

O I K E U S T I E D E

JURISPRUDENTIA

XXXVI

2003

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN VUOSIKIRJA

Toimitusneuvosto

Pekka Vihervuori, puheenjohtaja

Antti Jokela

Matti Ilmari Niemi

Pekka Timonen

Toimittaja

Mika Hemmo

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 603 567, f. (09) 604 668

sly@lakimies.org

www.lakimies.org

© 2003 kirjoittajat ja Suomalainen Lakimiesyhdistys

ISSN 0355-8215

ISBN 951-855-213-4

ISBN 978-951-855-735-0 (verkkokirja)

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2003

Janne Aer

**OIKEUSTURVA JA
OIKEUDENMUKAINEN
OIKEUDENKÄYNTI
HALLINTOLAINKÄYTÖSSÄ**

Sisällys

| | |
|---|----|
| 1. KYSYMYKSENASETTELU | 9 |
| 2. OIKEUSVALTIOPERIAATE | 12 |
| 3. RIGHT TO A FAIR TRIAL | 18 |
| 4. OIKEUSTURVA PERUSOIKEUTENA | 21 |
| 5. OIKEUS TUOMIOISTUINKÄSITTELYYN | 24 |
| 6. FAIR HEARING -VAATIMUS HALLINTOLAIN- KÄYTÖSSÄ | 32 |
| 7. SUULLINEN KÄSITTELY | 39 |
| 8. PERUSTELUVELVOLLISUUS | 45 |
| 9. HALLINTOLAINKÄYTÖN JULKISUUS | 49 |
| 10. IHMISOIKEUDET HALLINTOLAINKÄYTÖN HAASTEENA | 57 |
| LÄHTEET | 59 |
| THE PROTECTION UNDER THE LAW AND THE RIGHT TO A FAIR TRIAL IN THE ADMINISTRATIVE APPEAL PROCEEDINGS | 62 |

Oikeusturva ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti hallintolainkäytössä

1. KYSYMYKSENASETELU

Suomalainen lainkäyttö on muuttunut viimeisen vuosikymmenen aikana. Uudenlaisissa kansallisissa ja kansainvälisissä olosuhteissa erityisesti hallintolainkäytön yhteiskunnallinen merkitys on kasvanut. Tänä päivänä hallintotuomioistuimissa ratkaistaan aivan toisessa määrin asioita, joilla on sekä kansainvälistä että perustuslaillista merkitystä. Vielä 1980-luvulle asti hallintolainkäytön asia-profiili muodostui verovalitustulvasta, ja hallintotuomioistuinten nykyisestä monipuolisesta asiarakenteesta voitiin tuolloin voitiin vain haaveilla. Yleisen tason muutos on tapahtunut hallinnon ja tuomioistuinlaitoksen suhteissa. Hallintolainkäyttö on pääosin keskitetty riippumattomille tuomioistuimille. EY-oikeus ja ihmisoikeussopimukset painottavat nimenomaan tuomioistuinten tehtävää oikeusturvan takaajina.

Hallintolainkäytön yhteiskunnallinen merkitys tuli varsin huomiota herättävällä tavalla julkisuuteen vuoden 2002 aikana, kun EY-tuomioistuin totesi KHO:n ennakkoratkaisupyynnön perusteella antamassaan tuomiossa, että Suomen autoverolainsäädäntö on eräiltä osin EY-oikeuden vastainen. Tämä ratkaisu merkitsi, että Suomen autoverolainsäädäntö oli noilta osin uudistettava.¹ Laajempaa merkitystä oli myös KHO:n päätöksellä Vuotos-hankkeen lupa-asiassa. Päätöksen mukaan Vuotoksen tekoaltaan ja voimalaitoksen rakentaminen ja vesistön säännöstely oli vastoin vesilakia eikä lupaa hankkeeseen voitu myöntää (KHO 2002:86). Hallintolainkäytön yhteiskunnallisen näkyvyyden korostuminen antaa uutta suuntaa myös keskustelulle tuomioistuinten vallasta ja yhteiskunnallisesta vastuusta, tuomarivaltiosta.

Hallintolainkäytön uudenlaisen roolin vaikutukset ulottuvat myös menettelyyn hallintotuomioistuimissa. Hallintolainkäytössä edellytetään noudatettavan

¹ Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa C-101/00, *Siilin*, 19.9.2002. Sen perusteella KHO antoi päätöksen 2002:85. Autoverolaki muutettiin 15.5.2003 voimaantulleella lailla 266/03 (ks. HE 271/2002).

oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia. Ratkaisujen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja merkityksen kasvaessa on tärkeää, että hallintolainkäytön menettely kykenee takaamaan asioiden oikeudenmukaisen ja luotettavan käsittelyn, jotta ratkaisut voidaan tehdä aineellisesti oikeina ja lakia oikein soveltaen. Kun perinteisesti hallintolainkäyttö on tapahtunut joustavin muodoin osaksi hallinnon sisäisenä menettelynä, niin hallintolainkäytön edellytetään tänä päivänä tapahtuvan pääosin tuomioistuimissa oikeudenkäyntimenettelyssä. Tämä arvopohjan muutos on välittynyt ennen kaikkea Euroopan ihmisoikeussopimuksen kautta ja se ilmenee myös oikeusturvaa koskevassa perusoikeussäännöksessä. Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin sisältyy Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen eli *Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen* (myöh. EIS) 6 artiklaan ja *Kansalaisyhteisöjen ja poliittisten oikeuksien koskevan kansainvälisen yleissopimuksen* (myöh. KP-sopimus) 14 artiklaan. Myös EY-oikeus asettaa omat tasovaatimuksensa oikeussuojalle. Oikeutta tehokkaihin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen koskee *Euroopan Unionin Perusoikeuskirjan* 47 artikla, joskaan kyseisellä perusoikeuskirjalla ei ole oikeudellista sitovuutta.

Oikeusturva on vahvistettu perusoikeutena Suomen Perustuslain (myöh. PerL) 21 §:ssä. PerL:ssä on vahvistettu ne oikeudelliset arvot, joille yhteiskunnan kehitys rakentuu, kuten todetaan PerL koskevassa hallituksen esityksessä. Perustuslain sisällöllinen lähtökohta on vaatimus, että julkisen vallan ja yksilön välistä suhdetta koskevat valtiolliset perusratkaisut ilmenevät kattavasti perustuslaista ja kaikki julkisen vallan käyttö on voitava viime kädessä johtaa perustuslaista, vaikka siinä ei voidakaan säännellä julkisen vallan käytön järjestämistä koko laajuudessaan. (HE 1/1998 vp s. 6) Perusoikeus- ja ihmisoikeussäännöksiä on tarkasteltava osana valtiosäännön kokonaisuutta. Hallintotuomioistuinten rooli oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttajina ei ole erillään muista valtioelimityksistä ja niiden tehtävistä.

Tämän esityksen kohteena on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksen sisältö hallintolainkäytössä. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatekijöistä tarkastellaan lähemmin seuraavia: (1) oikeus saada asia käsiteltäväksi riippumattomassa ja puolueettomassa lainkäyttöelimestä, (2) ”Fair hearing”-vaatimus menettelyperiaatteena, (3) kuuleminen ja suullinen käsittely, (4) perusteluvollisuus, (5) menettelyn ja päätöksen julkisuus. Esityksen ulkopuolelle jäävät kysymykset asian käsittelystä kohtuullisessa ajassa, oikeudenkäyntikuluista ja oikeusavun turvaamisesta, joilla sinänsä on merkitystä myös hallintolainkäytössä. Oikeusavusta on annettu uusi 1.6.2002 voimaan tullut oikeusapulaki (257/2002), jolla laajennettiin oikeusavun saatavuutta. Esityksessä ei myöskään tarkastella tuomarien esteellisyttä. OK 13 luvun esteellisyyssään-

nökset on sittemmin uudistettu lailla 441/2000, joka tuli voimaan 1.9.2001.²

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusta tarkastellaan hallintolainkäytön oman toimintalogiikan näkökulmasta. Keskeistä on sen täsmentäminen, millainen merkitys tällä vaatimuksella on hallintolainkäytön käytännön toimintatavoille. Aikaisemmassa tutkimuksessa käytännön hallintolainkäytön kannalta merkityksellisiä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin useimpia osatekijöitä on tarkasteltu varsin suppeasti eikä tutkimus ole muutoinkaan painotuksiltaan pragmaattista. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia hallintolainkäytössä tarkastelevassa *Leena Halilan* tutkimuksessa³ painotus on kansallisen hallintolainkäyttöjärjestelmän ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten yleisen tason tarkastelussa ja tutkimus keskittyy kansallisen oikeusturva-ajattelun ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten oikeusideologisen taustan ja historian selvittelyyn.

Abstraktilla tasolla oikeusturvaa ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä edellyttävät perus- ja ihmisoikeussäännökset saavat sisältöä hallintolainkäyttölaissa (586/96), myöhemmin HLL.⁴ Esityksessä tarkastellaan muutoksenhakua viranomaisen päätökseen, minkä vuoksi sen ulkopuolelle jää HLL 69 §:ssä säädetty hallintoriitamenettely. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista tarkastellaan ensisijaisesti HLL:n kannalta, vaikka esitysteknisesti lähdetään hierarkisesti ylemmistä ja yleisluonteisista säännöksistä ja edetään sitten erityis-säännöksiin. Tämä esitystapa ei kuitenkaan tarkoita, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takaamisessa PerL ja EIS olisivat ensisijaisia oikeuslähteitä. Lainsoveltamisen logiikka on juuri päinvastainen, ja lähtökohtana on yleensä kyseistä menettelyä koskeva erityisnormi, kuten HLL. Kysymystä oikeusturvasta ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksesta tarkastellaan oikeusjärjestyksen sisäisestä näkökulmasta eikä esityksessä pyritä kriittisesti arvioimaan sitä, millä tavoin oikeusturva toteutuu hallintolainkäytössä. Hallinto-

² Merkittävä osa EIS:n 6 artiklan soveltamista koskevista korkeimpien oikeuksien ratkaisuista koskee nimenomaan esteellisyttä (KKO:n tuomiot 1995:185, 1996:80, 1996:124, 1997:102, 1997:192, 1997:194, 1998:3, 1998:100, 2000:13, 2000:21, 2000:49, 2001:69 sekä KHO:n päätökset 1999:49, 2002:64. KHO:n päätös 2002:91 koskee uudistettuja esteellisyssäännöksiä.) Uusissa säännöksissä on pyritty ottamaan huomioon EIT:n käytäntö. Onkin todennäköistä, että uudet säännökset kattavat erilaiset esteellisyystilanteet niin hyvin, ettei tuomioistuimilla jatkossa ole tarvetta ratkaista esteellisyyskysymyksiä suoraan EIS 6 artiklan perusteella. EIT:n oikeuskäytännöllä on silti edelleen merkitystä sen arvioinnissa, millaisissa tilanteissa tuomaria voidaan pitää esteellisenä. EIT:n tuomioista ks. *Piersack* 1.10.1982, *Campell & Fell* 28.6.1984, *Hauschildt* 24.5.1989, *Thorgeir Thorgeirson* 25.6.1992, *Fey* 24.2.1993, *Saraiva de Carvalho* 22.4.1994.

³ *Leena Halila*: Hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeista. Vammala 2000.

⁴ Kuntalain (365/95) mukaisessa järjestyksessä tehtävän valituksen käsittelyssä sovelletaan HLL:a sikäli kuin kuntalaisissa ei ole toisin säädetty (Kuntalaki 100 §). Samoin on säädetty Kirkkolain 24:8 :ssä.

lainkäytön rakenteita olen tarkastellut laajemmassa yhteiskunnallisessa perspektiivissä tutkimuksessani ”Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa” ja viittaan tässä yhteydessä yleisesti tuossa teoksessa esittämiini näkökohtiin.⁵

2. OIKEUSVALTIOPERIAATE

Euroopan Unionista 7.2.1992 tehdyn sopimuksen 6 artiklan mukaan unioni perustuu jäsenvaltioille yhteisiin vapauden, kansanvallan, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen sekä oikeusvaltion periaatteisiin. Unioni pitää arvossa yhteisön oikeuden yleisinä periaatteina perusoikeuksia sellaisina kuin ne taataan EIS:ssa ja sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä. EIS:n johdannossa lausutaan, että sopimukseen sitoutuneilla valtioilla on ”yhteinen poliittisten perinteiden, ihanteiden, vapauden ja oikeusjärjestelmän perintö” (*a common heritage of political traditions, ideals, freedom and the rule of law*). Ei ole kuitenkaan syytä vetää yhtäläisyysmerkkejä EIS:n johdannon ja Unioni sopimuksen 6 artiklan 1 kohdan välille. EIS:n englannin kielisessä sopimustekstissä johdannossa käytetään ilmausta ”*the rule of law*” ja ranskankielisessä ”*prééminence de droit*”. Terminologia viittaa anglosaksiseen oikeuteen ja kyse on oikeusjärjestyksen ensisijaisuudesta ja sitovuudesta.⁶ Unionisopimuksen 6 artiklan 1 kohdan oikeusvaltiokäsite viittaa sen sijaan mannermaiseen *rechtstaat*-ajatteluun, mikä ilmenee varsin selkeästi sopimuksen eri kieliversioista.⁷

Suomen valtiojärjestys perustuu *demokratia- ja oikeusvaltioperiaatteille*. PerL 2 §:n 1 momentin mukaan valtiovalta kuuluu Suomessa kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Säännös ilmaisee kansansuvereniteetin periaatteen ja osoittaa, että valtiojärjestys rakentuu edustuksellisen demokratian varaan. Saman pykälän 3 momentissa säädetyn oikeusvaltioperiaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julki-

⁵ Janne Aer: Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa: hallintolainkäytön antaman oikeussuojan merkitys viranomaistoiminnan auktoriteetin kannalta. Jyväskylä 2000.

⁶ Vrt. norjalaisen käännöksen ”rettsstatsprinsipper”, tanskalaisen ”lovens suverenitet”, saksalaisen ”Vorherrschaft des Gesetzes” ja ruotsalaisen ”grundläggande rättsuppfattning”.

⁷ Maastrichtin sopimuksen suomenkielisen tekstin käännöstermi ”*oikeusvaltio*” vastaa valtaosaa sopimuksen erikielisistä versioita eikä kyse ole englanninkielisen ”*the rule of law*” -termin käännöksestä. Ranskaksi ”*l'État de droit*”, saksaksi ”*die Rechtsstaat*”, tanskaksi ”*retsstat*”, espanjaksi ”*el Estado de Derecho*”, italiaksi ”*stato di diritto*”, hollanniksi ”*rechtsstaat*”, portugalkiksi ”*Estado de direito*”. Näistä ilmauksista poikkeaa englanninkielisen version ilmaus ”*the rule of law*”.

sessä toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Suomalaisessa oikeusajattelussa on perinteisesti korostettu lainsäätäjän ensijaisuutta oikeussääntöjen asettajana ja torjuttu tavanomaisen oikeuden laajamittainen esiintyminen. Oikeusvaltioperiaate sisältää ennen kaikkea vaatimuksen *lainsäädännön ensisijaisuudesta* viranomaisten toiminnan perustana.

Oikeusvaltioperiaate edellyttää PerL:a koskevan hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp s. 74) mukaan, että julkisen vallan käyttäjällä tulee aina olla viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste. Viranomaisilla ei voi olla sellaista julkisen vallan käyttämistä tarkoittavaa toimivaltaa, jolla ei olisi nimenomaista tukea oikeusjärjestyksessä. Julkinen valta tarkoittaa tietyn tyyppistä toimintaa. Julkisen vallan käyttö ei ole palautettavissa yksinomaan valtion toiminnaksi. Myös esimerkiksi kunnat, kuntayhtymät, Ahvenanmaan maakunta ja evankelis-luterilainen kirkko itsehallintoyhdyskuntina samoin kuin niin sanotun välillisen julkishallinnon organisaatiot, kuten kansaneläkelaitos ja julkisoikeudelliset yhdistykset käyttävät merkittävää julkista valtaa. Julkisen vallan käytön sisällöstä lausutaan hallituksen esityksessä seuraavasti:

”Julkisen vallan käytön piiriin luetaan ensinnäkin sellaiset norminanto-, lainkäyttö- ja hallintopäätökset, jotka tehdään yksipuolisesti ja joiden vaikutus ulottuu yksityisiin oikeussubjekteihin. Toisena keskeisenä julkisen vallan käytön muotona voidaan pitää välitöntä voimakeinojen käyttämistä ulkopuolisiin nähden. Julkisen vallan käytön ydinalueeseen kuuluvat esimerkiksi poliisitoimi, tuomioistuineläytöksen lainkäyttötoiminta, ulosotto toimi ja verotus sekä viranomaisen oikeus määrätä ulkopuolisille virallisia seuraamuksia (esim. uhkasakko). Julkisen vallan alaa ei voida kuitenkaan tyhjentävästi määrittellä, vaan sitä voidaan tarpeen mukaan ja perustuslain sallimissa rajoissa lainsäädännöllä laajentaa tai supistaa. Julkisen vallan väärinkäyttöä vastaan on perustuslaissa luotu useita takeita. Keskeinen merkitys on tältä osin erityisesti perusoikeussäännöksillä (2 luku), jotka täsmentävät 3 momentin julkisen vallan käyttämiseksi asettamia vaatimuksia.”

Oikeusvaltioperiaatteelle antaa konkreettista merkitystä se, että perusoikeuksien rajoittaminen on PerL mukaan yleensä mahdollista vain muodollisella lailla ja perusoikeussäännöksiin sisältyvät perustuslailliset toimeksiannot edellyttävät niiden toteuttamista eduskuntalailla. Lisäksi PerL:n mukaan lain alaan kuuluvat yleisestikin yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säätäminen, mikä rajaa asetusvaltaa (PerL 88 §). Perusoikeussäännösten tulkinta tapahtuu ensisijassa lainsäädäntömenettelyn yhteydessä, kun perustuslakivaliokunta ottaa kantaa siihen, sisältääkö lakiesitys sellaista puuttumista perusoikeuksiin, jolla on merkitystä lainsäätämisenjärjestykselle (PerL 74 §). Valiokunta on kytkenyt perusoikeuksien rajoitusedellytykset varsin vahvasti ihmis-

oikeussopimuksiin. Perustuslakivaliokunta listasi perusoikeusuudistusta koskevassa mietinnössään perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä (PeVM 25/1994 vp s. 5). Valiokunta mainitsi muun muassa seuraavat rajoitusedellytykset:

”– Rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä. Rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Hyväksyttävyyden arvioinnissa merkitystä voi olla esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaanlaista oikeutta koskevilla määräyksillä, ainakin siltä osin kuin niihin sisältyy tyhjentävä luettelo ihmisoikeuksien hyväksyttävistä rajoitusperusteista. Perusoikeussäännöksiä on perusteltua tulkita yhdenmukaisesti ihmisoikeuksien kanssa niin, että vain ihmisoikeussopimuksen asianomaisen sopimusmääräyksen mukaan hyväksyttävät rajoitusperusteet voivat olla vastaan perusoikeussäännöksen sallittuja rajoitusperusteita./.../

– Rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Jokin perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään./.../

– Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Perusoikeusuudistus lähentää entisestään Suomen perusoikeusjärjestelmää sisällöllisesti kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Tämän vuoksi perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien tulkinnallinen harmonisointi on aiempaa tärkeämpää.”

EIS:ssa turvattujen vapauksien ja oikeuksien rajoittamisesta on annettu erityyppiset määräykset kuin PerL:ssa. EIS 8–11 artikloissa edellytetään, että niissä säädetyt oikeuksia voidaan rajoittaa vain silloin kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä. Lisäksi edellytetään hyväksyttävää tarkoitusta, jota koskevat määräykset eri artikloissa hieman vaihtelevat. Vaatimus siitä, että ”lain” on sallittava rajoitus tarkoittaa aineellista lakia. Rajoituksen on perustuttava yleensä oikeusjärjestykseen. Sen sijaan PerL:ssa asetettu vaatimus perusoikeuksien rajoittamisesta eduskunnan hyväksymällä muodollisella lailla korostaa aivan eritavoin eduskunnan asemaa keskeisenä valtioelimenä.

Oikeusvaltioperiaatteen yksi ulottuvuus on vaatimus hallinnon lainalaisuudesta. PerL 3 §:n 3 momentin mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Säännös vastaa Hallitusmuodon 92 §:n 1 momentin säännöstä. Hallinnon lainalaisuusvaatimuksessa heijastuu ilmiö, josta *Kelsen* käytti osuvaa ilmaisua valtion ja oikeusjärjestyksen identiteetti. Oikeusvaltioperiaatteen mukaan oikeusjärjestys määrittää julkisen vallan käytön edellytykset ja seuraukset. Oikeusvaltioperiaate samaistaa aineellisen ja muodollisen

oikeuden, ja lakisidonnaisuus merkitsee, ettei hallintoviranomaisilla ole eikä voikaan olla mitään omaa intressiä siihen nähden, miten lakia sovelletaan. Hallintoviranomaisten tehtävänä on oikeusjärjestyksen toteuttaminen yhteiskunnassa. Oikeusjärjestyksen tasolla valtio toimii aina eri toimijoiden kautta eikä valtiolla sinänsä ole itsenäistä näiden toimijoiden kompetensseista erottuvaa tehtävää. Näin ollen julkisen vallan käyttöön liittyvä kaikenlainen julkisen intressin toteuttaminen on lain sääntelemää.

Hallinnon lainalaisuuden painottaminen määrittää myös hallintolainkäytön ja hallinnon suhdetta. Velvollisuus noudattaa lakia koskee yhtäläillä sekä hallintoviranomaisia että tuomioistuimia, ja näiden sidottuus lakiin on samanlainen. Viranomaisten velvollisuudesta noudattaa tarkoin lakia seuraa, että hallintoviranomaisen ratkaisu määräytyy oikeusjärjestyksen mukaan eikä viranomaisilla ole oikeusjärjestyksestä riippumatonta hallinnolliseen tai muuhun perusteeseen nojautuvaa oikeutta itse määrätä tästä hallinnollisesta ratkaisusta, vaan pikemmin todeta, mitä oikeusjärjestys edellyttää asiassa. Viranomaisen harkinnan laajuus yksittäisessä tapauksessa riippuu oikeussäännöksen väljyydestä. Hallintoviranomaisilla on samalla myös ensisijainen vastuu laillisuuden toteuttamisesta hallintoasioissa. *Holopainen* on aiheellisesti todennut: ”Ensisijaista on hallinto, jossa tehdään ratkaisut. Lainkäytön tehtävänä on, kun hallinnon ratkaisujen lainmukaisuus saatetaan sen tutkittavaksi, selvittää ja ratkaista, ovatko hallintoviranomaiset niissä toimineet niin kuin HM 92.1 §:ssä säädetään.”⁸ Tämä käsitys laillisuudesta tulee esiin myös hallintolainkäytön tehtävän määrittelyssä (HE 217/1995 vp s. 4):

”Oikeusturvan toteutuminen julkishallinnossa edellyttää, että eri keinoin turvataan hallintotoiminnan lainmukaisuus. Julkisoikeudellista hallintotehtävää suoritettaessa on myös oikeusturvatekijät otettava huomioon. Tavoitteena on, että hallintopäätökset tulevat oikeiksi niin varhain kuin mahdollista. Tähän vaikuttavat hallinto-organisaatio, hallinnossa sovellettava materiaalinen lainsäädäntö, hallintomenettely ja hallinnon valvonta.

Hallintolainkäyttö on hallinnon jälkikäteisenä valvontamuotona oikeusturvan välttämätön osa. Sen tehtävänä on korjata hallinnossa kaikesta huolimatta sattuvat virheet, ratkaista lopullisesti hallinnon alalla syntyvät oikeusriidat sekä antaa varmuus siitä, että hallinnossa menetellään lainmukaisesti.”

Käsitys hallintolainkäytön toisssijaisuudesta ja jälkikäisyydestä on keskeinen hallintolainkäytön asemaa määrittävä periaate. On kyse hallintolainkäytön subsidiaarisuudesta: hallintoasiat tulee pääsääntöisesti ratkaista hallintomenettelyssä ja hallintolainkäytön tehtävä rajoittuu sen valvontaan, että hallinnon toi-

⁸ *Toivo Holopainen*: Valitusoikeus ja valituskielto hallinnossa. Juhlajulkaisu Lassi Kilpi 1920-4/2-1990. Vammala 1989 s. 53–54.

minnassa oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti oikeusjärjestystä tarkoin noudatetaan. Hallintolainkäytön toiminta turvaa siten osaltaan lainsäädäntövaltaa käyttävän eduskunnan aseman ylimpänä valtioelimenä suhteessa hallintoon.

Demokratiaperiaatteen mukaan keskeisten arvoratkaisujen tekeminen yhteiskunnassa kuuluu demokraattisesti valituille elimille. Tällä periaatteella on merkitystä siinä, miten perus- ja ihmisoikeuksien toteuttaminen yhteiskunnallisesti tapahtuu. Suomalaisen perusoikeuskäsityksen mukaan perusoikeudet kohdistuvat ensijassa lainsäätäjään. Kyse on myös siitä, että suomalaisessa valtiojärjestyksessä vastuu perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisesta kuuluu ensisijassa lainsäädäntövaltaa käyttävälle kansanedustuslaitokselle. Lainsäädäntövaltaa käytettäessä konkretisoidaan perus- ja ihmisoikeussäännöksissä ilmaistuja yhteiskunnassa yleisesti hyväksytyjä perusarvoja. Käytännössä perus- ja ihmisoikeussäännösten abstraktisuudesta johtuu, että arvoisältö on olennaisesti merkittävämpi kuin hyvin yleisellä tasolla ilmaisu oikeusnormi.

PerL 106 §:n säännöksessä perustuslain etusijasta omaksuttu ratkaisu, jonka perusteella lainsäädäntöratkaisuja ei voida lakien säätämisen jälkeen yleisesti riitauttaa, korostaa eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä. Demokratiaperiaatteen mukaista on siten, että tuomioistuimet ovat sidottuja eduskuntakäsittelyn yhteydessä perustusvaliokunnan kannanottoon nojautuvaan ratkaisuun lain perustuslainmukaisuudesta. Perustuslakivaliokunnan kannanotolla on ratkaiseva merkitys myös arvioitaessa, milloin lain säännös on sillä tavoin ilmeisessä ristiriidassa PerL:n kanssa, että tuomioistuimen on annettava PerL 106 §:n nojalla etusija PerL:lle. Perustuslakivaliokunnan perustuslaista antamassa mietinnössä on todettu (PeVM 10/1998 vp s. 31):

”Ristiriidan ilmeisyyttä arvioitaessa on merkitystä sillä, onko perustuslakivaliokunta lain säätämisvaiheessa tutkinut asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta. Jos valiokunta on tällöin todennut lain perustuslainmukaisuuden, ei vastakkaista kantaa voida pitää tarkoitetulla tavalla selvänä ja riidattomana siltä osin kuin valiokunta on arvioinut tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa yksittäistapauksessa esillä olevan kaltaista tulkintatilannetta. Valiokunnassa lain perustuslainmukaisuutta tutkitaan kuitenkin ikään kuin yleisellä tasolla, in abstracto, kun taas tuomioistuin joutuu arvioimaan kysymystä konkreettisesti oikeustapauksessa. Siksi on mahdollista, että tuomioistuimessa tulee jonkin lain osalta esille sellainen ristiriitatilannetta koskeva asetelma, jota valiokunta ei ole lainkaan arvioinut. Tällaisessa tilanteessa ilmeisyysvaatimus saattaa poikkeuksellisesti täytyä perustuslakivaliokunnassa käsitellyn lainkin osalta.”

Euroopan Neuvostoon ja Euroopan yhteisöihin liittymisen myötä Suomi on tullut osaksi sellaista järjestelmää, jossa tuomioistuinten yhteiskunnallinen rooli hahmotetaan eri tavoin kuin Suomessa. Oikeusvaltioperiaatteen toteuttajana

tuomioistuimilla on suurempi rooli anglosaksisessa ja mannermaisessa ajattelussa kuin pohjoismaissa. EY-oikeus painottaa kuten EIS:kin nimenomaan tuomioistuinten tehtävää yksilön oikeusturvan takaajina. Oikeusvaltioperiaate sisältää EIT:n tulkinnan mukaan muun ohessa sen, että toimeenpanovallan puuttuminen yksilön oikeuksiin tulee olla tehokkaassa valvonnassa, jonka pitää olla ainakin viimeisessä vaiheessa tuomioistuinlaitoksen takaama. Tuomioistuinten on katsottu samalla tarjoavan parhaat takeet riippumattomalle, puolueettomalle ja asianmukaiselle menettelylle.⁹

EIS 6 artiklassa oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ei tarkoita ainoastaan oikeudenkäyntimenettelyä, vaan siihen sisältyy myös institutionaalinen ulottuvuus. Oikeudenkäynti tulee tapahtua laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa (*an independent and impartial tribunal established by law*). Tribunaali-käsite, jota artiklassa käytetään, ei tarkoita ainoastaan tuomioistuuja, muodollisessa klassisessa merkityksessä, vaan kaikkia niitä elimiä, jotka täyttävät EIS 6 artiklan mukaiset edellytykset. Tribunaalin käsitettä luonnehtii sisällöllisesti sen lainkäyttötehtävä eli asioiden päättämien toimivaltansa puitteissa oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti (*determining matters within its competence on the basis of the rule of law*) määrätynlaista menettelyä noudattaen. Lisävaatimuksia ovat riippumattomuus toimeenpanovallasta, puolueettomuus, toimielimen jäsenten toimikauden kesto sekä menettelyn tarjoamat oikeusturvatakeet.¹⁰

EY-oikeuden tehokas toteuttaminen jäsenvaltioiden tasolla on edellyttänyt, että tuomioistuimet takaavat kansalaisille EY-oikeuden tasolla vahvistettujen subjektiivisten oikeuksien toteutumisen myös kansallisia viranomaisia vastaan. Tuomioistuinten aseman vahvistuminen on seurausta hallintoon kohdistuvan kontrollivaatimuksen tiukentumisesta ja kansalaisten oikeuksien vahvistumisesta. EY-oikeuden yleinen periaate on velvollisuus tehdä mahdolliseksi kansallisten viranomaisten kaikkien päätösten valvonta tuomioistuimissa. Tämä periaate pohjautuu EY-tuomioistuimen mukaan jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen ja se on ilmaistu EIS:n 6 ja 13 artikloissa.¹¹

Pohjoismainen laillisuusperinne on Suomessa merkinnyt pikemmin hallinto-
viranomaisten toiminnan lakisidonnaisuuden korostamista kuin tuomioistuin-
keskeistä yhteiskuntamallia. Perinteinen vallanjakoajattelu tulee PerL:ssa esille

⁹ *Golder* 21.2.1975, *Klass ym* 6.9.1978.

¹⁰ Ks. *Le Compte, Van Leuven & De Meyere* 23.6.1981, *H. v. Belgia* 30.11.1987, *Belilos* 29.4.1988, *Campbell & Fell* 28.6.1989.

¹¹ Ks. EY-tuomioistuimen tuomiot: C-222/84, *Johnston*, 15.5.1986; C-222/86, *Heylens*, 15.10.1987; C-97/91, *Borelli*, 3.12.1992; C-1/99, *Kofisa Italia*, 11.1.2001; C-226/99, *Siples*, 11.1.2001; C-424/99 *Komissio, v. Itävalta*, 27.11.2001; C-269/99 *Carl Kühne GmbH & Co. KG*, 6.12.2001.

lähinnä siinä, että tuomiovalta kuuluu riippumattomille tuomioistuimille (PerL 3 §:n 3 mom). Tuomioistuinten riippumattomuus liittyy PerL:a koskevan hallituksen esityksen mukaan kiinteästi perusoikeutena ja ihmisoikeutena turvattuun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukseen (HE 1/1998 vp s. 76). Viime kädessä tuomioistuinten riippumattomuuden turvaaminen on välttämätöntä juuri yksilön oikeusturvan takaamiseksi. Riippumattomuus merkitsee sitä, että tuomioistuinten tulee olla lainkäyttötoiminnassaan riippumattomia muiden tahojen vaikutuksesta.

EIS:n ja EY-oikeuden ilmenevä oikeusvaltioperiaatteen kytkeminen vaatimukseen hallintoviranomaisten toiminnan tuomioistuinkontrollista ei korostu suomalaisessa oikeusvaltiokäsityksessä. EY-oikeudessa ja EIS:n tulkintakäytännössä omaksuttu oikeusvaltiokäsitys painottuu enemmän tuomioistuinten harjoittamaan kontrolliin kuin Suomessa. Täällä on myös suhtauduttu varauksin tuomioistuinten yhteiskunnallisen roolin kasvuun. Tämän asetelman luomat jännitteet tulivat esiin jo EIS:n liittymisen yhteydessä käydyssä keskustelussa. EIS:een liittymisen nähtiin lisäävän tuomioistuinten valtaa merkittäväällä tavalla suhteessa eduskuntaan. EY:n jäsenyys korostaa kansallisten tuomioistuinten roolia, koska niiden tehtävänä on varmistaa EY:n toteutuminen jäsenvaltioissa, vaikka vastoin kansallisten päätöksentekijöiden tahtoa. Tästä on kouriintuntuva esimerkki on Suomen autoverotus. Oikeusvaltioajattelun sisällä voidaan siten paikallistaa selvää jännitettä perinteisesti lainsäätäjän vallan ensisijaisuutta koskevien painotusten ja tuomioistuinten muuttuvan yhteiskunnallisen roolin välillä. Tässä uudessa kontekstissa määrittyy oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin asema hallintolainkäyttömenettelyssä.

3. RIGHT TO A FAIR TRIAL

EIS 6 artiklassa on määräykset oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (*Right to a fair trial*). Kysymys on, toisin kuin muissa EIS:n määräyksissä, menettelyllisistä oikeuksista. EIS on Suomessa voimassa englannin- ja ranskan-kielisenä. EIS:n suomenkielisiä käännöksiä ei voida käyttää sopimusmääräysten tulkinnan lähtökohtana. EIS 6 artiklan 1 kohdan englanninkielinen teksti kuuluu

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.

Varsin samansisältöinen on Suomessa jo vuonna 1976 voimaansaatetun KP-sopimuksen 14 artikla. KP-sopimus on Suomessa voimassa englannin-, kiinan-, ranskan- ja venäjänkielisenä, jotka ovat yhtä todistusvoimaisia kieliä. KP-sopimuksen suomenkielistä käännöstä ei voida käyttää sopimusmääräysten tulkinnassa ja on huomattava, että EIS:n ja KP-sopimuksen suomenkieliset käännökset eroavat terminologisestikin, vaikka sopimusten vastaavat englannin ja ranskankieliset tekstit ovat pitkälle kielellisesti yhtenevät.

EIS on Suomessa saatettu voimaan lailla 438/1990 ja KP-sopimus lailla 107/1975. Sopimusten määräykset ovat Suomessa valtiosisäisesti voimassa normihierarkisesti lantaisoina. Perustuslakivaliokunta totesi EIS:n valtiosisäisestä merkityksestä seuraavaa, kun sopimuksen hyväksymistä käsiteltiin eduskunnassa (PeVL 2/1990 vp s. 2):

”Kun yleissopimus lisäpöytäkirjoineen saatetaan Suomessa voimaan lailla, on sopimus valtiosisäisesti samassa asemassa kuin lait yleensä. Mahdollisissa tulkintatilanteissa on merkitystä yleisillä tulkintasäännöillä, kuten myöhemmän lain etusijalla aiemmin annettuihin nähden ja erityislain etusijalla yleislakeihin verrattuna. Toisaalta Suomen on sisäisestä lainsäädännöstään riippumatta Euroopan neuvoston piirissä sopimuksesta johtuvien velvoitteidensa sitoma.”

Vuonna 1996 voimaan tullut HLL:lla on sekä myöhemmin annetun lain että erityislain etusija EIS:ään nähden, minkä vuoksi EIS:n välitön soveltaminen hallintolainkäytössä ei yleensä tule kysymykseen siltä osin kuin asia on säännelty erikseen HLL:ssa. Tämän vuoksi EIS:n merkitys painottuu hallintolainkäytössä tulkintaan. EIS:n eduskuntakäsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta muotoili *ihmisoikeusystävällisen tulkinnan maksimiin*: ”Tulkintatilanteissa olisi erilaisista perusteltavissa olevista vaihtoehdoista pyrittävä omaksumaan sellainen, joka edistää ihmisoikeusmääräysten toteutumista” (PeVL 2/1990 vp s. 3).

Keskeinen kysymys kuuluu, mikä merkitys EIT:n tulkintakäytännöllä on oikeuslähteenä kansallista oikeutta tulkittaessa. Suomen liittyttyä EIS:n käytiin keskustelua siitä, mikä on EIT:n ratkaisujen oikeuslähteopillinen status Suomessa, ovatko ratkaisut maan sisäisesti voimassaolevaa oikeutta. EIS:een liityttäessä ehkä yliarvioitiin EIT:n tuomioiden merkitystä ennakkopäätöksinä. Sen enempiä EIS:lla kuin EIT:n tuomioillakaan ei ole EY-oikeuteen verrattavaa etusijaa kansalliseen oikeuteen verrattuna. EIT:n ratkaisujen sitovaa luonnetta

voidaan perustella sillä, että Suomi liittyessään EIS:een hyväksyi samalla sekä yksilövalituksen ja EIT:n toimivallan että saattoi EIS:n valtiosisäisesti voimaan. Kun EIT:lla on yksinomainen valta tulkita EIS:a sitovalla tavalla, EIT:n ratkaisut ovat myös valtion sisäisesti auktoritatiivisia tulkintoja EIS:n soveltamisesta. Lähtökohtaisesti voidaan olettaa, että EIS on tarkoitettu olemaan Suomessa valtiosisäisesti voimassa sen sisäisenä kuin sopimusta on EIT:n käytännössä tulkittu.

Kansallisen tuomioistuimen on otettava huomioon EIT:n käytäntö kun tuomioistuin käyttää EIS:sta oikeuslähteenä eikä tuomioistuimella ole syytä soveltaa EIS:ta toisin kuin EIT on sitä tehnyt. Tässä kohdin voi syntyä jännitettä kansallisen normiston ja EIS:n mukaisten vaatimusten kesken. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimus määrittyy EIS:n tasolla autonomisesti riippumatta kansallisessa normistossa olevista prosessuaalisista säännöksistä, ja EIS:n perusteella voidaan kriittisesti arvioida, täyttääkö tietty kansallinen menettelytapa järjestely EIS:n mukaisen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan standardin.

Ihmisoikeussopimukset rajoittavat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksen asioihin, joissa on kyse ”kansalaisen asemaan liittyvistä” oikeuksista ja velvollisuuksista (*civil rights and obligations*). Hallintolainkäyttömenettelyssä on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten vuoksi pidettävä aina silmällä sitä, onko kyse asiasta, joka kuuluu ”oikeuksien ja velvollisuuksien” piiriin. Oikeuskäytäntö on laajaa, ja koska sitä on jo tarkasteltu oikeuskirjallisuudessa, tässä yhdessä ei ole tarvetta EIT:n tuomioiden laajempaan analysointiin. EIS 6 artiklan 1 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle jäävät sellaiset asiat, joissa on kyse valtiollisesta auktoriteetista ja joissa yleiset intressit ovat vallitsevat. Kyse ei ole kansalaisyhteiskunnan piiriin kuuluvista oikeuksista ja velvollisuuksista.

Tuomiossa *Pellegrin* 8.12.1999 omaksui uuden funktionaalisen kriteerin sille, milloin virkasuhdetta koskeva asia kuuluu EIS 6 artiklan soveltamisalaan. Vain sellaiset asiat on suljettu EIS 6 artiklan ulkopuolelle, jotka koskevat sellaisessa julkisessa palvelussuhteessa olevia, joiden velvollisuudet ovat tyypillisiä julkishallinnolle sikäli kuin virkamies toimii julkisen vallan haltijana ja vastuussa valtion tai muiden julkisyhteisöjen yleisten etujen turvaamisesta. Tästä esimerkkeinä on mainittu armeija ja poliisi. Tuomioistuin arvioi liittykö henkilön tehtävään suoraan tai epäsuoraa osallistumista sellaiseen julkisen vallan käyttöön, jonka oikeusjärjestys antaa julkisyhteisöjen yleisten etujen turvaamiseen.

Ulkomaalaisen karkottamista koskevassa tuomiossa *Maaouia* 5.10.2000 tuomioistuin katsoi, ettei kyse ollut EIS 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettusta oikeudesta. Se seikka, että karkotuksella on merkittäviä seurauksia henkilön yksityiselle ja perhe-elämälle, ei ollut riittävä peruste tuomaan asiaa EIS 6

artiklan 1 kohdan piiriin. Tuomioistuin perusteli tulkintaa sillä, että seitsemännän lisäpöytäkirjan 1 artiklan säännökset muukalaisten karkottamisesta, osoittivat, ettei karkotusasioita ollut tarkoitettu ottaa EIS 6 artiklan 1 kohdan alaan.

Ferrazzini 12.7.2001 tapauksessa annettu tuomio koski verotusta. Tuomioistuin katsoi, etteivät verotuksen alalla tapahtuneet muutokset ole vaikuttaneet veron maksuvelvollisuuden perusluonteeseen. Verotus muodostaa edelleen osan julkiseen valtaan kuuluvan prerogatiivin kovasta ytimestä. Siinä verovelvollisen ja veroviranomaisen välinen julkinen suhde on hallitseva. Tämän vuoksi verotusta koskevat asiat jäävät EIS 6 artiklan 1 kohdan ulkopuolelle. Kahdessa 23.7.2002 annetussa tuomiossa, *Janosevic* ja *Västberga Taxi Ab*, EIT on katsonut, että veronkorotuksessa on kyse EIS 6 artiklassa tarkoitettusta rikossyytteestä (*criminal charge*), vaikka itse veroasiaan ei EIS 6 artiklaa sovellettu.

4. OIKEUSTURVA PERUSOIKEUTENA

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä sisällytettiin perustuslakiin oikeusturvaa koskeva perusoikeussäännös Hallitusmuodon 16 §, nykyisin PerL 21 §. Oikeusturvasäännöksellä on ehkä kaikista perusoikeuksista läheisin yhteys kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. EIS 6 artiklan määräys oli säännöksen esikuvana, mutta samalla katsottiin, että EIS 6 artiklan 1 kappale on osoittautunut vaikeatulkintaiseksi. PerL 21 §:n rakenne onkin selvästi erilainen. Säännös kuuluu

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.

Perustuslain oikeusturvasäännöksessä on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin rinnalla hallintoa koskevana normatiivisena vaatimuksena hyvä hallinto. Oikeusturvaa koskevassa säännöksessä tulee selvästi esille suomalaisen valtio-organisaation rakenne: ensiasteen päätöksenteko on jaettu tuomioistuinten ja muiden viranomaisten kesken. Muutoksenhakueliminä toimivat riippumattomat lainkäyttöelimet. Valtio-organisaation rakenne näkyy myös siinä, miten oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvä hallinto rinnastetaan. Siinä, ettei oikeusturvasäännös korosta tuomioistuinten roolin eroavuutta muista viran-

omaisista, heijastuu suomalaisen oikeuskulttuurin perinne. Suomi on vahvan hallinnon maa.

PerL 21 §:n 1 momentin alkuosa säättää oikeuden saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja viivytyksettä ja oikeuden muutoksenhakuun. Tältä osin lainkohta on muotoiltu sillä tavoin täsmällisesti, että säännös on suoraan sovellettavissa eli muutoksenhakusäännöstä voidaan soveltaa lain vaietessa tai lain sanamuoto sivuuttaen. PerL 21 § 2 momentin mukaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Käsite oikeudenmukainen oikeudenkäynti on hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp s.74) mukaan englanninkieliselle ”fair trial” -termille EIS 6 artiklan suomennoksessa annettu käännös. Ilmaus ”a fair trial”, ”un procès équitable” käännettiin oikeudenmukaiseksi oikeudenkäynniksi, mikä mukailee muissa pohjoismaissa käytettyjä käännöksiä. KP-sopimuksen käännöksessä täysin vastaava ilmaus on käännetty rehelliseksi oikeudenkäynniksi. Mikään näistä ilmauksista ei sinänsä tavoita common law -järjestelmistä lainatun *fair trial* -käsitteen ajatusta.

Oikeuskirjallisuudessa *Scheinin* on todennut, että viittaus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin on yleisluontoinen perusoikeussäännös alalla, jolla kansainväliset ihmisoikeusnormit ovat yksityiskohtaisia ja jolla niiden soveltamisesta on olemassa sekä kansainvälinen että kotimainen tulkintakäytäntö.¹² Myös *Viljasen* mukaan on ilmeistä, että oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat osat saavat sisältönsä suoraan siitä erittäin laajasta kansainvälisestä oikeuskäytännöstä, joka näistä kysymyksistä on olemassa. Hän katsoo, että EIS 6 artiklan laaja soveltamistraditio ja oikeusturvasäännöstä yksityiskohtaisempi kirjoittamistapa johtanevat siihen, että kyseinen sopimusmääräys säilyttää asemansa suomalaisessa lainkäytössä.¹³

Oikeusturvasäännöksen 2 momentilla ei ole oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osalta oikeastaan lainkaan itsenäistä sisältöä. Kyse on *yleisluontoisesta* perusoikeussäännöksestä, lainkäytön järjestämisen tavoitteita koskevasta arvolausekkeesta. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin sisältöä ei voida tuosta arvolausekkeesta johtaa eikä lauseketta voida myöskään suoraan soveltaa. Perustuslain oikeusturvasäännös on menettelystandardina niin avoin, ettei käytännössä voi ilmetä tilannetta, jossa tietyn oikeudenkäyntimenettelyä koskevan lain säännöksen soveltaminen olisi sillä tavoin ilmeisessä ristiriidassa PerL 21 §:n 2 momentin kanssa, että tuomioistuimen tulisi PerL 106 §:n nojalla antaa etusija annettava PerL:n säännökselle.

¹² *Martin Scheinin*: Poikkeuslait ja perusoikeusuudistus. Lakimies 1996 s. 826–829.

¹³ *Veli-Pekka Viljanen*: Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Lakimies 1996 s. 801–802.

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta muotoili ihmis-oikeusystävällisen laintulkinnan periaatetta mukailevan *perustuslainmukaisen tai perusoikeusmyönteisen laintulkinnan maksimiin*: ”Tuomioistuinten tulee valita perusteltavissa olevista lain tulkintavaihtoehdoista sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista ja joka eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot” (PeVM 25/1994 vp s.4). Tulkin-nallista apua PerL 21 §:n 2 momentista olisi saatavissa lähinnä siten, että säännös edellyttää prosessisäännöksiä sovellettavan tavalla, joka pyrkii maksimoimaan ”oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin” saatavuuden. Säännöksen yleisluontoisuus vähentää kuitenkin sen merkitystä myös tulkintatilanteessa. *Scheinin* on osuvasti todennut, että lainkäytössä oikeusturvasäännöksen 2 momentti saattaa jäädä kuoreksi, jonka sisällä sovelletaan kansainvälisiä ihmisoi-keusnormeja.¹⁴ EIT:n tulkintakäytäntö konkretisoi EIS 6 artiklan tarkoittaman oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin merkityssisältöä tavalla, jota PerL 21 §:n 2 momentti ei abstraktiudessaan voi tavoitella, ja antaa perustan ihmisoikey-systävälliselle tulkinnalle.

Perusoikeussäännösten tulkinta tapahtuu ensisijassa lainsäädäntömenettelyn yhteydessä, kun perustuslakivaliokunta ottaa kantaa siihen, sisältääkö lakiesitys sellaista puuttumista perusoikeuksiin, jolla on merkitystä lainsäätämisjärjestyk-selle. Tällöin perustuslakivaliokunta voi lausuntotoiminnassaan antaa PerL 21 §:lle sellaista konkreettisempaa sisältöä, jonka perusteella myös oikeuden-mukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksen tulkinnallinen merkitys voi nousta.¹⁵

PerL 21 §:ään ei sisälly lainkaan omia erityisiä rajoitusperusteita, minkä vuoksi lainkohdassa säädetyn perusoikeuden rajoitusten hyväksyttävyyttä pitäi-si arvioida aina myös sen kannalta, missä määrin EIS sallii rajoitettavan oikeut-ta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. PerL 21 § saa pääasiallisen sisältönsä juuri EIS 6 artiklan soveltamiskäytännön kautta. EIS:n mukaiset rajoitusedelly-tykset muodostavat vain vähimmäisedellytykset ja kansallisella tasolla tulisikin pyrkiä tätä vahvempaan perusoikeussuojaan.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on pidetty erillään lakiehdotusten pe-rustuslainmukaisuuden ja ihmisoikeyssopimuksenmukaisuuden arviointi. Pe-rustuslakivaliokunnan käytännössä ei ole rajoitusperusteiden tulkintaa sidottu

¹⁴ *Scheinin* 1996 s. 826.

¹⁵ Perustuslakivaliokunta on tuoreessa lausunnossaan katsonut, että oikeudenkäyntikulujen korvaamisvelvollisuuden sääntely on merkityksellistä yksilön oikeusturvatakeisiin kuuluvien oikeuk-sien tosiasiallisten käyttömahdollisuuksien ja -edellytysten kannalta. Perusoikeuksien toteutumista hallintolainkäytössä ei tässä mielessä ole omiaan edistämään sääntely, jonka perusteella hylä-tyksi tulleen valituksen tehnyt henkilö on pääsäännön mukaan korvausvelvollinen. Valiokunta ei pitänyt hyväksyttävänä sääntelytavoitteina viranomaisten työmäärän vähentämistä tai turhiksi oletettujen oikeudenkäyntien välttämistä, millä ehdotusta oli perusteltu (PeVL 64/2002 vp).

ihmisoikeussopimukseen sillä tavoin kuin perustuslakivaliokunta perusoikeus-
uudistuksen yhteydessä linjasi. Tuolloin perustuslakivaliokunta hyväksyi *Vilja-*
sen mukaan vaatimuksen rajoitusten sopusoinnusta ihmisoikeussopimukseen
nähdessä osana perusoikeuksia koskevia yleisiä oppeja. Tämä sääntö merkitsee,
että perusoikeuden rajoitusta ei voida pitää perustuslainmukaisena, jos rajoitus
ulottuu niin pitkälle, että se samalla loukkaisi ihmisoikeussopimuksia. Vaati-
mus siitä, että rajoitusperuste sisältyisi ihmisoikeusmääräykseen on välttämät-
tön, mutta ei riittävä ehto sille, että rajoitusperuste on myös perusoikeusjärjes-
telmän kannalta hyväksyttävä. Ihmisoikeussopimukset tulee ottaa huomioon
rajoitusten vähimmäisedellytyksiä selviteltäessä.¹⁶ Rajoitusperusteiden hyväk-
sytävyyssarvioinnissa on muiden perusoikeuksien suojaaminen noussut merkit-
täväksi kriteeriksi. Tämä käytäntö on problemaattinen PerL 21 §:n ja EIS 6
artiklan merkityksen kannalta.

EIS 6 artiklan mukaan voidaan rajoittaa lehdistön ja yleisön pääsyä oikeu-
denkäyntitilaisuuteen, mutta muunlaisia rajoitusperusteita artiklaan ei sisälly.
EIS 6 artikla eroaa sopimuksen 8–11 artikloista, kuten yksityiselämän suoja-
siten, että EIS 6 artiklaan ei sisälly lainkaan yleistä rajoituslauseketta, jonka
mukaan oikeuksia voidaan rajoittaa lailla hyväksyttävässä tarkoituksessa ja
rajoittamista voidaan pitää demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömänä.
Oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ei voida EIS:n kannalta rajoit-
taa samalla tavoin kuin aineellisia perusoikeuksia. Taustalla on se, että oikeu-
denmukainen oikeudenkäynti on se keino, jolla varmistetaan muiden oikeuk-
sien toteuttaminen ja tehdään mahdolliseksi sen valvominen, että viranomaiset
noudattavat lakia. Oikeudessa oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin on kysy-
mys lainkäyttömenettelyn arvioimisesta kokonaisuutena.

5. OIKEUS TUOMIOISTUINKÄSITTELYYN

Oikeudesta tuomioistuinkäsittelyyn säädetään normihierarkisesti usealla tasol-
la. Tuomioistuimen näkökulmasta on luontevaa pitää sellaista normia ylempään
asteeseen, joka syrjäyttää sen kanssa ristiriidassa olevan toisen normin. EY-
oikeuden säännöksillä on etusija kansallisen oikeusjärjestelmän säännöksiin
nähdessä. Tuomioistuimen on jätettävä soveltamatta sellaiset kansallisen oikeus-
järjestyksen säännökset, jotka ovat ristiriidassa sovellettavan EY-oikeuden
kanssa. Perustuslain 106 §:n mukaan perustuslailla on etusija lakiin nähden,
milloin laki on ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Kansainvälisten

¹⁶ *Viljanen* 1996, s. 803–806.

ihmisoikeussopimusten hierarkinen taso riippuu puolestaan siitä, millaisella lainsäädäntötoimella ne on saatettu valtionsisäisesti voimaan. Oikeusnormien hierarkia voidaan tuomioistuimen soveltamistilanteessa muodostaa seuraavasti: 1) EY-oikeus, 2) PerL, 3) EIS, KP-sopimus ja tavallinen laki.

Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 10 artiklan (ent. 5 artikla) yhteistyöperiaatteen mukaisesti yhteisön oikeuden säännösten ja määräysten välittömään oikeusvaikutukseen perustuvan yksityisten oikeussubjektien oikeus-suojan varmistaminen kuuluu kansallisille tuomioistuimille. Välitön oikeusvai- kutus on yhteisön asetuksilla sekä sellaisilla perustamissopimuksen artikloilla ja direktiivien määräyksillä, jotka ovat sisällöltään riittävän täsmällisiä ja eh- dottomia.

Oikeussuojan toteuttamisessa EY-oikeus nojautuu kansallisen prosessiauto- nomian periaatteeseen. Asiaa koskevan yhteisön sääntelyn puuttuessa jäsenval- tion oikeusjärjestys määrittää toimivaltaiset tuomioistuimet ja menettelysää- nöt niitä oikeussuojakeinoja, joilla EY-oikeuden välittömään oikeusvaikutuk- seen perustuvat yksityisten oikeudet turvataan. Kyseiset menettelysäännöt eivät saa olla epäedullisempia kuin ne säännöt, jotka koskevat samankaltaisia jäsen- valtion kansalliseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia (*vastaavuusperiaate*). Menettelysäännöt eivät saa myöskään tehdä EY:n oikeusjärjestyksessä tunnus- tettujen oikeuksien käyttämistä käytännössä mahdottomaksi (*tehokkuusperi- aate*).¹⁷ EY-tuomioistuin on kuitenkin edellyttänyt, että yksityisellä tulee olla mahdollisuus saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi sellainen hallintoviranomai- sen päätös, joka koskee EY-oikeuden välittömään oikeusvaikutukseen perustu- vaa yksityisen oikeutta silloinkin, kun kansallisen tason oikeussuojakeinon käyttöä on rajoitettu tai sitä ei ole lainkaan.¹⁸

PerL 21 §:n 1 momentin mukainen muutoksenhakuoikeus merkitsee, että hallintoviranomaisen päätös on voitava saattaa tuomioistuimen tai muun riippu- mattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perusoikeussäännöksen tarkoitukse- na on turvata EIS 6 artiklan 1 kappaleen sekä KP-sopimuksen 14 artiklan 1 kappaleen edellyttämä oikeus oikeudenkäyntiin kaikissa sopimusmääräysten tarkoittamissa tilanteissa. Viittaus ”*päätökseen*” on hallituksen esityksen mu- kaan tarkoitettu kattamaan ne tilanteet, jotka yksilön ja julkisen vallan välisen

¹⁷ Ks. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomiot asioissa C-33/76, *Rewe-Zentralfinanz eG & Rewe-Zentral AG*, 16.12.1976; C-45/76, *Comet*, 16.12.1976; C-128/93, *Fisscher*, 28.9.1994; C-410/92, *Johnson*, 6.12.1994; C-246/96, *Magorrian & Cunningham*, 11.12.1997; C-78/98, *Preston*, 16.5.2000.

¹⁸ Ks. EY-tuomioistuimen tuomiot: C-222/84, *Johnston*, 15.5.1986; C-222/86, *Heylens*, 15.10.1987; C-97/91, *Borelli*, 3.12.1992; C-1/99, *Kofisa Italia*, 11.1.2001; C-226/99, *Siples*, 11.1.2001; C-424/99 *Komissio v. Itävalta*, 27.11.2001; C-269/99 *Carl Kühne GmbH & Co. KG*, 6.12.2001.

vastakkainasettelun vuoksi ovat riita- ja rikosasioiden ohella EIS 6 artiklan 1 kappaleen piirissä, esimerkiksi elinkeino- tai vastaavan luvan peruuttamis- päätökset. Samoin verotuspäätökset olisi aina voitava saada riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäviksi. (HE 309/1993 vp s. 73)

Muutoksenhakuoikeus on PerL 21 §:ssä vahvistettu pääsääntö, josta on mahdollista säätää lailla vähäisiä poikkeuksia. Muutoksenhakurajoitusten tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä ja niiden tulee kohdistua tarkasti rajoitettuihin asioihin eikä valituskielto saa olla asioiden luonne ja päämäärä huomioon otettuna suhteettoman laaja (PeVL 12/2002 vp). Hallintolainkäytössä on perustuslakivaliokunnan mukaan pääsääntönä oikeus valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä KHO:een. Valiokunta on pitänyt valituslupajärjestelmää, joka sinänsä ei sen kannan mukaan ole PerL 21 §:n vastainen, poikkeuksellisenä järjestelynä ja tähdentänyt, että lupajärjestelmän laajentamiseen uusiin asiaryhmiin tulee suhtautua pidättyvästi. Valituslupajärjestelmä ei ole hyväksyttävä siltäkään perusteella, että se estäisi asioiden käsittelyn tarpeetonta pitkittymistä. (PeVL 19/2002 vp)

Perustuslakivaliokunta on lukuisissa lausunnossa ja mietinnöissä ottanut kantaa PerL 21 §:n 1 momentissa säädetyn muutoksenhakuoikeuden sisältöön.¹⁹ Perustuslakivaliokunnan mukaan ilmaus ”oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös” liittyy Suomen oikeuden mukaan oikeuksiksi ja velvollisuuksiksi tarkoitettuihin seikkoihin. Mikä tahansa yksilön kannalta myönteinen viranomaistoimi ei kuitenkaan ole yksilön oikeutta koskeva päätös perustuslain mielessä. Perustuslain kannalta on edellytyksenä, että lainsäädännössä on riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille. Selkein tällainen peruste on ns. subjektiivinen oikeus, jolloin viranomaisen on myönnettävä tai toteutettava oikeus lainsäädännöstä ilmenevien edellytysten täytyessä. Jos etuuden tai palvelun saaminen riippuu kokonaan viranomaisen harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista tai esimerkiksi suunnitelmista, kysymyksessä ei yleensä voi olla kiinteydeltään tai oikeussuojan tarpeeltaankaan niin vahva oikeus, että se kuuluisi PerL 21 §:n 1 momentin alaan (PeVL 16/2000 vp s. 4).

Viranomaiselle jätetty harkintavalta ei sellaisenaan poista muutoksenhaun tarvetta. Oikeuden syntymiseen vaadittavan kriteerin oikeuden tai etuuden myöntämisperusteen riittävästä täsmällisyydestä voivat täyttää myös subjektiivista oikeutta harkinnanvaraisemmat oikeudet ja etuudet. Harkinnanvaraisuuden ohella säännöksissä on oltava ilmaistu sellaisia kiinnekohtia, jotka muodos-

¹⁹ Hallinnollisen muutoksenhaun osalta ovat merkityksellisiä seuraavat perustuslakivaliokunnan lausunnot: PeVL 45/1996 vp, 3/1997 vp, 8/1997 vp, 12/1997vp, 16/1997 vp, 20/1998 vp, 23/1998 vp, 16/2000 vp, 46–47/2002 vp, 52/2002 vp ja 55/2002 vp.

tuvat asian ratkaisemisen laillisuusedellytyksiksi. Tämä puoltaa perustuslain näkökulmasta viranomaistoiminnan kontrollin järjestämistä yksilöiden muutoksenhakuoikeuden avulla. Valitusmahdollisuus on tarpeen esimerkiksi viranomaistoiminnan tasapuolisuuden valvomiseksi ja soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden varmistamiseksi.²⁰

Oikeuskäytännössä KHO on tulkinnut oikeusturvaa koskevaa perusoikeussäännöstä siten, että muutoksenhakuoikeutta koskevalla säännöksellä on myös välitön sovellettavuus. Kaksi ratkaisua liittyy valtion virkamiesten ja kuntien viranhaltijoiden palkkausta koskeviin asioihin, joiden katsottiin edellyttävän virkaehtosopimuksen tulkintaa. Virkamiehet ja viranhaltijat eivät olleet sellaisen yhdistyksen jäseniä, jolla oli oikeus saattaa asia vireille työtuomioistuimessa. KHO katsoi, että näillä henkilöillä tuli olla oikeus saada mainitunlainen asiansa käsiteltäväksi viime kädessä hallintotuomioistuimessa.

KHO 1999:79 Palkkausta koskeva vaatimus on luonteeltaan Hallitusmuodon 16 §:n 1 momentissa tarkoitettu asianomaisen oikeuksia koskeva asia, jota koskeva päätös on oikeus saada tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Valtion virkamieslain 52 §:n 1 momentin ja valtion virkaehtosopimuslain 25 §:n säännöstä oli tulkittava siten, että virkamies, joka katsoo, ettei viranomainen ole antanut hänelle palvelussuhteesta johtuvaa taloudellista etuutta sellaisena kuin se olisi ollut hänelle suoritettava, saa tehdä valtion virkamieslain 52 §:n 2 momentissa tarkoitetun valituksen hallintotuomioistuimeen tähän annetusta päätöksestä, vaikka vaatimuksen ratkaiseminen edellyttää virkaehtosopimuksen tulkintaa, jos virkamies ei työtuomioistuimesta annetun lain 13 §:n vuoksi voi saattaa asiaa työtuomioistuimen ratkaistavaksi. Äänestys 6–4. Kunnanviranhaltijan osalta ks. KHO 1999:80.

Perustuslakivaliokunnan kannanotot PerL 21 §:n 1 momentissa tarkoitetun muutoksenhakuoikeuteen koskevat yleensä lakiesityksiä, joissa ehdotetaan valituskiellon säätämistä. Perustuslakivaliokunnan tulkintaa valituskiellon hyväksyttävyydestä voidaan pitää tältä osin auktoritatiivisena ja myös tuomioistuinta sitovana. Perustuslakivaliokunnan asianmukaisena pitämää valituskieltoa ei voida tällöin pitää perustuslain vastaisena ja sivuuttaa sitä perustuslain etusijaa koskevan PerL 106 §:n nojalla. Valituskiellon sivuuttaminen voisi näin ollen tulla kysymykseen lähinnä silloin, kun valituskiellon perustuslainmukaisuutta ei ole tutkittu perustuslakivaliokunnassa tai sitten kyse on sellaisesta valituskiellosta, joka sisältyy lakia alempaan normistoon.

²⁰ PeVL 46/2002 vp, 47/2002 vp ja 55/2002 vp.

KHO on päätöksessään 1998:16 ottanut kantaa ampuma-aseista ja tarpeista annetun asetuksen 42 §:n 2 momentin mukaiseen valituskieltoon, joka koski lääninhallituksen päätöstä. Kyse oli haulikon ja metsästyskiväärin hallussapitoluvan peruuttamisesta ja haulikon hankkimisluvan epäämisestä. KHO katsoi, että valituskielto tuli asiassa sovellettavaksi, koska kysymys ei ollut sellaisesta oikeutta ja velvollisuutta koskevasta asiasta, jota tarkoitetaan Hallitusmuodon 16 §:n 1 momentissa EIS 6 artiklan 1 kappaleessa. KHO tutki kirjoituksen apulaisnimismiehen ja LH:n päätösten purkamista koskevana hakemuksena ja hylkäsi hakemuksen. Ään. 5–3 Vähemmistön mukaan asia sa oli kysymys X:n oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Hallintaluvan peruuttamista koskeva päätös koski luvanhaltijan oikeutta Hallitusmuodon 16 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla.

Hallintoviranomaisen päätökseen haetaan HLL:n mukaan yleensä muutosta valittamalla siten, että valtioneuvoston ja ministeriön päätöksestä saa valittaa KHO:een ja valtioneuvoston alaisen viranomaisen päätöksestä saa valittaa alueelliseen hallinto-oikeuteen (HLL 7 §). HLL:ssä siirryttiin valitusjärjestelmään, joka rakentuu ensisijaisesti tuomioistuimelle tehtävään muutoksenhakuun. Uudistuksella tehtiin alueellisista hallinto-oikeuksista yleisiä ensimmäisen asteen hallintotuomioistuimia. Lakia säädettäessä otettiin huomioon muun muassa Hallitusmuodon 16 §:n ja EIS 6 artiklan sekä EY-oikeuden vaatimukset siitä, että asia on voitava saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi (HE 217/1995 vp s. 25–26).

Yleiset valitusoikeutta hallintoasioissa koskevat säännökset sisältyvät HLL 4–6 §:iin. Hallintoasiassa tehdystä päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Aineellisen asianosaisuuden perusteella henkilöllä on yleensä valitusoikeus. Muiden tahojen valitusoikeudesta ei ole vastaavaa yleissäännöstä, eikä muiden kuin asianosaisten valitusoikeutta ole edellytetty sen enempää perustuslaissa kuin ihmisoikeussopimuksissakaan. Muiden kuin aineellisesti asianosaisten valitusoikeuden perustana ovat siten yleensä siitä erikseen annetut säännökset. Voidaan puhua *valitusoikeudesta muodollisella perusteella*. HLL:ssa on viranomaisten valitusoikeudesta yleissäännös. Erityissäännöksiä on annettu mm. kuntalaisten valitusoikeudesta kunnallisasioissa ja järjestöjen valitusoikeudesta ympäristöasioissa.

Valitusoikeus kuuluu siten lähtökohtaisesti niille, jotka ovat hallintoasian käsittelyssä asianosaisia. Hallintolainkäyttö on jo ensivaiheessa muutoksenhaku, minkä vuoksi hallintolainkäyttöasian asianosaisuuden perustana on valituksenalaisen päätöksen vaikutuspiiri. Hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Asianosaisaseman perusteita arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, millainen yhteys tällaisella henkilöllä on käsiteltävänä olevaan asiaan. Ratkaisevaa on, voidaanko asiassa tehtä-

vän ratkaisun katsoa koskevan siinä määrin henkilön oikeutta, etua tai velvollisuutta, että se riittää tuottamaan tälle asianosaisaseman. Asianosaisaseman määräytyminen edellyttää tapauskohtaista harkintaa. Hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä on todettu seuraavaa (HE 72/2002 s. 60–61):

”Hallintoasioissa on tyypillistä, että asianosaisasema saattaa syntyä myös muun kuin välittömäksi luonnehdittavan oikeusvaikutuksen perusteella. Ehdotuksen mukaan asianosaisasema olisi myös sillä, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee, mutta johon asiassa tehtävä päätös ei nimenomaisesti tule kohdistumaan. Esimerkiksi erilaisten kieltojen ja rajoitusten yhteydessä saattaa nousta esille kysymys muun kuin kieltopäätöstä hakeneen mahdollisesta asianosaisasemasta. /.../

Hallintoasian käsittelyssä sovellettavaa asianosaiskäsitettä ei ole tarkoituksenmukaista rajata suppeammaksi kuin hallintolainkäytössä noudatettavat valitusoikeuden perusteet. Lähtökohtana kuitenkin olisi, etteivät pelkätään asiaan liittyvät tosiasialliset intressit riittäisi tuottamaan laissa tarkoitettua asianosaisasemaa. Vaikutusten tulee olla oikeudellisia.

Asianosaisasemaa määrittävät oikeuden, edun ja velvollisuuden käsitteet vastaisivat niiden nykyistä merkityssisältöä. Jonkun oikeudesta tai edusta päättäminen tarkoittaisi sen ratkaisemista, voiko henkilö saada vaatimansa oikeuden tai edun. Mainitusta seikasta päättäminen voi merkitä myös henkilölle aiemmin myönnetyn oikeuden tai edun rajoittamista. Oikeus, jonka myöntämisestä tai rajoittamisesta asiassa saattaa olla kysymys, voi olla esimerkiksi hallinnollinen lupa, kansalaisuuden myöntäminen taikka tavaramerkin tai mallin rekisteröinti. Henkilölle myönnettävä etu voi puolestaan olla sosiaalietuus, -tuki tai -avustus taikka valtionavustus.”

Hallintoasiassa voi olla vain yksi asianosainen tai kymmeniä, joiden asianosaisaseman aineellinen peruste on erilainen, voidaan puhua moniasianosaisuudesta. Oikeusturvan toteuttaminen on edellyttänyt hallintoasioissa asianosaisaseman kytkemistä päätöksen aineellisiin vaikutuksiin, koska hallintopäätöksellä on usein vaikutusta laajemminkin kuin vain hallintomenettelyyn muodollisesti osallistuneiden asemaan.

Viranomaisen valitusoikeudesta on säädetty HLL 6 §:n 2 momentissa, jonka mukaan viranomaisella on lisäksi valitusoikeus, jos laissa niin säädetään tai jos valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen. KHO on antanut useita ratkaisuja, jotka koskevat HLL 6 §:n 2 momentin tulkintaa.²¹ Viranomaisten valitusoikeuden perusteena ei ole asianosaisuus, vaan muodollinen peruste. Viranomaisen yleinen valvontavelvollisuus, joka

²¹ Ks. seuraavat KHO:n julkaistut päätökset: 16.3.1998/404, 26.4.1999/889, 30.11.1999/3862, 17.12.1999/4167, 1.3.2000/413, 8.3.2000/491, 3.8.2000/2095, 29.12.2000/3461, 28.5.2001/1262, 23.8.2001/1927, 2001:40.

yleensä on esimerkiksi ministeriöllä omalla hallinnon alallaan, ei vielä riitä valitusoikeuden perusteeksi. Valitusoikeuden perusteena tulee olla erityisen tärkeän julkisen edun valvominen (HE 217/1995 vp s. 39). Säännös on kirjoitettu tavalla, joka jättää oikeuskäytännön ratkaistavaksi milloin asiassa ilmenevän julkisen edun valvomiseksi edellytetään viranomaisen valitusmahdollisuutta. Säännöksessä puhutaan viranomaisen valvottavana olevasta julkisesta edusta. Tämä voidaan ymmärtää siten, että julkisen edun on liityttävä nimenomaan siihen toimintaan, jota hallinto lainkäytössä tutkittava hallintopäätös koskee. Valvonta ei siten kohdistu yleisesti hallintotoimintaan tai hallintolainkäyttöön sinänsä. Julkisen edun valvontaan liittyvä valitusoikeus perustuu viranomaisen julkisoikeudelliseen asemaan, sille oikeusjärjestyksen mukaan kuuluvaan toimivaltaan. Viranomainen ei tällöin toimi julkisyhteisön edustajana.

KunL:ssa on omat säännökset paitsi valitusoikeudesta ja valitusviranomaisesta niin myös siitä, kuka saa valittaa ja millä perusteella valitus voidaan tehdä. Muutosta kunnan ja kuntayhtymän toimielimen päätökseen haetaan KunL 90 §:n mukaan kunnallisvalituksella alueelliselta hallinto-oikeudelta. Valitusoikeus on asianosaisella ja kunnan jäsenellä (KunL 92 §). KunL:ssa ei ole lainkaan säännöksiä viranomaisen valitusoikeudesta. Vakiintuneesti se kunnan viranomainen, minkä päätökseen kunnallisvalitus on kohdistunut, on voinut hakea muutosta valitusviranomaisen päätökseen, jolla ensiksi mainittu päätös on kumottu. Valitusoikeuden perusteena ei ole kunnan asianosaisasema, vaan sen perusteena on tavanomainen oikeus. Kunnallinen itsehallintokaan ei anna oikeutusta ajatukselle että, kunta sen enempiä kuin valtio ikään kuin tekee ratkaisuja omassa asiassaan käsitellessään kansalaisia koskevia hallintoasioita.

EIS 6 artiklaan ei sisälly varsinaista muutoksenhakuoikeutta koskevaa säännöstä, mutta EIT:n käytännössä määräystä on tulkittu siten, että sopimuksen soveltamisalaan kuuluvia oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva hallintoviranomaisen päätös tulee voida saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi.²² Oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat vaatimukset ihmisoikeussopimuksissa tähtäävät ensikädessä siihen, että niillä asetetaan vaatimuksia ensiasteen päätöksenteolle, toissijaisesti ne koskevat myös muutoksenhakumenettelyä. Näiden vaatimusten kärki alunperin tähtäsi siihen, että tietyt tyypiset ratkaisut tulee tehdä oikeudenkäyntimenettelyssä eikä esim. hallinnollisessa menettelyssä. Ih-

²² Oikeudesta saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi on runsaasti oikeuskäytäntöä, kuten seuraavat: *Goldner* 21.2.1975, *Sporrong & Lönnroth* 23.9.1982, *Ashingdane* 28.5.1985, *Lithgow* 8.7.1986, *Fayed* 18.7.1994. Suomalaisen hallintolainkäytön kannalta erityisen kiintoisina voidaan pitää myös lukuisia Ruotsia koskevia tuomioita: *Pudas* 27.10.1987, *Boden* 27.10.1987, *Eriksson* 22.6.1989, *Tre Traktörer Ab* 7.7.1989, *Allan Jacobsson* 25.10.1989, *Häkansson & Sturesson* 1.3.1990, *Mats Jacobsson* 28.6.1990, *Skärby* 28.10.1990, *Fredin* 18.2.1991, *Olsson* 27.11.1992.

misoikeustuomioistuimien on vähittäin laajentanut sopimuksen soveltamista myös yleensä hallinnollisessa menettelyssä ratkaistaviin asioihin ja edellyttänyt, että hallinnollinen päätöksenteko on näissä asioissa tuomioistuinten valvonnassa. Ensiasteen päätöksenteko voi tapahtua hallintomenettelyssä ja vasta muutoksenhakuvaiheessa tulee kysymykseen tuomioistuinkäsittely, joka täyttää EIS 6 artiklan vaatimukset.

EIT:n peruslinjaus ilmenee tuomioista *Le Compte, Van Leuven & De Meyere* 23.6.1981 ja *Albert & Le Compte* 10.2.1983. Ensin mainitun tuomion mukaan EIS 6 artikla sisältää oikeuden saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Artikla ei siitä huolimatta edellytä, että valtion tulee alistaa ratkaistava oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva asia menettelyyn, jotka kaikissa käsittelevävaiheissa täyttävät artiklan asettamat vaatimukset. Joustavuuden ja tehokkuuden vuoksi voidaan pitää oikeutettuna myös asian käsittelyä muunlaisissa hallinnollisissa elimissä. Myöhemmässä tuomiossa *Albert & Le Compte* 10.2.1983 EIT ilmaisi periaatteen seuraavasti: joko toimivaltaiset elimet itse ovat EIS 6 artiklan vaatimusten mukaisia tai ne eivät vastaa näitä vaatimuksia, mutta ne ovat sellaisen tuomioistuinelimen jälkikäteisen valvonnan alaisia, jolla on täysi tutkintavalta ja joka tarjoaa EIS 6 artiklan mukaiset menettelytakeet. Tuomiossa *Ortenberg* 25.11.1994 tuomioistuin totesi selkeästi, että sellaisten hallintoviranomaisten päätökset, joiden toiminta ei täytä EIS 6 artiklan vaatimuksia, tulee olla tuomioistuimen valvonnan alaisia.

EIS 6 artiklan laajentuminen hallinnollisiin asioihin edellyttää, että hallintolainkäytön institutionaaliset muodot ja menettelytavat vastaavat EIS 6 artiklan vaatimuksia. Kansallisen järjestelmän tasolla on löydettävä ne organisaatoriset ja menettelylliset rakenteet, jotka takaavat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen myös niissä hallintoasioissa, jotka kuuluvat EIS 6 artiklan soveltamisalaan. Hallintolainkäyttö on Suomessa jo ensivaiheessa muutoksenhakua. Ensiasteen hallintomenettely olla hallinnon vastuulla. Hallintoasioissa tuomioistuinten tehtävänä on taata oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutuminen myös hallintoasioissa siinä tapauksessa, että asia saatetaan tuomioistuimen ratkaistavaksi. EIT on korostanut sitä, että EIS 6 artiklan mukainen oikeus saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi ei ole rajoitettu hallintoasioissa vain oikeuskysymyksiin, vaan tuomioistuinkäsittelyn tulee kattaa oikeus ja tosiasiakysymykset. Tuomioistuimen toimivallan tulee ulottua henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista päättämiseen (*determination of his civil rights and obligations*).²³

Muutoksenhaun tulee hallintoasioissa olla tehokas oikeuskeino. EIT on pitänyt englantilaista judicial review -menettelyä riittämättömänä oikeuskeinona

²³ *Le Compte, Van Leuven & De Meyere* 23.6.1981; *Zumtobel* 21. 9.1993.

hallintoasioissa, koska judicial review -asiaa käsittelevän tuomioistuimen tutkintavalta oli rajoitettu lainvastaiseen menettelyyn eikä se voinut kyseisissä tapauksissa ottaa kantaa lasten huostaanottoja koskeneiden hallintopäätösten asiallisiin perusteisiin.²⁴ Tuomiossa *Obermeier* 28.6.1990 katsottiin, että hallintotuomioistuimen pidättyvä puuttuminen hallintopäätöksiin oli vastoin EIS 6 artiklaa. Lainsäädännössä ei ollut mitään sisällöllisiä ja täsmällisiä säännöksiä päätösten osalta ja hallintotuomioistuinten omaksuman käytännön mukaan ne ottivat kantaa ainoastaan siihen, oliko hallintoviranomainen käyttänyt harkintavaltaansa väärin. Oikeus saada asiansa tuomioistuimen päätettäväksi ei siten voinut toteutua.

Soveltamisalaltaan PerL 21 §:n 1 momentin säännös on lähtökohtaisesti selvästi laajempi kuin EIS 6 artikla, vaikka jälkimmäisen määräyksen soveltamisala on jatkuvasti laajentunut. Toisaalta on todettava, että PerL 21 §:n 1 momentin soveltamisalaa on rajoitettu perustuslakivaliokunnan käytännössä hyväksymällä valituskieltoja varsin merkittävässäkin asiaryhmissä. Tämä kehityssuunta voi johtaa ristiriitatilanteeseen, jossa PerL 21 §:n katsotaan sallivan laajemman valitusoikeuden rajoittamiseen kuin mitä EIS 6 artiklan soveltamiskäytännön mukaan on mahdollista. Lakiin sisältyvää valituskieltoa tuomioistuimien ei voi sivuuttaa PerL 106 §:n nojalla sillä perusteella, että valituskielto olisi vastoin PerL 21 §:ää, mikäli perustuslakivaliokunta on lain eduskuntakäsittelyn yhteydessä pitänyt valituskieltoa perustuslain kannalta hyväksyttävänä.

EIS:n määräyksillä ei ole kansalliseen lainsäädäntöön nähden etusijaa toisin kuin EY-oikeudella. EIS artikla on Suomessa saatettu voimaan normihierarkisesti lainsäädäntöä eikä myöhempään lakiin sisältyvää valituskieltoa voida EIS 6 artiklan nojalla jättää soveltamatta. Mahdollisesta EIS:n loukkauksesta, joka tuollaisesta valituskiellosta aiheutuu, vastaa Suomen valtio. EY-oikeudella on etusija kansallisen oikeusjärjestyksen säännöksiin nähden. EY-oikeuden mukainen oikeus tuomioistuinkäsittelyyn on siten toteutettava kansallisista muutoksenhakurajoituksista huolimatta.

6. FAIR HEARING -VAATIMUS HALLINTOLAINKÄYTÖSSÄ

PerL 21 §:n 2 momentin mukaan yksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeista on *oikeus tulla kuulluksi*. Suomalaisessa oikeuskieles-

²⁴ Ks. *O. v Yhdistynyt Kuningaskunta* 8.7.1987 sekä samana päivänä annetut muut Yhdistynyttä Kuningaskuntaa koskevat tuomiot.

sä kuulemisen käsite tarkoittaa yleisesti sitä, että hallintoviranomainen tai tuomioistuin antaa henkilölle tilaisuuden esittää kantansa asiassa. Kuuleminen voi tapahtua joko suullisesti tai kirjallisesti. PerL 21 §:n 2 momentin säännös ei sen sijaan mainitse oikeutta suullisen käsittelyn toimittamiseen osana oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä tai hyvää hallintoa. PerL 21 §:n 2 momentissa ei ole tarkempia säännöksiä siitä, millainen menettely tuomioistuimessa täyttää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksen.

EY-oikeuden lähtökohtana on kansallinen prosessiautonomia. Asiaa koskevan yhteisön sääntelyn puuttuessa jäsenvaltion oikeusjärjestys määrittää toimivaltaiset tuomioistuimet ja menettelysäännöt. Menettelysääntöjen tulee olla vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteiden mukaisia. HLL:n menettelysäännökset ovat siinä määrin joustavat, että niiden soveltaminen vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteiden mukaisesti ei tuota käytännössä ongelmia. Kansallista prosessiautonomiaa koskeva erityiskysymys on se, onko hallintotuomioistuimen otettava viranpuolesta esiin EY-oikeuteen liittyviä kysymyksiä. Tuomiossa asia C-72/95, *Kraaijeveld*, 24.10.1996, Euroopan yhteisöjen tuomioistuin lausui seuraavaa:

Jos kansallisen oikeuden mukaan tuomioistuimella on velvollisuus tai mahdollisuus tutkia viran puolesta sellaiseen pakottavaan kansalliseen oikeussääntöön perustuvat oikeudelliset perusteet, joihin asianosaiset eivät ole vedonneet, sen on tutkittava toimivaltansa rajoissa viran puolesta, ovatko jäsenvaltion lakiasäättävät tai hallinnolliset viranomaiset pysyneet niille kuuluvan harkintavallan rajoissa, ja kansallisen tuomioistuimuksen on otettava tämä huomioon käsitellessään kumoamiskannetta.

EIS 6 artiklan ja sen soveltamiskäytäntö tematisoivat kysymyksen oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä ja sen osatekijöistä. Pohdittaessa oikeudenmukaista oikeudenkäyntimenettelyä kansallisella tasolla ajattelun täytyy lähteä liikkeelle siitä, miten oikeudenmukainen oikeudenkäynti on EIS 6 artiklan tulkinnassa ymmärretty. Kysymyksenasettelu avautuu tuon tulkintakäytännön kautta. EIS 6 artiklan otsikossa käytetään ilmaisua ”*fair trial*”. Kyse on laajemmasta käsitteestä kuin ”*fair hearing*”, joka mainitaan EIS 6 1 artiklassa. ”*Fair trial*” sisältää myös EIS 6 artiklan 2 ja 3 kohdissa vahvistetut rikosasian käsitteilyä koskevat erityisvaatimukset. Suomennoksessa terminologinen eroavuus ei tule esiin, koska sekä ilmaus ”*fair trial*” että ”*fair hearing*” suomennetaan oikeudenmukaiseksi oikeudenkäynniksi. Tässä ja seuraavissa jaksoissa tarkastellaan, mitä vaatimuksia sisältää EIS 6 artiklan 1 kohdan ”*everyone is entitled to a fair and public hearing*”.

Yksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin elementeistä on ”*equality of arms*”. ”*Equality of arms*” -periaatteen mukaan jokaiselle osapuolelle tulee

antaa hyväksyttävä mahdollisuus esittää asiansa sellaisin edellytyksin, jotka eivät aseta häntä olennaisesti epäedullisempaan asemaan suhteessa vastapuoleen.²⁵ Periaate edellyttää, ettei yksityistä asianosaista aseta epäedullisempaan asemaan suhteessa muihin prosessin osapuoliin, mikäli näitä prosessissa esiintyy. Equality of arms -periaatteen noudattaminen hallintolainkäyttömenettelyssä ei edellytä, että prosessissa tulee yksityisellä henkilöllä olla vastapuolena julkisen vallan edustaja tai että hallintoviranomaisten prosessuaalinen asema olisi vastaavalla tavalla turvattava. Menettelylliset perus- ja ihmisoikeudet koskevat ihmisiä. Viranomaistaho voidaan näin ollen asettaa prosessissa epäedullisempaan asemaan kuin yksityiset henkilöt.

Equality of arms -periaatteen toteuttamisesta vastaa asiaa käsittelevä tuomioistuimien. Hallintolainkäyttöasian käsittelystä ja selvittämistä on säädetty HLL 7 luvussa. Näiden säännösten mukaan tuomioistuimen roolia hallintolainkäyttöasian käsittelyssä luonnehtii *virallisperiaate*. HLL 33 §:n mukaan valitusviranomaisen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitetynksi. Tarvittaessa on osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Valitusviranomaisen on hankittava viranpuolesta selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tarpeellisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu vaativat.

Virallisperiaate merkitsee *tutkintaperiaatteen* omaksumista hallintolainkäyttömenettelyyn. Kun käsittelymenetelmässä asiaosaisten tehtävänä on esittää ne tosiseikat, jotka he haluavat viranomaisen ottavan huomioon ja hankkia tarpeellinen näyttö, niin tutkintamenetelmässä nämä tehtävät kuuluvat asian ratkaisvalle viranomaiselle.²⁶ Perustuslain tasolla virallisperiaate kytkeytyy ensisijaisesti oikeusvaltioperiaatteeseen. PerL 22 §:ssä lisäksi säädetään, että julkisella vallalla on yleinen velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä velvollisuus koskee myös tuomioistuimia. Perusoikeusudistusta koskevan hallituksen esityksessä todetaan (HE 309/1993 vp s. 75):

”Perusoikeussäännökset sitovat julkista valtaa sen kaikessa toiminnassa, niin lainsäädännössä, hallinnossa kuin lainkäytössä. Perusoikeuksien käytännön toteutumisen kannalta ei ole riittävää, että julkinen valta pidättäytyy itse puuttumasta perusoikeuksiin. Perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää usein julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä. Säännös korostaa

²⁵ Equality of arms -periaatetta koskevasta oikeuskäytännöstä mainittakoon *Ruiz-Mateos* 23.6.1993, *Dombo Beheer B.V.* 27.10.1993, *Stran Greek Refineries & Stratis Andreadis* 9.12.1994, *Ankerl* 23.10.1996, *Nideröst-Huber* 18.2.1997, *De Haes & Gijssels* 24.2.1997, *Kuopila* 27.4.2000.

²⁶ Virallisperiaatteen ja tutkintaperiaatteen suhteesta hallintolainkäytössä. Hallintolainkäyttölaki. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston ehdotus. *Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/1994*. Helsinki 1994 s. 288–290.

pyrkimystä perusoikeuksien aineelliseen turvaamiseen. Säännös ulottaa julkisen vallan turvaamisvelvollisuuden perusoikeuksien ohella myös Suomea velvoittavissa kansainvälisissä sopimuksissa turvattuihin ihmisoikeuksiin. Säännös on kaikkia perusoikeuksia ja Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattuja ihmisoikeuksia koskeva yleissäännös.”

Virallisperiaate on nähtävä yhteydessä hallintolainkäytön perusrakenteeseen ja -tehtävään. Hallintotuomioistuimella on ensisijainen vastuu siitä, että asia voidaan ratkaista aineellisesti oikein. Virallisperiaate lähtee aineellisen oikeusturvan takaamisesta. Hallintolainkäyttöasioiden indispositiivisuus edellyttää, ettei tuomioistuin ole sidottu asianosaisten eikä hallintoviranomaisten käsityksiin siitä, minkä säännösten perusteella asia on ratkaistava. Jura novit curia -periaatteen mukaisesti tuomioistuimen on viran puolesta tunnettava asiaan liittyvä oikeus.

Hallinnon lainalaisuus edellyttää myös sitä, että ratkaistava oikeuskysymys vastaa sitä todellisuutta, josta valitusasiassa on kyse. Tosiasiapuoleen kohdistuva selvitysvelvollisuus ei kuitenkaan ole oikeuskysymyksenkään kannalta merkitykseton, koska ne vaikuttavat toisiinsa. Se, miten itse oikeuskysymys on muotoiltu, vaikuttaa väistämättä siihen, millaista selvitystä asiassa tarvitaan. Hallintoasian selvittäminen kuuluu hallintomenettelyä koskevien sääntöjen mukaan asian ratkaisevalle hallintoviranomaiselle. Myös hallintomenettelyssä lähtökohtana on virallisperiaate. Aineellinen menettelynjohtovalta ja päävastuu asian selvittämisestä on hallintoviranomaisella. Hallintolaisissa on ollut tarkoitus korostaa virallisperiaatteen noudattamista ja pyrkimystä aineellisen totuuden saavuttamiseen. Asian selvitetyn tulon ei hallintolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan tarkoita sitä, että viranomaisen olisi loputtomiin hankittava selvitystä, vaan riittävää on, että viranomaisen hankkii sellaiset selvitykset, joilla se arvioi olevan merkitystä asian ratkaisemiselle (HE 72/2002 s. 83).

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takaamisen on katsottu edellyttävän, ettei hallintotuomioistuin ei ole mitenkään sidottu siihen aineistoon, joka on hallintoviranomaisessa ollut esillä. Hallintotuomioistuimissa joudutaan selvittelemään asioita varsinkin, jos hallintotuomioistuin arvioi toisella tavoin kuin hallintoviranomainen sitä, millaiset selvitykset ovat asian ratkaisemiselle merkityksellisiä. Hallintotuomioistuimen toimesta tapahtuva asian selvittäminen on siten hallintoviranomaisen toimittamaa selvittämistä täydentävää. Kun hallintoviranomaisen toimittama selvitys on niin puutteellinen, ettei asiaa ole voitu sen perusteella lainmukaisesti ratkaista, asia yleensä palautetaan uudelleen käsiteltäväksi hallintoviranomaiselle. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksesta ei seuraa, että hallintoasiat selvitetään vasta muutoksenhakuvaiheessa tai selvitys toimitetaan tuolloin uudelleen.

Ulkomaalaislain muutosehdotuksessa HE 15/2000 vp esitettiin, että Helsingin hallinto-oikeuden tulee ratkaista sille alistetut asiat turvapaikkatutkinnassa ja ulkomaalaisvirastossa kertyneen aineiston ja selvityksen perusteella. Perustuslakivaliokunta otti tähän kantaa lausunnossaan (PeVL 16/2000 vp s. 5). Valiokunnan mukaan esitetyn säännöksen mukaan hallinto-oikeus arvioisi näin ollen vain oikeudellisesti ulkomaalaisviraston käsittelyssä jo esillä olleen tosiasia-aineiston. Tällainen ehdotus esti valiokunnan käsityksen mukaan sen, että hallinto-oikeus perustaisi ratkaisunsa alustusasian käsittelyn yhteydessä syntyneeseen uuteen aineistoon.

Valiokunta katsoi, että tuomioistuimen ratkaisutoiminnan asiallinen sitominen tällä tavoin määrättyyn, jo hallintoviranomaisessa esillä olleeseen aineistoon ei valiokunnan mielestä ole sopusoinnussa oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetettävien vaatimusten kanssa. Valiokunta piti tätä ehdotusta ongelmallisena PerL 3 §:n 3 momentissa turvatuun tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta. PerL:ssa tarkoitetun tuomiovallan käytön kannalta olisi myös erikoista, että hallintotuomioistuimelle osoitetaan PerL 21 §:n 1 momentin alaan kuuluvassa asiassa pelkästään hallinnollisluonteinen alistustehtävä, jonka hoidossa tuomioistuinta olisi estetty noudattamasta eräitä keskeisiä hallintolainkäytön perussäännöksiä.

Kuuleminen laajemmassa merkityksessä liittyy EIS:n tulkinnessa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin käsitteeseen, joka sisältää perustavaa laatua olevan oikeuden että menettelyn tulee olla *adversariaalinen*. Oikeus adversariaaliseen oikeudenkäyntiin tarkoittaa osapuolten mahdollisuutta saada tieto ja kommentoida toisen osapuolen esittämiä näkökohtia ja todisteita (*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*). Adversariaalisuus saa siten saman sisällön kuin kontradiktorinen periaate. Tämä oikeus koskee myös muuta kuin toisen osapuolen esittämää selvitystä, kuten tuomioistuimen hankkimaa aineistoa. Tällaisen selvityksen hankkiminen tuomioistuimen toimesta ei ole sinänsä vastoin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusta.²⁷

Asianosaiselle on HLL:n 34 §:n mukaan ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus antaa selityksensä muiden tekemistä vaatimuksista ja sellaisista selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun. Säännöksessä ei ole tarkemmin määritelty, ketä on pidettävä siinä tarkoitettuna asianosaisena. HLL:ssa asianosainen mainitaan myös lukuisissa muissa kohdissa (HLL 20, 33, 35, 37–39, 43–44, 46, 48–50, 55–57, 74–75 ja 77 §:t). Lisäksi HLL viittaa useissa kohdin OK:n säännöksiin, joita soveltuvin osin noudatetaan myös hallintolainkäytössä. Lähtökohtana voidaan pitää sitä, että asianosaisuus on HLL:ssa yleensä sidottu

²⁷ Ruiz-Mateos 23.6.1993, Van Orshoven 25.6.1997, Nideröst-Huber 18.2.1997, Mantovanelli 18.3.1997, Krcmár ym. 3.3.2000.

asianosaisuuteen ensiasteen hallintomenettelyssä. HLL:n asianosaiskäsite tarkoittaa ensisijaisesti niitä, jotka ovat hallintoasian asianosaisia eli ne, joihin päätös on kohdistettu tai joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (*aineellinen asianosaisuus*).

HLL:n asianosaisia koskevia säännöksiä sovelletaan myös niihin valitus-oikeuttaan käyttäneisiin tahoihin, joiden valitusoikeuden peruste on muu kuin hallintoasian asianosaisuus, kuten kunnan jäsenyys tai hallintoviranomaisen valitusoikeus (*muodollinen asianosaisuus*). Julkinen yhdyskunta voi olla hallintoasiassa myös aineellisella perusteella asianosainen silloin, kun yhdyskunta on ensiasteen hallintomenettelyssä asianosainen esimerkiksi luvanhakijana. Kyse ei ole julkisen yhdyskunnan toiminnasta julkisen vallan käyttäjänä, ja julkiseen yhdyskuntaan sovelletaan asianosaista koskevia säännöksiä.

HLL:n perusrakenteen mukaan päätöksen tehnyt viranomainen ei ole asianosainen. Valituksenalaisen päätöksen tehneeltä hallintoviranomaiselta on HLL 36 §:n mukaan hankittava lausunto, jollei se ole tarpeetonta. Lausuntomenettely on hallintolainkäytössä vakiintunut menettelytapa. Sen alkuperäinen tarkoitus on perustelujen ilmisaaminen ja asian selvittäminen. Tässä yhteydessä voidaan viitata seuraavaan *Merikosken* lausumaan, jossa hän käyttää lausunnosta ilmaisia selitys:²⁸

”Tällainen selityksen hankkiminen ei ole asianosaisen kuulemista. Selityksen antaminen ei ole viranomaisen ehdonvallan varassa, vaan on se toimitettava virkatehtävänä. Selityksen antaja ei yleensä millään tavoin disponoi asiasta eikä selityksen hankkimista voida liioin ymmärtää yksinomaan asian selvittelyä tarkoittavaksi toimeksi. Paremminkin voidaan sanoa selityksen hankkimisen tarkoituksena olevan päätöksen perustelujen ilmisaamisen. Hallintomenettelyssä annettavien päätösten suuri lukumäärä tekee ymmärrettäväksi sen, että päätösten perustelu, mitä tulee sen seikkaperäisyyteen, usein jättää paljonkin toivomisen varaa. Nämä aukot voidaan selitystä annettaessa täyttää.”

Merikoski viittaa lisäksi siihen, että lausuntoon saattaa sisältyä myös näkökoh-
tia, joilla asian ratkaissut viranomainen puolustaa ratkaisua julkisen intressin kannalta. Tämä puoli lausuntoa on ehkä tullut keskeisemmäksi sen myötä, että hallintopäätökset nykyisin pääsääntöisesti perustellaan. Kuitenkin edelleen ve-
rotuksessa tehdään päätöksiä, joita ei seikkaperäisesti perustella. Tällöin lau-
sunto toimii perustelujen julkittuomisen välikappaleena.

Kuulemisvelvollisuutta ei ole hallituksen esityksen mukaan (HE 217/1995 vp s. 60), jos aineisto ei liity asiaan tai jos on kyse sellaisesta uudesta aineistos-

²⁸ *Merikoski, Veli*: Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. Toinen uusittu painos. Vammala 1968 s.141.

ta, jolla ei olisi enää vaikutusta, koska asia olisi ilman tätä aineistoa tullut riittävästi selvitettyksi. Sen seikan arviointi, onko aineistolla vaikutusta asian ratkaisuun, kuuluu valitusviranomaiselle. Lisäksi todetaan, että asianosaista ei tarvitse kuulla sellaisesta aineistosta, josta asianosainen on saanut tiedon muulla tavoin ja josta hän on voinut esittää näkökantansa. Riittävää ei ole myöskään se, että asianosainen on voinut lausua käsityksensä muussa viranomaisessa kuin lainkäyttöasteessa.

EIT on neljässä Suomea koskevassa tuomiossa puuttunut tuomioistuimenmenettelyssä tapahtuneisiin kuulemisen laiminlyönteihin. Kolme näistä tapauksesta liittyy menettelyyn vakuutusosoikeudessa ja yksi koskee rikosasian käsittelyä hovioikeudessa. EIT ei ole pitänyt hyväksyttävänä perusteena kuulemisen toimittamatta jättämiselle sitä, että kyseinen aineisto ei ole voinut vaikuttaa asian lopputulokseen tai että aineistossa olisi ollut uutta valittajalle. EIT:n mukaan riippumatta aineiston tosiasiallisesta vaikutuksesta valittajan asiana on arvioida, vaatiiko aineisto huomautuksia hänen taholtaan.

Tuomiossa *Kerojärvi* 19.7.1995 oli kyse siitä, että KKO oli menettelyt virheellisesti, kun se ei ollut kuullut valittajaa asiakirjoista, jotka vakuutusosoikeus oli hankkinut viranpuolesta tapaturmavirastosta ja sotilaspiiristä. Myöskään vakuutusosoikeus ei ollut kuullut valittajaa, mutta sen menettely oli tapahtunut ennen Suomen liittymistä EIS:een.

Tuomion *K.P. v. Suomi* 31.5.2001, joka puolestaan liittyi työttömyyspäivärahaosoikeuteen, mukaan työttömyysturvalautakunta oli pyytänyt valitusta käsitellessään lausunnot työvoimatoimikunnalta ja työttömyyskassalta, mutta ei ollut antanut niitä valittajalle tiedoksi. Myös vakuutusosoikeus hankki asiaa käsitellessään työttömyyskassalta lausunnon, jota se ei antanut tiedoksi. EIT:n mukaan vakuutusosoikeudella oli ollut velvollisuus varata valittajalle tilaisuus lausua käsityksensä lausunnoista ennen asiasta päättämistä. Samanlainen on tuomio *K.S. v. Suomi* 31.5.2001 koski työkyvyttömyysasian käsittelyä vakuutusosoikeudessa. Vakuutusosoikeus oli hankkinut sosiaaliturvalaitokselta, jota ei annettu tiedoksi valittajalle.

Kuopilan asiaa koskeva tuomiossa 27.4.2000 pidettiin virheellisenä hovioikeuden menettelyä, jossa hovioikeus ei ollut kuullut valittajaa syyttäjän toimittamasta lisäaineistosta.

EIT:n käytäntö painottaa HLL:n esitöitä enemmän asianosaisen oikeutta saada aineisto tietoonsa ja sitä, ettei merkitystä ole sillä voiko aineisto vaikuttaa lopputulokseen ja onko asianosaisella aihetta sitä arvioida kannaltaan. HLL:a koskeva hallituksen esitys painottaa tässä kohden ehkä liiaksi virallisperiaatetta. EIT:n tulkintalinja sen sijaan on hyvin kategorinen, asiassa tuomioistuimelle esitetty ja sen hankkima aineisto on annettava asianosaiselle tiedoksi.

Kontradiktoorisuudesta ei välttämättä seuraa vaatimusta, että oikeudenkäynnin järjestäminen tulisi tapahtua välittömyysperiaatteen mukaisesti suullisessa

ja keskitetyssä menettelyssä, kuten alioikeusprosessi on Suomessa järjestetty. Oikeudenkäyntimenettelyn sääntely kuuluu kansallisen lainsäädännön piiriin eikä EIS:n perusteella ole määriteltävissä tietynlaista ihmisoikeudet turvaavaa ideaaliprosessia. EIS:n perusteella turvataan ainoastaan yksityisen asianosaisen vähimmäisoikeudet oikeudenkäyntimenettelyssä. *Equality of arms* -periaatteen toteuttamisesta ja adversariaalisuuden vaatimuksesta erillinen kysymys on suullisen kuulemisen toimittaminen. Sanotut periaatteet koskevat yhtä lailla sekä suullista että kirjallista oikeudenkäyntimenettelyä.

7. SUULLINEN KÄSITTELY

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimus kytkeytyy yleensä selvimmin kysymykseen suullisen käsittely toimittamisesta. Liittyessään EIS:een Suomi teki varauman, joka koski suullisen käsittelyn toimittamista muutoksenhakutuomioistuimissa. Varauman taustalla ei ollut EIT:n vakiintunut oikeuskäytäntö koskien suullisia käsittelyjä muutoksenhakutuomioistuimissa. *Pellonpään* oikeusministeriölle laatimassa selvityksessä todettiin, että sanamuotonsa mukaan tulkittuna EIS 6 artiklan 1 kohta näyttää edellyttävän suullista käsittelyä kattamisessa asioissa. Johtopäätöksien tekemistä ratkaisukäytännöstä vaikeutti se, että nimenomaan suullisen käsittelyn puuttuminen ei juurikaan näyttänyt olleen keskeinen kysymys tuomioistuinten ratkaisemissa tapauksissa, koska niissä oli yleensä pidetty suullinen käsittely. *Pellonpään* mukaan vaatimusta suullisesta käsittelystä voidaan pitää ainakin selkenänä pääsääntönä.²⁹ Varauma peruutettiin lääninoikeuksien ja KHO:n osalta HLL:n säätämisen jälkeen.

Suullista käsittelyä koskeva oikeuskäytäntö muotoutui pääasiassa oikeastaan vasta sen jälkeen kun Suomi oli jo liittynyt EIS:een. Tässä suhteessa varauksia pikemmin ennakoivat EIT:n tulevia linjauksia, jotka korostivat suullisen kuulemisen merkitystä. Tätä linjaa ennakoivat Ruotsia koskeva tuomio *Ektabani* 26.5.1988, jossa oli kyse suullisesta käsittelystä rikosasiassa hovioikeudessa. Myöhempiä Ruotsin hovioikeusmenettelyyn liittyviä ratkaisuja ovat 29.10.1991 asioissa *Helmers, Andersson ja Fejde* annetut tuomiot. Ensimmäinen suullista käsittelyä hallintolainkäytössä koskeva asia oli *Fredin* 23.2.1994. Siinä katsottiin, että Ruotsin Regeringsrätten oli menetellyt EIS 6 artiklan 1 kohdan vastaisesti jättäessään suullisen kuulemisen toimittamatta käsitellessään maanainestentolupaa koskevaa muutoksenhakua.

²⁹ *Matti Pellonpää*: Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus Suomen näkökulmasta. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 21/1988. Helsinki 1989 s. 120–121.

PerL 21 §:n 2 momentissa ei ole mainittu suullista käsittelyä yhtenä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeena. Hallituksen esityksen (HE 309/193 vp s. 74) perustelun mukaan vaatimus käsittelyn suullisuudesta on jätetty vaille erillistä mainintaa lainkäytön oikeussuojatakeiden joukossa, vaikka tämä oikeussuojan osa-alue sinänsä sisältyy oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin käsitteen piiriin. Niiden konkreettiset järjestelyt ja mahdolliset rajoitukset jäävät lailla lähemmin säädeltäviksi, mutta näiltäkään osin lainsäädäntö ei saa vaarantaa kenenkään oikeusturvaa.

Hallintolainkäytössä suullisesta käsittelystä säädetään HLL:n 37 ja 38 §:ssä. Suullisen kuulemisen osalta näillä HLL:n säännöksillä on myöhempinä säännöksinä ja erityissäännöksinä muodollinen etusija EIS 6 artiklaan nähden. HLL:n soveltamisessa on kuitenkin pyrittävä ihmisoikeusystävälliseen tulkintaan. EIS 6 artikla ja sitä koskeva EIT:n oikeuskäytäntö tulee ottaa huomioon tulkittaessa HLL 37 ja 38 §:n säännöksiä. EIS:n tulkintakäytäntö ei ollut suullisen käsittelyn vaatimuksen osalta HLL:a valmisteltaessa mitenkään vakiintunut, ja HLL koskevissa esitöissä on mainittu EIT:n tuomioista ainoastaan vuonna 1991 annetut hovioikeuskäsittelyä koskevat ratkaisut.

HLL:ssa käytetty termi ”suullinen käsittely” saattaa antaa harhaanjohtavan kuvan siitä, että hallintolainkäyttömenettelyssä olisi vaihtoehtoisesti suullinen ja kirjallinen käsittelytapa. Näin ei ole, vaan hallintolainkäyttömenettely on HLL:n mukaan perusrakenteeltaan kirjallista. Hallintolainkäyttölakia koskevan hallituksen esityksen mukaan suullinen käsittely täydentää kirjallista menettelyä, se on *täydentävä selvityskeino*. Valitusviranomaisen ratkaisun pohjana ei ole ainoastaan suullisessa käsittelyssä esitetty aineisto. Hallintolainkäyttömenettelyssä ei ole suullista pääkäsittelyä. Koska suullinen käsittely on täydentävä selvityskeino se voidaan myös rajoittaa koskemaan osaa asiasta tai tiettyä selvityksen vastaanottamista taikka asianosaisten käsitysten selvittämistä (HE 217/1995 vp s. 64–65).

HLL on rakenteeltaan viritetty kirjallisen menettelymuodon mukaiseksi ja suullinen käsittely on siten vain täydentävä selvityskeino, jossa voidaan kuulla asianosaisia, asiantuntijoita tai todistajia asian selvittämiseksi. Menettelynä se rinnastuu katselmuksen toimittamiseen. Suullisessa käsittelyssä tapahtuvan kuulemisen lähtökohtana ei ole näin ollen myöskään välittömyysperiaatteen toteuttaminen. Suullinen käsittely tähtää sellaisen selvityksen vastaanottamiseen, joka ei ole kirjallisessa muodossa saatavilla tai jonka luotettavuuden arviointi edellyttää selvityksenantaneiden henkilöiden suullista kuulemistä. Hallintomenettelyn perusteena on yleensä erilainen asiakirja-aineisto ja viranomaisten laatimat tutkinta-aineisto, kuten esitutkintapöytäkirja ja tarkastuskertomukset. Tätä aineistoa voidaan käyttää selvityksenä myös hallintoasian muutoksenhaussa, koska HLL:ssa ei ole säädetty rajoituksia siihen, minkälaista

tutkinta-aineistoa voidaan käyttää todisteena (vrt. OK 11:1.2).

HLL 37 ja 38 §:n soveltaminen on HLL 2 §:n mukaan rajoitettu tuomioistuimiin. Tätä perusteltiin hallituksen esityksessä sillä periaatteellisella seikalla, ettei hallintoviranomaisille tule yleissäännöksiin antaa oikeutta valan tai vakuutuksen nojalla kuulla asianosaista, todistajaa tai asiantuntijaa. Tällainen todistelu kuuluu ainoastaan tuomioistuimille. (HE 217/1995 vp s. 35) Sosiaalivakuutusasioissa on erikseen säädetty myöhemmin siitä, että muutoksenhakulautakunnat voivat HLL 37 §:n nojalla toimittaa tarvittaessa suullisen käsittelyn. Tarkastuslautakunnassa, joka monessa suhteessa rinnastetaan tuomioistuimeen, sovelletaan myös HLL 38 §:n säännöstä.

HLL 37 §:n mukaan asian selvittämiseksi toimitetaan tarvittaessa suullinen käsittely. Suullinen käsittely tulee järjestää, kun siitä arvioidaan olevan hyötyä selvittämisen kannalta (HE 217/1995 vp s. 64). HLL 38 §:n mukaan yksityisen pyynnöstä suullinen käsittely on toimitettava, ellei suullinen käsittely ole asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeeton. Oikeutta suullisen käsittelyn toimittamiseen ei ole julkisella asianosaisella, koska tällaisen asianosaisen oikeus tai velvollisuus ei muodosta asiassa sellaista intressiä, jota varten oikeudenmukainen menettely edellyttäisi suullista käsittelyä (HE 217/1995 vp s. 66). HLL 38 §:n tarkoituksena on ollut saattaa lainsäädäntö vastaamaan EIS 6 artiklan asettamia vaatimuksia.

Suullinen käsittely voidaan jättää asianosaisen pyynnöstä huolimatta toimittamatta, jos suullinen käsittely olisi asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeeton. Hallituksen esityksen (HE 217/1995 vp s. 66) mukaan tuomioistuimen tulee harkita, edistääkö suullisen käsittelyn toimittaminen asian selvittämistä. Ilmeisen tarpeettomuuden vaatimuksen on tulkittu tarkoittavan, että suullisen käsittely voidaan jättää toimittamatta, jos on hyvin todennäköistä, ettei suullisesta käsittelystä ole hyötyä. Suullinen käsittely voidaan säännöksen perusteella torjua myös asianosaisen kannalta vähäpätöisissä asioissa ja kun yksityisen oikeusturva ei asian laadun vuoksi edellytä suullisen käsittelyn järjestämistä. Näihin hallituksen esityksestä ilmeneviin näkökohtiin on syytä suhtautua varauksin, koska EIT:n suullisen kuulemisen toimittamista koskevat ratkaisut ovat pääosin peräisin ajalta sen jälkeen kun HLL oli jo säädetty.

EIS 6 artiklan englanninkielisen tekstin mukaan *”everyone is entitled to a fair and public hearing”*. Käsite *”hearing”* viittaa myös suulliseen käsittelyyn, *”oral hearing”*. EIS:n suomennoksen mukainen ilmaus *”jokaisella on oikeus oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin”* ei tavoita ajatusta kuulemisesta, *hearing*. Käännöksen pohjalla on ollut ehkä ajatus samaistaa oikeudenkäynti (*trial*) ja suullinen kuuleminen (*hearing*), ne eivät ole kuitenkaan sama asia. Suullinen kuuleminen voi muodostaa vain osan oikeudenkäyntimenettelystä. Kyse ei ole siten kuulemisesta samassa merkityksessä kuin PerL 21 §:ssä.

EIS:n tulkintakäytännön perusteella lainkäyttömenettely ei samaistu suullisesti tapahtuvaan oikeudenkäyntiin, vaan EIT on selkeästi hyväksynyt sen, että suullinen käsittely voi olla muutoin kirjallisen menettelyn osa. Suullinen kuuleminen ei ole asian käsittelyä koskeva yleinen menettelyperiaate, vaan yksityisen asianosaisen subjektiivinen oikeus. Ruotsia koskevissa 11.2.2003 annetuissa päätöksissä asioissa *Strömblad* ja *Pahverk* oli kyse suullisesta käsittelystä hallintotuomioistuimessa. Molemmat asiat koskivat sosiaalietuuksia. EIT:n mukaan kummassakaan tapauksessa ei rikottu EIS 6 artiklaa, kun suullinen kuuleminen jätettiin toimittamatta. EIT piti valituksia ilmeisen perusteettomina ja jätti ne tutkimatta.

EIT katsoi *Strömblad*-tapauksessa, ettei suullista kuulemista ollut pyydetty todistajien tai asiantuntijoiden kuulemista varten tai sitä varten, että valittajaa itseään olisi kuultu asian selvittämisen tarkoituksessa. Valittaja oli perustellut pyyntöään pelkästään sillä, että hän halusi lausua suullisesti päätöksen merkittävistä taloudellisista vaikutuksista ja erään lain yhteensopimattomuudesta perustuslain kanssa. EIT katsoi, että korvauksen määrän vahvistaminen perustui välittömästi lain soveltamiseen ja jälkimmäinen seikka koski pelkästään oikeudellisia seikkoja, joista oli ollut sopivampaa lausua kirjallisesti.

Pahverk-päätöksessä EIT totesi, että asian lopputulos riippui valittajan vammaisuudesta aiheutuvien lisäkulojen kokonaismäärän arviointi eikä mikään osoittanut, että sellaisesta kysymyksestä ei olisi voitu päättää asianmukaisesti kirjallisten lausumien perusteella. Valittaja ei ollut pyytänyt todistajien kuulemista eikä ollut nojautunut suulliseen todisteluun. Suullista käsittelyä koskevaa pyyntöä ei ollut perusteltu eikä mainittu mitä seikkoja suullisessa käsittelystä selvitettäisiin.

EIT:n mukaan oikeus julkiseen kuulemiseen välttämättä sisältää itsessään oikeuden suulliseen kuulemiseen (*the entitlement to a 'public hearing' in Article 6 § 1 necessarily implies a right to an 'oral hearing'*). Käsiteltäessä asiaa ensimmäisestä ja ainoassa oikeusasteessa on normaalisti oikeus suulliseen kuulemiseen. Toisessa asteessa suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta edellyttäen, että sellainen on pidetty ensimmäisessä oikeusasteessa. Artikla 6 sisältää siten oikeuden suulliseen kuulemiseen ainakin yhdessä oikeusasteessa. Velvollisuus toimittaa suullinen kuuleminen ei kuitenkaan ole ehdoton. Kuulemista ei tarvitse toimittaa, jos osapuoli yksiselitteisesti luopuu oikeudestaan eikä asiassa ole sellaisia julkista intressiä koskevia kysymyksiä, jotka tekisivät kuulemisen välttämättömäksi. Suullista kuulemista koskevasta oikeudesta luopuminen voi olla eksplisiittinen tai hiljainen esimerkiksi pidättäytymällä sitä vaatimasta. Käsiteltävään asiaan liittyvistä poikkeuksellisista syistä voi johtua, ettei suullinen kuuleminen ei ole välttämätön esimerkiksi, kun siihen ei liity oikeus- tai faktakysymyksiä, joita ei voitaisi adekvaatisti ratkaista kirjallisen

aineiston perusteella (esimerkiksi kysymys valitusluvan myöntämisestä).³⁰

EIT on oikeuskäytännössään rajannut oikeuden suulliseen kuulemiseen tilanteisiin, joissa suullisesti halutaan selvittää asiaan liittyviä kiistanalaisia tosiseikkoja. Kirjalliseen menettelyyn suhtaudutaan muutoin hyväksyvästi, mikä saattaa merkitä, että poikkeusperusteiden tulkinta saattaa jatkossa kehittyä entistä joustavampaan suuntaan. Hallintolainkäytön kannalta on merkityksellistä, että EIT viimeaikoina selvästi on painottanut jo *Schüler-Zraggen*-tuomiossa 24.6.1993 osalta lausuttua käsitystä siitä, että sosiaaliturvajärjestelmiä koskevat riidat ovat teknisluonteisia ja niiden lopputulos riippuu yleensä lääketieteellisistä lausunnoista ja, että monesti sellaisia riitoja voitiin käsitellä paremmin kirjallisessa kuin suullisessa menettelyssä. Sosiaaliturva-asioissa kansallisten viranomaisten tuli kiinnittää huomiota tehokkuuden ja taloudellisuuden vaatimuksiin. Suullisten käsittelyjen systemaattinen järjestäminen voisi EIT:n mukaan olla esteenä sosiaaliturva-asioissa vaaditulle erityiselle joutuisuudelle.

Poikkeusperusteiden tulkintaa koskevat EIT:n 12.11.2002 antamissa Ruotsia koskevissa tuomioissa *Lundevall*, *Salomonsson* ja *Döry*. Tuomiot koskevat muutoksenhakua sosiaalietuuksien myöntämistä koskevaan päätökseen. Yhdessä tapauksessa katsottiin, että poikkeusperusteet olivat olemassa. Tuomiossa *Döry* katsottiin, ettei asian käsittely ollut edellyttänyt suullista kuulemistä, koska kiistaa oli ainoastaan kirjallisten lääkärinlausuntojen oikeasta tulkinnasta, mikä oli voitiin asianmukaisesti ratkaista kirjallisessa menettelyssä. Lääkärinlausunnot eivät olleet keskenään ristiriitaisia.

Kahdessa muussa tuomioissa EIT katsoi, että suullinen kuuleminen olisi näissä oloissa antanut merkityksellistä tietoa asian ratkaisemiseksi eikä poikkeuksellisia olosuhteita ollut. *Salomonsson*-tapauksessa annetut lääkärinlausunnot olivat keskenään ristiriitaisia siinä missä määrin valittajan vammasta aiheutui lisääntyntä nestetarvetta. Valittaja halusi, että häntä kuultaisiin suullisesti hänen lisääntyneestä nestetarpeestaan. *Lundevall*-tuomiossa asian lopputulos riippui vammasta aiheutuvien kulujen määrän arvioinnista eikä lääkärinlausunnoista, jotka sinänsä olivat valittajalle edullisia. Suullista kuulemistä pyydettiin, jotta valittaja olisi voinut esittää kysymyksiä valituksenalaisen päätöksen ratkaiselle viranomaiselle ja että valittajan fyysisen kunnon arvioimiseksi tuomioistuimella olisi voinut hyötyä hänen henkilökohtaisesta tapaamisestaan.

HLL 38 §:n osalta EIT:n oikeuskäytäntö tulee merkitykselliseksi arvioitaessa, voidaanko suullinen käsittely jättää toimittamatta ilmeisen tarpeettomana. EIT:n tuomio *L vs. Suomi* 27.4.2000 koskee välittömästi HLL 38 §:n sovelta-

³⁰ Oikeuskäytännöstä *Håkansson & Stureson* 1.3.1990, *Helmers* 29.10.199, *Schüler-Zraggen* 24.6.1993, *Fredin* 23.2.1994, *Fischer* 26.4.1995, *Eisenstecken* 3.10.2000, *Göc* 11.7.2002, *Salomonsson* 12.11.2002, *Lundevall* 12.11.2002, *Döry* 12.11.2002, *Bakova* 12.11.2002.

mista. Lastensuojeluasiassa oli hylätty suullisen käsittelyn pyyntö sillä perusteella, ettei suullisessa käsittelyssä ollut saatavissa asiaan vaikuttavaa uutta selvitystä. Asiassa vedottiin Suomen taholta nimenomaan siihen, että tuomioistuimella on harkintavalta olla järjestämättä suullista käsittelyä muun ohella silloin jos tuomioistuin arvioi sellaisen kuulemisen ilmeisen tarpeettomaksi asian laatu huomioon ottaen tai muusta syytä. Asiaa oli käsitelty jo aikaisemmin kuusi kertaa tuomioistuimessa kuitenkin toimittamatta silloinkaan suullista käsittelyä. EIT katsoi, ettei kyse ollut poikkeuksellisista olosuhteista ja suullisen käsittelyn toimittamatta jättäminen oli vastoin EIS 6 artiklan määräystä.

EIT:n tulkinta tässä tapauksessa vastaa täysin sitä tulkintalinjaa, jonka mukaan yksityisellä asianosaisella on oikeus suulliseen kuulemiseen, mikäli asiassa on kiistanalaisia tosiseikkoja, joista halutaan esittää selvitystä suullisessa käsittelyssä. Lastensuojeluasioissa tosiseikat ovat yleensä paitsi kiistanalaisia niin myös laatunsa puolesta selvitettävissä suullisesti. Tapausta *L vs Suomi* tulkittaessa onkin pidettävä silmällä lastensuojeluasioiden erityislaatua eikä siitä pidä tehdä liian pitkälle meneviä johtopäätöksiä muun tyyppiisiin hallintolainkäyttöasioihin, joissa asian ratkaiseminen kirjallisessa menettelyssä voi olla täysin hyväksyttävää.

Sen arvioimisesta, oliko suullinen käsittely tarpeen asian selvittämiseksi vai voitiinko se ratkaista yksinoman kirjallisessa menettelyssä, oli kyse tapaturmavakuutusasian käsittelyä vakuutusosoikeudessa koskevassa tuomiossa KKO 2003:35. Henkilö oli vaatinut suullisen käsittelyn järjestämistä tapaturmavakuutusasiassa kuullakseen todistajana lääkäriä, joka oli tehnyt yhteenvedon henkilöön kohdistuneista lääketieteellisistä tutkimuksista. Vaatimus suullisen käsittelyn järjestämisestä oli hylätty ilmeisen tarpeettomana. Mahdollisuus jättää suullinen käsittely ilmeisen perusteettomana toimittamatta HLL 38 §:n 1 momentin perusteella on KKO:n tulkinnassa suoraan yhdistetty EIT:n tulkintakäytäntöön. KKO:n mukaan mainittua säännöstä on esillä olevan kaltaisissa EIS 6 artiklan soveltamisalaan kuuluvissa asioissa tulkittava ottaen huomioon artiklan 1 kappale ja sen soveltamiskäytäntö. KKO:n tulkinta HLL 38 §:n 1 momentin mukaisesta ilmeisestä tarpeettomuudesta asettuu niihin puitteisiin, jotka edellä mainituissa EIT:n tuomioissa *Lundevall*, *Salomonsson* ja *Döry* on asetettu. KKO nimenomaisesti viittaa näihin EIT:n tuomioihin. KKO lausui:

”Edellä selostettu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö huomioon ottaen voidaan siis päätyä siihen, että työtapaturman perusteella vaadittavaa korvausta koskevan asian ratkaiseminen kaikilta osin kirjallisessa menettelyssä voi olla ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen kannalta hyväksyttävää, jos asiassa on kysymys kirjallisten lääkärinlausuntojen sisällön tai lääketieteellisten kokemussääntöjen arvioinnista ja niiden vaikutuksesta asian ratkaisemiseen. Jos esitetty lääketieteellinen selvitys on asian ratkaise-

misen kannalta epätäydellistä, ristiriitaista tai riidanalaista, tapauksen laadusta ja esitetyistä vaatimuksista riippuen mainittu sopimusmääräys voi kuitenkin edellyttää, että asianosaisen vaatimuksesta asiaa voidaan selvittää suullisessa käsittelyssä.

Lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännöstä ilmenee, että arvioitaessa asianosaisen oikeutta suulliseen käsittelyyn on otettava huomioon myös asian merkitys hänelle (ks. esim. ratkaisu asiassa Eisenstecken, tuomio 3.10.2000, kohta 35). Asian tärkeys asianosaiselle objektiivisesta näkökulmasta tarkasteltuna on siten seikka, joka osaltaan vaikuttaa sen punnintaan, onko käsillä sellaisia erityisiä perusteita, joiden vuoksi oikeus suulliseen käsittelyyn ainakin yhdessä oikeusasteessa voi syrjäytyä.”

KKO totesi, että asialla oli huomattava merkitys henkilön toimeentulon kannalta. Henkilön tarkoituksena ei ollut riitauttaa esitettyä lääketieteellistä selvitystä, vaan kuulustella todistajana lääkäriä, jonka lausuntoon hän on itse vedonnut. Hän oli katsonut lääkärin suullisen kuulemisen tarpeelliseksi tämän antaman kirjallisen lausunnon täydentämiseksi sekä syy-yhteyskysymysten tarkemmaksi selvittämiseksi vakuutuslaitoksen samoin kuin tapaturmalautakunnan katsottua asiaa lähemmin perustelematta, ettei lääkärinlausunto antanut aihetta vaatimusten hyväksymiseen. KKO katsoi, ettei asiassa ole käsillä sellaisia erityisiä syytä, joiden vuoksi EIS 6 artiklan 1 kappaletta koskevan tulkintakäytännön valossa voitaisiin katsoa, että suullinen käsittely olisi perustellusti voitu jättää toimittamatta ilmeisen tarpeettomana.

Suullisen käsittelyn toimittamisvelvollisuuden osalta voidaan yhteenvetäen todeta, että yksityisellä asianosaisella on oltava mahdollisuus suulliseen kuulemiseen, mikäli hänen asiassaan on kiistanalaisia tosiseikkoja, joista suullisen käsittelyn toimittaminen voisi antaa lisäselvitystä. Uudessa käytännössä EIT on painottanut, ettei suullista kuulemistä ole tarvetta toimittaa, ellei asiassa ole kiistaa tosiseikoista. Oikeudellisten kysymysten ratkaiseminen voi tapahtua kirjallisessa menettelyssä. Suullista käsittelyä ei ole aihetta järjestää vain jotta asianosainen saisi esittää vaatimuksensa perusteineen. Tämä merkitsee aikaisempaa joustavampaa suhtautumista suullisen käsittelyn vaatimukseen.

8. PERUSTELUVELVOLLISUUS

PerL 21 §:n 2 momentin mukaan yksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista on oikeus saada perusteltu päätös. HLL 53 §:n mukaan päätös on perusteltava. Päätöksen perustelut ovat HLL 54 §:n mukaan erillinen päätöksen osa. Ratkaisuosaan ja perusteluihin ei ole tarkoitus sisällyttää selostusta valituksenalaisesta päätöksestä, valituksesta ja asiassa annetuista selvityksistä, näiden

referoinnin paikka on HLL 54 §:n osoittamalla tavalla ennen perusteluja ja lopputulosta. Perusteluista on ilmevä, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun ja millä oikeudellisella perusteella ratkaisuun on päädytty. Hallituksen esityksen (HE 217/1995 vp s. 81–82) mukaan HLL 53 § tähdentää huolellisen perustelemisen tärkeyttä lainkäytössä ja tarvetta kehittää perusteluja. Tosiseikkojen osalta on todettu, että valitusviranomaisen kannan niihin tosiseikkoihin, jotka tukevat välittömästi päätöksen lopputulosta, on käytävä ilmi niin selvästi, että asianosainen voi päätöksestä todeta valitusviranomaisen päättelyn kulun. Eräissä tapauksissa on mainittava myös siitä, miksi tällaista seikkaa on pidetty totena ja mahdollisesti myös siitä, miksi jotain toista asiassa esitettyä seikkaa ei ole otettu ratkaisun pohjaksi. Oikeudellisen perustelun osalta on hallituksen esityksen perusteluissa todettu, että päätöksestä on käytävä ilmi, mitä säännöksiä tai määräyksiä tai muita oikeusohjeita kuten yleisiä oikeusperiaatteita tai tuomioistuimen ennakkopäätöksestä ilmeneviä sääntöjä on sovellettu. Samoin on käytävä riittävän selvästi ilmi, miksi päätöksestä ilmenevään lopputulokseen on päädytty. Tämän vuoksi on selostettava, mistä syystä valitusviranomaisen on tulkinnut lainkohtaa päätöksestä ilmenevällä tavalla.

EIS 6 artiklaan ei sisälly erikseen mainintaa perusteluvollisuudesta, mutta EIT:n oikeuskäytännössä on vakiintunut vaatimus siitä, että tuomioistuinten ja tribunaalien päätösten tulee adekvaatisti lausua ne syyt, joille ne perustuvat (*judgments of courts and tribunals should adequately state the reasons on which they are based*). Tämän velvollisuuden soveltaminen riippuu päätöksen luonteesta ja sitä tulee arvioida ratkaistavan asian olosuhteisiin nähden. EIT on lisäksi lausunut, ettei tähän perusteluvollisuuteen sisälly vaatimusta antaa vastaus kaikkiin esitettyihin argumentteihin. Muutoksenhakutuomioistuimien voi periaatteessa hyväksyä alemman tuomioistuimen päätöksen perustelut. Alemman tuomioistuimen tai viranomaisen tulee antaa sellaiset perustelut, jotka mahdollistavat sen, että osapuolet voivat tehokkaasti käyttää muutoksenhakuoikeuttaan.³¹

EIT on tuomiossa *Hirvisaari* 27.9.2001 katsonut, että vakuutus oikeuden perustelut työkyvyttömyyseläkeasiassa olivat vastoin EIS 6 artiklan mukaista oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusta. Eläkelautakunnan perusteluissa mainittiin lainkohtien lisäksi vain, että hakijan mielenterveys oli heikentynyt syksyllä 1997, sairauden oireita pidettiin kuitenkin lievinä. Näillä perusteilla hakijaa pidettiin osittain työkykyisenä. Tapauksen olosuhteisiin nähden lautakunnan perustelujen ei katsottu täyttävän oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusta. Koska valittajalla oli aikaisemmin ollut täysi työkyvyttömyyseläke, viittaus hänen heikentyneeseen mielenterveyteensä perusteena osit-

³¹ *Van de Hurk* 19.4.1994, *Hiro Balani* 9.12.1994, *Helle* 19.12.1997, *Higgins ym.* 19.2.1998 *Garcia Ruiz* 21.1.1999, *Hirvisaari* 27.9.2001.

taiselle työkyvyttömyyseläkkeelle teki asian varsin sekavaksi hakijan näkökulmasta. Perustelut eivät olleet adekvaatit. Vakuutusosoikeus ei korjannut perustelujen puutteita, vaan hyväksyi lautakunnan perustelut. EIT:n mukaan kun hakijan pääperuste valitukselleen oli lautakunnan perustelujen puutteellisuus, sitä tärkeämpää olisi ollut vakuutusosoikeuden antaa omat kunnolliset perustelunsa.

Perustelun esittäminen on osa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamista koskevaa menettelyvaatimusta. HLL 53 §:n mukaisen perusteluvollisuuden täyttäminen edellyttää – EIT:n kielenkäytön mukaisesti – perustelujen *adekvaattisuutta*. Kyse on siitä, miten perustelut vastaavat ratkaistavana olevaa ongelmaa. Perustelujen epäadekvaattisuudesta seuraa, ettei perustelujen nojalla voida ymmärtää päätöksen lopputuloksen oikeellisuutta. Asiaa ratkaistaessa tehdystä oikeudellisesta päättelystä välittyy ulospäin vain se tieto, joka päätökseen on kirjoitettu. Kaikki muu jää neuvottelusalaisuuden piiriin. Asianosaisen tulee yksinomaan päätöksen perustelujen nojalla kyetä totetamaan, miten hallintotuomioistuimen päättely asiaa ratkaistaessa on kulkenut. Tällä on keskeinen merkitys lainkäytön yleisen luottamuksen kannalta. Perusteluvollisuuden laiminlyönnissä on kyse myös sellaisesta menettelyvirheestä, jonka vuoksi päätöksen purkaminen on mahdollista, vaikka säännöllinen muutoksenhaku ei olisi mahdollista.

Vakuutusosoikeutta koskevalla ratkaisulla KKO 1999:84 purettiin vakuutusosoikeuden rikosvahingon korvaamista koskeva päätös. Kihlakunnanoikeus ja hovioikeus olivat katsonet, että henkilölle oli rikoksen johdosta aiheutunut pysyvä vika ja haitta. Hylätessään vaatimuksen saada korvausta valtion varoista Valtiokonttori oli vain lausunut, ettei ollut osoitettu hakijalle kysymyksessä olevan rikoksen johdosta aiheutuneen rikosvahingon nojalla korvaukseen oikeuttavaa pysyvää vikaa tai haittaa. Vakuutusosoikeus oli puolestaan perusteluissaan vain lisännyt viittauksen asiassa esitettyyn lääketieteelliseen ja muuhun selvitykseen sekä ilmoittanut ottaneensa huomioon hovioikeuden tuomion. Kuitenkin sama lääketieteellinen selvitys oli asiassa esitetty kihlakunnanoikeudessa ja hovioikeudessa. KKO:n mukaan vakuutusosoikeuden ratkaisun perustelut eivät täyttäneet niiltä lain mukaan edellytettäviä vaatimuksia, mikä oli oikeudenkäymiskaaren 31 luvun 1 §:n 4 kohdan mukainen menettelyvirhe.

Perusteluvollisuus ei ole vain menettelyllinen kysymys, vaan perustelujen kautta avautuu myös näköala aineelliseen oikeusturvaan. Hallintoasioissa menettelyllisen oikeusturvan tulee toteutua ensisijassa hallinnossa. Oikeusturvan merkitys hallintolainkäytössä painottuukin aineelliseen oikeusturvaan ja siihen, että lakia on oikein sovellettu. Aineellisen oikeusturvan toteuttamisessa hallintotuomioistuimet käyttävät merkittävää yhteiskunnallista valtaa. Kyse on siitä, miten hallintotuomioistuin asiaa arvioi oikeusjärjestyksen kannalta. Tämä legi-

timoi ratkaisun. Velvollisuus avoimesti perustella päätöksensä muodostaa välttämättömän vastapainon tuomioistuinten riippumattomuudelle. Perustelujen kautta voidaan kontrolloida tuomioistuinten vallankäyttöä. On puhuttu tuomioistuinten perusteluvastuusta. Oikeudelliselle perustelulle on ominaista sen sidonnaisuus lakiin ja muihin oikeuslähteisiin. Päätöksen perustelujen laatimisen lähtökohtana on oikeudellinen näkökulma, sen osoittamisessa millä oikeudellisella perusteella lopputulokseen on päädytty.

PerL:n lähtökohtana oleva kansanvaltaisuusperiaate painottaa lainsäädännön ensisijaisuutta oikeuslähteenä. PerL:n peruslinjana tässä suhteessa on lainsäädäntövallan ja tuomiovallan laadullisen eron korostaminen: demokraattisen lainsäätäjän tehtävänä on antaa ne oikeussäännöt, joita riippumattomat tuomioistuimet soveltavat. Lainkäytön lakisidonnaisuus takaa tuomiovallan demokraattisen legitimaation, minkä vuoksi tuomiovaltaan ei kuulu sitovien normien antaminen. PerL:a koskevassa hallituksen esityksessä (HE 1/1998 vp s. 76) onkin tältä osin nimenomaisesti todettu, että ylempi tuomioistuin ei saa pyrkiä vaikuttamaan alemman tuomioistuimen ratkaisuun yksittäistapaksessa. Ylimpien tuomioistuinten ennakkopäätöksillä on siten lähinnä oikeuskäytännön yhtenäisyyttä turvaavaa tuomioistuinten ohjaavaa merkitystä, mutta ei välitöntä oikeudellista sitovuutta yksittäisen oikeustapauksen ratkaisussa. PerL:n perustelulausumalla on pantu piste keskustelulle ylimpien tuomioistuinten prejudikaattien oikeudellisesta sitovuudesta.

Tuomiovallan lakisidonnaisuuden kannalta rajatilanteen muodostavat perus- ja ihmisoikeusnormit, jotka ovat luonteeltaan abstrakteja ja sisältävät selvän arvoluttovuuden. PerL:n perusoikeussäännökset ja EIS:n ihmisoikeusartiklat edellyttävät yleensä tulkintaa, äärimmäisen harvoin niiden soveltuvuus tiettyyn lainsoveltamistilanteeseen on ilmeistä. Vaikka perus- ja ihmisoikeudet ovat osa oikeusjärjestystä eikä niihin nojautumiselle tuomioistuinten päätöksenteossa ole muodollista estettä, perus- ja ihmisoikeudet eivät ole kuitenkaan sovellettavissa lainkäytössä kuin mitkä tahansa normit.

Keskeisten arvoratkaisujen tekeminen kuuluu Suomen valtiojärjestyksen mukaan eduskunnalle, joka on perusoikeuksien ensisijainen tulkitsija. Tuomioistuinten tulee olla lojaaleja lainsäätäjää kohtaan eikä irtaantua perusoikeuksien tulkinnassa siitä, miten eduskunta niitä tulkitsee. Perusoikeuksien tulkinnan voidaan katsoa olevan siten pitkälle sidottu siihen, miten perustuslakivaliokunta niitä tulkitsee. Perustuslakivaliokunnan kannanotot sen mietinnöissä ja lausunnoissa muodostavat tuomioistuinten kannalta keskeisen oikeuslähteen perusoikeuksia tulkittaessa ja sovellettaessa.

EIT:n tulkintakäytännöllä on oikeuslähteenä EIS:n tulkinnassa vastaava keskeinen asema kuin perustuslakivaliokunnalla perusoikeuksien kohdalla. EIT:lla on yksinomainen valta tulkita EIS:a sitovalla tavalla, ja EIT:n ratkaisut ovat

myös kansallisella tasolla auktoritatiivisia tulkintoja EIS:n soveltamisesta. EIS:n voidaan katsoa olevan tarkoitettu olemaan Suomessa valtion sisäisesti voimassa sen sisältöisenä kuin sopimusta on EIT:n käytännössä tulkittu. Kansallisen tuomioistuimen on otettava huomioon EIT:n käytäntö kun tuomioistuimien käyttää EIS:sta oikeuslähteenä eikä tuomioistuimella ole syytä soveltaa EIS:ta toisin kuin EIT on sitä tehnyt.

9. HALLINTOLAINKÄYTÖN JULKISUUS

EIS 6 artiklan mukaan kuulemistilaisuuden tulee olla julkinen, *public hearing*. Asian käsittelyn julkisuutta voidaan rajoittaa siten, että lehdistöltä ja yleisöltä voidaan kieltää pääsy koko oikeudenkäyntiin tai osaan siitä. Perusteena suljetulle käsittelylle tulee olla demokraattisen yhteiskunnan moraali, yleinen järjestys tai kansallinen turvallisuus, nuorten henkilöiden etujen tai osapuolten yksityiselämän suojaaminen taikka erityisolosuhteet, joissa julkisuus loukkaisi oikeudenjakamisen intressejä.³² Lisäksi EIS 6 artiklan 1 kohta edellyttää, että päätös on annettava julkisesti (*judgement shall be pronounced publicly*). KP-sopimuksen 14 artiklan 1 kohdassa on pitkälle samansisältöinen määräys.

EIT:n mukaan oikeudenkäynnin julkinen luonne suojelee osapuolia salaiselta lainkäytöltä, jota yleisö ei voi valvoa. Julkisuus on myös yksi tapa, jolla luottamus tuomioistuimiin voidaan säilyttää. Tekemällä oikeudenkäyttö läpinäkyväksi, transparentiksi, yleisöjulkisuus edistää EIS 6 artiklan tarkoituksen toteutumista eli oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä, jonka takaaminen on yksi jokaisen demokraattisen yhteiskunnan perustavanlaatuinen periaate.³³

Käsittelyjulkisuutta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osana edellytetään PerL 21 §:n 2 momentissa. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp s. 74) todettiin, ettei perusoikeussäännös estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia oikeudenkäynnin julkisuudesta, kunhan kyseiset poikkeukset eivät muuta julkisuuden asemaa pääsääntönä. PerL 21 §:ssä ei ole mainintaa päätösten julkisuudesta, vaan tuomioistuinten päätöksiin sovelletaan PerL 12 §:n 2 momentin säännöstä, jossa säädetään viranomaisten *asia-*

³² Suomalaisessa käännöksessä oleva ilmaus ”julkisuus loukkaisi oikeudenmukaisuutta” on täysin virheellinen käännös. *Justice* merkitsee tässä yhteydessä samaa kuin ilmaisussa ”the court of justice” ja ”the machinery of justice”. Kyse on oikeudenjakamiseen liittyvästä intressistä eikä oikeudenmukaisuudesta.

³³ *Diennet* 26.9.1995, *Gautrin* 20.5.1998, *Guisset* 26.9.2000, *Malhous* 12.7.2001, *Riepan* 14.11.2001.

kirjojen julkisuudesta yhtenä perusoikeutena. Säännöksen mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Perusoikeutena asiakirjajulkisuudesta on säädetty periaatteessa sitovammalla tavalla kuin oikeuskäsittelyn julkisuudesta, jota koskeva säännös on ainoastaan perustuslaillinen toimeksianto. Perusoikeusudistuksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä perusoikeussäännös hyväksyttiin hallituksen esityksestä poiketen sanamuodossa, joka on subjektiivista oikeutta koskevan säännöksen kaltainen. PerL 12 §:n 2 momentin mukainen vaatimus viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta tulee ottaa huomioon myös tuomioistuinten päätösten julkisuuden osalta. Julkisuusvaatimusta tehostaa lisäksi vaatimus siitä, että oikeudenkäynnin julkisuudesta tehtävien poikkeusten tulee olla vähäisiä.

PerL 21 §:n mukaisen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin rajoittaminen julkisuuden osalta on yhteydessä niihin rajoitusedellytyksiin, jotka on EIS 6 artiklassa vahvistettu. EIS 6 artikla ei sisällä sellaisia rajoitusperusteita, jotka koskevat muun muassa sopimuksen 8 artiklassa määriteltyä yksityis- ja perheelämän suojaa. Päätösten julkisuuden osalta EIS 6 ei sisällä mitään rajoitusperusteita. Yksityisyyden suojaaminen on muodostunut käytännössä vahvaksi perusteeksi rajoittaa julkisuutta. Viranomaistoiminnan julkisuudesta annettua lakia koskevassa hallituksen esityksessä todettiin, että ”yksityiselämän perus- ja ihmisoikeudellisesta suojasta johtuu olettama siitä, että yksityiselämän piiriin kuuluvien tietojen suoja tarve muodostaa hallitusmuodon 10 §:n 2 momentissa tarkoitetun välttämättömän syyn rajoittaa tiedonsaantia” (HE 30/1998 vp s. 86). Vakuutus-oikeutta koskevassa hallituksen esityksessä on julkisuuden rajoittamista perusteltu sillä, että yksityisyyden suojaaminen vakuutus-oikeudessa on yleensä tärkeämpää kuin julkisuuden turvaaminen (HE 101/2002 vp s.19):

”Valtaosa vakuutus-oikeudessa käsiteltävistä asioista on sellaisia, joissa käsitellään salassapidettäviksi säädettyjä henkilön terveydentilaa tai taloudellista asemaa koskevia tietoja. Vakuutus-oikeudessa käsiteltävissä asioissa on yleensä tärkeämpää henkilön yksityisyyden suojaaminen kuin oikeudenkäynnin julkisuuden turvaaminen. Vakuutus-oikeudessa käsiteltävien yksityisten asianosaisten terveydentilaan tai taloudelliseen asemaan liittyvien tietojen tuleminen henkilön työnantajan tai muun lähipiiriin tietoon saattaa aiheuttaa yksityiselle asianosaiselle merkittävää haittaa työ- ja yksityiselämässä. Salassapidettäviksi säädettyjen tietojen julkiseksi tuleminen oikeudenkäynnissä voi käytännössä rajoittaa asianosaisen mahdollisuuksia käyttää valitus-oikeuttaan.”

Lainkäytön julkisuutta säänneltäessä joudutaan väistämättä punnitsemaan keskenään oikeudenkäynnin julkisuuteen ja yksityisyyden suojaan liittyviä arvoja. Kyse on lainsäätäjälle kuuluvasta arvovalinnasta. Julkisuusperiaate ja yksityisyyden suoja kohdistuvat lähtökohtaisesti erilaisiin asioihin eikä niillä sinänsä ole keskenään ristiriitaisia tavoitteita. Julkisuusperiaatteen kohteena on viranomaistoiminta. Pohjoismaissa kansanvaltaan perustuvan hallintotavan on katsottu edellyttävän, että kaikki voivat asemastaan riippumatta saada tietoja viranomaisten toiminnasta ja valvoa julkisen vallan käyttöä. Keskeisten päätösten tulisi perustua luotettavan tiedon pohjalta käytävään julkiseen ja kaikille avoimeen keskusteluun. Jokaisen oikeus vapaasti muodostaa ja ilmaista mielipiteensä yhteisistä asioista ja vaikuttaa niihin kuuluu demokraattisen yhteiskunnan keskeisiin periaatteisiin ja perusoikeuksiin (ks. HE 30/1998 vp s. 9).

EIS:n mukainen julkisuuden vaatimus koskee yhtäläillä suullista ja kirjallista oikeudenkäyntimenettelyä eikä julkisuuden vaatimuksesta, kuten ei kontradiktoorisuuden vaatimuksestaakaan, sinänsä seuraa, että oikeudenkäyntimenettely tulisi toimittaa välittömyysperiaatteen mukaisesti suullisessa ja keskitetyssä menettelyssä alioikeusprosessin tapaan. Arvioitaessa julkista kuulemista koskevan vaatimuksen merkitystä hallintolainkäytössä on otettava huomioon, että EIT on hyväksynyt lähtökohdan, jonka mukaan hallintoasioissa tapahtuva tuomioistuinkäsittely voi olla pääsääntöisesti kirjallista, mutta asiaa käsittelevän tuomioistuimen on yksityisen vaatimuksesta toimitettava suullinen käsittely. Kysymys suullisen käsittelyn toimittamisen tarpeesta on siten ensisijainen siihen nähden, onko tuon käsittelyn oltava julkinen. Useimmissa tapauksissa EIT onkin joutunut arvioimaan sitä, onko asiassa ylipäänsä tullut toimittaa suullinen käsittely vai ei. Hallintolainkäyttöasian suullisen käsittelyn julkisuuteen soveltuvat sinänsä samat perusteet kuin muuhunkin lainkäyttöön.

Käsittelyn julkisuuden rajoittamisen hyväksyttävyyttä on arvioitu useissa tuomioissa. EIT on katsonut, että tarve suojata ammatillista luotettavuutta ja lääkärin potilaiden yksityiselämää saattaa oikeuttaa suljetun käsittelyn toimittamisen. Lääkärin ammatinharjoittamista koskevassa tuomiossa *Diennet* 26.9.1995 katsottiin, ettei tapauksen olosuhteissa ollut ilmeistä, että kuuleminen tuli toimittaa suljettuna. Samoin *Gautrin ym.* 20.5.1998. Siviilivirkamiehen kurinpitomenettelyä koskevassa tapauksessa *Guisset* 26.9.2000 ei myöskään ollut perusteita suljetulle käsittelylle. EIT on myös hyväksynyt, että turvallisuuden takaaminen oikeudenkäynnissä voi olla peruste yleisön sulkeemiselle käsittelystä, mutta tämä peruste voi olla harvoin riittävä. Tapauksessa *Riepan* 14.2.2001 turvallisuusnäkökohdat eivät oikeuttaneet pitämään käsittelyä vankila-alueella.

Yleisissä tuomioistuimissa tapahtuvan asian käsittelyn julkisuus määräytyy oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain (945/84) mukaan (myöh. OikJulkL).

Kyseinen laki säädettiin Suomen lainsäädännön saattamiseksi sopusointuun KP-sopimuksen määräysten kanssa, koska Suomi oli sopimuksen ratifioidesaan tehnyt varauman oikeudenkäynnin julkisuuden osalta (HE 56/1984 s. 6). Laki koskee myös KHO:ta, alueellisia hallinto-oikeuksia, vakuutus oikeutta ja markkinaoikeutta (OikJulkL 1 §). OikJulkL:n säännökset koskevat oikeudenkäynnin julkisuutta pääasiassa vain yleisöjulkisuuden kannalta.

Hallintolainkäytön kannalta OikJulkL:n merkitys on varsin rajallinen, koska hallintotuomioistuimia koskevissa laeissa on erikseen säännökset suullisen käsittelyn julkisuudesta, jotka poikkeavat OikJulkL:n säännöksistä. Näiden säännösten mukaan suullinen käsittely tulee toimittaa suljettuna asioissa, joissa on säädetty salassapitovelvollisuus ja lisäksi voidaan suullinen käsittely toimittaa suljetuin ovin, jos julkisesta käsittelystä saattaa koitua asianosaiselle haittaa.³⁴ Perustuslakivaliokunta (PeVL 35/2001 vp) on pitänyt PerL 21 §:n mukaisen oikeudenkäynnin julkisuuden mukaisena sitä, että suljettu käsittely toimitetaan asioissa, joissa on säädetty salassapitovelvollisuus.

Perustuslakivaliokunta on tulkinnut oikeudenkäynnin julkisuutta koskevaa perusoikeussäännöstä lausunnostaan markkioikeuslakia koskevasta hallituksen esityksestä (PeVL 35/2001 vp). Ehdotuksen mukaan suullinen käsittely tuli toimittaa suljetuin ovin, jollei tuomioistuin päätä toisin. Valiokunnan mukaan säännöksen muotoilu ei ollut onnistunut perustuslain 21 §:n 2 momentin kannalta, koska suullisen käsittelyn julkisuus riippuisi kokonaan markkinaoikeuden harkinnasta. Sanamuodon mukaan arvioituna käsillä ei ollut vähäiseksi jäävä poikkeus perustuslain mukaan pääsääntönä olevasta käsittelyn julkisuudesta, minkä vuoksi ehdotuksen mukaista sääntelyä ei voitu toteuttaa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Perustuslaista johtuu, että suullisen käsittelyn toimittamisen suljetuin ovin tulee liittyä johonkin laissa säädettyyn syyhyn. Sellaisen muodostaa laissa säädetty salassapitovelvollisuus. Tällaiseen perussääntelyyn on sinänsä mahdollista kytkeä markkinaoikeuden valta määrätä yksittäistapauksessa käsittelystä suljetuin ovin, jos tämä sidotaan laissa määräedellytyksiin.

Vaitiovelvollisuuteen kytketty oikeudenkäynnin toimittaminen suljettuna voi ulottua selvästi pidemmälle kuin mitä EIS 6 artiklassa on määrätty julkisesta oikeudenkäynnistä. EIT on todennut, ettei EIS 6 artiklan kanssa ole ristiriidassa se, että kokonaisten asiaryhmien kohdalla poiketaan yleisöjulkisuuden vaatimuksesta, kun se on katsottu välttämättömäksi EIS 6 artiklassa mainituilla perusteilla, julkisuuden rajoittamisen tarve tulee kuitenkin aina olla tuomiois-

³⁴ Laki korkeammasta hallinto-oikeudesta 16 c § 1 mom (12/79), hallinto-oikeuslaki (430/99) 22 § 1 mom, markkinaoikeuslaki 15 §. Vastaava säännös sisältyy myös ehdotukseen laiksi vakuutus oikeudesta 17 §.

tuimen kontrollissa.³⁵ EIS edellyttää tuossa artiklassa mainituin perustein tuomioistuimen harkitsevan sitä, onko suljettu käsittely tarpeellinen vai ei. Pelkääntään se, että asiassa on säädetty hallintoasian käsittelyä varten salassapitovelvollisuus, ei osoita, että kysymys on myös EIS 6 artiklassa tarkoitetusta perusteesta. Tällöin on mahdollista, että suljetun käsittelyn toimittaminen salassapitovelvollisuuden nojalla, johtaa EIS 6 artiklan julkista käsittelyä koskevan vaatimuksen rikkomiseen. Tässä kohden EIS 6 artiklan tulkinta eroaa selvästi PerL 21 § 2 momentin säännöksestä.

OikJulkL:ssa ei ole erikseen säännöksiä tuomioistuimen *päätöksen julkisuudesta*, vaan päätös luetaan osaksi oikeudenkäyntiaineistoa. OikJulkL 9 §:n 1 momentin mukaan oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuudesta on voimassa, mitä JulkL:ssa on säädetty. Hallintolainkäytössä on ratkaisun sisältävään oikeudenkäyntiasiakirjaan sovellettu suoraan asiakirjain julkisuudesta annettuja säännöksiä. Kun hallintolainkäytössä käsiteltävien asioiden osalta on annettu runsaasti salassapitosäännöksiä erityislaeissa, sovelletaan näitä salassapitosäännöksiä myös hallintotuomioistuimen antamaan päätökseen. Nykyisen lainsäädännön perusteella hallintotuomioistuinten päätösten julkisuus muodostuu varsin kapeaksi.

Tuomioistuinten tuomioiden ja päätösten julkisuus on EIS 6 artiklan sanamuodon mukaan ehdoton. Artiklassa ei ole perusteita päätösten julkisuuden rajoittamiselle. KP-sopimuksen 14 artiklan mukaan tuomioiden julkisuutta voidaan sen sijaan rajoittaa nuorten henkilöiden edun vuoksi sekä avioliittoa ja lasten holhousta koskevassa asiassa. Tuomioiden julkisuus ei ole EIS:n tulkintakäytännössä täysin ehdoton, vaan sen rajoittamista ei ole pidetty eräissä tapauksissa EIS 6 artiklan vastaisena.

Kysymys siitä missä laajuudessa lailla voitiin rajoittaa oikeudenkäynnin julkisuutta oli esillä tuomioissa *B & P v. Yhdistynyt kuningaskunta* 24.7.2001. Tässä periaatteellisesti tärkeässä asiassa ei tätä tuomiota voida ehkä pitää tuomioistuimen lopullisena kantana, koska kyse oli jaostoratkaisusta, joka tehtiin äänestyksen (5–2) jälkeen. Vähemmistö katsoi julkisuuden rajoittamisen olleen vastoin sopimusta.

Tuomion mukaan ei ollut EIS 6 artiklan vastaista, että lailla oli mahdollista rajoittaa yleisesti oikeudenkäynnin ja tuomion julkisuutta lasten asumista koskevissa asioissa. Enemmistön mukaan julkisuuden rajoittamisen tulee olla tuomioistuimen kontrollin alaisena, mikä kyseisessä asiassa täyttyi sillä, että tuomioistuin saattoi harkintansa mukaan pitää julkisen käsittelyn. Lailla säädetty julkisuuden rajoitus heijasti EIS 6 artiklassa määrättyjä yleisiä rajoitusperusteita. EIT:n mukaan salassapito voitiin ulottaa myös annettuun tuomioon. Julkisuuden katsottiin tuomioiden osalta toteutuvan sikäli, että kenel-

³⁵ *B & P v. Yhdistynyt kuningaskunta* 24.4.2001

lä tahansa, joka saattoi osoittaa riittävän perusteen oli mahdollisuus tutustua tuomioon lisäksi vetoomustuomioistuimen tuomioistuimen tuomiot ja erityisen mielenkiintoiset alioikeustuomiot julkaistiin. Yleisöllä saattoi siten tutustua tuomioistuinten käytäntöön.

Yksityisyyden suojaaminen saattaa edellyttää, että tuomion julkisuutta rajoitetaan yksityiselämän loukkausten estämiseksi. On syytä huomata useat yksityiselämän suojaa koskevat ratkaisut koskevat seksuaalisen käyttäytymisen, erityisesti homoseksuaalisen käyttäytymisen säätelyä, sukupuolenvaihdosta ja aborttilainsäädäntöä. HIV-potilaan yksityisyyden suojasta oli kyse tuomiossa *Z v. Suomi* 25.2.1997 EIT arvioi kysymystä siitä oliko rikosasian käsittelyssä tapahtunut EIS 8 artiklan vastainen menettely, kun syytetyyn puolison terveystiedot määrättiin salassapidettäväksi vain kymmeneksi vuodeksi ja puolison henkilöllisyys ja terveydentila (hiv-infektio) tuli julkiseksi osana hovioikeuden tuomiota. Tuomio koskee todistajan asemassa olevaa henkilöä eikä tapauksesta ole syytä muutoinkaan tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä yli tapauksen tosi-seikkojen.³⁶ Kyseisessä tapauksessa liikuttiin EIS 8 artiklan 2 kohdan mukaisen harkintamarginaalin piirissä, voitiinko lainkäytön julkisuuteen kuuluvia intressejä pitää niin painavina, että niiden vuoksi puuttuminen yksityiselämän suojaan oli välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa. EIT katsoi, että henkilötietojen ja terveydentilaa koskevien tietojen julkistumiselle ei tässä tapauksessa ollut riittäviä perusteita.

Päätöksen julkisuudelle annettavaa muotoa kansallisessa lainsäädännössä on arvioitava suhteessa menettelyn erityispiirteisiin ja EIS 6 artiklan tavoitteeseen. Päätösten julkisuuden toteuttaminen voi tapahtua myös muulla tavoin kuin lukemalla päätös julkisesti. Tällöin päätöksen tulee olla saatavilla esimerkiksi tuomioistuimen kansliasta. Riittävänä on myös pidetty sitä, että jonkin oikeusasteen päätös on ollut julkinen, vaikkakaan julkisuus ei ole toteutunut kaikissa instansseissa. EIT on myös hyväksynyt sen, että päätöksen saatavuutta rajoitetaan yksityisyyden suojaamiseksi niihin henkilöihin, joilla erityinen intressi tutustua päätökseen. Merkitystä on annettu myös sille seikalle, julkaistaanko kyseisen tuomioistuimen päätökset yleisesti. EIT on pitänyt eräissä ratkaisuissa EIS 6 artiklan vastaisena sitä, ettei päätöstä ollut luettu missään instanssissa julkisesti eikä sen julkisuutta ollut riittävästi varmistettu muutoinkaan eli päätös ei ollut yleisön saatavilla.³⁷

³⁶ Tuomion *Z v. Suomi* merkitystä on arvioinut kahdessa päätöksessään oikeusasiamies Lehtimaja. Ks. päätökset 19.11.1999 dnrot 2483/2/98 ja 2611/4/98 sekä 26.10.1999 dnro 696/4/97.

³⁷ EIT:n käytännöstä mainittakoon *Pretto ym* 8.12.1983; *Axen* 8.12.1983; *Sutter* 22.2.1984; *Cambell & Fell* 28.6.1984; *Szücs* 25.11.1997; *Werner* 24.11.1997; *B. & P. v. Yhdistynyt kuningaskunta* 24.4.2001; *Lamanna* 10.7.2001.

Hallintolainkäytön kannalta merkityksellisiä ovat OikJulkL 2 §:n säännökset *oikeudenkäyntiä koskevien tietojen julkisuudesta*. Säännöksen mukaan tuomioistuimen diaariin ja muuhun asiakirjahakemistoon tehdyt merkinnät asianosaisen nimestä, ammatista ja asuinpaikasta samoin kuin asian laadusta sekä asian käsittelyn ajankohdasta tulevat julkisiksi kun ne on tehty. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan tarkoituksena on ollut säätää tyhjentävästi diaaritietojen julkisuudesta (HE 30/1998 vp s.114). Hallintolainkäyttöasioissa diaaritiedot ovat yleensä julkisia sellaisissakin asioissa, jotka muutoin ovat salassapidettäviä. Ongelmaksi muodostuu tällöin se, voidaanko salassapidettävissä asioita koskevista päätöksistä antaa jäljennöksiä asianosaisen nimet ja muut tunnistetiedot peitettynä, vaikka tuomioistuimen diaarin perusteella oli mahdollista yhdistellä tietoja eri tietolähteistä ja näin saada selville verovelvollisen nimiä julkaistavien ratkaisujen osalta. Päätöksessä KHO 2002:52 otettiin kantaa kysymykseen KHO totesi perusteluissaan seuraavaa:

”Oikeudenkäytön peruseriaatteisiin kuuluu myös tasapuolisuus tiedonsaamisissa. Tämä tasapuolisuus toteutuisi yleisenä järjestelmänä niin verovelvollisten tiedontarpeen kuin myös veronsaajien ja veroviranomaisten kannalta siinä tapauksessa, että korkein hallinto-oikeus päättäisi julkaista kaikki verosasioissa annettavat ratkaisut verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 22 §:ssä tarkoitetulla tavalla sanamuodon mukaisina, tosin verovelvollisten nimet ja muut vastaavat tunnistetiedot poistettuina. Toisaalta tähän ei ole käytännön mahdollisuuksia eikä lainkäytön valvontatehtävän ja oikeuskäytännön ohjaamisen kannalta tarvettakaan. Julkaistavien ratkaisujen määrä on korkeimman hallinto-oikeuden harkittavissa näistä lähtökohdista. Samalla on kuitenkin otettava huomioon, että veronsaajilla ja veroviranomaisilla on yleensä käytettävissä tiedot myös niistä ratkaisuista, joita korkein hallinto-oikeus ei tällä tavoin ole päättänyt julkaistavaksi.

Asiaa ratkaistessaan korkein hallinto-oikeus on ottanut lähtökohtana huomioon julkisuusperiaatteen ja ylimmän tuomioistuimen ratkaisujen erityisen merkityksen oikeudenkäytön yhdenmukaisuuden ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin peruseriaatteiden edistämiseksi, minkä vuoksi tuomioistuimen diaariin ja muuhun asiakirjahakemistoon tehtyjen merkintöjen julkisuudesta ei voida suoraan johtaa lisärajoituksia päätösten julkaisemiselle. Se seikka, että nykyisten säännösten keskinäinen yhteensopimattomuus voi antaa mahdollisuuksia yhdistellä tietoja eri tietolähteistä ja näin saada selville verovelvollisten nimiä julkaistavien ratkaisujen osalta, ei ole riittävä peruste luopua ratkaisujen julkaisemisesta tai niiden antamisesta muutoin sanamuodon mukaisina ottaen huomioon lain velvoite asianosaisen nimen ja tunnistetietojen peittämisestä siinä yhteydessä.”

KHO:n ratkaisussa on oikealla tavalla painotettu julkisuusperiaatteen merkitystä hallintolainkäytön julkisuudelle: yleisöllä tulee olla oikeus saada tietoja hallintotuomioistuinten ratkaisuista. EIT:n tulkinta oikeudenkäynnin julkisuu-

den tavoitteista on yhdensuuntainen pohjoismaisen julkisuusperiaatteen kanssa: kansalaisten tulee saada tietoja tuomioistuinten ja muiden viranomaisten toiminnasta ja valvoa julkisen vallan käyttöä. Hallintolainkäytön yhteiskunnallisen merkityksen kannalta on huomattavasti tärkeämpää huolehtia siitä, että yleisöllä saatavissa tietoja hallintotuomioistuinten päätöksistä kuin se, että tiedetään ketä yksityistä henkilöä päätös koskee.

Julkisuusperiaatteen toteuttaminen ei yleensä edellytä yksityisyyden piiriin kuuluvien tietojen julkistamista eikä myöskään salassapidon välttämättömyys yksittäisessä tapauksessa häviää vain siksi, että asiaa käsitellään hallintotuomioistuimessa eikä enää hallinnossa. Tämä voidaan turvata siten, ettei annettaessa tietoja viranomaistoiminnasta paljasteta tietoja, jotka kuuluvat yksityisyyden piiriin, mikä voidaan toteuttaa esimerkiksi yksinkertaisesti anonymisoimalla tuomioistuimen diaaritiedot, oikeudenkäyntiasiakirjat ja päätökset yksityisyyden suojaa koskevissa asioissa. Tällainen ratkaisu mahdollistaisi julkisuusperiaatteen mukaisen hallintolainkäytön valvonnan, mutta samalla takaisi yksityisyyden suojan säilymisen loukkaamattomana. Diaaritietojen ollessa OikJulkL:n 2§:n perusteella nykyisessä laajuudessa julkisia ei voida taata, ettei henkilön tunnistaminen ole mahdollista diaaritietojen kautta, kuten KHO:n edellä mainitussa päätöksessä on todettu. Asianosaista koskevien tietojen julkisuus johtaa itseasiassa hallintolainkäytön julkisuuden rajoittamiseen, mikä vastoin julkisuusperiaatteen lähtökohtia.

Avoimuus palvelee lainkäytön perustehtävää, koska sen kautta oikeusvaltioperiaatteen käytännön toteuttaminen tulee yhteiskunnassa läpinäkyväksi ja vastaa demokraattisen yhteiskunnan odotuksia. Tuomioistuinten perusteluvastuu voi toteutua vain sen avoimuuden kautta, mikä lainkäytön julkisuus edellyttää. Myös hallintotuomioistuinten päätöksistä tulee olla saatavissa tietoa, ja päätösten julkinen kritiikki mahdollista. Vain tätä kautta voidaan toteuttaa se yhteiskunnallinen vastuu, jonka tuomarien riippumattomuus ja merkittävä valta heille asettaa. Julkisuusperiaatteen toteuttamisen kannalta on kyseenalaista, että tietyt hallintolainkäytön piiriin kuuluvat asiat on suljettu erityislainsäädännöllä kokonaisuudessaan oikeudenkäytön julkisuuden ulkopuolelle. Tällöin kansalaisilla ei myöskään ole mahdollisuutta saada tietoa tuomioistuinten toiminnasta ja ratkaisusta. Tuomioistuinten perusteluvastuu voi toteutua ainoastaan silloin kun ratkaisujen hyväksyttävyyden julkinen kontrolli on mahdollista.

10. IHMISOIKEUDET HALLINTOLAINKÄYTÖN HAASTEENA

On käyty keskustelua siitä, turvaako PerL ja muut kansalliset säädökset oikeusturvan osalta pidemmälle menevät prosessuaaliset oikeudet kuin EIS.³⁸ Vastaus riippuu siitä, katsotaanko yksinomaan normitasoa vai soveltamiskäytäntöä. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osalta katse on luonnollisesti suunnattava prosessilainsäädäntöön, koska PerL 21 § on normisällöltään ohut. HLL:n antamat oikeusturvakeinot hallintoasioissa ovat selkeästi laajemmat ja tehokkaammat kuin EIS 6 artiklan antama oikeusturva. Näin pitää luonnollisesti ollakin, koska kansallinen lainsäädäntö on ensijainen oikeusturvan taie ja siinä voidaan taata vahva ja laaja-alainen oikeusturva. EIS on oikeusturvan vähimmäistaso. Ihmisoikeussopimusten vaatimukset täyttävää kansallista lainsäädäntöä on aina mahdollista soveltaa käytännössä tavalla, joka on vastoin EIS:n minimistandardia. Siinä on yksilön oikeuksien turvaamisen paikka, minkä vuoksi EIS:n valvontajärjestelmä on olemassa. Tämä vuoksi myös kansallisella tasolla on aktiivisesti seurattava EIS:n soveltamista ja tulkintaa. Vain sitä kautta vältetään sellaisten kansallisten käytäntöjen muodostuminen, jotka eroavat yleiseurooppalaisesta standardista.

Oikeusturva on toteutettava kansallisen normiston tasolla. Ei kuitenkaan ole niin, että oikeusturva toteutuu vain muodollisten menettelyjen kautta tuomioistumissa. Oikeudenkäyntimenettelyn tarkoituksena on yleensäkin turvata aineellisen oikeuden toteutuminen yhteiskunnassa. Oikeusjärjestykseen sisältyy jo sinänsä aineellista oikeudenmukaisuutta koskeva järjestelmä ja virallisesti hyväksytty arvoperusta. Sen perusteella hallintolainkäyttö voi varmistaa oikeusvaltioperiaatteen toteutumista ja toteuttaa aineellista, oikeusjärjestykseen perustuvaa oikeudenmukaisuutta. Oikeuden arvopohjan kannalta ei ole yhden-tekevää, painottaako lainkäyttömenettely enemmän menettelymuotoja kuin oikeuden löytämistä. Pohjoismaiselle oikeusperinteelle on vierasta, että oikeudenmukaisuusvaatimusten painopiste siirtyisi aineellisesta oikeudenmukaisuudesta kohti menettelyllistä oikeudenmukaisuutta.

Suomessa perus- ja ihmisoikeudet ovat tulleet laajemman huomion kohteeksi oikeastaan vasta 1990-luvulla. Samaan aikaan on uudistettu lainkäyttöä koskevaa menettelynormistoa. EIS 6 artiklaa koskevassa EIT:n käytännössä on usein nähty malli sille, miten tuomioistuinprosessi on järjestettävä kansallisella tasolla. EIS turvaa yksilölle kuuluvia vapauksia ja oikeuksia valtion viranomaisten

³⁸ Ks. *Paneldiskussion*: Har man i vår grundlag och annan lagstiftning gått längre i rättskyddsfrågor än den europeiska mänskörättskonventionen förutsätter? Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland 2001 s. 40–62.

puuttumista vastaan. EIS 6 artiklan mukainen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimus ei ole oikeudenkäyntimenettelyn muotoa koskeva periaate, vaan kyse on yksilölle kuuluvista menettelyllisistä oikeuksista. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin sisällä voidaan lisäksi erottaa erilaisia osatekijöitä, joiden toteutumista yksilö voi tiettyssä menettelyssä edellyttää, jotta tuota menettelyä voidaan hänen kannaltaan pitää oikeudenmukaisena oikeudenkäyntinä. Asia ei ole kuitenkaan niin yksinkertainen, että EIT:n tulkintakäytännöstä olisi pelkistettävissä yleiseurooppalainen prosessi-ideaali, joka tulisi kansallisella tasolla ehdottomasti toteuttaa.

Perus- ja ihmisoikeuksien tiimoilta käydyn keskustelun idealistiset painotukset liittyvät näiden oikeuksien vahvaan oikeuspoliittiseen painoarvoon. Perus- ja ihmisoikeuksilla on merkittävää symboliarvoa. Tähän liittyy myös pyrkimys korottaa perus- ja ihmisoikeudet oikeusjärjestelmän yleisten periaatteiden tasolle. Tuomioistuinten kannalta perus- ja ihmisoikeuskeskustelun oikeuspoliittinen viritys on pulmallinen, koska tuomioistuimet ovat sidottuja yksinomaan voimassaolevaan lakiin. Perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä voidaan lähestyä myös realistiselta kannalta, mikä merkitsee sitoutumista siihen, miten perus- ja ihmisoikeudet on toteutettu lainsäädännössä ja miten niitä on tulkittu eduskuntakäytännössä ja EIT:n tuomioissa. Samalla tähän lähestymistapaan sisältyy poliittisen realismin juonne. Suomalaisen yhteiskunnan vallitsevan järjestelmän mukaan oikeussääntöjen luomisesta vastuussa ovat demokraattisesti valitut elimet.

Käytännön tuomioistuintyössä on löydettävä sellaisia ratkaisuja, jotka ottavat tasapainoisesti huomioon perus- ja ihmisoikeuksien erityisluonteen sekä kunnioittavat kansanvaltaisuusperiaatetta niin, etteivät tuomioistuimet sivuuta lainsäätäjän ensisijaista tehtävää vastata yhteiskunnallisista arvovalinnoista. Tässä yhteydessä voidaan viitata loordikansleri *Lord Irvineen*, joka totesi eräässä luennossaan:³⁹ ”It is important that the courts are not timid in their interpretation of a rights instrument that it loses its utility as an effective guarantee of the citizen’s fundamental entitlements. However, it is equally crucial that human rights are not stretched by courts so far that they become distorted caricatures”.

³⁹ *Lord Chancellor Lord Irvine of Lairg: Activism and Restraint. Human Rights and the Interpretative Process. The 1999 Paul Sieghart Memorial Lecture 20.4.1999.*

LÄHTEET

- Aer, Janne:* Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa: hallintolainkäytön antaman oikeussuojan merkitys viranomaistoiminnan auktoriteetin kannalta. Jyväskylä 2000.
- Halila, Leena:* Hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeista. Vammala 2000.
- Hallintolainkäyttölaki.* Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston ehdotus. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/1994. Helsinki 1994.
- HE 56/1984: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnin julkisuudesta ja eräksi siihen liittyviksi lainmuutoksiksi
- HE 309/1993 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta
- HE 217/1995 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi
- HE 1/1998 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi
- HE 30/1998 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi
- HE 15/2000 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta
- HE 72/2002 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta
- HE 101/2002 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle vakuutuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi
- HE 271/2002 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi autoverolain muuttamisesta
- Holopainen, Toivo:* Valitusoikeus ja valituskielto hallinnossa. Juhlajulkaisu Lassi Kilpi 1920-4/2-1990. Vammala 1989.
- Lord Chancellor Lord Irvine of Lairg:* Activism and Restraint. Human Rights and the Interpretative Process. The 1999 Paul Sieghart Memorial Lecture 20.4.1999.
- Merikoski, Veli:* Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. Toinen uusittu painos. Vammala 1968.
- Paneldiskussion:* Har man i vår grundlag och annan lagstiftning gått längre i rättskyddsfrågor än den europeiska människorättskonventionen förutsätter? Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland 2001.
- Pellonpää, Matti:* Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus Suomen näkökulmasta. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 21/1988. Helsinki 1989.

- PeVL 2/1990 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöytäkirjojen eräiden määräysten hyväksymisestä
- PeVL 45/1996 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eläkelaitosten vakavaraisuussäännösten uudistamisesta
- PeVL 3/1997 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä yliopistolaiksi ja laiksi yliopistolain voimaannpanosta
- PeVL 8/1997 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi Suomen Hallitusmuodon 87 ja 89 §:n sekä korkeakoulun professorin ja apulaisprofessorin viran täyttämisestä annetun lain muuttamisesta
- PeVL 12/1997 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä muutoksenhakua työvoima-asioissa koskevaksi lainsäädännöksi
- PeVL 16/1997 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston selvityksestä, joka koskee Euroopan yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuimen perustamisesta tehdyn päätöksen ja tuomioistuimen työjärjestyksen muuttamista
- PeVL 20/1998 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta
- PeVL 23/1998 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta
- PeVL 16/2000 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta
- PeVL 35/2001 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä markkinaoikeuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi
- PeVL 12/2002 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi ulosottolain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
- PeVL 19/2002 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi lääkelain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta
- PeVL 46/2002 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä työttömyysturvalaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta
- PeVL 47/2002 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi julkisesta työvoimapalvelusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
- PeVL 52/2002 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi ulkomaalaislain 18 a §:n muuttamisesta
- PeVL 55/2002 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä kunnalliseksi eläkelaiksi ja kunnallisen eläkelain voimaannpanolaiksi
- PeVL 64/2002 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta
- PeVM 25/1994 vp: Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta

PeVM 10/1998 vp: Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi

Scheinin, Martin: Poikkeuslait ja perusoikeusuudistus. Lakimies 1996.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Lakimies 1996.

THE PROTECTION UNDER THE LAW AND THE RIGHT TO A FAIR TRIAL IN THE ADMINISTRATIVE APPEAL PROCEEDINGS

Section 21 of the Finnish Constitution guarantees to everyone protection under the law. Legal protection covers access to a court or other authority. Further rules about judicial proceedings are required to be given in the form of an Act of Parliament, which excludes the use of legislative power by hierarchical lower decrees, for example by the government. The actual content of section 21 can be regarded as very narrow and comprises detailed rules concerning access to courts and judicial proceedings. Administrative appeal proceedings are regulated by the Administrative Judicial Procedure Act, which came into force in 1996.

In Finland, the European Convention on Human Rights ('the Convention') is in force as a part of the domestic legal order, and the Convention can be applied in the same way as any other Act of Parliament by the courts and other public authorities. From the point of view of formal legislative hierarchy the Convention is inferior to the Constitution, and the later special legislation such as the Administrative Judicial Procedure Act derogates from the Convention. Therefore the Convention is seldom directly applicable.

The European Human Rights Court has given numerous judgments concerning the interpretation of the right to a fair trial as secured by the Convention. These judgments can be seen as primary sources as to how the requirement of a fair trial is interpreted in domestic court practice. This also means that the Administrative Judicial Procedure Act should be interpreted in a manner that pays proper attention to the case law of the Human Rights Court.

From the point of view of realising the right to a fair trial, the following issues are analysed in this article: access to a court in administrative affairs, fairness of the proceedings in the administrative courts, the requirement of an oral hearing and stating reasons in proceedings, and the publicity of the proceedings. A certain tension between the 'elastic' nature of the administrative appeal procedure and the formalistic requirements of the European Convention can be detected. The case law of the Human Rights Court emphasises to a greater degree than the Finnish legislation the right to an oral hearing. Also, the courts' duty to give adequate reasons for judgments is regarded in a more rigorous manner than in domestic practice. It can also be maintained that proceedings in the Finnish administrative courts are not given the degree of publicity that the case law of the Human Rights Court requires.