ausformung der Gewaltenteilung und vom Verwaltungsaufbau ab. – – Die Verbesserung des Individualrechtsschutzes durch die Schaffung besonderer Verfahrensgarantien darf nicht zu Lasten einer wirksamen Erfüllung notwendiger Verwaltungsaufgaben gehen. – – Ein Verwaltungsrechtsschutz, der die Exekutive so weit wie möglich binden und bremsen möchte, verfehlt diese Dialektik des öffentlichen Rechts, das Schutz und Effektivität gewährleisten soll.» Kannanotossa on huomionarvoista erityisen hallintolainkäytön näkökulman käyttäminen, mikä merkitsee yksilön oikeusturvan ohella myös hallinnon tehokkuustarpeiden esille nostamista prosessuaalisissa yhteyksissä.

c) The »contestation» (dispute) must be genuine and of a serious nature.
d) According to the Ringeisen judgment, »the ... expression 'contestations sur (des) droits et obligations de caractère civil' (disputes over civil rights and obligations) covers all proceedings the result of which is decisive for (such) rights and obligations». However, »a tenuous connection or remote consequences do not suffice for Article 6 § 1 ...: civil rights and obligations must be the object – or one of the objects – of the 'contestation' (dispute); the result of the proceedings must be directly decisive for such a right».

Toinen osa oli seuraavan sisältöinen (s. 16):

According to the Court's case-law, »... the concept of 'civil rights and obligations' cannot be interpreted solely by reference to the domestic law of the respondent State». Furthermore, Article 6 does not cover only »private-law disputes in the traditional sense, that is disputes between individuals or between an individual and the State to the extent that the latter had been acting as a private person, subject to private law», and not »in its sovereign capacity». Accordingly, »the character of the legislation which governs how the matter is to be determined ... and that of the authority which is invested with jurisdiction in the matter ... are ... of little consequence»: the latter may be an »ordinary court, (an) administrative body, etc.» »Only the character of the right at issue is relevant».

Ihmisoikeustuomioistuimen muodostamassa tulkintakehikossa pyrittiin näin helpottamaan sitä, että voitaisiin tunnistaa julkisoikeudellisen prosessin taustalla olevia EIS 6 artiklan soveltamisen aiheuttavia piirteitä. Vaikka tulkintakriteerien esille nostaminen saattoi mataloittaa artiklan soveltamiskynnystä, se asetti samalla tiettyjä vähimmäisvaatimuksia yksityisten oikeuksien suojaamistarpeelle. Tuolloin tehtiin selväksi, ettei mikä hyvänsä julkisoikeudellisen prosessin taustalla oleva seikka siirtänyt asiaa EIS 6 artiklan alaisuuteen. Vaikka yhteenveto oli pelkistävä ja johdatti aikaisempien tuomioiden tarkempaan tutkimiseen, se palveli kuitenkin ihmisoikeustuomioistuimen ajattelutapojen selkiyttämisen tarvetta. Tätä kautta voitiin siis saada selville oikeuskäytännön säännönmukaisuuksia. Siksi myös seuraava tarkastelu suoritetaan samaa systematisointia käyttäen.

2.2.3. Riitaa ja oikeutta koskevasta vaatimuksesta

2.2.3.1. Riidan olemassaolo

EIS 6 artikla on tarkoitettu ennen kaikkea siviili- ja rikosprosessin kontrollikeinoksi. Siviiliprosessissa vallitsee lähtökohtaisesti selkeä kaksiasianosaissuhde osapuolten välillä. Kysymys on asianosaisten välisestä riidasta eli tilanteesta, joka mainitaan erikseen artiklan ranskankielisessä sanamuodossa (»contestations sur (des) droits et obligations de caractère civil»). Englanninkielisessä versiossa ei ole samanlaista riidan mainintaa (»determination of ... civil rights and obligations»). Koska ihmisoikeustuomioistuin asetti Ringeisen-tapauksessa antamassaan tuomiossa ranskankielisen sanamuodon etusijalle, myös hallintoprosessiin saatettiin kohdistaa samanlainen »riidan» (contestation) olemassaoloa koskeva vaatimus. Vaikka Ringeisen-tapaus antoi viitettä toisensuuntaisesta ajattelusta, sopimuksen sanamuoto näytti siis asettavan väistämättömiä lisäkriteereitä artiklan soveltamisalaan kuulumiselle.

Hallintoprosessissa erimielisyys näkyy viranomaisen päätöksestä tehtynä valituksena ja sen tueksi esitettyinä perusteluina. Mikäli riidalla tarkoitettiin siviiliprosessin vastakkainasetelmaa (kaksiasianosaissuhdetta), hallintoprosessi saattoi hyvinkin jäädä sanotun vaatimuksen ulkopuolelle. Le Compte, Van Leuven and De Meyere (lyhennetään jäljempänä Le Compte ym.) -tapauksessa antamassaan tuomiossa (23.6.1981, A 43) ihmisoikeustuomioistuin kuitenkin katsoi, ettei hallinnollisen valituksen luonne sinänsä estänyt asiaa kuulumasta contestation-vaatimuksen piiriin. Vaatimuksen täyttämiseksi riitti asianmukaisin perustein esitetty tyytymättömyys hallintopäätökseen, jolloin vaadittava riita sisältyi muutoksenhakukirjoitukseen. Riita saattoi koskea oikeuskysymyksen ohella tai sijasta muun muassa sen faktoja, joten riidan luonteelle pyrittiin antamaan ahtaiden käsitemäärittelyjen sijasta laajennettua merkityssisältöä.[51]

> Le Compte ym. tapaus koski lääkäreille hallinnollisessa järjestyksessä määrättyjä kurinpitorangaistuksia. Heidän oikeutensa harjoittaa lääkärin ammattia oli peruutettu määräaikaisesti, mikä käännettiin ihmisoikeustuomioistuimessa kysymykseksi oikeudesta jatkaa sanotun ammatin harjoittamista. Tuomioistuin katsoi esillä olevan kysymyksen osalta,

[51] Ks. *Frowein – Peukert* s. 161 ja *van Dijk – van Hoof* s. 395–396.

että contestations-termille oli annettava enemmän aineellinen kuin muodollinen merkityssisältö. Ks. tuomion kohta 45: »Conformity with the spirit of the Convention requires that this word (LH: contestation) should not be construed too technically and that it should be given a substantive rather than a formal meaning». Riidan olemassaolon katsottiin selviävän esitetyistä valitusperusteluista. Tuomioistuin korosti edelleen sitä, että riita voi koskea oikeuden olemassaolon lisäksi muun muassa sen laajuutta (kohta 49). Samoin se voi koskea sekä oikeus- että tosiasiakysymyksiä (kohta 51.b). Esitetyt kriteerit mukauttivat siten contestation-vaatimuksen hallintoprosessin erityispiirteisiin. Tämä merkitsi käsitteen irrottamista puhtaista siviiliprosessin määrittelyistä (vastakkainasetteluista).

2.2.3.2. Riidan välittömyys

Ihmisoikeustuomioistuin totesi Le Compte ym. -ratkaisussaan, että prosessin lopputuloksella oli myös oltava välitön merkitys yksityisille oikeuksille. Asiasta todettiin tuomion kohdassa 47 seuraavaa: »– the Court considers that a tenuous connection or remote consequences do not suffice for Article 6 § 1, in either of its official versions ('contestation sur', 'determination of'): civil rights and obligations must be the object – or one of the objects – of the 'contestation' (dispute); the result of the proceedings must be directly decisive for such a right». Se, että mainittu kysymys sai erityistä huomiota perusteluissa, viittasi tarpeeseen vakuuttaa, ettei yksityisten oikeuksien suojantarvetta ollut olemassa kovin etäisen yhteyden vallitessa.[52]

2.2.3.3. Riidan aitous ja vakavuus

Vuonna 1982 ratkaistussa Sporrong and Lönnroth -tapauksessa (23.9.1982, A 52) vaatimuksiin lisättiin vielä yksi lisäpiirre. Tuolloin katsottiin, että riidan oli oltava aito ja vakava yksityisten oikeuksien kannalta (kohta 81).

[52] Tällaisesta tilanteesta on ollut kysymys joissakin Suomea koskevissa ihmisoikeustoimikunnan ratkaisemissa tapauksissa (rantojensuojeluohjelma ja Kolin kansallispuisto). Ks. tapausten tarkemmasta kommentoinnista *Pellonpää* 1996 s. 305–306.

Mainitussa tapauksessa Ruotsin hallitus oli myöntänyt pakkolunastusluvan Tukholman kaupungille ja jatkanut myöhemmin useita kertoja luvalle asetettua määräaikaa. Lupa koski laajaa aluetta Tukholmassa. Se ei automaattisesti johtanut pakkolunastukseen; samoin yksilö saattoi esimerkiksi myydä edelleen alueella olevaa maataan. Asiassa ei ollut ongelmaa siitä, oliko prosessin taustalla yksityisiä oikeuksia, koska kysymys oli kiinteistönomistajan omaisuuteen liittyvistä oikeuksista (rights of property). Sen sijaan ongelmaksi nousi yksityisten oikeuksien suojaamisen tarve.

Toimikunta oli muun muassa katsonut, että luvalla oli tuossa vaiheessa enemmänkin vain välillisiä vaikutuksia. Ihmisoikeustuomioistuin sen sijaan kiinnitti tuomiossaan huomiota valitusperusteiden painavuuteen (muun ohella lainvastaisuuteen vetoamiseen) ja esillä olevan asian yleiseen luonteeseen (muun ohella luvan kestoon) ja katsoi näistä ilmenevän konkreettisia perusteita riidan (contestation) olemassaololle. Asiassa päädyttiin siten EIS 6 artiklan soveltamisen kannalle.[53]

Ihmisoikeustuomioistuimen kanta riidan aitoudesta ja vakavuudesta sopi yhteen aikaisempien tulkintakannanottojen kanssa. Julkisoikeudellisen riidan luonteelle oli voitava asettaa omat lisävaatimuksensa, jotka osoittivat yksilön suojantarpeen olemassaoloa. Kokonaiskuvaksi tässäkin tapauksessa muodostuu se, ettei ihmisoikeustuomioistuin halunnut kaataa ihmisoikeusvalitusta esillä olevaan ennakkokysymykseen, kun riidan takaa oli kuitenkin löydettävissä suojantarpeen elementtejä. Nämä olivat verifioitavissa lainvastaisuuteen vetoamisen ja asian kokonaisvaikutusten arvioimisen avulla.[54] Riidan aitous ja vakavuus hahmotettiin siis pitkälti esitetyn argumentoinnin pohjalta menemättä hallintopäätöksen kansallisten ominaisuuksien ja vaikutusten yksityiskohtaiseen tarkasteluun. Tämä antoi käsitteenmuodostukselle viime kädessä autonomista sisältöä.

2.2.3.4. Riideltävän oikeuden olemassaolo

Tarkasteltaessa riidan luonnetta ja oikeuden yksityisoikeudellisia ominaisuuksia niiden väliin jäävä kysymys riideltävän oikeuden olemassaolosta ei ai-

[53] Ks. ratkaisun kommentoinnista ruotsalaisessa oikeuskirjallisuudessa *Opsahl et al.*, SvJT 1983 s. 401 ss.

[54] Ks. vastaavantyyppisestä argumentoinnista tapauksessa Rolf Gustafson v. Sweden, 1.7.1997, Reports 1997–IV, Vol. 41 kohdat 38–40.

heuttanut alun pitäen ongelmia. Sitä mukaa, kun uusia asioita tuli ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltäviksi, oli oletettavaa, että tämäkin EIS 6 artiklan sanamuotoon sisältyvä kohta nousisi täsmennettävien asioiden piiriin.[55]

> Tapauksessa O. v. the United Kingdom (tuomio 8.7.1987, A 120) oli kysymys henkilön tapaamisoikeudesta viranomaisen päätöksellä huostaanotettujen lastensa kanssa. Ison-Britannian hallitus katsoi (kohta 53), ettei tällainen viranomaisen harkinnassa oleva asia muodostanut valittajalle »oikeutta» (oikeus oli siis »rhetorical and not a legal one»). Ihmisoikeustuomioistuin puolestaan totesi (kohta 54): »It is true that Article 6 § 1 extends only to 'contestations' (disputes) over (civil) 'rights and obligations' which can be said, at least on arguable grounds, to be recognised under domestic law; it does not in itself guarantee any particular content for (civil) 'rights and obligations' in the substantive law of the Contracting States».

Tuomioistuin lähti näin ollen siitä, ettei EIS 6 artikla itsessään luonut oikeuksia, vaan se edellytti näiden perustumista asianomaisen maan lainsäädäntöön. Tämä vastasi ihmisoikeussopimuksen tarkoitusperiä sikäli, että EIS 6 artikla takaa muun muassa ainoastaan kansallisessa järjestelmässä luodun oikeuden tuomioistuinkäsittelyn oikeudenmukaisuuden (prosessuaalisen oikeudenmukaisuuden). Esillä olevassa tapauksessa ihmisoikeustuomioistuin kuitenkin katsoi (kohdat 55–59) vaadittavan oikeuden olevan olemassa, koska kansallisen oikeuden peruslähtökohtana oli vanhempien oikeuksien (ainakin jonkinasteinen) säilyminen huostaanotosta huolimatta. Oikeuden olemassaolo hahmotettiin siten eräänlaisen kokonais- ja kohtuusharkinnan (at least on arguable grounds -painotuksen) avulla.[56]

---

[55] Tähän kokonaisuuteen liittyy myös kysymys velvollisuuden olemassaolosta, joka jätetään seuraavassa tarkastelussa sivummalle harvoin esille nousevana ongelmana.

[56] Ks. vastaavan tyyppisistä Isoa-Britanniaa koskevista tapauksista H v. the United Kingdom, tuomio 8.7.1987, A 120 sekä W, B ja R v. the United Kingdom, tuomio 8.7.1987, A 121. Ks. myös *Danelius*, Oikeustiede – Jurisprudentia 1991 s. 38–39 ja 40–41, *Danelius* 1997 s. 125 ss., *Grotrian* s. 12–13, *Frowein – Peukert* s. 158–160 ja *van Dijk – van Hoof* s. 394–395.

2.2.3.5. Kriteerien täsmentymisestä erityisesti Ruotsia koskevien tapausten yhteydessä

Se, millä tavalla esillä oleva kriteeristö on kehittynyt kantaratkaisujen jälkeen, on riippunut paljolti tehdyistä valituksista. Ihmisoikeustuomioistuin ei voi itse valikoida ratkaistavaksi ottamiaan asioita ja muovata tätä kautta oikeuskäytäntönsä sisältöä, vaan se on riippuvainen valitukseen oikeutettujen tahojen aloitteesta. Esimerkiksi vuodesta 1987 aina 1990-luvun alkuun saakka Ruotsiin kohdistettiin yhteismäärältään eniten hallintolainkäyttöä koskevia valituksia. Ihmisoikeustuomioistuin muovasi siis tulkintakriteereitä pitkään keskeisesti ruotsalaisen järjestelmän pohjalta. Tuomiot ovat käyttökelpoisia suomalaista hallintolainkäyttöjärjestelmää silmällä pitäen, joskin niiden merkityksen ylikorostusta on syytä varoa. Ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö on nähtävä kokonaisuutena ilman, että siitä vain haettaisiin omaa järjestelmää lähellä olevia – ja sitä tukevia – ratkaisumalleja. Tämä ei merkitse kuitenkaan sen kiistämistä, etteivät sanotut ratkaisut helpottaisi ihmisoikeustuomioistuimen ajattelutapojen ymmärtämistä ja suomalaista hallintolainkäyttöjärjestelmää hyödyntävien päätelmien tekemistä.

Vuosina 1982–1992 annettiin kaikkiaan 11 Ruotsia koskevaa ratkaisua. Tapauksiin liittyvät ongelmat jakautuivat pääosin kahteen osaan. Ensimmäinen koski riidan luonnetta (aitoutta ja vakavuutta) ja toinen oikeuden olemassaoloa. Käytännössä kysymyskohdat limittyivät keskenään, mikä merkitsee niiden samanaikaista esilläoloa useimmissa puheena olevissa ratkaisuissa.

Ensiksi mainittua osa-aluetta tarkasteltiin esimerkiksi Pudas-tapauksessa (tuomio 27.10.1987, A 125-A), joka koski liikenneluvan peruuttamista. Asiaa koskevasta päätöksestä oli valitettu hallinnon sisällä. Luvan peruuttaminen perustui viranomaisen harkintaan, joka ei kuitenkaan ollut rajoittamatonta. Peruuttamispäätökseen voitiin – niin kuin tässä tapauksessa oli tehty – kohdistaa päätöksen lainvastaisuutta koskeva valitusperuste. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että kysymys oli aidosta ja vakavasta ja siten ihmisoikeuskontrollin piiriin kuuluvasta riidasta.[57]

[57] Näin myös Bodén-tapauksessa, tuomio 27.10.1987, A 125-B, jossa katsottiin valitetun laillisuusperusteilla pakkolunastuslupaa koskevassa asiassa. Samoin esimerkiksi Mats Jacobsson, tuomio 28.6.1990, A 180-A, jossa oli kysymys rakennuskaavan muutoksesta.

Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö täsmentyi näin ollen yhä vielä tarkemmin hallintolainkäytön toiminnallisten erityispiirteiden pohjalle. Omaksutun peruskannan mukaan contestation-käsite edellytti vetoamista lainvastaisuusperusteeseen kuten oikeus- ja/tai tosiasiakysymyksiin. Tätä lähtökohtaa täsmennettiin esillä olevassa ratkaisussa. Lainvastaisuusperusteeseen voitiin nojautua myös vapaan harkinnan alaan kuuluvissa asioissa, koska myöskään tämä ei ollut täysin rajoittamatonta muun muassa hallinto-oikeudellisten periaatteiden (objektiviteetti-, suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaate sekä tarkoitussidonnaisuuden periaate) päätöksentekoa ohjaavan vaikutuksen vuoksi. Mikäli asiassa valitettiin harkintavallan väärinkäyttöä koskevalla perusteella, siinä katsottiin siis olevan kysymys ihmisoikeuskontrollin alaisuuteen kuuluvasta aidosta ja vakavasta (oikeus)riidasta.[58] Vastaavasti mainitun kynnyksen ylittymiseen ei vielä riittänyt pelkästään tarkoituksenmukaisuusperusteisiin (a matter of policy) nojautuminen.[59]

> Vaikka toisin saatetaan ajatella, ihmisoikeustuomioistuin ei tutki esillä olevassa yhteydessä valitusperusteita samalla tavalla kuin kansallinen lainkäyttöelin. Se ei näin ollen arvioi sitä, voiko valitus maan sisäisen lainsäädännön mukaan johtaa päätöksen muuttumiseen tai muuhun vastaavaan lopputulokseen. Sen sijaan ihmisoikeustuomioistuimen tavoitteena on hakea prosessista yksityisten oikeuksien turvaamisen tarvetta. Tässä yhteydessä valitusperusteilla on luonnollisesti merkitystä. Kysymys on lähinnä argumenttien ja vasta-argumenttien keskinäisestä punninnasta ja ihmisoikeusnäkökulman käyttämisestä tuossa kokonaisuudessa. Esimerkiksi Neves e Silva-tapauksessa (tuomio 27.4.1989, A 153-A kohta 37) katsottiin, että tuomioistuimen tehtävänä oli arvioida, olivatko valittajan argumentit riittävän varmoja, eikä sitä, olivatko ne perusteltuja asianomaisen maan lainsäädännön mukaan. Väite siitä, että oikeus oli vanhentunut, jäi siten vaikuttamatta arviointiin. Samanlaista lähestymistapaa oli myös tapauksessa Éditions Périscope v. France (tuomio 26.3.1992, A 234-B kohta 38), joka koski muun ohella veronhuojennusten epäämiseen perustuneen valtioon kohdistetun vahingonkorvausvaatimuksen oikeusriidan luonnetta.

---

[58] Ks. *Mäenpää*, LM 1989 s. 316–317. *Mäenpää* on edelleen todennut, että pelkästään henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointiin kohdistuvan harkintavallan käyttöä koskeva erimielisyys ei ole oikeusriita, koska kyseessä ei ole suoranaisesti tosiasioita tai oikeuskysymystä koskeva riita (van Marle and others, tuomio 26.6.1986, A 101). Samoin *Galligan* 1996 s. 217.

[59] Ks. *Mäenpää*, LM 1989 s. 316 ja *Frowein – Peukert* s. 161.

Ruotsin hallitus vetosi esillä olevana ajanjaksona useasti myös siihen, ettei minkäänlaista riideltävää oikeutta ollut olemassa, koska (yksityisiin oikeuksiin vaikuttavasta) asiasta päättäminen oli viranomaisen harkinnassa. Tällainen lausuma esitettiin esimerkiksi Allan Jacobsson -tapauksessa (tuomio 25.10. 1989, A 163), joka koski poikkeusta rakennuskiellosta (eli oikeutta saada rakentaa). Hallitus tarkasteli asiaa selvästi viranomaisen näkökulmasta. Ihmisoikeustuomioistuin päätyi sen sijaan painottamaan yksilökeskeisiä piirteitä katsoen, että yksilö saattoi olettaa voivansa rakentaa omistamalleen maalle, kunhan vaadittavat lupaedellytykset täyttyivät. Luvasta päättäminen ei ollut täysin vapaata, vaan sitä rajoittivat »generally recognised legal and administrative principles».

Vaikka arviointi tapahtui kansallisen järjestelmän tasolla, ihmisoikeustuomioistuimen kannanmuodostuksessa oli jälleen keskeisintä tulkinnan autonomisuus. Riittävää oli, että hallintoprosessin taustalla oleva oikeus oli kansallisessa lainsäädännössä kohtuullisen perustellusti (»at least on arguable grounds», ks. esimerkiksi Pudas-tapausta koskevan tuomion kohta 30) olemassa.[60] Määrittelyn laaja-alaisuus ei ole estänyt ihmisoikeustuomioistuinta vetämästä sittemmin rajaa käsitteen ulkopuolelle jäävien asioiden suhteen. Oikeuden olemassaoloa koskeva määrittely on oikeastaan ollut jatkuvassa hienoisessa liikkeessä ihmisoikeustuomioistuimen myöhemmässä päätöksenteossa, mikä puolestaan on aiheuttanut kritiikkiä (ihmis)oikeuskirjallisuudessa.[61]

---

[60] Muita vastaavia tapauksia ovat Mats Jacobsson, tuomio 28.6.1990, A 180-A, Skärby, tuomio 28.6.1990, A 180-B ja Fredin 18.2.1991, A 192 sekä aikaisemmalta ajalta Tre Traktörer AB 7.7.1989, A 159. Mainitun kysymyksen osalta todettiin Suomen hallintolainkäyttölain valmistelun yhteydessä seuraavaa (HE 217/1995 vp s. 12–13): »Varsin selvänä voidaan pitää sitä, että elinkeino- ja muiden vastaavien lupien tai oikeuksien lopullinen tai määräaikainen peruuttaminen samoin kuin vastaavat muut toimenpiteet kuuluvat artiklan alaisuuteen. Myös luvan myöntämistä koskeva asia voi kuulua artiklan alaisuuteen ainakin, jos se vaikuttaa elinkeinotoiminnan jatkamiseen. Jossain määrin epävarmaa on vielä se, onko luvan tai oikeuden myöntämistä koskeva asia sellaisenaan sopimusmääräyksessä tarkoitettu oikeus, jos se ei liity jo aloitettuun toimintaan.» Viimeksi mainittuun tilanteeseen saadaan lisävalaistusta tapauksesta De Moor v. Belgium (23.6.1994, A 292-A), jossa oli kysymys hakemuksesta päästä asianajajaliiton jäseneksi. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan asia koski (»on arguable grounds») »a right under Belgian law».

[61] Varsinainen rajankäynti on tehty rikosprosessia koskevien tapausten yhteydessä, joten hallintoprosessi on ollut tarkasti ottaen sivussa näistä ongelmista. Ks. Masson and van Zon v. the Netherlands, 28.9.1995, A 327-A ja Leutscher v. the Netherlands, 26.3.1996, Reports 1996–II, Vol. 6. Mainituissa ratkaisuissa, joissa oli kysymys

Yhteenvetona todettakoon, että sopimuksen tarkoitus ja päämäärä ovat olleet selvästi etusijalla muodollisia kriteereitä koskevassa päätöksenteossa. Tämä on merkinnyt yksilöpainotteista tarkastelutapaa ja sen torjumista, ettei Ringeisen-tapauksessa omaksuttua päänavausta kavennettaisi – ainakaan liiallisesti – esillä olevilla muotoseikoilla. Käytetyille termeille on pyritty hakemaan sisältöä osin hallintolainkäytön omista lähtökohdista. Kysymys on siis ollut tältä osin hallintolainkäytön erityispiirteet hyväksyvästä, ei kaventavasta kehityksestä. Sikäli kuin hallintolainkäytön sisäinen näkökulma ei ole riittänyt yksilön suojantarpeen tyydyttämiseksi, on nojauduttu joustavasti autonomiseen käsitteenmuodostukseen. Esimerkiksi oikeuden olemassaolon harkinnassa on saatettu irtautua hallinto-oikeuden teorioista, osin myös viranomaiseen kiinnittyvästä ajattelusta, ja hakea käsitteelle sisältöä yksilöpainotteisen kokonaisharkinnan avulla.

Koska contestation-käsitettä ja oikeuden olemassaoloa koskevat vaatimukset on pyritty mukauttamaan hallintolainkäytön tarpeisiin, niistä ei ole muodostunut kovinkaan korkeaa estettä (kynnystä) EIS 6 artiklan soveltamiselle. Tästä on taas seurannut, etteivät muodollisen puolen kriteerit ole aiheuttaneet laajempia soveltamisongelmia ihmisoikeustuomioistuimen myöhemmässä päätöksenteossa. Osassa tuomioista on lähinnä vain selvitetty yhtäläisyyksiä aikaisempien ratkaisujen kanssa, jolloin niissä ei ole ollut tarvetta tulkintaprinsiippien yksityiskohtaiseen läpikäymiseen – lukuun ottamatta joitakin yksittäisiä tapauksia (esimerkiksi Zander v. Sweden, tuomio 25.11.1993, A 279-B ja Allan Jacobsson v. Sweden, no. 2, 19.2.1998, Reports 1998-I, Vol. 63).

Pitemmällä aikavälillä muodollisten seikkojen merkitys näyttää muutenkin vähentyneen. Lähinnä vain eräissä harvoissa tapauksissa kuten van Marle and others (tuomio 26.6.1986, A 101), Anne-Marie Andersson v. Sweden (27.8.1997, Reports 1997–IV, Vol. 44) ja M.S. v. Sweden (27.8.1997, Reports 1997–IV, Vol. 44) ihmisoikeustuomioistuin on jättänyt valituksen tutkimatta esillä olevilla perusteella. Näissäkin on ollut kysymys in casu -arvioinnista ja viime kädessä jopa oikeuskäytännön laajemman kokonaislinjan noudattamisesta.[62]

---

laajaan harkintavaltaan perustuvasta (vapaudenriistoa koskevan) korvauksen saamisesta, ihmisoikeustuomioistuin jossakin määrin tiukensi kantaansa »oikeuden» olemassaolon suhteen. Ks. ratkaisujen kritiikistä *van Dijk – van Hoof* s. 395. Ks. myös *Galligan* s. 217, *Grotrian* s. 13–15, *Pellonpää* 1996 s. 308 ja *Danelius* 1997 s. 127–128.

[62] Van Marle and others -tapauksessa riidan aitoutta ja vakavuutta koskeva kynnys jäi ylittymättä, kun asiassa ei ollut vedottu laillisuus- tms. perusteisiin (kuten siihen, oli-

Lopputulokseksi muodostuu se, että ihmisoikeustuomioistuin on pyrkinyt suhteellisen joustavaan lähestymistapaan – mieluummin reaalisten ja perusteltavissa olevien yksilönsuojatarpeiden löytämiseen julkisoikeudellisen prosessin taustalta kuin artiklan soveltamisen estävään formalismiin. Tämä ei ole kuitenkaan johtanut esillä olevan kriteeristön merkityksen poistumiseen, vaan samalla on pyritty pitämään kiinni asianmukaisen kynnyksen säilyttämisestä ilmeisen turhien valitusprosessien torjumiseksi. Päätöksenteossa on kaiken kaikkiaan ollut keskeistä järkevän lopputuloksen (tasapainon) saavuttaminen. Tämä edustaa samanlaista perusajattelua kuin suomalaisessa hallintoprosessissa.

2.2.4. Oikeuden yksityisen luonteen analysointi

2.2.4.1. Tarkastelu eri asiaryhmissä

Ringeisen-tapausta seuraavassa König-tapauksessa (tuomio 28.6.1978, A 27) vahvistettiin aikaisempi kanta civil rights and obligations -käsitteen autonomisuudesta. Tuomioiden välille oli kertynyt aikaa seitsemän vuotta. Se oli mahdollistanut kannanmuodostuksen kypsymisen mutta myös vahvistanut tarvetta siinä pysymiseen saadusta kritiikistä huolimatta. Perustelut nytkähtivät eteenpäin sikäli, että niissä nostettiin esille Wienin yleissopimuksessa mainitut sopimuksen tarkoitus ja päämäärä. Näiden tulkintaprinsiippien aikaisempaa näkyvämpi käyttäminen vahvisti osaltaan ihmisoikeustuomioistuimen itsenäistä roolia.

---

ko päätös »arbitrary or ultra vires or whether there were procedural irregularities», ks. tuomion kohdat 35–36). Ks. tuomion kritiikistä *van Dijk – van Hoof* s. 396. Tapauksissa Anne-Marie Andersson ja M.S. v. Sweden oli puolestaan kysymys oikeuden olemassaolosta ja eräänlaisesta Masson and van Zon -tapauksessa omaksutun linjan jatkamisesta. Riideltävää oikeutta ei siten ollut olemassa, koska esillä olevasta kysymyksestä (yksilön oikeudesta estää asiakirjamateriaalin lähettäminen toiselle viranomaiselle) ei ollut säännelty kansallisessa lainsäädännössä. Ks. ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä vielä Jörgen Nylynd v. Finland, 29.6.1999 (no. 27110/95). Ratkaisussa katsottiin, ettei henkilön tekemä vaatimus tulla tunnustetuksi lapsen biologiseksi isäksi koskenut EIS 6 artiklassa tarkoitettua »oikeutta», koska tällaista vaatimusta ei voinut perustaa kansalliseen lakiin (isyyslakiin).

König-tapauksessa oli ihmisoikeustuomioistuimen mukaan kysymys oikeudesta jatkaa yksityisen klinikan pitämistä ja lääkärin ammatin harjoittamista. Tosiasiassa (kansallisen hallintopäätöksen mukaan) julkinen viranomainen oli päättänyt kummankin oikeuden peruuttamisesta. Tuomioistuin päätyi seuraavaan kannanmuodostukseen (kohta 90): Civil rights -käsitteen tulkinnassa vain oikeuden luonteella oli merkitystä (»In ascertaining whether a case concerns the determination of a civil right, only the character of the right at issue is relevant».). Tämän jälkeen civil-käsitteelle annettiin yksityisoikeudellinen (private) merkitys seuraavalla täsmennyksellä (kohta 95): »Since it thus considers the rights affected by the withdrawal decisions and forming the object of the cases before the administrative courts to be private rights, the Court concludes that Article 6 § 1 is applicable, without it being necessary in the present case to decide whether the concept of 'civil rights and obligations' within the meaning of that provision extends beyond those rights which have a private nature». Mainitut yksityisoikeudelliset piirteet löydettiin tämän jälkeen kansallisen (Saksan) lainsäädännön avulla. Tämä osoittaa, että tarkastelussa annettiin merkitystä myös oikeuden materiaaliselle sisällölle asianomaisen maan sisäisessä järjestelmässä. Keskeisinä tekijöinä mainittiin tuolloin lääkärin ja potilaan välinen yksityisoikeudellinen oikeussuhde sekä yksityisen klinikan pitämiseen liittyvät kaupalliset ja omaisuusnäkökohdat. Viime kädessä arvioinnissa oli mukana oikeusvertailua, koska nämä tekijät kuuluvat yleisesti muuallakin yksityisoikeuden alueeseen.[63]

Keskeistä antia ratkaisussa olivat katseen siirtäminen oikeusriidan julkisoikeudellisesta luonteesta (»only the character of the right at issue is relevant», kohta 90) ja kokonaan uudenlainen kysymyksenasettelu, jonka rajoissa tapauksen yksityisiin oikeuksiin vaikuttavia piirteitä voitiin ryhtyä arvioimaan. Täsmennyksenä aikaisempaan ihmisoikeustuomioistuin totesi, että oikeudella on private-perusteinen sisältö. Kaikki viittaa siihen, että tällä tarkoitettiin mannereurooppalaisen jaottelun mukaisia yksityisoikeudellisia (private law) asioita vastapainona julkisoikeudelle (public law).

Käytännössä tuomiossa annettiin ymmärtää muunkinlaisten asioiden saattavan tulla kysymykseen civil-käsitteen tulkinnassa. Millaisia ne voisivat olla, jäi käytännössä avoimeksi. Ihmisoikeustuomioistuin halusi kuitenkin viestittää lausumallaan selvästi siitä, ettei civil-käsitettä ollut tarkoitus sitoa pelkästään mannereurooppalaisittain perinteiseen käsitemäärittelyyn, vaikka se näytti tällä kertaa riittävän onnistuneen lopputuloksen saamiseksi. Niin kuin

[63] Ks. tapauksen arvioinnista *Sperduti*, EuGRZ 1979 s. 300–303.

myöhempi kehitys osoittaa, taustaltaan private-perusteinen määrittely on käytännössä jäänyt vallitsevaksi.[64]

Vaikka asiassa irtauduttiin oikeusriidan kansallisista luokituksista, riideltävän oikeuden sisältöä ja vaikutuksia tarkasteltiin esitetyin tavoin private law/public law -dikotomian avulla. Liikkeelle lähdettiin siitä, minkätyyppisenä asia (lääkärin ja potilaan välinen suhde ja yksityisen klinikan pitäminen) näyttäytyi kansallisen lainsäädännön pohjalta. Se, että tuossa yhteydessä puhuttiin autonomisesta lähestymistavasta tarkoitti irtautumista kansallisista oikeudenalajaotteluista mutta ei siis muista maansisäisistä (materiaalisista) tarkasteluista.[65] Käytännössä julkisoikeudellisen prosessin taustalta löytyvien oikeuksien oli tärkeää sopia myös yleiseen käsitykseen niiden yksityisoikeudellisesta luonteesta.[66] Oikeusvertailevilla näkökohdilla oli näin tärkeä merkitys päätöksenteossa.

> Ks. vastaavantyyppisistä asioista Le Compte ym. (23.6.1981, A 43, Belgiaa vastaan) sekä Albert and Le Compte (10.2.1983, A 58, samoin Belgiaa vastaan). Koska ihmisoikeustuomioistuimen argumentointi oli perustunut König-tapauksessa osin oikeusvertaileviin näkökohtiin, esillä olevissa asioissa voitiin päätyä varsin suoraan EIS 6 artiklan soveltu-

[64] Ks. *van Dijk* 1993 s. 360 ja *van Dijk – van Hoof* s. 403–404, joissa esitetään kritiikkiä tuomioistuimen mainittua käsitystä kohtaan. Vertailun vuoksi voidaan viitata Suomen hallintolainkäyttölain valmisteluun, jossa julkisoikeudellisen riidan taustalla oleva oikeus on hahmotettu ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti luonteeltaan yksityisoikeudelliseksi. Ks. HE 217/1995 vp s. 12.

[65] Ks. König-tapauksen kohta 89: »Whilst the Court thus concludes that the concept of 'civil rights and obligations' is autonomous, it nevertheless does not consider that, in this context, the legislation of the State concerned is without importance. Whether or not a right is to be regarded as civil within the meaning of this expression in the Convention must be determined by reference to the substantive content and effects of the right – and not its legal classification – under the domestic law of the State concerned.» Autonominen lähestymistapa on näyttäytynyt paremmin esimerkiksi Feldbrugge-tapauksessa (tuomio 29.5.1986, A 99), jossa oikeuden viimekätinen luonne saatiin nostetuksi esille sen public law/private law -piirteiden punninnan avulla. Vaikka oikeudella katsottiin olevan yksityisoikeudellinen sisältö (private law -ominaisuudet olivat dominoivia), siihen kuului käytännössä myös julkisoikeudellisia piirteitä. Ilmeisesti *Pellonpää* puhuu tämän vuoksi mieluummin »yksityisluonteisista» kuin yksityisoikeudellisista oikeuksista. Ks. *Pellonpää* 1996 s. 308–309.

[66] Tämä tarkoitti vähintään jonkinlaista yleisempää (eurooppalaista) käsitystä oikeuden kuulumisesta yksityissektorin alueeseen. Tarkoituksena ei siis ollut takertua kansallisiin eroihin yksityis- ja julkisoikeuden välillä.

misen kannalle. Lääkärin ammatin taustalla olevat yksityisoikeudelliset piirteet näyttivät siten hyvinkin yleiseurooppalaisilta.[67]

Tapauksessa Kraska v. Switzerland (19.4.1993, A 254-B) oli kysymys hakemuksesta päästä harjoittamaan lääkärin ammattia. Tilanne erosi siten muun muassa König-tapauksesta. Ihmisoikeustuomioistuin myönsi lääkärin ammatin julkisoikeudellisten piirteiden painavuuden Sveitsissä. Ratkaisevaa kuitenkin oli (kohta 25), että »the applicant wished to work in the private sector, on the basis of contracts concluded between him and his patients». Perustelu viittasi oikeuskäytännön ohjausvaikutuksen venyttämistarpeeseen: Ratkaisevampaa oli case-law'n yhdenmukaisuus (yksilöpainotteisilla ja oikeusvertailevilla perusteilla) kuin sitoutuminen asianomaisen järjestelmän erityispiirteisiin.

Vaikka toisin saattaisi ajatella, suuressa osassa myöhemmistä tapauksista oikeuden luonteen määrittelyssä ei ole ollut erityisiä ongelmia. Esimerkiksi aikaisemmin mainitussa Benthem-tapauksessa oli kysymys elinkeinotoimintaan liittyvästä lupahakemuksesta, jota koskevalla kielteisellä päätöksellä katsottiin olevan vaikutuksia muun ohella valittajan liiketoimintaan (»value of the business and of the goodwill and also on Mr. Benthem's contractual relations with his customers and his suppliers», tuomion 23.10.1985, A 97 kohta 36). Koska viimeksi mainitun yksityisestä luonteesta ei ollut epäselvyyttä, tarvetta sen laajempaan tarkasteluun kansallisesta näkökulmasta ei ollut.

Tapauksissa Pudas 27.10.1987, A 125-A (liikenneluvan peruuttaminen) ja Tre Traktörer AB 7.7.1989, A 159 (alkoholin anniskeluluvan peruuttaminen) on samoin ollut pohjana kaupallinen toiminta, liiketoiminnan harjoittaminen. Myöskään seuraavissa tapauksissa ei ole ollut erityisiä vaikeuksia oikeuden private-luonteen esille nostamisessa. Tapaukset Sramek 22.10.1984, A 84 (maakaupan hyväksyminen), Ettl and others 23.4.1987, A 117 (tilusten yhdistäminen), Bodén 27.10.1987, A 125-B (pakkolunastusluvan myöntäminen), Allan Jacobsson 25.10.1989, A 163 (pitkäaikainen rakennuskielto), Mats Jacobsson 28.6.1990, A 180-A (rakennuskaavan muuttaminen),

[67] Ammatinharjoittamisesta oli kysymys myös tapauksessa H. v. Belgium (30.11.1987, A 127-B), joka koski asianajajaliitosta erotetun lakimiehen anomusta päästä takaisin liiton jäseneksi. Ratkaisua EIS 6 artiklan soveltumisesta perusteltiin osin König-tapaukseen nojautuvilla – kuten asianajajan ja asiakkaiden välisiä yksityisoikeudellisia oikeussuhteita koskevilla – syillä. Samanlaiset perustelut ja johtopäätökset sisältyivät tapaukseen De Moor v. Belgium (23.6.1994, A 292-A), jossa oli kysymys hakemuksesta päästä asianajajaliiton jäseneksi.

Skärby 28.6.1990, A 180-B (rakentamisen poikkeuslupa), Fredin 18.2.1991, A 192 (soranottoluvan peruuttaminen) ja Oerlemans v. the Netherlands 27.11.1991, A 219 (luonnonsuojelualueen muodostaminen) ovat näet koskeneet omistusoikeutta (right of property).

Julkinen valta voi siis vaikuttaa omistusoikeuteen sitä rajoittavilla päätöksillä sekä kohdistaa ammatin ja elinkeinon harjoittamiseen yleisen edun nimissä valvontaa. Vaikka tällainen päätöksenteko on hallinnollisen muutoksenhaun piirissä, sen vaikutukset ovat ilmeiset perinteisessä mielessä ymmärrettyihin yksityisiin oikeuksiin.[68]

Osassa tapauksista oikeuden luonne on siis ollut määriteltävissä suhteellisen suoraviivaisesti yksityisoikeudelliseksi ilman, että asiassa olisi ollut tarvetta maan sisäisten järjestelmien laajempaan läpikäymiseen tai varsinaisten oikeusvertailujen tekemiseen. Suuremman ongelman on saattanut muodostaa mainitun oikeuden löytäminen julkisoikeudellisen prosessin taustalta. Voihan oikeudenalajaotuksista irtautuminen olla hyvinkin vaikeaa, mikä näkyy usein sopimusvaltioiden hallitusten vastineista ihmisoikeusvalitusten yhteydessä. Esimerkiksi kurinpitopäätöksen kääntäminen oikeudeksi jatkaa lääkärin ammatin harjoittamista osoittaa ihmisoikeustuomioistuimen paneutumista yksilön, ei vastapuolena olevan julkisyhteisön asemaan. Näissä asioissa oikeiden kysymysten tekeminen – kysymyksenasettelun irrottaminen julkisoikeudellisesta prosessista – saattaa siten olla vaikeampaa kuin oikeiden vastausten löytäminen (private-suhteen määrittäminen).

Sen sijaan osassa tuomioista oikeuden luonteen määrittely ei ole ollut näin yksinkertaista. Valtioon kohdistetut erilaiset vahingonkorvausvaatimukset ovat osa EIS 6 artiklan alaisuuteen mahtuvia riitoja.[69] Esimerkiksi tapauksessa Éditions Périscope v. France (tuomio 26.3.1992, A 234-B) olisi kuitenkin saattanut ajatella, ettei veronhuojennusten ja osittaisen postirahanvapauden epäämiseen perustunut valtioon kohdistettu vahingonkorvausvaati-

[68] Sama koskee myös perheoikeudellisia asioita. Ks. esimerkiksi O. v. the United Kingdom 8.7.1987, A 120 (lasten tapaamisoikeus), Olsson 24.3.1988, A 130 (lasten huostaanotto) ja Eriksson 22.6.1989, A 156 (lapsen tapaamisoikeus).

[69] Ks. valtioon kohdistetuista korvausasioista esimerkiksi Baraona 8.7.1987, A 122, Neves e Silva 27.4.1989, A 153-A, X v. France 31.3.1992, A 234-C ja Valleé v. France 26.4.1994, A 289-A. Mainittujen asioiden on katsottu suuremmitta ongelmitta kuuluvan EIS 6 artiklan soveltamisalan piiriin. Samanlaista kannanmuodostusta on tapauksessa Helle v. Finland (19.12.1997, Reports 1997–VIII, Vol. 61 kohta 37), joka koski muun ohella »pecuniary benefits» kirkollisasiassa.

mus voinut olla luonteeltaan yksityisoikeudellinen. Kysymys oli kuitenkin pohjimmaltaan taloudellista korvausta koskevasta vaatimuksesta eli yksityisoikeudelliseen vahingonkorvaukseen verrattavasta asiasta (ks. tuomion kohta 40: »The Court notes that the subject-matter of the applicant company's action was 'pecuniary' in nature and that the action was founded on an alleged infringement of rights which were likewise pecuniary rights».). Taustalla vaikuttivat siten taloudelliset seikat tai niin kuin Baraona-tapauksessa (8.7.1987, A 122 kohta 44) on todettu »personal and property interest». Tilanne oli siten toisenlainen kuin veroasioissa, joiden on vanhastaan katsottu jäävän artiklan soveltamisen ulkopuolelle.[70]

2.2.4.2. Kannanmääritys sosiaalietuuksia koskevissa asioissa

Feldbrugge-tapauksessa vuodelta 1986 (tuomio 29.5.1986, A 99) oli kysymys rajanvedosta sosiaalivakuutusasioissa. Prosessi koski henkilön sairauden perusteella maksettavia avustuksia. Ihmisoikeustuomioistuin käytti poikkeuksellisen tarkkaa argumentointia asian arvioinnissa lähtien sen toteamisesta, että asianomaisen maan (Alankomaiden) lainsäädännön mukaan »the right in issue is treated as a public-law right» (tuomion kohta 28). Tuomioistuimen tulkintalinja huomioon ottaen mainittu seikka muodosti vain lähtökohdan kannanmuodostukselle. Sen jälkeen suoritettu oikeusvertailu ei antanut selkeitä eväitä asian ratkaisemiseksi – osin eri sopimusvaltioiden järjestelmien keskinäisten erojen vuoksi. Lopuksi tuomioistuin vielä tarkasteli oikeuden yleistä sisältöä maan sisäisessä järjestelmässä. Tämä merkitsi sen eri ominaisuuksien punnintaa (features of public law/features of private law). Näin saatiin esille enemmän yksityis- kuin julkisoikeudellisia piirteitä, jolloin EIS 6 artiklan voitiin katsoa soveltuvan.

Puheena oleva kannanmuodostus perustui König-tapauksessa yksilöityihin tulkinnassa huomioon otettaviin seikkoihin, joskin siinä operoitiin ensisijassa maan sisäisen (sairausavustus)järjestelmän eri piirteillä. Autonomisuus näyttäytyi viimeksi mainittujen ominaisuuksien omintakeisena ja kokonaisvaltaisena punnintana. Yksilökeskeinen näkökulma antoi lisätukea sopimuksen vaikutusalan laajentamiselle näihin asioihin. Tällä oli huomattava

[70] Ks. *Callewaert*, EuGRZ 1996 s. 367.

merkitys, kun oikeusvertailu oli omiaan viemään tulkintaa jossakin määrin supistavaan suuntaan. Lopputulos riippui supistavan ja laajentavan tulkinnan välillä tehdystä valinnasta. »Oikeus» ei näin suinkaan ollut aina luonteeltaan joko yksityisoikeudellinen tai julkisoikeudellinen, vaan siihen saattoi sisältyä piirteitä molemmista.

Ihmisoikeustuomioistuin katsoi oikeuden (henkilön sairauden perusteella maksettavan avustuksen) olevan henkilökohtainen, taloudellinen ja yksilöllinen (»a factor that brought it close to the civil sphere», tuomion kohta 37); samoin sen perusteena oleva palkanmaksu oli yksityisoikeudellinen ja avustus oli rinnastettavissa yksityiseen vakuutukseen. Esille nostetut yksityisoikeudelliset piirteet soveltuivat sinänsä yleiseurooppalaiseen ajattelutapaan. Niiden löytäminen oli kuitenkin vaatinut jälleen kerran hyvinkin joustavaa – hallintolainkäytön näkökulmasta osin jopa tarkoitushakuista – tulkintaa. Näinkin omintakeinen linjaus viittaa yleisen lainkäytön edustajien enemmistöön ihmisoikeustuomioistuimessa. Heidän on hallintolainkäytön parissa toimineita tuomareita helpompi katsoa asioita yksityisoikeudellisen prisman lävitse. Joka tapauksessa asian vaikeusasteesta on osoituksena tiukka äänestys (10–7).

> Kaikkiaan seitsemän jäsenen (mm. Ryssdalin, Matscherin ja Bernhardtin) eriävässä mielipiteessä todettiin muun muassa seuraavaa (s. 25 kohdat 15–16): »Of course, it is equally essential that in the administrative field justice should be done and the individual's claims should be investigated in a responsible and objective manner in accordance with the rules laid down, but that is not to say that all the various requirements of Article 6 § 1 of the Convention are therefore applicable». Vähemmistö totesi edelleen (s. 28, kohta 24): »The desirability of affording proper safeguards for the adjudication of claims in the ever-increasing field of social security is evident. There are, however, limits to evolutive interpretation and the facts of the present case go beyond those limits as far as Article 6 § 1 is concerned.» Vähemmistö katsoi kaiken kaikkiaan, että tapauksen julkisoikeudelliset piirteet olivat painavammat kuin yksityisoikeudelliset. Sopimuksen tarkoitukseen ja päämäärään liittyvät näkökohdat eivät siis riittäneet tutkittavaksi ottamiskynnyksen ylittymiseen varsinkin, kun seurauksena saattoi olla sopimusvaltiolle kuuluvan itsemääräämisoikeuden alueelle meneminen.
>
> Vaikka rivien välistä oli luettavissa ajatus (kansallisten) menettelymuotojen kontrolloimistarpeesta, vähemmistö suhtautui torjuvasti EIS 6 artiklan tiukkojen kriteerien ulottamiseen miten pitkälle hyvänsä. Myös sopimuksen valmisteluaineiston katsottiin rajoittavan tällaista laajentavaa tulkintaa. Se, että vähemmistön kanta oli mielestäni hyvinkin perusteltu, osoittaa kannanmuodostuksen vaikeutta – jopa lopputulok-

sen sattumanvaraisuutta – näissä asioissa. Tilanteesta kertoo se, että vaikka toimikunta oli päätynyt sille ominaiseen (varovaiseen) tapaan samaan lopputulokseen kuin ihmisoikeustuomioistuimen vähemmistö, myös tämä oli tapahtunut tiukan äänestyksen (8–6) jälkeen.

Tuomion perustelut olivat pitkälti sidoksissa asianomaisen maan omiin järjestelyihin, minkä saattoi ajatella rajoittavan päätelmien tekemistä muissa sopimusvaltioissa. Niinpä eriävässä mielipiteessä todettiin mielestäni täysin aiheellisesti tuomion perustaksi esitettyjen seikkojen vaihtelevan eri sosiaalivakuutusjärjestelmissä – myös saman systeemin sisällä (julkaisun A 99 s. 21, kohta 2). Lausuma, johon osallistui muun ohella pohjoismaista ajattelua edustava Ryssdal, ilmentää huolta siitä, että kovin komplisoidut ratkaisut saattoivat aiheuttaa sopimusvaltioissa liiallista epävarmuutta artiklan soveltamisalan laajuudesta.

Se, että ihmisoikeustuomioistuin oli laajentanut EIS 6 artiklan käyttöalaa, ei välttämättä merkinnyt kaikkien sopimusvaltioiden sosiaalivakuutusasioiden siirtymistä ihmisoikeuskontrollin piiriin. Kuten Pellonpää on todennut[71], ratkaisun ohjauksellinen ydinosa oli edunsaajan omiin suorituksiin ainakin osittain perustuvien sosiaalietuuksien kuulumisessa ihmisoikeuskontrollin alaisuuteen. Tämän ulkopuolella ratkaisun ennakkopäätösarvo oli ennen kaikkea sen hahmottamisessa, millaisille seikoille ihmisoikeustuomioistuin (sen enemmistö) ylipäänsä antoi merkitystä – kuinka syvälliseen pohdintaan ratkaisutoiminta perustui – ja mikä näytti olevan yleinen kehityslinja näissä asioissa.

Samantyyppinen ongelmallinen rajanveto sisältyi seuraavana ratkaistuun – tällä kertaa Saksaa koskevaan – Deumeland-tapaukseen (tuomio 29.5.1986, A 100). Siinä oli kysymys sosiaalituomioistuimessa ratkaistusta asiasta, joka koski lesken lisäeläkettä teollisuusvahinkovakuutuksesta. Ihmisoikeustuomioistuin noudatti oikeuden luonteen arvioinnissa samanlaista tulkintaketjua kuin edellä. Julkisoikeudellisia piirteitä tarkasteltiin seuraavien seikkojen perusteella: character of the legislation (social security benefits in the context of industrial-accident insurance), compulsory nature of the insurance sekä assumption by the state of responsibility for social protection. Siviilioikeudellisia piirteitä tarkasteltiin seuraavien otsikoiden alla: personal and economic nature of the asserted right, connection with the contract of employment sekä affinities with insurance under the ordinary law. Jälleen päädyttiin tiukan äänestyksen (9–8) jälkeen EIS 6 artiklan sovel-

[71] Ks. *Pellonpää* 1996 s. 314.

tumisen kannalle. Eriävä mielipide ja toimikunnan kanta (äänestys 8–6) ilmensivät samanlaista lähestymistapaa kuin Feldbrugge-tapauksessa.[72]

Rajanvedon vaikeus ei helpottunut kokonaan 1990-luvulle tultaessa, joskin ihmisoikeustuomioistuin on itse katsonut tuomiossaan Schuler-Zgraggen v. Switzerland (24.6.1993, A 263) tilanteen olevan jo vakiintunut sosiaalivakuutusasioissa, sosiaaliapu mukaan lukien.[73] Esillä olevassa tapauksessa oli kysymys invalidieläkkeestä. Asia oli näin luokiteltavissa laajempaan sosiaaliasioiden kokonaisuuteen, jonka sisällä ihmisoikeustuomioistuin oli suorittanut aikaisemmin hyvinkin vaikeita rajanvetoja (mainitut Feldbrugge ja Deumeland-tuomiot).

Tilanteen vakiintumisesta (yleisen säännön muodostumisesta) saattoi siten olla ennenaikaista puhua, varsinkin kun aikaisempien tuomioiden tiukkojen äänestysten voi arvioida heikentävän seuraamistarvetta (oikeuskäytännön ohjausvaikutusta) sopimusvaltioissa. Se, olivatko Feldbrugge ja Deumeland -tapauksissa annetut tuomiot käynnistäneet lainsäädäntö- ym. muutoksia muuallakin kuin Alankomaissa ja Saksassa, jäi perustelujen valossa avoimeksi. Ilman nimenomaista selvitystä ihmisoikeustuomioistuimen kanta, jonka mukaan sosiaalietuuksia koskevat asiat kuuluivat EIS 6 artiklan alaisuuteen nimenomaan oikeusvertailevilla perusteilla, oli vaikeasti verifioitavissa.

Ihmisoikeustuomioistuin ei enää lähtenyt punnitsemaan Schuler-Zgraggen-tapauksen julkis- ja yksityisoikeudellisia ominaisuuksia, vaan se johti ratkaisun lopputuloksen (mikä tarkoitti artiklan soveltumista) keskeisesti ai-

---

[72] Ks. *Jacobs – White* s. 132–133, jossa on esitetty brittiläisestä näkökulmasta kriittistä arviota Feldbrugge ja Deumeland -tapauksista. Ks. myös *Frowein – Peukert* s. 171–172, jossa on samoin kiinnitetty huomiota molemmissa tapauksissa oleviin tiukkoihin äänestyksiin.

[73] Ks. tuomion kohta 46: »Nevertheless, the development in the law that was initiated by those judgments (LH: Feldbrugge ja Deumeland) and the principle of equality of treatment warrant taking the view that today the general rule is that Article 6 § 1 does apply in the field of social insurance, including even welfare assistance». Viittauksella welfare assistance -asioihin tarkoitettiin Salesi-tapausta (tuomio 26.2.1993, A 267-E). Tuomio Salesi-tapauksessa oli perustettu varsin suoraan aikaisempaan käytäntöön (kohta 19): »In sum, the Court sees no convincing reason to distinguish between Mrs. Salesi's right to welfare benefits and the rights to social insurance benefits asserted by Mrs. Feldbrugge and Mr. Deumeland». Toisin sanoen ratkaiseva kannanmuodostus oli tapahtunut kahden viimeksi mainitun tuomion yhteydessä.

kaisemmasta käytännöstä.[74] Tuomio rakentui sille ajatukselle, että asiassa oli kysymys toimeentulon keskeytymisestä eli yksilöllisestä ja taloudellisesta oikeudesta. Vaikka aikaisemmat tuomiot olivat pohjautuneet osin tapauskohtaisiin erityispiirteisiin, oikeuskäytännöstä pyrittiin löytämään yleistettävissä olevia ominaisuuksia. Tuomion perustelut eivät kuitenkaan voi olla herättämättä hämmennystä suoraviivaisuudellaan, kun niitä vertaa esimerkiksi toimikunnan lausuntoon, jossa noudatettiin perinteistä pohdiskelevaa linjaa (avointa argumentointia). Toimikunnan tiukan äänestyksen 8–7 yhteydessä esitetyt monentyyppiset kannanotot (enemmistö oli EIS 6 artiklan soveltamisen, vähemmistö, muun muassa Danelius ja Pellonpää, soveltamatta jättämisen kannalla) viittaavat siihen, että lopputuloksen on täytynyt perustua myös ihmisoikeustuomioistuimessa hyvinkin asiakohtaiseen arviointiin.[75] Ihmisoikeustuomioistuin pyrki siten päätöksessään asian pelkistämiseen ja poistamaan mielikuvaa käytäntönsä kasuistisuudesta. Tämä puolestaan heikentää yleiskuvaa siitä, minkä tyyppisestä pohdinnasta asiassa on loppujen lopuksi ollut kysymys.

---

[74] Ks. tuomion kohta 46: »As in the two cases decided in 1986, State intervention is not sufficient to establish that Article 6 § 1 is inapplicable; other considerations argue in favour of the applicability of Article 6 § 1 in the instant case. The most important of these lies in the fact that despite the public-law features pointed out by the Government, the applicant was not only affected in her relations with the administrative authorities as such but also suffered an interference with her means of subsistence; she was claiming an individual, economic right flowing from specific rules laid down in a federal statute. – – In sum, the Court sees no convincing reason to distinguish between Mrs. Schuler-Zgraggen's right to an invalidity pension and the rights to social-insurance benefits asserted by Mrs. Feldbrugge and Mr. Deumeland.» Tuomio EIS 6 artiklan soveltumisesta annettiin yksimielisesti, mikä saattoi osaltaan vähentää perustelujen tarvetta.

[75] Vähemmistö muun ohella totesi seuraavaa (tuomion s. 32, kohdat 83–84): »These members note that the invalidity pension claimed by the applicant is based on section 28 (1) of the Federal Invalidity Insurance Act according to which a person is entitled to a pension if his or her invalidity reaches a certain degree. – – The obligation does not result from any particular relationship other than that between a citizen and the State in general. The dispute in the present case has few affinities with ordinary insurance. Thus, adherence to the system is compulsory. Persons without employment are either dispensed from contributions or must pay a limited fixed sum. – – The link of the insurance with a contract of employment is also remote. Rather, the invalidity insurance is governed by the principle of solidarity, which serves to protect the most vulnerable members of society.»

Viime kädessä pyrkimyksenä näyttää olleen ratkaista samantyyppinen asia tasavertaisuuden nimissä (equality of treatment) aikaisemman linjan mukaisella tavalla. Tämä lähtökohta luo sinänsä ennustettavuutta ja lisää oikeusturvaa, mutta siinä on vaarana laajentaa askel askeleelta EIS 6 artiklan käyttöalaa. Kun oikeuskäytännön ensimmäistä ja viimeisintä ratkaisua arvioidaan keskenään, ratkaisulinjan muutos saattaa näkyä paremmin ja osoittaa selvää laajentumista alkuperäisestä kannasta.[76] Onko kysymys tietoisesta ratkaisusta vai onko tilanne »liukunut» tähän osin huomaamaatta, saattaa jäädä hyvinkin avoimeksi.

Itse asiaratkaisun ohella ihmisoikeustuomioistuin on pyrkinyt selvästikin korostamaan oikeuskäytäntönsä ohjausvaikutusta. Tätä tarkoittava näkemys siirtyy helposti ihmisoikeussopimusta kommentoivaan oikeuskirjallisuuteen.[77] Tuomiossa on haluttu viedä päätökseen Feldbrugge-tapauksessa käynnistynyt kehitys sosiaalietuuksia koskevien asioiden kuulumisesta EIS 6 artiklan alaisuuteen. Oikeuskäytännön ohjausvaikutus toimii siten hyvinkin yksinkertaistetussa muodossa, jolloin se ei näyttäisi jättävän sijaa kansallisille spekulaatioille. Vaikka ihmisoikeustuomioistuin katsookin ratkaisulinjansa olevan vakiintunut, se ei mielestäni kuitenkaan estä tarkempien kansallisten päätelmien tekemistä. Case-law ei ole niin sitovaa, kuin ihmisoikeustuomioistuin joskus antaa ymmärtää. Tämä koskee varsinkin sellaisia tapauksia, joissa ihmisoikeustuomioistuin on jättänyt – esimerkiksi toimikuntaan verrattuna – perustelut vähemmälle luottaen auktoriteettiasemaansa tulkintakysymyksissä.

---

[76] Ks. toimikunnan vähemmistön mielipide (tuomion s. 32, kohta 85), jossa samoin viitattiin vaaraan oikeuskäytännön laajentumisesta Feldbrugge ja Deumeland -tapausten ulkopuolelle.

[77] Ks. *Pellonpää* 1996 s. 314: »Uudemmassa käytännössään tuomioistuin on kuitenkin luopunut tällaisesta punninnasta ja katsonut 6 artiklan voivan soveltua sosiaalietuuksia koskeviin kysymyksiin riippumatta siitä, onko niissä yksityisoikeudellisia piirteitä. – – Näin ollen yksityis- ja julkisoikeudellisten piirteiden vertailua ei sosiaaliturvaa koskevissa asioissa enää tarvita. Mikäli kysymys on henkilökohtaisesta taloudellisesta etuudesta, johon valtionsisäisen lainsäädännön nojalla on tiettyjen edellytysten vallitessa oikeus, soveltuu 6 artikla asiaa koskevaan riitaisuuteen.» *Pellonpään* tiivistelmä saa vahvistusta muun ohella tapauksista Kerojärvi v. Finland (19.7.1995, A 322 kohta 36), Paskhalidis and others v. Greece (19.3.1997, Reports 1997–II, Vol. 33 kohta 30) ja De Haan v. the Netherlands (26.8.1997, Reports 1997–IV, Vol. 44 kohta 44). Ks. samantyyppisestä tiivistyksestä myös *Hallberg et al.* s. 15, joskin sosiaalivakuutusasiat on luettu siinä sosiaaliavustusasioita selvemmin EIS 6 artiklan soveltamispiiriin.

Kansallisen näkökulman käyttäminen ei ole mielestäni poissuljettua silloinkaan, kun ihmisoikeustuomioistuin näyttäisi lyöneen lukkoon ratkaisulinjansa jossakin asiaryhmässä kuten tässä tapauksessa sosiaalietuuksia koskevissa asioissa. Kysymys ei ole siitä, että yksittäisessä sopimusvaltiossa väheksyttäisiin oikeuskäytännön ohjausvaikutusta, vaan lähinnä sen tunnustamisesta, että näihin tilanteisiin jää väistämättä aina aukkoja järjestelmien keskinäisten erojen vuoksi. Jos tällaista itsenäistä roolia ei tunnisteta, jää varmistamatta, millä tavalla jotakin toista järjestelmää koskeva ratkaisu on sovitettavissa oman maan hallintojärjestelmien erityispiirteisiin.[78] Kysymys ei ole siitä, ettei asiassa tulisi pysytellä oikeuskäytännön tulkitulla linjalla, vaan itseymmärryksen lisäämisestä kansallisen harkintamarginaalin ja kansainvälisen oikeuskäytännön velvoittavuuden välillä.

2.2.5. Kokoavia havaintoja

Ihmisoikeustuomioistuimessa käsiteltävien hallintolainkäyttöasioiden määrä on ollut selvästi kasvamassa 1990-luvun jälkimmäisellä puoliskolla. Tämä johtuu osin siitä, että muodollista puolta koskevat niin sanotut kantaratkai-

[78] Kansallisella tasolla on siten tärkeää havaita, että esimerkiksi *Pellonpään* edellä siteerattu kannanotto on esitetty ylikansallisesta – ei kansallisesta – näkökulmasta. Sen tarkoituksena on korostaa ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön ohjausvaikutusta, jolloin siinä informoidaan samalla oikeuskäytännön vakiintumisen asteesta (»vertailua ei – – enää tarvita»). Samalla *Pellonpää* kuitenkin myöntää, ettei tilanne käytännössä ole näin pelkistetty. Heti, kun on tarpeen, ihmisoikeustuomioistuin näyttää ottaneen käyttöönsä aikaisemman vertailevan lähestymistapansa. Tämä koskee esimerkiksi tapausta Schouten and Meldrum v. the Netherlands (tuomio 9.12.1994, A 304), jossa oli etuuksien sijasta kysymys sosiaaliasioita koskevista velvollisuuksista (työnantajien velvollisuudesta maksaa määrättyjä sosiaaliturvamaksuja). Se, että kansallisella tasolla on suhtauduttava jossakin määrin varauksellisesti ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön ohjausvaikutukseen, ilmenee muun ohella myös tapauksesta Winterwerp (tuomio 24.10.1979, A 33). Mainittua asiaa ei tuonut EIS 6 artiklan alaisuuteen sen vapaudenriistoa (mielenterveydellistä pakkohoitoa) koskeva luonne vaan se, että siinä oli vedottu omaisuuden vallitsemista koskeviin seikkoihin (ks. tuomion kohta 73: »The capacity to deal personally with one's property involves the exercise of private rights and hence affects 'civil rights and obligations' within the meaning of Article 6 § 1».). Mikäli tapauksesta tehtäisiin päätelmiä sen yleisen luonteen perusteella, se johtaisi helposti virheelliseen käsitykseen artiklan soveltamisalasta. Ks. tästä tapauksesta myös *Pellonpää* 1996 s. 313 alaviite 307.

sut ovat tuoneet tuomioistuimeen vastaavantyyppisiä valituksia. Niihin ei ole yleisesti ottaen sisältynyt laajempia soveltamisalaa koskevia ongelmia, mikä on näkynyt myös perustelujen niukkuudessa. Tarkempaa argumentointia on käytetty sen sijaan silloin, kun ongelmana on ollut tapauksen analogisuus jonkin aikaisemman tuomion kanssa.[79]

Ratkaisujen määrän lisääntyminen ei ole kuitenkaan johtunut pelkästään edellä mainituista syistä, vaan yleisenä kehityssuuntauksena on muutenkin ollut EIS 6 artiklan käyttöalan laajentaminen. Tämä on näkynyt muun ohella sosiaaliasioissa näiden siirryttyä laajempana kokonaisuutena ihmisoikeuskontrollin alaisuuteen. Viime vuosina on suoritettu rajankäyntiä myös virkamiesasioissa, joista osan katsotaan nyttemmin kuuluvan EIS 6 artiklan soveltamisalaan.

> Ihmisoikeustuomioistuimen aikaisempaa oikeuskäytäntöä virkamiesasioissa on vedetty yhteen esimerkiksi tapauksessa Huber v. France (19.2.1998, Reports 1998–I, Vol. 63 kohta 36): »The Court reiterates that 'disputes relating to the recruitment, careers and termination of service of civil servants are as a general rule outside the scope of Article 6 § 1' – –. Matters are nevertheless different where the claims in issue relate to a 'purely economic' right – such as payment of a salary – – or pension – – or at least an 'essentially economic' one – –.» Se, että osa näistä asioista luokiteltiin edellä mainitulla tavalla julkisoikeudelliseksi, perustui varsin suoraan oikeusvertailuun (ks. Spurio v. Italy, 2.9.1997, Reports 1997–V, Vol. 46 kohta 18). Tämä merkitsi poikkeusta Ringeisen-tapauksessa käynnistetystä autonomisesta lähestymistavasta (ks. Pekkasen eriävä mielipide esimerkiksi Spurio-tapauksessa s. 1582–1583.). Toisaalta osa (virkamies)asioista luettiin kuitenkin civil-käsitteen alaisuuteen, mikä tarkoitti viime kädessä kannanmuodostuksen autonomisuutta.
>
> Se, että taloudelliset seikat (»a purely economic right») ovat muodostaneet aikaisemmin keskeisen arviointikriteerin, on osoittautunut viime kädessä kuitenkin vaikeasti hahmotettavaksi asiaksi. Ks. esimerkiksi Huber-tapaus sekä tapaukset Maillard v. France, 9.6.1998, Reports 1998–III, Vol. 75, Mavronichis v. Cyprus, 24.4.1998, Reports 1998–II, Vol. 71 ja Cazenave de la Roche v. France, 9.6.1998, Reports 1998–III, Vol. 75. Ihmisoikeustuomioistuin on sittemmin pyrkinyt ratkaisulinjansa selkiyttämiseen. Tapauksessa Pellegrin v. France, tuomio 8.12.1999 (no. 28541/95) katsottiin, että rajanveto on suoritettava

[79] Ks. esimerkiksi De Moor v. Belgium, tuomio 23.6.1994, A 292, Ortenberg v. Austria, tuomio 25.11.1994, A 295 sekä Couez v. France, 24.8.1998, Reports 1998–V, Vol. 86.

> funktionaaliselta pohjalta (tuomion kohta 66): »The Court therefore rules that the only disputes excluded from the scope of Article 6 § 1 of the Convention are those which are raised by public servants whose duties typify the specific activities of the public service in so far as the latter is acting as the depositary of public authority responsible for protecting the general interests of the State or other public authorities. – – Accordingly, no disputes between administrative authorities and employees who occupy posts involving participation in the exercise of powers conferred by public law attract the application of Article 6 § 1 since the Court intends to establish a functional criterion. Disputes concerning pensions all come within the ambit of Article 6 § 1 because on retirement employees break the special bond between themselves and the authorities.»

Virkamiesasioita ei ole määritelty ihmisoikeustuomioistuimen kannanmuodostuksen täsmentymisestä huolimatta kuitenkaan kokonaan private-perusteisiksi. Tämän vuoksi osa näistä asioista kuuluu ja osa ei kuulu prosessuaalisen ihmisoikeuskontrollin alaisuuteen. Tällainen kahtiajako vaikeuttaa luonnollisesti tilannetta kansallisella tasolla, koska se saattaa johtaa erityyppisiin prosessimuotoihin saman asiaryhmän sisällä.

Ihmisoikeustuomioistuimen pyrkimys EIS 6 artiklan käyttöalan kasvattamiseen on johtunut yksilöpainotteisista eli sinänsä hyväksyttävistä syistä. Tuomioistuimessa on samalla oltu tietoisia tähän liittyvästä toimivallan ylittämisen vaaroista, mikä näkyy enemmistön ja vähemmistön sekä toimikunnan enemmistön ja vähemmistön välillä kulloinkin käydystä dialogista. Vaikka mielipiteiden jakautuminen ei ole estänyt käynnissä olevaa kehitystä, se on saattanut osaltaan vaikuttaa siihen, että oikeuskäytäntö on muodostunut jossakin määrin sekavaksi – vähintäänkin vaikeasti hallittavaksi – kokonaisuudeksi. Tämä on puolestaan antanut aihetta hyvinkin kriittisiin huomautuksiin eräiden jäsenvaltioiden oikeuskirjallisuudessa.

Kirjassa van Dijk – van Hoof nykyistä tilannetta on pidetty vaikeaselkoisena ja muutenkin epätyydyttävä. Siinä on ehdotettu, että EIS 6 artikla laajennettaisiin koskemaan suoraan kaikkia sellaisia julkisoikeudellisia oikeusriitoja, joissa yksilön oikeudellinen asema on jollakin lailla mukana.[80]

---

[80] Ks. *van Dijk – van Hoof* s. 406: »In our opinion, the most satisfactory way to end legal uncertainty and maximalise effective legal protection is to recognise that the first paragraph of Article 6 is applicable to all cases in which a determination by a public authority of the legal position of a private party is at stake, regardless of whether the rights and obligations involved are of a private character.» Kirjoittajista varsinkin *van*

Tuolloin artiklalle annettaisiin sellainen sisältö, mitä kohti sen arvioidaan olevan muutenkin menossa.[81]

Ehdotus ei ole kuitenkaan niin yksinkertainen toteuttaa kuin prima facie saattaisi ajatella. Viittaan erityisesti Schmidt-Assmannin aikaisemmin tässä tutkimuksessa siteerattuihin kannanottoihin.[82] Hänen perusajatuksenaan on se, että mitä laajemmalle julkisoikeudellisiin riitoihin EIS 6 artiklan vaikutusala ulottuu, sitä tärkeämpää on samalla myös hallintolainkäytön itsenäisten tarpeiden tunnustaminen prosessuaalisen oikeusturvan toteuttamisessa. Schmidt-Assmann ei siten kytke hallintoprosessuaalista ihmisoikeusturvaa suoraan yleisen lainkäyttömenettelyn ajattelutapoihin. Sen sijaan hän haluaa nostaa ihmisoikeustasolle kansallisessa keskustelussa perinteisesti askarruttaneen ongelman hallinnon tehokkuustarpeiden huomioon ottamisesta. Jäljempänä tässä tutkimuksessa tarkastellaan sitä, onko ihmisoikeustuomioistuin ottanut mainitun erityiskysymyksen huomioon jo oikeuskäytäntönsä kehityksen tässä vaiheessa.

Esillä oleva kokonaistilanne on hahmotettu suhteellisen realistisessa muodossa suomalaisessa (ihmis)oikeuskirjallisuudessa. Niinpä Pellonpää on todennut, etteivät eräät hänen luettelemansa asiaryhmät ole »ainakaan toistaiseksi» kuuluneet EIS 6 artiklan alaisuuteen.[83] Lausuma osoittaa, että vaikka oikeuskäytännön yleislinjana on sopimuksen vaikutusalan laajentaminen, sen

---

Dijk on jo pitemmän aikaa ollut kriittisellä kannalla tuomioistuimen ratkaisulinjan suhteen. Ks. *van Dijk*, NILR 1987 s. 7–19, *van Dijk* 1988 s. 134 ss. sekä *van Dijk* 1993 s. 347, 351 ja 375–379. Ks. *Harris et al.* s. 184–185, jossa ollaan myös jonkinlaisen käsitemäärittelyn (lähinnä *Froweinin* ja *Melchiorin* Benthem-tapauksessa esittämän määritelmän) kannalla. Samoin *Frowein – Peukert* s. 172 ja 174, jossa uudistetaan vaatimus viimeksi mainitussa asiassa esitetyn määritelmän omaksumisesta. Ks. määritelmästä alaviite 43. Myös Suomessa on ilmennyt esillä olevaa ajattelua. Ks. *Mäenpää*, LM 1989 s. 314–315.

[81] Teoksessa *van Dijk – van Hoof* esitetty määritelmä perustuu osin siihen, että kirjoittajat tulkitsevat sopimuksen valmisteluaineistoa laajentavammin kuin ihmisoikeuselimet. Heidän mielestään EIS 6 artiklaa ei ollut alun perinkään tarkoitus rajoittaa ainoastaan private-perusteisiin riitoihin, minkä vuoksi ihmisoikeustuomioistuinta moititaan valmisteluaineiston liian vähäisestä käyttämisestä päätöksenteossaan. Ks. *van Dijk* 1988 s. 135 ss., *van Dijk* 1993 s. 347–348 sekä *Van Dijk – van Hoof* s. 392–394 ja 404–406.

[82] Ks. *Schmidt-Assmann* 1989 s. 117.

[83] Ks. *Pellonpää* 1996 s. 315–316, jossa on lueteltu EIS 6 artiklan ulkopuolelle (vielä) jääviä asioita. Ks. tällaisten asioiden luetteloinnista myös *Kley-Struller* s. 44–47, *Harris et al.* s. 183–184, *Danelius* 1997 s. 132–135 ja *van Dijk – van Hoof* s. 401–403.

sisällön tarkempi kehitys on vaikeasti ennakoitavissa jopa niille, jotka itse kuuluvat valvontakoneistoon.

Vaikka tässä tutkimuksessa on esitetty kriittinen näkökulma ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön ohjausvaikutuksen liiallisesta vahventamisesta, mielestäni ei ole kuitenkaan syytä ryhtyä kansallisesti kovinkaan hienopiirteisiin civil rights and obligations -käsitteen rajanvetoihin. Kokonaan eri asia on, jos tähän on nimenomaisia maan sisäisiin näkökohtiin nojautuvia syitä. Sikäli kuin viimeksi mainitut seikat eivät aseta estettä, maan sisäisellä tasolla tulisi pikemminkin pyrkiä ennakoimaan oikeuskäytännön kehityssuuntausta ja nähdä hallintolainkäyttöasioiden kuuluminen EIS 6 artiklan alaisuuteen mieluummin laajentavasta kuin supistavasta näkökulmasta. Oikeuskirjallisuudessa on pyritty viime kädessä samaan eli helpottamaan kansallista orientoitumista eikä siten sellaisenaan kaventamaan sopimusvaltioiden harkinnanvaraa. Se, että kansallisella tasolla pyritään ylikansallisten mielikuvien sijasta kansainvälisen oikeuskäytännön itsenäiseen arviointiin ei näin ollen estä, vaan päinvastoin edistää oikeuskäytännön yleislinjaan mukautumista – tarvittaessa jopa sen minimivaikutukset ylittävällä tavalla.

3. Fair hearing -käsitteen muovaamisesta hallintoprosessuaalisena ihmisoikeusvaatimuksena

3.1. Prosessuaalisen oikeudenmukaisuusajattelun yleisistä lähtökohdista

3.1.1. Rule of law -periaatteen vaikutuksesta käsitteenmuodostukseen

Samalla tavalla kuin civil rights and obligations -käsitteen osalta ihmisoikeustuomioistuin saa perustan fair hearing/entendue équitablement -vaatimuksen sisällön määrittämiseen Wienin yleissopimuksen tulkintaprinsiipeistä. Tilanne ei kuitenkaan ratkea pelkästään ihmisoikeussopimuksen sanamuodon nojalla käsitteen tulkinnanvaraisuuden vuoksi. Sopimuksen tarkoitukselle ja päämäärälle jää väistämättä keskeinen merkitys vaatimuksen lopullisen si-

sällön vahvistamisessa. Se, että tämä edellyttää hyvinkin yksilöpainotteista ja oikeusvertailevaa lähestymistapaa, lisää tietenkin ihmissoikeustuomioistuimen harkintavaltaa. Kuten aikaisemmin on todettu, esillä oleva lähtökohta siirtää päätöksentekoa korostetusti sopimusvaltioiden yhteisen vastuualueen piiriin.

Sen, että vaatimusta pyritään muovaamaan eri ajattelutapojen yhteensovituksella, ei kuitenkaan tarvitse merkitä käsitteenmuodostuksen liiallista tai perusteetonta abstrahointia. Ihmisoikeussopimuksen johdannossa (preamble) ilmaistaan varsin suoraan se ideologinen arvopohja, jolle prosessuaalinen oikeudenmukaisuuskäsitys on ihmisoikeustuomioistuimessa rakennettava. Sopimus nojautuu näet rule of law -periaatteeseen, jonka toteutumisesta todetaan johdannossa seuraavaa: »Being resolved, as the Governments of European countries which are like-minded and have a common heritage of political traditions, ideals, freedom and the rule of law, to take the first steps for the collective enforcement of certain of the rights stated in the Universal Declaration».[84] Rule of law -periaatteen katsotaan siis kuuluvan sopimusvaltioiden yhteiseen oikeusperintöön tai sen sisältämät lähtökohdat tulee ainakin hyväksyä sopimukseen liityttäessä.

Rule of law -vaatimuksella on common law -järjestelmässä suhteellisen laaja merkityssisältö. Mannereurooppalaisesta näkökulmasta periaate kattaa ainakin yleisen lakisidonnaisuusvaatimuksen (principle of legality/government according to law), mielivallan käytön kiellon sekä vaatimuksen puolueettomasta lainkäytöstä.[85] Kysymys on yksilönsuojasta hallintoa vastaan. Se näkyy tarpeena järjestää prosessuaaliset oikeusturvatakeet sellaisiksi, että myös ne palvelevat puolueettoman oikeudenkäytön ideaa. Oikeudenkäytön puolueettomuudella varmistetaan se, että oikeusjärjestys kohtelee yksilöitä yhdenvertaisesti (oikeudenmukaisesti). Tämän myötä tavoitellaan pitkälti samoja asioita, jotka näkyvät saksalaisperäisen oikeusvaltioteorian taustalla.

[84] Lausuma on käännetty suomeksi seuraavasti: »Tämän yleissopimuksen allekirjoittaneet hallitukset, jotka ovat Euroopan neuvoston jäseniä, – – ovat samanmielisten Euroopan maiden hallituksina, joilla on yhteinen poliittisten perinteiden, ihanteiden, vapauden ja oikeusjärjestelmän perintö, päättäneet ottaa ensiaskeleet eräiden yleismaailmallisessa julistuksessa mainittujen oikeuksien yhteiseksi voimaansaattamiseksi». Ks. samasta asiasta Euroopan neuvoston perussäännön johdanto ja 3 artikla.

[85] Ks. *de Smith* s. 39 ss., *Wade – Bradley* s. 97 ss. ja *Wade – Forsyth* s. 24–28. »Lailla» tarkoitetaan säädännäisen lain ohella case-law'ta.

Saksassa kyseinen teoria on olennainen osa prosessuaalisten perusoikeuksien tausta-ajattelua.[86]

Vaikka oikeusvaltioteorian ja rule of law -periaatteen lähtökohdat ovat pohjimmaltaan erilaiset, niistä voidaan siis löytää myös yhdistäviä piirteitä.[87] Ihmisoikeustasolla rule of law -periaatteen painopiste on näissä sopimusvaltioita yhdistävissä, ei erottavissa tekijöissä. Ylikansallisesta näkökulmasta mainitussa periaatteessa on kysymys yksilön suojan tarpeen tunnustamisesta ja tämän sitomisesta puolueettoman ja yksilöitä oikeudenmukaisesti kohtelevan lainkäytön ideaan. Tästä puolestaan seuraa tarve lainkäytön sitomisesta näitä vaatimuksia toteuttaviin muotomääräyksiin. Rule of law -periaatteesta on siten johdettavissa yleinen ajatus yksilöiden erityisen suojan tarpeen tyydyttämisestä prosessuaalisissa järjestelyissä.[88]

Kansalliset prosessijärjestelyt näyttävät siis rakentuvan keskinäisistä eroistaan huolimatta hyvinkin samanlaisten yksilönsuojaa ilmentävien peruslähtökohtien varaan.[89] Tämä irrottaa prosessuaalista oikeudenmukaisuusajatte-

---

[86] Ks. *Dörr* s. 106 ss. ja 141–143, *Frowein* 1985 s. 21, *Steinberger* s. 154–155 ja *Geppert*, Jura 1992 s. 599. *Frowein* on kytkenyt oikeusvaltioteorian ihmisoikeuksiin seuraavasti: »Der Grundsatz der Fairness, der Billigkeit oder präziser der 'Rechtsstaatlichkeit' gerichtlicher Verfahren – –».

[87] Ks. tällaisesta näkökulmasta *Nedjati et al.* s. 94, *MacCormick*, JZ 1984 s. 65 ss., *Stern* 1984 s. 764 ss., *Cappelletti* s. X ja *Polakiewicz*, HRLJ 1996 s. 408. Ks. myös *Tuori* 1981 s. 6, joka on katsonut oikeusvaltio- ja rule of law -käsitteillä olevan tiettyä sukulaisuutta keskenään.

[88] Ks. käsitteen määrittelystä ihmisoikeustasolla *Sieghart* s. 18: »– – the Rule of Law is a fundamental principle of human rights law. Within a State, rights must themselves be protected by law; and any disputes about them must not be resolved by the exercise of some arbitrary discretion, but must be consistently capable of being submitted for adjudication to a competent, impartial, and independent tribunal, applying procedures which will ensure full equality and fairness to all the parties, and determining the question in accordance with clear, specific, and pre-existing laws, known and openly proclaimed.» Ks. samantapaisesta lähestymistavasta *Merrills* s. 128. Huomattakoon, että eräässä yhteydessä (Delhissä vuonna 1959 pidetyn kansainvälisen kongressin julkilausumassa) rule of law -periaatteeseen on sidottu myös vaatimus hallinnon toimivuusnäkökohtien huomioon ottamisesta. Ks. tältä osin julkaisu The Rule of Law and Human Rights (s. 11): »The Rule of Law depends not only on the provision of adequate safeguards against abuse of power by the executive, but also on the existence of effective government capable of maintaining law and order and of ensuring adequate social and economic conditions of life for the society».

[89] Se, että prosessuaalisilla vaatimuksilla on edellä mainituista ja luonnollisesti muistakin historiallisista syistä johtuvia yhteisiä piirteitä, näkyy Kansainvälisen tuomioistuimen perussäännöstä. Sen 38 artiklan 1.c.-kohdan mukaan kansainvälinen tuomioistuin

lua common law -järjestelmän Magna Chartaan kiinnittyvästä historiasta ja siirtää sitä lähemmäksi sopimusvaltioiden yhteistä oikeusperintöä. Ei ole siten liioiteltua todeta, että ihmisoikeustuomioistuimella voidaan arvioida olevan kollektiivinen ennakko-odotus yksilönsuojan perusteista lainkäyttömenettelyssä.[90] Tähän nähden on ymmärrettävää, että ihmisoikeustuomioistuin on korostanut myös käytännössä rule of law -periaatteen tärkeää taustamerkitystä EIS 6 artiklan tulkinnassa.[91] Periaate antaa tulkintatoimintaan tarvittavaa väljyyttä, mikä estää sitomasta EIS 6 artiklaa liian tiukkoihin sisältökriteereihin.

---

soveltaa sivistyskansojen tunnustamia yleisiä oikeusperiaatteita. Määrätyt prosessivaatimukset kuuluvat tällaisten oikeusperiaatteiden kategoriaan. Ks. *Brownlie* s. 18 ja *van Dijk* 1990 s. 91–92. Tämän lähtökohdan tunnustaa myös ihmisoikeustuomioistuin, niin kuin Golder-tapauksen, tuomio 21.2.1975, A 18, yhteydessä esitetystä (tuomioistuimen) kannanotosta ilmenee (tuomion kohta 35).

[90] Ks. *Robertson – Merrills* s. 119: »Professor A.L. Goodhart once wrote, 'in three words the fair trial we can sum up the outstanding contribution that the common law has made to civilisation'. From our survey of Article 6 the concept of a fair trial emerges as a contribution not just of one system of law, but of the European system enshrined in the Convention on Human Rights, the expression of the 'heritage of political traditions, ideals, freedom and the rule of law' of the members of the Council of Europe.» Sopimusvaltioiden yhteisen oikeusperinnön ajatus on tosin jossakin määrin muuttunut viime vuosina, kun ihmisoikeussopimuksen vaikutusala on laajentunut usean entisen Itä-Euroopan maan alueelle. Tästä huolimatta esillä olevassa tutkimuksessa lähdetään suhteellisen homogeenisen ajattelun presumtiosta, koska vasta tulevien vuosien kehitys osoittaa, millainen vaikutus viimeksi mainitulla muutoksella on oleva ihmisoikeusjärjestelmän sisällä. Ks. asiaa koskevasta yleisestä arvioinnista *Pellonpää* 1998 s. 176–180.

[91] Ks. Golder-tapaus kohta 34. Tuomioistuin on rajannut periaatteen tulkinnallisen merkityksen seuraavasti: »It may also be accepted – – that the Preamble does not include the rule of law in the object and purpose of the Convention, but points to it as being one of the features of the common spiritual heritage of the member States of the Council of Europe. – – One reason why the signatory Governments decided to 'take the first steps for the collective enforcement of certain of the Rights stated in the Universal Declaration' was their profound belief in the rule of law. It seems both natural and in conformity with the principle of good faith (Article 31 § 1 of the Vienna Convention) to bear in mind this widely proclaimed consideration when interpreting the terms of Article 6 § 1 according to their context and in the light of the object and purpose of the Convention.»

3.1.2. Ihmisoikeustuomioistuimen yleisestä lähestymistavasta prosessuaalisen oikeudenmukaisuusvaatimuksen täsmentämisessä

3.1.2.1. Kiinnekohtia Saksan ja Ison-Britannian oikeudesta

Saksassa ja Isossa-Britanniassa näyttää vallitsevan varsin suuri yksimielisyys prosessuaalisen oikeudenmukaisuuskäsitteen ydinsisällöstä. Kysymys on audiatur et altera pars -periaatteesta johdettavista vaatimuksista, jotka koskevat oikeudenkäyntiaineiston nähtäväksi saamista sekä oikeutta oman kantansa lausumiseen asiassa.[92] Tämä merkitsee yksilön kuulemisen ja yleensäkin kontradiktorisen menettelyn etusijaa kansallisissa prosessuaalisissa järjestelyissä.

Esitetystä lähtökohdasta huolimatta kehitys on johtanut Isossa-Britanniassa yhdenvertaisuusvaatimuksen (equality of arms) nousemiseen fair hearing -vaatimuksen perussymboliksi. Sen sijaan Saksassa – sikäli kuin puhutaan pelkästään maan sisäisestä kehityksestä – prosessuaalinen oikeudenmukaisuusajattelu on kiinnittynyt paremminkin ydinosaansa, varsinaiseen kuulemiseen liittyviin kysymyksiin. Yhteisistä lähtökohdista huolimatta eri järjestelmissä saattaa siten olla toisistaan eroavia painotuksia. Tilannetta on jossakin määrin lieventänyt Saksan valtiosääntötuomioistuimen oikeuskäytännössä muotoiltu faires Verfahren -periaate, joka on vienyt kehitystä Ison-Britannian suuntaan. Tämä on merkinnyt perustuslain 3 artiklasta peräisin olevan Waffengleichheit-vaatimuksen liittämistä prosessuaalisen oikeudenmukaisuusideaalin yhteyteen.[93]

Yhteistä näille maille on kuitenkin käsitys siitä, ettei menettelyllisen oikeudenmukaisuuden viimekätisestä sisällöstä ole saatavissa riittävän täsmällistä kokonaiskuvaa. Vaatimus hajoaa tuomioistuinkäytännössä mitä erilai-

---

[92] Ks. *Stern* 1988 s. 1470: »Stereotyp kehrt in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Formulierung wieder, dass Art. 103 Abs. 1 GG den Verfahrensbeteiligten grundsätzlich ein Recht gibt, sich zu dem einer gerichtlichen Entscheidung zugrunde liegenden Sachverhalt vor Erlass der Entscheidung zu äussern, vor Gericht Anträge zu stellen und Ausführungen zu machen, kurz: 'sich im Prozess mit tatsächlichen und rechtlichen Argumenten zu behaupten'». Ks. myös Wade – Bradley s. 649: »If there is an 'irreducible minimum' at the core of natural justice, it may be expressed as – – the right to have notice of charges of misconduct; and the right to be heard in answer to those charges».

[93] Ks. *Dörr* s. 152, *Tettinger* s. 20 ss. ja *Schmuckli* s. 82.

simpiin osa-alueisiin. Käsitettä ei ole muutenkaan pyritty määrittelemään yleisesti tunnustetulla tavalla. Ilmeisesti tähän ei ole koettu edes laajempaa tarvetta. Käytännössä Saksassa ja Isossa-Britanniassa on lähdetty siitä, ettei prosessuaalisen oikeudenmukaisuusvaatimuksen tarvitse olla kiinteä käsite, vaan sen sisältö voi vaihdella sen mukaan, millaisesta prosessista ja tilanteesta kulloinkin on kysymys.[94]

3.1.2.2. Fair hearing -vaatimuksen rakennuspuut ihmisoikeustuomioistuimessa

Esillä olevissa vertailumaissa omaksutut lähtökohdat ovat heijastuneet väistämättä myös ihmisoikeustasolle. Kansainvälisen valvontakoneiston painotuksista on ensinnäkin pääteltävissä, ettei prosessuaalisen oikeudenmukaisuuden ole tarkoitus tyhjentyä pelkästään audiatur et altera pars -vaatimuksen ydinsisällön toteutumiseen. Fair hearing -vaatimukselle ei siis anneta pelkästään yksilön kuulemiseen (hearing) liittyvää merkityssisältöä, vaan painopiste on laajemmassa yksilön oikeudenmukaisen (fair) kohtelun vaatimuksessa.[95] Rule of law -periaate tuo käsitteeseen väistämättä laajennettua ulottuvuutta. Millaisia osa-alueita siihen sisällytetään, on kuitenkin kokonaan oma kysymyksensä.

Ilmeisesti prosessuaalisen oikeudenmukaisuuskäsitteen yleiset täsmentämisvaikeudet ovat vaikuttaneet siihen, ettei myöskään ihmisoikeustuomioistuin ole pyrkinyt määrittelemään fair hearing -vaatimuksen tarkempaa sisältöä EIS 6(1) artiklan tulkinnassa. Vaikka artiklan 3 kappaleessa täsmennetään huomattavasti rikosprosessuaalisia perusvaatimuksia, ihmisoikeustuomioistuimessa on lähdetty oikeudenmukaisuuskäsitteen määräytymisestä en-

---

[94] Ks. *Nedjati et al.* s. 111, *de Smith – Evans* s. 163, *Wade – Bradley* s. 649, *Stern* 1988 s. 1469, *Beloff* s. 166 sekä *Wade – Forsyth* s. 515 ja 519. Ks. oikeusvertailevasta lähestymistavasta *Cappelletti* s. 247. Myös *Cappelletti* korostaa vaatimuksen määrittelemisen vaikeutta todeten sen sisällön vaihtelevan jopa saman järjestelmän piirissä.

[95] Hearing-lausumalla voidaan siten todeta olevan menettelyllinen (judicial proceedings) käsitesisältö. Ks. *Dörr* s. 50–51 ja *van Dijk – van Hoof* s. 428. Ks. vaatimuksen tarkastelutavasta myös Monnell and Morris-tapaus, tuomio 2.3.1987, A 115 kohdat 55–70.

nen muuta artiklan 1 kappaleen pohjalta.[96] Tuomioistuin ei siten ole pyrkinyt ulottamaan 3 kappaleen merkitystä laajemmalle kuin on alun perin tarkoitettu. Käsitemäärittelyn puuttumiseen on luonnollisesti muitakin kuin edellä mainittuja syitä. Tiukat määrittelyt saattavat helposti kangistaa efektiivistä ja evolutiivista tulkintaotetta, mikä taas sotii ihmisoikeussopimuksen perimmäisiä tarkoitusperiä vastaan.[97]

Ihmisoikeustuomioistuin on ollut myös käytännön toiminnassaan määritelmän puuttumisesta aiheutuvalla yleislinjalla. Se ei ole pyrkinyt sitomaan fair hearing -vaatimusta tiukkoihin sisältökriteereihin, vaan se on päinvastoin osoittanut pidättyvyyttä prosessitakeiden määrän ja sisällön muovaamisessa.

> Tilannetta kuvaamaan sopii Cappellettin eräässä toisessa yhteydessä esittämä lausuma (ks. Cappelletti s. 248): »From all these countless variations, the right to be heard emerges as a common denominator which has as its two principal results the establishment of minimum standards of procedural fairness, and the distinction of such minimum standards from other technical rules that can be considered non-essential elements of procedural formalism.»[98]

Prosessuaalisen oikeudenmukaisuuden ei ole siis tarkoitus sekoittua puhtaan teknisiin menettelyvaatimuksiin, mikä puolestaan vähentää formalismia.

---

[96] Ks. mainitusta kannasta Artico-tapaus, tuomio 13.5.1980, A 37 kohta 32 sekä Barberà, Messegué and Jabardo -tapaus, tuomio 6.12.1988, A 146 kohta 67.

[97] Kirjassa *van Dijk – van Hoof* s. 428 ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä on kuitenkin pyritty hahmottamaan fair hearing -vaatimuksen ydinmääritelmää: »When is a hearing 'fair'? In the Kraska Case the Court took as a starting-point that the purpose of Article 6 is, inter alia:

> to place the 'tribunal' under a duty to conduct a proper examination of the submissions, arguments and evidence adduced by the parties, without prejudice to its assessments of whether they are relevant to its decision.(Judgment of 19 April 1993, A 254-B, p. 49)»

Ihmisoikeustuomioistuin ei ole luonnollisestikaan pyrkinyt tällä lausumallaan nimenomaisiin käsitemäärittelyihin, eli se on suhteutettava tapauksen kokonaisuuteen. Käytännössä, niin kuin *van Dijk* ja *van Hoof* ovat tehneetkin, kannanotosta on nostettavissa fair hearing -vaatimuksen perusajatusta – yleisellä tasolla olevaa näkökulmaa oikeudenmukaisen prosessin taustalla olevista puolueettomuutta korostavista lähtökohdista.

[98] Samoin *Beloff* s. 188: »The technical rules of evidence applicable to civil or criminal litigation form no part of the rules of natural justice nor do other technical procedural rules».

Poissuljettua ei ole se, ettei ihmisoikeustuomioistuimessa pyrittäisi torjumaan samassa yhteydessä myös hallinnon toimivuudelle haitallisia aspekteja. Ainakin englantilaisessa lainkäytössä tämäkin näkökulma on ollut ajoittain esillä, mikä vahvistaa mahdollisuuksia sen huomioon ottamiseen ihmisoikeustuomioistuimessa.[99]

Se, että ihmisoikeustuomioistuin on jättänyt käsitemäärittelyn avoimeksi, parantaa mahdollisuuksia yleisessä kehityksen valtavirrassa pysymiseen. Niin kuin Cappelletti on todennut, tuomioistuinkäsittelyn suullisuus on noussut eurooppalaisella tasolla vähitellen keskeiseksi audiatur et altera pars -vaatimuksen sivujuonteeksi.[100] Suullisuusvaatimus muodostaa siten yhden tärkeimmistä länsimaisten prosessijärjestelmien kehittämisen tavoitteista, mikä näkyy myös suomalaisen hallintolainkäyttöjärjestelmän kehityskaaressa. On perusteltua olettaa, että tällaiset yleiset painopisteasettelut ohjaavat prosessuaalista käsitteenmuodostusta ihmisoikeustuomioistuimessakin. Mitä joustavampaa harkinta on, sitä enemmän siinä jää tilaa tarkastelutavan täsmentämiselle esille tulevien tarpeiden mukaan.

EIS 6 artikla on saanut ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä vähitellen hyvinkin keskeisen aseman ainakin ratkaisujen lukumäärän osalta. Tämä heijastaa anglo-amerikkalaista prosessuaalisten seikkojen merkitys-

[99] Ks. esimerkiksi *de Smith* s. 546 ja *Wade – Forsyth* s. 25. Samaan on nyttemmin kiinnitetty huomiota myös ihmisoikeuskirjallisuudessa. Viittaan aikaisemmin mainitun *Schmidt-Assmannin* kirjoituksen (*Schmidt-Assmann* 1989 s. 117) ohella ihmisoikeustuomari Bernhardtin kannanottoon (ks. *Bernhardt* 1988 s. 70): »Humanrights conventions are designed to protect individual liberties, and such protection should be effective; at the same time, modern States also have the task of protecting the community and its members against abuse of privileges. The 'fair balance' which must be struck between the rights of the individual and community interests cannot be found by applying technical rules – –, but rather through a process in which civil liberties and community interests must be weighed against each other.»

[100] Ks. *Cappelletti* s. 255–257. *Cappelletti* on todennut muun ohella seuraavaa: »For almost a century and a half, a great doctrinal and reform movement in Continental Europe has chosen the label of orality as its symbol, but the orality movement, as conceived by its more thoughtful supporters, has never meant outright abolition of the written element in civil litigation. – – Thus qualified, publicity and orality may well be affirmed as fundamental elements of a modern system of civil (and penal) litigation. Indeed, they appear as modern aspects of an efficient, liberal, and socially just system of procedure – in other words, of fair treatment.»

tä korostavaa näkemystä. Ihmisoikeusjärjestelmä ruokkii myös itsessään kuvailtua kehityssuuntausta. Koska ylikansallinen taso ei voi puuttua samalla tavalla kuin maan sisäisessä järjestelmässä materiaalisen lainsäädännön soveltamiseen, muotoseikat muodostuvat luontevaksi keinoksi yrittää päästä kiinni (kansallisten) lainkäyttöelinten toimintaan. Pahimmillaan tämä saattaa kuitenkin johtaa vinoutumaan – pyrkimykseen löytää kansallisten tuomioistuinten toimintavirheitä asianmukaisten yksilönsuojatarpeiden sijasta.

Ihmisoikeustuomioistuin ei näy menneen käytännössä mukaan tällaiseen kehitykseen, mikä näkyy ennen muuta kokonaisharkinnan merkityksen korostuksissa prosessuaalisen oikeudenmukaisuusajattelun lähtökohdissa. Koska fair hearing -vaatimuksen ei siis tarvitse merkitä menettelyn jäykkyyteen ja tarpeettomaan formalismiin sitoutumista, ylikansallisesta oikeuskäytännöstä voidaan pyrkiä löytämään hyvinkin reaalista yksilönsuojan tarvetta palvelevaa ulottuvuutta.

3.2. Ihmisoikeustuomioistuimen harkinnanvarasta hallintoprosessuaalisen oikeudenmukaisuuden määrittämisessä

3.2.1. Yleisen lainkäyttömenettelyn etusijasta käsitteenmuodostuksessa ja tällaisen aseman riitauttamisesta

Yleisesti ottaen hallintoprosessia ei ole asetettu mihinkään erityisasemaan EIS 6 artiklan tulkinnassa, vaan sille haetaan sisältöä ennen muuta siviiliprosessia koskevista tuomioista. Kyseinen lähtökohta on nostettavissa esiin pelkästään ihmisoikeustuomioistuimen tavasta sisällyttää hallintolainkäyttöasioita civil rights and obligations -käsitteen alaisuuteen. Näistä pyritään hakemaan nimenomaisia private-ominaisuuksia, mikä häivyttää kansallista rajanvetoa hallinto- ja yleisen lainkäytön välillä. Tämä johtaa olettamaan, että asianmukaisen oikeusturvan takaamiseksi myös hallintolainkäyttöasiat on käsiteltävä siviiliprosessuaalisessa tai sitä ainakin olennaisesti muistuttavassa järjestyksessä.

Toisaalta myös rikosprosessista johdetaan hallintoprosessiin ulottuvia vaatimuksia. Tässä ei tarkoiteta pelkästään sellaisia lukumäärältään vähäisiä hallintolainkäyttöasioita, jotka rinnastuvat esimerkiksi sanktiovaikutuksensa vuoksi rikosasioihin, vaan asennoitumista yleensäkin. Koska rikospro-

sessuaalista oikeudenmukaisuutta täsmennetään EIS 6 artiklan 3 kappaleessa, rikosprosessi on selvässä erityisasemassa sanotun artiklan sisällä. Tätä kautta on haluttu varmistaa ainakin näiden (3 kappaleessa lueteltujen) vaatimusten toteutuminen ihmisoikeutena, mikä tuo fair hearing -käsitteeseen normatiivista jäsentyneisyyttä. On näin ollen luonnollista, että ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä rikosprosessia koskevien kannanottojen on katsottu asettavan vaatimuksia myös muille prosessilajeille (ks. esimerkiksi König-tapaus, tuomio 28.6.1978, A 27 kohta 98).[101] Vaikutteiden hakeminen tapahtuu lähinnä kuitenkin välillisesti, analogiaan perustuen. Tämä poistaa olettamaa rikosprosessista kaikenkattavana prosessuaalisen oikeudenmukaisuuden mittarina.[102]

Hallintolainkäytön näkökulmasta prosessuaalinen ihmisoikeusturva ei esitetystä syystä jakaudu kolmeen lajiin, vaan asiassa toimitaan periaatteessa yhden keskeisesti siviili- ja osin rikosprosessin sävyttämän nimikkeen varassa. Tämä lähtökohta näkyy myös ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Tuomioistuimen argumentointitapa viittaa näet siihen, ettei aikaisempien tuomioiden ohjausvaikutuksen ole tarkoitus rajoittua pelkästään saman prosessilajin sisälle. Vastaava perusasenne nousee esille kansainvälisestä ihmisoikeuskirjallisuudesta. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön systematisoinnissa ei yleensä tähdätä eri prosessilajien oikeudenmukaisuusaspektien selvittämiseen, vaan fair hearing -vaatimuksesta muovataan paremminkin kokonaiskuvaa kaikkien prosessimuotojen yhteissummana. Lähinnä vain EIS 6 artiklan 3 kappaletta tarkastellaan keskeisesti rikosprosessin näkökulmasta, mikä sekin johtuu kappaleen selkeästä sidonnaisuudesta tähän prosessilajiin.

Se, että hallintolainkäyttö on vuorovaikutussuhteessa muiden lainkäyttömuotojen kanssa, ei ole mitenkään ainutkertaista. Kuten tutkimuksen historiallisesta jaksosta ilmenee, prosessuaalinen oikeudenmukaisuus on rakentunut jo vanhastaan yleisen lainkäyttömenettelyn ajattelutapojen

---

[101] Viittaan vertailun vuoksi ruotsalaiseen hallintoprosessilain valmisteluun, jossa katsottiin aluksi, että hallintoprosessi saa eniten vaikutteita rikosprosessista. Ks. SOU 1991:106A s. 464. Käytännössä vertailukohdaksi muodostui kuitenkin siviiliprosessi (mietinnön s. 465), mihin päädyttiin myös oikeuskirjallisuudessa. Ks. esimerkiksi *Lavin*, JT 1989–90 s. 71 ja *Lavin*, FT 1992 s. 452. Vaikka myös Suomessa on haettu rinnastusta rikosprosessiin (ks. Lavo 2/1994 s. 77), hallintolainkäyttölain valmistelu on rakentunut käytännössä siviiliprosessista saatujen esikuvien varaan.

[102] Ks. *Harris et al.* s. 202 ja *van Dijk – van Hoof* s. 429.

varaan. Myös Ruotsissa on korostettu sitä, että hallintoprosessuaaliset esikuvat tulevat alun perin hovioikeusprosessista. Ihmisoikeustasolla tämä lähestymistapa saa luonnollisen kannatuksensa common law -traditiota edustavilta tuomareilta. Common law -järjestelmän mukaan oikeudenkäynti yleisessä tuomioistuimessa takaa parhaiten rule of law -periaatteen toteutumisen.[103] Myös saksalainen hallintoprosessi on pitkälti siviiliprosessuaalisten esikuvien varassa. Esille nousevat näkökohdat huomioon ottaen ei ole näin perusteita kiistää sitä, etteivät hallintoprosessuaalisen ihmisoikeusturvan peruslinjat rakentuisi yleisen lainkäyttömenettelyn ajattelutapojen ja painotusten pohjalle.

Siitä, että prosessuaalista oikeudenmukaisuutta muovataan varsin itsenäisesti ihmisoikeustuomioistuimessa, ei siten välttämättä seuraa myötämielistä asennetta hallintoprosessin kansallisten erityispiirteiden säilyttämiseen. Tämä johtuu osaltaan julkisoikeudellisten riitojen ratkaisujärjestelmien keskinäisistä eroista, joten ylikansallisella tasolla ei ole välttämättä helppoa päästä yksimielisyyteen hallintoprosessissa suojattavien perusarvojen sisällöstä. Suhtautuminen riippuu luonnollisesti myös siitä, kuinka kaukana nämä piirteet ovat yleisen lainkäyttömenettelyn painotuksista.

Vaikka hallintoprosessin merkitystä kaventavaa asennoitumista esiintyisikin, tilanteen ei tarvitse johtaa sanotun järjestelmän historiallisessa kehityksessä muovautuneitten (yksilöllisten) ominaisuuksien poistamiseen. Kysymys on enemminkin siitä, kuinka pitkälle yleisen lainkäyttömenettelyn piirteiden omaksumisessa on mentävä riittävän ihmisoikeusturvan tason saavuttamiseksi. Oikean tasapainon löytymiseen vaikuttavat yksilönsuojan tarpeeseen ja yleiseen kehitykseen, muun muassa hallinnon kehitykseen, liittyvät näkökohdat.

Kaikesta huolimatta voidaan siis tavoitella eri lainkäyttömuotoja tasapainottavaa – ei yhtä lainkäyttömuotoa poissulkevaa – lähestymistapaa. Koska kysymys on yleisen yksilöpainotteisuuden lisäämisen tarpeesta, yleisen lainkäytön menettelytapoja hyödynnetään nimenomaan tässä tarkoituksessa. Siviiliprosessin (osin rikosprosessin) esikuvana käyttäminen ei ole itsetarkoitus. Hallintolainkäyttöjärjestelmän olemassaoloa ei tarvitse sellaisenaan kyseenalaistaa, mitä ihmisoikeustuomioistuin ei ole käytännössä teh-

[103] Ks. *Wade – Forsyth* s. 26: »The right to carry a dispute with the government before the ordinary courts, manned by judges of the highest independence, is an important element in the Anglo-American concept of the rule of law».

nytkään.[104] Sen sijaan pyritään kontrolloimaan sitä, että sen menettelymuodot takaavat – sikäli kuin ne koskettavat yksilön perustavanlaatuisia (private) oikeuksia – riittävän yksilönsuojan toteutumisen.

Kokonaistilanteen perusteella voidaan ainakin väittää, ettei siviiliprosessia ole asetettava suoraan kaikkien hallintoprosessuaalisten kehittämistoimien esikuvaksi, vaan määrättyjen yleisprosessuaalisten vähimmäiskriteereiden täytyttyä ihmisoikeusintressissä ei ole hallintolainkäytön erityispiirteisiin puuttuminen.[105] Ihmisoikeusjärjestelmän tarkoituksena ei siten olisi hallintoprosessin mukauttaminen edes pitemmällä aikavälillä siviiliprosessin vaatimuksiin. Päinvastoin voidaan pyrkiä antamaan pontta hallintoprosessin omille lähtökohdille yksilön prosessuaalisen perusturvan toteuttamisessa.

Jo tässä vaiheessa on syytä todeta, että tätä ajattelua ilmenee – tosin jossakin määrin välillisesti – myös yleisessä ihmisoikeuskirjallisuudessa.[106] Samoin esimerkiksi König-tapauksessa antamassaan tuomiossa (28.6.1978, A 27 kohta 100) ihmisoikeustuomioistuin on ilmoittanut antavansa merkitystä hallintolainkäyttöjärjestelmän pitkälle perinteelle asianomaisessa maassa (Saksassa). Vaikka lausuma on esitetty omassa asiayhteydessään, se viestittää hallintolainkäyttöjärjestelmän ja sen toimintamuotojen ainakin jonkinasteisen tunnustamisen ja säilyttämisen tarpeesta – myös ihmisoikeusjärjestelmän sisällä.

---

[104] Delcourt-tapauksesta on nostettavissa esille jopa sellainen ajatus, että jonkin järjestelmän pitkäaikainen olemassaolo saattaa sellaisenaan olla osoitus sen ihmisoikeuksien mukaisuudesta. Ks. tuomio 17.1.1970, A 11 kohta 36. Tässä ei kiistetä sitä, ettei tuomioilla saata vahvimmillaan olla prosessijärjestelmien perusteisiin ulottuvia heijastusvaikutuksia, jotka saattavat johtaa laajempiinkin muutoksiin. Ks. asiaa koskevasta kannanotosta König-tapaus, tuomio 28.6.1978, A 27 kohta 100.

[105] Ihmisoikeustuomioistuin toteuttaa jo luonnostaan tällaista näkökulmaa (perinteisesti määritellyn) siviiliprosessin yhteydessä. Vaikka siviiliprosessia koskevaan päätöksentekoon saatetaan hakea tukea myös rikosprosessiratkaisuista, siviili- ja rikosprosessuaalisen oikeudenmukaisuuden katsotaan eroavan pohjimmaltaan toisistaan. Ks. Dombo Beheer B.V. v. the Netherlands-tapaus, tuomio 27.10.1993, A 274 kohta 32.

[106] Ks. *van Dijk – van Hoof* s. 429: »Depending on the stage of the proceedings and its special features, the manner of application of Article 6 may differ». Samoin *Grotrian* s. 41. Ensiksi mainitussa kirjassa (s. 430) tuodaan myös esille mahdollisuus equality of arms -vaatimuksen muuntumisesta kunkin (kaikkien kolmen) prosessilajin tarpeiden mukaan.

3.2.2. Itsenäisen lähestymistavan konkretisoitumisesta hallintoprosessuaalisen käsitteenmuodostuksen piirissä

Sikäli kuin ihmisoikeustuomioistuin pyrkii hakemaan perusteltuja toimintalinjoja hallintolainkäyttöasioissa, sen tulisi tavoitella asianmukaista tasapainoa yleisprosessuaalisten vaatimusten ja hallintoprosessin erityistarpeiden välillä. Koska yksilönsuojanäkökohdat ovat johtaneet ihmisoikeuskontrollin ulottamiseen yhä laajemmalle hallintolainkäyttöasioihin, ihmisoikeustuomioistuimen kannanotot saattavat vaikuttaa hyvinkin syvälle hallintoprosessin perusteisiin. Tulkinnat voivat heijastua myös siihen osaan hallintolainkäytöstä, joka on selvästi ihmisoikeusjärjestelmän ulkopuolella.

Koska ihmisoikeustuomioistuin käyttää teleologista tulkintatapaa, sen on otettava huomioon kyseiset oikeuskäytäntönsä laajemmat seurausvaikutukset. Ne saattavat vahvimmillaan mennä sopimusvaltioiden suvereniteetin alueelle. Kuten aikaisemmin on todettu, ihmisoikeustoimikunta on ajoittain varoitellut tällaisesta kehityslinjasta, eikä tilannetta ole voitu olla havaitsematta myöskään ihmisoikeustuomioistuimessa. Tähän nähden hallintolainkäyttöön liittyvien erityiskysymysten huomioon ottamisen ei pitäisi olla poissuljettua ihmisoikeustuomioistuimessa.

> Hallintolainkäytön erityisasema näkyy ihmisoikeustuomioistuimessa muun ohella tribunal-vaatimuksen tulkinnassa. Tosin on myönnettävä, että tribunal-sanan mainitseminen artiklassa on jo sellaisenaan indisio perinteisestä tuomioistuinkäsitteestä (court of law) joustamisesta. Se realisoituu siten kaikissa prosessilajeissa. Käytännössä sillä, millaiseksi käsitteen tulkinta on muodostunut, on erityinen merkitys hallintolainkäytölle. Mikäli tribunal-vaatimusta tulkittaisiin suppeasti, hallintolainkäytön monet lautakunta- yms. tyyppiset elimet saatettaisiin joutua toteamaan EIS 6 artiklan vastaisiksi. Ihmisoikeustuomioistuin onkin antanut käsitteelle autonomisen määritelmän, mikä on tuonut väljyyttä kansallisen tason järjestelyihin.[107] EIS 6 artiklan lisäkriteerit, jotka koskevat lainkäyttöelimen riippumattomuutta, lakiperusteisuutta ja puolueettomuutta, tarkentavat tietenkin tribunal-käsitteen sisältöä yksilönsuojan edellyttämällä tavalla.[108]

---

[107] Ks. esimerkiksi Le Compte ym., tuomio 23.6.1981, A 43 kohdat 55–58, Sramek, tuomio 22.10.1984, A 84 kohdat 36–42, Benthem, tuomio 23.10.1985, A 97 kohta 43, Ettl and others, tuomio 23.4.1987, A 117 kohta 40 sekä H. v. Belgium, tuomio 30.11.1987, A 127-B kohta 50.

[108] Ks. vertailun vuoksi *Fribergh*, SvJT 1986 s. 336 alaviite 29, joka on kriittinen ihmisoikeustuomioistuimen tribunal-käsitteen tulkintaan: »I målet Le Compte m.fl. har

Hallintolainkäyttö on ollut tärkeällä sijalla kehitettäessä EIS 6 artiklan pohjalta myös access to a court -vaatimusta.[109] Mikäli ihmisoikeustuomioistuin ei olisi tulkinnut artiklaa tältä osin laajentavasti rule of law -periaatteesta keskeistä taustatukea saaden (ks. kantaratkaisu Golder, tuomio 21.2.1975, A 18 kohdat 34–36), osa hallintolainkäyttöasioista saattaisi edelleen olla tuomioistuinkontrollin ulottumattomissa. Kyseinen kanta omaksuttiin hallintolainkäytössä Ruotsia koskevien valitusten yhteydessä, mikä on helpottanut sen hahmottamista myös Suomessa.[110] Access to a court -vaatimus ei tarkoita sitä, ettei hallinnon sisäinen muutoksenhaku olisi enää mahdollinen. Päinvastoin hallinnon sisäisen muutoksenhakujärjestelmän säilyttämistä on perusteltu joustavuus- ja tehokkuusnäkökohdilla[111], mikä osoittaa nimenomaisen hallinnollisen näkökulman käyttämistä. Riittävän ihmisoikeustason saavuttamiseksi kuitenkin edellytetään, että ainakin yksi muutoksen-

domstolen t.ex. sagt att besvärsnämnden inom läkarsamfundet, med vilka Le Compte stod i skarp konflikt, var att anse som en 'independent and impartial tribunal' trots att hälften av nämndens ledamöterna var läkare nära knutna till läkarsamfundet. Den andra häften var domare, och för domstolen var det avgörande att en av domarna hade utslagsröst vid lika röstetal. Detta, sade domstolen (punkt 58), 'provides a definite assurance of impartiality'.» Ks. yleisesti *Frowein – Peukert* s. 248–261 ja *Pellonpää* 1996 s. 317–323. Suomessa suhtaudutaan nyttemmin varsin kriittisesti erilaisten muutoksenhakulautakuntien käyttämiseen hallintolainkäytön alalla. Ks. KM 1997:4 s. 62–65. Käytännössä yhä useammat asiat ohjautuvatkin ratkaistaviksi kaksiasteisessa hallintotuomioistuinjärjestelmässä.

[109] Ks. yleisesti *Mäenpää*, LM 1989 s. 304–308, *van Dijk* 1993 s. 352 ss., *Frowein – Peukert* s. 197 ss., *Pellonpää* 1996 s. 322 ja *van Dijk – van Hoof* s. 418–428.

[110] Se, että osa julkisoikeudellisista riidoista oli jäänyt tuomioistuinkontrollin ulottumattomiin, oli perustunut Ruotsissa historiallisiin näkökohtiin. Ilmeisesti vanhat tottumukset olivat vaikuttaneet siihen, ettei tilannetta ollut koettu yleisesti ottaen ongelmalliseksi. Ks. *Palm* s. 65. Nämä seikat eivät kuitenkaan estäneet ihmisoikeustuomioistuinta päätymästä ihmisoikeusrikkomuksen kannalle. Ks. Sporrong and Lönnroth-tapaus, tuomio 23.9.1982, A 52 kohdat 86–87. Ks. myöhemmästä käytännöstä esimerkiksi tapaukset Pudas, 27.10.1987, A 125-A kohdat 40–41 ja Bodén, 27.10.1987, A 125-B kohta 35, Mats Jacobson, 28.6.1990, A 180-A kohta 36 sekä Fredin, 18.2.1991, A 192 kohta 63. Kuten aikaisemmin on todettu, ihmisoikeustuomioistuimen kanta aiheutti Ruotsissa sittemmin lainsäädäntöuudistuksen (laki 1988:205).

[111] Ks. Le Compte ym.-tapaus, tuomion kohta 51.a: »Whilst Article 6 § 1 embodies the 'right to a court'– –, it nevertheless does not oblige the Contracting States to submit 'contestations' (disputes) over 'civil rights and obligations' to a procedure conducted at each of its stages before 'tribunals' meeting the Article's various requirements. Demands of flexibility and efficiency, which are fully compatible with the protection of human rights, may justify the prior intervention of administrative or professional bodies and, a fortiori, of judicial bodies which do not satisfy the said requirements in every respect;

> hakuaste täyttää asianmukaiset lainkäyttöelimen vaatimukset. Tällä tarkoitetaan, että sanottu muutoksenhakuaste on »a judicial body that has full jurisdiction and does provide the guarantees of Article 6 § 1».[112]

Se, millaiseksi ihmisoikeustuomioistuin on hahmottanut roolinsa hallintoprosessuaalisen ihmisoikeusturvan määrittämisessä, ei selviä suoraan oikeuskäytännön perusteella. Tämä johtuu osin siitä, ettei EIS 6 artiklan sanamuoto mahdollista (tai ainakaan edellytä) hallintoprosessin erottamista omaksi kokonaisuudekseen fair hearing -käsitteen sisällä. Myöskään tehdyissä valituksissa ei ole päässyt syntymään erityistä hallintoprosessuaalista näkökulmaa.

> Valitusperusteet ovat yleisesti ottaen pysyneet siviili- ja rikosprosessin muovaamissa raameissa. Tämä ei ole vaikuttanut siihen, että valituksissa olisi tavoiteltu hallintolainkäytön itsenäisen aseman heikentämistä. Esimerkiksi sellaisia valituksia ei ole tehty, joissa vaadittaisiin koko hallintolainkäyttöjärjestelmän rakenteellista uudelleenarviointia kuten sen yhdenmukaistamista siviiliasioiden oikeudenkäyntijärjestelmän kanssa. Yleisesti ottaen hallintoprosessuaalista oikeudenmukaisuutta ei ole problematisoitu ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä sen enempää kuin muidenkaan prosessilajien. Vaikka Ruotsiin kohdistettiin aluksi useita peräkkäisiä valituksia, tilanne on tältä osin sittemmin tasaantunut. Fair hearing -vaatimusta koskevat valitukset jakautuvat siten tasaisesti eri sopimusvaltioiden kesken (Alankomaat, Belgia, Itävalta, Ruotsi, Ranska, Sveitsi, Suomi jne.).[113]

---

the legal tradition of many member States of the Council of Europe may be invoked in support of such a system.» Kuten viimeksi mainitusta lausumasta ilmenee, oikeusvertailevat näkökohdat ovat vaikuttaneet osaltaan tähän lopputulokseen.

[112] Ks. Albert and Le Compte, tuomio 10.2.1983, A 58 kohta 29. Ks. myös Obermeier-tapaus, tuomio 28.6.1990, A 179 kohta 70, jossa vaatimuksen ei esillä olevista syistä katsottu täyttyvän. Samoin Diennet v. France, tuomio 26.9.1995, A 325-A kohta 34. Ks. vertailun vuoksi myös Zumtobel v. Austria, tuomio 21.9.1993, A 268-A kohta 32, jossa ei päädytty ihmisoikeusrikkomuksen kannalle hallintotuomioistuimella olevasta rajoitetusta toimivallasta huolimatta. Ks. vielä Bryan v. the United Kingdom, tuomio 22.11.1995, A 335-A. Siinä toisen valitusasteen (High Court) rajoitetusta toimivallasta puuttua tosiasiakysymyksiin ei seurannut EIS 6 artiklan loukkausta. Asiassa annettiin merkitystä muun muassa valitusta edeltäneelle »kvasi-oikeudelliselle» menettelylle (ympäristöministerin määräämä inspector), jossa yksilönsuojakysymykset oli järjestetty asianmukaisella tavalla (tuomion kohta 46). Ks. tästä tapauksesta myös *Pellonpää* 1996 s. 330.

[113] Sikäli kuin kysymys ei ole fair hearing -vaatimuksesta, hallintolainkäyttöä koskevissa valituksissa on vedottu usein tribunal- ja public hearing -vaatimusten vastaisuuteen. Myös reasonable time -vaatimus on ollut jatkuvasti esillä, käytännössä jopa eniten. Viimeksi mainitun vaatimuksen täyttäminen ei ole hallintolainkäytössä kuitenkaan on-

Vaikka hallintoprosessi näyttää jäävän muiden prosessilajien varjoon ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä, mahdollisuutta joustavaan tulkintaan – itsenäisen näkökulman käyttämiseen – ei voida toisaalta kokonaan sivuuttaakaan. Saatetaan jopa väittää, että ihmisoikeustuomioistuimella on tarvittaessa jopa velvollisuus soveltaa sopimusta tällä tavoin tai ainakin käydä lävitse siihen sisältyviä mahdollisuuksia ennen varsinaisen ratkaisun tekemistä. Tämä liittyy kysymykseen sopimuksen sallitun ja kielletyn soveltamisen välisestä rajanvedosta samoin kuin ongelmaan hallinnon tehokkuus- ja muiden vastaavien tarpeiden huomioon ottamisesta prosessuaalisissa järjestelyissä. Se, että molemmat kysymykset ovat olleet esillä yleiseurooppalaisessa keskustelussa, vähentää mahdollisuuksia niiden sivuuttamiseen ihmisoikeustasolla.

Hallintoprosessuaalista oikeudenmukaisuutta koskevaan päätöksentekoon sisältyy kaiken kaikkiaan muista lainkäyttömuodoista eroavia jännitteitään. Tämä tosiasia on otettava tavalla tai toisella huomioon arvioitaessa hallintolainkäyttömenettelylle asetettavia vaatimuksia ihmisoikeutena. Myös muista prosessilajeista voidaan hakea tulkinta-apua, mutta se ei tapahdu niin suoraviivaisesti kuin prima facie saattaisi ajatella.

Hallintoprosessuaalisesta ihmisoikeusturvasta saa varmimman tiedon ottamalla tarkastelun kohteeksi ihmisoikeustuomioistuimen hallintolainkäyttöasioita koskevan oikeuskäytännön. Mainituista tapauksista ilmenee selkeimmin, millä tavalla ihmisoikeustuomioistuin on tosiasiallisesti suhtautunut oikeudenmukaisuuden määrittämiseen hallintolainkäytössä. Vaikka ihmisoikeustuomioistuin ei tarkoittaisikaan erottaa eri prosessilajeja (ainakaan siviili- ja hallintoprosessia) toisistaan, kansallisella tasolla on selviä tarpeita pitää lainkäyttömuodot erillään, niin kauan kuin niiden kolmijako on olemassa. Kysymys ei ole pelkästään tutkimuksen intresseistä, vaan asia realisoituu myös kansallisten hallintotuomioistuinten toiminnassa ihmisoikeusystävällistä tulkintatapaa käytettäessä. Hallintoprosessuaalista ihmisoikeusturvaa koskevat tapaukset ohjaavat näet ihmisoikeusystävällistä tulkintaa selvemmin kuin puhtaat siviiliprosessitapaukset.

---

gelmatonta. Yksilön oikeusturvan korostaminen on saattanut johtaa hyvinkin monivaiheisten ja -portaisten muutoksenhakujärjestelmien aikaansaamiseen, mikä helposti pitkittää oikeudenkäyttöä. Ongelmana on se, missä kulkee tasapaino eri vaatimusten välillä. Tämä on samalla osoitus siitä, että yksilön oikeusturva-aspektin äärimmäinen toteuttaminen saattaa johtaa toisaalla vaatimustason heikentymiseen.

3.3. Hallintoprosessuaalisen päätöksenteon tarkemmasta luonteesta ihmisoikeustuomioistuimessa

3.3.1. Päätöksenteon yleistä arviointia

Vaikka ihmisoikeustuomioistuimelle ei kuulu kansallisten lainkäyttöelinten prosessitoimien laillisuuskontrolli, lainkäyttöelinten tosiasiallinen menettely asetetaan tarkastelun pohjaksi ihmisoikeusvalituksen ratkaisussa. Lainkäyttöelimen maan sisäiseen lainsäädäntöön perustuvaa toimintaa arvioidaan siis EIS 6 artiklan muodostamaa kriteeristöä vasten. Lainkäyttömenettely nähdään EIS 6 artiklan näkökulmasta itsenäisenä ylikansallisena arviointikohteena.

Koska asiassa irtaudutaan laillisuusharkinnasta ja keskitytään valtioille yhteisen EIS 6 artiklan noudattamisen kontrollointiin, ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisutoiminnassa (case-law'n sisällössä) on tutkimuksen kannalta kiinnostavia yleistettäviä piirteitä. Näiden pohjalta saatetaan tehdä merkittäviä havaintoja, vaikka muodollisesti ottaen tuomiot ovat in casu -ratkaisuja yksittäisessä maassa kulloinkin suoritettujen prosessitoimien osalta.

Kuten edellä tässä tutkimuksessa on todettu, ihmisoikeustuomioistuin toteuttaa fair hearing -vaatimuksen tulkinnassa joustavan kokonaisharkinnan perusajatusta.[114] Näin toimien tuomioistuin jättää itselleen harkinnanvaraa oikeudenmukaisuusideaalin konkretisoinnissa kussakin yksittäistapauksessa. Fair hearing -vaatimusta ei pyritä siten rajaamaan ahtaisiin käsitemäärittelyihin. Jos meneteltäisiin toisin, yhdenkin osavaatimuksen noudattamatta jättäminen saattaisi johtaa EIS 6 artiklan loukkaukseen. Tuolloin artiklan soveltaminen muodostuisi helposti jäykän kaavamaiseksi. Mikäli tapaus taas

[114] Ks. esimerkiksi Olsson-tapaus, tuomio 24.3.1988, A 130 kohta 90, H. v. France-tapaus, tuomio 24.10.1989, A 162-A kohta 61, Quaranta v. Switzerland-tapaus, tuomio 24.5.1991, A 205 kohta 30 sekä Helle v. Finland-tapaus, tuomio 19.12.1997, Reports 1997–VIII, Vol. 61 kohta 53. Viittaan erityisesti Quaranta-tapauksen seuraavaan lausumaan (kohta 30), jossa ihmisoikeustuomioistuimen kokonaisharkinnan idea on tiivistettynä seuraavasti: »On several occasions the Court has observed that the Contracting States enjoy considerable freedom in the choice of the means of ensuring that their legal system satisfies the requirements of Article 6. Its task is to determine whether the method chosen by them in this connection leads to results which, in the cases which come before it, are consistent with the requirements of the Convention.»

ei loukkaisi olemassa olevaa kriteeristöä, sen mahdolliset muut vaikutukset yksilön prosessuaaliseen perusturvaan jäisivät helposti arvioinnin ulkopuolelle. Tämä ei välttämättä palvelisi yksilönsuojan tarpeita parhaalla mahdollisella tavalla. EIS 6 artikla ei liioin voisi mukautua joustavasti yleisen oikeuskehityksen vaatimuksiin, mikä sekin kuuluu sopimuksen tavoitteisiin.[115]

Sen sijaan tulkinnan avoimuudella (kokonaisharkinnalla) ihmisoikeustuomioistuin voi puuttua paremmin kansallisiin epäkohtiin. Jos nähdään, että faktinen tilanne jättää prosessuaaliseen yksilönsuojaan aukkoja (relevantteja oikeussuojatarpeita), fair hearing -vaatimuksen sisältöä koskeva joustavuus mahdollistaa asiaan puuttumisen. Esillä oleva perusasetelma ei siis merkitse vaatimuksen merkityksen vesittämistä, vaan vaikutukset voivat tarvittaessa olla jopa päinvastaiset.[116]

Tulkinnan taustalla on näkemys oikeusvaltiollisesta yksilönsuojan tarpeesta, mikä näkyy muun ohella ihmisoikeustuomioistuimen Airey-tapauksen yhteydessä esittämästä vaatimuksesta (ks. tuomion 9.10.1979, A 32 kohta 26) yksilön suojaamisesta »in a real and practical way as regards those areas with which it deals». Fair hearing -vaatimuksella ei näin ollen pyritä menettelymuotojen merkityksen perusteettomaan lisäämiseen (ylikorostukseen) vaan hyvinkin reaalisten oikeusturvakeinojen esille nostamiseen ja niiden jatkuvan toteutumisen turvaamiseen. Tämä lähtökohta viittaa selkeään samankaltaisuuteen suomalaisen hallintolainkäytön pitkässä kehityskaaressa muodostuneen oikeusturva-ajattelun kanssa.

> Esitettyä arviointia voidaan käyttää myös muutoksenhakuasteiden kokonaisuudessa. Vaikka menettelylliset ihmisoikeusvaatimukset koskevat yhtä lailla kaikkia lainkäyttöasteita[117], asiassa ei välttämättä päädytä ihmisoikeusrikkomuksen kannalle, vaikka EIS 6 artiklasta olisi poikettu jossakin niistä.[118] Menettelyllinen oikeudenmukaisuus saatetaan

[115] Ks. Galligan s. 220, joka on samoin korostanut fair hearing -vaatimuksen käsitteellistä avoimuutta ja dynaamisuutta ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä.

[116] Tämän mukaisesti esimerkiksi tapauksessa H. v. Belgium (tuomio 30.11.1987, A 127-B kohta 53) fair hearing -vaatimuksen täyttymistä tarkasteltiin hyvinkin tapauskohtaisen, konkreettisiin näkökohtiin perustuvan argumentoinnin pohjalta. Samoin Kraska v. Switzerland, tuomio 19.4.1993, A 254-B kohta 28. Ks. myös *Frowein – Peukert* s. 213, *Harris et al.* s. 203 ja *van Dijk – van Hoof* s. 428–429.

[117] Ks. *Frowein – Peukert* s. 210 ja *van Dijk – van Hoof* s. 422.

[118] Ks. esimerkiksi Schuler-Zgraggen v. Switzerland, tuomio 24.6.1993, A 263 kohta 52, Zumtobel v. Austria, tuomio 21.9.1993, A 268-A kohta 35 sekä Helle v. Finland, tuomio 19.12.1997, Reports 1997–VIII, Vol. 61 kohta 46.

siis perustaa oikeusasteiden yhteisvaikutuksen arviointiin, jolloin ei ole mahdotonta, etteivät alemman instanssin virheellisyydet korjautuisi ylemmässä asteessa. Kysymys ei nähdäkseni ole kuitenkaan mistään pääsäännöstä, vaan edellytyksenä on rikkomuksen lievä laatu (korjattavuus), se, että ylemmällä asteella on reaaliset mahdollisuudet tilanteen korjaamiseen ja että se on myös käyttänyt tätä keinoa asianmukaisesti. Feldbrugge-tapauksessa annetussa tuomiossa (29.5.1986, A 99 kohta 46) painotettiin sitä, ettei tilanne ollut korjattavissa, koska yksilöllä ei ollut pääsyä ylempään asteeseen.

Omaksutussa kokonaisharkinnassa yksittäinen prosessinosa ei siis välttämättä saa ratkaisevaa merkitystä, ellei kysymys ole riittävän vakavasta yksilön oikeuksien loukkauksesta. Tämä jättää pelivaraa kansallisen prosessilainsäädännön sisällölle ja sen soveltamiselle. Harkinnanvarassa on samalla kuitenkin eroja eri prosessilajien välillä. Koska rikosprosessi on sidoksissa EIS 6 artiklan 3 kappaleen tarkentavaan kriteeristöön, prosessuaalinen oikeudenmukaisuus saa siinä väistämättä tiukemman merkitysisällön kuin hallintoprosessissa. Se on otettava huomioon arvioitaessa rikosprosessuaalisten ihmisoikeusvaatimusten vaikutuksia kansalliseen hallintoprosessiin.

Samalla, kun prosessuaalinen oikeudenmukaisuusajattelu jätetään joustavan kokonaisharkinnan varaan, vaarana kuitenkin on, että sen perimmäinen idea alkaa vähitellen kadota näköpiiristä. Ainakin kansallisella tasolla käsite saatetaan helposti nähdä liian epämääräisenä ja vaikeasti hallittavana kokonaisuutena. Tämä ei merkitse kuitenkaan sitä, ettei ihmisoikeustuomioistuimella olisi jonkinasteinen rule of law -periaatteeseen pohjautuva ennakkoodotus siitä, millaisten vähimmäisedellytysten varaan prosessuaalisen oikeudenmukaisuusideaalin on käytännössä rakennuttava.

Kansallisen lainkäyttömenettelyn edellytetään siis nojautuvan kaikesta huolimatta joihinkin länsimaisten demokratioiden kannalta itsestään selviin peruspilareihin, jollaisten tunnustamista vaatii jo yleisen ennustettavuuden tarve. Fair hearing -vaatimuksen tarkempi määrittäminen tapahtuu niistä muodostuvan kehikon pohjalta edellä selostettua lähestymistapaa käyttäen. Tutkimuksen näkökulmasta kysymys on ylikansallisen oikeuskäytännön systematisointikeinojen esille tuomisesta.

3.3.2. Millaisten peruspilareiden varaan oikeudenmukaisen hallintoprosessin voidaan katsoa rakentuvan?

3.3.2.1. Oikeustieteessä kehitettyjen systematisointien hyödynnettävyydestä

Vaikka ihmisoikeustuomioistuin ei ole määritellyt erikseen prosessuaalisen oikeusturvan sisältöä, selvänä lähtökohtana on esitetyin tavoin lainkäyttömenettelyn rakentuminen tiettyjen peruspilareiden varaan. Tosin näitäkään ei ole määritelty erikseen, vaan ne ovat nousseet näkyviin ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä eräänlaisina annettuina tosiasioina. Ihmisoikeustuomioistuimessa on ilmeisesti katsottu, että kysymys on sikäli selvistä kaikkien sopimusvaltioiden tunnustamista lainkäyttömenettelyn perus- ja minimiarvoista, ettei niiden käyttöönottoa tarvitse nimenomaisesti perustella.

Käytännössä näiden prosessuaalisten perusvaatimusten esille nostamisessa ja jäsentymisessä on paljolti anglo-amerikkalaisen järjestelmän vaikutusta. Mainittu järjestelmä rakentuu mannereurooppalaista selvemmin »battle»-perusasetelman varaan, minkä vuoksi equality of arms -vaatimukselle on muodostunut väistämättä keskeinen asema menettelyllisen oikeudenmukaisuuden kriteeristössä. Vaikka tuolla vaatimuksella on tärkeä roolinsa myös muualla, sitä on hahmotettu esimerkiksi Saksassa erillään prosessuaalista oikeudenmukaisuutta määrittävästä rechtliches Gehör -vaatimuksesta.

Anglo-amerikkalaisen järjestelmän vaikutuksesta equality of arms -vaatimus on tullut siis ihmisoikeustuomioistuimessa varsin näkyvälle paikalle prosessuaalisten peruspilareiden joukossa. Lisäsyynä tähän on rikosprosessin keskeinen rooli EIS 6 artiklan soveltamisessa ja siihen kytkeytyvä (korostettu) vaatimus prosessuaalisesta tasavertaisuudesta syytetyn ja syyttäjän välillä. Vaatimus onkin alun perin nostettu esille rikosprosessia koskevissa asiayhteyksissä (Delcourt-tapaus, tuomio 17.1.1970, A 11 kohdat 28–29).

Oikeustieteellä on lähtökohtaisesti tärkeä merkitys ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön sisällön selville saamisessa ja systematisoinnissa. Apuna voidaan käyttää edellä mainittuja peruspilareita, joiden varaan fair hearing -vaatimuksen tarkempi kuva on mahdollista rakentaa. Tehtävän vaikeutta kuvaa se, että eri kirjoittajat saattavat jäsentää ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön pohjalta osin eri tyyppisiä systematisointeja. Näkemyseroista huolimatta tietyistä vaatimuksista ei kuitenkaan tingitä, vaan ne tuntuvat esiintyvän riippumatta siitä, mitä järjestelmää kirjoittaja edustaa. Sekä anglo-amerikkalaista että mannereurooppalaista traditiota edustavat kir-

joittajat ovat useimmiten tarkastelleet fair hearing -käsitettä equality of arms -vaatimukseen (Égalité des armes, Waffengleichheit) ja rikosprosessuaalisiin erityisvaatimuksiin (EIS 6 artiklan 3 kappale) perustuvan kahtiajaon pohjalta.[119]

Oikeustieteessä käytetyt ryhmittelyt liittyvät yleensä kirjoittajan edustamaan oikeusperinteeseen tai ovat muutoin sidoksissa tutkimuksen tavoitteisiin. Siksi on vaarana, että jäsentely alkaa ohjata käsityskantojen muodostumista jopa ohitse sen, mitä ihmisoikeustuomioistuin on käytännössä tarkoittanut. Vaikka ongelmaa ei pyrittäisikään liioittelemaan, on havaittavissa, että ihmisoikeuskirjallisuuden yleisasenne on siirtänyt painotusta entisestään common law -järjestelmän suuntaan. Tämä on johtanut siihen, että fair hearing -vaatimuksen sisältö on hahmottunut yhä keskeisemmin equality of arms -peruspilarin kautta – osin jopa siten, kuin prosessuaalisella oikeudenmukaisuudella olisi vain osapuolten tasavertaisuutta korostava sisältö.

Yleisen ihmisoikeuskirjallisuuden lähtökohdat ovat sikäli toisenlaiset kuin tässä tutkimuksessa, että siinä fair hearing -vaatimuksen sisältöä tarkastellaan ennen kaikkea yleisen lainkäytön tarpeista käsin. Esimerkiksi siviiliprosessin perusrakenteista seuraa omatyyppisiä oikeudenmukaisuustavoitteita. Nämä saattavat liittyä siihen, että oikeudenkäyntiä käydään lähtökohtaisesti julkisesti (public hearing). Tässä tilanteessa on luontevaa vaatia yleisen luotettavuuden parantamiseksi yksilölle henkilökohtaisen läsnäolon oikeutta. Kyseinen prosessuaalinen vähimmäisvaatimus tukee prosessin perusrakenteista nousevia yksilönsuojan tarpeita. Omat ongelmansa on kuitenkin siinä, että yleisen lainkäytön näkökulma siirtyy suoraan hallintolainkäytön tarkasteluun. Helposti näet sivuutetaan se, minkä vuoksi vaatimus on alun perin koettu tarpeelliseksi; tämä tarkastelutapa saattaa ryhtyä ohjaamaan prosessin perusrakenteita eikä päinvastoin.

---

[119] Ks. esimerkiksi *Peukert*, EuGRZ 1980 s. 254–255, *Dörr* s. 74 ss., *Fawcett* s. 154 ja 158–159, *Galligan* s. 219–220, *Jacot-Guillarmod* s. 392–393, *Robertson – Merrills* s. 95, *Clements* s. 145–154, *Harris et al.* s. 202 ss., *Frowein – Peukert* s. 213–315, *Jacobs – White* s. 124–124 sekä *van Dijk – van Hoof* s. 430–438. Osa kirjoittajista on nostanut esiin myös henkilökohtaisen läsnäolon vaatimuksen. Joku on taas nähnyt fair hearing -vaatimuksen pelkästään rikosprosessin valossa ja tarkastellut käsitettä ainoastaan 3 kappaleen pohjalta. Ks. *Byfield* s. 89–99.

3.3.2.2. Peruspilareiden sisällön tarkempi määräytyminen

Koska oikeustieteessä omaksutut systematisoinnit palvelevat yleisessä lainkäytössä esiintyviä oikeusturvatarpeita, niiden käyttämiseen hallintoprosessuaalisten tarkastelujen pohjana on suhtauduttava varauksellisesti. Jotta esitetystä kysymyksestä fair hearing -vaatimuksen sisällöstä hallintoprosessissa saataisiin realistinen kuva, joudutaan hakemaan itsenäisiä toimintalinjoja. Kokonaan uuden näkökulman käyttämiseen ei kuitenkaan ole perusteita.

Fair hearing -käsitteen arvioinnissa on pyritty vanhastaan nimenomaiseen yksilökeskeisyyteen, mikä vaikuttaa tietenkin taustalla myös hallintoprosessissa. On näin ollen perusteltua ajatella, että sen olisi kaikesta huolimatta täytettävä samantyyppisiä vaatimuksia kuin muidenkin prosessimuotojen, ennen muuta siviiliprosessin. Hallintoprosessin itsenäisten toimintalinjojen hakemisessa ei ole siten käytännössä kysymys muusta kuin lähestymistavan neutralisoinnista. Tarkoituksena ei ole hallintolainkäytön suosiminen sellaisenaan eikä esimerkiksi sen sivuuttaminen, seuraako prosessuaalisista ihmisoikeusvaatimuksista hallintoprosessin perusteisiin ulottuvia uudistustarpeita. Se, että esille nouseviin ongelmiin haetaan vastausta mahdollisimman neutraalin tarkastelun kautta, on kuitenkin tärkeää asianmukaisten päätelmien varmistamiseksi. Näin päästään sellaiseen lopputulokseen, jossa hallintoprosessin mahdolliset uudistustarpeet johtuvat nimenomaisista yksilönsuojaintresseistä, ei yleisestä menettelymuotojen harmonisointipyrkimyksestä.

Seuraavassa pyritäänkin uudentyyppiseen jäsentelyyn. Käytännössä kysymys on painopisteen siirtämisestä aikaisempaa enemmän EIS 6 artiklan 1 kappaleen yleisnimikkeen alaisuuteen. Vastaavasti 3 kappaleen merkitys kaventuu hallintoprosessuaalisissa yhteyksissä. Artiklan 1 kappaleelle muodostuu näin laajempi kuin pelkästään equality of arms -vaatimukseen perustuva sisältö. Samalla equality of arms -vaatimus asettuu oikeisiin mittasuhteisiin prosessuaalisen oikeudenmukaisuuden kokonaisuudessa. Tämä lähtökohta toteuttaa itse asiassa varsin suoraan ihmisoikeustuomioistuimen painotuksia. Tuomioistuin on katsonut, että equality of arms -vaatimus on (vain) yksi 6(1) artiklan osa-alueista (ks. esimerkiksi Delcourt-tapaus, tuomio 17.1.1970, A 11 kohta 28).

Koska equality of arms -vaatimuksella on kaikesta huolimatta kuitenkin keskeinen merkitys EIS 6 artiklan 1 kappaleen tulkinnassa, se on luontevaa asettaa myös seuraavien hallintoprosessuaalisten arviointien pohjaksi. Samalla on tärkeää sen hahmottaminen, että vaatimuksella on hallintoprosessissa jos-

sakin määrin siviiliprosessista poikkeava sisältö. Equality of arms -vaatimus keskittyy siviiliprosessissa kummankin (yksityisen) asianosaisen suojaamiseen, kun taas ihmisoikeusintressissä ei pääsääntöisesti ole hallintoprosessin toisen osapuolen – julkisen vallan – eduista huolehtiminen. Tämän vuoksi prosessuaalista tasavertaisuutta analysoidaan hallintoprosessissa enemmän yksilön (yksityisen tahon) kuin prosessin molempien osapuolien näkökulmasta. Jotta siviili- ja hallintoprosessin keskinäiset erot nousisivat tältä osin paremmin näkyville, esillä olevaa kysymystä tarkastellaan jäljempänä ihmisoikeustuomioistuimen itsekin ajoittain käyttämän fair balance -nimikkeen alaisuudessa. Käsite-erottelulla pyritään lähinnä sen varmistamiseen, etteivät siviiliprosessuaaliset painotukset ohjaisi liiaksi päätelmien tekemistä hallintoprosessissa.

Erityisen hallintolainkäytön näkökulman käyttäminen edellyttää myös audiatur et altera pars -vaatimukseen pohjautuvien kuulemiskysymysten jäsentämistä uudelleen.[120] Esimerkiksi Mäenpää on sisällyttänyt kuulemisen equality of arms -vaatimuksen alaisuuteen.[121] Tämä vastaa ihmisoikeuskirjallisuudessa yleisimmin käytettyä anglo-amerikkalaiseen järjestelmään pohjautuvaa lähestymistapaa. Sen avulla kontrolloidaan kuulemisperiaatteen toteutumisen yhtä keskeistä elementtiä, mutta se johtaa samalla periaatteen merkityksen hienoiseen neutralisoitumiseen hallintoprosessissa.

Kuulemisvaatimusta ei ole nähty hallintolainkäytössä pelkästään tasapuolisuuskysymyksenä (vastapuolena olevan viranomaisen kanssa) vaan keskeisenä keinona yksilön prosessuaalisten osallistumisoikeuksien toteuttamiseksi. Tässä mielessä esimerkiksi saksalaisella kielialueella toisinaan käytetty jaottelu, jossa EIS 6(1) artikla on ryhmitelty Waffengleichheit ja rechtliches Gehör -pääotsikoiden alaisuuteen, mukailee joustavammin hallintolainkäytön lähtökohtia.[122]

Kuten tutkimuksen historiallisessa osassa on todettu, varsinkin Saksassa on noussut sodan jälkeen esille kysymys yksilön prosessuaalisten osallistu-

---

[120] Samasta asiasta puhutaan yleisessä prosessioikeudessa kontradiktorisen periaatteen nimellä. Se, että hallintoprosessissa käytetään usein mieluummin kuulemisperiaatteen nimikettä, johtuu sille ominaisesta yksilökeskeisestä, prosessin toiseen osapuoleen kiinnittyvästä lähestymistavasta. Ks. *Merikoski* s. 110 ss.

[121] Ks. *Mäenpää*, LM 1989 s. 292 ss.

[122] Ks. esimerkiksi *Schmuckli* s. 83, *Haefliger* s. 148 ss., *Poledna* s. 81 ss. ja *Kley-Struller*, AJP 1994 s. 24. Myös perusteos *Frowein – Peukert* sisältää kaikesta Waffengleichheit-painotuksestaan huolimatta samanlaisen näkökulman. Ks. s. 214. Samoin kir-

misoikeuksien lisäämistarpeesta. Tuolloin on katsottu, ettei yksilöä ole nähtävä pelkästään objektina vaan myös oikeudenkäynnin kulkuun aktiivisesti vaikuttavana subjektina. Tämä painotus on siirtynyt pohjoismaiseen oikeusturvakeskusteluun ja vähitellen osaksi suomalaisen hallintoprosessin kehittämistarpeita.

Vastaavan vaatimuksen on katsottava sisältyvän myös ihmisoikeussopimukseen, kunhan se tuodaan riittävästi esille EIS 6 artiklaa koskevan oikeuskäytännön kokonaisuudesta. Voidaan siten kysyä, tuovatko ihmisoikeudet jotakin uutta yksilön prosessuaalisten osallistumisoikeuksien alueelle. Tämä muodostaa yhden esillä olevan tutkimuksen ydinosista, koska sen avulla voidaan saada selville kansallisen (perinteisen) oikeusturva-ajattelun uudistustarpeita. Asianmukaisen kokonaiskuvan saamiseksi tätä asiaa tarkastellaan seuraavassa proper participation -nimikkeen alaisuudessa. Myös ihmisoikeustuomioistuin on käytännössä hyväksynyt tällaisen tarkastelukulman (nimikkeen) käyttämisen.[123]

3.4. Hallintoprosessuaalisen oikeudenmukaisuuden yksityiskohtaisen sisällön tarkastelu

3.4.1. Adversarial proceedings -vaatimuksen sisällöstä ihmisoikeustuomioistuimessa

Anglo-amerikkalaisessa oikeuskulttuurissa on lähdetty varsin suoraviivaisesti siitä, että asianosaisten väliseen »taisteluun» (battle) perustuva prosessi takaa parhaiten yksilön oikeusturvan ja oikean lopputuloksen toteutumisen.

---

jassa *van Dijk – van Hoof* s. 430–432 on tällainen faktinen jaottelu equality of arms -pääotsikon alaisuudessa. Edelleen myös *Danelius* on tarkastellut equality of arms -vaatimusta ja kontradiktorista periaatetta erikseen. Ks. *Danelius* s. 162–167, *Danelius*, Oikeustiede – Jurisprudentia 1995 s. 30–35 ja *Danelius* 1997 s. 172–173.

[123] Ks. Mantovanelli v. France, tuomio 18.3.1997, Reports 1997–II, Vol. 32 kohta 33: »The Court notes that one of the elements of a fair hearing within the meaning of Article 6 § 1 is the right to adversarial proceedings – –. What is essential is that the parties should be able to participate properly in the proceedings before the 'tribunal'.»

Järjestelmästä käytetään nimikettä the adversary system.[124] Se rakentuu suomalaisesta näkökulmasta katsottuna muun muassa kaksiasianosaissuhteen ja menettelyn kontradiktorisuuden varaan. Tällainen prosessi koetaan myös Ison-Britannian hallinnollisissa tribunaaleissa jonkinasteiseksi ideaalimalliksi, vaikka sitä ei voida kaikissa asiaryhmissä aina toteuttaakaan.[125]

Mikäli tuomioistuin on aktiivinen (tai ainakin aktiivisempi kuin adversary-järjestelmässä on mahdollista), oikeudenkäytön puolueettomuuden katsotaan helposti vaarantuvan. Siksi mannereurooppalaiseen tuomioistuinjohtoisuuteen (inqvisitory proceedings) on suhtauduttu tässä järjestelmässä ajoittain hyvinkin kriittisesti.[126] Tilanne on nyttemmin tasoittunut. Niinpä esimerkiksi yhdysvaltalaisessa prosessioikeuden teoriassa esiintyy jo myötämielisempää asennetta tuomioistuinjohtoisuutta kohtaan.[127]

Myös ihmisoikeustuomioistuin on katsonut useassa tuomiossaan, että EIS 6 artiklassa tarkoitetun oikeudenmukaisen prosessin on oltava luonteeltaan »adversarial».[128] Siksi saatetaan kysyä, johtaako ihmisoikeustuomioistuimen lausuma anglo-amerikkalaisen ajattelumallin priorisointiin. Aiheutuuko lausumasta toisin sanoen paineita mannereurooppalaisen tuomioistuinjohtoisuuden väistymiseen anglo-amerikkalaisesta järjestelmästä tulevien esikuvien

---

[124] Ks. järjestelmän määrittelystä esimerkiksi *Tullock* s. 87 ja *Bayles* 1987 s. 33–39. Ks. myös *Lindblom* s. 259, joka on hahmottanut järjestelmää ruotsalaisen käsiteapparaatin avulla seuraavasti: »Motsvarigheterna till vad vi kallar förhandlingsprincip, kontradiktorisk princip, materiell processledning och dispositionsprincip tycks flyta ihop i vad man – – kallar 'the adversary system' – –».

[125] Ks. *Craig* s. 121 ss. ja *Wade – Forsyth* s. 931.

[126] Ks. *Wade – Forsyth* s. 931: »It is fundamental that the procedure before a tribunal, like that in a court of law, should be adversary and not inquisitorial. The tribunal should have both sides of the case presented to it and should judge between them, without itself having to conduct an inquiry of its own motion, enter into the controversy, and call evidence for or against either party. If it allows itself to become involved in the investigation and argument, parties will quickly lose confidence in its impartiality, however fair-minded it may be.»

[127] Ks. järjestelmien vertailusta *Tullock* s. 87 ss., *Bayles* 1987 s. 34 ss., *Cappelletti* s. 249 ss. ja *Abraham* 1993 s. 267. *Cappelletti* on yhdistänyt tuomioistuinten roolin kasvamisen myös suullisten käsittelyjen lisääntymiseen. Ks. mainittu teos s. 62: » – – the 'orality movement' has led to an expanded role for the judge as 'controller' of legal proceedings – –».

[128] Ks. esimerkiksi Ruiz-Mateos v. Spain, 23.6.1993, A 262 kohta 63, McMichael v. the United Kingdom, 24.2.1995, A 307-B kohta 80, Kerojärvi v. Finland, 19.7.1995, A 322 kohta 42 sekä Van Orshoven v. Belgium, 25.6.1997, Reports 1997–III, Vol. 39 kohta 41.

edessä? Jos ne toteutuvat, muun muassa Saksan hallintoprosessisääntelyyn sisältyvä Untersuchungsgrundsatz-peruslähtökohta (VwGO 86 §) poistuisi prosessuaaliseen oikeudenmukaisuuskäsitykseen soveltumattomana.

Käytännössä ihmisoikeustuomioistuimen kannanotosta ei ole tehtävissä esitetyn tyyppisiä suoraviivaisia päätelmiä. Ihmisoikeussopimuksen tarkoituksena ei yleisesti ottaen ole puuttua eri prosessijärjestelmien perusrakenteisiin eikä ainakaan suorittaa niiden välillä laatuvertailua.[129] Riittää, kun asianomainen järjestelmä täyttää määrätyt prosessuaaliset minimivaatimukset. Ihmisoikeustuomioistuimen lausuma on näin ollen tärkeä suhteuttaa sopimuksen taustalla vaikuttaviin yleisempiin lähtökohtiin.

Ihmisoikeustuomioistuin on pyrkinyt itsekin määrittämään adversariallausumansa perimmäisen sisällön osana prosessuaalisia perusvaatimuksia. Määrittely on rakennettu sanaparin »knowledge of ... comment on» varaan.[130] Suomalaisen hallintolainkäyttöjärjestelmän näkökulmasta lausumassa on kysymys audiatur et altera pars -vaatimuksen keskeisen elementin – kuulemisperiaatteen/kontradiktorisen periaatteen – asettamisesta prosessuaalisen oikeudenmukaisuuden yhdeksi lähtökohdaksi. Käytännössä menettelyn kontradiktorisuusvaatimus saa vahvennetun sisällön EIS 6(3) artiklan d-kohdan kautta, jossa lähdetään siitä, että ainakin todistajainkuulustelun on täytettävä »adversarial»-vaatimukset.[131] Vaikka viimeksi mainitussa kohdassa on

[129] Ks. Quaranta v. Switzerland, tuomio 24.5.1991, A 205 kohta 30: »On several occasions the Court has observed that the Contracting States enjoy considerable freedom in the choice of the means of ensuring that their legal system satisfies the requirements of Article 6. Its task is to determine whether the method chosen by them in this connection leads to results which, in the cases which come before it, are consistent with the requirements of the Convention.» Ks. vastaavasta lähestymistavasta Mellacher and others, 19.12.1989, A 169 kohta 41 ja De Geouffre de la Pradelle v. France, 16.12.1992, A 253-B kohta 31. Ks. myös Bleckmann s. 264, joka on painottanut ihmisoikeuksien minimivaatimusten ideaa seuraavasti: »Das Bedeutet, dass, wie der österreichische Verfassungsgerichtshof dies einmal ausgedrückt hat, die EMRK nicht so ausgelegt werden darf, dass sie die nationalen Gesetzgeber zu einer revolutionären Änderung ihrer Rechtsordnungen zwingt».

[130] Ks. Ruiz-Mateos v. Spain, kohta 63: »The right to an adversarial trial means the opportunity for the parties to have knowledge of and comment on the observations filed or evidence adduced by the other party – –».

[131] Ks. Barberà, Messegué and Jabardo, tuomio 6.12.1988, A 146 kohta 78 ja Kostovski, tuomio 20.11.1989, A 166 kohta. Ks. myös Clements s. 146, joka tuo adversarial-määritelmään tätä kautta laajennettua sisältöä: »The proceedings must be adversarial to the extent that each party must be given the opportunity to comment on the other's observations and cross-examine their evidence.»

kysymys rikosprosessille asetetuista vaatimuksista, sen perussanoma koskee yleistettävyydessään myös hallintoprosessia.

Adversarial-lausumassa on näin ollen kysymys audiatur et altera pars -periaatteen ydinsisällön toteutumisesta ihmisoikeutena. Siinä varmennetaan prosessin osapuolten tiedonsaantioikeuden ja toiminnallisten vähimmäisoikeuksien toteutumista. Viimeksi mainittujen turvaaminen kuuluu pelkästään historiallisten syiden vuoksi länsimaisten oikeusjärjestelmien itsestään selviin lähtökohtiin. Asetettuja vaatimuksia toteutetaan vanhastaan Euroopan neuvoston jäsenvaltioissa. Kaikesta tuomioistuinjohtoisuudestaan huolimatta myös mannermaista alkuperää oleva hallintolainkäyttöjärjestelmä tarjoaa yksilölle itsenäisen prosessuaalisen roolin.[132] Tämä osoittaa, ettei anglo-amerikkalaista järjestelmää ole tarpeen asettaa yksinomaiseksi prosessuaalisen oikeudenmukaisuusajattelun esikuvaksi, vaan eri järjestelmiin sisältyy pohjimmaltaan yhteisiä, keskenään sekoittuvia elementtejä.

Koska adversarial-lausuman kontrolloiminen varmentaa yksilön kontradiktoristen perusoikeuksien toteutumista, ylikansallisessa intressissä ei ole puuttuminen kansallisille tuomioistuimille tämän ohella jäävään itsenäiseen tehtäväalaan.[133] Vaatimuksen perustavanlaatuisen merkityksen vuoksi asiassa nousee kuitenkin esille tarve nimenomaisten puolueettomuusnäkökohtien kytkemisestä näiden kysymysten yhteyteen. Adversarial proceedings -vaatimuksesta ei ole toisaalta johdettavissa vaatimusta kaksiasianosaissuhteen toteuttamisesta menettelyä koskevien järjestelyjen pohjana.[134] Ratkaisevaa on se,

---

[132] Tuomioistuinjohtoisuutta ei ole siten viety niin pitkälle suomalaisessa hallintolainkäyttöjärjestelmässä, ettei yksilölle jäisi asianosaisen (ei siis pelkästään »tutkintaobjektin») roolia prosessissa. Ks. inkvisitorisen lainkäytön luonteen tarkastelusta *Lappalainen* s. 91.

[133] Ks. vertailun vuoksi *Callewaert* s. 721, joka on nostanut ihmisoikeustuomioistuimen omista toimintatavoista esille inkvisitorisia piirteitä. Samoin *Jacobs – White* s. 387. Adversarial-lausuma ei siis myöskään tarkoita ihmisoikeustuomioistuimen omassa toiminnassa anglo-amerikkalaiseen toimintamalliin mukautumista.

[134] Myöskään ihmisoikeustuomioistuimen omassa prosessissa kaikki osapuolet eivät ole alun perin olleet asianosaisen asemassa. Tämän ei ole kuitenkaan katsottu heikentävän prosessin adversarial-piirteitä. Ks. *Harris et al.* s. 656 alaviite 3: »It must be borne in mind that technically neither the applicant nor the Commission are regarded as 'parties' to the procedure – Rule 1(h) – although in practice they are treated as if they are. The Rules of Court consider only applicant or respondent states to be 'parties'. It is only therefore in inter-state cases that the procedure can be described as wholly adversarial stricto senso.» Tilanne on luonnollisesti muuttunut 9. lisäpöytäkirjan voimaantulon kautta. Tämä on liittänyt yksityisen tahon »parties»-käsitteen piiriin (Rules of Court »B», Rule 1). Järjes-

millä tavalla knowledge of ... comment on -vaatimus eli prosessuaalinen vuorovaikutus ja yksilön aktiviteetti toteutuu kansallisen järjestelmän sisällä.

3.4.2. Fair balance -vaatimus

Fair balance -vaatimus toteuttaa taustaltaan rule of law -periaatteesta johdettavaa lainkäytön puolueettomuuden perusajatusta. Samaa asiaa varmennetaan organisatorisella puolella lainkäyttöelimille asetetun independent and impartial tribunal established by law -vaatimuksen avulla. Vaikka fair balance -vaatimus voi nousta hallintoprosessissa esille mitä erilaisimmissa tilanteissa, sen kontrolloiminen on tärkeällä sijalla ainakin suullisten käsittelyjen kuten todistajien kuulemiseen liittyvien kysymysten yhteydessä. Viimeksi mainittu lähtökohta aktualisoituu pelkästään EIS 6(3) artiklan d-kohdan kautta.

Vaatimus tuli ensimmäisen kerran esille hallintoprosessissa Feldbruggetapauksen (tuomio 29.5.1986, A 99) yhteydessä.[135] Tuomiossa todettiin, että vaikka asianomaiselle henkilölle ei ollut annettu mahdollisuutta kommentoida valitusviranomaisen viran puolesta hankkimaa kahta asiantuntijalausuntoa, fair balance -vaatimusta ei ollut loukattu, koska vastapuolena ollut valituksenalaisen päätöksen tehnyt elin ei ollut ollut tältä osin yksilöä paremmassa asemassa.[136]

Tuomion perusteluista ilmenee vähintäänkin välillisesti se, miltä pohjalta prosessuaalista tasapuolisuutta (fair balance) tarkastellaan hallintoprosessissa. Ihmisoikeusjärjestelmän tehtävänä ei ole ajaa julkisen vallan etua eikä

---

tely on säilynyt luonnostaan ennallaan 11. pöytäkirjan tultua voimaan (Rules of Court 4.11.1998, Rule 1).

[135] Tätä ennen fair hearing -vaatimuksen loukkaukseen oli vedottu ainoastaan kerran aikaisemmin hallintoprosessuaalisissa yhteyksissä. Ks. Winterwerp-tapaus (tuomio 24.10.1979, A 33), jossa oli kysymys kuulemisperiaatteen loukkauksesta.

[136] Ks. tuomion kohta 44: »Secondly, there has been no breach of the principle of equality of arms inherent in the concept of a fair trial – –. The Occupational Association did not enjoy a procedural position any more advantageous than Mrs. Feldbrugge's, in that had the experts expressed an opinion unfavourable to its standpoint, the Association would likewise have been unable to present oral or written arguments or to challenge the validity of the unfavourable opinion. No lack of fair balance thus obtained between the parties in this respect.»

tutkia lainkäyttömenettelyn oikeudenmukaisuutta (tasapuolisuutta) julkisen vallan kannalta, ellei se ole jostakin syystä yksilön edun mukaista. Siviiliprosessin kaksiasianosaissuhteiden[137] ulkopuolella equality of arms -vaatimuksella on siten omatyyppisensä prosessin yksityisen osapuolen aseman turvaamiseen keskittyvä sisältönsä. Tämä kanta saa lisävahvistusta rikosprosessista.[138]

Fair balance -vaatimuksen sisältö rakentuu sen lähtökohdan varaan, että viranomaisen kytkeytyminen oikeusriitaan horjuttaa helposti prosessuaalista tasapainoa. Yksilön erityisen suojantarpeen tunnustaminen kuuluu siten hallintoprosessuaalisen oikeudenmukaisuusajattelun itsestään selviin lähtökohtiin. Tässä tarkasteltavan peruspilarin avulla pyritään näin ollen yksityisen osapuolen suojaamiseen luonnostaan vahvemmassa asemassa olevaa julkista valtaa vastaan. Kysymys on vähintäänkin vaa'an tasapainoon saattamisesta prosessin osapuolten välillä.[139]

Asiassa tähdätään ensinnäkin viranomaistahon lähtökohtaisesti vahvemman aseman neutralisoimiseen. Sen myötä joudutaan tarkastelemaan hyvinkin kriittisesti (ennakkoluulottomasti) kaikkia sellaisia tilanteita, joissa yksilö saattaa jäädä viranomaista jollakin tavalla huonompaan tai muutoin epäedulliseen asemaan prosessissa.[140] Tämä merkitsee varmistumista muun ohella siitä, ettei viranomaisen prosessuaalisiin toimintoihin liitetä sellaisia itses-

---

[137] Ks. equality of arms -vaatimuksen sisällöstä siviiliprosessissa esimerkiksi Ankerl v. Switzerland, tuomio 23.10.1996, Reports 1996–V, Vol. 19 kohta 38.

[138] Ks. rikosprosessin yksilöpainotteisen näkökulman kommentoinnista *van Dijk – van Hoof* s. 430: »In criminal cases the Court regularly uses the rather vague notion of 'rights of the defence'. This wording seems equal to the concept of a 'fair trial'». Samoin *Danelius* 1997 s. 173 ja *Robertson – Merrills* s. 95. Ks. hallintoprosessin yksilökeskeisyydestä esimerkiksi Hentrich v. France, tuomio 22.9.1994, A 296-A kohta 56 ja Helle v. Finland, tuomio 19.12.1997, Reports 1997–VIII, Vol. 61 kohta 54.

[139] Ks. *Geppert*, Jura 1992 s. 599, joka on tarkastellut tasapuolisuutta saksalaisesta näkökulmasta seuraavasti: »Waffengleichheit als Ausdruck eines fairen Verfahrens bedeutet nicht Gleichheit der Rechte. – – Unter Waffengleichheit ist nach alledem Chancengleichheit unter Berücksichtigung der resultierenden Unterschiede zu verstehen.»

[140] Perusasetelma näkyy esimerkiksi rikosprosessia koskevasta Bönisch-tapauksesta, tuomio 6.5.1985, A 92 kohdat 28–35, jossa oikeudenkäynnissä tuomioistuimen toimesta asiantuntijana kuultua henkilöä pidettiin enemmän »like a witness against the accused» kuin varsinaisena asiantuntijana (expert). Asiassa päädyttiin ihmisoikeusrikkomuksen (equality of arms -periaatteen loukkauksen) kannalle muun muassa sillä perusteella, että asianomaisen henkilön lausumille oli annettu suurempi painoarvo kuin syytetyn todistajalle (the »expert witness» of the defence). Vielä pitemmälle on menty tapauksissa

tään selviä luotettavuus- tms. oletuksia, jotka saattavat johtaa menettelyn tasapainon horjuttamiseen yksityisen asianosaisen vahingoksi. Koska kysymys on viranomaistahon auktoriteettiaseman asettamisesta ulkopuolisen (objektiivisen) tarkastelun kohteeksi, fair balance -vaatimuksen loukkaamisen ei tulisi ainakaan päästä syntymään lainkäyttömenettelyn taustalla olevien rakenteellisten seikkojen vuoksi.

Yksityisen asianosaisen näkökulmasta fair balance -vaatimuksessa tähdätään hänen prosessuaalisen asemansa vahvistamiseen (parantamiseen). Tarve tällaiseen on realiteetti, koska julkinen viranomainen on näissä asioissa yleensä paremmassa asemassa laajan koneistonsa ja erityisasiantuntemuksensa vuoksi. Tilanne ei pysähdy välttämättä kuitenkaan tähän. Keskinäiseen tasapuolisuuteen pyrkiminen voi näet avata mahdollisuuden myös toisensuuntaiseen kehitykseen. Tilapäiset menettelyn heikennykset, jotka kohdistuvat tasapuolisesti kumpaankin osapuoleen, eivät siis välttämättä ylitä ihmisoikeusrikkomuksen kynnystä, niin kuin oli asian laita edellä mainitussa Feldbrugge-tapauksessa.

Käytännössä esillä olevaan mahdollisuuteen on suhtauduttava jossakin määrin varauksellisesti julkisoikeudellisten riitojen herkän voimatasapainon vuoksi. Koska yksilön prosessuaalinen turva voi sen myötä pudota (jopa) asetetun minimitason alle, voidaan herättää epäilys tilanteen justifioimisesta pelkästään sillä perusteella, että viranomaistaho on samanlaisessa yhtä heikossa asemassa prosessivaatimusten täyttämisessä. Käytännössä tilanne on kuitenkin korjattavissa fair hearing -vaatimuksen muiden kriteereiden avulla. Tämä osoittaa, että prosessuaalisella oikeudenmukaisuudella on tärkeä olla myös muunlaista kuin equality of arms -vaatimukseen painottuvaa sisältöä.

Borgers v. Belgium, 30.10.1991, A 214-B (koskee rikosprosessia) ja Vermeulen v. Belgium, 20.2.1996, Reports 1996–I, Vol. 3 (koskee siviiliprosessia), joissa ihmisoikeustuomioistuin löysi equality of arms -periaatteen toteuttamisongelmia silloinkin, kun kysymys oli tuomioistuinkoneistoon kuuluvan ja sinänsä puolueettoman kassaatiotuomioistuimen julkisasiamiehen (avocat général) roolista prosessissa. Tällainen asiamies luokiteltiin jonkinasteiseksi yksityisen tahon »vastapuoleksi» (opponent). Asioissa päädyttiin ihmisoikeusrikkomuksen kannalle muun muassa sillä perusteella, ettei yksityinen asianosainen ollut saanut antaa selitystään julkisasiamiehen kannanottojen johdosta. Tämä osoittaa, että tasapuolisuusvaatimukseen suhtaudutaan ihmisoikeustuomioistuimessa hyvinkin tiukasti. Kirjassa *Harris et al.* s. 208 onkin katsottu, että Borgers-tapauksessa edellytettiin enemmän »a legitimate doubt, objectively justified» kuin »actual lack of such equality». Viimeksi mainittu havainto osoittaa efektiivisen näkökulman käyttämistä näiden kysymysten yhteydessä.

Niin kuin jäljempänä tarkemmin ilmenee, tätä kautta myös Feldbrugge-tapauksessa voitiin päätyä ihmisoikeusrikkomuksen kannalle.

Fair balance -vaatimus pohjautuu kaiken kaikkiaan selkeän yksilöpainotteiseen perusasenteeseen. Tämä merkitsee käytännössä sitä, ettei oikeudenmukaisen prosessin tarvitse olla aina niin neutraalia, kuin ihmisoikeustuomioistuimen terminologiasta (equality of arms/fair balance) saattaisi päätellä, vaan siihen voi sisältyä tarvittaessa selviä yksilöä suosivia elementtejä. Kysymys on yksityisen asianosaisen turvaamisesta aktiivisemmin kuin pelkästään prosessuaalisen tasapainon muodossa. Se, että ihmisoikeustuomioistuin on käyttänyt myös tällaista näkökulmaa, näkyy selvimmin rikosprosessituomioista.[141] Mitä enemmän hallintoprosessissa on kysymys yksilönsuojaan liittyvistä seikoista, sitä paremmin edellä mainitut lähtökohdat soveltuvat tähän prosessilajiin.

Edellä mainitun perusasenteen ei tarvitse kuitenkaan merkitä yksilön jatkuvaa tai jopa perusteetonta suosimista, vaan pitemmällä aikavälillä menettelykysymyksissä voidaan pyrkiä vaa'an tasapainottamiseen – asianmukaisen tasapainon löytämiseen prosessin osapuolten välillä. Tämä mahdollistaa hallinnollisen näkökulman kytkemisen näiden kysymysten yhteyteen. Tarkastelutapa ei ole välttämättä kovinkaan kaukana suomalaisesta hallintoprosessista, jossa on vanhastaan lähdetty siitä, että oikeudenkäynnin on rakennuttava kaiken kansalaiskeskeisyyden ohella myös laajempien objektiviteettinäkökohtien (asianmukaisen prosessuaalisen tasapainon) varaan.

3.4.3. Proper participation -vaatimus

3.4.3.1. Vaatimuksen ydinalueen täsmentämisestä

Proper participation -vaatimus rakentuu keskeisesti kuulemisperiaatteen varaan. Tämän periaatteen mukaan asianosaista on kuultava ennen lopulli-

[141] Ks. Bulut v. Austria, 22.2.1996, Reports 1996–II, Vol. 5 kohta 44–50, jossa vastaselitys katsottiin välttämättömäksi, vaikka vastapuolen selitykseen ei asianomaisen maan hallituksen mukaan sisältynyt mitään uutta asiaan vaikuttavaa. Ihmisoikeustuomioistuimen kanta pohjautui pitkälti seuraavaan lausumaan (kohta 47): »In this context, importance is attached to appearances as well as to the increased sensitivity to the fair administration of justice – –». Rikosprosessuaaliseen equality of arms -vaatimukseen sisältyy siis hyvinkin yksilöpainotteisia piirteitä. Tämä on johtanut jonkinasteisen favor defensionis -perusasenteen käyttämiseen myös prosessuaalisissa yhteyksissä.

sen päätöksen tekemistä, joten hallintoprosessuaalisen ajattelutavan mukaan yksilöllä on oltava vähintäänkin oikeus kirjallisen selityksen antamiseen asiassa. Tähän sisältyy oikeus paitsi oman kantansa lausumiseen myös oikeudenkäyntiaineiston nähtäväksi saamiseen ja sen kommentointiin. Ihmisoikeustuomioistuimessa asetelmaa on hahmotettu kontradiktorista perusasetelmaa ilmentävän sanaparin »knowledge of ... comment on» avulla.

Ihmisoikeustuomioistuimessa ei ole ollut ongelmia kuulemisperiaatteen ydinsisällön hahmottamisessa eikä epäilyjä sen kontrolloimistarpeesta ihmisoikeutena. Niinpä edellä mainitussa Feldbrugge-tapauksessa ihmisoikeustuomioistuin päätyi ihmisoikeusrikkomuksen kannalle yksilön (suullisen ja kirjallisen) kuulemisen laiminlyömisen vuoksi (kohta 44).[142] Asiassa painotettiin edelleen sitä, että proper participation -vaatimukseen kuuluu oikeus oikeudenkäyntiaineistoon tutustumiseen. Ihmisoikeusloukkauksen kynnyksen ylittymiseen vaikutti osaltaan se, että aineistoon tutustuminen oli toteutunut puutteellisesti.[143]

[142] Tuomiossa muun ohella todettiin seuraavaa: »To begin with, the President neither heard the applicant nor asked her to file written pleadings. Secondly, he did not afford her or her representative the opportunity to consult the evidence in the case-file, in particular the two reports – which were the basis of the decision – drawn up by the permanent experts, and to formulate her objections thereto. Whilst the experts admittedly examined Mrs. Feldbrugge and gave her the opportunity to formulate any comments she might have had, the resultant failing was not thereby cured. In short, the proceedings conducted before the President of the Appeals Board were not attended, to a sufficient degree, by one of the principal guarantees of a judicial procedure.» Valituksen hylkäämisellä yhdellä (fair balance) perusteella ei ollut siten ratkaisevaa merkitystä valittajalle, kun valitus tuli hyväksytyksi tällä toisella perusteella. Esimerkiksi Winterwerp-tapauksessa (tuomio 24.10.1979, A 33 kohta 74) ihmisoikeusrikkomus perustui suoraan siihen, ettei henkilöä ollut kuultu »either in person or through a representative». Tässäkin tapauksessa kysymys oli siis kuulemisperiaatteen ydinsisällön (selvästä) loukkaamisesta.

[143] Ks. myös Kerojärvi v. Finland, tuomio 19.7.1995, A 322. Sanotussa tapauksessa vakuutusoikeus ei ollut antanut valittajalle tiedoksi määrättyä oikeudenkäyntiaineistoa (tapaturmaviraston lausuntoa ja sotilaspiirin esikunnasta hankittuja kanta- ja lääkärintodistuskortteja). Kun korkein oikeus ei ollut korjannut oma-aloitteisesti virhettä, vaikka sillä olisi ollut siihen mahdollisuudet (se oli ollut tietoinen virheestä), ihmisoikeustuomioistuin päätyi siihen, että EIS 6 artiklaa oli loukattu tuossa tapauksessa. Sen sijaan, jos selvitys on ollut asiaan vaikuttamatonta, ihmisoikeustuomioistuimessa on saatettu kokonaisharkinnan perusteella päätyä ihmisoikeusvalituksen hylkäämisen kannalle. Ks. viimeksi mainitusta esimerkiksi rikosprosessia koskeva Bendenoun v. France, tuomio 24.2.1994, A 284. Ks. tapauksen kommentoinnista *Pellonpää* 1996 s. 327–328.

Asiassa ei ole kuitenkaan rajoituttu pelkästään näiden perustilanteiden kontrolloimiseen, vaan ihmisoikeusintressissä on ollut myös puuttuminen kuulemisen faktisiin toteuttamistapoihin – tarkempiin sisällöllisiin piirteisiin. EIS 6 artiklan 3 kappaleesta on voitu hakea tukea siihen, millaista tietoa ja millä tavalla yksityiselle osapuolelle on annettava. Sama koskee selityksen laatimista ja sen sisällölle asetettavia edellytyksiä. Näissä määräyksissä täsmennetään hallintoprosessuaalista oikeudenmukaisuutta viitoittavalla tavalla kuulemisperiaatteen vähimmäisedellytyksiä.

> EIS 6(3) artiklan a-kohdassa puhutaan oikeudesta saada viipymättä yksityiskohtainen tieto henkilöön kohdistettujen syytteiden sisällöstä ja perusteista hänen ymmärtämällään kielellä. EIS 6(3) artiklan b-kohdan mukaan henkilöllä on oikeus saada riittävästi aikaa ja edellytykset valmistella puolustustaan. Nämä kohdat ilmentävät sitä, että prosessuaalinen oikeudenmukaisuus saattaa edellyttää hyvinkin konkreettisten kriteerien täyttymistä. Kysymys saattaa olla esimerkiksi ripeydestä ja kielellisistä vaatimuksista[144] taikka kannanotoille (selityksen ja vastaselityksen antamiselle) varattavan määräajan pituudesta[145]. Käytännössä esille saattaa nousta mitä erilaisimpia variaatioita.[146] Koska esillä olevalta osin ei ole kertynyt kovinkaan paljon hallintoprosessia koskevia ratkaisuja, kansallisessa arvioinnissa joudutaan hakemaan tulkintatukea muista prosessilajeista.

---

[144] Ks. *Aall* s. 345 ja *Harris et al.* s. 252. *Aall* on katsonut, että kielen »ymmärtäminen» riittää. Jälkimmäisen kirjan mukaan kääntämisvelvollisuus tulee kysymykseen vain suhteellisen harvoissa tilanteissa, varsinkin jos yksilöllä on apunaan kieltä taitava avustaja tai asiamies.

[145] Ks. Albert and Le Compte-tapaus, tuomio 10.2.1983, A 58 kohta 41, jossa 15 päivän katsottiin riittävän niissä oloissa, jotka liittyivät asianomaiseen tapaukseen.

[146] Näiltä osin on saatettu siten joutua hyvinkin vaikeiden rajanveto-ongelmien eteen. Ks. Mantovanelli v. France, tuomio 18.3.1997, Reports 1997–II, Vol. 32. Siinä harkittiin, riittikö proper participation -vaatimuksen toteuttamiseksi se, että yksilöt olivat saaneet tuomioistuimen hankkiman asiantuntijalausunnon nähtäväkseen ja kommentoitavakseen, vai olisiko heille ollut varattava oikeus osallistua asiantuntijalausunnon aikaansaamista koskevaan menettelyyn. Tuossa yhteydessä oli mm. kuultu todistajia. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että asiassa olisi tullut menetellä viimeksi mainitulla tavalla. Tämä johti ihmisoikeusrikkomuksen toteamiseen. Lopputulos oli siis olennaisessa yhteydessä comment on -lausuman tehokkaaseen toteutumiseen. Mainittu näkökanta syventää prosessuaalisten osallistumisoikeuksien luonnetta siitäkin huolimatta, että asiassa oli kysymys yksittäisestä (mainitun tapauksen erityispiirteisiin sidotusta) tilanteesta. Prosessuaalisilla osallistumisoikeuksilla voi näin olla jopa laajempaa kuin varsinaisen selityksen (mukaan lukien vastaselityksen) antamiseen liittyvää ulottuvuutta.

Oikeudenkäyntiaineiston nähtäväksi (tiedoksi) saamiselle ja kommentoinnille (varsinaisen selityksen antamiselle) asetetut tarkentavat kriteerit palvelevat sinänsä ymmärrettävästi ja perustellusti kuulemisvaatimuksen käytännön toteutumista. Vaikka yksilöä olisi muodollisesti ottaen kuultu, reaalisia oikeusturvaongelmia saattaa silti jäädä esimerkiksi tiedonsaatioikeuden rajoitusten tai selityksen antamiselle asetetun määräajan lyhyyden vuoksi. Näennäisestä sivuroolistaan huolimatta yksittäisillä (lisä)kriteereillä saattaa siis olla verrattain tärkeä merkitys puheena olevan perusvaatimuksen toteutumisessa. Samalla on kuitenkin otettava huomioon, että ihmisoikeustuomioistuimen kokonaislinjana on perusteettoman kasuistiikan ja formalismin välttäminen tämänkin vaatimuksen kohdalla. Siten ei pyritä esillä olevien lisäkriteerien kaavamaiseen kontrolloimiseen vaan enemmänkin niiden arvioimiseen prosessuaalisen oikeudenmukaisuuden laajempaa kokonaistaustaa (toteutusta) vasten. Tämä tuo tarvittavaa joustonvaraa kansalliselle tasolle.

Vaikka kuulemisperiaate on keskeinen ilmentymä yhteisestä länsimaisesta oikeudellisesta ajattelusta, sen toteuttamisessa on ollut vaihteluita ja osin lainlyöntejä sopimusvaltioiden sisällä. Tämä saattaa johtua hallinnollisten muutoksenhakujärjestelmien kirjavuudesta ja siitä, ettei näissä asioissa ole aina nähty olevan samanlaisia oikeusturvatarpeita kuin varsinaisessa lainkäytössä. Näin ollen ei ole yhdentekevää, millaisen roolin ihmisoikeustuomioistuin on omaksunut vaatimuksen sisällön täsmentämisessä. Koska ihmisoikeustuomioistuin on toteuttanut selkeän efektiivistä lähestymistapaa, proper participation -vaatimuksen ydin on muodostunut luonteeltaan hyvinkin velvoittavaksi. Tämä tietenkin asettaa sinetin kyseisen periaatteen tärkeälle merkitykselle kansallisissa hallintoprosessijärjestelyissä.

Kuulemisvaatimuksen merkityksen korostaminen vahvistaa luonnostaan yksilön prosessuaalista asemaa – siirtymää jonkinasteisesta tuomioistuimen avustajasta itsenäisen toiminnallisen subjektin rooliin. Tämä lähtökohta pohjautuu sodanjälkeiseen yksilön aseman uudentyyppiseen korostukseen, ja se on ollut eräänlaisena punaisena lankana prosessuaalisten kehittämistoimien taustalla. Menettelyn oikeudenmukaisuutta ei siis voida perustaa pelkästään tuomioistuimen varaan, vaan yksilölle on annettava omaa tehtäväalaa (aktiviteettia) oikeudenkäynnissä.

Esitetty painotus on näkynyt kuulemisvaatimuksen yleisen merkityksen korostuksissa, ja se on lisännyt tarvetta vaatimuksen sisällöllisen toteutumisen kontrollointiin. Kehityssuuntauksella on nähty olevan toisaalta omat rajansa, joten samalla on pyritty jonkinasteiseen kansallisen harkinnanvaran säilyttämiseen näiden kysymysten yhteydessä. Kokonaisuutena katsoen ihmisoikeustuomioistuimessa on kuitenkin havaittavissa hienoista pyrkimystä

harkinnanvaran kaventamiseen, mikä merkitsee yksilön prosessuaalisen aktiviteetin jatkuvaa tunnustamisen tarvetta – myös vastaselityksen hankkimiseen ulottuvin painotuksin.

3.4.3.2. Suullisesta käsittelystä hallintoprosessuaalisena ihmisoikeusvaatimuksena

Proper participation -peruspilarin ei ole kuitenkaan tarkoitus rajoittua pelkästään varsinaista kuulemista koskeviin kysymyksiin – vaatimuksen ydinsisällön toteutumiseen. Ilmaisun »proper» täyttämiseen ei siis riitä, että yksilölle varataan mahdollisuus kirjallisen selityksen tai vastaselityksen antamiseen. Ihmisoikeuksien minimitason saavuttaminen edellyttää myös muunlaisten prosessuaalisten toimintamahdollisuuksien olemassaoloa ja toteutumista. Pelkästään kansainvälinen kehitys huomioon ottaen suullinen käsittely on muodostunut luontevaksi keinoksi yksilön itsenäisten osallistumisoikeuksien laajentamisessa.

> Viimeksi mainitun tilanteen taustalla näkyy se, ettei EIS 6(1) artiklan public hearing -vaatimuksen ole katsottu edellyttävän hallintoprosessin kirjallisen perusmuodon poistamista. Asiassa voi siten riittää suullisen käsittelyn (oral hearing) toimittaminen oikeudenkäynnin kuluessa.[147] Ihmisoikeuksien tavoitteena on oikeudenkäynnin avoimuus ja jul-

[147] Ks. esimerkiksi Fredin v. Sweden (No. 2), tuomio 23.2.1994, A 283-A kohta 21: »It is clearly established under the Court's existing case-law that in proceedings before a court of first and only instance the right to a 'public hearing' in the sense of Article 6 § 1 may entail an entitlement to an 'oral hearing' – –». Samoin esimerkiksi Allan Jacobsson v. Sweden (No. 2), tuomio 19.2.1998, Reports 1998–I, Vol. 63 kohta 46. Mainittu lähtökohta perustuu osin oikeusvertaileviin näkökohtiin. Ks. Saksan osalta *Schmidt-Assmann* s. 114–115 sekä Ison-Britannian osalta *de Smith – Evans* s. 195 ja 201–202. Myös ihmisoikeustuomioistuimen oma prosessi (mm. kirjelmien vaihto) tapahtuu osaksi kirjallisesti (ks. Rules of Court 4.11.1998, esim. Rules 54 ja 59). Julkisilla suullisilla käsittelyillä (EIS 40 artikla) on kuitenkin merkitystä prosessuaalisen oikeudenmukaisuuden kannalta. Näiden tärkeä rooli liittyy siihen, että ihmisoikeustuomioistuin on kokenut alun perinkin tärkeäksi mahdollisimman tuomioistuinmaisten menettelytapojen noudattamisen. Ks. Lawless-tapaus, tuomio (preliminary objections and questions of procudure) 14.11.1960, A 1 s. 13. Ks. ihmisoikeustuomioistuimen oman prosessin kuvauksesta esimerkiksi *Callewaert* s. 713 ss., *Harris et al.* s. 656 ss., *Jacobs – White* s. 385 ja 387, *Tomkins* s. 20 ja *van Dijk – van Hoof* s. 213 ss.

kinen luotettavuus – tai niin kuin asia on ilmaistu jo klassiseksi muodostuneella tavalla: »Justice must not only be done; it must also be seen to be done» (Delcourt-tapaus, tuomio 17.1.1970, A 11 s. 17 kohta 31).[148] Tämä painotus vaikuttaa luonnollisesti suullisen käsittelyn vaatimuksen taustalla lisäten sen merkitystä prosessuaalisena ihmisoikeutena.

Suullisen käsittelyn toteuttaminen ei ole hallintoprosessissa aina helppoa, mikä johtuu osaksi asioiden monentyyppisestä (joskus massatyyppisestä) luonteesta. Ihmisoikeustuomioistuin ei ole kuitenkaan joustanut pelkästään tämän tosiasian edessä. Lähtökohtaisesti myös näissä asioissa toteutetaan suullisen käsittelyn pääsääntöä, jollei EIS 6 artiklan 1 kappaleen toisesta virkkeestä tule erityisiä syitä tästä poikkeamiseen. Ihmisoikeustuomioistuimen kanta koskee luonnollisesti vain EIS 6 artiklan piirissä olevia asioita. Koska tällaisista julkisoikeudellisista riidoista voidaan nostaa esille korostetun yksilöpainotteisia (private) piirteitä, niitä koskeviin menettelyvaatimuksiin voidaan suhtautua tällä tavalla velvoittavalta (tehokkaalta) pohjalta.

Tässä yhteydessä voidaan tuoda esiin myös fair hearing -vaatimuksen yhtenä peruspilarina mainittu henkilökohtaisen läsnäolon vaatimus. Sen tausta on EIS 6(3) artiklan c-kohdassa.[149] Yksilön oikeusturvan on katsottu edellyttävän oikeutta olla itse läsnä muutoinkin avoimessa (julkisessa/suullisessa) prosessissa. Vaatimus tukee siten prosessin välittömyydelle asetettuja tavoitteita. Hallintolainkäytössä sillä ei ole niin vahvaa merkityssisältöä, että se voisi johtaa suullisten käsittelyjen muodostumiseen ehdottomaksi (poikkeuksettomaksi) pääsäännöksi – puhumattakaan, että vaatimus velvoittaisi hallintoprosessin kirjallisen perusmuodon poistamiseen.[150] Sen sijaan henkilökohtaisen läsnäolon vaatimus vahvistaa osaltaan suullisen käsittelyn tärkeää merkitystä prosessuaalisena ihmisoikeusvaatimuksena.[151]

---

[148] Ks. samasta kysymyksestä Pretto and others -tapaus, tuomio 8.12.1983, A 71 kohdat 21–22.

[149] Ks. vaatimuksen analysoinnista rikosprosessin piirissä Ekbatani-tapaus, tuomio 26.5.1988, A 134 kohdat 25–33. Ks. myös *Frowein – Peukert* s. 226–229 ja *Pellonpää* 1996 s. 360–361.

[150] Ks. *Peukert*, EuGRZ 1980 s. 255–256: »Art. 6 Abs. 1 garantiert daher kein absolutes Recht auf persönliche Anhörung in Streitverfahren über zivilrechtliche Ansprüche, dennoch können bestimmte Streitigkeiten oder bestimmte Umstände eine persönliche Anhörung erforderlich machen und zur Wahrung eines fairen Verfahrens gebieten». Samansuuntaisesti *Dörr* s. 78, *Fawcett* s. 158–159 ja *Frowein – Peukert* s. 229.

[151] Ks. *Mäenpää*, LM 1989 s. 296–297, joka myös hakee mainitusta vaatimuksesta (lisä)näkökohtia suullisen käsittelyn merkityksen vahvistamiselle hallintolainkäyttöasioissa.

Vaikka ihmisoikeustuomioistuimen kanta suullisiin käsittelyihin näyttää suoraviivaisen velvoittavalta, käytännössä on pyritty tarkempiin sisältöä koskeviin rajanvetoihin. Tämä osoittaa pyrkimystä reaalisten yksilönsuojatarpeiden esille nostamiseen vastapainona kategoriselle menettelymuotojen lisäämistarpeelle. Suullisesta käsittelystä ei ole siten haluttu muovata liian ankaraa pääsääntöä ilman, että tähän olisi nimenomaisia yksilön oikeurvatarpeista johtuvia syitä. Ihmisoikeustuomioistuin on tässä tarkoituksessa ensinnäkin katsonut, että vaatimuksesta voidaan tarvittaessa poiketa ylemmissä lainkäyttöasteissa edellyttäen, että suullinen käsittely on toimitettu asianmukaisesti ensimmäisessä muutoksenhakuvaiheessa.[152] Kysymys on eri intressien punninnasta.

On lähdetty siitä, ettei yksilö saa välttämättä ratkaisevaa hyötyä suullisen käsittelyn kaavamaisesta toimittamisesta verrattuna prosessin pitkittymisestä mahdollisesti aiheutuviin haittoihin.[153] Ihmisoikeustuomioistuin ei näin pyri yksilön aseman turvaamiseen hinnalla millä hyvänsä, vaan tilanteen mukaan tavoitellaan järkevän (optimaalisen) kokonaissuojan idean toteutumista. Joustavuus ei ole siis poissuljettua näinkään velvoittavan vaatimuksen yhteydessä.

Jotta suullista käsittelyä koskeva vaatimus ei vesittyisi, siitä poikkeamiselle on kuitenkin asetettu esillä olevassa yhteydessä selvät kriteerit. Kansallisen tuomioistuimen harkintavalta ei ole tältä osin kovinkaan laaja, ja sitä käytetään yksilönsuojan ehdoilla. Harkinnanvaraan vaikuttavat hallintolainkäyttöjärjestelmän yleinen luonne ja asianomaisen tuomioistuimen rooli tässä järjestelmässä. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota kulloisenkin tapauksen erityispiirteisiin, muun ohella asian laatuun, siihen, millaisiin seikkoihin siinä on vedottu, sekä siihen, millaista suojaa yksilö on tosiasiallisesti saanut osakseen asian eri käsittelyvaiheissa (eri oikeusasteiden muodostamassa kokonaisuudessa).[154] Mitä enemmän valituksen painopiste on tosiasioihin liittyvissä kysymyksissä, sitä pienemmäksi harkinnanvara tietenkin muodostuu.

---

[152] Mainittu kanta on esitetty erityisesti yleisen lainkäyttömenettelyn yhteydessä. Ks. esimerkiksi tapaukset Ekbatani, 26.5.1988, A 134 kohdat 27–28 ja 31, Helmers v. Sweden, 29.10.1991, A 212-A kohdat 32 ja 36, Jan-Åke Andersson v. Sweden, 29.10.1991, A 212-B kohdat 29–30, Fejde v. Sweden, 29.10.1991, A 212-C kohdat 33–34 sekä Botten v. Norway, 19.2.1996, Reports 1996–I, Vol. 2 kohta 39. Ks. myös *Matscher*, EuGRZ 1993 s. 449, *Robertson – Merrills* s. 102–103, *Pellonpää* 1996 s. 324–325 ja 344–370 sekä *Danelius* 1997 s. 166–168.

[153] Ks. Helmers v. Sweden-tapaus, kohta 36.

[154] Tapauksessa Botten v. Norway on kiteytetty joustamisen idea seuraavasti (kohta 39): »Where a public hearing has been held at first instance, the absence of such a hear-

Ihmisoikeustuomioistuin on halunnut viestittää siitä, että pääsäännöstä poikkeaminen on toisaalta kuitenkin mahdollista – suomalaisittain ajatellen myös KHO:n kaltaisessa tuomioistuimessa, joka tutkii valitusasioita koko laajuudessaan (oikeus- ja tosiasiakysymysten osalta). Tämä antaa väistämätöntä liikkumavaraa kansalliselle tasolle. Mikäli kansallinen tuomioistuin voi perustellusti päätyä sille kannalle, että asia on ratkaistavissa pelkän asiakirja-aineiston perusteella, suulliseen käsittelyyn ei tarvitse välttämättä ryhtyä.[155] Poikkeamiselle jää siis kaikesta huolimatta reaalista käyttöalaa ihmisoikeustuomioistuimen itsekin korostaman kokonaisharkinnan myötä.

Ihmisoikeustuomioistuimen kannanmuodostus ei ole kuitenkaan pysähtynyt tähän, vaan asiassa on jouduttu menemään vielä askel pitemmälle. Kysymys on ollut siitä, voidaanko suullinen käsittely jättää kokonaan toimittamatta. Tällä seikalla on erityistä merkitystä suomalaiselle hallintolainkäytölle, joka on ollut suullisten käsittelyjen osalta kauan yleiseurooppalaisesta kehityslinjasta jäljessä. Mikäli suullisen käsittelyn pääsäännöstä voitaisiin joustaa näinkin pitkälle menevällä tavalla, umpeenkurottava aukko ei olisi niin suuri, kuin millaiseksi se alun perin näytti muodostuvan. Samalla suomalainen hallintolainkäyttö saattaisi säilyttää osia aikaisemmista piirteistään, mikä toisi suullista käsittelyä koskevaan harkintaan ihmisoikeuksia sovellettaessakin historiallista jatkuvuutta.

Ihmisoikeustuomioistuin on päätynyt esillä olevalta osin välittävälle kannalle. Tämän mukaan yksilö voi periaatteessa itse luopua pätevästi suullisen käsittelyn toimittamisesta. Luopuminen voi tapahtua suoraan tai välillisesti (hiljaisesti). Jotta yksilökeskeinen perusajatus säilyisi vastaisuudessa-

---

ing may be justified at the appeal stage by the special features of the proceedings at issue, having regard to the nature of the domestic appeal system, the scope of the appellate court's powers and to the manner in which the applicant's interests were actually presented and protected before the court of appeal, particularly in the light of the nature of the issues to be decided by it – –. According to the Court's case-law, leave-to-appeal proceedings and proceedings involving only questions of law, as opposed to questions of fact, may comply with the requirements of Article 6, although the appellant was not given an opportunity of being heard in person by the appeal or cassation court – –. Moreover, even if the court of appeal has full jurisdiction to examine both points of law and of fact, Article 6 does not always require a right to a public hearing or, if a hearing takes place, a right to be present in person – –.»

[155] Ks. esimerkiksi Jan-Åke Andersson v. Sweden, kohta 29: »Mr. Andersson's appeal thus did not raise any questions of fact or questions of law which could not be adequately resolved on the basis of the case-file». Samoin Fejde v. Sweden, kohta 33.

kin, ihmisoikeustuomioistuin on asettanut luopumiselle tiettyjä lisäkriteereitä. Luopuminen on tehtävä kiistattomalla tavalla (yksiselitteisesti), eikä se saa myöskään olla vastoin tärkeää julkista etua. Luopumisen perusajatus näkyy esimerkiksi Schuler-Zgraggen v. Switzerland-tapauksesta (tuomio 24.6.1993, A 263) seuraavasti:

> Kohta 58. The Court reiterates that the public character of court hearings constitutes a fundamental principle enshrined in paragraph 1 of Article 6. Admittedly, neither the letter nor the spirit of this provision prevents a person from waiving of his own free will, either expressly or tacitly, the entitlement to have his case heard in public, but any such waiver must be made in an unequivocal manner and must not run counter to any important public interest – –.
>
> Kohta 59. In the instant case the Federal Insurance Court's Rules of Procedure provided in express terms for the possibility of a hearing »on an application by one of the parties or of (the presiding judge's) own motion» – –. As the proceedings in that court generally take place without a public hearing, Mrs Schuler-Zgraggen could be expected to apply for one if she attached importance to it. She did not do so, however. It may reasonably be considered, therefore, that she unequivocally waived her right to a public hearing in the Federal Insurance Court.
>
> Above all, it does not appear that the dispute raised issues of public importance such as to make a hearing necessary. Since it was highly technical, it was better dealt with in writing than in oral argument; furthermore, its private, medical nature would no doubt have deterred the applicant from seeking to have the public present.[156]

Asianomaisen maan järjestelmä antoi siis mahdollisuuden suulliseen käsittelyyn sitä erikseen pyydettäessä. Koska henkilö ei ollut esittänyt tästä pyyntöä, hänen katsottiin luopuneen sanotusta oikeudesta. Esillä oleva kanta asettaa yksilölle osavastuun oikeudenmukaisen prosessin toteutumisesta. Suullinen käsittely ei muodosta yhtä pakollista prosessin osaa, eikä sitä tule välttämättä edes tarjota aktiivisesti yksilölle. Riittävää on, kun järjestelmä tarjoaa relevantit mahdollisuudet suullisen käsittelyn aikaansaamiseen. Tämä tarkoittaa periaatteellista oikeutta pyynnön tekemiseen ja asianmukaisia mahdollisuuksia pyynnön läpimenemiseen.[157]

---

[156] Ks. myös Håkansson and Sturesson, tuomio 21.2.1990, A 171-A kohdat 66–67 ja Zumtobel v. Austria, tuomio 21.9.1993, A 268-A kohta 34.

[157] Ks. vertailevasti tapaus H. v. Belgium, tuomio 30.11.1987, A 127-B kohta 54, jossa järjestelmä ei tarjonnut suoranaista mahdollisuutta suulliseen käsittelyyn sanotussa

Vaikka yksilölle asetetaan velvollisuus prosessuaaliseen aktiivisuuteen suullisen käsittelyn toimittamiseksi, tilanteen viimekätinen arviointi jää käytännössä kuitenkin kansallisen tuomioistuimen tehtäväalaan. Yksilön osavastuulla prosessuaalisen oikeudenmukaisuuden toteutumisessa on siten rajansa. Tämä palvelee ihmisoikeuksien yksilökeskeisiä lähtökohtia.

Kansalliselle tuomioistuimelle asetettu vastuu koskee tärkeän julkisen intressin arviointia. Vaikka puheena olevassa Schuler-Zgraggen-tapauksessa yksilö ei ollut esittänyt tarvittavaa pyyntöä, on huomionarvoista, ettei samalla myöskään julkinen intressi edellyttänyt suulliseen käsittelyyn ryhtymistä.[158] Julkisella intressillä tarkoitetaan tässä yhteydessä nähdäkseni yleistä arviointia siitä, edellyttääkö »oikean» (asianmukaisiin perusteisiin nojautuvan) päätöksen aikaansaaminen varmimmaksi vakuudeksi vielä tällaisen käsittelyn toimittamista. Puheena olevassa tapauksessa oli kysymys ainoastaan teknisluonteisista seikoista, minkä vuoksi vaadittavan kynnyksen ei katsottu ylittyvän.

Ihmisoikeustuomioistuin ei ole pysäyttänyt tilannetta vielä tähän. Suullisen käsittelyn pääsäännöstä poikkeaminen ei näin ole jäänyt pelkästään yksilön (ja julkista intressiä koskevan tuomioistuinharkinnan) varaan. On ilmennyt tarvetta myös sellaisen osavaiheen arviointiin, jossa yksilö on toiminut aktiivisesti esittämällä käsittelyä koskevan pyynnön kansalliselle tuomioistuimelle. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella ei ole kokonaan poissuljettua, ettei lainkäyttöelimelle voisi jäädä tuossakin tilanteessa itsenäistä harkintavaltaa. Se ei voi kuitenkaan olla käytännössä laajaa, koska suullinen käsittely jää kokonaan toimittamatta. Tämä koskee varsinkin sellaisia asioita, joissa liikutaan yksilöä henkilökohtaisesti koskettavilla alueilla kuten sosiaali-, terveydenhuolto- yms. asioiden piirissä.

> Esimerkiksi tapauksessa Fredin v. Sweden (No. 2), tuomio 23.2.1994, A 283-A kohdat 21–22, harkinnanvaran kapeus johtui siitä, että pyyn-

asiassa. Tuolloin sillä, ettei yksilö ollut esittänyt asiaa koskevaa pyyntöä, oli toisentyyppinen painoarvo luopumisen arvioinnissa. Tuomiossa päädyttiin ihmisoikeusrikkomuksen kannalle muun ohella seuraavin perustein: »The evidence adduced does not establish that H intended to waive his right to a public hearing – –. He cannot be blamed for not having demanded to exercise a right which was not afforded him by the practice of the Belgian Bars and that he had little prospect of securing.»

[158] Ks. tästä kysymyksestä myös Zumtobel v. Austria, tuomio 21.9.1993, A 268-A kohta 34 ja (valtiosääntövalitusta koskeva) Pauger v. Austria, tuomio 28.5.1997, Reports 1997–III, Vol. 38 kohdat 62–63.

nön hylännyt tuomioistuin (regeringsrätten) oli ainoa lainkäyttöaste asiassa, ja sen toimivaltuudet olivat kattavat (fact and law). Siksi suullisen käsittelyn yhteydessä esitetyillä kannanotoilla saattoi olla vaikutusta asian lopputulokselle. Merkitystä annettiin paitsi yksilön valitusperusteille, jotka koskivat asian faktapuoltakin, myös regeringsrättenin vähemmistöön jääneiden jäsenten suullista käsittelyä puoltaneelle mielipiteelle. Regeringsrättenin päätöksen suullista käsittelyä koskevan pyynnön hylkäämisestä katsottiin siten loukkaavan EIS 6(1) artiklaa.[159]

Kansalliselle tuomioistuimelle kaikesta huolimatta jäävästä harkinnanvarasta on esimerkkinä tapaus Allan Jacobsson v. Sweden (No. 2), tuomio 19.2.1998, Reports 1998–I, Vol. 63 kohdat 48–49. Tuomiossa suullisen käsittelyn hylkääminen katsottiin mahdolliseksi sillä perusteella, ettei suullisen käsittelyn katsottu tuovan minkäänlaista lisävalaistusta asiaan (ks. kohta 49: »Thus, in view of the above considerations, the Court does not find on the evidence before it that the applicant's submissions to the Supreme Administrative Court were capable of raising any issues of fact or of law pertaining to his building rights which were of such a nature as to require an oral hearing for their disposition – –».).

Suullisen käsittelyn merkitys on kaiken kaikkiaan kasvanut hallintolainkäytössä ihmisoikeuksien vaikutuksesta. Se, että ihmisoikeustuomioistuin on sitonut käsittelyn pääsäännöstä poikkeamisen suhteellisen tiukkoihin kriteereihin, osoittaa tarvetta tilanteen hallinnassa pitämiseen yksilönsuojan tarkoituksessa. Poikkeamismahdollisuuden korostamisella on siten rajansa. Päinvastoin on pyrittävä nostamaan esiin suullista käsittelyä tukevia elementtejä.[160] Tarkoituksena on, että suullisen käsittelyn vaatimukselle muodostuu keskeinen ja konkreettinen (reaalinen) rooli yksilön prosessuaalisten osallistumisoikeuksien alueella.

---

[159] Samanlainen lähestymistapa oli tapauksessa Fischer v. Austria, tuomio 26.4.1995, A 312 kohta 44, jossa hallinnollisen tuomioistuimen samanlainen rooli kuin edellä yhdistettynä tosiasiakysymysten selvittämisen tarpeeseen (»the review addressed not only issues of law but also important factual questions») ja suullisen käsittelyn merkityksen korostukseen (»having due regard to the importance of the proceedings in question for the very existence of Mr. Fischer's tipping business») johti ihmisoikeusloukkauksen toteamiseen. Ks. samanlaisesta lopputuloksesta vielä Stallinger and Kuso v. Austria, tuomio 23.4.1997, Reports 1997–II, Vol.35 kohta 51.

[160] Ks. Schuler-Zgraggen -tuomion kohta 58: »Lastly, it is understandable that in this sphere the national authorities should have regard to the demands of efficiency and economy. 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' requirement of Article 6 § 1 – –».

3.4.4. Millaista lisävalaistusta EIS 6 artiklan 3 kappaleesta on saatavissa hallintoprosessuaalisen oikeudenmukaisuuden sisällölle?

Se, että ihmisoikeustuomioistuin toimii prosessuaalisen oikeudenmukaisuuden kontrolloimisessa laajempien peruspilareiden varassa, osoittaa pyrkimystä välttää menettelyn juuttumista kasuistiikkaan. Näissä oikeuksissa ei ole siten kysymys yksityiskohtaisen (ylikansallisen) prosessinormiston luomisesta vaan hyvinkin tunnettujen ja tunnustettujen oikeudenmukaisen prosessin minimiedellytysten turvaamisesta. Tätä perustilannetta ei muuta se, että hallintoprosessuaaliseen oikeudenmukaisuuteen voidaan hakea lisävalaistusta myös rikosprosessia koskevista EIS 6 artiklan 3 kappaleen määräyksistä. Ne luovat joko käytännön kehikkoja fair hearing -vaatimuksen vähimmäisedellytysten täyttämiselle tai varmistavat muutoin asianomaisen peruspilarin ydinsisällön toteutumista.[161] Lisämääräykset vahvistavat siten prosessuaalisten peruspilareiden toimivuutta.

> Se, että EIS 6 artiklan 3 kappaleesta haetaan hallintoprosessuaalisia vaikutteita enemmän välillisesti kuin suoraan[162], johtaa laajempaan harkinnanvaraan (joustavuuteen) kuin rikosprosessissa. Kuten aikaisemmin on todettu, mainittu näkökohta on tärkeää ottaa huomioon ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön ja yleisen ihmisoikeuskirjallisuuden tarkastelussa, koska ne ovat tältä osin huomattavan rikosprosessikeskeisiä. Kun tarkoituksena ei ole ryhtyä muovaamaan vastaavalla tavalla yleiskuvaa 3 kappaleelle annettavasta kokonaissisällöstä, tässä tyydytään lähinnä vain viittaamaan asiaa koskevaan oikeuskirjallisuuteen.[163]

Pyrittäessä löytämään EIS 6 artiklan 3 kappaleesta nimenomaista hallintoprosessuaalista ulottuvuutta on ensinnäkin kiinnitettävä huomiota asiaa

---

[161] Ajattelussa mennään siten väistämättä askel kohti sopimusvaltioiden kasuistiikkaa. Niin kuin aikaisemmin on todettu, esimerkiksi Ison-Britannian natural justice- ja fairness-konseptiot ovat sisällöltään hyvinkin yksityiskohtaisia. Ks. *Beloff* s. 189, joka täsmentää vaatimuksiin kuuluvaksi mitä yksityiskohtaisempia käytännön toimintamuotoja (»there must be adequate time to prepare one's case in answer; there must be access to all material relevant to one's case» jne.).

[162] Ks. *Harris et al.* s. 202.

[163] Ks. esimerkiksi *Dörr* s. 61–71 ja 78–85, *Fawcett* s. 188–199, *Robertson – Merrills* s. 108–119, *Clements* s. 149–153, *Grotrian* s. 47–61, *Aall* s. 335–428, *Harris et al.* s. 249–273, *Frowein – Peukert* s. 293–315 ja *van Dijk – van Hoof* s. 463–479.

koskevien hallintoprosessiratkaisujen vähäiseen määrään ihmisoikeustuomioistuimessa. Tämä vaikuttaa päätelmien tekemiseen tutkimuksessa. Samalla on kuitenkin todettavissa, että mainittua kappaletta koskevaan oikeuskäytäntöön sisältyy myös sellaista laajempaa kannanmuodostusta, jota voidaan hyödyntää yleistettävyydessään muuallakin kuin rikosprosessin tiimoilla. Niinpä esimerkiksi oikeudenkäyntiavustajan saamista ja maksuttomuutta (c-kohta) sekä tulkkausapua (e-kohta) pidetään rikosprosessissa vanhastaan yksilölle kuuluvina oikeuksina. Ne vaikuttavat asianmukaisesti sovellettuina myös hallintoprosessissa.[164] Viittaan lisäksi kohtien a ja b osalta edellä proper participation -perusvaatimuksen yhteydessä lausuttuun. Seuraavassa keskitytään vielä d-kohdan todistajien kuulemiselle asetettujen lisäkriteerien tarkasteluun.

Todistajien kuuleminen on vanhastaan kuulunut tärkeisiin lainkäyttömenettelyn osa-alueisiin, joskin hallintolainkäytön laillisuuskontrollissa kuulemisen merkitys on jäänyt pitkään varsin vähäiseksi.[165] Suullisen käsittelyn vahvistettua asemiaan myös tähän osaan joudutaan kiinnittämään aikaisempaa enemmän huomiota. Ihmisoikeuksien kysymyksessä ollessa todistajien kuulemisen luonnetta ja sisältöä tarkastellaan omasta suhteellisen itsenäisestä näkökulmasta. Tuolloin pyritään muodostamaan kokonaiskuvaa siitä, onko yksilön oikeudet otettu asianmukaisesti huomioon esillä olevassa yhteydessä.[166]

---

[164] Ks. esimerkiksi H. v. Belgium, tuomio 30.11.1987, A 127-B kohta 53 (»H was able to have the assistance of a lawyer to represent him»).

[165] Todettakoon tässä yhteydessä, että tarkasti ottaen d-kohta ei koske asiantuntijoiden kuulemista (ks. Brandstetter v. Austria, tuomio 28.8.1991, A 211 kohta 42). Käytännössä asiantuntijoiden kuulemiseen katsotaan pätevän samanlaisten sääntöjen kuin todistajien kuulemiseen. Mainittuun tulokseen voidaan päätyä EIS 6 artiklan 1 kappaleen yleismääräyksen pohjalta 3 kappaleen d-kohdasta lisätukea saaden. Ks. viimeksi mainitusta Clements s. 153. Käytännössä usea asiantuntija voidaan sisällyttää todistaja-käsitteeseen, joka on pitkälti autonominen. Ks. Bönisch-tapaus, tuomio 6.5.1985, A 92 kohta 32 ja Kostovski-tapaus, tuomio 20.11.1989, A 166 kohta 40.

[166] Ks. rikosprosessia koskeva Kostovski-tapaus, tuomio 20.11.1989, A 166 kohta 39: »It has to be recalled at the outset that the admissibility of evidence is primarily a matter for regulation by national law – –. Again, as a general rule it is for the national courts to assess the evidence before them – –. In the light of these principles the Court sees its task in the present case as being not to express a view as to whether the statements in question were correctly admitted and assessed but rather to ascertain whether the proceedings considered as a whole, including the way in which evidence was taken,

Sopimuskohdassa varmennetaan ensinnäkin prosessuaalisen tasapuolisuuden (equality of arms) toteutumista todistajia kuultaessa.[167] Tämä lähtökohta pätee myös hallintoprosessissa. Asian yhteyteen voidaan liittää myös vaatimus henkilökohtaisen läsnäolon oikeudesta ja todistajainkuulustelun kontradiktorisuudesta (adversary-vaatimus).[168] Vaikka tiettyä yksilöpainotteisuutta ei voikaan välttää, tarkoituksena ei ole kuitenkaan prosessuaalisen tasapainon perusteeton horjuttaminen. Yksityisellä osapuolella ei esimerkiksi ole ehdotonta oikeutta nimeämänsä todistajan kuulemiseen.[169]

3.4.5. Kokoavia havaintoja

Se, että fair hearing -käsite on väljä ja tulkinnanvarainen, ei ole avannut ihmisoikeustuomioistuimelle rajoittamattomia päätöksentekomahdollisuuksia vaatimuksen sisällön täsmentämisessä. Ihmisoikeustuomioistuimen kannanmuodostus on ollut sidoksissa käsitteen ideologiseen arvopohjaan, ja sen taustalla on ollut jonkinasteinen yhteinen länsieurooppalainen ennakko-odotus yksilöitä oikeudenmukaisesti kohtelevan lainkäyttömenettelyn sisällöstä. Ajattelun tausta on rule of law -periaatteessa, joka lähtee yksilön suojantarpeen tunnustamisesta ja sen kytkemisestä puolueettoman ja yksilöitä muutenkin yhdenvertaisesti kohtelevan oikeudenkäytön ideaan. Tämä jäsenvaltioille periaatteessa yhteinen lähtökohta on lisännyt ihmisoikeustuomareiden samanveroisuutta asiaa koskevassa jatkuvaa kannanmuodostusta edellyttävässä päätöksenteossa.

---

were fair.» Nämä lähtökohdat on toistettu hallintolainkäyttöä koskevassa tapauksessa Schuler-Zgraggen v. Switzerland, tuomio 24.6.1993, A 263 kohta 66. Ks. myös *Fawcett* s. 154, *Danelius*, Oikeustiede – Jurisprudentia 1995 s. 39 ja *Pellonpää* 1996 s. 365.

[167] Ks. rikosprosessia koskevat Bönisch-tapaus, tuomio 6.5.1985, A 92 kohdat 32–33 ja Vidal v. Belgium -tapaus, tuomio 22.4.1992, A 235-B kohta 33. Ks. myös *Clements* s. 152–153.

[168] Ks. *Danelius* s. 166, *Frowein – Peukert* s. 231–232 ja *Grotrian* s. 56.

[169] Ks. rikosprosessia koskeva Vidal v. Belgium, tuomio 22.4.1992, A 235-B kohta 33 sekä hallintoprosessia (asiantuntijan kuulemista) koskeva H. v. France, tuomio 24.10.1989, A 162-A kohta 70. Ks. myös *Fawcett* s. 154 ja 197, *Mäenpää*, LM 1989 s. 296, *Danelius* s. 178, *Robertson – Merrills* s. 114, *Clements* s. 152, *Harris et al.* s. 268–269 ja *Pellonpää* 1996 s. 369.

Ihmisoikeustuomioistuin on osoittanut vaatimuksen käytännön täsmentämisessä yleisesti ottaen pidättyvyyttä. Asetelma on siten eronnut civil rights and obligations -käsitteen tulkinnasta, jonka osalta efektiiviset ja evolutiiviset näkökohdat ovat johtaneet pitemmälle meneviin kannanottoihin. Pidättyvä linja on näkynyt muun ohella siinä, ettei ihmisoikeustuomioistuin ole pyrkinyt määrittelemään fair hearing -vaatimuksen sisältöä eikä toteamaan muutenkaan kattavasti, millaista oikeudenmukaisen prosessin olisi käytännössä oltava. Näin ollen EIS 6 artiklan 3 kappaleen rikosprosessuaaliset täsmennykset eivät ole siirtyneet ohjaamaan liiaksi päätöksentekoa, vaan fair hearing -vaatimuksen sisältö on määräytynyt alkuperäisen tarkoituksen mukaisesti ennen muuta 1 kappaleen kautta.

Fair hearing -vaatimuksesta ei ole siis pyritty luomaan prosessuaalista ideaalinormistoa kansallisten hallintoprosessijärjestelmien harmonisoinnin tarkoituksessa. Kansalliselle tasolle on haluttu jättää itsenäistä harkintavaltaa prosessuaalisten kysymysten tarkemmassa käytännön järjestämisessä. Tilannetta kuvaa se, ettei ihmisoikeustuomioistuimessa ole pyritty millään tavoin kyseenalaistamaan itsenäisten hallintoprosessijärjestelmien olemassaoloa, kunhan määrätyt perusvaatimukset tulevat täytetyiksi. Tämä osoittaa toimimista prosessuaalisen minimitason, ei sopimusvaltioiden toimintavapautta kaventavan maksimitason rajoissa.

Tarkoituksena ei kuitenkaan ole ollut, että fair hearing -käsite jää kokonaan avoimeksi eli määriteltäväksi kussakin tapauksessa erikseen siinä olevien erityispiirteiden ja -tarpeiden pohjalta. Pelkästään yleinen ennustettavuus edellyttää käsitteen sitomista joihinkin peruspilareihin. Se tuo tilanteeseen jäsentyneisyyttä. Ihmisoikeustuomioistuimessa on tämän mukaisesti pyritty yksilön oikeudenmukaista kohtelua koskevien laajempien perusvaatimusten esille nostamiseen. Tarkoituksena on, että kansallinen prosessi voisi toimia niiden osoittamien suuntaviivojen varassa. Näissä vaatimuksissa ei ole kysymys prosessuaalisten ihmisoikeusvaatimusten »luomisesta» vaan ennestään tunnetuista ja tunnustetuista yksilön asianmukaisen kohtelun vähimmäisellytyksistä.

Esitetyt vaatimukset kuten prosessuaalinen tasapuolisuus ja asianosaisen kuuleminen ovat jo vanhastaan sopimusvaltioiden tunnustamia perusperiaatteita. Ne ovat ohjanneet myös perinteistä suomalaisen hallintoprosessuaalisen oikeusturva-ajattelun kehitystä. Näin ollen nyttemmin on kysymys lähinnä siitä, millaiseksi niiden sisältö on haluttu täsmentää ylikansallisessa ihmisoikeusajattelussa.

Ihmisoikeustuomioistuimessa on lähdetty varsin selvästi siitä, että prosessuaalisen oikeudenmukaisuuden lähtökohdat ovat perinteisen (yleisen)

lainkäyttömenettelyn ajattelutavoissa. Vahvin vaikutus on rikosprosessilla, jonka tarpeita varten EIS 6 artikla on alun perin pitkälti tarkoitettu, mutta myös siviiliprosessuaaliselle oikeudenmukaisuusajattelulle on tullut vuosien saatossa yhä enemmän itsenäistä merkitystä. Vaikka yleisessä ihmisoikeuskirjallisuudessa ei lähtökohtaisesti erotella eri prosessilajeja toisistaan, ihmisoikeustuomioistuin on lähtenyt selvästi siitä, että ainakin rikos- ja siviilioikeudellisessa oikeudenmukaisuudessa voi olla toisistaan eroavia piirteitä. Hallintoprosessuaaliset kysymykset ovat puolestaan tulleet esille vasta vähitellen ihmisoikeustuomioistuimen ulotettua EIS 6 artiklan vaikutusta yhä syvemmälle julkisoikeudellisiin riita-asioihin. Käytännössä sanottu prosessilaji on kohonnut paremmin esille vasta 1990-luvulla, jolloin se on alkanut vakiinnuttaa paikkaansa EIS 6 artiklaa koskevassa päätöksenteossa.

Vaikka fair hearing -vaatimus on keskittynyt alun perin yleisen lainkäyttömenettelyn oikeudenmukaisuuden kontrolloimiseen, tämän ei tarvitse merkitä EIS 6 artiklan soveltamista yksinomaan näiden prosessilajien pohjalta. Myöskään ihmisoikeustuomioistuin ei ole omaksunut tällaista hallintoprosessin näkökulmasta yksipuolista lähestymistapaa. Siihen olisi sinänsä ollut mahdollisuudet – kenties jopa paineita –, koska hallintolainkäyttöasiat kuuluvat EIS 6 artiklassa civil rights and obligations -käsitteen alaisuuteen. Ihmisoikeustuomioistuin näkyy sen sijaan tavoitelleen jonkinasteista välittävää kantaa näissä asioissa. Tämä on johtanut EIS 6 artiklan 3 kappaleen hyödyntämiseen hallintoprosessin eikä niinkään rikosprosessin ehdoilla ja määrätynlaisen pesäeron tekemiseen siviiliprosessuaalisiin ajattelutapoihin. On tunnustettu, että siviili- ja hallintoprosessin väliin jää aina väistämättömiä eroja, jotka eivät ole poistettavissa edes niiden keskinäisen harmonisoinnin avulla. Yksilön suojantarve on hallintoprosessissa siten toisentyyppinen kuin pelkästään yksityisten asianosaisten varaan rakentuvassa siviiliprosessissa.

Esillä oleva tilanne on merkinnyt ihmisoikeustuomioistuimen asettautumista jonkinlaiseen välimaastoon hallintoprosessuaalisen oikeudenmukaisuuden määrittämisessä. Varsinaisesti ei ole pyritty itsenäisen hallintoprosessuaalisen ihmisoikeuskäsityksen esille nostamiseen. Sen sijaan on tähdätty arvioitua itsenäisemmän lähestymistavan käyttämiseen yleisprosessuaalisten ajattelutapojen hyödyntämisessä. Kysymys on kompromissista eri suuntiin vetävien vaikutusten välillä. Sanottua lähestymistapaa ei ole kuitenkaan pyritty korostamaan erikseen ihmisoikeustuomioistuimen toiminnassa, vaan se on todennettavissa lähinnä välillisesti hallintoprosessia koskevasta oikeuskäytännöstä.

Suomalaisessa hallintolainkäytössä on koettu vanhastaan tärkeäksi joustavuuden säilyttäminen prosessuaalisten kysymysten yhteydessä. Se on ollut omiaan irrottamaan hallintoprosessia yleisprosessuaalisista ajattelutavoista. Tähän on vaikuttanut yksilön oikeusturvanäkökohtien ohella se, että hallintolainkäytössä on haluttu kantaa osavastuuta hallinnon toimivuudesta, minkä on katsottu palvelevan yksilöiden tarpeita laajemmalla tasolla. Kuten esillä olevassa tutkimuksessa on aikaisemmin todettu, myös saksalainen Schmidt-Assmann on kiinnittänyt tähän seikkaan huomiota ja katsonut, että siihen olisi otettava tavalla tai toisella kantaa ylikansallisella tasolla. Hänen mukaansa hallintoprosessuaalisia ihmisoikeuksia koskevassa päätöksenteossa ei tulisi siten hakea suoraa johtoa yleisestä lainkäyttömenettelystä, vaan olisi oltava varaa tästä erottautuvien itsenäisten päätelmien tekemiseen.

Vaikka ihmisoikeustuomioistuimessa on mitä ilmeisemmin mielletty tarve joustavuusnäkökohtien huomioon ottamiseen, ihmisoikeussopimuksen yksilönsuojaan keskittyvät tavoitteet ovat asettaneet rajansa tätä koskevalle päätöksenteolle. Ihmisoikeustuomioistuin on käytännössä kuitenkin pyrkinyt prosessuaalisen jäykkyyden ja tarpeettoman kasuistiikan torjumiseen. Tämä toteuttaa pohjimmaltaan samanlaista ajattelutapaa, kuin on vanhastaan ollut vallalla suomalaisessa hallintoprosessissa. Samalla on katsottu, että yksilönsuojaan liittyviä kysymyksiä tulee tarkastella prosessin kokonaisuuden kannalta, jolloin kovin pienet virheellisyydet eivät välttämättä johda ihmisoikeusrikkomuksen toteamiseen. Niin ikään virheellisyydet alemmassa asteessa saattavat korjautua ylemmän asteen asianmukaisten toimenpiteiden vuoksi. Vaikka fair hearing -vaatimus koskee periaatteessa samalla tavalla kaikkia lainkäyttöasteita, ylempiin muutoksenhakuportaisiin on siis jätetty joustonvaraa vaatimuksen täyttymisen osalta. Tämä koskee muun ohella suullista käsittelyä. Ei ole poissuljettua, ettei sitä voitaisi jättää jopa kokonaan toimittamatta yksilön nimenomaisesta pyynnöstä huolimatta.

Joustavuustarvetta on perusteltu ihmisoikeussopimuksen tarkoitusperien mukaisesti yksilön prosessuaaliseen suojaan liittyvillä seikoilla. Ihmisoikeustuomioistuin on ilmaissut selvästi sen, ettei myöskään yksilön intressissä ole prosessin kangistaminen liialliseen formalismiin. Sellainen johtaisi helposti toiseen ihmisoikeusloukkaukseen kuten prosessin tarpeettomaan pitkittymiseen. Prosessuaalista oikeudenmukaisuutta on haluttu tämän vuoksi tarkastella mieluummin tasapainottavalta kuin tiukan muotosidonnaiselta pohjalta.

Vaikka ihmisoikeustuomioistuimen toiminnan lähtökohdat ovat selkeän yksilöpainotteiset, lopputulos palvelee kiistatta myös hallinnon tarpeita. Tästä ei kuitenkaan seuraa, että maan sisäinen (perinteinen kansallinen) näkökul-

ma ja ylikansallinen ihmisoikeusnäkökulma olisivat keskenään identtiset. On tärkeää tunnistaa niiden välille kaikesta huolimatta jäävät erot. Tästä puolestaan seuraa, että kansallisessa hallintoprosessissa joudutaan nyttemmin hakemaan aikaisempaa tarkempia perusteluja prosessuaalisen joustavuuden käyttämiselle. Esitetty merkitsee harkinnanvaran hienoista pienentymistä mutta ei toisaalta sen poistumista kokonaan. Lopputulokseksi muodostuu se, etteivät prosessuaaliset ihmisoikeudet estä kokonaan hallintoprosessissa tärkeäksi koetun itsenäisen lähestymistavan käyttämistä ja johda takaisin sellaiseen formalismiin, josta hallintolainkäytössä on koetettu vuosien saatossa päästä eroon yksilön oikeusturvaa ja hallinnon toimivuutta haittaavana.

Siitä, että ihmisoikeustuomioistuin on pyrkinyt järkevän tarkastelukulman omaksumiseen näissä kysymyksissä, saattaa käytännössä kuitenkin seurata vastavaikutuksia prosessuaalisen ihmisoikeusturvan sisällön heikentymisen muodossa. Käsitteellisen joustavuutensa vuoksi fair hearing -vaatimus voi vähitellen kadottaa toimivuuttaan ja muuttua yhä enemmän ajattelullisella ylätasolla vaikuttavaksi (illusoriseksi) oikeudeksi. Todellisuudessa tilanne on ollut koko lailla päinvastainen ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä. On ollut havaittavissa, että samalla kun prosessuaalisella kokonaisharkinnalla on saatettu tähdätä tarpeettoman jäykkyyden ja kasuistiikan torjumiseen, voimavarat on voitu kohdistaa paremmin yksilönsuojan tehokkaaseen toteutumiseen. Joustavuus ei siis ole merkinyt yksilön prosessuaalisen perusturvan heikentämistä, vaan vaikutukset ovat olleet pikemminkin päinvastaiset. Fair hearing -vaatimuksella ei ole pyritty ainoastaan hallintoprosessuaalisten heikennysten ehkäisemiseen, vaan sille on alkanut muodostua yhä selvemmin positiivisen toimintavelvollisuuden ulottuvuutta.

Ihmisoikeustuomioistuimen näkökulman efektiivisyys näkyy esimerkiksi siinä, että kokonaisharkinnasta huolimatta ihmisoikeusloukkaus saattaa realisoitua hyvinkin yksittäisen, jopa pienimuotoisen menettelyllisen laiminlyönnin yhteydessä. Edellä mainittujen laajempien perusvaatimusten toteutuminen ei ole toisin sanoen mahdollista, ellei niitä samalla kiinnitetä joihinkin käytännön edellytyksiin. Näillä ei ole sellaisenaan itseisarvoa, vaan ne ovat osa prosessuaalisten peruspilareiden toteutumista.

Kansallisella tasolla saatetaan näin ollen joutua harkitsemaan hyvinkin tarkasti, vahvistaako jokin yksittäinen prosessinosa ja jos vahvistaa, millä tavalla, esitettyjen vähimmäisvaatimusten toimivuutta. Mikäli menettelyvirhe tai laiminlyönti on yksilön oikeusturvan kannalta riittävän vakava, eikä asia ole tullut korjatuksi ylemmällä tasolla, seurauksena saattaa olla ihmisoikeusrikkomukseen syyllistyminen. Ihmisoikeusrikkomusta koskevaan harkintaan saattaa vaikuttaa osin myös se, millainen julkinen kuva oikeuden-

käynnistä on muodostunut.[170] Tämä lähtökohta toteuttaa selkeän yksilöpainotteista ajattelutapaa ja osaltaan mataloittaa sanotun rikkomuksen toteamisen kynnystä.

Ihmisoikeustuomioistuin on käyttänyt efektiivistä lähestymistapaa edelleen siinä, että se on asettanut menettelyä koskevan puolueettomuuden keskeiseen rooliin suojattavien peruspilareiden joukossa. Tämän vaatimuksen toteutuminen on koettu tärkeäksi hallintoprosessissa vääjäämättä vallitsevan epätasapainon vuoksi. Yksilön oikeuksien tehokkaan toteutumisen on siis katsottu edellyttävän puolueettomuuskysymysten jatkuvaa esilläoloa prosessin eri osavaiheissa – erityisesti hallintoprosessille toistaiseksi vielä vieraammissa suullisissa käsittelyissä. Kansallinen järjestelmä on voitava alistaa esitetyssä tarkoituksessa myös laajemman periaatteellisen arvioinnin kohteeksi.

Ihmisoikeustuomioistuimessa on asetettu lähtökohdaksi samoin se, että yksilölle turvataan asianmukaiset toimintamahdollisuudet prosessin kuluessa. Yksityinen asianosainen nähdään suojeltavana tahona mutta samalla myös itsenäisenä aktiivisena subjektina, jolla on oltava relevantit mahdollisuudet vaikuttaa kertyvän oikeudenkäyntiaineiston sisältöön ja muutenkin asian lopputulokseen. Varsinkin viimeksi mainittu seikka tietää jonkinasteista eroa tämän tutkimuksen II luvussa tarkasteltuihin kansallisiin pitkän linjan painotuksiin nähden. Vaikka myös maan sisäisessä kehityksessä on pyritty parantamaan yksilön prosessuaalista aktiviteettia, ihmisoikeudet ovat vieneet tilannetta tässä kohden kiistatta eteenpäin.

Ihmisoikeustuomioistuimen efektiivinen perusasenne on näkynyt muun ohella tarpeena vahvistaa hallintoprosessin kontradiktorisia piirteitä sekä entisestään kuulemisvaatimuksen merkitystä. Ihmisoikeustuomioistuin on edelleen pyrkinyt suullisten käsittelyjen muodostumiseen prosessuaaliseksi pääsäännöksi. Vaikka näistä vaatimuksista ei ole ollut tarkoitus muovata yksilön ehdottomia oikeuksia, ihmisoikeustuomioistuimen yleislinja merkitsee käytännössä kansallisen lainkäyttäjän harkinnanvaran kaventumista. Asiassa joudutaan siten punnitsemaan yhä tarkemmin yksilönsuojaan liittyviä näkökohtia prosessitoimien yhteydessä.

---

[170] Ks. (rikosprosessia koskeva) Borgers v. Belgium, tuomio 30.10.1991, A 214-B kohta 24. Ks. *Harris et al.* s. 208. Sinänsä fair hearing -vaatimusta tutkitaan objektiivisin perustein, ei pelkästään yksilön väittämien perusteella. Ks. Kraska v. Switzerland, tuomio 19.4.1993, A 254-B kohta 32.

V YKSILÖN HALLINTOPROSESSUAALISEN KOKONAISTURVAN SISÄLLÖSTÄ TAPAHTUNEEN KEHITYKSEN SEURAUKSENA

1. Hallintoprosessin järjestäminen kansallisella yleislailla

1.1. Hallintolainkäyttölain säätäminen

Kansallisen hallintolainkäyttömenettelyn uudistaminen käynnistyi vuonna 1986 oikeusministeriössä. Valmistelun pohja oli vuosikymmenen alun komiteavalmistelussa, lähinnä hallinnon oikeusturvakomitean asettamissa suuntaviivoissa. Tuolla ja sitä edeltäneellä vuosikymmenellä muodostuneet käsitykset kansalaisen oikeusturvasta hallintoprosessissa asettautuivat siten varsin suoraan kaavailtujen ehdotusten pohjaksi. Kaikki viittasi siihen, että uudistuksessa oli lähinnä kysymys olemassa olevan (yksittäisen) sääntelyn ja KHO:n oikeuskäytännön kodifioinnista yhtenäisen (kattavan) yleislain varaan. Tämä lähtökohta kuitenkin muuttui valmistelutyön kuluessa: Euroopan ihmisoikeussopimus saatettiin voimaan, ja perusoikeuksien kokonaisuudistuksen sisältö täsmentyi sen aikana.

Ihmisoikeuskulttuurin murroksen tasaannuttua 1990-luvun alkupuolella oli odotettavissa, että EIS 6 artiklan ilmentämä prosessuaalinen oikeudenmukaisuuskäsitys löytäisi tavalla tai toisella paikkansa hallintoprosessuaalisten sääntelytoimien piirissä. Tämän oli määrä varmentaa sitä ihmisoikeuksien yhteydessä alun perin esitettyä käsitystä, jonka mukaan kansallisen prosessilainsäädännön ei tulisi muodostua hengettömien muotosäännös-

ten kokoelmaksi. Sen olisi toteutettava nimenomaista yksilön oikeudenmukaisen kohtelun ideaalia. Epäilyksiä ei tosin esiintynyt siitä, ettei Suomen järjestelmä toteuttaisi ennestäänkin viimeksi mainittua perusajatusta.

Esitetyistä syistä kysymys oli enemmänkin siitä, millä tavalla ihmisoikeuksien ylikansallisessa valvontakoneistossa asetetut EIS 6 artiklaa täsmentävät vaatimukset olivat suhteutettavissa perinteisiin kansallisiin hallintoprosessuaalisen oikeusturvan käsityksiin. Mikäli maan sisäinen sääntely ei täyttänyt ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä konkretisoituja vähimmäisvaatimuksia, täällä oli syytä varautua kansainvälisen valvontakoneiston väliintuloon. Sitä ei tietenkään pidetty toivottavana. Vaikka hallintoprosessi oli vain osittain EIS 6 artiklan vaikutuspiirissä, tämä ajattelu oli omiaan heijastumaan laajemminkin sen tarkasteluun.

Joulukuun alussa 1996 voimaan tulleen hallintolainkäyttölain (586/96) on näin ollen määrä vastata prosessuaalista oikeusturvaa koskeviin, osin uudentyyppisiin haasteisiin. Laki sisältää kaikkiaan 82 pykälää, mikä viittaa varsin kattavan yleislain aikaansaamisen tarpeeseen. Samanlaista yksityiskohtaisuutta kuin oikeudenkäymiskaaressa ei laissa kuitenkaan ole.[1] Sen 7 ja 8 lukuihin sisältyvät pääasiassa varsinaista lainkäyttömenettelyä koskevat säännökset (yhteensä 18 pykälää). Niistä ilmenee verrattain selkeästi se, miten suomalaisen hallintoprosessin on tarkoitus pääpiirteissään toimia.

Kansallisen hallintoprosessin perusta on entistä selvemmin laissa, mikä mukailee vanhastaan vallalla olevaa näkemystä lainsäädännön etusijasta kansalaisen ja julkisen vallan välisten suhteiden järjestämisessä.[2] Se, että oikeusturvatakeiden peruspilarit hahmottuvat säädöstekstin perusteella, lisää menettelyn ennustettavuutta ja sitä kautta yksilön oikeusturvaa. Tätä seikkaa korostetaan yleensäkin säädännäisen oikeuden maissa. Vaikka EIS 6 artikla on voimassa lain tasoisena määräyksenä, myös hallintolainkäyttölaki toteut-

---

[1] Lopullisessa lakitekstissä on havaittavissa jopa pyrkimystä yksityiskohtaisuuden vähentämiseen. Oikeusministeriön ehdotuksessa pykäliä oli vielä hieman enemmän (87). Tilanne eroaa siten Saksasta: Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) sisältää 195 pykälää. Ruotsin förvaltningsprocesslag (1971:291) sisältää sen sijaan ainoastaan 53 pykälää, mikä on selitettävissä lain käyttöalan rajauksilla (ulottumisella pelkästään hallintotuomioistuimissa käytävään prosessiin).

[2] Ks. HE 217/1995 vp s. 19 ja Lavo 2/1994 s. 73, joissa on pidetty hienokseltaan epäkohtana KHO:n aikaisempaa aktiivista roolia prosessuaalisissa kysymyksissä. Ks. samasta korostuksesta LaVM 5/1996 vp s. 2.

taa PL 21 §:n 2 momentin perustuslaillisen toimeksiannon mukaisesti samoja oikeudenmukaisen lainkäyttömenettelyn elementtejä. Omaksutun lähtökohdan mukaisesti ne on hajautettu eri säännösten varaan rakentuvaksi järjestelmäksi.[3]

1.2. Hallintolainkäyttölain tulkinnasta

Se, että hallintolainkäyttömenettely on säännelty lain tasoisilla säännöksillä, asettaa (kansallisten) tuomioistuinten roolin kohdalleen valtiovallan kolmijaon kokonaisuudessa. Samalla hallintolainkäyttölaki jättää kuitenkin tilaa tuomioistuinten itsenäiselle tehtävälle prosessuaalisen oikeusturvan toteuttamisessa. Osa vaatimuksista ensinnäkin rakentuu oikeudenkäymiskaaren täydentävän säännöstön varaan.[4] Tämä ilmentää sinänsä perusteltua pyrkimystä välttää liiallista kasuistiikkaa lakitekstissä. Vastapainoksi saattaa jäädä hienoista avoimuutta sen suhteen, millainen kokonaissisältö hallintoprosessilla on eri säännösten yhteisvaikutuksesta. Viimekätinen täsmentäminen jää näissä oloissa tuomioistuimille. Niiden harkintavalta lähtee oikeudenkäymiskaaren alistamisesta palvelemaan hallintoprosessin tarpeita eikä päinvastoin.

Hallintolainkäyttömenettelyä koskevaan sääntelyyn (prosessuaalisiin peruspilareihin) sisältyy muutenkin harkinnanvaraisia lausumia. Tämä ilmentää sitä, että lainsäädännössä on pidetty tärkeänä tietynlaisen joustonvaran säilyttämistä prosessuaalisten kysymysten yhteydessä.[5] Nämä antavat tuomioistuimille itsenäistä tehtäväalaa menettelyn tarkemmassa järjestämisessä.

---

[3] Vaikka HLL 33 §:n 2 momentissa asetetaan valitusviranomaiselle velvollisuus oikeudenmukaisuusaspektin huomioon ottamiseen, tämä ei merkitse kuitenkaan muutosta esillä olevaan perusasetelmaan. Vaatimuksella lähinnä vain tähdennetään ihmisoikeusvaikutuksen toteutumista asian selvittämisen yhteydessä. Ks. HE 217/1995 vp s. 59–60.

[4] Ks. esimerkiksi HLL 39–40 ja 42 §. Näiden säännösten mukaan oikeudenkäymiskaarta noudatetaan »soveltuvin osin».

[5] Ks. tällaisten fakultatiivisten prosessinormien tarkemmasta luonnehdinnasta *Lappalainen* s. 26–28. Niin kuin *Lappalainen* on todennut, siviiliprosessissa on siirrytty yhä enemmän näiden normien käyttöön, mikä merkitsee joustavuuden lisääntymistä. Hallinto- ja siviiliprosessin voidaan siten todeta lähentyneen tältä osin toisiaan. Ks. aikaisemmasta tilanteesta siviiliprosessissa *Tirkkonen* s. 15–16.

Harkinnanvara varmentaa sitä, ettei kansallisten lainkäyttöelinten asema ole mullistunut kokonaan aikaisempaan verrattuna.

Molemmissa edellä mainituissa tapauksissa on kysymys tuomioistuimelle annetusta normaalista tulkintaroolista hallintolainkäyttölain sisällön täsmentämisessä. On luontevaa lähteä siitä, että säännökset saavat tarkennetun ulottuvuuden perinteisen kansallisen oikeusturvakäsityksen kautta. PL 21 §:n 2 momentista ja 22 §:stä on jopa nostettavissa esille kehotus tällaisen perusoikeusmyönteisen tulkintatavan käyttämiseen.

Tuomioistuinten tehtävänä on nykyisissä oloissa myös prosessilainsäädännön sisällölle ylikansallisella tasolla asetettavien oikeudenmukaisuusvaatimusten tunnistaminen ja turvaaminen osana kansallista laintulkintaa. Lainsäädännöstä riippuu, kuinka tärkeäksi kansallisten tuomioistuinten rooli tässä tapauksessa muodostuu. Tämä vaikuttaa myös kysymyksenasetteluun. Mikäli hallintolainkäyttölaki rakentuu edelleenkin keskeisesti perinteisen kansallisen oikeusturvakäsityksen varaan, lainkäyttöelimelle saattaa jäädä hyvinkin itsenäistä vastuuta fair hearing -vaatimuksen toteutumisesta yksittäisten säännösten tulkinnassa.

Asetelma on samantyyppinen, jos ihmisoikeustuomioistuimessa on päädytty ihmisoikeusrikkomuksen kannalle jossakin hallintolainkäyttölain sovellutuksessa tai siinä on annettu muutoin merkittävä, yleistettävissä oleva ratkaisu hallintoprosessille asetettavista oikeudenmukaisuusvaatimuksista. Mikäli nämä tapaukset eivät ole johtaneet Suomessa lainsäädäntötoimiin, niistä ilmenevän ohjausvaikutuksen toteuttaminen jää ennen muuta (kansallisten) lainkäyttöelinten tehtäväksi. Uudenlainen vastuu kansainvälisten velvoitteiden täyttämisestä vaikuttaa näin ollen siihen, ettei kansallinen tuomioistuin voi perustaa toimintaansa enää pelkästään hallintolainkäyttölain tavanomaisen tulkinnan varaan. Siinä jää sitä enemmän sijaa itsenäiselle oikeusturvapainotukselle, mitä etäämpänä kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista kulloinkin liikutaan.

Koska hallintolainkäyttölaki on säädöksenä varsin uusi, se toteuttaa luonnollisesti kansainvälisten ihmisoikeuksien vaatimuksia sellaisina kuin lainsäätäjä on niiden sisällön tulkinnut.[6] Kysymys on PL 21 §:n 2 momenttiin sisältyvän perustuslaillisen toimeksiannon täyttämisestä. Tämä tietenkin vä-

[6] Asian on varmistanut osaltaan myös lakivaliokunta lain säätämisen yhteydessä. Ks. LaVM 5/1996 vp s. 2.

hentää tuomioistuinten osavastuuta kansainvälisissä sopimusvelvoitteissa pysymisestä.

Kuten esillä olevan tutkimuksen luvussa IV on osoitettu, ihmisoikeustuomioistuimen viime vuosien (myös hallintolainkäyttölain säätämisen jälkeisestä) oikeuskäytännöstä ei ole löydettävissä sellaisia ratkaisuja, jotka poikkeaisivat ainakaan suoranaisesti case-law'n pitkästä peruslinjasta. Näin ollen ei ole tapauksia, jotka aiheuttaisivat nimenomaisia tulkintaristiriitoja EIS 6 artiklan ja hallintolainkäyttölain välille. Case-law kehittyy tietenkin jatkuvasti. Tämän vuoksi vasta tulevaisuudessa ilmenee, seuraako uudesta oikeuskäytännöstä hallintolainkäyttölain tulkintaan erityisiä vaatimuksia tai jopa tarvetta muuttaa kansallista lakia.

Tutkimusintressi keskittyy esitetyistä syistä hallintolainkäyttölain säätämisen vaiheeseen eli prosessuaalisen oikeudenmukaisuusajattelun nykyiseen lähtöpisteeseen. Kysymys on siitä, minkä sisältöisenä ja millaisessa muodossa EIS 6 artiklan fair hearing -vaatimus on sisällytetty hallintolainkäyttölakiin. Tarkastelu lähtee siitä perusajatuksesta, ettei hallintolainkäyttölaki vielä itsessään ilmaise hallintoprosessin todellista sisältöä nykyisissä oloissa. Se hahmottuu varsinaisesti vasta lainsäädännön tulkitun sisällön kautta – ennen muuta sen tulkintavaihtoehdon perusteella, joka edistää eniten ihmis- ja perusoikeuksien toteutumista.[7] Seuraavassa tutkimusosuudessa pyritään kartoittamaan viimeksi mainitun, ihmis- ja perusoikeuksia parhaiten toteuttavan tulkinvaihtoehdon sisältöä.

[7] Vaikka osa hallintolainkäyttöasioista ei kuulu EIS 6 artiklan civil rights and obligations -käsitteen piiriin, osa on kuitenkin selvästi kansainvälisen kontrollikoneiston alaisuudessa. Pyrittäessä löytämään menettelysäännöksiin kytkeytyvää ihmisoikeusulottuvuutta tarkastelu tapahtuu erityisesti viimeksi mainitun ryhmän näkökulmasta.

2. Prosessuaalisen oikeusturvan toteuttamisen taustoista hallintolainkäyttölaissa

2.1. Oikeusturva-ajattelun monipuolistuminen suomalaisessa keskustelussa

2.1.1. Millaisena hallintoprosessuaalinen oikeusturva näyttäytyi ihmisoikeussopimusta voimaansaatettaessa?

Hallintoprosessuaalinen oikeusturva esiintyi suhteellisen vähäisessä roolissa Euroopan ihmisoikeussopimuksen valtionsisäistä voimaansaattamista koskevassa lainvalmistelussa. Suomalaisen hallintoprosessijärjestelmän olemassaoloa ei asetettu kysymyksenalaiseksi, vaan sen katsottiin ilmentävän vähintään välillisesti samanlaista eurooppalaista oikeusperinnettä kuin ihmisoikeuksien yleensäkin.[8] Vaikka EIS 6 artiklan katsottiin ulottavan vaikutustaan myös hallintoprosessiin, virallisissa yhteyksissä lähdettiin siitä, että artiklan avulla kontrolloitiin toistaiseksi vielä suhteellisen rajattua aluetta sen piirissä. Asiassa tosin miellettiin se, että ihmisoikeustuomioistuimen yleinen kehityslinja kulki artiklan vaikutusalan lisääntymisen suuntaan, mutta muutoin tilannetta arvioitiin siis lähinnä vallitsevien olosuhteiden pohjalta.

> »Virallinen» suomalainen näkemys ilmenee ennen muuta Matti Pellonpään virkatyönä laatimasta selvityksestä.[9] Siinä esitetyt käsitykset ovat sittemmin siirtyneet osaksi ihmisoikeuskirjallisuutta Pellonpään laadittua ihmisoikeuksista vuonna 1991 oman teoksensa. Suomalaisen ihmisoikeusdoktriinin kehittymisen kannalta on syytä korostaa sitä, ettei Pellonpään myöhempi tuotanto ole jäänyt pelkästään vuosikymmenen alun ajattelun varaan. Siitä ilmenee myös tutkijan ja ihmisoikeustoimikunnan jäsenen näkökulma. Pellonpään kirjan toisessa, vuonna 1996 julkaistussa painoksessa tämä on vahvistunut entisestään, mikä on siirtänyt teoksen luonnetta kansallisesta kommentaarista ihmisoikeuksien yleisteoksen suuntaan.

---

[8] Ks. HE 22/1990 vp s. 5. Lähtökohtana oli se, että jokainen Suomen lainkäyttövallan piiriin kuuluva henkilö nautti jo ennestään yleissopimuksen suojaamia ihmisoikeuksia ja perusvapauksia.

[9] Ks. Lavo 21/1988 s. 110–118 ja s. 138–149.

Pellonpää on kuitenkin säilyttänyt kirjansa kummassakin painoksessa saman peruslähtökohdan kuin alun perin oikeusministeriössä suorittamassaan selvityksessä. Hän on pitäytynyt ihmisoikeustuomioistuimen kannassa, jonka mukaan hallintoprosessi kuuluu vain osittain EIS 6 artiklan alaisuuteen. Lisäksi hän on valottanut, tarvittaessa myös kriittiseen sävyyn, oikeuskäytännön kehityslinjaa tämän artiklan vaikutusalan laajentamisesta. Pellonpää ei ole siten mennyt myöhemminkään tapahtumien edelle eli rakentanut tarkastelujaan sen varaan, niin kuin hallintoprosessi olisi jo kokonaisuudessaan EIS 6 artiklan vaikutuspiirissä.

Fair hearing -vaatimuksen sisällön osalta tähdättiin periaatteessa kaikkia lainkäyttömuotoja koskevaan (yhteiseen) lähestymistapaan, joskin rikosprosessi sai luonnollisesti eniten huomiota EIS 6 artiklan 3 kappaleessa olevien erityismääräystensä vuoksi.[10] Hallintoprosessuaalista oikeudenmukaisuutta ei siis tuotu laajemman erillistarkastelun kohteeksi, mutta fair hearing -vaatimuksesta ei toisaalta pyritty kartoittamaan kovinkaan kasuistisia (velvoittavia) piirteitä. Päinvastoin oikeusministeriön (Matti Pellonpään) selvityksessä korostettiin, että vaatimus täsmentyi viime kädessä kokonaisarvioinnin kautta. Tässä yhteydessä saatettiin hyvinkin antaa merkitystä kansallisten (hallinto)prosessijärjestelmien erityispiirteille. Samaan kokonaisuuteen liittyi EIS 6 artiklan 3 kappaleen arvioiminen keskeisesti rikosprosessuaalisesta näkökulmasta.

Prosessuaalisista ihmisoikeuksista välittyi siten suhteellisen pelkistetty, osin minimalistinen kuva. Lähemmässä tarkastelussa fair hearing -vaatimuksen avulla saatiin kuitenkin nostetuksi esiin kansallisia epäkohtia kuten ongelma suullisten käsittelyjen vähäisestä toteutumisesta hallintolainkäytössä.[11] Vaikka asia hoidettiin sittemmin pois päiväjärjestyksestä kansalli-

[10] Ks. Lavo 21/1988 s. 120–163 ja HE 22/1990 vp s. 7. Käytännössä valmistelussa oli esillä hallintoprosessuaalinen näkökulma sikäli, kuin kysymys oli access to a court -vaatimuksen ulottumisesta hallintolainkäyttöön. Suomalaista valmistelua helpotti se, että HValL:n katsottiin turvaavan jo ennestään tämän vaatimuksen toteutumista. Ks. erityisesti Lavo 21/1988 s. 138–141.

[11] Ks. Lavo 21/1988 s. 120–121 ja 147–148 sekä HE 22/1990 vp s. 5. Ks. myös *Pellonpää*, LM 1990 s. 529–530. Myös maksuttoman oikeusavun merkitystä korostettiin, mikä ei sellaisenaan tarkoittanut mullistusta hallintolainkäytön alalla. Olihan asiaa koskeva laki (87/73) säännellyt jo pitkään tähänkin lainkäyttöön liittyviä kysymyksiä.

sella varaumalla (asetus 439/90; SopS 19/90, 2 §[12]), itse pääkysymys siirtyi jatkovalmistelun varaan – osaksi kansallisen hallintoprosessin kokonaisuudistusta.

Se, että kansallisessa valmistelussa suhtauduttiin näinkin neutraalisti kansainvälisten ihmisoikeuksien hallintoprosessille asettamiin vaatimuksiin, mataloitti tietenkin sopimukseen liittymisen kynnystä. Tämä oli tarkoituskin, koska virkamiesvalmistelun tehtävänä oli nimenomaisten lainsäädäntöpuutteiden ja -ristiriitojen kartoittaminen ja korjaaminen, ei laajempien oikeuspoliittisten kannanottojen tekeminen. Asennoituminen helpotti ainakin lyhyellä tähtäimellä hallintoprosessin asemaa, koska se tasapainotti jo etukäteen mahdollisen ihmisoikeusinnostuksen ylilyöntejä. Pitemmällä aikavälillä tällainen suhtautuminen saattoi kuitenkin johtaa samanlaiseen tilanteeseen kuin Ruotsissa, jossa perinteistä kansallista oikeusturva-ajattelua ei ollut asetettu – ennen kuin oli ollut pakko – laajemman (kriittisen) ihmisoikeustarkastelun kohteeksi.

Kaikki viittasi näin ollen siihen, että hallintoprosessuaaliset järjestelyt saattoivat jatkaa olemassaoloaan kansallisen kehityksen ilmentämässä muodossaan, kunhan niitä täsmennettiin eräiltä kuten prosessuaalisia osallistumisoikeuksia (suullisia käsittelyjä) koskevalta osin. Käytännössä tällainen täydennyskään ei ilmentänyt varsinaista epäluottamusta perinteistä kansallista oikeusturva-ajattelua kohtaan. Kuten historiallisesta jaksosta ilmenee, suomalaisessa hallintoprosessissa oli tavoiteltu jo pitkään suullisten käsittelyjen merkityksen lisäämistä. Ihmisoikeussopimuksen voimaantulon saattoi siksi ajatella vain nopeuttavan käynnissä olevaa kehitystä.

Luottamusta kansallisen oikeusturvapainotuksen kestävyyteen voitiin perustella myös sillä, että hallintoprosessia oli kehitetty kaikesta huolimatta lainkäytön kategorisoinnin pohjalta. Tästä syystä esimerkiksi access to a court -lausuma näyttäytyi Suomessa varsin erilaisena – vähemmälle ihmisoikeuskritiikille alttiina – vaatimuksena kuin Ruotsissa. Siellä osa valituksista oli

---

[12] Varauma (2 §) kuuluu alkuperäisessä muodossaan seuraavasti:

Ratifioimiskirjan tallettamisen yhteydessä Suomi on tehnyt seuraavan varauman:

Yleissopimuksen 64 artiklan nojalla Suomen hallitus tekee yleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleeseen seuraavan oikeutta suulliseen käsittelyyn koskevan varauman.

Suomi ei voi toistaiseksi taata oikeutta suulliseen käsittelyyn sikäli kuin Suomen nykyinen lainsäädäntö ei sisällä sellaista oikeutta. Sanottu koskee: – –

2. käsittelyä lääninoikeuksisssa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa lääninoikeuslain 16 §:n ja korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 15 §:n mukaisesti; – –.

jäänyt puhtaasti hallinnon sisäiseen muutoksenhakuun kuuluvina (hallinto)tuomioistuinkäsittelyn (regeringsrättenin) ulottumattomiin.[13]

2.1.2. Mäenpään avaama keskustelu hallintoprosessin oikeudenmukaisuuden uusista ulottuvuuksista

Ihmisoikeussopimusta koskevan kansallisen valmistelun yhteydessä esitetyt näkemykset saattoivat helposti siirtyä samanaikaisesti käynnissä olevan hallintoprosessin kokonaisuudistuksen perusolettamuksiksi. Hallinnon oikeusturvakomitean tavoitteet vahvistivat osaltaan tällaista suuntausta. Näissä oloissa Olli Mäenpään vuonna 1989 Lakimies-lehdessä julkaistu artikkeli »Euroopan ihmisoikeussopimus ja oikeusturvan takeet hallintoasioissa» edusti varsin uudenlaista asennoitumista (hallinto)prosessuaaliseen oikeusturvaan.

Kirjoitus sisälsi tutkijan näkökulmasta esitetyn puheenvuoron. Myöhemmin tarkasteltuna artikkeli muodostaa kesken kansallisen dokumentin siitä, millä tavalla oikeusturva-ajattelun perinteiset lähtökohdat saatettiin asettaa uudentyyppisen arvioinnin alaiseksi ihmisoikeuksien avulla. Se, että kirjoituksessa pyrittiin kartoittamaan suomalaisen hallintoprosessin ongelmakohtia, merkitsi päänavausta keskustelun laajentumiselle prosessuaalisia ihmisoikeuksia koskeviin kysymyksiin.

Vaikka Mäenpää suhtautui EIS 6 artiklan vaatimuksiin hyvinkin velvoittavasta näkökulmasta, hän antoi samalla merkitystä kansallisen oikeusturva-ajattelun pitkälle perinteelle.[14] Maan sisäiset painotukset eivät siten menettäneet asemiaan ihmisoikeussopimuksen valtionsisäisen (lakitasoisen) voimaansaattamisen vuoksi, vaan ne jatkoivat olemassaoloaan yhdessä ylikansallisten minimivaatimusten kanssa. Tämä tasapainottava lähtökohta ei kuitenkaan estänyt kansainvälisten ihmisoikeusvaatimusten uutta luovien piir-

[13] Tähän näkökohtaan kiinnitettiin nimenomaista huomiota sopimukseen liittymistä koskevassa keskustelussa 1980-luvun loppupuolella, mikä ilmentää ajatusta suomalaisen hallintolainkäytön suhteellisen hyvistä valmiuksista EIS 6 artiklan vaatimusten täyttämisessä. Ks. *Pellonpää*, Oikeus 1988 s. 300.

[14] Ks. *Mäenpää*, LM 1989 s. 288–289 ja 292. *Mäenpää* viittasi tässä kohden muun muassa kansalaiskeskeisyyteen ja joustavuuteen. Ks. myös *Mäenpää* 1991 s. 306.

teiden esille nostamista. Sitä tuki Mäenpään näkemys EIS 6 artiklan käyttöalan väistämättömästä kasvamisesta hallintolainkäyttöasioissa.[15] Tätä kautta Mäenpää piti tarkoituksenmukaisena, että hallintoprosessia kehitettiin kokonaisuutenakin EIS 6 artiklassa asetettujen vaatimusten (laadullisten standardien) viitoittamalla tavalla.[16]

Keskeistä Mäenpään tarkastelussa oli hallintoprosessin aikaisempaa selvempi sitominen varsinaisen lainkäyttömenettelyn yhteyteen. Hän teki siten jonkinasteisen pesäeron perinteisiin (maan sisäisiin) ajattelutapoihin. Itsenäisen hallintoprosessijärjestelmän olemassaoloa Mäenpää ei asettanut sellaisenaan kysymyksenalaiseksi, vaan hän päinvastoin korosti sen erityispiirteiden kuten joustavuusnäkökulman säilyttämisen tarvetta jatkossakin. Käytännössä hän halusi rajoittaa tällaiset itsenäiset piirteet suhteellisen ahtaisiin rajoihin.[17] Kirjoituksessa pyrittiin näin ollen hallintoprosessin tuomioistuinmaisten piirteiden vahvistamiseen, jolloin fair hearing -konseption katsottiin asettavan hallintoprosessille EIS 6 artiklan 3 kappaleeseen pohjautuvia – »mutatis mutandis myös siinä noudatettavia» – keskeisiä vähimmäisvaatimuksia.[18]

Mäenpää tarkasteli prosessuaalisia perusvaatimuksia menettelyn tasapuolisuutta, todistajainkuulustelua ja henkilökohtaista läsnäoloa koskevien pe-

---

[15] Ks. *Mäenpää*, LM 1989 s. 290 ja 313–318. *Mäenpää* antoi tuolloin civil rights and obligations -käsitteelle jossakin määrin laajemman merkityssisällön, kuin ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettiin. Hänen ajattelunsa liittyi näin eräisiin yleisessä ihmisoikeuskirjallisuudessa esitettyihin (esimerkiksi *Froweinin* ja *van Dijkin*) näkemyksiin. Tämä merkitsi jonkinasteista eroa Pellonpäähän.

[16] Ks. *Mäenpää*, LM 1989 s. 289.

[17] Ks. *Mäenpää*, LM 1989 s. 286–287. *Mäenpää* totesi muun muassa seuraavaa: »Oikeudenkäytön erityisyyttä ja erillisyyttä sekä organisatorisesti että menettelyllisesti on korostettu toistuvasti ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä. – – Käytännössä tämä merkitsee, että poikkeukset – esimerkiksi erityinen hallintolainkäyttöprosessi ja/tai hallintoviranomaisiin kiinteästi kytkeytyvä hallintolainkäyttöorganisaatio – ovat kyllä mahdollisia, mutta vain suhteellisen ahtaissa puitteissa.» Samoin *Mäenpää* 1991 s. 309. Tämä painotus osoittaa siten selvää suunnanmuutosta aikaisempaan kansalliseen ajatteluun verrattuna.

[18] EIS 6 artiklan 3 kappaleen esille nostaminen hallintoprosessin yhteydessä toteutti samanlaista näkemystä kuin ylikansallisessa ihmisoikeuskirjallisuudessa oli vallalla siviiliprosessin osalta. Oikeuskirjallisuudessa oli siis katsottu, että 3 kappale asetti vähintäänkin välillisiä vaatimuksia siviiliprosessille. Ks. esimerkiksi *Robertson – Merrills* s. 117 ja *van Dijk – van Hoof* s. 429. Tämä merkitsi samalla pesäeroa suomalaiseen ihmis-

ruspilareiden pohjalta. Ryhmittely juonsi paljossa juurensa kansainvälisestä ihmisoikeuskirjallisuudesta. Huomionarvoisinta oli Mäenpään equality of arms -vaatimuksesta johtama kanta, jonka mukaan hallintoprosessia oli lähennettävä yleiseen lainkäyttömenettelyyn myös viranomaisen ja viranomaistoimen kohteen samanarvoisen (yhdenvertaisen) osapuoliaseman tunnustamisella. Tämä tarkoitti siirtymistä jonkinasteisen kaksiasianosaissuhteen varaan rakentuvaan prosessiin – tai ainakin keskeisiltä piirteiltään tämäntyyppisiä järjestelyjä.

Mäenpään artikkelin ilmestymisen jälkeen on myös suomalaisen ihmisoikeuskirjallisuuden kanta täsmentynyt EIS 6 artiklan kansalliselle prosessille asettamien vaatimusten suhteen. Niinpä Pellonpää on lanseerannut fair hearing -vaatimuksen suomalaiselle auditoriolle hyvinkin realistisesta (kokonais)näkökulmasta menemättä mukaan laajan oikeuskäytännön pitkälti näennäiseen kasuistiikkaan. Hallintoprosessuaalinen oikeudenmukaisuus on kiinnittynyt lähinnä suullista käsittelyä mutta myös EIS 6 artiklan 3 kappaletta koskevien kysymysten yhteyteen.[19] Yleisesti ottaen hallintoprosessia ei ole nostettu erikseen laajemmin analysoitavaksi, vaan sen osalta on tehty lähinnä yksittäisiä havaintoja muita prosessilajeja koskevien tarkastelujen yhteydessä.[20]

Vaikka Pellonpää on pysytellyt suhteellisen pidättyvällä kannalla hallintoprosessuaalisten päätelmien tekemisessä, hän on omaksunut yksittäisissä asiayhteyksissä Mäenpään linjauksen katsomalla, että ihmisoikeusvaatimuksista saattaa tulla paineita kaksiasianosaissuhteen toteuttamiselle.[21] Kysymys on lähinnä tutkijan roolissa esitetystä mielipiteestä ilman, että sen tueksi olisi esitetty ihmisoikeuksien valvontakoneiston oikeuskäytännöstä tulevia varsinaisia kannanottoja. Sinänsä Pellonpään yleisesitykset ovat lähentäneet ihmisoikeuksia ja hallintoprosessia keskenään, joten hallintoprosessin kokonaisuudistuksen näkökulma on tarkentunut myös tätä kautta.

Suomalaisessa ihmisoikeustarkastelussa on kaiken kaikkiaan kaksi päälinjausta. Hallintoprosessin näkökulmasta analyysit saattavat tapahtua hy-

---

oikeusvalmisteluun (Lavo 21/1988 s. 157 ss.), jossa 3 kappaletta oli tarkasteltu yksinomaan rikosprosessuaalisena vaatimuksena.

[19] Ks. myös *Kuosma*, DL 1996 s. 49 ss., joka on rakentanut tarkastelunsa keskeisesti kuulemisvaatimuksen varaan.

[20] Ks. *Pellonpää* 1991 s. 259 ss. ja *Pellonpää* 1996 s. 323 ss.

[21] Ks. *Pellonpää* 1991 s. 162.

vinkin realistiselta (ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön) pohjalta. Toisena (pää)vaihtoehtona on nähdä asiat enemmänkin oikeuspoliittiselta (säädettävän lain) kannalta. Viimeksi mainitussa esimerkiksi Mäenpään edustamassa linjassa ihmisoikeudet lähinnä kannustavat uudistusehdotusten tekemiseen ilman, että tarkoituksena olisi kovinkaan tarkkapiirteisten rajanvetojen tekeminen hallintoprosessin perusteiden säilyttämisen puolesta.

Näkökulmien ero on tärkeää ottaa huomioon seuraavassa tarkastelussa, jossa ei ole niinkään kysymys hallintoprosessuaalisten uudistustarpeiden esittämisestä kuin hallintolainkäyttölain sisältämän, ihmisoikeuksia parhaiten edistävän tulkintavaihtoehdon kartoittamisesta. Oikeuskirjallisuuden kannanottoihin joudutaan tämän vuoksi suhtautumaan varauksin, jotta ne eivät lähtisi kuljettamaan ajattelua pitemmälle, kuin kansainvälisessä ratkaisukäytännössä todellisuudessa vaaditaan. Kysymys on esillä olevassa tutkimuksessa käytetyn tuomioistuimen näkökulman ja lainsäätäjän näkökulman erottamisesta toisistaan.

2.2. Kansallinen ja ylikansallinen oikeusturva-ajattelu hallintolainkäyttölain taustalla

2.2.1. Miten hallintolainkäytön perinteiset piirteet näkyvät hallintolainkäyttölaissa?

Koska hallintoprosessin kokonaisuudistuksen valmistelu tapahtui (perinteisen) kansallisen ja ylikansallisen oikeusturva-ajattelun vuorovaikutuksessa, oli odotettavissa, että säädettävässä laissa pyrittäisiin tavalla tai toisella niiden keskinäisen aseman järjestämiseen. Tilanne on selkiytynyt sittemmin hallintolainkäyttölain voimaantulon yhteydessä. Tämän lain taustalta välittyvänä perusajatuksena on ensinnäkin hallintolainkäytön sitominen vanhaan malliin oikeusjärjestyksen ylläpitämiseen – hallinnon lainalaisuusvaatimuksen kontrolloimiseen. Kysymys on sen varmistamisesta, että hallinto toimii kaikesta huolimatta lainmukaisesti.[22] Tosin Merikoski oli tuonut tähän Ståhl-

[22] Kuten aikaisemmin on todettu, yhden ainoan oikean ratkaisun opin murtuminen ei ole vienyt pohjaa hallintolainkäytön laillisuuskontrolliin sidotulta tehtävältä, vaan edel-

bergin alun perin täsmentämään doktriiniin nimenomaista yksilöpainotteista näkökulmaa, mikä täsmennys ilmenee myös hallintolainkäyttölain valmisteluaineistosta.

Objektiivisen oikeuden turvaamistehtävä sitoo hallintolainkäyttöä varsinaisen hallinnon yhteyteen, hallinnon oikeussuojakeinojen päätepisteeksi. Tähän kokonaisuuteen liittyy käsitys hallintolainkäytön osavastuusta hallinnon omien (toimivuuteen liittyvien) tarpeiden toteutumisessa. Huomioon pyritään ottamaan se, että hallintolainkäytön piiriin kuuluu hyvinkin erilaisia asioita ja että oikeusturva-aspektit vaihtelevat niiden sisällä. Kytkemällä joustavuusnäkökulma näiden kysymysten yhteyteen varmistetaan oikeusturvafunktion ja hallinnon toimivuusnäkökulman keskinäistä tasapainottamista. Samalla saatetaan ajatella, että oikeusturvaseikkojen salliessa menettelyvaatimuksista voidaan tinkiä hallinnon toimivuuden eduksi. Prosessuaaliseen oikeusturva-ajatteluun on tullut tätä kautta yhteensovittavia piirteitä, tarvetta olla tekemättä liian jyrkkiä erotteluja hallinnon ja lainkäytön välillä.

Kehitys on kuitenkin johtanut vähitellen vaa'an kallistumiseen yksilön oikeusturvan eduksi. Se on merkinnyt hallinnollisten näkökohtien hienoista etääntymistä prosessuaalisten kysymysten yhteydestä. Samalla on koettu tarpeelliseksi korostaa sitä, ettei hallintolainkäyttömenettely rinnastu kokonaan hallintomenettelyyn (varsinaiseen hallinnolliseen päätöksentekomenettelyyn), koska oikeussuojanäkökohdat ovat ratkaisevassa asemassa sen piirissä. Se, että suomalaisen hallintoprosessin ydin on tässä korostuksessa, on tullut esiin tarpeena saada aikaan hallintomenettelystä jossakin määrin eroavia menettelymuotoja.

Joustavuusnäkökulma on esitetyin tavoin sidottu aikaisempaa selvemmin yksilön oikeusturvaan. On katsottu, että menettelymuodoiltaan yksinkertainen ja selkeä lainkäyttö varmentaa yksilön pääsemistä oikeuksiinsa, jolloin prosessuaalisista vaatimuksista ei muodostu kompastuskiveä aineellisen oi-

---

leenkin lähdetään mahdollisuudesta oikean ratkaisun löytämiseen. Lainsäädännön luonteen muuttuminen yhä harkinnanvaraisemmaksi ja joustavammaksi on vaikuttanut kuitenkin siihen, että oikeusturva-ajatteluun kytketään laajempia suojattavia arvoja (periaatteita). Niin kuin on jo perinteisesti painotettu, kysymys on mielivallan käytön torjumisesta ja yleisen yhdenvertaisuuden vahvistamisesta. Ks. *Hallberg* 1982 s. 56–57, *Hallberg*, LM 1995 s. 23–24, *Mäenpää* 1997 s. 170–171 ja *Hallberg* 1999a s. 651–653. Mainittu lähtökohta merkitsee selvää jatkumoa aikaisemmille, lähinnä 1970-luvulla esille nousseille painotuksille.

keusturvan toteutumiselle. Tällaisen menettelyn on katsottu edistävän muutenkin lainkäytön tehokkuutta, pohjimmaltaan ihmisoikeuksien reasonable time -vaatimuksen täyttämistä.

Vaikka puheena oleva tarkastelukulma on koettu tärkeäksi hallinnollisessa lainkäytössä, samalla ei ole pyritty kiistämään menettelyn tiukkuuden (yksityiskohtaisuuden) merkitystä muiden prosessimuotojen (lähinnä siviiliprosessin) kohdalla. Yksityisten asianosaisten välisissä riidoissa hyväksi havaittujen oikeusturvanäkökohtien siirtämisessä toisentyyppisen perusasetelman varaan rakentuvaan hallintoprosessiin on katsottu kuitenkin olevan omat ongelmansa ja vaaransa.[23] Vähintäänkin ongelmalliseksi on koettu kovin kaavamaisten menettelymuotojen käyttäminen hallintoprosessin vaihtelevien oikeusturvatarpeiden yhteydessä.

Esillä olevasta kokonaistilanteesta on kaiken kaikkiaan seurannut se, ettei hallintolainkäyttömenettelyä ole haluttu kehittää ja järjestää lainsäädännössä suoraan yleisen lainkäyttömenettelyn ajattelutapojen avulla. Tämä ei ole estänyt tunnustamasta näiden keskeistä merkitystä hallintoprosessin pitkän aikavälin järjestelytoimissa, joten kysymys on lähinnä jonkinasteisen itsenäisen näkökulman säilyttämisestä. Kuvailtu lähestymistapa on siirtynyt sittemmin varsin suoraan hallintoprosessin kokonaisuudistuksen taustalle.[24] Hallintolainkäyttölain valmistelussa se näkyy tarpeena löytää hallintoprosessille oma paikkansa (varsinaisen) hallinnon oikeusturvajärjestelmän ja yleisten tuomioistuinten menettelyllisen järjestelmän välissä. Kysymys on ilmeisen tietoisesta painopisteen valinnasta tilanteessa, jossa kansainväliset ihmisoikeudet vievät ajattelua kiistatta toiseen – yleisen lainkäyttömenettelyn merkitystä korostavaan – suuntaan.

---

[23] Myös Ruotsissa on korostettu tällaisen lähestymistavan merkitystä. Ks. *Wennergren* s. 106–107: »När det gäller sådana mål (LH: dispositiva tvistemål) måste det finnas ett ganska stort antal regler av typen förbud mot ändring av talan, förbud mot åberopande av nya bevis och svarandens rätt till dom, vilka fyller uppgiften att skydda part mot otillbörligt agerande från motparts sida. I förvaltningsdomstolsförfarandet framstår däremot behovet av sådana garantier som obetydligt.»

[24] Tuolloin on pitkälti kysymys hallintolainkäytön vaihtelevien oikeusturvatarpeiden tunnustamisesta ratkaistavien asioiden monentyyppisen luonteen vuoksi. Viime kädessä itsenäistä kehittämistä on saatettu perustella yleisen lainkäyttömenettelyn alueella viime vuosina tehdyillä (tai kaavailluilla) muutoksilla, joita on yhä vaikeampi mukauttaa hallintoprosessin uudistamiseen. Ks. Lavo 2/1994 s. 71–72 ja HE 217/1995 vp s. 20–21.

Tämä hallintolainkäyttölain peruslähtökohta ilmentää tarvetta kansallisen oikeusturva-ajattelun jatkamiseen lainuudistuksen jälkeenkin. Kuten aikaisemmin on todettu, samanlaista ajattelua sisältyy jo perustuslain perusoikeuslukuun; PL 21 §:n 2 momentissa keskitytään pitkälti siihen, että vanha kuulemisperiaate turvataan säädettävässä hallintolainkäyttölaissa. Näin ollen aikaisemmin tärkeiksi koettujen painotusten ei ole ollut tarkoitus menettää merkitystään hallintoprosessin kokonaisuudistuksen yhteydessä, vaan ne on pyritty asettamaan luontevasti paikalleen menettelyä koskevan oikeusturvan pitkässä kehityskaaressa.[25] KHO:n toimet lainkäyttömenettelyn kehittämiseksi eivät ole siksi siirtyneet kokonaan historiaan, vaan ne ovat muuntuneet tavalla tai toisella osaksi uuden sääntelyn taustaajattelua.

Suomalainen lähtökohta vastaa varsin pitkälle muualla Euroopassa esiintyneitä käsityksiä. Kansainvälisten ihmisoikeuksien ei ole yleensäkään katsottu romuttavan perinteisiä kansallisia prosessijärjestelyjä, kunhan ne toteuttavat asianmukaisesti ja riittävästi yhteisessä kontrollikoneistossa vahvistettuja minimivaatimuksia. On syytä panna merkille, että tätä oppia on alettu soveltaa saksalaisessa keskustelussa yhä selvemmin hallintoprosessuaalisissa asiayhteyksissä.[26]

Muun muassa Schmidt-Assmann on antanut merkitystä hallintoprosessin siviili- ja rikosprosessista eroaville piirteille, lähinnä oikeusturva- ja tehokkuustarpeiden tasapainottamiselle. Lisäksi hän on korostanut eri maiden omia tapoja hallintolainkäyttömenettelyn järjestämisessä. Kansallisessa keskustelussa on saatettu muutenkin lähestyä näitä asioita hyvinkin monentyyppisestä näkökulmasta.[27] Tämä osoittaa, että prosessuaalisen oikeusturvan toteuttamisessa koetaan olevan muitakin mahdollisuuksia, kuin ihmisoikeuksien kansainvälisistä (minimi)vaatimuksista saattaisi päätellä.

Myös ihmisoikeusjärjestelmän omassa piirissä on alkanut nousta vähitellen yhä paremmin esiin kansallista itsemääräämisoikeutta tukevaa ajattelua. Se liittyy subsidiariteettiperiaatteen ja margin of appreciation -doktriinin yhteydessä käytyyn keskusteluun. Ihmisoikeuksia ei liitetä enää pelkästään evolutiivisiin – järjestelmiä harmonisoiviin – yhteyksiin, vaan asioita

[25] Ks. asiaa koskevasta nimenomaisesta toteamuksesta HE 217/1995 vp s. 19.

[26] Ks. *Schmidt-Assmann* 1989 s. 117.

[27] Ks. esimerkiksi saksalaisen ja ranskalaisen hallintoprosessijärjestelmän vertailusta *Classen* s. 5 ss. ja *Schoch* s. 281 ss.

pyritään tarkastelemaan myös toisesta kuten kansallisten intressien (kansallisen toimintavapauden) näkökulmasta. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö tukee osaltaan tätä ajattelua. Ratkaisukäytännöstä välittyy suhteellisen suoraan se, ettei ylikansallisessa intressissä ole puuttua hallintoprosessijärjestelmien olemassaoloon sinänsä. Niiden itsenäiset piirteet voidaan näin säilyttää ainakin tiettyyn rajaan saakka.

2.2.2. Millaisena ihmisoikeusvaikutus yleisesti ilmenee hallintolainkäyttölaissa?

Vaikka suomalaisen hallintoprosessin uudistamisessa on pysytelty pitkälti vanhoissa perinteissä, hallintolainkäyttölain säätämisen yhteydessä on samalla havaittavissa siirtymää yleisen lainkäyttömenettelyn suuntaan. Tällä on taustansa hallinnon oikeusturvakomitean suunnanotoissa mutta sittemmin myös kansainvälisissä ihmisoikeuksissa – käytännössä EIS 6 artiklan massiivisessa prosessuaalisten seikkojen merkitystä korostavassa oikeuskäytännössä. Vaikka hallintolainkäyttölain valmistelun yhteydessä on koettu ilmeisiä vaikeuksia artiklan vaikutusalan hahmottamisessa[28], tämä ei ole muodostunut kompastuskiveksi prosessuaalisten ihmisoikeusvaatimusten omaksumisessa.

Hallintolainkäyttölaki vahvistaa muun muassa yleisen valitusoikeuden periaatetta, joskaan tätä ei ole tehty, toisin kuin oikeusministeriön mietinnössä alun perin ehdotettiin, täysimääräiseksi (toteutuvaksi aineellisella perusteella).[29] Laissa vahvennetaan edelleen hallintotuomioistuinten asemaa, mikä merkitsee aikaisemman sääntelyn (HValL) mukaisesta hallinnon sisäisestä muutoksenhakujärjestelmästä luopumista.[30] Valitus tehdään nyttemmin hallintotuomioistuimeen, jollei muualla säädetä erikseen toisin.

---

[28] Ks. Lavo 2/1994 s. 322–327 ja HE 217/1995 vp s. 12–14. EIS 6 artiklan civil rights and obligations -käsitettä on arvioitu lähinnä ihmisoikeustuomioistuimen yksittäisten ratkaisujen perusteella. On lähdetty siitä, että artiklan vaikutusala on jatkuvassa hienoisessa kasvussa, joskin on epäselvää, kuinka pitkälle tämä ulottuu. Mielestäni viimeksi mainittu näkökanta on tarpeellinen itsenäisen, jopa kriittisen tarkastelukulman säilyttämiseksi. Samanlaista ajattelua on esiintynyt muuallakin sopimusvaltioissa – osin myös ihmisoikeuskoneiston omassa piirissä.

[29] Ks. HLL 4 §:n osalta Lavo 2/1994 s. 91 ja 130 sekä *Hallberg et al.* s. 70–71.

[30] Ks. HLL 4 § ja 7–10 §. Uudistukset ovat saaneet lisätukea myös EY-oikeuden vaatimuksista. Ks. Lavo 2/1994 s. 66.

> Kehitys on sittemmin johtanut lääninoikeuksien korvaamiseen yleisillä ensimmäisen asteen hallintotuomioistuimilla, hallinto-oikeuksilla, joita on kaikkiaan kahdeksan. Uudistus on tullut voimaan 1.11.1999 (hallinto-oikeuslaki 430/99).[31] Korkein hallinto-oikeus perustettiin viime vuosisadan alkupuolella riippumattomaksi ylimmän asteen hallintotuomioistuimeksi. Alemmanasteisen hallintolainkäytön organisatorinen kehittäminen on saavuttanut oman päätepisteensä saman vuosisadan loppupuolella. Tätä tärkeää kehityksen kaarta ei ole syytä sivuuttaa tarkasteltaessa menettelykysymyksiä näiden tuomioistuinten sisällä. Voidaan jopa väittää, että prosessuaalisilla seikoilla on sitä suurempi merkitys, mitä selkeämmin lainkäyttöelimen organisaatio on rakennettu tuomioistuimen perusmallin pohjalle.

Valitusoikeutta ja -viranomaista koskeva sääntely toteuttaa suomalaisen hallintolainkäytön kehittämisen ja samalla myös PL 21 §:n (HM 16 §:n) tavoitteita. Siinä pyritään samalla kuitenkin vastaamaan myös EIS 6 artiklasta tuleviin vaatimuksiin. Käytännössä hallintolainkäyttölaissa tähdätään tältä osin selvästi ihmisoikeuksien minimitason ylittävään lopputulokseen. Muutoksenhakuoikeus riippumattomaan lainkäyttöelimeen turvataan muissakin kuin civil rights and obligations -käsitteen mukaisissa asioissa.[32]

Varsinaisissa prosessuaalisissa kysymyksissä ihmisoikeusvaikutus on kytketty selkeimmin suullisten käsittelyjen yhteyteen. Se on ollut luontevaa tehdyn varauman poistamiseksi. Hallintolainkäyttölaissa ei ole pyritty tässäkään tapauksessa suoranaisiin civil rights and obligations -käsitteen mukaisiin rajanvetoihin, vaan lähtökohtana on ollut suullisten käsittelyjen lisääminen asiaryhmään periaatteessa katsomatta. Ihmisoikeudet ovat siten olleet kannustimena hallintoprosessin perustason parantamiselle esillä olevalta osin. Kuten jäljempänä tarkemmin ilmenee, suullisen käsittelyn sääntelyn käytännön toteuttamisessa on kuitenkin painopiste-eroja: sitä koskeva vaatimus voidaan nähdä sitä ehdottomampana, mitä lähempänä civil rights and obligations -käsitteen mukaista ydinaluetta kulloinkin liikutaan. Hallintolainkäyttölain soveltamisessa ei siten päästä ainakaan kokonaan eroon civil rights and obligations -käsitteen mukaisista rajanvedoista.

---

[31] Lainuudistus antaa aiheen terminologiseen huomautukseen. Kun kysymys on voimassaolevasta oikeudesta, tässä tutkimuksessa käytetään hallinto-oikeuden nimikettä. Sen sijaan historiallisissa arvioinneissa puhutaan tietenkin lääninoikeuksista.

[32] Ks. HE 309/1993 vp s. 73 ja *Hallberg* 1999a s. 657–661.

Yleisesti ottaen hallintolainkäyttölaissa tai sen esitöissä ei ole pyritty määrittelemään erikseen prosessuaalisen oikeudenmukaisuuden käsitesisältöä. Sitä ei ole koettu tarpeelliseksi eikä käytännössä ilmeisesti edes mahdolliseksi. Tämä lähtökohta noudattaa ylikansallisella tasolla mutta myös perusoikeusuudistuksen yhteydessä omaksuttua ajattelua. Fair hearing -klausuulin sisältöä ei ole ryhdytty kartoittamaan kattavasti myöskään ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella, joskin siitä on irrotettu esimerkinomaisesti keskeisimpiä ihmisoikeuskirjallisuudessa esille nostettuja osa-alueita.[33] Ne koskevat kaikkea lainkäyttömenettelyä ja on hyväksytty lainvalmistelussa myös hallintoprosessuaalista oikeudenmukaisuutta täsmentäviksi vaatimuksiksi. Tälläkin perusteella on todettavissa, että suullisen käsittelyn ulkopuolella oikeudenmukaisuusajattelu näkyy lähinnä yleisenä tarpeena korottaa hallintoprosessin yleisprosessuaalista kokonaistasoa.[34]

Ihmisoikeuksien voidaan siis todeta olevan kannustimena sille, että hallintolainkäyttölain valmistelussa on pyritty siviiliprosessuaalisten yhteyksien lisäämiseen. Vielä 1970-luvulla esiintyi toisentyyppistä näkemystä, joka oli yhteydessä hallintoprosessin itsenäistämistarpeisiin. Koska tällaisia pyrkimyksiä on ehditty toteuttaa jo pitempään, on voitu taas palata vanhoihin, pohjimmaltaan jo Ståhlbergin esille tuomiin ajattelutapoihin. Kehityksen välivaihe on mahdollistanut sen, että yleisen lainkäyttömenettelyn vaikutteet voi-

[33] Hallituksen esityksessä on siis koettu tarpeelliseksi määritellä prosessuaalinen oikeudenmukaisuus vähintäänkin luettelointia käyttäen. Käsitteeseen on sisällytetty suullisen käsittelyn ohella ainakin equality of arms -vaatimus sekä asianosaisjulkisuuteen, avustajan käyttämiseen ja todisteluun liittyvät vaatimukset. Ks. HE 217/1995 vp s. 14–15 ja samoin *Hallberg et al.* s. 18. Vaikka sekä hallituksen esityksessä (s. 15–16) että puheena olevassa kommentaarissa (s. 19) on katsottu, että EIS 6 artiklan 3 kappale koskee ainoastaan rikosasioihin rinnastettavia hallintolainkäyttöasioita, osa edellä mainitussa luettelossa olevista vaatimuksista mahtuu myös sanotun kappaleen piiriin. Lähestymistapa vastaa siten viime vaiheessa *Pellonpään* ja *Mäenpään* ihmisoikeuskirjallisuudessa esittämiä kannanottoja. Ilmeisesti hallituksen esityksen ja kommentaarin toteamuksilla on lähinnä vain torjuttu rikosprosessuaalisten vaatimusten suoraa vaikutusta. Myös esillä olevassa tutkimuksessa lähdetään siitä, että hallintoprosessuaaliseen oikeudenmukaisuuteen saadaan asianmukaisia lisäpiirteitä EIS 6 artiklan 3 kappaleen kautta. Siksi ihmisoikeusystävälliselle tulkintatavalle haetaan jäljempänä sisältöä myös tätä ihmisoikeussopimuksen kohtaa määrittävän kriteeristön avulla.

[34] Vastaavaa tarkastelutapaa on käytetty myös ruotsalaisessa hallintoprosessin uudistamista koskevassa valmistelussa. Ks. SOU 1991:106A s. 465.

daan nyttemmin omaksua aikaisempaa itsenäisemmältä pohjalta, samalla myös hallintoprosessin erityispiirteille tilaa antaen. Yleiseen lainkäyttömenettelyyn liittyvillä korostuksilla ei ole kaiken kaikkiaan vähäistä merkitystä, koska ne liittävät hallintoprosessin kehittämisen aikaisempaa selvemmin yleisiin prosessuaalisiin valtavirtauksiin.[35]

3. Prosessuaalisen oikeudenmukaisuuden toteutumisesta hallintoprosessin perusrakenteiden kautta

3.1. Hallintotuomioistuimen puolueettomuusfunktion kytkemisestä oikeudenmukaisuusvaatimukseen

3.1.1. Hallintoprosessin tuomioistuinjohtoisuudesta

Prosessuaalinen oikeudenmukaisuus rakentuu hallintolainkäyttölaissa hyvinkin selkeiden peruslähtökohtien varaan. Lainsäätäjä on ensinnäkin katsonut, että yksilön oikeusturvan perusta on valitusviranomaisen aktiivisessa roolissa:

> *HLL 33 §*:
> *Asian selvittäminen.* Valitusviranomaisen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitetyksi, ja tarvittaessa osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää.
> Valitusviranomaisen on hankittava viran puolesta selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat.

Yksilön oikeusturvan katsotaan siten toteutuvan aikaisempaan tapaan virallisperiaatteen pohjalta tutkintamenetelmää käyttäen. Tämä ajattelutapa

[35] Esimerkiksi suullisten käsittelyjen lisääminen liittää hallintoprosessin laajempaan kansainväliseen kehitykseen. Ks. *Cappelletti* s. 62, joka käyttää tässä kohden käsitettä »orality movement».

merkitsee sosiaalisen prosessikäsityksen säilymistä kansallisten järjestelytoimien piirissä.

Valitusviranomaisen keskeinen rooli liittyy aineellisen totuuden selvittämiseen ja siihen kytkeytyvään vaatimukseen hallinnon toimimisesta lainmukaisten ratkaisujen varassa.[36] Vaikka pohjimmaltaan on kysymys julkisen intressin turvaamisesta, myös yksilön oikeusturvanäkökohtien on katsottu toteutuvan tässä yhteydessä. Kyseinen lähtökohta on sidoksissa tavalla tai toisella yhden ainoan oikean ratkaisun oppiin ja siitä seuraavaan ajatukseen päätöksenteon sitomisesta materiaalisesti oikeaan, objektiivisesti hyväksyttävissä ja todennettavissa olevaan oikeudenkäyntiaineistoon. Lainkäyttöelimellä katsotaan olevan reaaliset (jollei parhaimmat) mahdollisuudet vastata tällaisen aineiston hankkimisesta.

Esitetty ajattelutapa ei ole poissuljettu myöskään nykyisissä oloissa, joissa osa päätöksenteosta perustuu yhä verrattain selväpiirteiseen lainsäädännön soveltamiseen. Mainitun opin murtuminen on kuitenkin johtanut vähitellen siihen, ettei tällaisen oikeudenkäyntiaineiston saavuttamista pidetä enää itsestään selvänä. Tästä on väistämättä seurannut aikaisempaa kriittisemmän huomion kiinnittäminen asiassa kertyvän aineiston kokoamisen tapaan.

Kuten tämän tutkimuksen IV luvusta ilmenee, ihmisoikeudet eivät aseta sellaisenaan estettä tuomioistuimen aktiiviselle roolille prosessuaalisissa kysymyksissä. Päinvastoin se on alkanut saada osakseen kasvavaa ymmärrystä laajemminkin – muuallakin kuin mannereurooppalaisen oikeuskulttuurin maissa. Se, että asian selvittäminen on tuomioistuimen vastuulla, vähentää yksilön osavastuuta aineiston hankkimisessa, mikä saattaa paitsi rajoittaa kulunmuodostusta myös nopeuttaa prosessia. Prosessuaalista tasapainoa saatetaan muutenkin korjata tätä kautta yksilön eduksi. Parhaimmillaan asian keskitetyn ja kattavan selvittämisen on katsottu ehkäisevän jopa jatkomuutoksenhakujen syntymistä.[37] Tuomioistuinjohtoisella prosessilla on siten etunsa myös ihmisoikeusnäkökulmasta katsottuna.

Siihen, minkä vuoksi anglo-amerikkalaisessa järjestelmässä on suhtauduttu tuomioistuinjohtoisuuteen (inkvisitoriseen malliin) alun perin kieltei-

[36] Ks. HE 217/1995 vp s. 20 ja 58. Asian selvittämisellä tarkoitetaan siis tarvittavien tosiseikkojen, todisteiden ja kokemussääntöjen (ks. *Rihto*, DL 1998 s. 477–478) eli asianmukaisen ja riittävän tosiasiaselvityksen hankkimista tuomioistuimen käyttöön.

[37] Ks. SOU 1991:106A s. 538.

sesti, on omat syynsä. Ennen muuta järjestelmän on arveltu johtavan tuomioistuinten puolueettomuuden vaarantumiseen niiden käsiteltävänä olevissa asioissa. Ainakin tämän suhteen on katsottu voitavan esittää perusteltuja epäilyjä. Ihmisoikeusintressin mukaista on huomion kiinnittäminen kyseiseen seikkaan kuten sen varmistaminen, ettei tuomioistuinten aktiivinen rooli johda prosessin sisäisen tasapainon horjumiseen. Tämä liittyy prosessuaalista tasapuolisuutta (fair balance) koskevan peruspilarin toteuttamiseen. Viime kädessä kysymys on rule of law -periaatteesta johdetusta lainkäytön korostetusta puolueettomuusvaatimuksesta.

Se, että kansallisten tuomioistuinten toimintaa arvioidaan ylikansallisessa valvontakoneistossa joustavan kokonaisharkinnan valossa, mahdollistaa realistisen näkökulman käyttämisen. Koska koko oikeudenmukaisuusajattelun perusta on tuomioistuinten puolueettomuudessa, pelivara ei voi kuitenkaan muodostua esillä olevalta osin kovinkaan suureksi. Muussa tapauksessa prosessuaalisten ihmisoikeuksien pohja alkaisi helposti murentua. Puolueettomuusvaatimuksen toteutuminen kytkeytyy viime vaiheessa brittiläiseen ajatteluun; lopputuloksen harkinnassa annetaan merkitystä myös sille, millainen kuva prosessista muodostuu ulospäin (justice must be seen to be done). Tämä lisää tarvetta prosessin julkisen kuvan (yleisen ja yksittäistapauksellisen) jatkuvaan kontrolloimiseen. Näin se kiristää puolueettomuusvaatimuksen viimekätistä sisältöä.

Vaikka suomalaisen hallintoprosessin lähtökohta voi perustellusti olla tuomioistuimen selvittämisvastuussa, tilannetta joudutaan siis nyttemmin arvioimaan tarkennetusta näkökulmasta. Tätä kautta edellä esitetyt näkökohdat siirtyvät osaksi kansallisen lainkäyttömenettelyn tausta-ajattelua. Joudutaan kysymään, millä tavalla hallintolainkäyttölain keskeinen ajatus tuomioistuimen aktiivisesta roolista oikeudenkäyntiaineiston kokoamisessa toteuttaa ihmisoikeusjärjestelmän mukaista korostettua puolueettomuusvaatimusta. Seuraako hallintolainkäyttömenettelystä jonkinasteisena hallintomenettelyn kvalifioituna jatkona siten uudentyyppisiä ongelmia ylikansalliselta tasolta katsottuna?

3.1.2. Millä tavalla Ruotsissa on suhtauduttu tuomioistuimen aktiiviseen rooliin hallintoprosessissa?

Edellä esitettyihin kysymyksiin vastattaessa voidaan ensiksi viitata naapurimaan tilanteeseen. Kuten tutkimuksen II luvusta ilmenee, hallintoprosessia

oli kehitetty Ruotsissa 1970-luvulta lähtien selkeän tuomioistuinpainotteiseen suuntaan. Tällä tarkoitetaan pyrkimystä oikeudenkäymiskaarta vastaavan sääntelyn aikaansaamiseen. Kokonaisvaltaista yhdenmukaisuutta ei ollut kuitenkaan tavoiteltu, vaan yleisenä lähtökohtana oli ollut säilyttää hallintoprosessin omia piirteitä kuten määrätynlainen joustonvara. Asiasta säädettiin tältä pohjalta oma lakinsa vuonna 1971 (förvaltningsprocesslag 1971:291). 1980-luvun loppupuolelle tultaessa Ruotsissa ei ollut haluttu enää tyytyä näihinkään järjestelyihin lainsäädännössä, vaan siellä oli ryhdytty kaavailemaan laajempia muutoksia hallintoprosessin perusrakenteisiin.

Komiteavalmistelussa (Domstolarna inför 2000-talet, SOU 1991:106) kehiteltiin suuntaviivoja hallintoprosessin lainkäyttömenettelyn piirteiden vahvistamiseksi entisestään. Kansainväliset ihmisoikeudet jäivät perusteluissa selvään sivurooliin; ne näyttäytyivät lähinnä vain suullista käsittelyä koskevan tarkastelun yhteydessä. Ihmisoikeudet vaikuttivat mitä ilmeisimmin kuitenkin siihen, että komiteavalmistelun yleisenä henkenä oli anglo-amerikkalaisen ajattelun lisääminen hallintolainkäyttömenettelyssä. Tällainen asennoituminen ei tosin ilmennyt itsenäisen hallintoprosessijärjestelmän murtamisen tarpeena vaan enemmänkin yksittäisissä kysymyksissä. Näin ollen mannereurooppalaista tuomioistuinjohtoisuutta kritisoitiin komiteavalmistelussa hyvinkin anglo-amerikkalaiseen malliin. Sen sijaan tarkastelussa jäivät sivummalle tuomioistuinjohtoisuuden myönteiset piirteet, joita oli tuotu vähitellen yhä paremmin esiin yhdysvaltalaisessa ja eurooppalaisessa keskustelussa.[38]

Lopputuloksena katsottiin, että perinteisestä tuomioistuinvetoisesta asian valmistelusta (oikeudenkäyntiaineiston kokoamisesta) oli syytä päästä eroon lainkäyttöelimen puolueettomuutta rasittavana seikkana.[39] Ratkaisuksi muodostui yksityisen asianosaisen ja hallintoviranomaisen vuorovaikutuksen vah-

[38] Asiassa kiinnitettiin tosin huomiota tuomioistuinjohtoisuuden vaihtoehtona olevan, kaksiasianosaissuhteeseen perustuvan käsittelymenetelmän kielteisiinkin piirteisiin kuten prosessin liialliseen kestoon. Niitä ei pidetty kuitenkaan kovinkaan merkittävinä, vaan niistä arveltiin selvittävän käytännön järjestelyjen avulla. Ks. SOU 1991:106A s. 505–506.

[39] Ks. SOU 1991:106A s. 29, 41, 486–487 ja s. 501 ss. Mietinnössä tosin myönnettiin, ettei täysin rutiiniluonteisissa asioissa ollut ainakaan suoranaista uhkaa tuomioistuimen puolueettomuuden vaarantumisesta oikeudenkäyntiaineistoa koottaessa. Tuossa tapauksessa ei ollut kovinkaan suuria paineita kaksiasianosaissuhteen toteuttamiselle. Ks. s. 511.

vistaminen – kaksiasianosaissuhteen saattaminen vallitsevaksi hallinnollisen muutoksenhaun sisällä. Tämä lainsäädäntöuudistus on toteutunut hallintoprosessilain (förvaltningsprocesslag) muutoksella vuonna 1996 (1995:1692).[40]

Hallintoprosessi halutaan nyttemmin siis rakentaa eräänlaisen osapuolten välisen »kamppailun» varaan, jossa on olennaista tuomioistuimen asettautuminen yläpuolisen (puolueettoman) riidanratkaisijan asemaan. Täysin mullistavasta muutoksesta ei kuitenkaan ole kysymys, koska tuomioistuinten tehtäväksi jää lainmuutoksen jälkeenkin asian viimekätisestä selvittämisestä vastaaminen.[41] Tämä merkitsee erityisesti prosessinjohdollisten näkökohtien korostumista.[42]

> Hallintoprosessin historiallisiin perusteisiin puuttuminen osoittaa kaiken kaikkiaan ruotsalaisen oikeusturvakeskustelun kansainvälistymis-

[40] Se, millaiseksi viranomaisen rooli tuolloin järjestettiin, näkyy FPL 7 a §:n 1 momentista seuraavasti: »Om en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets beslut skall den myndighet som först beslutade i saken vara den enskildes motpart sedan handlingarna i ärendet överlämnats till domstolen». Ks. lainkohdan taustasta Prop. 1995/96:22 s. 72 ss. Hallintoviranomainen on saanut siten vastapuolen roolin prosessissa, joten kokonaan erillistä toimielintä ei ole lähdetty perustamaan näitä kysymyksiä varten. Ks. *Strömberg* s. 204–205.

[41] Tässä yhteydessä ei näet muutettu FPL 8 §:ää, joka kuuluu seuraavasti:

»Rätten skall tillse att mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver.

Vid behov anvisar rätten hur utredningen bör kompletteras. Överflödig utredning får avvisas.»

[42] Kaksiasianosaissuhteen järjestämisessä ei siten ole kysymys asian selvittämisen jättämisestä kokonaan asianosaisten vastuulle. Ks. *Wennergren* s. 114: »Vare sig handläggningen av ett mål tar intryck av den kontradiktoriska grundtanken eller ej, faller en processledande uppgift på rätten. Uppgiften blir dock mer maktpåliggande ju mer officialpräglad målets beskaffenhet är.» Samoin SOU 1991:106A s. 534 ss. Myös Saksan hallintoprosessijärjestelmässä toteutetaan tällaista vahvaa tuomioistuinjohtoisuutta kaksiasianosaissuhteen yhteydessä (VwGO 86 §, Untersuchungsgrundsatz). Tämä johtuu siitä, ettei hallintolainkäyttö rakennu käytännössä pelkästään subjektiivisen oikeusturvakäsityksen varaan (Art. 19 IV GG), vaan se varmentaa pohjimmaltaan myös objektiivisen oikeusturvan toteutumista (Art. 20 III GG: Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmässige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.). Hallintolainkäytössä on siten kysymys myös hallinnon lainalaisuuden kontrolloimisesta. Ks. *Mühl* s. 158–160, *Berg* s. 541 ss., *Krebs* s. 193–194, *Schmidt-Assmann* s. 109, *Ule* s.133–135, *Stern* 1988 s. 1440–1441, *Kopp* s. 976 ss., *Schmitt Glaeser* s. 17 ja 295–298 sekä *Wilfinger* s. 32–34. Ks. samasta painotuksesta EY-oikeuden yhteydessä *Hoffmann-Riem* s. 361–364. Tästä syystä myöskään määräämisperiaatetta ei voida toteuttaa samassa mitassa kuin siviiliprosessissa. Ks. *Lüke*, LM 1980 s. 926 ja *Mühl* s. 160–161.

tä 1900-luvun loppupuolella. Ylikansalliselta (ihmisoikeus)tasolta on haettu vaikutteita aikaisempaa ennakkoluulottomammin. Lainsäädäntöratkaisuun on vaikuttanut kuitenkin paljon oikeustieteessä käyty keskustelu, jossa on vedetty selkeästi kaksiasianosaissuhteeseen siirtymistä painottavaa linjaa.[43] Oikeustieteen käsitykset ovat lähteneet julkisen ja yksityisen edun vastakkainasettelusta, minkä on katsottu johtuvan hallinnollisen näkökulman kytkeytymisestä näihin kysymyksiin.[44] Tästä on seurannut varsin suoraan tarve julkisen intressin erottamiseen tuomioistuintoiminnan piiristä.

Se, ettei kaksiasianosaissuhteeseen siirtymistä ole perusteltu Ruotsissa suoraan ihmisoikeusvaatimuksilla, osoittaa, että uudistuksessa on pyritty kaikesta huolimatta itsenäisiin oikeuspolittiisiin kannanottoihin eikä vain kansainvälisten minimivaatimusten täyttämiseen. Varsinaisesti ei ole edes mietitty, olisivatko vanhat perusrakenteet olleet korjattavissa yleiseurooppalaisen kehityksen vaatimalle tasolle, vaan lainkäyttökoneiston puolueettomuus on haluttu saattaa kerralla mahdollisimman toimivaan kuntoon. Ilmeisesti tuolloin on painanut vaa'assa myös tarve parantaa oikeudenkäyntimenettelyn julkista kuvaa (uskottavuutta). Kaksiasianosaissuhteen on siis katsottu ilmentävän aikaisempaa paremmin (varsinaisen) lainkäyttömenettelyn perusajatusta, ja käsitys hallintoprosessista jonkinasteisena hallintomenettelyn jatkona on voitu siirtää historiaan.

3.1.3. Puolueettomuusvaatimuksen lakitasoinen järjestäminen Suomessa

3.1.3.1. Suomalaisen lainsäädäntöratkaisun taustaa

Vaikka Ruotsissa saatettiin enteillä, että suomalaisen hallintoprosessin kokonaisuudistuksessa seurattaisiin sikäläistä mallia, täällä on sittemmin päädytty toisentyyppisen perusratkaisun varaan. Syitä omaksuttuun lopputulokseen voidaan pitkälti hakea historiallisista tekijöistä. Ruotsissa kaksiasianosaissuhteeseen siirtymisestä oli keskusteltu jo pitkään – käytännössä 1950-luvulta lähtien. Oikeustieteen auktoriteetit kuten Rune Lavin eivät olleet näh-

[43] Ks. esimerkiksi *Lavin* 1990 s. 104–105 ja 112–115, *Lavin*, FT 1992 s. 120, *Lavin*, FT 1992 s. 464, *Dahlgren*, JT 1991–92 s. 241 ss. sekä *Wennergren*, SvJT 1995 s. 66–74.

[44] Ks. *Lavin*, JT 1989–90 s. 75, *Lavin*, FT 1992 s. 99 ja *Wennergren*, SvJT 1995 s. 68 ja 71.

neet vanhassa (suomalaista muistuttavassa) järjestelmässä puolustettavia elementtejä, vaan hallinnon lainmukaisuuden kontrolloinnin oli katsottu olevan liiallisessa yhteydessä hallinnon intressien toteuttamiseen. Tämän korjaamiseksi hallintolainkäytöstä oli haluttu tuoda esiin yksityisen tahon ja julkisen vallan välisen vastakkainasettelun piirteitä tarkoituksin muuntaa tuomioistuinten tehtävä jonkinasteisesta jälkikäteisen hallintopäätöksen tekemisestä varsinaiseksi oikeusriidan ratkaisuksi.

Se, ettei Suomessa ollut päässyt syntymään samanlaista kriittistä keskustelua, oli johtunut keskeisesti toisentyyppisestä hallintolainkäytön perustehtävän hahmottamistavasta.[45] Täällä oli korostettu Ruotsia pitempään hallinnollisen muutoksenhaun lainkäytön luonnetta. Siksi sen omatyyppistä roolia yksityisen tahon ja julkisen vallan välissä ei ollut pidetty samanlaisena epäkohtana kuin Ruotsissa. Päinvastoin hallintolainkäytön oli katsottu jäävän sivummalle hallinnon tavoitteiden (tarkoitusperien) toteuttamisesta sen laillisuuskontrolliin (viimeistään KHO:ssa) sidotun tehtävän vuoksi. Näin ajateltiin siitäkin huolimatta, että hallintolainkäytössä jouduttiin kantamaan osavastuuta myös hallinnon toimivuudesta.

Suomalaisessa keskustelussa painotettiin hallintolainkäytön yleisen yhdenvertaisuuden ja mielivallan kiellon funktiota vastakohtana tapauskohtaiselle kasuistiikalle, johon korostettu riidanratkaisun ajatus saattoi vahvimmillaan johtaa. Myös tällaisesta perusasetelmasta oli siis löydettävissä nimenomaisia oikeusturvaelementtejä. Hallintolainkäytöstä ei haluttu tämän vuoksi alleviivata enempää intressikonfliktiin piirteitä, kuin niitä näytti todellisuudessa olevan.[46] Samassa yhteydessä tähdennettiin sitä, ettei kysymys ollut uuden hallintopäätöksen tekemisestä vaan hallinnon lainalaisuuden kontrolloinnista hyvinkin määrämuotoista menettelyä käyttäen.[47] Tässä suhteessa näkökulma oli erilainen kuin Ruotsissa.

---

[45] Tosin joissakin yksittäisissä kannanotoissa kuten aikaisemmin tässä tutkimuksessa mainituissa *Kurvisen* ja *Modeenin* kirjoituksissa, oli tarkasteltu kaksiasianosaissuhteen etuja osin siviiliprosessuaalisiin mutta myös saksalaisiin esikuviin viitaten. Sen sijaan laajempaa keskustelua tästä asiasta ei ollut päässyt syntymään.

[46] Ks. Lavo 2/1994 s. 74, jossa korostettiin sitä, ettei kysymys ollut läheskään aina riitaisen asian ratkaisemisesta. Tässä yhteydessä on myös todettava, että suomalaisessa hallintolainkäyttöjärjestelmässä on kehitetty jo pitkään kaksiasianosaissuhdetta tilanteissa, joihin sisältyy korostettu riidanratkaisun luonne.

[47] Ks. KM 1981:64 s. 27. Jo hallinnon oikeusturvakomiteassa oli siis tähdennetty sitä, että lainmukaisuuden valvonnassa lainkäyttöelimen tehtävänä oli sen tutkiminen, oliko hallintoviranomaisen tekemä päätös lainmukainen, ei sen sijaan uuden päätöksen tekeminen.

Yksityisen edun kytkemistä laillisuuskontrolliin ei pidetty epärealistisena tehtävänä. Tähän oli päinvastoin pyritty suhteellisen selvästi aina Merikosken ajoista lähtien, ja KHO oli osaltaan vahvistanut kehitystä. Laillisuuskontrolli ei voinut siten tapahtua pelkästään oikeusjärjestyksen toteutumisen näkökulmasta, vaan Suomessa oltiin hyvinkin tietoisia yksilön erityisestä suojantarpeesta asiassa. Tätä lähtökohtaa ei ollut heikentänyt oikeudellisen ratkaisutoiminnan luonteen muuttuminen yhä joustavammaksi ja harkinnanvaraisemmaksi. Yhden ainoan oikean ratkaisun opin heikentymisen ei toisin sanoen katsottu johtavan hallinnollisten näkökohtien liialliseen kasvuun lainkäyttötoiminnassa – ainakaan samalla tavalla kuin ruotsalaisessa keskustelussa.[48] Koska hallintolainkäyttöä arvioitiin siten jatkuvasti oikeussuojanäkökohtien pohjalta, suomalaisen ja ruotsalaisen keskustelun toisistaan eroava luonne ei voinut johtua siitä, että Suomessa olisi oltu sivussa yksilön oikeusturvan kehittämisestä.

Suomessa ei näin ollen koettu tarvetta samanlaiseen itseanalyysiin kuin Ruotsissa. Siellä hallintolainkäyttö oli kulkenut pitempään osana varsinaisen hallinnon kokonaisuutta. Tämä näkyi muun ohella hallinnollisen muutoksenhaun organisaatiojärjestelyissä, mistä ihmisoikeustuomioistuin oli saanut aiheen ihmisoikeusrikkomusten (access to a court -vaatimuksen loukkauksen) toteamiseen. Se, että Ruotsissa siirryttiin yhdellä kertaa kaksiasianosaissuhteeseen perustuvaan (kontradiktoriseen) järjestelmään, saattoi siten johtua osaksi ylikansalliselta tasolta tulleesta palautteesta. Kuten edellä on todettu, järjestelytoimissa ei kuitenkaan tyydytty ihmisoikeuksien minimitasoon vaan pyrittiin sen selvästi ylittäviin itsenäisiin oikeuspoliittisiin ratkaisuihin.

Vaikka Suomessa päädyttiin hallintoprosessin perusrakenteiden säilyttämisen kannalle hallintolainkäyttölain säätämisen yhteydessä, tämä tapahtui siis tietoisen valinnan (vertailun) jälkeen.[49] Täällä pyrittiin toisin sanoen enemmän kansallisen (perinteisen) oikeusturva-ajattelun ja ihmisoikeuksien minimivaatimusten yhdistämiseen kuin hallintoprosessin perusteita horjuttaviin uudistuksiin. Lähdettiin siitä, että ihmisoikeuksissa on joustonvaraa

[48] Käytännössä myös Suomessa on ryhdytty vähitellen uudelleenarvioimaan hallintolainkäytön neutraalin laillisuuskontrollin luonnetta. Ks. *Kulla* 1988 s. 87–88, joka on käsitellyt asiaa ranskalaisen tutkijan *Loschakin* tuotannon pohjalta.

[49] Kaksiasianosaissuhteen järjestäminen oli kuitenkin useassa kohden esillä hallintolainkäyttölain valmistelun yhteydessä. Ks. esimerkiksi Lavo 2/1994 s. 63, 77, 83, 100, 292–293, 297 ja 312 sekä HE 217/1995 vp s. 20, 39, 58–59, 63, 75 ja 88.

suhteessa kansallisten järjestelmien itsenäisiin piirteisiin, kunhan määrätyt prosessuaaliset perusvaatimukset täytetään. Sikäli kuin yksilönsuojanäkökohdat tulivat riittävästi turvatuiksi, Suomessa luotettiin näin ollen siihen, ettei ihmisoikeusintressissä ollut hallintolainkäytön kansallisiin perusasetelmiin puuttuminen.

Vaikka Suomessa on haluttu säilyttää hallintolainkäytön dialogi varsinaisen hallinnon kanssa, täällä ei ole samalla kuitenkaan pyritty kiistämään ihmisoikeuksista välittyviä vaatimuksia. Kysymys on vähintäänkin rule of law -prinsiipistä tulevasta oikeudenkäytön puolueettomuusfunktion vahvistamisesta. Koska koko EIS 6 artikla lepää pohjimmaltaan tämän perusvaatimuksen varassa, sen voidaan katsoa asettavan myös kansalliset järjestelmät aikaisempaa tiukemman vaatimustason eteen. Asia koskee paitsi organisatorisia järjestelyjä myös prosessuaaliselle puolueettomuudelle asetettavia vaatimuksia.

Puolueettomuusvaatimuksella on erityistä merkitystä, kun julkinen valta (hallintoviranomainen) on kytkettynä prosessin kulkuun ja sen lopputulokseen.[50] Hallintolainkäytössä joudutaan siten suhtautumaan aikaisempaa varovammin hallintomenettelyä koskevien kiinnekohtien korostuksiin. Itse asiassa myös PL 21 §:n 1 momentti (HM 16 §:n 1 momentti) ilmentää tällaista perusajatusta, joten prosessuaalisen puolueettomuusvaatimuksen toteuttamisella on luonnolliset yhteydet kansalliseen perusoikeussääntelyyn.[51]

3.1.3.2. Tasapuolisuusvaatimus selvityksen hankkimisessa

Hallintolainkäyttölaissa on havaittavissa selvää pyrkimystä tuomioistuinmenettelyn puolueettomuusfunktion vahvistamiseen. Valitusviranomaiselle on ensinnäkin asetettu tasapuolisuusvaatimus hankittaessa lisäselvitystä viran puolesta (HLL 33 § 2 momentti). Tämä ilmentää sitä, ettei tuomioistuimen vahva prosessuaalinen rooli kiinnity välttämättä pelkästään yksilön oikeus-

[50] Ks. *Tettinger* s. 45, joka on korostanut samoja asioita saksalaisen hallintoprosessijärjestelmän osalta.

[51] Ks. KM 1992:3 s. 213 ja HE 309/1993 vp s. 74. Näissä kohdissa on korostettu paitsi organisatorista myös sisällöllistä puolueettomuutta (tasapuolisuutta). Ks. vastaavasta painotuksesta perustuslain valmisteluaineistossa HE 1/1998 vp s. 76.

turvan toteuttamiseen. Hallinnollisten liittymäkohtien olemassaolo – jopa korostaminen – saattaa näet tuoda asian selvittämiseen hallintoviranomaiseen kiinnittyviä piirteitä. Ihmisoikeusnäkökulma antaa vähintäänkin aiheen tällaisen mahdollisuuden huomioon ottamiseen. HLL 33 §:n 2 momentin avulla halutaan siten neutralisoida kyseistä vaikutusta ja varmentaa asianmukaisen prosessuaalisen tasapainon säilyminen oikeudenkäyntiaineiston kokoamisessa.[52]

Yksilön kannalta kysymys on joko vaa'an kallistamisesta häntä suosivaan suuntaan tai vähintäänkin molempien osapuolien pitämisestä samassa asemassa aineiston hankkimisessa. Minimiedellytyksenä on se, ettei asian selvittäminen ainakaan tapahdu julkisen vallan (vastapuolena olevan viranomaistahon) näkökulmasta. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä esille noussut fair balance -vaatimus saa näin ollen vaikutustiensä puheena olevan lainkohdan kautta.

Kuten aikaisemmin on todettu, virallisperiaatetta ja tutkintamenetelmää ei ole toteutettu suomalaisessa hallintolainkäyttöjärjestelmässä täysin puhtaassa muodossa, vaan asianosaiselle on jäänyt vanhastaan määräämisvaltaa ja tehtäväalaa niitä toteutettaessa.[53] Tuomioistuimella on kuitenkin ollut keskeinen asema prosessissa aineellisen totuuden esille saamiseksi. Siksi edellä mainituista johtavista menettelyperiaatteista on muodostunut ulospäin verrattain tuomioistuinkeskeinen yleiskuva.

Vaikka hallintolainkäyttölaki rakentuu edelleen virallisperiaatteen ja tutkintamenetelmän pohjalle, tilanne on pyritty kirjaamaan säädöstekstiin aikaisempaa tarkemmassa ja analyyttisemmassa muodossa. On haluttu tehdä tiettäväksi, että yksityisellä asianosaisella ja hallintoviranomaisella voi olla itsenäistä roolia asian selvittämisessä myös käytettäessä tutkintamenetelmää.[54] Vaikka tutkintamenetelmä näyttäytyy siten modifioidussa muodossa, tarkoi-

---

[52] Ks. *Andersson* s. 93 ja *Mäenpää* 1997 s. 449. Tasapuolisuusvaatimus voidaan nähdä myös yksilöiden keskinäisen tasavertaisuuden näkökulmasta, kun useat asianosaiset liittyvät asiaan. Ks. tästä – tutkimustehtävän ulkopuolelle rajatusta – kysymyksestä *Rihto*, DL 1998 s. 479–450.

[53] *Ignatius* ja *Kanninen* ilmaisevat tilanteen kuvaavasti puhumalla osapuolten »myötävaikutusvelvollisuudesta». Ks. *Ignatius – Kanninen* s. 97. Yksilön prosessuaalinen toimintavelvollisuus käynnistyy jo valituksentekovaiheessa (HLL 23 ja 28 §:ssä asetettu perustelu- ja täydentämisvelvollisuus).

[54] Tuomioistuimen tehtävänä ei siis ole selvittää asiaa kokonaan itse, vaan se voi myös osoittaa prosessin osapuolille, miltä osin näiden on osallistuttava tähän toimintaan.

tuksena ei ole poistaa tuomioistuimen vastuuta oikeudenkäyntiaineiston asianmukaisuudesta.

Selvittämiseen osallistuminen pyritään näkemään kaiken kaikkiaan osapuolten oikeutena mutta samalla myös velvollisuutena. Luotetaan siihen, että yksityisen asianosaisen omakohtainen aktiivisuus asian selvittämisessä parantaa yleistä ja yksilökohtaista luottamusta oikeudenkäyntiaineiston riittävyyteen ja objektiivisuuteen. Koska yksityistä asianosaista ei ole tarkoitus jättää »taistelemaan» vastapuolena olevan viranomaisen kanssa, tuomioistuin ei voi kuitenkaan heikentää tätä kautta viimekätistä selvittämisvelvollisuuttaan.[55]

Hallintoviranomaisen aktiviteetin voi puolestaan katsoa jakavan julkiseen intressiin liittyvää vastuuta sen ja tuomioistuimen välillä. Tosin tämä tapahtuu lähinnä välillisesti hallintolainkäytön perusrakenteiden (heikon kaksiasianosaissuhteen) säilyttyä muodollisesti entisinä. Koska osapuolten aktiivisen (myötävaikuttavan) roolin vahvistaminen vähentää oikeudenkäyntiaineiston asianmukaisuuteen mahdollisesti myöhemmin kohdistuvaa kritiikkiä, kysymys on pohjimmaltaan tuomioistuinten puolueettomuusfunktion vahvistamisesta asian selvittämisessä.[56]

Kyseinen aineellista prosessinjohtoa koskeva lähtökohta on kirjattu HLL 33 §:n 1 momenttiin. Samaa korostetaan myös saksalaisessa hallintoprosessioikeudessa (VwGO 86 §:ssä). Ks. *Berg* s. 545: »Untersuchungsgrundsatz bedeutet eben nicht, dass das Gericht den Sachverhalt allein zu ermitteln hat, sondern dass das Gericht allein für die Richtigkeit des ermittelten Sachverhaltes verantwortlich ist».

[55] Yksilönsuojanäkökohdat voivat siten edellyttää muun muassa sitä, että tuomioistuin hankkii viran puolesta sellaisen selvityksen, joka ei ole yksityisen asianosaisen vaikeuksitta saatavissa. Jo HLL 33 §:n 2 momentin kriteerit (tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus) edellyttävät tällaista menettelyä. Ks. myös *Rihto*, DL 1998 s. 479, joka on katsonut, että tuomioistuimen on syytä osoittaa asianosainen esittämään lähinnä vain sellaista selvitystä, joka tukee hänen vaatimustaan ja on hänen hallussaan tai hankittavissaan vähintään yhtä helposti kuin tuomioistuin voisi sen hankkia. Ks. samansuuntaisesti *Hallberg et al.* s. 251, *Andersson* s. 94 ja *Tarukannel – Jukarainen* s. 213. Tätä on korostettu myös saksalaisessa hallintoprosessioikeudessa. Ks. *Lüke*, LM 1980 s. 924, joka on liittänyt hallintotuomioistuinten siviilituomioistuimia aktiivisemman roolin pitkälti kansalaisten heikomman aseman tasoittamiseen.

[56] Kun otetaan huomioon siviiliprosessissa tapahtunut kehitys tuomioistuinten roolin korostamisessa aineellisen oikeuden toteutumiseksi, siviili- ja hallintoprosessin voidaan todeta lähestyneen toisiaan. Ks. siviiliprosessin osalta esimerkiksi *Lappalainen* s. 92–93. Ks. myös KHO 1994 A s. 233–234 ja 249–250, jossa on samoin tiedostettu hallinto-

Vaikka ihmisoikeussopimus ei näytä asettavan sellaisenaan esteitä tuomioistuinten aktiiviselle roolille prosessin kulussa, esitetyistä syistä on pyrittävä varmistamaan entistä tarkemmin hallintolainkäyttömenettelyn puolueettomuus yksilön kannalta katsottuna. Se, että tuomioistuimen prosessitoimille asetetaan nimenomainen tasapuolisuusvaatimus, ei kuitenkaan merkitse käytännössä suoranaista muutosta aikaisempaan.[57] Tuomioistuimen käyttämän tutkintamenetelmän on jo vanhastaan katsottu kiinnittyvän yksilönsuojan toteuttamiseen. Tämä on näkynyt muun muassa kansalaisen oikeusturva hallinnossa -ideaalin painotuksissa.

Perinteisen kansallisen ja ylikansallisen oikeusturva-ajattelun voidaan siten katsoa yhdistyvän tavoiteltaessa tasapuolisuusvaatimuksen toteutumista. Perusoikeusmyönteinen ja ihmisoikeusystävällinen tulkintatapa hakevat suuntaa ja sisältöä samalta pohjalta. Vaikka tasapuolisuusvaatimus on liitetty muodollisesti ottaen virallisperiaatteen yhteyteen (HLL 33 § 2 momentti), se koskee tietenkin hallintolainkäyttömenettelyä kokonaisuudessaan – kaikkien menettelysäännösten soveltamista.

3.1.3.3. Hallintoviranomaisen ja tuomioistuimen keskinäisen roolin järjestäminen

Esillä olevaan kokonaisuuteen liittyy vielä se, että hallintoviranomaista on pyritty erkaannuttamaan hallintolainkäyttölaissa tuomioistuimesta jonkinasteisen osapuoliaseman tunnustamisella. Tähän ovat vaikuttaneet Mäenpään esittämät näkemykset sekä Ruotsin hallintoprosessilain viimeaikaiset uudistukset. Hallinnollisen päätöksen tehneen viranomaisen roolin muuttuminen näkyy lähinnä HLL 33, 36 ja 43 §:stä mutta ennen kaikkea kyseisiä lainkohtia koskevista hallituksen esityksen perusteluista ja oikeusministeriön hallintolainkäyttölakia koskevasta mietinnöstä.

---

lainkäyttölakiin sisältyvä lähtökohta osapuolten roolin lisäämisestä tutkintamenetelmää käytettäessä. Ks. samansisältöisesti *Hallberg et al.* s. 248–251 ja *Hallberg* 1997 s. 80–81. Vrt. LaVM 5/1996 vp s. 2, jossa tuomioistuimen rooli nähdään kuitenkin enemmän virallisperiaatteen perusmääritelmästä käsin.

[57] Tuomioistuinten selvittämistoiminnan puolueettomuuteen (tasapuolisuuteen) kiinnitettiin huomiota jo hallinnon oikeusturvakomiteassa. Ks. KM 1981:64 s. 342.

HLL 33 §:ssä hallintoviranomainen on asetettu periaatteessa samanlaiseen asemaan yksityisen asianosaisen kanssa lisäselvityksen esittämisessä. Säännöksen sanamuotoa on täydennetty hallituksen esityksessä korostamalla sitä, että hallintoviranomainen rinnastetaan pykälässä asianosaiseen.[58] HLL 36 §:ssä on kysymys lausunnon hankkimisesta päätöksentekoviranomaiselta. Hallituksen esityksessä on todettu tältä osin, että lausunnon antamisessa hallintoviranomainen toimii »asianosaista muistuttavalla tavalla».[59] Edelleen HLL 43 §:ssä hallintoviranomainen rinnastetaan yksityiseen asianosaiseen suulliseen käsittelyyn kutsumisessa. Hallituksen esityksessä on painotettu sitä, että päätöksen antaneen hallintoviranomaisen asema menettelyssä (suullisessa käsittelyssä) olisi usein lähellä asianosaisen asemaa, vaikka se ei olisi sitä muodollisesti.[60]

Järjestely lähentää hallintoviranomaista »tavalliseen» asianosaiseen poistaen sellaista mielikuvaa, että tämä toimisi prosessissa asiantuntijan tai muussa vastaavassa roolissa taikka jopa samalla puolella yhdessä tuomioistuimen kanssa.[61]

Hallintolainkäyttö on rakentunut perinteisesti hallinnon sisäisen muutoksenhaun varaan.[62] On voitu ajatella, että myös ylin aste (KHO) on kiinnittynyt samaan kokonaisuuteen, jolloin sitä ei ole hahmotettu riittävän erilliseksi varsinaisesta hallintokoneistosta.[63] Tosin jo Ståhlberg korosti aikoinaan valitusviranomaisen riippumattomuutta (itsenäisyyttä) hallinnollisesta päätöksentekoviranomaisesta. Tästä huolimatta tilanteeseen on saattanut jäädä sellaista vivahdetta, ikään kuin hallintoviranomainen ja tuomioistuin olisivat jossakin määrin samalla – valtiota edustavalla – puolella prosessuaalisissa kysymyksissä. Suvirannan mukaan viranomainen, jonka ratkaisusta valitetaan, ei ole asianosainen, joka vastaisi valittajan vaatimuksiin, vaan alempi viranomainen, joka selittää tekemisiään ylemmälleen.[64]

Hallintolainkäyttölain myötä on siis tarkoitus katkaista viranomaisketju tuomioistuimeen tultaessa. Tämä on myös sopusoinnussa viime-

[58] Ks. HE 217/1995 vp s. 59.

[59] Ks. HE 217/1995 vp s. 20 ja 63.

[60] Ks. HE 217/1995 vp s. 75.

[61] Ks. *Mäenpää*, LM 1989 s. 295 ja *Mäenpää* 1991 s. 309.

[62] Ks. *Holopainen*, LM 1994 s. 21, joka on katsonut Ståhlbergin olleen sidoksissa tähän ajatteluun KHO:n perustamisesta huolimatta.

[63] Ks. *Holopainen*, LM 1994 s. 22.

[64] Ks. *Suviranta*, LM 1992 s. 1266.

aikaisten organisatoristen järjestelyjen (hallinnon sisäisen muutoksenhakujärjestelmän poistumisen) kanssa. Viime vaiheessa kysymys on siirtymisestä siihen suuntaan, että tuomiovalta nähdään enemmän yhteiskunnallisesta (ulkopuolisesta, puolueettomasta) kuin valtiollisen toiminnan näkökulmasta.[65]

Sillä, ettei hallintoviranomaiselle anneta minkäänlaista etuoikeutettua asemaa prosessissa, on ennen muuta merkitystä suullisia käsittelyjä toimitettaessa. Tämä lähtökohta saattaa edellyttää myös aikaisempaa kriittisempää asennoitumista viranomaisen lausuntojen ja selvitysten oikeellisuuteen (julkinen luotettavuus). Vaikka organisatoriset järjestelyt takaavat tuomioistuimen päätöksenteon (laillisuuskontrollin) riippumattomuuden, menettelykysymyksissä tilanne on jäänyt jossakin määrin avoimemmaksi ja samalla alttiimmaksi kritiikille. Hallintolainkäyttölain eri säännöksistä ilmenevä järjestely (hallintoviranomaisen roolin etäännyttäminen tuomioistuimesta) tähtää siten valtiotoimintojen keskinäisen erottelun terävöittämiseen myös prosessuaalisissa yhteyksissä.

Prosessuaalisen tasapuolisuuden toteutumisessa joudutaan nyttemmin siis kiinnittämään huomiota rakenteellisiin seikkoihin. Kysymys on jossakin määrin vaikeammin hahmotettavasta asiasta kuin edellisessä jaksossa, koska se edellyttää oman järjestelmän asettamista ulkopuolisen, osin kriittisen tarkastelun kohteeksi. Ihmisoikeustuomioistuin on yleensä pyrkinyt antamaan merkitystä pitkälle kansalliselle oikeusturvaperinteelle, jonka hyväksyttävyys on testattu vuosikymmenten – joskus jopa vuosisatojen – saatossa.

Oikeusturvakäsitykset ovat saattaneet kuitenkin muuttua aikojen kuluessa, jolloin kansallisen järjestelmän ulkopuolinen arvioiminen voi olla hyvinkin tarpeellinen sysäys tarvittaville uudistustoimille. Niinpä kun Ruotsissa on päästy tietyn kynnyksen ylitse hallintoprosessin uudistustarpeiden hahmottamisessa, muutosvauhti on ollut melkoinen ja perustunut hyvinkin ankaraan itsekritiikkiin. Nyttemmin voidaan jopa kysyä, onko vauhti ollut liiankin kova ja perinteistä oikeusturvakäsitystä kohtaan turhankin tuomitseva.

Suomessa on lähinnä pyritty välittävän kannan löytämiseen. Yhtäältä on hahmotettu hallintoprosessin rakenteissa olevat kriittiset pisteet, joihin on pyritty saamaan asianmukaista korjausta (tasapainotusta). Samalla on kui-

[65] Ks. tästä laajemmasta kysymyksestä esimerkiksi *Tuori* 1996 s. 49–50 ja *Nousiainen*, LM 1995 s. 62.

tenkin tähdätty hallintolainkäytön vanhastaan tärkeiksi koettujen piirteiden säilyttämiseen – ainakin niin pitkälle kuin vallitsevissa oloissa on koettu mahdolliseksi. Välittävä kanta on löytynyt heikon kaksiasianosaissuhteen säilyttämisestä muodollisesti entisellään mutta kuitenkin niin, että viranomaista on sen sisällä siirretty asianosaisen roolin suuntaan.

Esitetty järjestely näyttäisi toteuttavan ihmisoikeustuomioistuimen nykyisen oikeuskäytännön valossa EIS 6 artiklassa asetetut rule of law -pohjaiset vaatimukset. Koska hallintoprosessin perusrakenne on säilytetty aikaisemmalla pohjalla, ihmisoikeusystävälliselle tulkintatavalle jää tässä tilanteessa kuitenkin selvää käyttöalaa ja merkitystä. Tämän tulkintatavan käyttämistä on painotettava erityisesti suullisissa käsittelyissä. Viimeistään niissä hallintoviranomaisen rooli on nähtävä yksityiseen asianosaiseen rinnasteisena, jotta yksi EIS 6 artiklan keskeisimmistä vaatimuksista eli tasapuolisuusvaatimus (fair balance) ei huomaamatta alkaisi kovertua.

3.1.3.4. Onko sääntelyssä vielä täsmentämistä?

Kansallisella lainkäyttäjällä on kaiken kaikkiaan keskeinen rooli hallintoprosessin puolueettomuuden jatkuvassa ja aktiivisessa vahvistamisessa. Tavoitteena on lisätä yksilön luottamusta prosessin aikana kertyvän oikeudenkäyntiaineiston objektiivisuuteen. Siitä huolimatta, että tuomioistuinten aktiviteetti sidotaan yksilön oikeussuojatarpeen tyydyttämiseen, se voi käytännössä vaihdella asian ja tilanteen mukaan. Prosessitoimien suorittaminen tapahtuu siten viime kädessä laajemmasta menettelyä koskevan tasapainon näkökulmasta.

Ihmisoikeuksista – sellaisina kuin ne ovat nykyisellään hahmotettavissa – ei aiheudu nimenomaisia odotuksia ja vaatimuksia hallintolainkäyttölain esillä olevien peruslähtökohtien poistamiseen. Tästä huolimatta sääntelyyn saattaa kuitenkin jäädä avoimia kohtia, jotka edellyttävät seuraamista tai myöhempää kehittelyä taikka molempia näistä. Näin tehtäessä merkitystä voidaan antaa muun ohella sille, että hallintoviranomaisen roolin etäännyttäminen lainkäyttöelimestä näkyy paremmin esitöistä kuin varsinaisesta lakitekstistä. Muodollisesti ottaen suomalainen hallintoprosessi rakentuu edelleen sen lähtökohdan varaan, ettei päätöksen tehneellä hallintoviranomaisella ole asianosaisen asemaa prosessissa. Tuomioistuimen ja hallintoviranomaisen keskinäisen aseman uudentyyppiset (puolueettomuus)järjestelyt jäävät siten varsin pitkälle lainkäyttökoneiston vastuulle.

Mikäli kansallinen tuomioistuin ei pyri riittävässä määrin tukemaan säännösten taustalta ilmenevää uutta ulottuvuutta, jäljelle saattaa yhä jäädä samanlaisia puolueettomuusfunktioon liittyviä ongelmia, joita Mäenpää aikoinaan nosti esille.[66] Tämä kysymys kietoutuu tavalla tai toisella myös hallintolainkäyttömenettelyn julkisuuskuvaan. Sille on nyttemmin annettava merkitystä ihmisoikeuksien vaikutuksen vuoksi (justice must be seen to be done).[67]

> Hallinnollisen muutoksenhaun lähtökohtana on edelleen – toisin kuin kannepohjaisessa riidanratkaisussa – hallinnollisen päätöksen laillisuuden riitauttaminen ja asian ratkaiseminen siltä pohjalta, ettei hallinnon toimintaan puututa sen laajemmin, kuin on tarpeen tällaisen kontrollin toteuttamiseksi. Asiaa ei ratkaista näin ollen »puhtaalta pöydältä», vaan yksilöllä on vastassaan hallintopäätöksen oikeellisuuteen kohdistuva ennakko-olettama. Lavin on puhunut tässä yhteydessä yksilölle asetetusta painavasta todistustaakasta (en tung bevisbörda i förvaltningsmålet) ja katsonut sen rasittavan tavalla tai toisella hallintoprosessia sitä yksilönsuojan näkökulmasta katsottuna.[68] Tämän perusongelman on arvioitu tulevan korjatuksi Ruotsissa kaksiasianosaissuhteeseen siirryttäessä. Koska Suomen järjestelmä on säilynyt perusrakenteiltaan entisellään, puheena oleva asia ei ole siirtynyt meillä samalla tavalla pois päiväjärjestyksestä.[69]

---

[66] Ks. esimerkiksi *Mäenpää*, LM 1989 s. 295.

[67] Tähän vedottiin Ruotsissa kaksiasianosaissuhteeseen siirryttäessä. Ks. esimerkiksi *Lavin* 1990 s. 105.

[68] Ks. *Lavin* 1990 s. 105: »It is very difficult for the individual party to safeguard his own interests with a procedure of this sort. His argumentation must be geared to convincing the court that the authority which made the decision was in error. Persuading the representatives of the public interest to change their minds is no easy job. As a result of the system, a heavy burden of proof rests on the individual with regard to substantiating his claims.» Ks. myös *Lavin*, JT 1989–90 s. 85 ja *Lavin*, FT 1992 s. 462.

[69] *Kulla* on tarkastellut laillisuusolettamaa vuonna 1993 Lakimies-lehdessä julkaistussa artikkelissaan Laillisuusolettamasta hallinto-oikeudessa (ks. LM 1993 s. 10–20). Hän ei ole tuossa yhteydessä kuitenkaan riitauttanut samalla tavalla kuin ruotsalaisessa keskustelussa on tehty (hallinto)prosessin perusrakenteiden asianmukaisuutta. Kirjoitus tosin lähestyy ruotsalaista keskustelua sikäli, ettei *Kullan* mukaan hallintopäätöksen laillisuuden ilmeisyys voi vapauttaa päätöksen tehnyttä viranomaista selvittämisvastuusta. *Kulla* toteaa: »Olettamasta ei ole lupa tehdä päätelmiä sen suhteen, minkälaiseksi valittajan prosessuaalinen asema kussakin tilanteessa muodostuu». Ks. LM 1993 s. 13–14. Ks. todistustaakkaa koskevasta yleisestä keskustelusta hallintolainkäytössä *Rihto,* DL 1998 s. 480 ja *Siitari-Vanne*, DL 1998 s. 482 ss.

> Vaikka suomalaisessa oikeustieteessä on (saksalaista oikeustiedettä mukaillen) pyritty heikentämään laillisuusolettaman merkitystä todistustaakan jakautumisessa[70], tilanteeseen saattaa jäädä kaikesta huolimatta epäselviä (tulkinnanvaraisia) kohtia. Lavinin painotuksia ei siten voida kuitata vain sillä, ettei todistustaakka voi käytännössä jäädä oikeusvaltiossa yksilön harteille. Ainakin on mahdollista herättää kysymys siitä, saattaako laillisuusolettamalla olla joissakin tapauksissa vaikutusta asian selvittämisen sisältöön tai laajuuteen (esimerkiksi selvittämiseen ainoastaan siinä laajuudessa kuin on tarpeen hallintopäätöksen pysyttämisen asianmukaiseksi perustelemiseksi).[71]

Se, että hallintoprosessin rakenteellinen puoli on vielä jäänyt jossakin määrin avoimeksi, näkyy keskustelun jatkumisena kaksiasianosaissuhteen tiimoilla. Koska esillä oleva tutkimustehtävä ei ulotu tähän keskusteluun, tässä tyydytään lähinnä vain viittaamaan eräisiin asiaan liittyviin näkökohtiin.

> Kaksiasianosaissuhteen ei ensinnäkään tarvitse tarkoittaa puhtaaseen käsittelymenetelmään siirtymistä. Hallintoprosessissa on edelleen tähdellistä säilyttää aineellisen totuuden periaate ja tuomioistuimen vastuu tämän saavuttamisessa. Vähintäänkin yhtä tärkeää on sitoa tuomioistuimen aktiivinen rooli prosessuaalisen epätasa-arvon tasapainottamiseen. Pelkästään hallintolainkäyttölain säännökset tuomioistuimen itsenäisestä oikeudesta suullisen käsittelyn toimittamiseen sekä todistajan ja asiantuntijan kuulemiseen osoittavat näiden lähtökohtien merkitystä. Samat säännökset eivät ole poistuneet Ruotsistakaan kaksiasianosaissuhteeseen siirryttäessä (FPL 24 ja 25 §). Siviiliprosessuaalisia käsitepareja määräämisperiaate/virallisperiaate sekä käsittelymenetelmä/tutkintamenetelmä joudutaan näin ollen modifioimaan hallintoprosessin tarpeista käsin riippumatta siitä, millaisen perusrakenteen varassa asiassa toimitaan.

---

[70] Tämä näkyy pelkästään HLL 51 §:stä, jonka mukaan valitusviranomaisen tulee harkita kaikkia esiin tulleita seikkoja ja päättää, mihin seikkoihin ratkaisu voidaan perustaa.

[71] Saatetaan kysyä, voidaanko esimerkiksi HLL 33 §:n 2 momentissa olevaa »asian laatu» -kriteeriä käyttää sanottuun yksilön edun vastaiseen tarkoitukseen. Ks. myös *Mäenpää* 1991 s. 309, joka on hienokseltaan viitannut siihen mahdollisuuteen, että laillisuusolettamasta saattaa seurata ongelmia tasapuolisuusvaatimuksen toteutumisessa. Viittaan vertailun vuoksi saksalaiseen hallintoprosessijärjestelmään, jossa vastaajana toimivalle viranomaiselle yleensä lankeaa kantajan vastustaman hallintotoimen oikeellisuutta koskeva todistustaakka. Ks. *Lüke*, LM 1980 s. 925.

Vaikka puolueettomuusseikat saattaisivatkin puoltaa kaksiasianosaissuhteeseen siirtymistä, tilannetta on tarkasteltava myös laajemmasta näkökulmasta. Uudistuksesta voi käytännössä seurata hyvinkin laajakantoisia koko hallintolainkäyttöjärjestelmän perusteisiin ulottuvia, osin vaikeasti ennakoitavia vaikutuksia. Siksi joudutaan arvioimaan jopa sitä, aiheuttaako yhden ongelmakohdan korjaaminen oikeusturvatason heikentymistä muualla. Kysymys on ennen muuta hallintoprosessissa tärkeiksi koettujen menettelyn joustavuuden ja yksinkertaisuuden (prosessin halpuuden) sekä tuomioistuimen yksilönsuojatehtävän säilyttämisestä muuttuneissa oloissa.[72]

Hallintoprosessuaalisia kysymyksiä järjestettäessä ei voida ylipäätään sivuuttaa sitä, ettei kaikkia oikeusturvaelementtejä voida arvioida yleisen prosessioikeuden kannalta. Hallintoprosessiin jää näet aina näiden tarkastelujen ohella ja ulkopuolella väistämättä omia ulottuvuuksiaan, itsenäisesti suojattavia arvoja. Hallintolainkäytön menettelytavat joudutaan rakentamaan sen tosiasian varaan, että prosessin perusta on yksityisen tahon ja tätä vahvemmassa asemassa olevan julkisen vallan (hallintoviranomaisen) välisten erimielisyyksien ratkaisemisessa. Prosessin lopputuloksen on palveltava myös julkisen intressin toteutumista. Vaikka esimerkiksi Saksassa toimitaan paljolti siviiliprosessista saatujen esikuvien varassa, myös siellä on koettu tarpeelliseksi säilyttää ainakin jossakin määrin itsenäinen hallintoprosessuaalinen näkökulma.[73]

---

[72] Menettelyn monimutkaisuus ja asioiden käsittelyn kesto ovat aiheuttaneet nimenomaisia ongelmia kaksiasianosaissuhteeseen perustuvassa Saksan hallintoprosessijärjestelmässä. Ks. *Lüke*, LM 1980 s. 927, joka on selvittänyt asian korjaamiseksi aikoinaan tehtyjä järjestelyjä kuten kevennyksiä suullisiin käsittelyihin. Ks. myös *Schmidt-Assmann* 1993 s. 516 ja *Classen* s. 5, jotka ovat todenneet Saksan jääneen tältä osin ajoittain ihmisoikeuksien minimivaatimusten alapuolelle. Kuten aikaisemmin tässä tutkimuksessa on todettu, Saksassa on ryhdytty kiinnittämään huomiota myös liiallisen prosessuaalisen jäykkyyden hallinnon toimivuudelle aiheuttamiin ongelmiin. Ks. *Kopp* 1985 s. 156 ss. Muun muassa tästä syystä yleisen lainkäyttömenettelyn ei ole katsottu soveltuvan täysin suoraan hallintoprosessin esikuvaksi. Ks. *Schmidt-Assmann* 1989 s. 117.

[73] Ks. esimerkiksi *Berg* s. 538 ss. ja *Kopp* s. 1730. He pitävät hallintoprosessin erityispiirteinä ennen muuta tutkintamenetelmän käyttämistä sekä julkisen intressin mukanaoloa näiden kysymysten yhteydessä. Tämä näkyy jossakin määrin myös VwGO 173 §:stä. Siinä on sidottu siviiliprosessuaalisen sääntelyn hyödyntäminen siihen edellytykseen, että se on sovitettavissa hallintoprosessin erityispiirteisiin (– –»wenn die grundsätzlichen Unterschiede – –dies nicht ausschliessen».)

3.2. Heikon kaksiasianosaissuhteen vaikutuksesta yksilön oikeusturvan toteutumiseen

Ihmisoikeustuomioistumen oikeuskäytännössä edellytetään, että oikeudenmukaisen prosessin on käsitettävä kaikesta tuomioistuinjohtoisuudestaan huolimatta tiettyjä kontradiktorisia elementtejä. Prosessin on toisin sanoen oltava perusteiltaan kommunikoivaa eli »adversarial» ihmisoikeuskoneiston omaa terminologiaa käyttäen. Tämä tarkoittaa knowledge of ... comment on -lausuman mukaista tiedonsaanti- ja kannanesittämisoikeutta. Oikeudenkäynti ei voi siis perustua pelkästään tuomioistuimen aktiivisuuteen, vaan yksityiselle asianosaiselle on varattava siinä oma roolinsa.[74] Kysymys on toisin sanoen sen varmistamisesta, että ikimuistoinen audiatur et altera pars -periaate toteutuu lainkäyttömenettelyssä (ainakin) minimisisältönsä vaatimassa laajuudessa.

Silloin, kun menettely pohjautuu muuhun kuin selvään kaksiasianosaissuhteeseen, on mahdollista, että valituksen kohteena olevan päätöksen tekijä (hallintoviranomainen) sivuuttaa asemansa prosessin kommunikoivana osapuolena. Vaikka viranomaiselta hankittaisiinkin lausunto, siihen saattaa sisältyä esimerkiksi vain viitaus asiassa aikaisemmin annettuun päätökseen. Koska lausunnon sisällön niukkuus voi vaikuttaa yksityisen tahon mahdollisuuksiin kannanottojensa tms. kehittelemiseen, tilanne saattaa herättää epäilyjä ihmisoikeuksien toteutumisesta. Näin ollen tuomioistuimen aktiivinen rooli saattaa heijastua myös tälle prosessin osa-alueelle ja heikentää siten prosessin perusedellytyksenä olevaa kontradiktorisuutta.

Ruotsin lainvalmistelussa perusteltiin kaksiasianosaissuhdetta aikoinaan sillä, että se toteuttaa parhaiten osapuolten välisen dialogin tarvetta. Hallintoprosessin tuolloista perusrakennetta kuvattiin käsitteellä enpartsprocessen vastakohtana kaksiasianosaissuhteelle (tvåpartsprocessen). Tästä perusrakenteesta välittyi siten sellainen kuva, jonka mukaan yksityisellä taholla ei olisi vastassaan minkäänlaista toista osapuolta. Tuolloin ei vaadittavaa kommunikointia pääsisi syntymään, mikä taas vaikuttaisi kertyvän oikeudenkäynti-

[74] Esimerkiksi Ruotsissa on korostettu sitä, että puhdas inkvisitorinen käsittelymuoto kuuluu jo menneeseen aikaan. Ks. *Wennergren* s. 117. Samaan lopputulokseen voidaan päätyä myös ihmisoikeuskäytännön perusteella.

aineiston sisältöön.[75] Näkemystä lievennettiin hieman toteamalla, että päätöksentekoviranomainen saattoi joissakin tilanteissa (lausunnonantajana) toimia käytännössä asianosaisen roolissa.[76] Tämän ei katsottu poistavan itse perusasetelmaa prosessin perusrakenteiden muuttamisen tarpeesta.

Sikäli kuin hallintolainkäyttömenettelyn voidaan katsoa rakentuvan edellä mainitun yleiskuvan varaan, siinä on kiistatta ongelmia ihmisoikeuksien kannalta. Vaikka tuomioistuin on tietenkin velvollinen antamaan päätöksentekoviranomaisen toimittaman asiakirja-aineiston nähtäväksi ja kommentoivaksi, prosessi ei muodostu näissä oloissa pohjimmaltaan kommunikoivaksi. Ruotsalainen malli, jossa päätöksentekoviranomainen on selvästi yksityisen tahon vastapuolena, saattaa tilanteen luontevasti kohdalleen: tällaisen kaksiasianosaissuhteen on tarkoitus toteuttaa nimenomaista kontradiktorista perusajatusta, prosessuaalista dialogia.[77]

Tilanteen arviointi on tapahtunut Suomessa käytännössä toisentyyppisistä lähtökohdista kuin Ruotsissa. Tämä on johtunut suomalaisen järjestelmän Ruotsista eroavasta tavasta hahmottaa hallintoprosessin perustoimintoja.

---

[75] Ks. SOU 1991:106A s. 29, 466, 480 ja 509–510. Yksiasianosaissuhde nojautui siihen perustilanteeseen, jossa yksityinen taho oli valittanut hallintoviranomaisen päätöksestä (hallinto)tuomioistuimeen. Yksiasianosaissuhteeseen liittyvää argumentoinnin puuttumista kritisoitiin myös oikeustieteessä. Ks. *Lavin* 1990 s. 104–105, *Lavin*, FT 1992 s. 99 ja 101 sekä *Dahlgren*, JT 1991–92 s. 242–243.

[76] Ks. SOU 1991:106A s. 485–486: »Ytterligare är att märka att domstolen med stöd av 13 § FPL i mål vilka formellt har enpartskaraktär kan infordra yttrande från förvaltningmyndighet som tidigare beslutat i saken. Därmed uppstår givetvis inte en tvåpartsprocess i egentlig mening, men i det konkreta fallet kan skillnaderna gentemot en ordinär tvåpartsprocess vara små. För de fall där det av en uttrycklig regel framgår att den myndighet som fattat det överklagade beslutet skall höras i målet står man ännu närmare tvåpartsprocessen även om givetvis en skillnad kan vara att i de nu berörda fallen myndigheten inte har rätt att överklaga.» Perusasetelmaa pidettiin sikäli toimivana, että komiteassa jopa pohdittiin tällaisen järjestelmän vakiinnuttamista kaksiasianosaissuhteen kehittämisen sijasta. Tästä kuitenkin luovuttiin muun muassa siksi, että sen katsottiin aiheuttavan ongelmia suullisten käsittelyjen asianmukaisessa toimittamisessa. Ks. SOU 1991:106A s. 500 ja 511. Ks. samansuuntaisesti Prop. 1995/96:22 s. 78.

[77] Ks. SOU 1991:106A s. 499: »Den dialog som uppstår kan bli fruktbar inte minst genom att den enskilde får klart för sig vilka skäl som är relevanta och hur han skall lägga upp sin talan. – – Att ett processmaterial blir fylligare och domstolens avgörande därmed i motsvarande grad bättre underbyggt kan givetvis ha stor betydelse för rättssäkerheten, även om det kanske inte alltid uppskattas av den enskilde.» Ks. asian tarkastelusta Suomessa *Ervo* s. 98 ja 136–138.

Meillä ei ole korostettu prosessin yksiasianosaissuhteen luonnetta, vaikka tämä käsite hallintolainkäyttölain valmistelussa vilahtaakin.[78] Tarkastelussa on päinvastoin pyritty antamaan tilaa hallintoviranomaisen itsenäiselle roolille lainkäyttömenettelyssä.

Suomalainen näkökulma juontaa juurensa kaukaa historiasta. Merikoski korosti aikoinaan sitä, että vaikka viranomaisen lausunnossa on kysymys perustelujen ilmisaamisesta, siihen saattaa tarvittaessa sisältyä disponointiainesta ja tosiasiapohjan selvittelyä.[79] Viimeksi mainittu piirre ei ole ainakaan kokonaan poissuljettu viranomaisen lausunnoista. Hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa on muutenkin pidetty tärkeänä viranomaisen lausunnon hankkimista. Siitä on myös KHO pitänyt kiinni. Tätä kautta lainsäädännössä olevat vaatimukset viranomaisen lausunnosta (aikaisemmin voimassa olleet LOL 15 § 2 momentti ja KHOL 15 §) eivät ole jääneet tyhjäksi kuoreksi, vaan prosessuaaliseen oikeusturva-ajatteluun on kuulunut yhtenä osana määrätynlaisten edellytysten asettaminen niiden sisällölle.

Se, että hallinnollinen päätöksentekoviranomainen on saanut vanhastaan itsenäistä tehtäväalaa hallintoprosessissa, on vaikuttanut myös terminologiaan. Suomessa on puhuttu heikosta kaksiasianosaissuhteesta, mikä osoittaa, ettei yksityisen osapuolen ole katsottu esiintyvän prosessissa kokonaan yksin.[80] Esillä oleva tilanne on vähentänyt hallintolainkäyttöjärjestelmään kohdistettua kritiikkiä ja siten odotuksia sen perusrakenteiden muuttamiseen puheena olevan kokonaisuudistuksen yhteydessä.[81]

Hallintoprosessin kehittämisessä ei ole näin ollen katsottu olevan meillä samanlaista umpeenkurottavaa aukkoa kuin Ruotsissa. Kontradiktorisen menettelyn olemassaolo on koettu kuitenkin sikäli keskeiseksi prosessuaaliseksi perusvaatimukseksi, että hallintolainkäyttölaissa on pyritty varmentamaan sen minimiedellytysten toteutumista aikaisempaa oikeustilaa selvemmin. Tässä on havaittavissa jonkinasteista ihmisoikeusvaikutusta, joskin se näkyy tulevan esiin enemmän ruotsalaisen valmistelun suodattamana kuin suorien tarkastelujen kautta. Esillä olevassa tarkoituksessa hallintolainkäyttölaissa on lähdetty paitsi hallintoviranomaisen lausunnon hankkimisen pääsäännöstä

[78] Ks. Lavo 2/1994 s. 293.

[79] Ks. *Merikoski* s. 141–142.

[80] Ks. *Vilkkonen* 1976 s. 35–38 ja *Vilkkonen* 1982 s. 308–310.

[81] Hallintolainkäyttölain valmistelussa ei ole siten esiintynyt tässä kohden samanlaista argumentointia kuin Ruotsissa. Ks. esimerkiksi Lavo 2/1994 s. 82, 100 ja 309 sekä HE 217/1995 vp s. 20.

(HLL 36 §) myös hallintoviranomaisen aktiivisesta (toiminnallisesta) roolista asian selvittämisessä (HLL 33 §). Hallintolainkäyttölakiin on otettu myös vaatimus hallintoviranomaisen edustajan läsnäolosta suullisessa käsittelyssä (HLL 43 § 1 momentti).[82]

Vaikka viranomainen on jätetty edelleen vielä tässä vaiheessa muodollisesti lausunnonantajan rooliin, sen asemaa on siis muutoin selvennetty aikaisemmasta. Tarkoituksena on varmentaa yhä tietoisemmin prosessin osapuolten välisen dialogin toteutumista. Tämä puolestaan pienentää lausunnon hankkimatta jättämisen mahdollisuuksia (HLL 36 §:n 1 momentin »jollei se ole tarpeetonta» -lausumaan perustuva harkinta) ja asettaa toisaalta tuomioistuimelle velvollisuuden viranomaisen lausunnon sisällön kontrolloimiseen. Lähtökohtana siis on, että lausunto on annettu aktiivisesta prosessiin osallistumisen näkökulmasta.[83] Myös se, että hallintoviranomaisen edustaja on läsnä suullisessa käsittelyssä, vahvistaa samoja kontradiktoriseen periaatteeseen nojautuvia tarkoitusperiä.[84]

Itse asiassa lopputulos toteuttaa varsin pitkälti Mäenpään vuonna 1989 Lakimies-lehdessä esittämiä kaavailuja. Nimenomaista kaksiasianosaissuhdejärjestelmää ei ole toteutettu, mikä olisi edellyttänyt pitemmälle ulottuvia toimenpiteitä kuten valitusoikeuden myöntämistä hallintoviranomaiselle. Vaikka tilanteessa on kompromissin makua, kontradiktorisen menettelyn peruselementit on onnistuttu toteuttamaan meillä paljolti samalla tavoin kuin ruotsalaisessa järjestelmässä. Käytännössä myös tämän vaatimuksen toteuttaminen jää viime kädessä tuomioistuinten vastuulle. Se edellyttää, että hallintoviranomaisen roolia koskevista säännöksistä löydetään niiden uutta luova ulottuvuus. Tämä koskee ennen muuta asioita, joissa yksilönsuojanäkökohdat ovat keskeisellä sijalla. Ihmisoikeusystävälliselle tulkintatavalle jää näin ollen nimenomaista käyttöalaa puheena olevan sääntelyn yhteydessä.

---

[82] Sääntely vastaa Ruotsin förvaltningsprocesslagin 14 §:ää. Suomalaista hallintoprosessia on siten lähennetty tältä osin kaksiasianosaissuhteeseen. Ks. myös *Hallberg et al.* s. 303, jossa on todettu, että kutsumalla päätöksen tehneen viranomaisen edustaja paikalle luodaan tosiasiallisesti kaksiasianosaissuhdetta muistuttava tilanne.

[83] Hallintolainkäyttölain kommentaariteoksessa painotus on samansisältöistä. Ks. *Hallberg et al.* s. 248–250 ja 263. Samoin *Rihto*, DL 1998 s. 479.

[84] Ks. KHO 1994 A s. 253. Järjestelyllä varmennetaan toisin sanoen EIS 6(3) artiklan d-kohdan vaikutusta myös hallintoprosessissa.

4. Yksilön osallistumisoikeuksien toteuttamisesta hallintoprosessissa

4.1. Kuulemisvaatimus

4.1.1. Kuulemisvaatimuksen linjaaminen hallintolainkäyttölaissa

Asianosaisen kuulemisen perussäännökset sisältyvät HLL 34 §:ään. Tässä lainkohdassa on säädetty seuraavaa:

> *Asianosaisen kuuleminen.* Asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus antaa selityksensä muiden tekemistä vaatimuksista ja sellaisista selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun.
>
> Asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.
>
> Rajoituksista asianosaisen oikeuteen saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka ei ole julkinen, säädetään erikseen.

HLL 34 §:ssä on toteutettu PL 21 §:n 2 momenttiin sisältyvä vaatimus oikeudesta tulla kuulluksi lainkäytössä. Se voidaan siten ymmärtää keskeiseksi keinoksi yksilön prosessuaalisen perusturvan vahventamisessa tavallisen lain tasolla. Kysymys on myös ikimuistoisen kuulemisperiaatteen kirjaamisesta lainsäädäntöön tarkoituksin samalla jatkaa aikaisempaa osin tavanomaisoikeudelliselta, osin lainsäädäntöpohjalta (esimerkiksi LOL 14 ja 22 § 2 momentti) toteutettua järjestelmää. Siten voidaan puhua pitkän historiallisen perinteen jatkumisesta lainsäädännössä tehostetussa muodossa.[85] Koska säännöksessä toistetaan lähes sellaisenaan hallintomenettelylain vastaavan säännöksen (15 §:n 1 momentin) sanamuoto, kuulemisvaatimukselle voidaan katsoa muodostuneen hallinto-oikeudessa hyvinkin täsmentynyt ja tunnustettu sisältönsä.

---

[85] Ks. *Hallberg et al.* s. 252 ss., josta ilmenee kuulemissäännöksen rakentuminen keskeisesti vanhojen ajattelutapojen varaan. Uuden säännöksen kommentoinnissa on siten nojauduttu KHO:n aikaisempaan käytäntöön.

HLL 34 §:n tausta on Merikosken kehittelemissä oikeusturvapainotuksissa ja yleensäkin tarpeessa hahmottaa kuulemisvaatimus keskeiseksi prosessuaaliseksi pääsäännöksi. Vaatimus tasapainottaa sellaisenaan hallintoprosessin vahvaa tuomioistuinjohtoisuutta. Merikoski korosti aikoinaan sitä, ettei kuulemisessa ole kysymys pelkästään asian selvittämisestä vaan myös asianosaisen disponointioikeuden käyttämisestä.[86] Hän siirsi siten suomalaiseen ajatteluun aineksia saksalaisesta doktriinista ja antoi yksilön prosessuaaliselle roolille aikaisempaa aktiivisempaa ja muutenkin relevantimpaa ulottuvuutta.

On huomionarvoista, että Merikoski täsmensi kuulemisvaatimuksen käytännön sisältöä (velvoittavuutta) keskeisesti yleisen lainkäyttömenettelyn oppien avulla. Vaatimus sai näin aikaisempaa eritellympää ulottuvuutta. Hallintoprosessi lähentyi siis tältä osin varsinaista lainkäyttöä. Tämä tarkoittaa paitsi vaatimuksen toteuttamisen intensiteettiä, myös sen rakentumista pohjimmaltaan kontradiktorisen elementin varaan.

Kuulemisvaatimuksen sitoutuminen yleiseen lainkäyttömenettelyyn on vaikuttanut siihen, että hallintolainkäyttölakia säädettäessä on voitu hyvinkin tukeutua perinteisiin kansallisiin ajattelutapoihin. Ihmisoikeusnäkökulmasta on merkillepantavaa, että vaatimuksen toteuttamiseen lainsäädännössä on tullut samalla mukaan myös muita Merikosken oikeusturva-ajattelun piirteitä. Tuolloin on lähdetty siitä, että oikeussuoja- ja tehokkuusvaatimuksen välillä vanhastaan vallitsevan jännitteen on löydettävä paikkansa HLL 34 §:n sisällä. Hallintolainkäytössä perinteisesti vallitsevan käsityksen mukaan kuulemisvaatimuksen toteuttaminen ei siten saa kaikesta yksilökeskeisyydestään huolimatta johtaa liialliseen formalismiin tai muotoseikkojen merkityksen (yli)korostukseen. Tämä lähtökohta on tullut kirjatuksi hallintolainkäyttölain kuulemissäännöksen sanamuotoon. Sen mukaisesti kuulemisperiaatteen toteuttamiseen jätetään harkinnanvaraa kategorisen velvoittavuuden sijasta.

HLL 34 §:n 1 momentissa on annettu mahdollisuus aineiston rajaukseen asianosaista kuultaessa ja 2 momentissa on mahdollistettu myös se, että kuuleminen saatetaan jättää määrätyin edellytyksin kokonaan toimittamatta.[87]

---

[86] Ks. *Merikoski* s. 138–139.

[87] Ks. vastaavantyyppisestä sääntelystä FPL 10 §, jossa kuulematta jättämisen edellytykset on jäsennetty jossakin määrin tarkemmin kuin Suomessa. Kuulemisvaatimus on asetettu kaikista poikkeamisvaltuuksistaan huolimatta kuitenkin selväksi prosessuaaliseksi pääsäännöksi (ks. FPL 10, 12 ja 18 §).

Kuulemisvaatimuksen taustalla vaikuttaa siis erilaisia intressejä, ja lainkäyttöelimen tehtävänä on tasapainon löytäminen niiden välillä. Ihmisoikeuskontrollin tarve kohdistuu siksi juuri tähän osaan kansallisen tuomioistuimen toiminnasta.

Yleisenä lähtökohtana on se, ettei kuulemisen toimittamatta jättämistä koskeva lainkohta voi saada käytännössä kovinkaan laajaa käyttöalaa hallintolainkäyttömenettelyssä. Tämä koskee ennen muuta ensi asteen kuulemista (yksityisen asianosaisen kuulemista asiassa tehdyn valituksen johdosta).[88] Jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti taikka tilanne on muutoin näihin rinnastettava, on luontevaa, ettei yksityistä asianosaista kuitenkaan vaivata tällä ilmeisen tarpeettomalla välivaiheella. Sitä puoltavat jo prosessiekonomiset syyt. Vaikka hallinnon tehokkuus- ja toimivuusnäkökohdat saattaisivat antaa aihetta muihinkin arviointeihin, tilanteen punninta tapahtuu viime vaiheessa yksilön oikeusturvanäkökohdista käsin.[89] Mikäli ne ovat riittävän painavat, kuuleminen saattaa olla perusteltua myös edellä luetelluissa HLL 34 §:n 2 momentin mukaisissa tilanteissa.

Kuulemisvaatimuksen käyttöalaa on analysoitava nimenomaan siltä kannalta, ettei siinä ole kysymys ainoastaan (lisä)selvityksen esittämisestä vaan myös yksilön oikeudesta oman kantansa lausumiseen. Tämä painotus on nähtävissä pelkästään siitä, kun hallintoprosessia on kaikesta tuomioistuinkeskeisyydestä huolimatta liu'utettu osapuolten aktiivista osallistumista korostavaan suuntaan (HLL 33 §). Eri yhteyksistä ilmenevänä perusajatuksena on siten yksilön siirtäminen pois prosessuaalisen objektin roolista, mikä merkitsee tarvetta hänen itsenäisten osallistumisoikeuksiensa lisäämiseen.

---

[88] Tilanteita arvioidaan seuraavassa kyseiseltä pohjalta, eli kysymys on yksityisen asianosaisen kuulemisesta asiassa tehdyn valituksen johdosta. Tämän ensi asteen kuulemisen lisäksi tarkastellaan yksilön oikeutta vastaselityksen antamiseen. Yksilö nähdään tuolloin valittajan (vireillepanijan) roolissa.

[89] Tässä mielessä on perusteltua korostaa, ettei esimerkiksi valituksen tutkimatta jättäminen käytännössä kuitenkaan oikeuta kuulemisen automaattiseen sivuuttamiseen. Oikeusministeriön ehdotukseen sisältyi aikoinaan lausuma (54 § 2 momentti 1 kohta) siitä, että asianosaista on kuultava tarvittaessa myös asian tutkimisen edellytyksistä (prosessinedellytyksistä). Koska vaatimus ei tullut otetuksi lopulliseen lakitekstiin, sen huomioon ottaminen on jäänyt tuomioistuinkoneiston varaan. Ks. *Hallberg et al.* s. 258. Tilanne osoittaa, että kuulemisesta poikkeamista koskevaa kriteeristöä saatetaan joutua tulkitsemaan – oikeussuojanäkökohtien perusteella – varsinaista lakitekstiä tiukentavasti.

Viime vaiheessa kuulemisvaatimus ilmenee yksilön toimintamahdollisuuksien (prosessuaalisten oikeuksien) symbolina. Sen käyttöalan rajoittamiseen (toteuttamisesta poikkeamiseen) on siksi suhtauduttava varauksin. Koska poikkeaminen on kuitenkin mahdollista – minkä ihmisoikeustuomioistuinkin periaatteessa hyväksyy –, sen käyttämistä ei ole toisaalta syytä supistaa olemattomiin. Pikemminkin tulisi pyrkiä löytämään tasapaino käytettävissä olevien vaihtoehtojen (ääripäiden) välillä.

Kuulemisvaatimuksen toteuttaminen lainsäädännössä vastaa varsin pitkälle KHO:n oikeuskäytännön linjauksia.[90] Vaatimukselle on muodostunut esillä olevassa perusmuodossaan hyvinkin velvoittava sisältönsä. Siitä poikkeaminen on katsottu mahdolliseksi vain suhteellisen rajatuissa tilanteissa. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön voidaan todeta olevan sopusoinnussa mainitun ajattelun kanssa. Kansainvälisten ihmisoikeuksien ei näin tarvitse merkitä aikaisemman tradition katkaisemista, vaan vaikutukset voivat olla päinvastaiset. Ihmisoikeusystävälliselle tulkintatavalle jää siten tässä tapauksessa perinteistä oikeusturva-ajattelua tukevaa merkitystä. Kaikenkattavana lähtökohtana on se, että yksilön ja hallinnon intressien välisissä konfliktitilanteissa vaaka kallistuu luonnostaan yksilöä tukevaan suuntaan.

4.1.2. Ihmisoikeuksien knowledge of- ja comment on -vaatimusten ilmeneminen

Silloin, kun kuuleminen tulee kysymykseen, siinä joudutaan kiinnittämään aikaisempaa enemmän huomiota käytännön toteuttamistapoihin. Kysymys on siitä, millä tavalla yksilön prosessuaalinen aktiviteetti saa ilmenemismuotonsa nykyisissä ihmisoikeuskontrollin alaisissa oloissa. Ihmisoikeustuomioistuin on ratkaissut ongelman siten, että se on jakanut kuulemisvaatimuksen knowledge of/comment on -lausuman mukaisiin osa-alueisiin. Tämä helpottaa vaatimuksen lähempää analysointia ja toteuttamista.

Knowledge of -lausumassa on tärkeää sen seikan havainnointi, ettei asianosaisen oikeutta tutustua oikeudenkäyntiaineistoon voida rajoittaa kovinkaan pitkälle ilman ihmisoikeuksista esille nousevia vastavaikutuksia. Oikeuden-

[90] Yleisesti ottaen KHO on antanut asianosaisen kuulemisesta hallintolainkäytössä suhteellisen vähän ratkaisuja. Oikeuskäytännön linjaukset näkyvätkin paremmin hallintomenettelylain 15 §:ää koskevasta käytännöstä. Ks. esim. KHO 1997:91, KHO 1997:94 ja KHO 1998:4.

käyntiaineistolla tarkoitetaan – niin kuin ylikansallisella ja kansallisella tasolla yleisesti korostetaan – paitsi vastapuolen esittämiä vaatimuksia, kannanottoja ja selvityksiä (vastapuolen oikeudenkäyntiaineisto), myös muun muassa tuomioistuimen itsensä hankkimaa aineistoa (esimerkiksi lausuntoja).

Vaikka kuulemista koskevassa HLL 34 §:n 1 momentissa puhutaan ainoastaan »asian ratkaisuun vaikuttavan» selvityksen kommentoitavaksi antamisesta[91], kovin hienojakoiset rajanvedot saattavat johtaa tarpeettomiin epäilyksiin yksilön oikeuksien vaarantumisesta kuulemisen yhteydessä.[92] Ihmisoikeusajattelun mukaista on, että myös asianosaiselle (eikä välttämättä kokonaan tuomioistuimelle) jäisi sananvaltaa siinä, mikä osa aineistosta antaa aihetta tarkempaan kommentointiin, mikä taas ei.[93]

Tarkasteltavana oleva kysymys liittyy kansallisella tasolla myös viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevan lainsäädännön (laki 621/99) alaisiin asioihin.

> Aikaisemmin voimassa olleen AsiakJulkL (83/51) 19 §:ssä on lähdetty siitä, että asianosaisella on oikeus saada tieto myös muusta kuin julkisesta asiakirjasta, jos se voi tai on voinut vaikuttaa asian käsittelyyn. Tieto voidaan kuitenkin jättää antamatta, jos sen antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä tai yksityistä etua, eikä asiakirja kuulu riita- tai rikosasian oikeudenkäyntiaineistoon. Koska viimeksi mainittu lausuma ei koske hallintolainkäyttöä, siinä on periaatteessa voitu poiketa asianosaisjulkisuudesta. Pellonpää on kiinnittänyt tähän seikkaan nimenomaista huomiota ihmisoikeussopimusta voimaan saatettaessa.[94] Kysymys on koettu ongelmaksi myös hallintolainkäyttölakia valmisteltaessa.[95] Tuolloin on korostettu sitä, että tällaista poikkeusta tehtäessä olisi kiinnitettävä erityistä huomiota EIS 6 artiklan vaatimuksiin ja että asia olisi ratkaistava yleisessä julkisuuslainsäädännössä, johon hallintolainkäyttöä koskevassa laissa viitattaisiin.[96]

---

[91] Ajattelulla on taustansa jo *Merikosken* doktriinissa. Ks. *Merikoski* s. 144.

[92] Ks. Lavo 2/1994 s. 303–304 ja HE 217/1995 vp s. 60–61. Näissä esitöiden kohdissa on selvitetty varsin tarkasti sitä, millainen aineisto saatettaisiin jättää kuulemisen ulkopuolelle. Kyseinen lähestymistapa saattaa kannustaa tarpeettomasti tällaisten rajausten tekemiseen.

[93] Ihmisoikeudetkaan eivät edellytä yksilön kannalta täysin tarpeettoman aineiston nähtäväksi ja kommentoivavaksi antamista. Tässä kohden on näin viime kädessä kysymys järkevän rajanvedon tekemisestä yksilön oikeusturvatarpeen ja prosessuaalisten tehokkuustarpeiden välillä.

[94] Ks. *Pellonpää*, LM 1990 s. 542 alaviite 46.

[95] Ks. HE 217/1995 vp s. 62.

[96] Tällainen viittaus on nyttemmin sisällytetty HLL 34 §:n 3 momenttiin.

> Tilanne on jätetty 1.12.1999 voimaan tulleessa viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevassa laissa samantyyppisen perusasetelman varaan kuin aikaisemmin (lain 11 §:n 3 momentti). Hallituksen esityksessä tätä on perusteltu muun muassa hallintolainkäytössä ratkaistavien asioiden laadulla (vaihtelevuudella), asianosaisten (ajoittain) suurella määrällä, asianosaiskäsitteen luonteella (väljyydellä) sekä sillä, että asiakirjoihin voi sisältyä esimerkiksi toisen asianosaisen terveydentilaa tai taloudellista asemaa koskevia tietoja.[97] Hallituksen esityksessä on samalla kuitenkin korostettu sitä, että vaikka asianosaisen tiedonsaantioikeus ei hallintolainkäyttöasioissa olisikaan ehdoton, se voidaan kuitenkin evätä vain erittäin tärkeistä syistä. Niiden arviointiin on saatavissa kiinnekohtia myös EIS 6 artiklasta. Esityksen perusteluissa on painotettu erityisesti vielä sitä, ettei henkilöä koskeva päätös voi siten syntyä sellaisen tietoaineiston perusteella, josta hänellä ei olisi mahdollisuutta saada tietoa.[98]

Vaikka asianosaisen tiedonsaantirajoitukset katsottaisiinkin mahdollisiksi, niin kuin on asian laita esimerkiksi Saksassa (VwGO 99 §[99]) ja Ruotsissa (FPL 19 ja 43 §), tuossa yhteydessä saattaa tulla esiin relevantteja tasapuolisuusvaatimuksen toteuttamiseen liittyviä ongelmia. Viime kädessä ihmisoikeuskontrollin raja on siinä suomalaisessakin oikeuskirjallisuudessa korostetussa seikassa, ettei päätöksentekoa tulisi ainakaan suoranaisesti perustaa sellaiseen aineistoon, johon asianosainen ei ole voinut tutustua tai josta hän ei ole muulla tavalla saanut tietoa tarkempaa kommentointia varten.[100] Ihmisoikeusystävälliselle tulkintatavalle jää siten nimenomaista käyttöalaa tässä yhteydessä.[101]

Ihmisoikeuksien vaikutuksesta asiassa joudutaan kiinnittämään huomiota myös oikeudenkäyntiaineiston tiedoksisaannin käytännön toteuttamistapoihin.[102]

---

[97] Ks. samansuuntaisesti KHO 1994 A s. 251.

[98] Ks. HE 30/1998 vp s. 69.

[99] Ks. asian kommentoinnista *Berg* s. 539 ja 554–556.

[100] Ks. mainitusta painotuksesta *Mäenpää*, LM 1989 s. 293–294, *Mäenpää* 1996 s. 355 ja *Mäenpää* 1997 s. 449–450. Tähän näkökantaan voidaan saada lisätukea EIS 6(3) artiklan a-kohdasta.

[101] Ks. myös LaVM 5/1996 vp s. 5, jossa on esitetty AsiakJulkL 19 §:n mukaisen tilanteen vallitessa ihmisoikeusmyönteisen tulkintatavan käyttämistä. Ks. KHO 1.7.1998 T 1276, jossa on lähdetty asianosaisen tiedonsaantioikeudesta sisäisestä viranomaisselvityksestä.

[102] Esimerkiksi Schuler-Zgraggen -tapauksessa on ohimennen lausuttu kopiointimahdollisuudesta, mihin seikkaan on kiinnitetty huomiota yleisteoksessa *van Dijk – van Hoof*. Ks. mainittu teos s. 431.

Periaatteessa hyvinkin monentyyppiset tilanteet, jotka rajoittavat riittävän relevantilla tavalla oikeudenkäyntiaineiston nähtäväksi (tiedoksi) saamista (knowledge of), voivat johtaa ihmisoikeusrikkomuksen syntymiseen. Pohjimmaltaan on kysymys kontradiktorisen käsittelyn periaatetta loukkaavasta menettelystä (osapuolten välisen dialogin heikentämisestä).

Sama lähtökohta koskee kuulemisvaatimuksen toisen osa-alueen, comment on -lausuman, toteutumista. Ihmisoikeuksien mukaista on se, kun hallintolainkäyttölakiin on sisällytetty nimenomainen säännös (HLL 35 §) selityksen antamiselle varattavan määräajan kohtuullisuudesta.[103] Vaikka tässä kohden ei yleisesti ottaen ole ollut ongelmia, käytännön tilanteissa – esimerkiksi asetettua määräaikaa jatkettaessa – sijaa saattaa olla ihmisoikeusystävällisen tulkintatavan käyttämiselle.

Asianosaisen varsinaiseen selityksenantamiseen (comment on) sisältyy paitsi oikeus omien vaatimusten ja väitteiden esittämiseen (itsenäiseen tahdonilmaisuun) myös vastapuolen kannanotoista tms. ja hankituista selvityksistä lausumiseen (kommentointiin). Yksilöllä on samoin oikeus (ja myös jonkinasteinen velvollisuus) perustelujen ja todisteiden esittämiseen kannanottojensa tueksi.[104] Viimeksi mainittuun ei tosin ole rajatonta oikeutta, niin kuin ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä todistajien nimeämisoikeuden osalta ilmenee. Yksilön prosessuaaliset oikeudet eivät siten tarkoita prosessinjohdon luovuttamista yksilölle, joten myös ihmisoikeudet sallivat kansallisen tuomioistuimen harkintavallan käyttämisen oikeudenkäynnin eri osa-alueiden yhteydessä.

Esillä olevaan asetelmaan liittyy kysymys asianosaisen selityksenantamisoikeuden – prosessuaalisen aktiviteetin – ulottuvuudesta. Kuten rikosprosessia koskevasta ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee,

---

[103] Mainitun – hyvinkin käytännöllisen – vaatimuksen tausta on ihmisoikeustasolla rikosprosessia koskevassa EIS 6(3) artiklan b-kohdassa. Todettakoon, että HLL 36 §:n 3 momentissa säädetään määräajan asettamisesta myös viranomaisen lausunnolle. Ihmisoikeuksien yksilöpainotteinen ajattelutapa mahdollistaa sellaisen lisätäsmennyksen, että määräajan on oltava riittävän pitkä selityksen ja lausunnon asianmukaisen sisällön varmistamiseksi mutta että tässäkin on rajansa prosessin pitkittymisestä aiheutuvien epäkohtien vuoksi. Raja tulee nopeammin vastaan viranomaisen kuin yksilön kohdalla.

[104] Ks. *Ervo* s. 87. Ks. vertailun vuoksi FPL 11 §, jossa perustelujen esittäminen on asetettu nimenomaiseksi velvollisuudeksi lainsäädännössä. Suomessa näitä seikkoja korostetaan valmisteluaineistossa, ks. Lavo 2/1994 s. 308 ja HE 217/1995 vp s. 63. Tätä voidaan pitää ihmisoikeusnäkökulmasta riittävänä, kun otetaan huomioon mahdollisuudet oikeudenkäyntiaineiston täydentämiseen.

kuulemisvaatimus saattaa tarvittaessa koskea hyvinkin suoraviivaisesti valittajan vastaselityksen hankkimista. Velvollisuus tällaisen selityksen liittämiseen asiakirjoihin syntyy luonnostaan, kun asiassa esitetyt vaatimukset ja selvitykset (kuten hankitut lausunnot tms.) osoittautuvat yksilön kannalta riittävän painaviksi. Mitä enemmän hallintolainkäytössä on kysymys oikeussuojanäkökohdista, sitä velvoittavampana vastaselityksen hankkiminen tietenkin näyttäytyy. Tarvittaessa uudelleenkuuleminen on toteutettava pelkästään yleisen ja yksilökohtaisen luottamuksen varmistamiseksi lainkäyttöön.

Vastaselityksen hankkiminen on kohonnut jo ennen hallintolainkäyttölain voimaantuloa relevantiksi prosessinosaksi. Ajattelussa on siten tapahtunut vuosikymmenten kuluessa selvää siirtymää tällaisen selityksen merkitystä korostavaan suuntaan. Käytännössä ihmisoikeudet vahventavat kehitystä muun muassa sen myötä, kun asiassa joudutaan kiinnittämään aikaisempaa tarkemmin huomiota vastapuolena olevan viranomaistahon lausuntojen sisältöön.

Koska tavoitteena on muutenkin alentaa vastaselityksen hankkimisen kynnystä, ihmisoikeusystävällisellä tulkintatavalla on oma sijansa esillä olevaa, HLL 34 §:stä enemmänkin vain välillisesti ilmenevää vaatimusta toteutettaessa.[105] Kysymys ei ole kuitenkaan vaatimuksen venyttämisestä äärimmilleen, vaan vastaselityksen hankkimatta jättämiselle on tarkoitus yhä jäädä jalansijaa pelkästään prosessuaalisen joustontarpeen vuoksi.[106]

---

[105] Ruotsissa vastaselityksen hankkiminen on säännelty erikseen (FPL 12 §), mikä saattaa jossakin määrin lisätä vaatimuksen käyttöalaa suomalaiseen lainsäädäntöratkaisuun verrattuna. HLL 34 §:ssä annetaan selvästi enemmän merkitystä ensi asteen kuulemiselle, niin kuin valmisteluaineistosta (HE 217/1995 vp s. 60) ilmenee. Ks. kuitenkin *Hallberg et al.* s. 254–255 ja *Hallberg*, DL 1997 s. 656, joissa painotetaan erikseen myös vastaselityksen hankkimisen tärkeyttä.

[106] Esimerkiksi ruotsalaisessa valmistelussa tähän seikkaan on kiinnitetty nimenomaista huomiota. Ks. SOU 1991:106A s. 547 ss. Ks. kuitenkin *Wennergren* s. 148, joka on pitänyt vastaselityksen hankkimista selvänä pääsääntönä.

4.2. Suullisen käsittelyn vaatimus

4.2.1. Vaatimuksen toteuttamisen lähtökohdista

Ihmisoikeussopimusta voimaan saatettaessa lähdettiin varsin yleisesti siitä, että suullisen käsittelyn vaatimus mittasi parhaiten prosessuaalisen oikeudenmukaisuuden toteutumista jäsenvaltioissa. Suomessa oli jo ennen tätä koettu ongelmaksi vaatimuksen vähäinen käyttöala esimerkiksi Saksaan ja Ruotsiin verrattuna. Käytännön syyt vaikuttivat näin ollen siihen, että suullinen käsittely kohosi eräällä tavalla oikeudenmukaisuusajattelun symboliksi kansallisessa keskustelussa.

Suullisen käsittelyn nouseminen näinkin tärkeälle sijalle ihmisoikeussopimuksen voimaansaattamisen yhteydessä ulottui yhtäläisesti kaikkiin lainkäyttömuotoihin. Yleistä lainkäyttöä koskevassa oikeuskirjallisuudessa kiirehdittiin korostamaan, että suullisella käsittelyllä oli nyttemmin hyvinkin velvoittava sisältönsä – ennen muuta myös hovioikeusmenettelyssä.[107] Nämä käsitykset eivät kaikesta vakuuttavuudestaan huolimatta alkaneet kuitenkaan ohjata hallintolainkäytön ajattelutapoja. Tämä johtuu pitkälti samanaikaisessa (suomalaisessa) ihmisoikeuskirjallisuudessa esitetyistä näkemyksistä.

Ihmisoikeuskirjallisuudessa lähdettiin siitä, että suullisen käsittelyn käytännön toteuttamisessa saattoi olla eroja sen mukaan, mistä prosessilajista oli kysymys. Siksi voitiin ajatella, että yleisessä lainkäytössä omaksuttu vaatimuksen merkitystä painottava (tiukka) lähestymistapa muuntui hallintolainkäytön alueelle tultaessa. Näin se saattoi soveltua paremmin tämän prosessimuodon perinteisiin ajattelutapoihin. Kysymys oli tietynasteisen, jäljempänä eriteltävän joustonvaran tunnustamisesta hallintolainkäytön monentyyppisten asioiden vuoksi.[108] Kuten tutkimuksen edellisessä luvussa on osoitet-

[107] Ks. *Möller*, LM 1990 s. 589–592 sekä *Liljenfeldt – Latvala*, DL 1990 s. 448–456.

[108] Ks. Lavo 21/1988 s. 120–121, missä suullisen käsittelyn vaatimus kytkettiin yksilöä henkilökohtaisesti koskevien (hallintolainkäyttö)asioiden yhteyteen. Vaikka samalla korostettiin vaatimuksen prosessuaalisen pääsäännön merkitystä, mainittu lähestymistapa merkitsi sen tunnustamista, että vaatimuksen velvoittavuusaste vaihteli asiaryhmittäin. Ks. myös *Pellonpää* 1996 s. 323–325, jossa tuotiin esiin myöhempää muutoksenhakuporrasta koskevan joustonvaran mahdollisuus. *Pellonpää* katsoi – samalla tavalla kuin tämän tutkimuksen IV luvussa on tehty –, että joissakin tilanteissa suullisen käsittelyn puuttuminen kokonaankin saattoi olla sopimuksen sallimaa.

tu, ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö antaa sellaisenaan sijaa tällaiselle tarkastelutavalle.

Ihmisoikeuskirjallisuudessa esitettyjen näkemysten saattoi olettaa siirtyvän luonnostaan valmisteltavana olevan hallintolainkäyttölain taustalle.[109] Se, ettei suomalaisessa ihmisoikeusajattelussa (lähinnä Pellonpään tutkimuksissa) asetettu hallintoprosessille tältä osin samanlaisia vaatimuksia kuin yleisessä lainkäyttömenettelyssä, pienensi siten alusta alkaen hallintoprosessin kehittämispaineita. Kysymys oli umpeenkurottavasta aukosta kansallisen järjestelmän ja ylikansallisen vaatimustason välillä.

4.2.2. Vaatimuksen tarkemmista käyttöedellytyksistä hallintotuomioistuimissa

Suullisen käsittelyn vaatimus toteutettiin hallintolainkäyttölaissa sittemmin keskeisen ihmisoikeuksiin sidotusta näkökulmasta. Vaatimuksen perusajatus sisältyy seuraavassa lähemmin selostettaviin säännöksiin:

> 37 §. *Suullisen käsittelyn toimittaminen.* Asian selvittämiseksi toimitetaan tarvittaessa suullinen käsittely. Siinä voidaan kuulla asianosaisia, 36 §:ssä tarkoitettua viranomaista, todistajia ja asiantuntijoita sekä vastaanottaa muuta selvitystä.
>
> Suullista käsittelyä voidaan rajoittaa siten, että se koskee ainoastaan osaa asiasta, asianosaisten käsitysten selvittämistä tai suullisen todistelun vastaanottamista, tai muulla vastaavalla tavalla.

---

[109] Tässä yhteydessä voidaan viitata myös Ruotsin hallintoprosessijärjestelmän uudistamiseen. Niinpä komiteanmietinnössä SOU 1991:106A (s. 565 ss.) ihmisoikeusnäkökulma sidottiin nimenomaan suullista käsittelyä koskevien kysymysten yhteyteen. Vaikka förvaltningsprocesslag mahdollisti jo tuolloin suullisten käsittelyjen asianmukaisen toimittamisen, valmistelussa pyrittiin siihen, että niiden toteutuminen olisi velvoittavampaa EIS 6 artiklan alaisissa hallintolainkäyttöasioissa kuin muutoin. Ks. asiaa koskevasta esityksestä SOU 1991:106B s. 11–12. Koska varsinaiset lainsäädäntötoimenpiteet keskittyivät sittemmin kaksiasianosaissuhteen järjestämiseen (förvaltningsprocesslagia koskeva lainmuutos 1995:1692), mainitut komiteanmietinnön painotukset jäivät (tässä vaiheessa) vaikuttamaan lähinnä hallintoprosessilain tulkinnan taustalle. Se, että suomalaisessa valmistelussa tukeuduttiin selvästi Ruotsin komiteanmietinnössä esitettyihin näkemyksiin, siirsi ihmisoikeusvaikutusta tänne osin myös sellaisessa muodossa, kuin se naapurimaassa tulkittiin.

38 §. *Suullinen käsittely asianosaisen pyynnöstä.* Lääninoikeuden on toimitettava suullinen käsittely, jos yksityinen asianosainen pyytää sitä. Sama koskee korkeinta hallinto-oikeutta sen käsitellessä valitusta hallintoviranomaisen päätöksestä. Asianosaisen pyytämä suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos suullinen käsittely on asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeeton.

Mitä 1 momentissa säädetään, ei sovelleta, jos suullista käsittelyä pyytäneen asianosaisasema perustuu kunnan tai muun yhteisön jäsenyyteen.

Jos asianosainen pyytää suullisen käsittelyn toimittamista, hänen on ilmoitettava, minkä vuoksi sen toimittaminen on tarpeen ja mitä selvitystä hän esittäisi suullisessa käsittelyssä.

Lainsäädäntöratkaisu mahdollisti suullista käsittelyä koskevan varauman poistamisen yleisten hallintotuomioistuinten osalta.[110] Vaatimus sai näin ollen lainsäädännössä sellaisen ilmenemismuodon, kuin ylikansallisen ihmisoikeuskäytännön katsottiin vaativan. Lakitekstissä on pyritty siten hyvinkin tarkkaan kansainvälisen oikeuskäytännön vaatimustason kirjaamiseen. Samanaikaisesti on kuitenkin ollut havaittavissa pyrkimystä vaa'an tasapainottamiseen eli itsenäisen hallintoprosessuaalisen näkökulman säilyttämiseen.[111] Tämä tarkoittaa määrätyntyyppisen (viimekätisen) rajan vetämistä ylikansallisen oikeuskäytännön velvoittavuudelle. Se, että suomalaisessa ihmisoikeusajattelussa oli lähdetty jo alun perin liikkeelle tuolta pohjalta, helpotti yhteensovittavan näkökulman käyttämistä.

Ihmisoikeustuomioistuimen yleislinjan mukaisesti lähtökohtana on ollut suullisen käsittelyn muovaaminen relevantiksi, vakavasti huomioon otettavaksi oikeussuojakeinoksi. Kysymys on lainkäytön perustavanlaatuisten valtavirtausten vahvistamisesta kuten pyrkimyksestä oikeudenkäytön avoimuuden ja julkisen luotettavuuden lisäämiseen. Lainsäädäntöjärjestelyissä on säilytetty samalla hallintolainkäytön kirjallinen perusmuoto, joten suullinen kä-

[110] Ks. ihmisoikeussopimuksen voimaansaattamisasetuksen (439/90) 2 §:n muutos (1067/96).

[111] Itsenäisen tarkastelun tarve liittyy lähinnä vaatimuksen periaatteellisiin lähtökohtiin. Niinpä Ruotsissa suullisen käsittelyn käytännön toteuttamismuodot (vaatimuksen toteuttamista koskevat yksityiskohtaiset säännökset) määräytyvät eräin poikkeuksin varsin suoraan yleisen lainkäyttömenettelyn säännösten pohjalta. Samaa on havaittavissa suomalaisesta sääntelystä (HLL 8 luku).

sittely on mukautettu hallintoprosessijärjestelmään ainoastaan kirjallista menettelyä täydentävässä, ei sille rinnasteisessa roolissa.[112]

Se, että suullisten käsittelyjen toimittamisella näyttää olevan hallintolainkäytön (kirjalliseen) perusrakenteeseen ulottuvat rajansa, ei ole sellaisenaan kaventanut ihmisoikeustarpeiden toteuttamismahdollisuuksia. Lain esitöissä on muokattu ajattelua aikaisempaa myönteisemmäksi suullisille käsittelyille ja korostettu niiden käyttöalan lisäämisen merkitystä hallinnollisten muutoksenhakujen yhteydessä. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä mukaillen hallintotuomioistuimille on kuitenkin varattu toisistaan eroava rooli suullisten käsittelyjen toteuttamisessa. Suullisiin käsittelyihin on näin sisällytetty kaikesta huolimatta jonkinasteista vaihtelevuutta esillä olevan pääsäännön rajoissa.

> Silloin, kun KHO toimii muutoksenhakuasteena hallintotuomioistuinjärjestelmän sisällä (valitusviranomaisena hallinto-oikeuden päätöksestä), suullisen käsittelyn toimittaminen rakentuu HLL 37 §:n varaan.[113] Suullisen käsittelyn vaatimus on velvoittavampi hallinto-oikeuksissa. Jos yksityinen asianosainen pyytää muutoksenhaun yhteydessä hallinto-oikeudelta suullisen käsittelyn toimittamista, arviointi tapahtuu HLL 38 §:n pohjalta. HLL 37 §:n mukainen arviointi tulee puolestaan kysymykseen silloin, kun tällaista asianosaisen pyyntöä ei ole olemassa tai pyynnön läpimenolle ei ole edellytyksiä HLL 38 §:n 1 momentin

---

[112] Esitettyä lähtökohtaa on korostettu myös ruotsalaisessa järjestelmässä. Ks. SOU 1991:106A s. 598 ja *Wennergren* s. 128. Tuomioistuin voi siis perustaa kantansa muuhunkin kuin suullisen käsittelyn yhteydessä esitettyyn selvitykseen, joten suullinen käsittely muodostaa vain yhden, joskin yhä tärkeämmäksi käyvän osa-alueen oikeudenkäynnin kokonaisuudessa. Tämä piirre eroaa yleisen lainkäyttömenettelyn ajattelutavoista. Ks. asiaa koskevista täsmennyksistä suomalaisessa lainvalmistelussa Lavo 2/1994 s. 93 sekä HE 217/1995 vp s. 26 ja 64–65. Ks. myös KHO 1994 A s. 234, jossa on etäännytetty suullisen käsittelyn todistuskeinon roolia ja katsottu suullisen käsittelyn liittyvän paremmin asian yleiseen selvittämiseen.

[113] HLL 38 § koskee näet KHO:ta ainoastaan silloin, kun se käsittelee valitusta hallintoviranomaisen päätöksestä. Kun HLL 38 §:ää tulkitaan yhteydessä HLL 1 ja 7 §:ään, sen voidaan todeta koskevan KHO:ta, kun se toimii ensimmäisenä tuomioistuinasteena. Ks. asiasta *Hallberg et al.* s. 275–276. Ks. tällaisesta käsittelystä KHO 27.6.1997 T 1642. Koska esillä oleva tutkimustehtävä ei koske viimeksi mainittua asetelmaa, seuraavassa keskitytään KHO:n roolin selvittämiseen yksinomaan HLL 37 §:ssä säännellyn perustilanteen pohjalta.

mukaan.[114] Kuten tutkimuksen IV luvusta ilmenee, puheena oleva sääntely, jossa suullisen käsittelyn toimittamisvelvollisuus saattaa vaihdella eri muutoksenhakuportaissa, toteuttaa sinänsä kansainvälisessä ihmisoikeuskäytännössä asetettuja lähtökohtia.

Hallinto-oikeuksissa yksityisen asianosaisen rooliin on ollut tarkoitus saada selvästi uutta sisältöä HLL 38 §:n mukaisten suullisten käsittelyjen yhteydessä. Yksilön on osoitettava aktiivisuutta suullisen käsittelyn aikaansaamiseksi. Vastapainoksi lainsäädännössä on lisätty tuntuvasti hänen pyyntönsä läpimenon mahdollisuuksia.[115] Tuomioistuimen harkinnanvara on puolestaan vastaavasti kaventunut samassa suhteessa. Yksilön ei ole tarkoitus toimia enää pelkästään tuomioistuimen harkintavallan ehdoilla, vaan sääntely lisää hänen subjektiivisia oikeuksiaan prosessuaalisten osallistumismahdollisuuksiensa osalta. Yksilöistä itsestään paljolti riippuu, millaisen roolin vaatimus ajan oloon saa hallintoprosessissa.

Suullisten käsittelyjen toimittamista ei ole kuitenkaan tarkoitus jättää kokonaan yksityisen asianosaisen tahdonmuodostuksen varaan. Muussa tapauksessa suullisia käsittelyjä jouduttaisiin toimittamaan väistämättä myös ilmeisen tarpeettomissa tilanteissa. On näet luonnollista, että yksityinen osapuoli hahmottaa asiaa lähinnä omalta kannaltaan, jolloin hän saattaa tehdä vaatimuksen suullisesta käsittelystä kaiken varalta. Tuolloin häneltä jäävät helposti näkemättä vaatimuksen toteutumisen vastavaikutukset kuten prosessin mahdollisen pitkittymisen ongelmat. Antamalla tuomioistuimille viimekätistä harkintavaltaa varmistetaan samalla se, että prosessin kokonaisuuteen liittyvät, myös yksilön oikeusturvanäkökohdista tärkeät näkökohdat tulevat huomioon otetuiksi. Hallinto-oikeuksille HLL 38 §:n 1 momentissa jätettävä harkinnanvara on siten tarpeellinen prosessia tasapainottavista syistä.

Kun KHO on ylemmän muutoksenhakutuomioistuimen roolissa, suullisen käsittelyn edellytykset määräytyvät puolestaan HLL 37 §:n pohjalta. Vaik-

---

[114] Tilanne on vastaavan tyyppinen ruotsalaisessa hallintoprosessisääntelyssä. Ks. FPL 9 §: Förfarandet är skriftligt.

I handläggningen får ingå muntlig förhandling beträffande viss fråga, när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet.

I kammarrätt och länsrätt skall muntlig förhandling hållas, om enskild som för talan i målet begär det samt förhandlingen ej är obehövlig och ej heller särskilda skäl talar mot det.

[115] HLL 38 §:ää voidaan luonnehtia tahdonvaltaisen (dispositiivisen) ja fakultatiivisen prosessinormin välimuodoksi, koska siinä tuomioistuimen harkintavalta on sidottu asianosaisen aloitteeseen. Ks. prosessinormien luokittelusta esimerkiksi *Lappalainen* s. 27.

ka KHO:n päätöksentekovaltaa on kavennettu aikaisemmasta (»voi toimittaa» on muuntunut lausumaksi »toimitetaan tarvittaessa»), suullisen käsittelyn toimittamista ei ole kuitenkaan sidottu yhtä lailla tiukkoihin edellytyksiin kuin HLL 38 §:ssä.[116] KHO:lle jää siten selvästi enemmän itsenäistä oikeussuoja- ja tehokkuusnäkökohtiin perustuvaa harkinnanvaraa kuin hallinto-oikeuksissa, joissa toimitaan asianosaisaloitteen pohjalta.

Koska suullisten käsittelyjen painopiste on hallinto-oikeuksissa, tällaisten käsittelyjen ryhtymisen edellytyksiä on siis voitu keventää KHO-vaiheeseen tultaessa. Toisaalta myöskään hallinto-oikeuksia ei ole jätetty kokonaan sivuun HLL 37 §:n soveltamisesta, joskin säännöksellä on tässä tapauksessa enemmänkin vain HLL 38 §:ää täydentävää ulottuvuutta. Myös hallinto-oikeudessa on luotava kunkin asian yhteydessä viimekätinen yleissilmäys suullisen käsittelyn toteuttamistarpeeseen (»toimitetaan tarvittaessa» -harkinta). Asianosaisen laiminlyönti tai huomaamattomuus pyynnön tekemisessä ei näin saa koitua hänen vahingokseen tai ainakaan loukata julkista intressiä.

Se, että suullisen käsittelyn vaatimus on toteutettu hallintolainkäyttölaissa keskeisesti kansainvälisten ihmisoikeuksien edellyttämässä muodossa, koskee periaatteessa kaikkea hallintolainkäyttöä – siis sellaistakin, joka ei ole varsinaisen ihmisoikeuskontrollin (civil rights and obligations -käsitteen) piirissä.[117] Kyseinen vaatimus on tässä tapauksessa nähty jonkinasteisena eurooppalaisen oikeudenmukaisen prosessin standardina[118], mikä on lisännyt tarvetta sen kansallisen tason toteuttamiseen asiaryhmään katsomatta.

Hallintolainkäyttölaki menee esitetyistä syistä ihmisoikeuksissa vaadittua pitemmälle suullisen käsittelyn toteuttamisessa. Vaikka tästä ei ole otettu nimenomaista lausumaa lakitekstiin, on selvää, että yksilön oikeusturvaa välittömästi ja konkreettisesti koskevissa asioissa vaatimus ilmenee kuitenkin selvästi velvoittavammassa muodossa kuin muutoin. Ihmisoikeusystävälliselle tulkintatavalle jää siten nimenomaista käyttöalaa myös suullista käsittelyä koskevan sääntelyn piirissä.[119] Tutkimustehtävän mukaisesti selvitetään seuraavassa tätä suullisen käsittelyn säännöksiin sisältyvää ihmisoikeusystävällisen tulkinnan ulottuvuutta.

---

[116] Ks. HE 217/1995 vp s. 64–65. Ks. myös *Hallberg et al.* s. 268–269.

[117] Ks. HE 217/1995 vp s. 65.

[118] Ks. Lavo 2/1994 s. 82.

[119] Lainvalmistelusta ilmenee, että HLL 37 ja (varsinkin) 38 §:ään voidaan – ja tuleekin – sisällyttää nimenomainen ihmisoikeusnäkökulma. Ks. Lavo 2/1994 s. 316, jossa on lähdetty osin ruotsalaista esimerkkiä noudattaen siitä, että suullisen käsittelyn toimit-

4.2.3. Suullisen käsittelyn toimittamatta jättämistä koskevasta harkintamarginaalista

Vaikka suullinen käsittely voidaan jättää tarvittaessa toimittamatta ylemmässä tuomioistuinasteessa, asiaa koskeva harkintamarginaali on muovautunut ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä suhteellisen kapeaksi. Tämä ilmentää sellaista ajatusta, että kaikkien lainkäyttöasteiden on täytettävä sellaisenaan EIS 6 artiklan vaatimukset. Sitä, millaisin edellytyksin poikkeaminen tulee kysymykseen, joudutaan näin ollen tarkastelemaan melko tiukan (kapea-alaisen) kriteeristön pohjalta.

KHO:n HLL 37 §:ään perustuvassa päätöksenteossa on lähtökohtaisesti kysymys ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä esille tulleen julkisen intressin huomioon ottamisesta. Aineellisen totuuden periaate, tarvittaessa myös tarve tehostaa asian selvittämistä[120], luo siten edellytykset tällaiseen käsittelyyn ryhtymiselle. Samassa yhteydessä voidaan antaa merkitystä yksityisen asianosaisen lausumille kuten asiaa koskevalle pyynnölle ja sen perusteluille. Ihmisoikeuksien näkökulmasta pelkästään viimeksi mainitut seikat saattavat tarvittaessa puoltaa suullisen käsittelyn toimittamista (justice must be seen to be done).

Mitä vähemmän asiassa on henkilökohtaista ulottuvuutta (asian laatua koskeva arviointi) ja mitä enemmän sen painopiste on oikeudellisissa seikoissa, sitä suuremmaksi harkintavalta käytännössä muodostuu. Päinvastaisessa tilanteessa – esimerkiksi silloin, kun asiaan liittyy yksilönsuojanäkökohtiin kiinnittyvää tosiasiakysymysten arviointia – tuomioistuimen harkintavalta vähenee kuitenkin ratkaisevasti. Vaikka tuolloinkin saattaa jäädä sijaa tarkempien näkökohtien huomioon ottamiselle[121], ihmisoikeusystävälli-

---

tamatta jättämisen tulisi olla vaikeampaa EIS 6 artiklan alaisten asioiden kohdalla kuin muutoin. Vaikka tämä näkökohta ei ole tullut otetuksi lakitekstiin toisin kuin oikeusministeriössä valmistellussa lakiehdotuksessa oli esitetty, sen voidaan todeta siirtyneen säädöstekstin taustalle yhdeksi laintulkintaan vaikuttavaksi peruspremissiksi. Suullisen käsittelyn sääntely saattaa näin ollen vaihdella sisällöltään sen mukaan, kuinka keskeisessä roolissa yksilön oikeusturvatekijät tapauksessa ovat. Myös KHO on ollut vastaavalla kannalla lakiehdotuksesta lausuntoa antaessaan. Ks. KHO 1994 A s. 252. Ks. samanlaisesta korostuksesta *Hallberg et al.* s. 271.

[120] Ks. tästä – pitkälti ruotsalaisesta – painotuksesta HE 217/1995 vp s. 64 ja Lavo 2/1994 s. 330.

[121] Huomiota voidaan kiinnittää muun muassa siihen, millaisia seikkoja (kannanottoja ja selvityksiä) asian suullisessa käsittelyssä voitaisiin käytännössä vielä esittää. Vii-

nen tulkintatapa kaventaa väistämättä KHO:n harkintavaltaa.[122] Suullisten käsittelyjen merkityksen lisäämisellä on tietenkin rajansa, koska ihmisoikeudet eivät kaikesta huolimatta edellytä luopumista hallintoprosessin kirjallisesta perusmuodosta.[123]

Se, että suullinen käsittely toimitetaan kuitenkin vähintään yhdessä hallintolainkäyttöasteessa, muodostaa keskeisen perussanoman ihmisoikeustasolla. Kyseistä lähtökohtaa voidaan sinänsä kritisoida hallintolainkäytön kannalta, koska se johtaa helposti vaatimuksen kaavamaiseen toteuttamiseen. Esillä olevassa tilanteessa hallintolainkäytön monentyyppiset tarpeet saavat väistyä yleisestä lainkäytöstä tulevien ajattelutapojen edessä. Tosiasiassa ihmisoikeustuomioistuin on jättänyt tähänkin osaan vaatimuksen toteuttamisesta harkinnanvaraa, joka näyttäisi palvelevan ainakin taustaltaan hallintoprosessin omia tarpeita.

Suullisen käsittelyn toimittaminen on ensinnäkin katsottu voitavan sitoa yksityisen asianosaisen aloitteeseen; sen puuttuminen voi muodostaa perusteen suullisen käsittelyn toimittamatta jättämiselle, sikäli kuin julkisesta intressistä ei muuta johdu. Tämä yksilön aktiviteetista lähtevä asiain tila on kirjattu ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevällä tavalla HLL 38 §:ään. Ihmisoikeuskäytäntö näkyy jättävän vähäistä harkinnanvaraa myös silloin, kun asianosainen on tehnyt tosiasiallisesti aloitteen suullisen käsit-

---

me kädessä arviointi saattaa tapahtua prosessista muodostettavan kokonaiskuvan perusteella. Tällöin on kysymys siitä, millä tavalla yksilönsuojanäkökohdat toteutuvat tuossa (laajemmassa) yhteydessä.

[122] Ks. *Hallberg et al.* s. 269 ja 276, jossa on lähinnä välittäväksi luonnehdittava kanta suullisten käsittelyjen lisäämisestä KHO:ssa. Asiaan on katsottu liittyvän harkinnanvaraa silloinkin, kun ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella voitaisiin tehdä tiukempiakin päätelmiä siitä, onko suullinen käsittely järjestettävä. Tämä on selitettävissä sillä, että kirjan arvioinnit on tehty jonkinasteisen mediaanitilanteen pohjalta (eli myös sellaisten asioiden pohjalta, jotka eivät kuulu ihmisoikeuskontrollin alaisuuteen). Näin ollen riippuu yksilönsuojanäkökohdista, mihin suuntaan arviointi kulloinkin kehittyy. Koska kansainvälinen oikeuskäytäntö mahdollistaa joustonvaran näissä asioissa, kestävin lopputulos saavutetaan sillä, että rajatapauksissa suullisen käsittelyn toimittamatta jättäminen ainakin perustellaan asianmukaisesti. Ks. vielä *Hallberg*, DL 1997 s. 656, jossa tehdyt arvioinnit perustuvat selvemmin ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöön kuin kommentaariteoksessa.

[123] Todettakoon tässä yhteydessä, ettei KHO:ssa ole havaittavissa kovinkaan laajaa painopisteen siirtymistä suullisten käsittelyjen suuntaan. Hallintolainkäyttölain ajalta on myös vain jokunen atk-rekisterissä tai vuosikirjassa julkaistu tapaus. Ks. esim. KHO 27.6.1997 T 1642 ja KHO 1998:83.

telyn toimittamisesta. Esitetty lähtökohta mahdollistaa HLL 38 §:n 1 momentin poikkeamiskriteereiden käyttämisen myös ihmisoikeusystävällisen tulkintatavan yhteydessä.

Vaikka lainsäätäjä on rajoittanut lainkäyttöelimen poikkeamisvallan suhteellisen tiukkoihin ja täsmällisiin kriteereihin, ihmisoikeusystävällinen tulkintatapa tiukentaa päätöksentekoa vielä hienokseltaan HLL 38 §:ää sovellettaessa.[124] Varsinkin silloin, kun haetaan sisältöä tässä lainkohdassa säännellylle kuulematta jättämisen kolmannelle kriteerille (»jos suullinen käsittely on asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeeton»), ihmisoikeusystävälliselle tulkinnalle jää erityistä käyttöalaa perinteisen kansallisen tulkinnan täydentäjänä.[125] Tuolloin tulee kysymykseen jonkinasteinen intressivertailu. Punnintaan vaikuttavat muun muassa asian luonne ja lisävalaistuksen tarve.

4.3. Prosessuaalisten osallistumisoikeuksien muista ulottuvuuksista

Silloin, kun on päädytty siihen, että tarvitaan suullinen käsittely, proper participation -vaatimus asettaa luonnollisia lisävaatimuksia käsittelyn asianmukaiselle toimittamiselle yksilön oikeusturvanäkökohdista katsottuna. Ihmis-

[124] Tämä koskee luonnollisesti myös KHO:ta, kun se toimii ensimmäisenä ja ainoana lainkäyttöasteena. Viittaan vertailun vuoksi Ruotsin järjestelmään. Suullisen käsittelyn toimittaminen on jätetty regeringsrättenissä suhteellisen laajan harkinnan varaan (FPL 9 §:n 2 momentti), eli sitä ei ole tehty riippuvaksi yksityisen asianosaisen aloitteesta. Tätä on perusteltu muun muassa regeringsrättenin prejudikaattituomioistuinasemalla. Ks. *Wennergren* s. 130 ja 138. Tämä lähtökohta ei ole saanut ihmisoikeustuomioistuimen varauksetonta kannatusta. Sen vuoksi vaatimukselle on annettu ylikansallisella tasolla hieman velvoittavampi sisältö, kuin lakitekstistä saattaisi päätellä. Ks. Fredin v. Sweden (No. 2), tuomio 23.2.1994, A 283–A; suullisen käsittelyn toimittamatta jättäminen regeringsrättenissä, asian ainossa lainkäyttöasteessa, johti ihmisoikeusrikkomuksen toteamiseen. Ratkaisu osoittaa, että suomalainen lainkirjoitustapa, jossa on pyritty HLL 37 ja 38 §:istä näkyvällä tavalla yksityiskohtaisempaan tilanteiden määrittelemiseen, mukailee tarkemmin ihmisoikeustasolla asetettuja vaatimuksia.

[125] Käytännössä asia ilmenee varsin suoraan hallituksen esityksestä (HE 217/1995 vp s. 66–67). Koska perustelut on kirjoitettu selkeästä ihmisoikeusnäkökulmasta, niitä voidaan tarkastella neutraalimmin yksilön oikeusturvaa vähemmän koskettavissa asioissa.

oikeussopimuksessa oleva henkilökohtaisen läsnäolon vaatimus (6 artiklan 3 kappaleen c-kohta) vahvistaa luontevasti HLL 43 §:ää, joka koskee niinkin muodollista seikkaa kuin asianosaisen kutsumista suulliseen käsittelyyn. Kysymys on lähinnä siitä, että yksilölle varataan relevantit mahdollisuudet läsnäolo-oikeutensa toteuttamiseen. Säännöksen asianmukaisella soveltamisella on merkitystä siinäkin mielessä, että se varmentaa myös vastapuolen osallistumisen oikeudenkäyntiin adversary proceedings -ihmisoikeusvaatimusta mukaillen.

Se, että hallintolainkäyttölain yleisenä tavoitteena on suullisten käsittelyjen merkityksen lisääminen, vahvistaa väistämättä todistajien (ja tarvittaessa myös asiantuntijoiden) kuulemisen merkitystä. Tämä muuttaa hallintolainkäytön aikaisempia ajattelutapoja. Vaatimuksen sisällölliseksi toteuttamiseksi on siten luontevaa vaikutteiden hakeminen yleisestä lainkäyttömenettelystä, niin kuin HLL 39 ja 40 §:ssä on käytännössä tehtykin. Ryhdyttäessä taas hakemaan näille säännöksille tarkempaa sisältöä ihmisoikeusystävällisen tulkintatavan kautta, joudutaan kuitenkin uudentyyppisten rajanvetojen eteen.

Kuten aikaisemmin on todettu, ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö on todistajien kuulemisen osalta huomattavan rikosprosessikeskeistä. Tämä johtuu siitä, että EIS 6(3) artiklan d-kohdassa on keskitytty rikosprosessuaalisen oikeudenmukaisuuden järjestämiseen. Koska todistelu on rikosprosessissa tärkeällä sijalla, ratkaisukäytännön pohjana oleva perusasenne on toisentyyppinen (tiukempi) kuin hallintoprosessissa on tarpeen.

Ihmisoikeusvaikutuksen käyttämiseen HLL 39 ja 40 §:n tulkinnassa on siksi suhtauduttava tietyin varauksin. Niinpä sen ei tule tiukentaa kohtuuttomasti tuomioistuimen harkintaa päätettäessä, onko tarpeen kuulla todistajia (tai asiantuntijoita).[126] Kokonaan aikaisempien ajattelutapojen varaan päätöksentekoa ei voida enää kuitenkaan rakentaa, koska todistajien kuulemiseen joudutaan kaikesta huolimatta suhtautumaan aikaisempaa myönteisemmin. Yksilön oikeusturvan voi siten katsoa edellyttävän, että todistajan kuulematta jättämistä koskevan pyynnön hylkääminen ainakin perustellaan asianmukaisesti.[127]

---

[126] Samaa seikkaa on alleviivattu myös hallintolainkäyttölain esitöissä. Ks. HE 217/1995 vp s. 67. Ks. vastaavasta korostuksesta *Hallberg et al.* s. 280.

[127] Tätä seikkaa on korostettu myös kommentaariteoksessa *Hallberg et al.* s. 280–281. Siinä on selvästi ihmisoikeusvaikutusta. Ks. samoin *Hallberg*, DL 1997 s. 656–657.

Todistajan kuulemisen käytännön toteuttamistoimissa on edelleen keskeistä riittävän kontradiktorisuuden varmentaminen (EIS 6 artiklan 3 kappaleen d-kohta), mihin yksityisen asianosaisen ja hallintoviranomaisen läsnäolo prosessissa tarjoaa sinänsä mahdollisuudet. Lisäksi on tärkeää asianmukaisen prosessuaalisen tasapainon säilyttäminen kuulemisen eri vaiheissa. Proper participation -klausuuli yhdistyy siten tässä kohden fair balance -vaatimuksen tavoitteisiin.

Perusajatuksena on hallintolainkäytössä ollut vanhastaan se, että yksilö kykenee ajamaan asiaansa ilman oikeudenkäyntiavustajaa (tai asiamiestä). Hallintoprosessin muuttuminen yhä kontradiktorisemmaksi on kuitenkin tehnyt yksilön roolin aikaisempaa vaativammaksi. Yksityiselle asianosaiselle on hallintolainkäyttölaissa ensinnäkin annettu itsenäistä roolia oikeudenkäyntiaineiston hankkimisessa. Hallintoviranomaisen osapuoliaseman tunnustaminen on tuonut prosessuaalisiin perusasetelmiin myös uudentyyppisen vastakkainasettelun piirteitä. Samoin suullisten käsittelyjen merkityksen vahvistaminen ei pelkästään helpota yksilön asemaa, vaan se tuo siihen yleiseen lainkäyttömenettelyyn rinnastettavaa luonnetta.

Oikeudenkäyntiavustajan tai -asiamiehen tarve näyttää esitetyistä syistä väistämättä kasvavan hallintoprosessissa. Hallintotuomioistuinten tehtävänä on mahdollisuuksien mukaan kehityssuuntauksen tasapainottaminen, jotta hallintoprosessin yksi parhaista piirteistä – oikeudenkäytön verrattain vähäiset kustannukset – ei alkaisi tarpeettomasti heikentyä. Tämä osoittaa, että hallintoprosessi rakentuu kaikesta huolimatta edelleenkin tuomiopainotteisen perusasetelman varaan. Ihmisoikeusystävällisen tulkintatavan mukaista on, että tutkintamenetelmää käytetään heikommassa asemassa olevan yksityisen asianosaisen eduksi, mikä on omiaan vähentämään tarvetta oikeudellisen asiantuntemuksen käyttämiseen.[128]

Toimintaympäristön muuttumista ei voida toisaalta kuitenkaan sivuuttaa kokonaan. Hallintolainkäytössä esiintyy yhä vaikeampia ja monimutkaisempia asioita, joiden hoitamiseksi asianosaisella on perusteltu syy turvautua oikeudelliseen apuun pelkästään oman roolinsa asianmukaiseksi täyttämiseksi. Kuten edellä on todettu, myös suullisten käsittelyjen määrän kasvu lisää tällaisen asiantuntemuksen käyttämisen tarvetta. Oikeudenmukaisuuden toteu-

[128] Ks. HE 217/1995 vp s. 59, jonka mukaan valitusviranomaisen aktiivisuus tarvittavan lisäselvityksen osoittamisessa voisi perustellusti vaihdella etenkin sen mukaan, miten pätevästi asianosaisen arvioidaan pystyvän hoitamaan asiansa.

tumiseen oikeudenkäyntikulujen osalta on kiinnitetty huomiota myös perusoikeuksien kokonaisuudistuksessa.[129] Vuonna 1998 toteutetulla maksuttomasta oikeudenkäynnistä annetun lain muutoksella (105/98) maksuton oikeudenkäynti onkin ulotettu hallinto-oikeuksissa ja KHO:ssa käsiteltäviin asioihin kokonaisuudessaan.[130] Ihmisoikeusystävälliselle ja perusoikeusmyönteiselle tulkintatavalle jää siten sijaa myös näiden kysymysten yhteydessä.[131]

[129] Ks. KM 1992:3 s. 212.

[130] Siihen näkökohtaan, ettei hallintolainkäytön tulisi muodostua yksityiselle asianosaiselle liian kalliiksi, voidaan vaikuttaa myös oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuutta koskevan säännöksen (HLL 74 §) avulla. Se lisää tällä tavalla sovellettuna yksityisen asianosaisen mahdollisuuksia saada kulunsa korvatuiksi lainkohdasta muutoin ilmenevien edellytysten täyttyessä. Ks. oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta hallintolainkäytössä yleisesti *Hallberg*, DL 1997 s. 657 ja *Kuosma* 1998 s. 90 ss. Ks. vielä *Ervo*, DL 1998 s. 108–116, joka on käsitellyt maksuttomaan oikeudenkäyntiin liittyviä ihmisoikeuskysymyksiä rikos- ja siviiliprosessin yhteydessä.

[131] Ks. *Mäenpää*, LM 1989 s. 307, joka on kytkenyt oikeusavun saamisen tasapuolisuuskysymykseen – yksilön pääsemiseen tätä kautta tasaveroiseen asemaan vastapuolen kanssa. Ks. samoin *Pellonpää* 1996 s. 206, joka on tarkastellut maksuttoman oikeusavun saamista tehokkuusperiaatteeseen liittyvällä tavalla. Tässä mielessä KHO:n veroasiassa annettu ratkaisu 25.8.1999 T 2170 muodostaa onnistuneen esimerkin perusoikeusmyönteisen tarkastelutavan käyttämisestä (tasapuolisuusnäkökohtien huomioon ottamisesta). Ratkaisussaan KHO kumosi lääninoikeuden päätöksen oikeudenkäyntiavustajan määräämistä koskevalta osalta ja määräsi asianajaja A:n verovelvollisen oikeudenkäyntiavustajaksi taannehtivasti samasta päivämäärästä lukien kuin lääninoikeus oli myöntänyt maksuttoman oikeudenkäynnin. Asiassa todettiin muun muassa seuraavaa: »Tapauksessa oli kysymys arvioverotuksesta, jossa elinkeinotoiminnasta oli vahvistettu tuloa arvion mukaan 20 000 markkaa ja määrätty veronkorotus. Asia oli katsottava oikean verotuksen toimittamisen kannalta tärkeäksi. Verovelvollisen taloudelliseen tilanteeseen nähden asia oli hänelle merkittävä. Lääninoikeus oli päättänyt järjestää verovelvollisen pyynnöstä asiassa suullisen käsittelyn ja kuulla todistajia. Asia ei ollut tulkinnallisesti vaikea, mutta verovelvollisen kannalta oli tärkeää, että todistajien kuuleminen tapahtui niin, että tosiseikat saatiin asian kannalta selvitetyksi ja että verovelvollisella oli asianmukainen mahdollisuus tuoda esiin ne seikat, jotka hänen käsityksensä mukaan osoittivat arvioverotuksen edellytysten puuttuvan. Veronsaajien edustajalla oli ollut asiantuntemusta hallintolainkäytöstä ja todistajain kuulemisesta, kun taas verovelvolliselta tämä asiantuntemus oli puuttunut. Tässä asiassa lääninoikeuden prosessinjohto ja kyselyoikeus ei riittävässä määrin korjannut syntynyttä epätasapainoa.» Äänestys 21+1–5. Ks. yksilöpainotteisesta lähestymistavasta HLL 74 §:n yhteydessä myös KHO 31.12.1998 T 3080.

5. Kokoavia havaintoja prosessuaalisen oikeudenmukaisuuden sisällöstä nykyisessä järjestelmässä

Hallintolainkäytössä on suhtauduttu kaiken kaikkiaan myönteisesti ihmisoikeuksien kansalliselle järjestelmälle asettamiin vaatimuksiin sen piirissä ajoittain esiintyneestä varauksellisesta asenteesta huolimatta. Kriittisyys ei ole siis tarkoittanut prosessuaalisten ihmisoikeuksien merkityksen kieltämistä. Kysymys on lähinnä vain siitä, ettei ihmisoikeustuomioistuimen osin teknisiksi koettujen ratkaisujen katsottaisi menevän hallintolainkäytön perimmäisen tehtävän, aineellisen oikeuden suojaamisen, edelle. Käytännössä hallintoprosessin perinteiset oikeusturvapainotukset ja kansainvälisistä ihmisoikeuksista tulevat oikeudenmukaisen prosessin vaatimukset on pyritty saattamaan asianmukaisesti kohdalleen perus- ja ihmisoikeuksien keskinäisellä tasapainottamisella. Kyseinen lähtökohta on merkinnyt kansallisen ja ylikansallisen oikeusturva-ajattelun yhdistymistä hallintoprosessuaalisen oikeudenmukaisuuden sisällössä.

Suomen järjestelmässä on näin ollen pyritty pitämään kiinni hallintoprosessin määrättyjen peruspiirteiden säilyttämisestä. Tämä on tarkoittanut ensinnäkin sen tunnustamista, että kaikista subjektiivisen oikeusturvan painotuksista huolimatta hallintolainkäytön perustehtäviin kuuluu vastaaminen objektiivisesta oikeusturvasta (oikeusjärjestyksen ylläpitämisestä). Se, että hallintolainkäytön on kontrolloitava hallinnon lainalaisuusvaatimuksen toteutumista, merkitsee siis oikeusturvakysymysten hahmottamista laajemmasta kuin pelkästään asianomaiseen yksilöön kiinnittyvästä näkökulmasta.

Lähtökohtana on se, että hallinnon asianmukainen (lainmukainen) toiminta minimoi mielivallan käytön mahdollisuutta ja varmentaa muutenkin hallinnon kohdistumista yksilöihin samanlaisella, yhdenvertaisella tavalla. Hallintolainkäytön toiminnallisen pohjan hahmottaminen tällä tavoin ei ole poissuljettua myöskään nykyisissä, korostetun asianosaispainotteisissa oloissa. Päinvastoin sitä on ryhdytty tuomaan esiin – osin ranskalaisesta vaikutuksesta – aikaisempaa selvemmin muuallakin kuten saksalaisessa keskustelussa. Objektiivisen oikeusturvan uudentyyppistä merkitystä on käsitelty erityisesti EY-oikeutta koskevassa (saksalaisessa) oikeuskirjallisuudessa.

Hallintoprosessin peruspiirteisiin kuuluu esitetyssä tarkoituksessa toiminnallisen ympäristön huomioon ottamisen tarve. Tarkoituksena on välttää jyrkkien erottelujen tekemistä varsinaisen hallinnon ja sitä koskevan lainkäytön välillä. Jo Merikoski piti tärkeänä kompromissin tekemistä yksilön oikeus-

turvatarpeen ja hallinnon toimivuusnäkökohtien välillä, joskin tähän on vähäisemmät mahdollisuudet hallintoprosessissa kuin hallintomenettelyssä näiden luonteessa olevien viimekätisten erojen vuoksi.

Hallinnon toimivuutta ei ole siten haluttu asettaa aiheettomasti vastakkain yksilön oikeusturvatavoitteen kanssa. On pyritty pikemminkin näiden keskinäiseen sopeuttamiseen (suhteuttamiseen) turhien kärjistysten välttämiseksi. Tätä kautta hallinnon tehokkuusnäkökulma on saatettu kytkeä viime kädessä myös yksilön omiin tarpeisiin. Kaavamaisista muotovaatimuksista vapautettu lainkäyttömenettely on voinut siten palvella paremmin lainkäytön kohtuulliseen kestoon ja kulunmuodostukseen liittyviä tavoitteita. Sen on voitu katsoa edistävän samalla laajempiakin oikeusturvapyrkimyksiä. Kysymys on ollut muun muassa siitä, etteivät yksittäiset asiat (päätökset) viivästytä kohtuuttomasti hallinnollisten palvelujen saatavuutta.

Hallinnon toimivuusaspektin huomioon ottaminen on näin ollen kilpistynyt joustavuuden kytkemiseen menettelykysymysten yhteyteen. Hallintolainkäyttöä ei ole haluttu sitoa kategorisiin (kattaviin) muotoseikkoihin, vaan joustonvaran säilyttäminen on sallinut menettelyn mukautumisen hallintolainkäytön hyvinkin monentyyppisiin ja vaihteleviin tilanteisiin. Esitetyn näkökulman hyödyntämiseen ei näytä olevan esteitä myöskään nykyisissä ihmisoikeuspainotteisissa oloissa. Kuvaavaa on, että samalla kun saksalainen hallintoprosessi on rakennettu tiukkojen (siviiliprosessin kaltaisten) muotovaatimusten varaan, siinä on alkanut ilmetä selkeitä menettelyn monimutkaisuuteen ja asioiden käsittelyn kestoon liittyviä (toiminnallisia) ongelmia. Niitä on yritetty korjata muun muassa menettelyvaatimuksia keventämällä. Se, että suomalaisessa järjestelmässä on pyritty säilyttämään tältä osin perinteisiä ajattelutapoja, on osoittautunut siten varsin onnistuneeksi lähtökohdaksi.

Hallintoprosessia järjestettäessä on edelleen jouduttu ottamaan huomioon se, millaisen perusasetelman varassa väistämättä liikutaan. Merkitystä on annettava sille, että yksilön suojantarve on luonnollisesti toisenlainen vastapuolena olevaa julkista valtaa vastaan, kuin jos oikeusriitaa käytäisiin kahden yksityisen asianosaisen välillä. Siviiliprosessia varten rakennetut muotovaatimukset eivät siksi välttämättä sovellu suoraan hallintoprosessin tarpeisiin, vaan ne saattavat kärjistetyimmillään johtaa jopa päinvastaiseen tulokseen – yksilön oikeusturvan perusteettomaan heikentymiseen. Niinpä erilaiset kannetta koskevat muotoseikat, jotka palvelevat osaltaan vastapuolen oikeusturvaa, voivat vaikuttaa hallintoprosessissa liiallisesti julkisen vallan eduksi. Hallintolainkäytössä vanhastaan vallinnut kriittisyys siviiliprosessin tiukkoja muotovaatimuksia kohtaan on johtunut näin ollen myös niiden osit-

taisesta soveltumattomuudesta julkisoikeudellisten oikeusriitojen omatyyppisiin oikeusturvatarpeisiin.

Julkisen vallan kytkemisen prosessin kulkuun ja sen lopputulokseen on katsottu siten edellyttävän määrättyjen, muuallakin hyväksi havaittujen menettelyn oikeusturvatakeiden käyttämistä. Hallintoprosessissa on pyritty tässä tarkoituksessa itsenäisten yksilön oikeusturvaa koskevien ratkaisujen tekemiseen. Kansalliseen hallintoprosessipainotukseen on kuulunut ensinnäkin jo pitkään yksilön omien toimintamahdollisuuksien turvaaminen. Erityisesti kuulemisvaatimus (kirjallisen selityksen ja vastaselityksen hankkiminen) on saanut näin suhteellisen itsenäisen ja velvoittavan oikeuden luonteen.

On myös lähdetty siitä, ettei yksilöä voida jättää »taistelemaan» yksin huomattavasti vahvemmassa asemassa olevan vastapuolen kanssa, vaan tuomioistuimelle on pyritty varaamaan yksilöä tukeva ja yleensäkin prosessia tasapainottava funktio. Tuomioistuimen vahvaa prosessuaalista roolia on lisäksi voitu puoltaa julkisen intressin vuoksi. Koska prosessin osapuolet eivät voi määrätä tosiasia-aineistosta, tuomioistuimelle on pyritty jättämään viimekätinen vastuu aineellisen oikeuden toteutumisesta lainkäyttöratkaisuissa. Sille, että kansallisessa järjestelmässä toteutetaan yhä näitä hallintoprosessuaalisen oikeusturva-ajattelun perinteisiä lähtökohtia, ei ole osoitettavissa ihmisoikeusjärjestelmästä johtuvia esteitä.

Kuten aikaisemmin on todettu, prosessuaalisen perusoikeussääntelyn yhtenä keskeisenä lähtökohtana on perinteisen oikeusturva-ajattelun jatkuminen vastaisuudessakin. Kuulemisvaatimuksen mainitseminen PL 21 §:n 2 momentissa lueteltujen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevien perusarvojen piirissä ilmentää esitettyä tavoitetta. Kansallisen oikeusturva-ajattelun keskeiset piirteet onkin sisällytetty perustuslaillisen toimeksiannon mukaisesti hallintolainkäyttölakiin. Tämä varmistaa niiden toteutumista konkreettisten tapausten yhteydessä.

Kansainvälinen ihmisoikeusvaikutus on puolestaan suodatettu kansalliseen hallintoprosessijärjestelmään kahta pääväylää pitkin: nostamalla suullinen käsittely ihmisoikeuksien ilmentämän oikeudenmukaisuuskäsityksen symboliksi ja pyrkimällä muutenkin hallintoprosessin kokonaistason kehittämiseen siviiliprosessin suuntaan. Viimeksi mainittu on katsottu mahdolliseksi hallintoprosessin itsenäisten piirteiden säilyttämisen ohella.

Esitetyn lähestymistavan käyttäminen ei ole ollut helppoa prosessuaalisen oikeudenmukaisuuskäsitteen määrittelyvaikeuksien vuoksi. Mikäli ihmisoikeusvaikutusta toteutettaessa edettäisiin varmimman vaihtoehdon mukaan, pyrittäisiin suoraan siviiliprosessin vaatimusten omaksumiseen. Tästä saattaisi seurata, ettei hallintoprosessin itsenäisiä oikeusturvatarpeita hahmotet-

taisi enää samalla tavalla kuin aikaisemmin. Ne jäisivät väistämättä toissijaiseen asemaan siviiliprosessuaalisten ajattelutapojen sisällä. Kansallisella tasolla on näin ollen aiheellista kysyä, tavoitellaanko ihmisoikeusjärjestelmässä ylipäänsä tällaista (harmonisoitua) lopputulosta vai sallitaanko siinä kaikesta huolimatta itsenäinen näkökulma.

Tässä tutkimuksessa on lähdetty siitä, että vaikka menettelyllisen oikeudenmukaisuuden lähtökohdat ovat kiistatta siviili- ja rikosprosessissa, ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä on saatavissa esiin kolmas ulottuvuus, joka mahdollistaa etäisyyden ylläpitämisen ainakin pitemmälle meneviin yleisprosessuaalisiin vaatimuksiin. Varsinaiseksi tutkimuskohteeksi ovat tässä tarkoituksessa valikoituneet hallintoprosessia koskevat ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot.

Koska tutkittava kokonaisuus on suhteellisen rajattu, on lähdetty siitä, ettei ihmisoikeustuomioistuimen kyseinen oikeuskäytäntö vielä ilmennä riittävän kattavasti menettelyllisen oikeudenmukaisuuden perussanomaa ihmisoikeustasolla. Siksi tutkimuksessa on kartoitettu myös muita prosessilajeja koskevaa ratkaisukäytäntöä lisävalaistuksen saamiseksi hallintoprosessuaaliselle oikeudenmukaisuudelle annettavasta sisällöstä. Kun vaikutus on tältä osin enemmän välillistä kuin suoraa, näistä ratkaisuista on tehty päätelmiä pidättyvyyttä osoittaen. Keskeistä on kaiken kaikkiaan prosessuaalisen oikeudenmukaisuuskäsityksen suodattaminen kansalliselle tasolle hallintoprosessuaalisen prisman lävitse.

Kun ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmeneviä menettelyllisen oikeudenmukaisuuden peruspilareita verrataan hallintolainkäyttölakiin sisällytettyihin prosessuaalisiin perusvaatimuksiin, niiden voidaan todeta olevan sangen hyvin sopusoinnussa keskenään. Ihmisoikeustarkastelut eivät siten ole tuoneet varsinaista uutta hallintolainkäyttölain valmistelun ja säätämisen yhteydessä omaksuttuihin lähtökohtiin. Tilanne osoittaa, ettei ihmisoikeusjärjestelmässä pyritä loppujen lopuksi muuhun kuin täysin perustavanlaatuisten menettelyvaatimusten esille nostamiseen ja turvaamiseen.

Lainsäätäjän saatetaan siis todeta asettaneen prosessuaaliset ihmisoikeusvaatimukset periaatteessa kohdalleen hallintolainkäyttölakia säädettäessä. Ihmisoikeusystävällisessä tulkintatavassa voidaan tukeutua varsin suoraan tuossa laissa omaksuttuihin perusratkaisuihin. Prosessuaalisen ihmisoikeusvaikutuksen vahvistaminen tapahtuu käytännössä siinä tilanteessa, kun hallintolainkäyttölain menettelysäännöksille annetaan tulkinnalla täsmennetty sisältö. Harkinnan käyttämisestä riippuu, minkä sisältöisenä prosessuaalinen oikeudenmukaisuus toteutuu kunkin tapauksen yhteydessä. Laintulkinta mahdollistaa paitsi prosessuaalisten ihmisoikeuksien minimitason ylittävän mutta

myös sen alittavan tulkintatuloksen. Sellaisissa asioissa, joissa yksilön oikeusturvanäkökohdat ovat tärkeällä sijalla, pyritään tietenkin estämään jälkimmäisen vaihtoehdon toteutumista.

Hallintolainkäyttölain tulkintaa ei ole nähdäkseni kuitenkaan syytä jakaa EIS 6 artiklan mukaisen civil rights and obligations -käsitteen perusteella kahteen osa-alueeseen. Siitä seuraisi tarpeettomia rajanveto-ongelmia paitsi ihmisoikeustuomioistuimen tätä käsitettä koskevan oikeuskäytännön vaikutusten selville saamisessa myös uusissa kansallisen järjestelmän mukaisissa tilanteissa. Ihmisoikeustuomioistuimen ongelmallisen ja kritiikille alttiin lähestymistavan ei ole siten syytä antaa kertautua maan sisäisellä tasolla, vaan on pyrittävä keskittymään olennaisempiin seikkoihin kuten prosessuaalisen oikeudenmukaisuuden sisältökysymyksiin.

Ihmisoikeusystävälliselle tulkintatavalle voidaan näin ollen antaa sijaa jonkinlaisen liukuvan asteikon sisällä. Se merkitsee yksilön oikeusturvatarpeiden arvioimista suhteellisen laajan kokonaisharkinnan pohjalta. Ihmisoikeusvaikutuksella olisi tuolloin pikemminkin vahvennettu kuin supistava ulottuvuus. Se tarkoittaisi vaa'an kallistumista epäselvissä tilanteissa yksilön eduksi. Näin vähennettäisiin kansallisiin päätöksiin kohdistuvaa kritiikkiä ja tuotaisiin kansallinen järjestelmä riippumattomaksi EIS 6 artiklan civil rights and obligations -käsitteen kulloisestakin sisällöstä. Tämä ajatus on mukautettavissa luontevasti hallintolainkäyttölain lähtökohtiin.

Hallintolainkäyttölain tarkoitus on palvella toisaalta sellaistenkin asioiden ratkaisemista, joissa yksilön oikeusturvatarpeet ovat kiistatta etäämmällä. Lain tulkinta muodostuu siten kaikista välittävistä vaihtoehdoista huolimatta jossakin määrin kaksijakoiseksi. Ihmisoikeusvaikutusta ei toisin sanoen voida viedä eikä ole syytäkään viedä niin pitkälle, ettei sijaa jäisi myös hallinnon ja oikeudenkäytön tehokkuusnäkökohdille. Tämän erottelun tekeminen on tärkeää, jotta hallintolainkäyttölakia ei ryhdyttäisi soveltamaan pelkästään kansainvälisten ihmisoikeuksien ehdoilla hallintolainkäytössä ratkaistavien monentyyppisten asioiden luonne sivuuttaen. Mikäli yksilön oikeusturvanäkökohdat eivät toisin edellytä, hallintolainkäyttölakiin sisältyvää harkinnanvaraa voidaan näin käyttää myös menettelyn kevennyksiin – prosessuaalisesta tiukkuudesta joustamiseen. Tällä tavoin tunnustetaan se, että osa hallintoprosessuaalisesta oikeusturva-ajattelusta kanavoituu väistämättä tasapainotteluun eri suuntiin vetävien vaikutusten välillä.

Ihmisoikeusystävällisen tulkintatavan osalta voidaan todeta, että selvänä lähtökohtana on ensinnäkin hallintotuomioistuinten puolueettomuusfunktion varmentaminen prosessuaalisten kysymysten yhteydessä. Tämä vaatimus on korostunut, kun tuomioistuimille on jätetty nykyäänkin keskeinen rooli

asian käsittelyssä ja selvittämisessä. Vaikka tuomioistuinjohtoisuutta saatetaan puoltaa hallintoprosessin erityispiirteiden kuten yksilön korostetun oikeusturvatarpeen ja julkisen intressin perusteella, siihen kuuluu siis omia sinänsä ymmärrettäviä vastavaikutuksiaan (kontrollitarpeitaan).

Sisällöltään puolueettomuusvaatimus edellyttää asianmukaisesta prosessuaalisesta tasapainosta (fair balance) huolehtimista hallintolainkäyttömenettelyn eri vaiheissa. Tuomioistuinten toiminnalle asetetaan tätä kautta nimenomaisia tasapuolisuusvaatimuksia. Ne eivät rajoitu pelkästään HLL 33 §:n 2 momentin yhteyteen, vaan ne koskevat minkä hyvänsä menettelysäännöksen soveltamista. Vaikka asiassa pyritään vaa'an tasapainottamiseen, se tapahtuu käytännössä useimmiten yksilön eduksi hallintolainkäytön periaatteellisen epätasapainon korjaamiseksi. Tasapuolisuusvaatimuksen toteuttaminen on erityisen tärkeää suullisissa käsittelyissä. Vaikka asianmukaisen prosessuaalisen tasapainon saavuttaminen on jo vanhastaan yksi hallintolainkäytön perusprinsiipeistä, ihmisoikeusystävällinen tulkintatapa tuo tähän painotukseen vahvennetun sisällön.

Tasapuolisuusvaatimuksen toteuttaminen on edellyttänyt prosessuaalisten seikkojen arvioimista osin myös aikaisempaa kriittisemmästä ja tarkemmasta, jopa järjestelmän ulkopuolisesta näkökulmasta. On jouduttu kiinnittämään uudentyyppistä huomiota hallintoprosessin perustana oleviin rakenteellisiin seikkoihin. Tilanne on jossakin määrin yllättävä, onhan puolueettomuuden vahvistaminen ollut lähes koko 1900-luvun ajan keskeisimpiä hallintolainkäytön kehittämisen kohteita. Koska tuolloin on keskitytty lähinnä organisaatiokysymyksiin, lainkäyttömenettelyn puolueettomuuspiirteiden arviointi on ollut sivummalla.

Hallintoprosessin rakentuminen heikon kaksiasianosaissuhteen varaan on merkinnyt hallintoviranomaisen jäämistä enemmän tai vähemmän sivurooliin valitusasioiden käsittelyssä. Viranomaisella ei ole katsottu olevan asianosaisen asemaa. Tämän mahdollisuuden poissulkeminen on kuitenkin johtanut vaa'an kallistumiseen toiseen suuntaan, eli hallintoviranomaista ei ole välttämättä mielletty riittävän erilliseksi tuomioistuimesta. Hallintoviranomaisen prosessuaalinen rooli on siis jäänyt jossakin määrin huomaamatta hallinnon sisäisen muutoksenhaun pohjalle. Organisatoriset järjestelytoimet kuten kaksiasteisen hallintotuomioistuinjärjestelmän muodostaminen eivät ole aiheuttaneet tarvetta esillä olevan perustilanteen analysointiin.

Se, että hallintoviranomaisen asemaa on etäännytetty hallintolainkäyttölakia säädettäessä tuomioistuimesta, on nähtävä esitettyä taustaa vasten. Kaksiasianosaissuhdetta kohti siirtyminen ei merkitse siten vain kuilun kaventamista ruotsalaiseen järjestelmään, vaan sillä on ihmisoikeusperäinen tuo-

mioistuimen puolueettomuutta korostava funktionsa. Ihmisoikeusystävällisen tulkinnan yhtenä keskeisenä osa-alueena on näin esillä olevan hallintoviranomaisen roolissa tapahtuneen muutoksen tukeminen. Kuten aikaisemmin on korostettu, tätä koskeva doktriini on vahvimmillaan suullisten käsittelyjen yhteydessä, niin kuin on nimenomaisesti todettu EIS 6(3) artiklan d-kohdassa rikosprosessin osalta.

Puolueettomuusnäkökulman (fair balance) ohella ihmisoikeusystävällisen tulkinnan tehtävänä on vahvistaa myös yksilön osallistumisoikeuksien (proper participation) asianmukaista toteutumista. Kun yksityinen asianosainen oli vielä viime vuosisadan alkupuolella eräänlaisessa tuomioistuimen avustajan roolissa, oikeusturvakehitys on vienyt vähitellen yhä selvemmin hänen itsenäisen prosessuaalisen aktiviteettinsa korostamisen suuntaan. Vaikka tähän johtanut oppi on omaksuttu Suomeen alun perin muista pohjoismaista, sillä on selvät yhteydet myös laajempaan kansainväliseen sodanjälkeiseen oikeusturvakeskusteluun. Suomalaiseen hallintoprosessijärjestelmään on siten sekoittunut jo arvioitua pitempään kansainvälisten ihmisoikeuksien aineksia.

Hallintolainkäyttölaissa on pyritty varmentamaan yksilön prosessuaalisen aktiviteetin toteutuminen ennen muuta asian selvittämiseen osallistumisen (oikeudenkäyntiaineiston kokoamisen) ja asianosaisen kuulemisen yhteydessä. Vaikka tuomioistuimen on pyrittävä antamaan prosessin osapuolille omakohtainen rooli selvityksen hankkimisessa, tässä on kuitenkin rajansa hallintoprosessin erityispiirteiden vuoksi. Yksilön prosessuaalinen aktiivisuus ei siten tarkoita hänen jättämistään »taistelemaan» yksin vastapuolena olevan viranomaisen kanssa. Ihmisoikeusystävällinen tulkinta joutuu siten hakemaan tasapainottavaa roolia yksilön aktiivisuuden ja suojantarpeen välillä.

Kuulemisvaatimusta on puolestaan vahvistettu turvaamalla kontradiktorisen käsittelyn perusedellytykset. Näitä ovat muun muassa viranomaisen lausunnolle asetetut sisältövaatimukset ja viranomaisen edustajan osallistuminen suulliseen käsittelyyn. Tuomioistuimen tehtävänä on kyseisten kontradiktoristen piirteiden vahvistaminen ihmisoikeusystävällisen tulkinnan avulla. Tällaisella tulkintatavalla on muutenkin sijaa kuulemisen käytännön toimittamisessa, ihmisoikeuksien knowledge of/comment on -vaatimusten toteuttamisessa. Koska kuulemisvaatimusta on toteutettu aikaisemminkin suhteellisen velvoittavassa muodossa, ihmisoikeusnäkökulmalle jää varsinaisten kuulemisedellytysten harkinnassa lähinnä perinteistä oikeusturva-ajattelua tukevaa merkitystä.

Tuomioistuimen roolin muuttuminen näkyy sen sijaan paremmin siitä tavasta, jolla suullisten käsittelyjen toimittaminen on järjestetty hallintolainkäyttölaissa. Kun asiasta päättäminen oli aikaisemmin tuomioistuimen har-

kinnassa, varsinkin hallinto-oikeuksien päätöksentekovaltaa on nyttemmin supistettu tuntuvasti yksityisen asianosaisen eduksi. Hallintolainkäytössä on kuitenkin pyrittävä oman näkökulman säilyttämiseen. Tarkoituksena on, että jossakin määrin selvitetään yksilöllisemmin kuin yleisessä lainkäytössä tapahtuu, vaativatko yksilön reaaliset oikeusturvatarpeet suullisen käsittelyn toimittamista. Tämä tasapainotteleva lähtökohta on kirjattu hallintolainkäyttölain säännöksiin.

Kehitys on johtanut kaiken kaikkiaan menettelyä koskevien seikkojen merkityksen kasvamiseen hallintolainkäytössä. Hallintolainkäyttömenettelyä ei voida hahmottaa pelkästään tuomioistuinjohtoiseksi muotovaatimuksiltaan pelkistetyksi toiminnaksi, vaan yksilön oikeusturvan katsotaan olevan nyttemmin sidoksissa myös tiettyjen yleisprosessuaalisten vaatimusten toteutumiseen. Koska ihmisoikeustuomioistuimen prosessuaalista oikeudenmukaisuutta määrittävässä oikeuskäytännössä on pyritty hyvinkin järkevään lähestymistapaan, ylikansallisten muutospaineiden voidaan kuitenkin todeta pysyneen kohtuullisissa rajoissa.

Samoin se, että osaan tuosta oikeuskäytännöstä on sisältynyt kiistatonta kasuistiikkaa, on johtunut enemmän prosessuaalisten peruspilareiden toimivuuden turvaamisesta kuin tarpeettoman knoppologian aikaansaamisen tarpeesta. Hallintoprosessin ihmisoikeudellistumistendenssi ei näin ollen viittaa siihen, että asiassa olisi odotettavissa – lyhyellä tai pitemmällä aikavälillä – muotoseikkojen merkityksen perusteetonta kasvua hallintolainkäytön perimmäisten tarkoitusperien (aineellisen oikeusturvan toteuttamisen) kustannuksella.

Se, minkä vuoksi on ainakin toistaiseksi vältytty viimeksi mainituilta vaaroilta, on johtunut myös perinteisen kansallisen (pohjoismaisen) ja ylikansallisen ihmisoikeusajattelun keskinäisestä sulauttamisesta hallintolainkäyttölain taustalla. Käytännössä tämän lain menettelysäännökset ja niiden valmisteluaineisto rakentuvat paljolti perinteisen kansallisen oikeusturvapainotuksen varaan. Ihmisoikeusvaikutus jää puolestaan joiltakin osin välillisemmäksi ja muutenkin vaikeammin tunnistettavaksi. Se saattaa olla todennettavissa jopa paremmin hallintolainkäyttölain esitöistä kuin varsinaisesta lakitekstistä. Vaikka ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä tulevat velvoitteet on sisällytetty sinänsä asianmukaisesti kansalliseen lainsäädäntöön, ihmisoikeusulottuvuuden konkretisoiminen jää siis hyvinkin pitkälti kansallisten hallintotuomioistuinten tulkintapanoksen varaan. Tämä merkitsee tuomioistuinkoneiston vastuun väistämätöntä kasvamista hallintolainkäyttölakiin sisältyvien oikeudenmukaisuuselementtien tunnistamisessa ja toteuttamisessa.

ZUSAMMENFASSUNG

Über Rechtsschutzgarantien in verwaltungsgerichtlichen Verfahren

1. Einführung

Die vorliegende Untersuchung beschäftigt sich mit Rechtsschutzgarantien in verwaltungsgerichtlichen Verfahren. Sie ist rechtsdogmatisch und betrifft in Finnland herrschendes Recht.

Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz wird in erster Linie durch die 1996 in Kraft getretene Verwaltungsgerichtsordnung bestimmt, die erste ihrer Art in Finnland. Über ein faires Verfahren wird auch seit 1995 in der Finnischen Regierungsform, ab dem 1.3.2000 in dem Finnischen Grundgesetz, § 21, bestimmt. Finnland ist 1989 dem Europarat beigetreten und hat dabei das Abkommen über den Schutz von Menschenrechten und Grundfreiheiten d.h. die Europäische Menschenrechtskonvention unterschrieben. Das Abkommen trat in Finnland 1990 in Kraft. In Artikel 6 des Abkommens werden die Grundsätze eines fairen Verfahrens (fair hearing) bestimmt.

Reformen auf dem Gebiet der Grund- und Menschenrechte sind in der finnischen Rechtsliteratur unter dem Aspekt einer stärkeren Betonung von Grund- und Menschenrechten im Prozessrecht beschrieben worden. Diese Entwicklung wurde jedoch von dem Gesichtspunkt des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens als nicht völlig problemlos betrachtet. Durch die Betonung von Menschenrechten entsteht nämlich auf den Begriff des fairen verwaltungsgerichtlichen Verfahrens aus der anglo-amerikanischen Rechtskultur stammende Akzentuierung, und Formfragen beginnen eine grössere Bedeutung auf Kosten

von früher als wichtig betrachteter Flexibilität des Verfahrens zu erlangen. Der allgemeinprozessuale Fairnessbegriff beginnt auch den Inhalt des Rechtsschutzes von verwaltungsgerichtlichen Verfahren zu bestimmen.

Zwischen der stattfindenden Entwicklung und der traditionellen nationalen Rechtsschutzauffassung hat sich demnach Spannung gebildet. Im Hintergrund steht die Frage darüber, durch wessen Gesichtspunkt von welchem System und mit welchem Inhalt Fairness in verwaltungsgerichtlichen Verfahren bestimmt wird.

In der Untersuchung werden prozessualen Rechtsschutz bildende Faktoren in verwaltungsgerichtlichen Verfahren behandelt. Dabei wird versucht sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene zentrale Teilfaktoren von Fairness in verwaltungsgerichtlichen Verfahren zu klären. Nationale und internationale Rechtsschutzgarantien werden auch miteinander verglichen, um inhaltliche und qualitative Unterschiede zu erforschen. Die Kernfrage besteht darin, wo die Grenze zwischen der Anpassung an die internationalen Anforderungen des Menschenrechts und der Erhaltung der traditionellen Akzentuierung von Rechtsschutz in verwaltungsgerichtlichen Verfahren verläuft. Auf diesem Weg wird versucht ein Allgemeinbild über das Gesamtniveau des Rechtsschutzes in verwaltungsgerichtlichen Verfahren zu formen und zu klären, wie diese verschiedenen Faktoren darauf gemeinsam wirken.

Die Doktorarbeit betrifft ausschliesslich prozessuale Fragen, nicht materiellen Rechtsschutz. Das Objekt der Untersuchung wird durch die fair-hearing-Anforderungen von Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention begrenzt. Die beschriebene Begrenzung trifft auch auf § 21 des Finnischen Grundgesetzes zu. Dort wird nur der Teil näher getrennt untersucht, in dem die prozessualen Grundwerte des Individuums gesichert werden. Die Untersuchung gründet sich auf Verwaltungsgerichtsbarkeit. Dieses beschränkt schon als solches das Objekt der Untersuchung und die Methode ihrer Ausführung. Das Ziel ist in Fragen der Anforderungen von Menschen- und Grundrechten auf prozessuale Fairness einen nützlichen (konkreten) Inhalt für die nationale Verwaltungsgerichtsbarkeit zu finden.

2. Entwicklungszüge in der Rechtsschutzauffassung verwaltungsgerichtlicher Verfahren

Die sowohl aus der ordentlichen Gerichtsbarkeit als auch aus der eigentlichen Verwaltung allmählich verselbständigten Verwaltungsgerichtsbarkeit

verfahrensrechtliche Grundlage ist in Finnland der Appellationsgerichtsprozess. In den die Verwaltungsgerichtsbarkeit ausübenden Organen wurde mehr oder weniger direkt versucht den Abschnitt über Gerichtswesen und Prozess aus dem Gesetzbuch vom Jahre 1734, dem Allgemeinen Prozessgesetz, anzuwenden. Trotzdem ging es bei Entscheidungen über Streitigkeiten der Verwaltung mehr um die zentralregentschaftliche Kontrolle der Verwaltungstätigkeit als um eine die Rechte des Individuums schützende unparteiische Gerichtsbarkeit.

Die Situation in der Verwaltungsgerichtsbarkeit änderte sich nicht wesentlich, obwohl Finnland aus schwedischer Untertanschaft 1809 in den russischen Machtbereich geriet. Eine grössere Änderung vollzog sich dagegen als sich im 19. Jahrhundert Einflüsse der deutschen formellen Rechtsstaatstheorie in Finnland ausbreiteten. Dieses führte zu einer neuartigen Gestaltung der Stellung des Individuums wie zu Forderungen nach der Begrenzung staatlicher Machtausübung, um die rechtliche Stellung des Individuums zu schützen. Obwohl man die Rechtsstaatstheorie in dieser Phase mehr zur Auslegung der komplizierten Machtverhältnisse zwischen Finnland und Russland benutzte, wurde die historische Grundlage der heutigen Auffassung über Rechtsschutz – die Schutzbedürfnisse des Individuums vor staatlicher Gewalt – dadurch gelegt.

Finnland wurde im Jahre 1917 als Nation selbständig. Damals wurde auch die Gerichtsbarkeit in der obersten Instanz neu organisiert. Für die oberstinstanzliche Gerichtsbarkeit wurde ein selbständiges Verwaltungsgericht, das Oberste Verwaltungsgericht, gegründet. Die gleichzeitig erlassene Finnische Regierungsform enthielt keine Regulierungen über den prozessualen Schutz der Grundrechte von Individuen. Die verfahrensrechtliche Tätigkeit des Obersten Verwaltungsgerichts gründete sich dadurch auf die unpräzisen Vorschriften des Gesetzes über die »rechtmässige Gerichtsprozessordnung», die oberstes Verwaltungsrecht betrafen. Das bezog sich weiterhin auf die Verwendung des Allgemeinen Prozessgesetzes von 1734 als Grundlage für das verwaltungsgerichtliche Verfahren.

Der Zweck der Verfahrensformen der Verwaltungsgerichtsbarkeit war ein gerechtes d.h. gesetzmässiges Endergebnis zu erreichen. Die rechtsschützende Aufgabe des Verwaltungsgerichts diente demnach mehr objektivem Recht – der Aufrechterhaltung des Rechtssystems – als dem Schutz der subjektiven Rechte von Individuen. Die Tatsache, dass die Entscheidungsfindung mehr im Namen des Allgemeininteresses als im ausdrücklichen Schutz des Individuums erfolgte, beeinflusste auch die Natur des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens. Der Schwerpunkt lag auf einer starken Leitung durch das Ge-

richt. Das Individuum wurde mehr als rechtlicher Untertan denn als selbständige, aktive Rechte besitzendes Subjekt angesehen.

Fragen des Rechtsschutzes kamen nach dem Zweiten Weltkrieg auf eine neue Art zum Vorschein. Eine Diskussion über skandinavischen Rechtsschutz kam in Gang, bei der man u.a. die auf dem Gebiet der Menschenrechte erfolgte Entwicklung als auch die Reform der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit verfolgte. In Deutschland herrschte die Meinung, dass ein Individuum in einem gerichtlichen Verfahren nicht mehr als Objekt, sondern deutlicher als früher als Subjekt mit selbständigen Rechten betrachtet werden sollte. In der skandinavischen Diskussion gab es jedoch keine solche Intensität wie in Kontinentaleuropa. In Skandinavien herrschte ein besonders starker Glaube an die Beständigkeit traditioneller Denkweisen auch unter den neuen Umständen, die die Menschenrechte betonten.

Mehr als von den Menschenrechten wurde das Rechtsschutzdenken der Verwaltungsgerichtsbarkeit von der neuen staatlichen Verwaltungsideologie, dem Bedarf die Effektivität der Verwaltung zu vermehren, beeinflusst. Dieses verursachte ein Problem, das richtige Gleichgewicht zwischen dem Schutz der Rechte des Individuums und den Anforderungen der Verwaltung zu finden. Im verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzdenken begann man Gesichtspunkte der Flexibilität zu betonen, und das verwaltungsgerichtliche Verfahren begann sich von dem als unnötig betrachteten Formalismus des allgemeinen gerichtlichen Verfahrens zu entfernen. Die selbständigen Bedürfnisse des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens begann man deutlicher als früher anzuerkennen. Der Zweck der Verwaltungsgerichtsbarkeit war jedoch nicht nur die Kontrolle der Verwaltung (die Fortsetzung des Verwaltungsverfahrens), sondern der erhöhte Rechtsschutzbedarf des Individuums hielt sie an die für die Gerichtsbarkeit typischen förmlichen Anforderungen gebunden. Bei der allgemeinen Zielsetzung der Verwaltung wurde trotzdem bewusster auf Einflüsse von dem allgemeinen gerichtlichen Verfahren zurückgegriffen.

Das verwaltungsgerichtliche Verfahren blieb weiterhin unter der zentralen Führung der Gerichte. Neu war jedoch die deutlicher als frühere Gestaltung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens als Partei aus der Sicht der privaten Seite. Die Aufgabe des Gerichts war die Rechtsschutzbedürfnisse des Individuums zu beachten. Neben erweiterten Möglichkeiten des Individuums sich an Prozessen zu beteiligen, wurde dieses auch bemerkbar in der Bedeutung, der man seinen eigenen Stellungnahmen gab. Die Anhörung des Beteiligten begann damit ein Bestandteil der relevanten Klärung der Sachlage zu werden.

In den 70er Jahren des 20.Jhds. kam das Ideal des Rechtsschutzes des Staatsbürgers in der Verwaltung in Finnland zum Vorschein, das von dem Obersten Verwaltungsgericht für die Bedürfnisse des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens entwickelt wurde. Das Ideal hatte schon deutlichere Sachzusammenhänge mit internationalen Menschenrechten. Dabei ging es jedoch nicht um die Bindung an supranationale konkrete Anforderungen sondern um die prozessualen Schutzbedürfnisse des Individuums, die von stärkerer Akzentuierung im Hintergrund hervorgehoben wurden. Dieser Gesichtspunkt trug bei zum Weichen der Perspektive von Untergebenen der Verwaltung, und dabei wurde versucht in den Hintergrund der prozessualen Ermessensbefugnisse der Gerichte eine starke bürgernahe Grundeinstellung zu bringen.

Durch die Vermehrung der Verfahrensrechte des Individuums sollte jedoch nicht die zentrale Rolle des Gerichts als Grundlage eines Prozesses bestritten werden. Der Kern des Rechtsschutzes lag demnach bei der letztendlichen Verantwortung des Gerichts für die Verwirklichung materiellen Rechts in der Gesellschaft. An das Ziel einer gesetzmässigen Entscheidung knüpfte sich jedoch der neue Gedanke des Schutzes des Individuums. Das bedeutete, dass ein Individuum besser als früher Einfluss auf die Beschaffung von Prozessunterlagen haben sollte. Die Untersuchungsmethoden begann man deutlicher denn je mit den Besonderheiten der Rechte auf Teilnahme der Beteiligten zu verbinden. Obwohl der Bereich des Grundsatzes der Anhörung gleichzeitig erweitert wurde, blieb die Bedeutung der mündlichen Verhandlung in dieser Phase noch gering.

3. Der Einfluss des Inkrafttretens von prozessualen Menschen- und Grundrechten auf die Ausrichtung des nationalen verwaltungsgerichtlichen Verfahrens

In der Untersuchung wird betrachtet, welche Spannungen die 1990 in Kraft getretene Europäische Menschenrechtskonvention innerhalb der finnischen Rechtsordnung verursachte. In der finnischen Rechtswissenschaft wurde hierbei vor allem darüber diskutiert, welchen Stellenwert die Rechtsprechungspraxis des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte als Rechtsquelle zu geben habe. Obwohl zu dem Thema verschiedene Ansichten vorgetragen wurden, hat sich allgemein durchgesetzt, dass die Rechtsprechungspraxis normativ keinen bindenden Einfluss habe, aber dass sie trotzdem natio-

nal eine wichtige Bedeutung habe. Das entspricht auch durchschnittlich der anderweitig angenommenen Einstellung.

In der Untersuchung wird weiterhin betrachtet, auf welche Weise der verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz in der Regierungsform und danach in den Vorschriften des Grundgesetzes über Grundrechte organisiert ist. Der § 21, Absatz 1 des Grundgesetzes bestimmt zuerst das Recht des Individuums auf ein sachgemässes und unverzögertes behördliche Verfahren. Die Anforderung erstreckt sich auch auf die Behandlung von Angelegenheiten in Gerichten erster Instanz wie z.B. Verwaltungsstreitigkeiten. In der Gesetzesstelle wird zusätzlich das Recht des Individuums auf Einlegung der Rechtsmittel bei einem unabhängigen rechtsprechenden Organ garantiert, wenn der Beschluss der Behörde seine Rechte und Pflichten betrifft. Obwohl durch die Gesetzesstelle das Gesamtziel eines fairen Verfahrens verwirklicht wird, geht es dabei nicht explizit um den Schutz von prozessinternen Garantien.

In § 21, Absatz 2 des Grundgesetzes wird über andere Dimensionen eines fairen Verfahrens bestimmt. Von dem Blickwinkel der Untersuchungsaufgabe betrachtet wird in dieser Gesetzesstelle darauf abgezielt den Grundsatz der Anhörung wie auch andere Garantien eines fairen gerichtlichen Verfahrens auf der Ebene einer Gesetzesvorschrift zu gewährleisten. Die Vorschrift hat auf diese Weise einen eigenen die Fairness eines Verfahrens betreffenden Kern.

Der grundgesetzliche Auftrag in § 21, Absatz 2 des Grundgesetzes übertrug die Erwartungen über Rechtsschutz auf die in Arbeit befindliche Verwaltungsgerichtsordnung. Das hat zu Diskussionen darüber geführt, welchen Rang die später erlassene Verwaltungsgerichtsordnung gegenüber Artikel 6 der Menschenrechtskonvention habe. Diese Untersuchung kommt zu der Schlussfolgerung, dass man sich bei der Bestimmung des gegenseitigen Verhältnisses der Vorschriften nicht auf die Befolgung von starren Auslegungsregeln zurückziehen kann. Obwohl die Verwaltungsgerichtsordnung einen lex-posterior-Rang einnimmt, sollte ein finnisches Gericht trotz allem versuchen, die Forderung von Artikel 6 der Menschenrechtskonvention nach prozessualer Fairness zu stärken. Das geschieht durch eine verfassungskonforme und menschenrechtsnahe Auslegungsweise.

Die Auslegung der Verwaltungsgerichtsordnung hat sich demnach in eine solche Richtung auszudehnen, die das Verbleiben bei den Verpflichtungen der Menschenrechte ermöglicht. Dieses kommt vor allem dann zum Vorschein, wenn die Anwendung einer Auslegungsweise zu einer klaren Verletzung eines bewussten Standpunktes des Gesetzgebers führt. Es ginge insofern um eine starke Ergänzung oder Korrektur der Gesetzgebung, dass man

schon über die an der Intention des Gesetgebers vorbei gehenden Schaffung von Recht sprechen kann. In der Praxis sind solche Situationen sehr selten, weil das Grundprinzip der nationalen Gesetzgebung das Verbleiben bei den Verpflichtungen der Menschenrechte ist.

Inhaltlich wird in den Vorschriften des Finnischen Grundgesetzes die Verwirklichung der Minimalanforderungen von Artikel 6 der Menschenrechtskonvention gewährleistet. Daneben wird auch die Fortsetzung der alten Rechtsschutzeinstellung bezweckt, d.h. bei dem Endergebnis der Regulierung kommt man nicht allein zu einer Akzentuierung von Menschenrechten. Das Rechtsschutzideal des Bürgers und die diesem vorausgegangene wissenschaftliche Tradition sind auf diesem Weg zu einem Baustein der erlassenen Verwaltungsgerichtsordnung geworden.

4. Welche Anforderungen werden in der Europäischen Menschenrechtskonvention an den Inhalt von Fairness in verwaltungsgerichtlichen Verfahren gestellt?

In der Untersuchung wird zuerst die Frage geklärt, ob man in Zusammenhang mit Artikel 6 der Menschenrechtskonvention einen selbständigen verwaltungsgerichtlichen Blickwinkel verwenden kann. Zu diesem Zweck werden die Hintergründe der Anforderung für ein fair hearing geprüft, wie die Bindung an anglo-amerikanische Rechtstradition sowie die Rolle des Gerichtshofes für Menschenrechte bei der Bestimmung von Rechtsschutz in verwaltungsgerichtlichen Verfahren. Der Gerichtshof für Menschenrechte formt die fair hearing Anforderung selbständig, sodass hier über eine gewisse gemeinsame europäische Begriffsbildung gesprochen werden kann. Dieses ermöglicht auch die Verknüpfung zu dem an die kontinentaleuropäische Rechtskultur, wie dem Verwaltungsgerichtssystem, gebundenen Blickwinkel bei der Behandlung dieser Fragen.

In der Untersuchung wird weiterhin geprüft, auf welche Weise das verwaltungsgerichtliche Verfahren seinerzeits in den Bereich des Artikels 6 der Menschenrechtskonvention einbezogen wurde und welcher Anwendungsbereich sich dafür innerhalb des Artikels gebildet hat. Damals konnte man bemerken, dass der allgemeine Entwicklungstrend war, den Anwendungsbereich des Artikels 6 der Menschenrechtskonvention in diesen Fragen zu erweitern. Das stammt von der Akzentuierung des Individuums also von an sich akzeptablen Gründen.

Als Problem scheint sich jedoch herausgestellt zu haben, dass sich die Rechtsprechung des Gerichtshofes für Menschenrechte teilweise zu einer unklaren, wenigstens schwer beherrschbaren Gesamtheit gestaltet hat. Auf der nationalen Ebene gibt es dadurch unbestreitbare Schwierigkeiten bei der Gestaltung darüber, wie weit Fragen des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens in den Bereich der Anforderungen des fair hearing gehören. Die Untersuchung kommt zu dem Schluss zu empfehlen, dass man auf nationaler Ebene nicht zu ähnlichen kasuistischen Untersuchungsmethoden wie bei dem Gerichtshof für Menschenrechte übergehen sollte. Dadurch ginge man davon aus, dass die Anforderungen des fair hearing in dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren lieber einen breiteren als auf strenge Grenzziehung begründeten Anwendungsbereich hätten.

Danach wird in der Untersuchung der Inhalt der Anforderungen des fair hearing als Anforderung von Menschenrechten in verwaltungsgerichtlichen Verfahren geprüft. Der Gerichtshof für Menschenrechte hat bei der Präzisierung der Anforderung Zurückhaltung gezeigt und hat auf diese Weise nicht versucht den Inhalt von prozessualer Fairness zu bestimmen. Aus der Anforderung ist somit nicht bestrebt worden irgendeine prozessuale Idealnorm für die Harmonisierung der nationalen Prozesssysteme zu schaffen.

Der Zweck war jedoch nicht, den Begriff des fair hearing gänzlich offen und für jeden Fall besonders bestimmbar zu lassen. Der Gerichtshof für Menschenrechte hat in dieser Hinsicht versucht, die breitere Skala der Grundanforderungen einer fairen Behandlung des Individuums hervorzuheben. Prozessuale Fairness wurde als wenigstens aufbauend auf der Anforderung der equality of arms und den strafprozesslichen Anforderungen des Artikels 6, Absatz 3 der Menschenrechtskonvention gesehen.

In der Untersuchung wird jedoch davon ausgegangen, dass die oben erwähnte Einteilung besser den Bedürfnissen des allgemeinen gerichtlichen Verfahrens dient. Ihre Anwendung als Grundlage verwaltungsgerichtlicher Untersuchungen hat mit Vorbehalt zu geschehen. Um über die gestellte Frage, den Inhalt der Anforderung des fair hearing im verwaltungsgerichtlichen Verfahren, ein realistisches Bild zu erhalten, wird in der Untersuchung versucht, einen gewissen selbständigen Prüfwinkel zu finden. Die Rechtsprechung des Gerichtshofes für Menschenrechte ist in dieser Hinsicht mit Hilfe des besser für das verwaltungsgerichtliche Verfahren passenden Begriffspaares fair balance – proper participation systematisiert worden. Die erwähnten Begriffe veranschaulichen, welche Grundkonstellationen bei Entscheidungen des Gerichtshofes für Menschenrechte über das verwaltungsgerichtliche Verfahren hervorgehoben werden können.

Von ihrem Hintergrund her verwirklicht die Anforderung des fair balance die Grundeinstellung der Neutralität der Rechtsprechung, die von dem rule of law Grundsatz stammt. Durch diesen Eckpfeiler wird versucht das Individuum gegen die von ihrer Natur her in einer stärkeren Position befindlichen staatlichen Gewalt zu schützen. Weil der Gerichtshof für Menschenrechte eine klare effektive Betrachtungsweise verwirklicht hat, hat sich der Kern der fair balance Anforderung zu einer von seiner Natur her weitgehenden Verplichtung herausgebildet. Das besiegelt natürlich die wichtige Bedeutung des erwähnten Grundsatzes innerhalb der nationalen Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Die Anforderung der proper participation gründet sich zentral auf den Grundsatz der Anhörung. Eine genauere Analyse der Anforderung ist durch den Gerichtshof für Menschenrechte mit Hilfe des Satzes »knowledge of ... comment on» geschehen. Bei dem Suchen nach Inhalt für die faktischen Verwirklichungsmethoden der Anhörung konnte in dieser Frage auch auf Anhaltspunkte auf die Bestimmungen von Artikel 6, Absatz 3 der Menschenrechtskonvention zurückgegriffen werden. Die Betonung von der Bedeutung der Anforderung der Anhörung stärkt die prozessuale Stellung des Individuums – der Übergang von einer Art Gehilfe des Gerichts zu einer selbständigen, aktiven Rolle eines Subjekts.

Der Eckpfeiler der proper participation hat nicht nur den Zweck sich auf die eigentliche Anhörung zu begrenzen. Auch die mündliche Verhandlung gehört zu dem Bereich dieser Anforderung. Ihre Verwirklichung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ist nicht immer leicht, was auf der Vielartigkeit der Angelegenheiten beruht. Der Gerichtshof für Menschenrechte ist jedoch nicht nur bei dieser Tatsache flexibel gewesen, sondern man ging davon aus, dass auch in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren die Grundregel einer mündlichen Verhandlung verwirklicht werden sollte. In der Praxis ist die Haltung des Gerichtshofes für Menschenrechte nicht streng kategorisch gewesen, sondern man konnte von der Anforderung abweichen sofern der Gesichtspunkt des Rechtsschutzes des Individuums es erlaubte.

Alles in allem scheint sich der Gerichtshof für Menschenrechte bei der Bestimmung von Rechtsschutz im verwaltungsgerichtlichen Verfahren in eine Art Niemandsland begeben zu haben. Obwohl man dabei nicht besonders bestrebt war einen selbständigen Begriff der Menschenrechte in verwaltungsgerichtlichen Verfahren hervorzuheben, ist eine von dem allgemeinen Prozessrecht abweichende Betrachtungsweise doch bemerkbar. Das wird z.B. darin deutlich, dass der Gerichtshof für Menschenrechte allgemein betrachtet zu einer vernünftigen Gesamtwürdigung sowie gleichzeitig zu der Ver-

meidung prozessualer Steifheit und unnötiger Kasuistik in Zusammenhang mit diesen Fragen bestrebt war.

5. Über den Inhalt des Gesamtschutzes des Individuums in verwaltungsgerichtlichen Verfahren als Folge der geschehenen Entwicklung

Im letzten Teil der Untersuchung wird geklärt, auf welche Weise die traditionelle nationale Ansicht über Rechtsschutz und die fair hearing Anforderung von Artikel 6 der Menschenrechtskonvention in die 1996 in Kraft getretene Verwaltungsgerichtsordnung eingegangen sind. In der Analyse wird Substanz für den Inhalt einer menschenrechtsnahen und verfassungskonformen Auslegungsweise erstrebt.

In der Untersuchung wird zunächst die Verwirklichung von prozessualem Rechtsschutz durch die Fundamente des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens geprüft. Das verwaltungsgerichtliche Verfahren in Finnland steht von alters her auf einem andersartigen Grund als in Deutschland und neuerdings auch in Schweden. Die Entscheidungsbehörde als Objekt einer Anfechtung hat nicht die Stellung eines Prozessbeteiligten, und der Prozess ist also gewöhnlich nicht auf dem Verhältnis von zwei Parteien aufgebaut. Die Aufgabe der Behörde beschränkt sich auf die Abgabe von Stellungnahmen und genaueren Begründungen an das Gericht.

Die erwähnte Situation kann zu Neutralitätskonflikten in den heutigen menschenrechtsbetonten Verhältnissen führen, weil die Gefahr besteht, dass die Behörde als auf der gleichen, den Staat repräsentierenden Seite wie das Gericht angesehen wird. Obwohl die Grundlage des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens in der Verwaltungsgerichtordnung in seiner ursprünglichen Form formell erhalten geblieben ist, hat man deutlich versucht eine Verstärkung der Neutralitätsfunktion des Verwaltungsgerichts im Zusammenhang mit Verfahrensfragen zu erreichen. Die Verwaltungsbeschlussfassung als Objekt einer Anfechtung hat man dadurch von dem Gericht abzutrennen versucht, indem man ihr eine gewisse einem Prozessbeteiligten Rolle zudachte. Das bedeutet eine Verschärfung der Trennung von staatlicher Tätigkeit in prozessualen Fragen.

Die Untersuchung geht davon aus, dass das System ausreichend ist, um die Anforderungen nach Neutralität zu erfüllen, die in der heutigen Rechtspraxis des Gerichtshofes für Menschenrechte an die fair hearing Anforde-

rungen geknüpft sind. Für eine menschenrechtsnahe Auslegungsweise bleibt in diesem Fall trotzdem ein klarer Anwendungsbereich und Bedeutung – sogar so viel, dass es in Finnland mit der Zeit aktuell wird, zu einem System überzugehen, das klar auf zwei Prozessparteien aufgebaut ist.

Für die Anhörung des Prozessbeteiligten gibt es in der Verwaltungsgerichtordnung eigene Vorschriften. Es geht um das Einbeziehen des herkömmlichen Grundsatzes der Anhörung in die Gesetzgebung. Der Anwendungsbereich des Anhörungsgrundsatzes soll so gesehen werden, dass es sich dabei nicht nur um das Beibringen weiterer Belege handelt, sondern daneben um das Recht des Individuums auf das Vorbringen seiner eigenen Stellungnahme. Letztendlich zeigt sich die Anforderung der Anhörung als Symbol der Möglichkeiten zu prozessualer Aktivität des Individuums. Der erwähnte Ausgangspunkt verdeutlicht die wichtige Bedeutung der Anhörungsanforderung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren.

Gleichzeitig strebte man jedoch danach, dass die Verwirklichung der Anhörungsanforderung nicht zu übertriebenem Formalismus führte. Der Verwirklichung der Anforderung wurde auf traditionelle Weise Ermessensspielraum gelassen. Der klare Grundsatz der Verwaltungsgerichtsordnung ist jedoch, dass ein Abweichen von der Anhörung nur selten in Frage kommen dürfe. In der Verwaltungsgerichtsordnung ist auch deutlichere Aufmerksamkeit als früher auf den Einfluss der Menschenrechte auf die praktischen Verwirklichungsweisen der Anhörungsanforderung gelenkt worden.

Bei der Inkraftsetzung der Menschenrechtskonvention in Finnland ging man ziemlich allgemein davon aus, dass die Anforderung der mündlichen Verhandlung die letztendliche Verwirklichung prozessualer Fairness am besten messe. Den geringen Anwendungsbereich der Anforderung hat man in Finnland schon zuvor, verglichen mit z.B. Deutschland und Schweden, als problematisch betrachtet. Die Anforderung ist heutzutage in einer relativ verpflichtenden Form in der Verwaltungsgerichtsordnung verwirklicht. Sie hat dadurch eine solche gesetzgeberische Erscheinungsform erhalten, von der man ausgeht, dass die supranationale Menschenrechtspraxis sie verlange.

Gleichzeitig ist trotzdem eine Bestrebung nach der Erhaltung eines gewissen Grades eines selbständigen Standpunktes im verwaltungsgerichtlichen Verfahren bemerkbar. In der Gesetzgebung hat man die schriftliche Grundform des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens beibehalten, sodass die mündliche Verhandlung an das verwaltungsgerichtliche Verfahren nur in einer ergänzenden Rolle angepasst wurde. Trotzdem ist die Erweiterung des Anwendungsbereichs von mündlichen Verhandlungen ein klares Ziel in dem finnischen Verwaltungsgerichtsbarkeitsystem gewesen.

Zum Schluss sei erwähnt, dass man feststellen kann, dass die finnische Verwaltungsgerichtsbarkeit relativ klar die Anforderungen in Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention an ein faires gerichtliches Verfahren erfüllt. Die in dieser Arbeit erfolgten ausdrücklichen Untersuchungen der Menschenrechte haben für die angenommenen Ausgangspunkte im Zusammenhang mit der Vorbereitung und dem Erlass der Verwaltungsgerichtsordnung keine eigentlichen Neuerungen gebracht. Die herrschende Situation zeigt, dass man letzten Endes in dem System der Menschenrechte nicht nur nach der Hervorhebung und dem Schutz von vollkommen grundlegenden verfahrensrechtlichen Anforderungen strebt. Die Betonung von Menschen- und Grundrechten im finnischen Verwaltungsgerichtsbarkeitsystem bedeuten jedoch ohne Zweifel eine wachsende Verantwortung für die nationalen Gerichte, die in der Verwaltungsgerichtsordnung enthaltenen Elemente über Fairness hervorzuheben und zu schützen.

OIKEUSTAPAUSHAKEMISTO

Korkein hallinto-oikeus

1960 II 238: 77
1963 A II 419: 77
1965 A II 247: 77
1968 B II 587: 77
1969 A II 120: 77
1977 A II 26: 95
1978 A II 10: 89
1981 A II 36: 95
1981 A II 100: 89
1984 A II 11: 89
1984 A II 43: 95
1985 A I 2: 89
1991 A 47: 113
1993 A 25: 113
1997, 27.6. T 1642: 306, 310
1997:91: 298
1997:94: 298
1998:4: 298
1998:16: 134
1998, 1.7. T 1276: 300
1998, 31.12. T 3080: 314
1998:83: 310
1999, 25.8. T 2170: 314
1999, 27.8. T 2212: 128
1999, 31.12. T 4398: 134
1999, 31.12. T 4399: 134

Korkein oikeus

1993:33: 114
1994:26: 128
1995:7: 128
1996:80: 128

Ihmisoikeustuomioistuin

Lawless, 1.7.1961, A 3: 110, 172, 240
Wemhoff, 27.6.1968, A 7: 166
Delcourt, 17.1.1970, A 11: 174, 217, 225, 227, 241
Ringeisen, 16.7.1971, A 13: 111–112, 170–177, 180–181, 183, 190–191
Golder, 21.2.1975, A 18: 111, 115, 166, 209, 219
Tyrer, 25.4.1978, A 26: 166
König, 28.6.1978, A 27: 176–177, 191–194, 196, 215, 217
Marckx, 13.6.1979, A 31: 113, 115, 166
Airey, 9.10.1979, A 32: 165–166, 223
Winterwerp, 24.10.1979, A 33: 176, 202, 233, 237
Artico, 13.5.1980, A 37: 212
Le Compte, Van Leuven and De Meyere, 23.6.1981, A 43: 176–177, 183–184, 193, 218–220
Sporrong and Lönnroth, 23.9.1982, A 52: 103, 176, 184–185, 219
Albert and Le Compte, 10.2.1983, A 58: 176–177, 193, 220, 238
Pakelli, 25.4.1983, A 64: 112
Zimmermann and Steiner, 13.7.1983, A 66: 176
Pretto and others, 8.12.1983, A 71: 241
Sramek, 22.10.1984, A 84: 176, 178, 194, 218
Bönisch, 6.5.1985, A 92: 234, 248–249
Benthem, 23.10.1985, A 97: 103, 174–178, 181–182, 194, 218
James and others, 21.2.1986, A 98: 176

Feldbrugge, 29.5.1986, A 99: 167, 176–178, 193, 196–201, 224, 233–237
Deumeland, 29.5.1986, A 100: 176–179, 198–201
Van Marle and others, 26.6.1986, A 101: 176, 188, 190–191
Monnell and Morris, 2.3.1987, A 115: 211
Ettl and others, 23.4.1987, A 117: 194, 218
O. v. the United Kingdom, 8.7.1987, A 120: 186, 195
H. v. the United Kingdom, 8.7.1987, A 120: 186
W, B ja R v. the United Kingdom, 8.7.1987, A 121: 186
Baraona, 8.7.1987, A 122: 195–196
Pudas, 27.10.1987, A 125-A: 103, 115, 187, 189, 194, 219
Bodén, 27.10.1987, A 125-B: 103, 187, 194, 219
H. v. Belgium, 30.11.1987, A 127-B: 194, 218, 223, 244–245, 248
Olsson, 24.3.1988, A 130: 195, 222
Ekbatani, 26.5.1988, A 134: 241–242
Barberà, Messegué and Jabardo, 6.12.1988, A 146:212, 231
Neves e Silva, 27.4.1989, A 153-A: 188, 195
Hauschildt, 24.5.1989, A 154: 112
Eriksson, 22.6.1989, A 156: 195
Tre Traktörer AB, 7.7.1989, A 159: 189, 194
H. v. France, 24.10.1989, A 162-A: 115, 222, 249
Allan Jacobsson, 25.10.1989, A 163: 189, 194
Kostovski, 20.11.1989, A 166: 231, 248–249
Mellacher and others, 19.12.1989, A 169: 231
Håkansson and Sturesson, 21.2.1990, A 171-A: 244
Obermeier, 28.6.1990, A 179: 220
Mats Jacobsson, 28.6.1990, A 180-A: 187, 189, 194, 219
Skärby, 28.6.1990, A 180-B: 189, 195
Fredin, 18.2.1991, A 192: 189, 195, 219
Quaranta v. Switzerland, 24.5.1991, A 205: 222, 231
Brandstetter v. Austria, 28.8.1991, A 211: 248
Helmers v. Sweden, 29.10.1991, A 212-A: 242
Jan-Åke Andersson v. Sweden, 29.10.1991, A 212-B: 242–243
Fejde v. Sweden, 29.10.1991, A 212-C: 242–243
Borgers v. Belgium, 30.10.1991, A 214-B: 235, 254
Oerlemans v. the Netherlands, 27.11.1991, A 219: 195
Éditions Périscope v. France, 26.3.1992, A 234-B: 188, 195–196
X v. France, 31.3.1992, A 234-C: 195
Vidal v. Belgium, 22.4.1992, A 235-B: 249
De Geouffre de la Pradelle v. France, 16.12.1992, A 253-B: 231
Kraska v. Switzerland, 19.4.1993, A 254-B: 194, 212, 223, 254
Ruiz-Mateos v. Spain, 23.6.1993, A 262: 230–231
Schuler-Zgraggen v. Switzerland, 24.6.1993, A 263: 178, 199–201, 223, 244–246, 249, 300
Salesi, 26.2.1993, A 267-E: 199
Zumtobel v. Austria, 21.9.1993, A 268-A: 220, 223, 244–245
Dombo Beheer B.V. v. the Netherlands, 27.10.1993, A 274: 217
Zander v. Sweden, 25.11.1993, A 279-B: 190
Fredin v. Sweden, no. 2, 23.2.1994, A 283-A: 240, 245–246, 311
Bendenoun v. France, 24.2.1994, A 284: 237
Valleé v. France, 26.4.1994, A 289-A: 195
De Moor v. Belgium, 23.6.1994, A 292-A: 189, 194, 203
Ortenberg v. Austria, 25.11.1994, A 295: 203
Hentrich v. France, 22.9.1994, A 296-A: 234
Schouten and Meldrum v. the Netherlands, 9.12.1994, A 304: 202

McMichael v. the United Kingdom, 24.2.1995, A 307-B: 230
Fischer v. Austria, 26.4.1995, A 312: 246
Kerojärvi v. Finland, 19.7.1995, A 322: 201, 230, 237
Diennet v. France, 26.9.1995, A 325-A: 220
Masson and van Zon v. the Netherlands, 28.9.1995, A 327-A: 189, 191
Bryan v. the United Kingdom, 22.11.1995, A 335-A: 220
Botten v. Norway, 19.2.1996, 1996-I, Vol. 2: 242–243
Vermeulen v. Belgium, 20.2.1996, 1996-I, Vol. 3: 235
Bulut v. Austria, 22.2.1996, 1996-II, Vol. 5: 236
Leutscher v. the Netherlands, 26.3.1996, 1996-II, Vol. 6: 189
Ankerl v. Switzerland, 23.10.1996, 1996-V, Vol. 19: 234
Mantovanelli v. France, 18.3.1997, 1997-II, Vol. 32: 115, 229, 238
Paskhalidis and others v. Greece, 19.3.1997, 1997-II, Vol. 33: 201
Stallinger and Kuso v. Austria, 23.4.1997, 1997-II, Vol. 35: 246
Pauger v. Austria, 28.5.1997, 1997-III, Vol. 38: 245
Van Orshoven v. Belgium, 25.6.1997, 1997-III, Vol. 39:230
Rolf Gustafson v. Sweden, 1.7.1997, 1997-IV, Vol. 41: 185
Anne-Marie Andersson v. Sweden, 27.8.1997, 1997-IV, Vol. 44: 190–191
De Haan v. the Netherlands, 26.8.1997, 1997-IV, Vol. 44: 201
M.S. v. Sweden, 27.8.1997, 1997-IV, Vol. 44: 190–191
Spurio v. Italy, 2.9.1997, 1997-V, Vol. 46: 203
Helle v. Finland, 19.12.1997, 1997-VIII, Vol. 61: 195, 222–223, 234
Allan Jacobsson v. Sweden, no. 2, 19.2.1998, 1998-I, Vol. 63: 190, 240, 246
Huber v. France, 19.2.1998, 1998-I, Vol. 63: 203
Mavronichis v. Cyprus, 24.4.1998, 1998-II, Vol. 71: 203
Maillard v. France, 9.6.1998, 1998-III, Vol. 75: 203
Cazenave de la Roche v. France, 9.6.1998, 1998-III, Vol. 75: 203
Couez v. France, 24.8.1998, 1998-V, Vol. 86: 203
Jörgen Nylund v. Finland, 29.6.1999: 191
Pellegrin v. France, 8.12.1999: 116, 203–204

ASIAHAKEMISTO

Access to a court 103–104, 219–220, 261–263
Adversarial proceedings 229–233, 291–294
Asianosaisen tiedonsaanti asiakirjoista 69, 73, 299–301
Asiantuntija prosessissa 248, 312
Audiatur et altera pars
- common law -järjestelmässä 158–160, 210–211
- ks. rechtliches Gehör, kuuleminen

Civil rights and obligations
- hallintoprosessin sisällyttäminen käsitteen piiriin 170–206
- riidan olemassaolon arviointi 183–184
- riidan välittömyys 184
- riidan aitous ja vakavuus 184–185, 187–188, 190–191
- riideltävän oikeuden olemassaolo 185–186, 189–191
- oikeuden yksityinen luonne 191–206

Comment on -vaatimus
- sisällöstä ihmisoikeutena 231–233, 237–240
- vaatimuksen toteuttamisesta hallintolainkäyttölaissa 301–302

Common law
- ennakkopäätösjärjestelmä 122–123
- asennoituminen hallintolainkäyttöjärjestelmään 169

Equality of arms
- yleisesti 159, 210, 225–229
- ks. fair balance

Euroopan ihmisoikeussopimus
- laatimisen taustaa 157–158
- voimaantulo Suomessa 2–4, 102–103
- hallintoprosessin asema sopimuksen voimaantulon valmistelussa 260–266
- kansallisen tuomioistuimen rooli sopimuksen tulkinnassa 105–109, 126–129, 137–138, 153–156

EY-oikeus hallintoprosessin kannalta 12–13
Fair balance
- hallintoprosessuaalisena ihmisoikeutena 227–228, 233–236, 254
- hallintolainkäyttölaissa 274–275, 278–290, 320–321

Fair hearing
- määrittely tutkimustehtävän kannalta 10–11
- sitoutuminen anglo-amerikkalaiseen oikeusperinteeseen 107, 157–160, 163–164, 168–170, 207–209, 213–214
- määrittäminen ihmisoikeustuomioistuimessa 206–209, 211–214
- hallintoprosessuaalisen lähestymistavan käyttäminen 214–229
- ks. fair balance, proper participation

Fair trial 10–11, 134, 159
Faires Verfahren
- ks. rechtliches Gehör

Hallinnon lainalaisuusperiaate 40
Hallinnon oikeusturvakomitea 97–98, 255, 263
Hallintolainkäyttölaki
- säätäminen 1–2, 255–257
- millä tavalla ihmisoikeusajattelu on sisällytetty lakiin 270–273

- millä tavalla kansallinen oikeusturva-ajattelu näkyy laissa 266–270

Hallinto-oikeus
- ks. lääninoikeus

Hallintoprosessi EIS 6 artiklan piirissä
- ks. civil rights and obligations

Hallintoprosessin historia
- Ruotsin vallan aikana 16–20
- Venäjän vallan aikana 21–29

Hallintoriita 113

Hallintovaltio 55–56, 63, 67, 78–79

Hallitusmuoto
- HM 13 §:n säätäminen ja luonne 31–34
- HM 13 §:n tulkinta 1970-luvulla 85–87
- hallitusmuodon soveltaminen hallintolainkäytössä 104
- ks. perustuslain 21 §

Heikko kaksiasianosaissuhde 89, 291–294, 320

Henkilökohtainen läsnäolo 226, 241, 249, 312

Ihmisoikeussopimus
- ks. Euroopan ihmisoikeussopimus

Ihmisoikeustoimikunta
- yleinen asema 110–112
- kannanmuodostus civil rights and obligations -käsitteen osalta 170–173, 177–179

Ihmisoikeustuomari 168–170

Ihmisoikeustuomioistuin
- yleinen asema 110–114
- harkintavallan luonteesta ja rajoista 164–168
- oikeuskäytännön asema ylikansallisella tasolla 114–120
- oikeuskäytännön asema kansallisessa oikeuslähdeopissa 108, 120–126, 153–154
- rooli civil rights and obligations -käsitteen määrittämisessä 177–179
- rooli hallintoprosessuaalisen oikeusturvan määrittämisessä 163–164, 214–224

Ihmisoikeusystävällinen laintulkinta 137–147, 154–156, 258–259, 319–320

Kaksiasianosaissuhde
- kansallisessa historiallisessa katsannossa 70, 74, 78–79, 90
- ihmisoikeusjärjestelmässä 183, 229–233
- toteuttaminen Ruotsissa 275–278
- suhtautuminen hallintolainkäyttölakia säädettäessä 278–281, 284–290
- ks. heikko kaksiasianosaissuhde

Kansalaisen oikeusturva hallinnossa 7, 80–81, 87–92, 98, 129, 156

Knowledge of -vaatimus
- sisällöstä ihmisoikeutena 231–233, 237–240
- toteuttamisesta hallintolainkäyttölaissa 298–302

Kontradiktorinen periaate
- sisältö hallintoprosessissa 70–71
- ks. kuuleminen, kaksiasianosaissuhde, heikko kaksiasianosaissuhde

Korkein hallinto-oikeus
- historiallinen tausta 18, 25–26
- perustaminen 29–31
- KHO:n prosessin sääntely 30–31, 44–45, 47, 96
- hallintoprosessiratkaisut alkuvuosikymmeninä 46–47, 49–51
- hallintoprosessiratkaisut 1950- ja 1960-luvuilla 75–77
- rooli hallintoprosessin kehittämisessä 1970-luvulla 80–81, 87–92, 95, 97–98

Korkein oikeus
- perustaminen 30–31
- ennakkotapausten oikeuslähdeopillinen asema 121–122, 124, 126, 128

KP-sopimus 11–12, 83–84, 98, 103, 170

Kuulemisvaatimus
- historiallisessa katsannossa 47, 50, 52, 70–72, 77, 90–91, 95, 100
- perusoikeussäänteleyssä 134, 136, 149–152, 155
- ihmisoikeutena 236–240
- toteuttaminen hallintolainkäyttölaissa 295–302, 321
- ks. proper participation

Käsitelainoppi 23, 34–35, 38
Laillinen oikeudenkäyntijärjestys 1, 28, 30–31, 44–46, 50, 64–66, 73, 89, 153
Laillisuusolettama 288–289
Lakien perustuslainmukaisuuden jälkikontrolli 132, 143–144
Lakipositivismi 34–35, 37, 59–60
Lääninoikeus
- perustaminen ja organisaation muuttaminen 73, 76, 94
- lääninoikeusprosessin sääntely 73–75, 94–96
- korvaaminen hallinto-oikeuksilla 271
Maksuton oikeudenkäynti 248, 261, 313–314
Merikoski
- rooli hallintolainkäytön kehittäjänä 60–61, 77, 79–81, 84, 98
- käsitys hallintolainkäytön luonteesta 61–64
- prosessuaalinen oikeusturva-ajattelu 64–72
Natural justice 159
Oikeudenkäymiskaari (10:26 §) 17–18, 32
Oikeudenkäyntiavustaja 248, 313–314
Oikeudenkäyntikulut 313–314
Oikeudenmukainen lainkäyttömenettely
- ks. fair hearing
Oikeudenmukainen oikeudenkäynti
- ks. fair trial
Oikeuslähde
- lainsäätäjän oikeuslähde 109
- hallintolainkäytön oikeuslähdeoppi 120–122
- ks. myös ihmisoikeustuomioistuin
Oikeussuoja
- subjektiivinen 42
- objektiivinen 42
Oikeusvaltioteoria
- siirtyminen Suomeen 22–23
- omaksuminen hallinto-oikeustieteessä 24–26
- vaikutus yksilön asemaan hallintoprosessissa 27–29, 34–35, 37, 41, 63, 88
Perusoikeudet
- luonne Merikosken doktriinissa 33, 104
- perusoikeusuudistus 4, 130–132
- ks. perustuslain 21 §
Perusoikeusmyönteinen laintulkinta 137–147, 154–156, 258–259
Perustuslain 21 §
- oikeusturvasäännöksen säätäminen 4, 133–137
- yhteydet ihmisoikeuksiin 148–150, 154–156
- yhteydet kansalliseen oikeusturva-ajatteluun 5, 150–153, 155–156, 269, 317
Pohjoismainen oikeusturvakeskustelu 53–56
Procedural due process of law 159
Proper participation
- käsitteen muodostamisesta 228–229
- tarkemmasta sisällöstä ihmisoikeutena 236–246, 254
- vaatimuksen toteuttaminen hallintolainkäyttölaissa 295–302, 321
- ks. myös suullinen käsittely
Puolueettomuus
ks. fair balance
Rechtliches Gehör 53–54, 160–162, 225, 228
Regeringsrätten
- perustaminen 26
- ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden käyttäminen oikeuslähteenä 119
- suullinen käsittely 245–246, 311
Ringeisen-tapaus 110–111, 172–174
Rule of law 206–209
Ruotsin hallintoprosessi
- uudistaminen 1940- ja 1950-luvuilla 56–59
- uudistaminen 1970-luvulla 92–93
- uudistaminen 1990-luvulla 275–278
- arviointi ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä 103–104, 187–191, 219–220, 280
Sosiaalietuutta koskeva asia 196–202
Ståhlberg
- rooli hallintolainkäytön kehittäjänä 35–37
- käsitys hallintolainkäytön luonteesta 27–29, 35–43

- hallintoprosessin sisällön ja luonteen määrittäminen 44–49
- vaikutus lääninoikeusprosessin kehittämisessä 35, 74, 76–77

Suullinen käsittely
- historiallisessa katsannossa 49, 71, 74–75, 77, 94–96, 98, 100, 152, 213
- kansallinen varauma 109, 261–262, 271, 305
- ihmisoikeustasolla 240–246
- toteuttamisesta hallintolainkäyttölaissa 271–272, 303–312, 321–322

Tasapuolisuus
- ks. fair balance

Todistaja 50, 75, 95, 100, 248–249, 312–313

Tribunal 218–220

Tuomioistuinjohtoisuus 46–47, 50–52, 69–70, 74, 79, 90, 96, 99–100, 273–290

Tutkintamenetelmä
- ks. tuomioistuinjohtoisuus

Valtiosääntökomitea 82–85, 90, 129–130

Virallisperiaate
- ks. tuomioistuinjohtoisuus

Viranomaisen rooli prosessissa
- Ståhlbergin mukaan 47–48
- Merikosken mukaan 72
- hallintolainkäyttölaissa 284–294

Virkamiesasia 203–204

Yhden ainoan oikean ratkaisun oppi 38, 48, 63, 69, 78, 88, 280

Yksityinen oikeus
- ks. civil rights and obligations

Yleinen lainkäyttömenettely EIS 6 artiklan tulkinnassa
- yleinen asema ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä 214–217, 250–251
- rikosprosessin vaikutuksesta hallintoprosessuaaliseen oikeusturvaan 247–249, 250, 312–314

Ylimääräinen muutoksenhaku
- ihmisoikeustuomioistuimen tuomion johdosta 113–114