

Juhlajulkaisu
Pekka Hallberg
1944 – 12/6 – 2004

Toimittajat

Risto Nuolimaa

Pekka Vihervuori

Hannele Klemettinen

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300

f. (09) 604 668

sly@lakimies.org

www.lakimies.org

© 2004 Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa

Pekka Hallbergin valokuva s. VII Heini Lehväslaiho

ISSN 0356-7222

ISBN 951-855-229-0

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2004

Allan Rosas

Oikeus kansalliseen oikeudenkäyntiin EU-oikeuden mukaan

Johdanto

Oikeusvaltioperiaate on Euroopan unionin (jäljempänä EU) kulmakiviä. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (jäljempänä unionisopimus) 6 artiklan 1 kohdan mukaan ”unioni perustuu jäsenvaltioille yhteisiin vapauden, kansanvallan, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien sekä oikeusvaltion periaatteisiin”.¹ Oikeusvaltion kulmakivenä pidetään usein yksilöiden oikeutta saada asiansa käsitellyksi riippumattomassa tuomioistuimessa (*access to justice*).

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen (jäljempänä EY-sopimus) ja unionisopimuksen oikeusturvatakeita ja tuomioistuinjärjestelmää koskevat määräykset painottuvat EU:n omiin tuomioistuimiin, Euroopan yhteisöjen tuomioistuimeen ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen ja niiden toimivaltaan.² Perustamissopimukset eivät sisällä määräyksiä, jotka sääntelisivät yksilöiden oikeutta tuomioistuinkäsittelyyn jäsenvaltioiden *kansallisissa* lainkäyttöelimissä. Tämäntapaisia määräyksiä sisältyy sen sijaan Euroopan ihmisoikeussopimukseen (lähinnä sen 6 artiklaan), johon kaikki 25 unionin jäsenvaltiota ovat liittyneet.

Kansallisten tuomioistuinten asema korostuu kuitenkin EY-sopimuksen 234 artiklassa, jonka mukaan niillä on oikeus, ja joissakin tapauksissa velvollisuus, pyytää yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua perustamissopimusten tulkinnasta ja unionin toimielinten säädösten pätevydestä ja tulkinnasta. Kansallisten tuomioistuinten merkitystä on omiaan lisäämään periaate, jonka mukaan yhteisön oikeudella voi olla ns. välitön oikeusvaikutus. Sen mukaan yksilö voi tuomioistuimissa (kansalliset tuomioistuimet mukaan lukien) vedota suoraan perustamissopimusten, asetusten, direktiivien ja EY:n tekemien kansainvälisten sopimus-

¹ Ks. myös Tampereen Eurooppa-neuvoston 15. ja 16. lokakuuta 1999 pidetyn erityiskokouksen hyväksymät puheenjohtajan päätelmät, jonka mukaan ”Euroopan yhdentymisen vankkana perustana on alusta alkaen ollut yhteinen sitoutuminen ihmisoikeuksiin, demokraattisiin instituutioihin ja oikeusvaltion periaatteeseen perustuvaan vapauteen”, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/fi/ec00200-rl.fi9.htm

² Nizzan sopimuksen nojalla EY-sopimukseen on lisätty 225a artikla, jonka mukaan yhteisöjen tuomioistuimen ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen lisäksi voidaan perustaa ”lainkäyttölautakuntia, joiden tehtävänä on ratkaista ensimmäisenä oikeusasteena tietynlaiset erityisasioissa nostetut kanteet”. Ensimmäinen tätä koskeva komission ehdotus tähtää henkilöstöasioita käsittelevän lainkäyttölautakunnan perustamiseen, KOM(2003) 705 lopullinen, 19.11.2003.

ten säännöksiin, jotka ovat riittävän täsmällisiä ja ehdottomia. Tosin direkttiivien osalta tämä oikeus on olemassa periaatteessa vain valtiota ja sen elimiä vastaan.³

Tässä yhteydessä voidaan mainita myös ns. Francovich-periaate, jonka mukaan yksilö voi tietyin edellytyksin vaatia vahingonkorvausta valtiolta, joka on rikkonut yhteisön oikeutta,⁴ sekä yhteisöjen tuomioistuimen kehittänyt perusoikeusdoktriini, jonka mukaan kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa taatut ja jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johdettavat perusoikeudet ovat yleisinä periaatteina osa yhteisön oikeutta.⁵ Yhteisön oikeuden alaan kuuluvissa tilanteissa EU:n perusoikeuksiin voidaan vedota myös kansallisissa tuomioistuimissa.⁶

Kansallisten tuomioistuinten merkityksen korostaminen on linjassa toissijaisuusperiaatteen kanssa.⁷ EU voidaan nähdä hajasijoitukseen perustuvana ”federatiivisena yhteisönä”, jossa kansalliset tuomioistuimet ja viranomaiset ovat olennainen osa EU:n täytäntöönpano- ja lainkäyttöjärjestelmää.⁸ Herää kuitenkin kysymys, mitä tapahtuu, jos kansallinen oikeusjärjestys ei takaa yksilölle oikeutta saattaa oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan koskevia riitoja riippumattomien tuomioistuinten tutkittaviksi. Jos häneltä puuttuu oikeus tuomioistuinkäsittelyyn, EU-oikeuden sisältämät muut oikeussuojakeinot voivat osoittautua näennäisiksi.

Ehdotuksessa sopimukseksi Euroopan perustuslaista⁹ (jäljempänä EU:n perustuslakiluonnos) pyritään vastaamaan tähän kysymykseen kahtaalla. Ensinnäkin ehdotuksen I-28 artiklan 1 kohdan 2 alakohdan mukaan ”jäsenvaltioiden on vahvistettava tarvittavat muutoksenhakekeinot tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuden alalla”. Toiseksi ehdotuksen II-47 artiklan mukaan ”jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa”.

Voimassa olevat perustamissopimukset eivät sisällä vastaavanlaista määräystä. EU:n perustuslakiluonnoksen II-47 artikla vastaa tosin EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklaa. Perusoikeus-

³ Ks. esim. Maunu, Antti, EY-direktiivit kansallisissa tuomioistuimissa, Helsinki 1993. Asiassa 26/62, Van Gend & Loos, Kok. EP I s. 161, yhteisöjen tuomioistuin totesi, että EY-sopimuksen 12 artiklaa on tulkittava siten, että sillä on välittömiä oikeusvaikutuksia ”ja sillä perustetaan yksilöllisiä oikeuksia, joita kansallisten tuomioistuinten on suojeltava” (s. 169).

⁴ Ks. esim. Aalto, Pekka, Jäsenvaltion vahingonkorvausvastuu EY-oikeudessa, Helsinki 1999.

⁵ Ks. esim. Rosas, Allan, *The Legal Sources of EU Fundamental Rights: A Systematic Overview*, teoksessa *Une communauté de droit. Festschrift für Gil Carlos Rodríguez Iglesias* s. 87–95, Berliner Wissenschafts-Verlag 2003 s. 87–102. Ks. myös unionisopimuksen 6 artiklan 2 kohta.

⁶ Rosas, Allan, EU:n jäsenvaltioiden perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet s. 911–914, *Lakimies* 1999 s. 908–919. Ks. myös Ojanen, Tuomas, Euroopan unioni ja kotimainen perusoikeusjärjestelmä s. 1152–1154, 1165–1167, *Lakimies* 2003 s. 1149–1168.

⁷ EY-sopimuksen 5 artiklan 2 kohdan mukaan aloilla, jotka eivät kuulu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan, ”yhteisö toissijaisuusperiaatteen mukaisesti toimii vain siinä tapauksessa ja siinä laajuudessa kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla toteuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita” (jolloin tavoitteet voidaan ”tämän vuoksi toteuttaa paremmin yhteisön tasolla”).

⁸ Rosas, Allan, *The EU as a Federative Association*, *European Law Lecture* 2003, Durham European Law Institute, Durham University, 2004.

⁹ Eurooppa-valmistelukunnan 13 päivänä kesäkuuta ja 10 päivänä heinäkuuta 2003 yhteisymmärryksellä hyväksymä ehdotus, joka on luovutettu Eurooppa-neuvoston puheenjohtajalle Roomassa 18 heinäkuuta 2003, Euroopan yhteisöt, Luxemburg 2003.

kirja on kuitenkin Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission antama ”juhlallinen julistus”, joka ei (ainakaan vielä) sisälly perustamissopimuksiin eikä muutenkaan ole oikeudellisesti velvoittava.¹⁰ Perusoikeuskirjaa voidaan pitää esimerkkinä ihmis- ja perusoikeusallalla toteutetusta soft law -tyyppisestä sääntelystä.¹¹

Perusoikeuskirjan ja perustuslakiehdotuksen edellä mainitut artiklat kuvastavat halua korostaa tuomioistuinten, mukaan lukien kansallisten tuomioistuinten, merkitystä yksilön oikeussuojan ja hallinnon lainalaisuuden kannalta. Toisaalta yhteisön oikeuden lähtökohtana on pidetty periaatetta, jonka mukaan prosessioikeus kuuluu lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden toimivaltaan (ns. *prosessiautonomia*).¹²

Kyseessä ei välttämättä ole ollut jäsenvaltioiden yksinomainen toimivalta, sillä yhteisöjen lainsäädäntövallan on voitu katsoa ulottuvan myös prosessioikeudellisten seikkojen sääntelemiseen.¹³ Ainakin sen tapauksen varalta, että EY-oikeudellinen sääntely on puuttunut, yhteisöjen tuomioistuin on vuonna 1976 ratkaisussa asiassa 33/76 *Rewe-Zentralfinanz* todennut, että ”kunkin jäsenvaltion sisäisessä oikeusjärjestyksessä on määritettävä toimivaltaiset tuomioistuimet ja annettava menettelysäännöt niitä oikeussuojakeinoja varten, joilla pyritään turvaamaan yhteisön oikeuden välittömään oikeusvaikutukseen perustuvat yksityisten oikeudet”.¹⁴

Lainattu kohta sisältää kuitenkin vähintään implisiittisesti vaatimuksen siitä, että *on olemassa* toimivaltaisia kansallisia tuomioistuimia ja oikeussuojakeinoja. Sen lisäksi lainausta edeltää tuomiossa kohta, jonka mukaan ”perustamissopimuksen 5 artiklaan sisältyvän yhteistyöperiaatteen [solidaarisuusperiaate, huom. AR] mukaisesti yhteisön oikeuden säännösten ja määräysten välittömään oikeusvaikutukseen perustuvan yksityisten oikeussubjektien oikeussuojan varmistaminen kuuluu kansallisille tuomioistuimille”.¹⁵ Viittaus EY-sopimuksen 5 artiklaan (Amsterdamin sopimuksen voimaantultua 10 artikla) korostaa kansallisiin oikeusjärjestyksiin kohdistuvien velvoitteiden valtiosääntöistä perustaa.

Tarkastelen seuraavassa *Rewe*-tuomiota seurannutta oikeuskäytäntöä pyrkimyksenäni vas-

¹⁰ Perusoikeuskirjalla voi toisaalta olla oikeudellista merkitystä yhteisön oikeuden yleisten oikeusperiaatteiden arvovaltaisena koosteena. Ks. myös esim. Lenaerts, Koen ja De Smijter, Eddy, A ”Bill of Rights” for the European Union, *Common Market Law Review* 2001 s. 273–300; Helander, Petri, EU:n perusoikeuskirja – poliittiset tavoitteet ja oikeudelliset mahdollisuudet, teoksessa Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 40 vuotta, Turku 2001 s. 57–77; Ladenburger, Clemens, La Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne – Son apport à la protection des droits de l’homme en Europe, teoksessa Jean-Yves Carlier – Olivier De Schutter (dir.), *Hommage à Silvio Marcus Helmons*, Bruylant 2002 s. 105–116. Perusoikeuskirja on julkaistu unionin virallisessa lehdessä, EYVL 2000, C 364, s. 1.

¹¹ Ks. Rosas, Allan, ”Soft law” ihmisoikeuksien lähteenä, teoksessa Rosas, Allan (toim.), *Oikeus, demokratia, informaatio – Oikeusnormien ja oikeuslähteiden muuttuminen*, Helsinki 1993 s. 66–75.

¹² Ks. esim. Kakouris, C.N., Do The Member States Possess Judicial Procedural ”Autonomy?”, *Common Market Law Review* 1997 s. 1389–1412; Girerd, Pascal, Les principes d’équivalence et d’effectivité: encadrement ou désencadrement de l’autonomie procédurale des Etats membres? *Revue trimestrielle de droit européen* 2002 s. 75–102; Sevón, Leif, Kansallinen tuomari yhteisön tuomarina: prosessiautonomian periaate ja sen rajat, *Defensor Legis* 2003 s. 3–12.

¹³ Maunu, Antti, Tehokas oikeussuoja Euroopan yhteisön oikeudessa ja kansallinen prosessiautonomia – onko kansallisen tuomioistuimen sovellettava yhteisön oikeutta viran puolesta? s. 335, *Defensor Legis* 1997, 333–342.

¹⁴ Asia 33/76, *Rewe-Zentralfinanz*, Kok. EP III s. 271 (5 kohta).

¹⁵ Ks. myös esim. asia 45/76 *Comet*, Rec. 1976 s. 2043 (16 kohta); asia 811/79, *Ariete*, Rec. 1980 s. 2545 (12 kohta); asia 826/79, *Mireco*, Rec. 1980 s. 2559 (13 kohta); asia C-213/89, *Factortame*, Kok. EP X s. 453 (19 kohta); asia C-312/93, *Peterbroek*, Kok. 1995 s. I-4599 (12 kohta).

tata siihen, onko ja missä määrin tuomioistuinten suorittama valvonta ”yksityisten oikeussubjektien oikeussuojan” varmistamisen välttämätön edellytys. Samalla on kiinnitettävä huomiota tuomioistuinvalvonnan laajuuteen sekä tuomioistuinten toimivalta- ja menettelysääntöjen osalta ns. prosessiautonomian ehtoihin ja rajoituksiin. Yhteisöjen tuomioistuinten oikeuskäytännön tarkastelun jälkeen pyrin vertaamaan tätä oikeuskäytäntöä Euroopan ihmis-oikeussopimuksen 6 ja 13 artikloihin ja EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklaan (ja EU:n perustuslakiluonnoksen II-47 artiklaan) sekä jossain määrin myös Suomen perustuslain 21 §:ään.

Kirjoitus pitäytyy siinä mielessä yleisellä tasolla, että vain poikkeustapauksissa voidaan kiinnittää huomiota sektorikohtaisiin erityissäännöksiin, jotka merkitsevät jäsenvaltioiden prosessioikeuden osittaista harmonisoimista.¹⁶

Yhteisöjen tuomioistuinten oikeuskäytäntö

Asiassa *Rewe* ja sitä seuranneessa oikeuskäytännössä tuomioistuin on useasti viitannut ns. prosessiautonomian rajoituksiin, joiksi on kiteytynyt kaksi peruseriaatetta, *vastaavuuseriaate* ja *tehokkuuseriaate*. Edellisen mukaan yhteisön oikeuden toteutumista koskevat kansalliset säännöt eivät saa olla epäedullisempia kuin vastaavaa kansallista oikeussuojakeinoa koskevat säännöt ja jälkimmäisen mukaan, siten kuin se on esitetty *Rewe*-tuomiossa, kansalliset säännöt eivät saa johtaa siihen, että olisi ”käytännössä mahdotonta” käyttää oikeuksia, joita kansallisten tuomioistuinten on suojattava.¹⁷ Tehokkuuseriaatetta on myöhemmin täsmennetty toteamalla, että sen mukaan yhteisön oikeudessa vahvistettujen oikeuksien käyttäminen ei saa olla ”käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa”.¹⁸

Tämän prosessiautonomiaan perustuvan oikeuskäytännön rinnalla voidaan tuomioistuinten oikeuskäytännössä kuitenkin havaita toinen kehityslinja, jossa korostuu oikeus tuomioistuinkäsittelyyn yhteisön oikeuden yleisenä periaatteena. Vuonna 1986 asiassa *Johnston* annetun tuomion voidaan sanoa toimineen lähtölaukauksena,¹⁹ joskin jo edellä mainittu *Rewe*-oikeuskäytäntö perustui ajatukseen, jonka mukaan yksilöllä tulisi olla pääsy kansallisiin tuomioistuihin ja käytettävissään riittäviä oikeussuojakeinoja.

¹⁶ Maunu, m.k. alav. 13, s. 335 alav. 7 esittää luettelon oikeussuojaa koskevista säännöksistä mm. tullimenettelyn, julkisten hankintojen, tietosuojan ja harhaanjohtavan mainonnan aloilla. Ks. myös Mäenpää, Olli, Eurooppalainen hallinto-oikeus, Helsinki 2001 s. 260–261.

¹⁷ Ks. myös esim. asia 45/76, *Comet*, Rec. 1976 s. 2043 (16 kohta); yhdistetyt asiat 205/82–215/82, *Deutsche Milchkontor*, Kok. EP VII s. 229 (19 kohta).

¹⁸ Ks. esim. asia C-312/93, *Peterbroek*, Kok. 1995 s. I-4599 (12 kohta); asia C-366/95, *Steff-Houlberg*, Kok. 1998 s. I-2661 (15 kohta); asia C-298/96, *Oelmühle Hamburg*, Kok. 1998 s. I-4767 (24 kohta); yhdistetyt asiat C-279/96, C-280 ja C-281/96, *Ansaldo Energia*, Kok. 1998 s. I-5025 (16 kohta); asia C-255/00, *Grundig Italiana*, Kok. 2002 s. I-8003 (33 kohta); asia C-63/01, *Evans*, tuomio 4.12.2003 (46 kohta). Vrt. asiassa C-246/96, *Magorrian*, annettu tuomio, jossa vielä tyydytään toteamukseen, jonka mukaan kansallisilla säännöksillä ei saisi tehdä yhteisön oikeusjärjestyksessä tunnustettujen oikeuksien käyttämistä ”käytännössä mahdottomaksi”, Kok. 1997 s. I-7133 (37 kohta).

¹⁹ Asia 222/84, *Johnston*, Kok. EP VIII s. 621 (18 kohta).

Asiassa *Johnston* yhteisöjen tuomioistuimen lähtökohtana oli miesten ja naisten tasa-arvosta annetun direktiivin 76/207/ETY²⁰ 6 artikla, jonka mukaan jäsenvaltioiden tulee toteuttaa kansallisissa oikeusjärjestyksissään tarvittavat toimenpiteet, jotta jokainen, joka katsoo joutuneensa syrjinnän kohteeksi, voi ”esittää vaatimuksensa tuomioistuimessa”. Tuomioistuin totesi, että kansallisten tuomioistuinten harjoittama valvonta, jota kyseisessä artikkelissa edellytetään, ”ilmentää kaikille jäsenvaltioille yhteisten valtiosääntöperinteiden taustalla olevaa yhteistä oikeusperiaatetta”. Tuomioistuimen mukaan tämä periaate ”vahvistetaan myös ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi 4.11.1950 tehdyn yleissopimuksen [Euroopan ihmisoikeussopimuksen, huom. AR] 6 ja 13 artiklassa”.

Tämän yhteisen oikeusperiaatteen olemassaolo vahvistetaan – osin vaihtelevin sanakäantein – lukuisissa *Johnston*-tuomiota seuranneissa tuomioissa.²¹ Tältä osin voidaan havaita erilaisia ilmaisutapoja. Joissakin tuomioissa korostetaan tuomioistuinvalvonnan rinnalla alkuperäistä (usein hallinnollista) päätöstä koskevaa *perustelupakkoa* tehokkaan tuomioistuin-kontrollin edistämiseksi.²² Joissakin tuomioissa todetaan hyvin laajasti, että ”*kaikki* kansallisten viranomaisten päätökset” tulee voida saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi.²³ Viimeksi mainittua muotoilua tuskin on tarkoitettu käsitettäväksi aivan kirjaimellisesti. Sen tarkoituksena lieenee pikemminkin ilmaista periaate, jonka mukaan ainakin päätökset, jotka koskevat suoraan yksilön yhteisön oikeuteen perustuvia oikeuksia tai velvollisuuksia, tulee voida saattaa tuomioistuin-kontrollin alaisuuteen.

Monissa tuomioissa valittu muotoilu rajoittuikin kyseessä olevaa yksilön oikeutta koskevaan oikeussuojaan. Esimerkkinä voidaan mainita *Heylens*-tuomio, jonka mukaan työhönpääsyn vapaus on perustamissopimuksessa jokaiselle yhteisön työntekijälle henkilökohtaisesti myönnetty perusoikeus. Työhönpääsyn vapauden todellisen suojan takaamiseksi on olennaisen tärkeää, että ”*kaikki* sellaiset kansallisten viranomaisten päätökset, joilla estetään tämän oikeuden käyttäminen, voidaan saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi”.²⁴ Joissakin tuomioissa viitataan vain yleisemmällä tasolla tuomioistuinvalvonnan ja/tai tehokkaan oikeussuojan tär-

²⁰ Miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta mahdollisuuksissa työhön, ammatilliseen koulutukseen ja uralla etenemiseen sekä työoloissa 9 päivänä helmikuuta 1976 annettu neuvoston direktiivi 76/207/ETY, EYVL 1976, L 39 s. 40.

²¹ Ojanen, Tuomas, *The European Way: The Structure of National Court Obligation under EC Law*, Saarijärvi 1998 s. 261–262; Brealey, Mark – Hoskins, Mark, *Remedies in EC Law*, Second Edition, Sweet & Maxwell 1998 s. 101–104; Craufurd Smith, Rachel, *Remedies for Breaches of EU Law in National Courts: Legal Variation and Selection* s. 308, teoksessa Craig, Paul – de Búrca, Gráinne (eds), *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press 1999 s. 287–320; van Gerven, Walter, *Of Rights, Remedies and Procedures* s. 511, *Common Market Law Review* 2000 s. 501–536; Ward, Angela, *Judicial Review and the Rights of Private Parties in EC Law*, Oxford University Press 2000 s. 70–79; Mäenpää, m.t. alav. 16, s. 371–381; Schermers, Henry G. – Walbroeck, Denis F., *Judicial Protection in the European Union*, Sixth Edition, Kluwer Law International 2002 s. 47.

²² Asia 222/86, *Heylens*, Kok. EP IX s. 225 (15 kohta); asia C-249/88, komissio v. Belgia, Rec. 1991 s. I-1275 (25 kohta).

²³ Asia C-97/91, *Borelli*, Kok. EP XIII s. 215 (14 kohta); C-228/98, *Dounias*, Kok. 2000 s. I-577 (64 kohta); C-226/99, *Siples*, Kok. 2001 s. I-277 (17 kohta); asia C-459/99, *MRAX*, Kok. 2002 s. I-6591 (101 kohta).

²⁴ Asia 222/86, *Heylens*, Kok. EP IX s. 225 (14 kohta). Ks. myös asia C-249/88, komissio v. Belgia, Rec. 1991 s. I-1275 (25 kohta).

keyteen.²⁵ Näidenkin viittausten tarkoituksena on useimmissa tapauksissa kuitenkin yleisen tuomioistuinkontrollia koskevan periaatteen kytkeminen johonkin kyseisessä asiassa esillä olevaan yksilön oikeuteen ja tätä oikeutta koskevan tuomioistuin­käsitte­ly­n tärkeeseen.

Mainitun oikeuskäytännön voidaan – muotoilujen vaihteluista huolimatta – sanoa ilmaisevan ”oikeutta oikeudenkäyntiin” tai ”oikeutta tuomioistuin­käsitte­lyyn” (”accès au juge”, ”access to a court”). Tässä oikeuskäytännössä ei yleensä viitata ns. prosessiautonomiaan ja sen rajoituksiin.²⁶ Tästä voinee tehdä sen johtopäätöksen, että tuomioistuin ei näe tuomioistuin­valvontaa koskevaa yhteisön oikeuden yleistä periaatetta prosessiautonomian periaatteelle alisteisena.²⁷

Kahden periaatteen erottaminen toisistaan korostuu vuonna 2003 asiassa *Eribrand* annetussa tuomiossa.²⁸ Tuomioistuin­valvonnan tärkeyttä korostavaan *Johnston*-oikeuskäytäntöön viitaten tuomioistuin katsoi, että viejillä oli eräässä vientitukien soveltamistilanteessa oikeus hakea tuomioistuimessa muutosta kansallisten hallintoviranomaisten päätökseen. Tässä yhteydessä tuomioistuin ei viitannut prosessiautonomian käsitteeseen. Eri asia oli, että kysymys kansallisen tuomioistuimen toimivallan laajuudesta valitusinstanssina oli kyseisessä tilanteessa ratkaistava prosessiautonomian periaatteen mukaisesti kansallisen oikeuden mukaan, edellyttäen että kyseisen hallintopäätöksen tehokas valvonta voitiin kaikissa tapauksissa taata.

Tuomioistuin­käytännön vaikeaselkoisuutta on omiaan lisäämään se, että tuomioistuin on joissain tapauksissa, joissa tuomioistuin­valvonta ei ole kokonaan puuttunut, pitänyt sen laajuutta ja/tai yksilön käytettävissä olevia oikeussuojakeinoja riittämättöminä viittaamatta nimenomaisesti prosessiautonomiaan rajoittavaan tehokkuusperiaatteeseen.²⁹ Prosessiautonomian sijaan tuomioistuin on tällöin viitannut erityisesti yhteisön oikeuden ”täyden tehokkuuden” (”plein effet”) ja/tai ”tehokkaan tuomioistuin­valvonnan” tai ”tehokkaan oikeusturvan” periaatteisiin. Oikeussuojakeinojen tehokkuuden arvioinnissa rajan vetäminen suhteessa yhteisön oikeuden *materiaaliseen* sisältöön ei ole aina helppoa. Kansallinen täytäntöönpano ja lainkäyttö eivät saisi vaarantaa yhteisön materiaallisen lainsäädännön toteutumista.³⁰

Niin­pä tuomioistuin on näiden periaatteiden nojalla pitänyt yhteisön oikeuden vastaisina esimerkiksi:

²⁵ Yhdistetyt asiat C-87/90, C-88/90 ja C-89/90, Verholen, Kok. 1991 s. I-3757 (24 kohta); asia C-180/95, Draehmpaehl, Kok. 1997 s. I-2195 (25 kohta); asia T-111/96, Promedia, Kok. 1998 s. II-2937 (60 kohta); asia C-185/97, Coote, Kok. 1998 s. I-5199 (21 kohta); asia T-48/97, Frederiksen, tuomio 28.9. 1999 (97 kohta); asia C-424/99, komissio v. Itävalta, Kok. 2001 s. I-9285 (45 kohta); asia C-467/01, Eribrand, Kok. 2003 s. I-6471 (61 kohta).

²⁶ Vrt. kuitenkin yhdistetyt asiat C-87/90, C-88/90 ja C-89/90, Verholen, Rec. 1991 s. I-3757 (24 kohta), jossa viitataan tuomioistuin­valvonnan ja prosessiautonomian periaatteisiin tuomion samassa kohdassa.

²⁷ Vrt. esim. Maunu, m.k. alav. 11, s. 337.

²⁸ Asia C-467/01, Kok. 2003 s. I-6471 (61–63 kohta).

²⁹ Ks. myös julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa C-65/95 ja C-111/95, Shingara, Kok. 1997 s. I-3343 (67–89 kohta), jossa tehdään ero tuomioistuin­valvonnan olemassaolon ja oikeussuojakeinojen yhteisön oikeuden vastaisten rajoitusten välillä viittamatta lainkaan prosessiautonomian periaatteeseen. Ks. myös julkisasiamies Alberin 24.10.2002 antama ratkaisuehdotus asiassa C-63/01, Evans (72–112 kohta), tuomio 4.12.2003.

³⁰ Mäenpää, m.t. alav. 16, s. 264–266, tarkastelee materiaallisen lainsäädännön ja prosessioikeuden välistä rajanvetoa.

- kansallisiin tuomioistuimiin kohdistuvia rajoituksia yhteisön oikeuden etusijaperiaatteen välittömään soveltamiseen³¹
- sääntöä, jolla estettiin kansallista tuomioistuinta, jonka käsiteltäväksi oli saatettu yhteisön oikeuden soveltamisalaan kuuluva asia, määräämästä väliaikaisista toimista³²
- sääntöä, jonka mukaan eräässä miesten ja naisten tasa-arvoon liittyvässä riidassa työntekijä ei voinut ajaa menestyksellisesti kannetta entistä työnantajaansa vastaan sen johdosta, että työnantaja oli kieltäytynyt antamasta työnvälitystoimistolle irtisanottua työntekijää koskevia suosituksia³³
- sääntöä, joka eräässä tulliasiassa olisi estänyt kansallista tuomioistuinta määräämästä täytäntöönpanon lykkäämisestä³⁴
- sääntöä, joka kielsi yhteisön oikeuden kilpailusääntöjen (EY-sopimuksen 81 artikla) vastaisen sopimuksen osapuolta nostamasta vahingonkorvauskannetta sopimuksen toista osapuolta vastaan³⁵
- sääntöä, jonka mukaan taloudellinen toimija ei voinut ajaa siviilioikeudellista kannetta kilpailijaa vastaan asetuksessa säänneltyjen, hedelmiin tai vihanneksiin sovellettavien laatuvaatimusten noudattamisen takaamiseksi³⁶

Tuomioistuinkäytäntöä on arvosteltu kirjallisuudessa epä johdonmukaiseksi tai ainakin epäselväksi mitä tulee tuomioistuinvalvonnan periaatteen, yhteisön oikeuden ”täyden tehokkuuden” periaatteen ja prosessiautonomian välisiin suhteisiin.³⁷ Tässä arvostelussa voi varmaankin olla vissi perä.³⁸ Toisaalta johdonmukaisen linjan hahmottamista vaikeuttaa se, että miltei kaikilla tapauksilla on omat erityispiirteensä. Mielestäni tuomioistuinkäytännössä voidaan hahmottaa seuraavat kolme ”tasoa”:

- *tuomioistuinvalvonnan* olemassaolo sinänsä (oikeus oikeudenkäyntiin)
- yhteisön oikeuden ”täyden tehokkuuden” periaatteen ja siinä yhteydessä riittävän tehokkaan oikeussuojan periaatteen toteuttamiseksi välttämättömien *oikeussuojakeinojen* olemassaolo (oikeus oikeudenmukaiseen ja tehokkaaseen oikeudenkäyntiin)
- ns. *prosessiautonomia* ja sitä rajoittavat *vastaavuusperiaate* ja *tehokkuusperiaate*

Tuomioistuinvalvonnan periaate takaa perustavaa laatua olevan oikeuden oikeudenkäyntiin (tuomioistuinkäsittelyyn). Yhteisön oikeuden ”täyden tehokkuuden” periaate takaa sen, että tuomioistuinvalvonta ja siihen liittyvät oikeussuojakeinot ovat riittäviä tehokkaan oikeus-

³¹ Asia 106/77, Simmenthal, Kok. EP IV s. 73 (23–24 kohta).

³² Asia C-213/89, Factortame, Kok. EP X s. 453 (21 kohta).

³³ C-185/97, Coote, Kok. 1998 s. I-5199 (20–28 kohta).

³⁴ Asia C-1/99, Kofisa Italia, Kok. 2001 s. I-207 (48 kohta); asia C-226/99, Siples, Kok. 2001 s. I-277 (17–20 kohta). Viimeksi mainituissa asioissa oli kuitenkin kyse yhteisön oikeuteen kuuluvan tullikoodeksin soveltamisesta. Se, että tullikoodeksin 244 artiklassa ei annettu mahdollisuutta riidanalaisen päätöksen täytäntöönpanon lykkäämiseen muille kuin viranomaisille, ei rajoittanut muutoksenhakua käsittelevien lainkäyttöelinten toimivaltaa määrätä täytäntöönpanon lykkäämisestä ”sen velvoitteensa noudattamiseksi, joka koskee yhteisön oikeuden täyden vaikutuksen turvaamista” (Siples-tuomion 20 kohta).

³⁵ Asia C-453/99, Courage, Kok. 2001 s. I-6297 (25–28 kohta). Tuomiossa viitataan myös prosessiautonomiaan (29 kohta) mutta ymmärtäkseni vain mainitunlaisten kanteiden yksikohtaisemman sääntelyn osalta.

³⁶ Asia C-253/00, Muños, Kok. 2002 s. I-7289 (27–32 kohta).

³⁷ Ks. erityisesti Craufurd Smith, m.k. alav. 18, s. 307–314; Engström, Johanna, Effektivt rättsskydd i förvirring – nationell process- och sanktionsrätt i ljuset av C-253/00 Muños, Europarättslig tidskrift 2003 s. 167–181.

³⁸ Ks. myös Sevón, m.k. alav. 12, s. 12.

suojan varmistamiseksi. Prosessiautonomia koskee ensisijaisesti kansallisten tuomioistuinten toimivallan jakoa ja niissä noudatettavaa menettelyä, kuten määräaikoja, käsittelyjärjestystä, oikeudenkäyntikieltä ym. Prosessiautonomiasta koskevassa oikeuskäytännössä todetaan usein, että koska kyseisellä alalla ei ole annettu yhteisön säännöksiä, kunkin jäsenvaltion sisäisessä oikeusjärjestyksessä on *määriteltävä toimivaltaiset tuomioistuimet ja annettava menettelysäännöt* tarvittavia oikeussuojakeinoja varten. Vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteet liitetään useimmiten juuri kansallisiin menettelysääntöihin.³⁹

Kaksi ensiksi mainittua ”tasoa” eivät periaatteessa ole prosessiautonomialle alisteisia, koska niiden osalta on olemassa yhteisön sääntöjä EY-oikeuden yleisten periaatteiden muodossa. Sanomattakin on selvää, että voi olla osittain makuasia, sovelletaanko konkreettisesti tapauksessa yhteisön oikeuden ”täyden tehokkuuden” (tai ”tehokkaan oikeussuojan”) periaatetta vai prosessiautonomiasta rajoittavaa tehokkuusperiaatetta.

Esimerkin rajankäynnin vaikeudesta tarjoaa varsin tuore asia *Evans*, jossa julkisasiamies analysoi Isossa-Britanniassa voimassa olevaa menettelyä tuntemattomien ja puutteellisesti vakuutettujen ajoneuvojen uhreille maksettavan korvaushakemuksen käsittelemiseksi yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden valossa käyttäen arviointiperusteina Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa ja EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklaa. Tuomioistuimien sijaan käsitteli tapausta yksinomaan prosessiautonomian ja sitä rajoittavan tehokkuusperiaatteen kannalta.⁴⁰ Se, että julkisasiamies ja tuomioistuin päätyivät vastakkaisiin lopputuloksiin, osoittaa, että erolla voi olla muutakin kuin semanttista tai symbolista merkitystä.

Mitä tulee erityisesti tuomioistuinvalvonnan periaatteeseen, voidaan sen alasta vielä esittää muutama havainto. Ensinnäkin on selvää, että periaate koskee periaatteessa *kaikkia* yhteisön oikeuden takaamia oikeuksia eikä vain Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitettuja siviilioikeudellisia ja niitä lähellä olevia vaateita.⁴¹ Toiseksi on ajateltavissa, että yhteisön johdetun oikeuden prosessioikeudellinen säännös katsotaan pätemättömäksi tai ainakin ongelmalliseksi tuomioistuinvalvonnan ja tehokkaan oikeussuojan periaatteiden valossa.⁴² Kolmanneksi voidaan katsoa, että nämä periaatteet takaavat oikeuden esittää kansallisessa tuomioistuimessa väite yhteisön johdetun oikeuden (muunkin kuin prosessioikeudellisen säännöksen) pätemättömyydestä, jos asianomaisella ei ole ollut oikeutta ajaa yhteisön tuomioistuimissa EY-sopimuksen 230 artiklassa tarkoitettua kannetta säännöksen kumoamiseksi.⁴³

³⁹ Ks. esim. asia C-312/93, Peterbroeck, Kok. 1995 s. I-4599 (12 kohta); asia C-467/01, Eribrand, Kok. 2003 s. I-6471 (62 kohta).

⁴⁰ Asia C-63/01, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 24.12.2002, tuomio 4.12.2003. Ks. myös edellä, alav. 29.

⁴¹ Julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa C-65/95 ja C-111/95, Shingara, Kok. 1997 s. I-3343 (75 kohta). Ks. myös jäljempänä.

⁴² Julkisasiamiehen alav. 41 mainitussa ratkaisuehdotuksessa katsotaan, että ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta 25.2.1964 annetun neuvoston direktiivin 64/221/ETY 9 artiklaa ei tulisi soveltaa, koska se on ristiriidassa tuomioistuinvalvonnan ja tehokkaan oikeussuojan periaatteiden kanssa. Tuomioistuin on tähän mennessä tyytynyt 9 artiklan oikeussuojajärjestyksen tulkintaan, ks. esim. yhdistetyt asiat C-482/01 ja C-493/01, Orfanopoulos ja Oliveri, tuomio 1.4.2004 (110 kohta).

⁴³ Ks. asia C-50/00, Unión de Pequeños Agricultores, Kok. 2002 s. I-6677 (38–43 kohta).

Neljänneksi on selvää, että yhteisön oikeuden periaatteilla on etusija kansalliseen oikeuteen verattuna ja että ne saattavat konkreettisesti tilanteessa syrjäyttää esimerkiksi kansalliseen oikeuteen sisältyvän muutoksenhakukiellon.⁴⁴

Viimein näyttää siltä, että periaate ei yhteisön oikeudessa välttämättä rajoitu ”subjektiivisiin oikeuksiin” ainakaan käsitteen altaassa merkityksessä vaan voi ulottua myös joihinkin oikeudellisesti suojattujen *intressien* turvaamiseen.⁴⁵ Tästä voidaan pitää osoituksena asiassa *Muños* annettua tuomiota, jossa, kuten edellä jo todettiin, taloudellisen toimijan kilpailijalla katsottiin olevan siviilioikeudellinen kanneoikeus asetuksessa säädettyjen, hedelmiin ja vihanneksiin sovellettavien laatuvaatimusten noudattamisen valvomiseksi.⁴⁶ Tässä yhteydessä voidaan myös mainita edellä mainittu asiassa *Eribrand* annettu tuomio, jossa tuomioistuin totesi toisaalta, että viejillä ei ole subjektiivista oikeutta tietyn pituisen lisäajan myöntämiseen, toisaalta että viejillä on siitä huolimatta oikeus hakea tuomioistuimessa muutosta lisäajan myöntämistä tai kieltämistä koskevaan hallintopäätökseen.⁴⁷

Tuomioistuinvalvonnan periaate ihmis- ja perusoikeusasiakirjoissa

Kuten jo edellä todettiin, yhteisöjen tuomioistuimet ovat usein kansallisen tuomioistuinvalvonnan periaatteen yhteydessä viitanneet sekä jäsenvaltioiden yhteisiin valtiosääntöperinteisiin että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklaan. Yhdessä asiassa on mainittu vain Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla.⁴⁸ Viimeksi mainittua määräystä voidaankin pitää 13 artiklaa tärkeämpänä ainakin siinä mielessä, että 6 artikla takaa oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (tuomioistuinkäsittelyyn), kun taas 13 artikla takaa jokaiselle, jonka ihmisoikeussopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, oikeuden tehokkaaseen oikeussuojaan ”kansallisen viranomaisen edessä”. Tämän viranomaisen ei välttämättä tarvitse olla lainkäyttöelin.⁴⁹

Toisaalta ihmisoikeussopimuksen 6 artikla koskee lähtökohtaisesti vain siviilioikeudellisia tai niitä lähellä olevia vaateita (englanninkielinen teksti käyttää ilmaisua ”civil rights and obligations”). Strasbourgin tuomioistuimen oikeuskäytäntö on kylläkin ollut omiaan vähentämään tämän rajoituksen merkitystä. Silti on vielä olemassa selvästi julkisoikeudellisia vaateita (esim. verotuksen alalla), jotka pääsääntöisesti jäävät 6 artiklan suojan ulkopuolelle.⁵⁰ Ihmis-

⁴⁴ Mäenpää, m.t. alav. 16, s. 375–380.

⁴⁵ Mäenpää, m.t. alav. 16, s. 375. Mäenpää viittaa yhdistettyihin asioihin C-87/90, C-88/90 ja C-89/80, Verholen, Rec. 1991 s. I-3757 (22–26 kohta). Ks. myös Kulla, Heikki, Oikeudenloukkaus ja intressit – valitusoikeuden määräytymisestä hallintolainkäytössä s. 239–240, teoksessa Juhlakirja Kaarlo Tuori 50 vuotta, Helsinki 1998 s. 237–247.

⁴⁶ Asia C-253/00, Kok. 2002 s. I-6677.

⁴⁷ Asia C-467/01, Kok. 2003 s. I-6471 (59–61 kohta).

⁴⁸ Asia C-185/97, Coote, Kok. 1998 s. I-5199 (21 kohta).

⁴⁹ Ks. esim. van Dijk, P. – van Hoof, G.J.H., Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, Third Edition, Kluwer Law International 1998 s. 701, 706–710; Pellonpää, Matti, Euroopan ihmisoikeussopimus, Helsinki 2000 s. 449–450.

⁵⁰ van Dijk – van Hoof, m.t. alav. 49, s. 399–406; Hallberg, Pekka, Oikeusturva s. 657–660, teoksessa Pekka Hallberg et al., Perusoikeudet, Juva 1999 s. 651–666; Pellonpää, m.t. alav. 49, s. 304–305.

oikeussopimuksen 13 artiklan soveltamisen kannalta jaolla julkis- ja yksityisoikeuteen ei ole merkitystä. Sen sijaan tämä määräys koskee vain itse ihmisoikeussopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia, ei henkilön oikeusasemaa koskevia vaateita yleensä.

EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan jokaisella, ”jonka unionin oikeudessa taattuina oikeuksia ja vapauksia on loukattu”, on oltava artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään ”tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa”. Yhteisöjen tuomioistuinten oikeuskäytäntöä mukaillen artikla merkitsee tavallaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklan yhdistelmää. Viittaukset unionin oikeudessa taattuihin oikeuksiin ja vapauksiin sekä tehokkaihin oikeussuojakeinoihin muistuttavat ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaa. Toisaalta viimeksi mainittu, kuten edellä todettiin, koskee yleisemmin oikeussuojakeinoja kansallisen ”viranomaisen” edessä, kun sen sijaan perusoikeuskirjan 47 artikla menee selvästi pidemmälle taatessaan oikeuden tehokkaihin oikeussuojakeinoihin ”tuomioistuimessa”.⁵¹ Perusoikeuskirjan valmistelussa tämä selvennys aiheutti ensin ristiiriitaisia tunteita.⁵²

Koska perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäinen kohta perustuu pitkälti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaan, on ymmärrettävää, että siinä puhutaan tilanteista, joissa unionin oikeudessa taattuina ”oikeuksia ja vapauksia on loukattu”. Ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan soveltamiskäytäntö osoittaa, että ilmaisua ei voi ottaa kirjaimellisesti ainakaan siinä mielessä, että määräyksen soveltaminen edellyttäisi sitä, että loukkauksen tapahtuminen olisi jo vahvistettu.⁵³ Viimeksi mainitun määräyksen soveltamiskynnys on ”perusteltavissa olevan väitteen” olemassaolo. Perusoikeuskirjan 47 artiklan sanamuoto on mielestäni vähemmän onnistunut EU-oikeuden yhteydessä. EU-oikeus on laaja-alainen, kansallista oikeutta muistuttava oikeusjärjestys eikä Euroopan ihmisoikeussopimuksen tapainen ihmisoikeussäännöstö. On myös huomattava, että tuomioistuinvalvonnan periaate, kuten edellä todettiin, saattaa EU-oikeudessa koskea myös joitakin oikeudellisesti suojattuja intressejä eikä vain (subjektiivisia) oikeuksia ja vapauksia Euroopan ihmisoikeussopimuksen mielessä.

Perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen kohdan viittaus ”tehokkaihin oikeussuojakeinoihin” vastaa ei vain Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan ilmaisua vaan – ja nimenomaan riippumattoman tuomioistuinvalvonnan osana – yhteisöjen tuomioistuinten yhteisön oikeuden ”täyden tehokkuuden” ja ”tehokkaan oikeussuojan” periaatteita. Artiklan voidaan näin ollen sanoa ilmentävän edellä hahmotellun oikeuskäytännön systematiikan kahta ensimmäistä tasoa. Kolmanteen tasoon eli ns. prosessiautonomian käsitteeseen artiklassa ei viitata lainkaan.

Perusoikeuskirjan 47 artiklan toisen kohdan mukaan jokaisella on oikeus ”kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueetto-

⁵¹ Ks. myös Selitykset perusoikeuskirjan täydelliseen tekstiin, puheenjohtajiston ilmoitus, ehdotus Euroopan unionin perusoikeuskirjaksi, Charte 4473/00, Bryssel 11.10.2000 s. 41, jossa viitataan yhteisöjen tuomioistuimen tuomioihin asioissa 222/84, Johnston, 222/86, Heylens, ja C-97/91, Borelli (ks. myös edellä alav. 19, 22 ja 23).

⁵² Ks. esim. valmistelukunnan puheenjohtajiston esittämä yhteenveto tarkistuksista, Charte 4360/00, 14.6.2000 s. 8–9. Mm. Ison-Britannian hallituksen edustaja pyrki tuomioistuinta koskevan selvennyksen poistamiseen.

⁵³ Pellonpää, m.t. alav. 49, s. 448.

massa tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu”. Artiklassa on myös määräyksiä oikeudesta saada neuvoja ja antaa toisen henkilön puolustaa ja edustaa itseään sekä maksuttomasta oikeusavusta. Nämä määräykset perustuvat pitkälti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan ja sitä koskevaan oikeuskäytäntöön.

Perusoikeuskirjan 47 artikla toistetaan sanasta sanaan EU:n perustuslakiluonnoksen II-47 artiklassa. Jos ehdotuksesta tulee jossain vaiheessa sitova perustuslakia koskeva sopimus, voi herätä kysymys 47 artiklan suhteesta tuomioistuimen tähänastiseen oikeuskäytäntöön. Jos 47 artikla todettaisiin alaltaan oikeuskäytäntöä suppeammaksi (esim. koskien ilmaisua ”unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu”), syntyisi tilanne, joka muistuttaisi unionisopimuksen 6 artiklan 2 kohdan ja yhteisöjen tuomioistuinten perusoikeuksia koskevan oikeuskäytännön välistä suhdetta. Unionisopimuksen viittaus Euroopan ihmisoikeussopimukseen ei ole estänyt tuomioistuinta käyttämästä myös muita kansainvälisiä ihmisoikeusasiakirjoja suuntaviivoina yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden määrittämisessä.⁵⁴

Suomen perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan ”jokaisella on ... oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi”. Tämä perusoikeus on alaltaan laajempi kuin ihmisoikeussopimuksen 6 artikla ja muistuttaa siinä mielessä EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklaa. Toisaalta on esitetty, että Suomen perusoikeussäännöstä ei ole valmisteluvaiheissa ajateltu suoraan sovellettavaksi normiksi.⁵⁵ EU-oikeuden alalla on sen sijaan selvää, että yksilö voi suoraan vedota yhteisöjen tuomioistuinten tunnustamaan tuomioistuinvalvonnan periaatteeseen. Myös perusoikeusluonnoksen II-47 artikla lienee tarkoitettu suoraan sovellettavaksi normiksi (”jokaisella ... on oltava ... käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa”).

Sen sijaan EU:n perustuslakiluonnoksen I-28 artiklan 1 momentin säännös siitä, että ”jäsenvaltioiden on vahvistettava tarvittavat muutoksenhakukeinot tehokkaan oikeussuojan taakamiseksi unionin oikeuden alalla”, näyttäisi lähtökohtaisesti olevan jäsenvaltioihin kohdistuva institutionaalinen velvoite, joka täydentää saman artiklan unionin tuomioistuinjärjestelmää koskevia määräyksiä ja korostaa sitä, että kansalliset tuomioistuimet ja oikeussuojakeinot on nähtävä unionin oikeussuojajärjestelmän osina.

⁵⁴ Rosas, Allan, *The European Union and International Human Rights Instruments* s. 56–59, teoksessa Kronenberg, Vincent (ed.), *The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony?*, T.M.C. Asser Press 2001 s. 53–67.

⁵⁵ Hallberg, m.k. alav. 50, s. 657. Ks. myös Halila, Leena, Hallintolainkäytömenettelyn oikeusturvatakeista, Helsinki 2000 s. 133–134; KHO 1998:16, KHO 1999:79 ja KHO 2003:102 sekä Tuomas Ojasen viimeksi mainittua päätöstä koskeva oikeustapauskommentti, Lakimies 2004 s. 332–346. Ks. edelleen Suksi, Markku, *Finlands statsrätt*, Åbo 2002 s. 231–232. Suksi mainitsee asian KKO 1998:148, jossa HM 16 §:n 1 momenttiin (jota vastaa perustuslain 21 § 1 momentti) ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohtaan viitaten päädyttiin tulkitsemaan pakkokeinolain erästä säännöstä siten, että kysymys takavarikon kumoamisesta voitiin saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Lopuksi

Yhteisöjen tuomioistuinten oikeuskäytäntö on kulkenut viimeisen 20 vuoden aikana kansallista tuomioistuinvalvontaa ja tehokkaita oikeussuojakeinoja korostavaan suuntaan.⁵⁶ Ns. prosessiautonomian periaate ei ole poistunut kuvioista, mutta sen soveltamisala näyttää pääsääntöisesti rajoittuvan kansallisten tuomioistuinten toimivallan jakoa ja niissä sovellettavia prosessi-oikeudellisia menettelysääntöjä koskevaan sääntelyyn. Oikeuskäytännössä voidaan kuitenkin havaita myös vaihteluja, joiden näkeminen yleisemmän systematiikan ilmaisuina ei aina ole helppoa.

Prosessiautonomian käsite vaikuttaa vähemmän onnistuneelta. Kyse ei ole ”autonomiasta” vaan siitä, että yhteisön oikeus tyytyy lähinnä yleisiin periaatteisiin sekä joidenkin erityisalojen oikeussuojakeinojen sääntelyyn ja jättää muilta osin prosessioikeudellisen yksityiskohtaisen sääntelyn jäsenvaltion tehtäväksi. Viimeksi mainittu toimivalta ei ole yksinomaista ja sitä rajoittavat myös vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteet.

Yhteisöjen tuomioistuinten lähitulevaisuuden haasteena on tuomioistuinvalvonnan perusperiaatetta, tehokkaan oikeussuojan periaatetta ja prosessiautonomian rajoituksia koskevan oikeuskäytännön kirkastaminen. Tuomioistuimet joutunevat myös ottamaan kantaa siihen, missä määrin tuomioistuinvalvonnan ja tehokkaan oikeussuojan periaatteet ulottuvat muihin oikeudellisesti suojattuihin intresseihin kuin subjektiivisiin oikeuksiin käsitteen ahtaassa merkityksessä.⁵⁷

Perusoikeuskirjan 47 artikla sekä perustuslakiluonnoksen I-28 ja II-47 artiklat korostavat EU-oikeudellisen sääntelyn merkitystä osana EU-oikeuden yleisiä periaatteita ja EU:n perusoikeuksia. Niissä korostuu myös se, että EU-oikeudessa tuomioistuinvalvontaa ja tehokasta oikeussuojaa koskevat periaatteet menevät joiltakin osin pidemmälle kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen (ja ehkä myös Suomen perustuslain) vastaava sääntely. Näin ollen EU:n liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimuksen osapuoleksi⁵⁸ tuskin edellyttäisi tältä osin muutoksia EU:n voimassa olevaan oikeuteen.

Yhteisöjen tuomioistuin on korostanut, että EU ”on oikeusyhteisö, jossa sen toimielimet ovat sellaisen valvonnan alaisia, jonka kohteena on niiden toteuttamien toimenpiteiden yhteensoveltuvuus perustamissopimuksen ja niiden yleisten oikeusperiaatteiden kanssa, joihin kuuluvat perusoikeudet”.⁵⁹ Tässä valvonnassa tuomioistuinvalvonnalla on keskeinen merkitys. EU-oikeus edistää jäsenvaltioiden kansallisten oikeusjärjestelmien tämänsuuntaista kehitystä.

⁵⁶ Ks. myös Mäenpää, m.t. alav. 16, s. 360–363, joka jakaa kehityksen kolmeen eri vaiheeseen.

⁵⁷ Tämä kysymys voi nousta esille esim. vireillä olevassa asiassa C-216/02, Österreichischer Zuchtverband für Ponys, Kleinpferde und Spezialrassen, ks. julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin ratkaisuehdotus 15.1.2004, 33–40 kohta (julkisasiamies tosin päätyi katsomaan, että kyseisissä asiassa yksityisellä ei ole oikeutta saattaa kyseistä hallintopäätöstä tuomioistuimen arvioitavaksi).

⁵⁸ Ks. EU:n perustuslakiluonnoksen I-7 artiklan 2 momentti, jonka mukaan ”unioni pyrkii liittymään ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn yleissopimukseen”.

⁵⁹ Tuomio asiassa C-50/00, Unión de Pequeños Agricultores, Kok. 2002 s. I-6677 (38 kohta).

Oikeusvaltioideologia on koko EU-projektin koossapitäviä voimia.⁶⁰ Muistakaamme kuitenkin, että oikeusvaltio ei edellytä tuomareiden kaikkivoipaisuuteen perustuvaa ”tuomarivaltiota”.⁶¹ EU:ssa ja sen jäsenvaltioissa ”institutionaalisen tasapainon” periaate⁶² toimikoon jatkuvana muistutuksena siitä, että oikeudellisen valvonnan tarkoituksena ei ole syrjäyttää vaan vahvistaa poliittista päätöksentekoa ja viranomaisten harkintavaltaa.

Oikean tasapainon saavuttaminen lainsäädännön, lainkäytön ja hallinnon välillä on politiikan ja juridiikan iäisyyskysymyksiä. Tässä työssä *Pekka Hallbergin* panos on ollut ja on edelleen erityisen merkittävä.

⁶⁰ Ks. myös Rosas, Allan, Millainen perustuslaki Euroopan unionille s. 131–136, teoksessa Hautala, Heidi – Rehn, Olli – Rosas, Allan – Stubb, Alexander, Minun Eurooppani – Neljä visiota Euroopan unionin tulevaisuudesta, Jyväskylä 2003 s. 109–139.

⁶¹ Ks. esim. Tuori, Kaarlo, Tuomarivaltio – uhka vai myytti? Lakimies 2003 s. 915–943.

⁶² Ks. esim. asia C-70/88, parlamentti v. neuvosto, Kok. EP X s. 443, jossa tuomioistuimien totesi mm., että ”perustamis- sopimuksissa on toteutettu yhteisön toimielinten välistä toimivallan jakoa koskeva järjestelmä, jossa kullekin toimielimelle on annettu oma tehtävänsä yhteisön toimielinrakenteessa ja yhteisölle uskottujen tehtävien toteuttamisessa” (21 kohta). Tuomioistuimen mukaan ”toimielinten välisen tasapainon huomioon ottaminen edellyttää sitä, että kukin toimielin käyttää toimivaltaansa muiden toimielinten toimivaltaa kunnioittaen. Se edellyttää myös, että tämän säännön rikkomisesta voidaan määrätä seuraamuksia” (22 kohta).