

OIKEUSTIEDE

JURISPRUDENTIA

XXXIV

2001

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN VUOSIKIRJA

Toimituskunta

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

s-posti: sly@lakimies.org

www.lakimies.org

© 2001 kirjoittajat ja Suomalainen Lakimiesyhdistys

ISSN 0355-8215

ISBN 951-855-187-1

ISBN 978-951-855-737-4 (verkkokirja)

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2001

Mirjami Paso

**PERUSTELEMISESTA
YHTEISÖOIKEUDESSA**

Sisällys

1	JOHDANTO	423
2	PERUSTELEMISVELVOLLISUUS YHTEISÖOIKEUDESSA	426
	Lainsäädäntö	426
	Yleiset periaatteet	428
	Ey-tuomioistuimen tulkinnat perustelemisvelvollisuudesta	431
3	PERUSTELEMISVELVOLLISUUDEN SUHDE ERÄISIIN MUIHIN PROSESSIPERIAATTEISIIN	444
	Fair hearing	445
	Suullisuus	446
	Osallistuminen ja läpinäkyvyys	449
	Konsultointi	451
	Lainalaisuus	452
	Oikeusvarmuus	453
4	PERUSTELEMISVELVOLLISUUS PROSESSUAALISENA VELVOITTEENA	457
	Menettelytapavirhe vai sopimusrikkomus?	457
	Oleellisuusarviointi	459
5	PERUSTELEMISVELVOLLISUUS JA EUROOPAN IHMISOIKEUSSOPIMUS	461
6	JOHTOPÄÄTÖKSIÄ	465
	LÄHTEET	471
	REASONING IN THE EC LAW	474

Perustelemisesta yhteisöoikeudessa¹

1 JOHDANTO

Erilaiset hallinnolliset ja lainkäytölliset traditiot ovat kulkeutuneet Euroopan unioniin viranhaltijoiden ja tuomareiden mukana ja unionin instituutioissa joudutaan tasapainoilemaan erilaisten intressien ja käytäntöjen välillä. Oikeus- ja hallintotraditioiden erilaisuutta on toistuvasti pidetty yhtenä suurimmista esteistä integraatiolle. Ey-tuomioistuinta on pidetty ratkaisevana lenkinä muun muassa hallinnollisen päätöksentekokulttuurin kehittämisessä ja siltä odotetaan paljon. Sen päätöksiä tarvitsevat unionin instituutiot, jäsenvaltiot, tieteenharjoittajat ja käytännön lakimiehet, poliitikot ja kansalaiset. Ey-tuomioistuimen tulisi antaa jokaiselle jotakin.

Niin kutsuttua eurooppalaista ajattelua ja oikeuskulttuuria on ollut tarve kehittää tuomioistuimen oikeuskäytännön ja muiden viranomaisratkaisujen myötä. Abstraktia eurooppaoikeudellista 'lain henkeä' on konkretisoitu oikeuskäytännössä. Myös perustelemisvelvollisuus – yhtenä tärkeimmistä prosessuaalisista velvoitteista – nojaa laadun ja laajuutensa määrittelyn osalta Ey-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Sekä tuomioistuimeen itseensä että myös kaikkeen muuhun unionin viranomaistoimintaan ja annettuihin ratkaisuihin kohdistuu enenevässä määrin perustelemisvaatimuksia; oikeudellinen integraatio unionissa

¹ Tämä esitys perustuu kirjoittajan lisensiaatintutkimukseen ”Perustelemisesta Euroopan yhteisön oikeusjärjestelmässä”, jossa Ey-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä on tutkittu kahdella tasolla. Perustelemisvelvollisuussäännösten systematisointi ja tulkinta edellytti Ey-tuomioistuimen oikeuskäytännön tutkimista, koska yhteisöoikeudellinen perustelemisvelvollisuus konkretisoituu nimenomaan oikeuskäytännössä. Perustelemisvelvollisuusnormeerauksen tutkimisen myötä oli mahdollista määrittellä yhteisöoikeudelliset kriteerit moitteettomille perusteluille. Tämän lisäksi valittiin aineisto, joka sisälsi tuomioistuimen ennakkoratkaisuja (*indirect actions*) ja suoriin kanteisiin (*direct actions*) annettuja tuomioita. Ko. aineiston pohjalta tehdyn tapausanalyysin tarkoitus on osoittaa, kuinka moitteettomille perusteluille asetetut kriteerit Ey-tuomioistuimissa antamissaan tuomioissa *käytännössä täyttää*. (Paso 2000.)

ei ole mahdollista ilman ratkaisujen laajoja ja huolellisia perusteluja.

Ey-tuomioistuimen prosessuaalinen ohjailu kohdistuu välittömästi hallinnolliseen päätöksentekoon eli suomalaisittain kutsuttuna hallintolainkäyttöön. Useimmat perustelemisselvollisuutta määrittelevät ratkaisut koskevat komissiossa tapahtuneita prosesseja ja päätöksiä. Tässä kirjoituksessa yhteisöoikeudellista perustelemisselvollisuutta onkin tarkasteltu nimenomaan hallinnollisen päätöksenteon osalta. Toisin sanoen on pyritty löytämään vastaus kysymykseen, kuinka hallinnollisia ratkaisuja koskeva perustelemisselvollisuus on yhteisöoikeudessa säännelty ja millainen on sen suhde muihin prosessiperiaatteisiin².

Perustamissopimuksen 253 artiklassa säännelty yhteisöoikeudellinen perustelemisselvollisuus on muodollisesti laajempi kuin yhdenkään jäsenvaltion perustelemisselvollisuus, koska viranomaisratkaisujen lisäksi yhteisöoikeudelliset lainsäädäntötoimet on myös perusteltava. Perustelemisselvollisuussäännökset ovat yhteisöoikeudessa toteavia (*shall state the reasons*) ja oikeuskirjallisuudessa aihe on tavallisimmin sisällytetty katsauksenomaisesti yhteisösopimusten yleisesityksiin. Veloitteen laatua ja laajuutta onkin toistuvasti käsitelty Ey-tuomioistuimessa, ja aiheesta on runsaasti oikeuskäytäntöä³. Näillä tulkinnoillaan tuomioistuin on pyrkinyt täsmentämään ja täydentämään yhteisöoikeusnormeerausta sekä selventämään perustelemisselvollisuuden sisältöä.

Yhteisöoikeudessa on moitteettomista perusteluista esitetty erilaisia näkemyksiä. Oikeuskirjallisuudessa esitettyjen kannanottojen mukaan perustelut olisivat riittävät, kun ne täyttävät muodolliset kriteerit. Ey-tuomioistuin on oikeuskäytännössään ilmoittanut, että perustelemisselvollisuus ei saisi tyypistyä pelkäksi muodollisuudeksi, vaikka tosiasiansa tuomioistuin ei vaadi minimiperusteluilta juuri moitteetonta muotoa enempää. Yhteisöoikeudessa on näiltä(kin) osin jossain määrin havaittavissa jännite *civil law* ja *common law* -maiden välillä, *common law* -maissahan perusteluilta on perinteisesti vaadittu nimenomaan muodollista moitteettomuutta⁴.

² Tuomion perustelemista koskevia näkökohtia on nostettu tässä yhteydessä esiin huomautuksenomaisesti ja ne kulkevat tekstissä sisennettynä.

³ Perustelemisselvollisuuden laatua ja laajuutta koskeva Ey-tuomioistuimen oikeustausaineisto on tämän tutkimuksen pohjaksi tutkittu systemaattisesti vuodesta 1990 vuoteen 1998. Vuotta 1990 aikaisemmat tapaukset on tutkittu kirjallisuusviitteiden avulla.

⁴ Mielenkiintoista on, että voimakkaasti muodollisesti moitteettomien perustelujen riittävyyden puolesta on yhteisöoikeudellisessa kirjallisuudessa puhunut muun muassa Schwarze (1992, 1403), jolla on vahva saksalainen *civil law* -tausta.

Moitteettomien perustelujen *funktioihin* Ey-tuomioistuin on tyytynyt ottamaan kantaa jokseenkin yksitotisesti. Ensisijaisesti perustelemisvelvoitteen tarkoituksena on tuomioistuimen mukaan vahvistaa osapuolten oikeusturvaa ja helpottaa päätöksen laillisuuden arviointia. Tapauksessa *Italy v. Commission*⁵ tuomioistuin muotoili perusteluiden tärkeimmiksi tavoitteeksi, että asianosaiset voivat tarkistaa näkemyksiensä virheettömän tulokinnan ja sen, että päätöstä tehdessä huomioon on otettu oleelliset tosiseikat ja olosuhteet.

Vaatimuksen sisältöä tuomioistuin on selittänyt *Brennwein*-tapauksessa (*Germany v. Commission*)⁶:

190 [253] artiklassa komissiolle asetettu perustelemisvelvollisuus ei tarkoita vain pelkkien muodollisten näkökohtien huomioonottamista. Osapuolten mahdollisuus oikeuksiensa puolustamiseen riippuu asianmuikaisista perusteluista. Tuomioistuimelle perustelut mahdollistavat valvonnallisten tehtävien suorittamisen, ja jäsenvaltioille sekä muille valtioille ne kertovat, kuinka yhteisösopimuksia sovelletaan.

Osapuolille päätöksen perusteluista on siis apua tämän päätöksen mukaan kahdessa suhteessa. Ensinnäkin jos he tietävät, miksi toimivaltainen viranomainen⁷ on hyväksynyt/tehnyt kyseessä olevan päätöksen, he voivat esittää näkökulmia, jotka mahdollisesti voisivat saada viranomaisen muuttamaan kantaansa. Toiseksi heillä on mahdollisuus arvioida oikeudellisten toimien tarpeellisuutta ja menestymisedellytyksiä. Mitä tulee tuomioistuimeen, perusteluiden pohjalta sen on mahdollista arvioida suoritetun toimen pätevyyttä. Kolmansille osapuolille, jäsenvaltiot mukaan lukien, on hyödyllistä saada tietää viranomaisen noudattamat yleiset linjat, jotta he voivat arvioida ja ennakoida, kuinka valtaa käytetään ja yhteisösopimuksia tulkitaan tulevissa tilanteissa. Perusteleminen pakottaa viranomaisen huolellisesti harkitsemaan toimiensa hyväksyttävyyttä, ja harkinta taas voi olla myös virikkeenä mahdollisille muutoksille.⁸ Perusteleminen on yllyke yhteisön organille tehdä päätöksensä vaadittavalla huolellisuudella.

⁵ 41/83 [1985] ECR, 873. Tämä tapaus on esimerkki myös siitä, että Ey-tuomioistuin ei juurikaan korosta virheettömän laintukinnan ja soveltamisen merkitystä perusteluiden funktioita arvioidessaan.

⁶ Tapaus 24/62 [1963] ECR, 63/69.

⁷ *Germany v. Commission* -tapauksessa toimivaltainen viranomainen oli komissio, mutta tuomioistuimen kanta soveltuu yhtä hyvin neuvoston tekemiin päätöksiin.

⁸ Hartley 1988, 119–120 ja Parry & Hardy 1973, 63.

2 PERUSTELEMISVELVOLLISUUS YHTEISÖOIKEUDESSA

Lainsäädäntö

Yhteisöoikeudellinen perustelemisvelvollisuus eroaa (edistyksellisesti) monien jäsenvaltioiden lainsäädännöstä⁹. Perustamissopimuksen 253 artikla ja Euratom-sopimuksen 162 artikla määräävät perustelemisvelvollisuudesta seuraavasti¹⁰:

*”Regulations, directives and decisions adopted jointly by the European Parliament and the Council, and such acts adopted by the Council and the Commission, shall state the reasons on which they are based and shall refer to any proposals or opinions which were required to be obtained pursuant to this Treaty.”*¹¹

Myös ECSC-sopimukseen on sisällytetty oma perustelemisvelvollisuus-artiklansa:

”Decisions, recommendations and opinions of the High Authority shall state the reasons on which they are based...”

Velvollisuuden ala eroaa yhtiösopimuksesta riippuen. ECSC-sopimuksen perustelemisvelvollisuus ulottuu myös oikeudellisesti sitomattomiin toimiin (suositukset, lausunnot) ja muodollisesti vain komissio on velvollinen perustelemaan toimensa. Perustamissopimuksen perustelemisvelvollisuus rajoittuu vain sitoviin toimiin ja vain joissain erikoistilanteissa lau-

⁹ Monien jäsenvaltioiden oikeudessa perustelemiseen ei ole yleistä velvollisuutta.

¹⁰ Perustelemisvelvollisuudesta on yhteisösopimuksissa myös joitakin erityistilanteisiin sovellettavia säännöksiä, kuten ECSC-sopimuksen artikkelit 54(4), 66(5) ja 88 sekä perustamissopimuksen artikkelit 85(2), 226 ja 227.

¹¹ Tuomioistuin on tarkentanut, että 253 artikla määrää vain yhteisön instituutioiden perustelemisvelvollisuudesta. Kyseisen perustelemisvelvollisuusartiklan soveltamisala ei siis ulotu kansallisiin instansseihin silloinkaan, kun ne tekevät yhteisöoikeuden alaan kuuluvia päätöksiä. Tuomioistuin on kuitenkin korostanut, että kyseinen artikla *asettaa perustelemisvelvollisuuden kansallisille viranomaisille*, jos ne tekevät päätöksen, jolla on vaikutuksia *yhteisösopimusten myöntämiin perusoikeuksiin*. Perustelemiseen on tällöinkin velvollisuus vain *yksilöpäätöksissä*, ei yleisissä (laajempaa, määrittelemätöntä joukkoa koskevissa) päätöksissä. (Esim. tapaukset *Sodemare SA v. Regione Lombardia* C-70/95 [1997] ECR, I-3395 ja *UNECTEF v. Heylens and others* 222/86 [1987] ECR, 4097 parag. 14–17.) Em. päätökset 253 artiklan soveltamisalasta ovat hyvä esimerkki tuomioistuimen oikeutta luovasta käytännöstä. Ko. artiklan soveltamisalasta on vaikea – laajallakaan tulkinnalla – päästä edellä esitettyyn lopputulokseen.

sunnnot on perusteltava. Yleinen lähtökohta on kuitenkin ollut se, että Eytuomioistuimen ECSC-sopimuksen 15 artiklan tulkinnat koskevat ja ohjaavat myös perustamissopimuksen ja Euratom-sopimuksen perustelemisvelvollisuusartiklan tulkintaa ja päinvastoin. Sopimustekstien sanamuodoista ei ole löydettävissä kriteereitä, joiden mukaan eri sopimusten perustelemisvelvollisuuden sisältöä ja laajuutta olisi tulkittava eri tavoin.¹² Erityisesti on huomattava, että perustelemisvelvollisuus ei koske vain hallinnollisia toimia vaan myös lainsäätämistä (asetuksia ja direktiivejä). Niissäkään jäsenvaltioissa, joissa perustelemiseen on yleinen velvollisuus (esim. Suomessa, Saksassa ja Hollannissa), sitä ei ole ulotettu näin pitkälle.

Edellä mainitun kolmen sopimuksen perustelemisvelvollisuusartiklojen on tulkittu¹³ asettavan yleisen perustelemisvelvollisuuden *kaikille* yhteisön orgaaneille.

Eytuomioistuimelle nimenomaisesti asetettu perustelemisvelvollisuus löytyy tuomioistuimen työjärjestyksestä (ensimmäisen asteen tuomioistuinta koskeva työjärjestys sisältää lähes kirjaimellisesti samanlaisen säännöksen). Tuomioistuimen perustelemisvelvollisuus on ilmaistu lyhyesti ja ytimekkäästi yhteisösopimusten artiklojen tapaan:

”The judgment shall contain: ... a summary of the facts, the grounds for the decision...” (Rules of Procedure of the Court of Justice of the European Communities, Art. 63.)

Samansisältöinen perustelemisvelvollisuus on kirjattu myös Eytuomioistuimen perussäännön 33 artiklaan:

”Judgments are to state the reasons on which they are based.”

Perustelemisvelvollisuuden sisältöä ja laajuutta määriteltäessä tärkeässä asemassa on Eytuomioistuimen oikeuskäytäntö. Tuomioistuimen ratkaisuisa on tutkittu, miten muut yhteisön organit ovat perustelemisvelvoitteensa täyttäneet.

¹² Bebr 1981, 94, Campbell & Cotter 1997, 5–652.3 ja Parry & Hardy 1973, 63. Ks. myös tapaus *Cimenteries CBR v. Commission* 8–11/66 [1967] ECR 95, 110, jossa A-G Roemer ehdotti, että myös EY:n perustamissopimuksen alaan kuuluviin sitomattomiin toimiin tulisi liittää perustelut. Perustelemisen on kuitenkin pääasiassa tulkittu olevan yhteydessä oikeudelliseen kontrolliin ja koska sitomattomat toimet eivät kuulu kontrollijärjestelmän piiriin, perustelut eivät niissä tapauksissa palvelisi tarkoitustaan.

Yleiset periaatteet

Yhteisöoikeus on pitkään ollut kehitymis- ja kypsymisvaiheessa, sen vuoksi sen on perusteltu tarvitsevan yleisiä periaatteita enemmän kuin yksityiskohdaisempien kansallisten oikeusjärjestelmien. Yhteisöoikeudessa yleisille periaatteille on annettu eräänlainen ylemmän oikeusnormin status (*superior rule of law*). Tapauksessa *Defrenne v. Société Anonyme Belge de Navigation Aérienne*¹⁴ tuomioistuin totesi sanan 'principle' olevan osoitus tietyn säännöksen perustuslaillisesta luonteesta (*fundamental nature*). Yleisiksi periaatteiksi on yhteisöoikeudessa luokiteltu esimerkiksi oikeusvarmuus (*legal certainty*), lainalaisuus (*rule of law*), luottamuksen suoja (*confidentiality*), oikeus tulla kuulluksi (*audiatur et altera pars*), vaatimus tehokkaasta oikeudellisesta kontrollista (*due process*), oikeus puolustautua ja tulla kuulluksi (*right of defence, fair hearing*)¹⁵.

Perustelemisselvollisuutta itsessään ei ole määritelty yleiseksi periaatteeksi, mutta sen on tulkittu kuuluvan elementtinä *audiatur et altera pars*-periaatteeseen englantilaisen perinteen mukaan¹⁶. Ranskalaisessa ja kreikkalaisessa perinteessä perustelemisselvollisuus on taas ollut osa oikeutta tulla kuulluksi¹⁷. Samoin on tulkittu, että oikeudenkäynti ei ole oikeudenmukainen (*due process, fair trial*), jollei tuomiota ole perusteltu¹⁸. Ey-tuomioistuin on todennut¹⁹, että perus- ja ihmisoikeudet ovat yhteisöoikeuden yleisiä periaatteita, joita tuomioistuin suojelee.

Tapauksessa *Vlassopoulou v. Ministerium für Justiz*²⁰ tuomioistuin kytki oikeuden perusteltuun päätökseen välillisesti perusoikeuksiin (*The fundamental rights conferred by the Treaty*). Riittämätön perustelu itsessään

¹³ Hartley 1988, 119. Erityisesti ECSC-sopimuksen 15 artikla asettaa perustelemisselvoitteen yleisesti yhteisön toimielimille: "...high authority shall state the reasons...". High authority on ollut alkuperäinen nimitys ECSC-sopimuksella perustetulle komissiolle, mutta sittemmin se on laajennettu yleisnimitykseksi yhteisön instituutioille. (Craig & de Búrca 1995, 5.)

¹⁴ 43/74 [1976] ECR, 455. Ratkaisun kommentoinnista ks. Craig & de Búrca 1995, 163.

¹⁵ Havermann 1993, 7.

¹⁶ Schwarze 1992, 1390.

¹⁷ Schwarze 1992, 1392. Ks. myös *rights of defence* -periaatteen statuksen epäselvyydestä Lauwaars 1994, 505.

¹⁸ Schwarze 1992, 1393 ja 1401.

¹⁹ Tapaus *Handelsgesellschaft* 11/70 [1970] ECR, 1134.

²⁰ C-340/89 [1991] ECR, I-2357.

ei kuitenkaan tuomioistuimen mukaan ole riittävän vakava perusoikeuksien rikkomus (*sufficiently serious breach of a superior rule of law*), josta langetettaisiin yhteisölle oikeudellinen vastuuvuolisuus vahingonkorvauksineen²¹.

Yleiset periaatteet ovat monella tapaa relevantteja yhteisöoikeuden kontekstissa. Ensinnäkin ne voivat nousta esille tulkinnan apuvälineenä. Yhteisöoikeutta – ja myös kansallista oikeutta, jolla yhteisöoikeutta saatetaan voimaan – on tulkittava niin, että se ei ole ristiriidassa yleisten periaatteiden kanssa. Toiseksi sekä jäsenvaltiot että yksittäiset kansalaiset voivat vedota yleisiin periaatteisiin nostessaan kanteen yhteisön instituution toimen kumoamiseksi tai pätemättömäksi julistamiseksi (artiklojen 230, 241, 234 tai 236 nojalla) tai instituution laiminlyönnin toteamiseksi (artiklojen 232 tai 236 nojalla). Kolmanneksi loogisena seurauksena edellisestä, yleisiin periaatteisiin voidaan nojata myös nostettaessa kanne jäsenvaltion toimia vastaan silloin, kun on kysymys yhteisöoikeuden takaamien oikeuksien myöntämisestä tai yhteisöoikeuden mukaisten velvoitteiden asettamisesta.²² Yleiselle periaatteelle on luonnehdittu olevan ominaista sen sitovuus läpi yhteisön, päätöksentekotasosta riippumatta. Tämän läpäisevyyden voidaan tulkita ulottuvan jopa organisaatioihin ja yrityksiin.²³

Yleiset periaatteet ovat osoittautuneet hyvin merkityksellisiksi tuomioistuimen tulkinnossa yhteisöoikeuden sisällöstä. Niiden rooli tuomioiden perusteina on hallitseva. Samaan tapaan kuin suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa ja ylimpien lainvalvojen ratkaisuissa viitataan väljäähkösti esimerkiksi hyvän hallintotavan periaatteisiin, kytketään tiettyjä arvosidonnaisia ilmaisuja periaatteisiin myös EY-normistossa. Ne osoittavat myös, kuinka luovaa normiston kehittyminen ajoittain on. Siltä osin kuin periaatteet sisältyvät EY:n normistoihin, periaateviittausten monitahoisuuteen on vaikuttanut epäilemättä osaltaan myös se, että kyseiset säädökset on laadittu pitkähkön periodin kuluessa ja käsitys periaatteiden sisällöstä on epäyhtenäinen.²⁴

Mm. Tähti²⁵ on arvioinut yleisten periaatteiden oikeudellista perustaa ja pitänyt sitä legalistisuuden näkökulmasta ongelmallisena. Hänen mukaan-

²¹ *Kind*-tapaus 106/81 [1982] ECR, 2885.

²² Havermann 1993, 8–9.

²³ Havermann 1993, 9.

²⁴ Brown & Jacobs 1989, 120 ja Tähti 1995, 426–427.

²⁵ Tähti 1995, 439, 443–445.

sa oikeuskirjallisuuden periaateargumentointi ei EY-oikeudessakaan ole säädetyistä periaatteista merkittävästi riippuvainen, vaan periaatteita luodaan ja niihin viitataan sellaisissakin yhteyksissä, joissa kulloinkin sovellettavat artikkelit tai säännökset eivät mainitse periaatteista mitään. Ey-tuomioistuimen periaateargumentointi ja -luomiskompetenssi johdetaan tuomioistuimen toimivaltaa koskevista sopimusartikloista (perustamissopimuksen 220 ja 234 art.). Periaatteiden tuottaminen näiden kompetenssiartiklojen perusteella on ongelmallista, koska Ey-tuomioistuimen mielletään tuottavan lähes todellisia, yleisesti noudatettavia oikeusnormeja, jotka ovat sijoitettavissa sekä yleisten oppien tasolle että toisaalta eri oikeudenalojen substanssinormistoon. Perustelemisvelvollisuuden osalta tätä legalistisuusongelmaa ei sinänsä ole, koska velvoite on myös yhteisösopimukseen ja tuomioistuinten työjärjestyksiin nimenomaisesti kirjattu.

Pöyhönen on tutkinut²⁶ sekä oikeusperiaatteen asemaa oikeuslähteenä että sen voimassaoloa. Hän ei pidä oikeusperiaatteita legalistisuuden näkökulmasta niin ongelmallisena kuin Tähti. Pöyhösen mukaan periaatteet ovat luonteeltaan optimointikäskyjä, joiden voimassaolon kriteerejä painotetaan eri tavalla kuin sääntöjen. Oikeusnormin voimassaolon kriteerit voidaan Aarnion mukaan²⁷ luokitellaan pätevyudeksi, tehokkuudeksi ja hyväksyttävyydeksi. Säännön voimassaolon arvioiminen tapahtuu pätevyyden painottamisella, oikeusperiaatteen puolestaan – sen luonteesta johtuen – tehokkuuden ja hyväksyttävyyden painottamisella. Näiden kriteerien perusteella myös tietty oikeusperiaate voidaan luokitella sääntöön verrattavaksi voimassaolevaksi oikeusnormiksi. Oikeussääntöjen tehokkuus merkitsee tapauskohtaista tehokkuutta eli säännön noudattamista aina sen soveltuessa. Sääntö on tehokas, kun sitä noudatetaan ja sovelletaan. Periaatteen tehokkuus taas on olennaisemmin oikeusjärjestelmä- kuin yksittäistapauskysymys. Periaate on tehokas, jos sillä on merkitystä kysymyksessä olevan oikeudenalan normisysteemissä, sen voimassaolo on systeemivoimassaoloa. Legalistisuusongelmaa ei synny, jos sovellettavan oikeusperiaatteen voimassaolo on asianmukaisesti punnittu.²⁸

Sekä yhteisöoikeuden että ihmisoikeusajattelun myötä myös suomalaisessa oikeusajattelussa legalistinen traditio on murroksessa. Yleiset oikeusperiaatteet ovat eurooppalaisessa kontekstissa täydentämisfunktionsa lisäksi

²⁶ Pöyhönen 1988, 29–37.

²⁷ Aarnio 1991, 33–46.

²⁸ Pöyhönen 1988, 29–37.

sikäli merkityksellisiä, että ne luovat (ja ovat historiallisesti luoneet) johdonmukaisuutta. Harmonisointia voidaan saada aikaan myös analysoimalla oikeustapauksia ja muodostamalla niistä yleisesti hyväksytyjä periaatteita.²⁹

Ey-tuomioistuimen tulkinnat perustelemisselvollisuudesta

Ey-tuomioistuin on ratkaisuisaan johdonmukaisesti ilmoittanut perusteluilta vaadittavan sisällön ja laajuuden riippuvan erityisesti seuraavista seikoista: päätöksen luonne, muoto, tekohetken olosuhteet, adressaatti, viromaisen käyttämä harkintavalta sekä luottamuksensuoja.

Luonne, muoto ja olosuhteet. Ey-tuomioistuin on muotoillut oikeuskäytännössään säännön, jonka mukaan vaadittavan tarkkuuden ja spesifioinnin aste riippuu kunkin päätöksen *luonteesta, muodosta ja olosuhteista*. Silloin, kun on kysymys lainsäädännöllisestä toimesta (asetukset), perusteluiksi riittävät laajat pääpiirteet ja suuntaviivat.

Asetus on soveltamistyyppiltään ja luonteeltaan yleinen, niinpä sen johdanto-osuudessa on käsiteltävä niitä yleisiä olosuhteita, jotka johtivat sen hyväksymiseen, sekä yleisiä päämääriä, joihin sillä pyritään. Asetuksen hyväksymisen perusteena olevien runsaslukuisten ja kompleksisten faktojen selvittämistä ja arvioimista ei ole mahdollista vaatia.³⁰

Yksittäisessä toimessa (päätös, tuomio) taas perusteluilta vaaditaan yksityiskohtaisuutta. Yksittäinen toimi on aina konkreettinen tapaus, kaikki relevantit faktat ovat tiedossa ja siksi myös yksityiskohtainen perusteleminen on mahdollista.³¹ Tuomioistuin ei tarkenna, mihin se viittaa 'olosuhteilla'. Useista tapauksista on pääteltävissä, että olosuhteilla tarkoitetaan nimenomaan osallistumista prosessin aikaisempiin vaiheisiin³².

²⁹ Tämä toki on hyvin anglosaksinen malli, jota amerikkalaisittain kutsutaan *restatement*:ien luomiseksi. USA:ssa niillä pyritään harmonisoimaan osavaltioiden välisiä lakeja. (Letto-Vanamo 1999.)

³⁰ Ks. *Beus*-tapaus 5/67 [1968] ECR, 83/95. Olosuhteet, joihin lakia mahdollisesti sovelletaan, eivät ole tarkasti tiedossa etukäteen, eikä niiden luonnehtiminen ja ennustaminen olisi tarkoituksenmukaistakaan.

³¹ Hartley 1988, 122 ja Craig & de Búrca 1995, 110.

³² Näin esim. *British American Tobacco Company Ltd and R. J. Reynolds Industries Inc. v. Commission* 142 and 156/84 [1987] ECR, 4487.

Lähes jokaisessa perustelemisvelvollisuutta koskevassa tuomioissaan tuomioistuimien muotoilee perustelukriteerit seuraavasti:

”The extent of the duty to state reasons depends on the nature of the act in question and on the context [or circumstances] in which it is adopted.”³³

”...it must show clearly and unequivocally the reasoning of the Community authority so as to allow those concerned to take cognizance of the justification for the measure adopted [or defend their rights] and to enable the court to exercise its power of review.”³⁴

Tuomioistuimen mukaan perusteluissa on selvitettävä tilanne kokonaisuudessaan sekä päätöksen yleiset tavoitteet, mutta korostaa, että käsittely yleisellä tasolla riittää³⁵. Samoin on varmistettava, että asianosaisilla on mahdollisuus varmistua olosuhteista, joissa sopimuksia on sovellettu³⁶.

Adressaatti. Väite, jonka mukaan yksilöpäätösten perusteluja on arvioitava tiukemmin kuin jäsenvaltioihin kohdistettujen päätösten perusteluja, on kiistetty. Puolestapuhujat ovat esittäneet perusteluksi, että jäsenvaltioilla on aina parempi mahdollisuus perehtyä päätöksentekoprosessin aikana tuomioistuimen näkökohtiin ja harkintatapaan. Yhteisöoikeutta koskevassa oikeuskirjallisuudessa väite on enimmäkseen ehdottomasti kiistetty, mutta tuomioistuimien on antanut useita sitä tukevia tuomioita.³⁷

Tapauksessa *Rewe Zentral AG v. Direktor Landwirtschaftskammer Rheinland*³⁸ tuomioistuin lausui perusteluista, että käsiteltävänä oleva päätös oli sovellettavuudeltaan ’yleinen’, toisin sanoen adressaattijoukko ei ollut tarkasti ennalta määrätty. Siksi päätöksen perustelutkin oli mahdollista muotoilla yleisellä tasolla. Lisäksi on määrätty³⁹, että adressaatin intressit saada selityksiä (*explanations*⁴⁰) vaikuttavat perustelujen vaatimus-

³³ Esim. tapaukset 819/79 [1981] ECR, 21; 244/81 [1983] ECR, 1451 tai C-54/91 [1993] ECR, I-3399.

³⁴ 819/79 [1981] ECR, 21; 244/81 [1983] ECR, 1451; C-69/89 [1991] ECR, I-2069 tai C-466/93 [1995] ECR, I-3799.

³⁵ Joined cases 154, 205, 206, 226 to 228, 263 and 264/78, 39, 31, 83 and 85/79 [1980] ECR, 907.

³⁶ *Control Data Belgium NV SA v. Commission* 294/81 [1983] ECR, 911.

³⁷ Campbell & Cotter 1997, 5–652.7. Parlamentti adressaattina ks. *Parliament v. Commission* C-156/93 [1995] ECR, I-2019.

³⁸ 37/83 [1984] ECR, 1229.

³⁹ Esim. tapaus *Italy v. Commission* 41/83 [1985] ECR, 873.

⁴⁰ Vaikka oikeudellisen ratkaisun ei pitäisi olla selittävä, vaan justifioiva, tuomioistuin käyttää em. termiä.

tasoon. Intressejä arvioidaan objektiivisin kriteerein. Jäsenvaltioiden osalta tämä tarkoittaa sitä, että perustelut ovat yleensä niukat. Mukanaolo prosessissa takaa, että perustelut tulevat selväksi⁴¹.

Yksilöpäätösten perusteellisin oikeuskäytäntö löytyy yhteisön henkilöstötapauksista. Virkailijoita koskevan asetuksen (*Staff Regulation*) 25 artiklan mukaan

”...any decision embodying a complaint against an official shall state the reasons on which it is based.”

Näihin luetaan kaikki viranomaisen toimet, jotka liittyvät virkailijoiden työhönottoon⁴². Velvollisuus perustelemiseen on vain niissä tapauksissa, joissa ratkaisulla on haitallisia vaikutuksia (ylennystä ei tarvitse perustella)⁴³. Toisaalta taas sivuutetun kilpailevan hakijan valitukseen annettava päätös on aina perusteltava. Yleisesti arvioiden virkailijoita koskevien päätösten perustelemisvelvollisuus on tuomioistuimessa määritelty laajaksi.⁴⁴

Henkilöstöpäätöksissä tuomioistuin on painottanut erityisesti sitä seikkaa, kuinka aktiivisesti kyseessä oleva virkamies on ottanut osaa päätöksentekoprosessiin. Tapauksessa *Alain de Briey v. Commission*⁴⁵ tuomioistuin päätti, että hakijalla oli ollut tilaisuus puolustautumiseen lukuisissa henkilökohtaisissa keskusteluissa sekä kannanottojen ja lausumien vaihdoissa. Tästä syystä hakija ei voinut myöskään valittaa, että päätös itsessään olisi ollut riittämättömästi perusteltu. Tuomion ydinajatus on, että osallistuminen prosessiin mahdollistaa oikeuksien puolustamisen, ja tästä johtuen velvollisuus päätöksen perustelemiseen on rajallisempi.

Toinen seikka, jota henkilöstöpäätöksissä on painotettu, on päätöstä edeltävät pitkät prosessit (esimerkiksi henkilöstötoimen kanssa). Päätöksessään viranomainen voi viitata näihin prosesseihin, eikä kaikkia kyseessä

⁴¹ *Nicolet Instrument GmbH v. Hauptzollamt Frankfurt am Main-Flughafen* 203/85 [1986] ECR, 2049; *Netherlands v. Commission* C-478/93 [1995] ECR, I-3081.

⁴² Ks. esim. *Kley v. Commission* 35/72 [1973] ECR, 679, jossa tuomioistuin totesi, että vaikka virkamiehen siirtopäätöksellä ei välttämättä ole haitallista vaikutusta ko. henkilön taloudelliseen tilanteeseen ja arvoasemaan, sillä voi olla haitallisia vaikutuksia henkilön psyykkiseen hyvinvointiin ja tulevaisuuden suunnitelmiin. Omaksutulla linjalla haluttiin korostaa, että muutkin kuin taloudellisesti haitalliset vaikutukset on otettava huomioon.

⁴³ Mitä haitallisempi tai vakavampi seuraus adresaatille päätöksestä on, sitä tiukempi on perustelemisvelvollisuus. (Esim. tapaus *Gestao de Empresas LDA v. Commission* C-181/90 [1992] ECR, I-3557.)

⁴⁴ Schwarze 1992, 1407.

⁴⁵ 25/80 [1981] ECR, 637. Samoin tapaus *SISMA SpA v. Commission* 32/86 [1987] ECR 1645.

olevalla henkilöllä jo tiedossa olevia yksityiskohtia ole enää tarpeen käydä lopullisessa ratkaisussa läpi.⁴⁶ Pakollisiin ja seikkaperäisiin ratkaisua edeltäviin hallinnollisiin prosesseihin on viitattu usein myös kilpailuoikeudellisten päätösten perustelemisselvoitteen laajuutta määriteltäessä. Suhtautuminen perustelemisselvollisuuden laajuuteen on ollut ambivalenttia, toisaalta on oltu yksimielisiä siitä, että yksityiskohtainen perustelu ei ole tarpeen, toisaalta on kannettu huolta, että ei annettaisi vaikutelmaa ylimalkaisesta harkinnasta ja käsittelystä.⁴⁷ Osallistuminen prosesseihin vähentää luonnollisesti asianosaisen itsensä informaatiotarvetta, mutta kolmansien osapuolien oikeusturvan kannalta niukat perustelut ovat arveluttavia.

Perusteluvollisuuden vaatimustasoon vaikuttavat myös kyseessä olevan henkilön tiedot päätettävistä asioista. Tuomioistuin on antanut ratkaisun, jossa perustelujen osittaista virheellisyyttä kompensoi asianosaisen aikaisempi tietämys ja asiantuntemus aiheesta⁴⁸. Asiantuntemuksella ja tietämyksellä tarkoitetaan tässä yhteydessä prosessista riippumatonta kompetenssia.

Harkintavalta. On helppo yhtyä näkemykseen, jonka mukaan adressaattia tärkeämpi kriteeri perusteluille on – tai pitäisi olla – viranomaisen käyttämän vallan luonne. Perustelemisen täsmällisyyteen ja täydellisyyteen on kiinnitettävä erityistä huomiota silloin, kun viranomainen tekee päätöksensä käyttäen harkintavaltaansa. Ey-tuomioistuin ei tätä näkökohtaa ole juuriakaan painottanut.⁴⁹ Tuomioistuin on toistuvasti arvioinut oikeastaan vain kahta kiinteästi toisiinsa liittyvää kriteeriä: päätöksen adressaattia ja viranomaisen toimen luonnetta (lainsäädännöllinen toimi, päätös, suositus vai lausunto).

Perustelemisselvoitteen laajuuden ja harkintavallan laajuuden välistä yhteyttä on painotettu oikeuskirjallisuudessa. Joitakin yrityksiä on tehty myös siihen suuntaan, että saksalaisen mallin mukaan eroteltaisiin sovellettavaa lakia koskeva harkintavalta (*Ermessen*) ja faktojen arviointi (*Beurteilungsspielraum*). Tähän mennessä yhteisöoikeudessa tällaista eroa ei kuitenkaan ole haluttu tehdä. Tuomioistuin on korostanut, että sen tehtävänä ei ole kontrolloida yhteisön instituutioiden harkintavallankäytön tarkoituksenmu-

⁴⁷ Ks. A-G Roemerin kommentit tapauksessa *Espérance-Longdoz v. High Authority* 3/65 [1965] ECR 1085, 1094.

⁴⁸ Tapaus *Acciaieria e Tubificio di Brescia v. High Authority* 31/59 [1960] ECR, 71.

⁴⁹ Campbell & Cotter 1997, 5–652.7.

kaisuutta, vaan pelkästään kontrolloida, että harkintavaltaa on käytetty yhteisösopimuksen määräämissä rajoissa.⁵⁰

Tuomioistuin on tapauksessa *Präsident ect. v. High Authority*⁵¹ korostanut perustelemisvelvollisuuden ja harkintavallan laajuuden yhteyttä. Toisaalta tuomioistuin on taas todennut, että jos viranomaisella on harkintavaltaa, sen ei tarvitse selittää esimerkiksi, miksi joihinkin toimiin ei ryhdytty⁵². Lisäksi se on painottanut, että joissakin tapauksissa tuomioistuimen tuomiovalta on rajoitettua, jolloin asianosaisen jälkikäteinen oikeussuoja on vastaavasti rajoitettua. Tällöin hänen oikeusturvatarpeensa edellyttää erityisen huolellista ratkaisun perustelemista.

Vastaavasti jos viranomainen myöntää harkintavaltansa rajoissa yleiseen kieltoon väliaikaisen poikkeuksen – esimerkiksi perustamissopimuksen 81(1) artiklan yleiseen kieltoon poikkeusluvan – perustelemisvelvollisuus on erityisen tiukka. Jos näin ei olisi, juuri poikkeustilanteissa tärkeää tehokasta oikeudellista kontrollia ei voitaisi varmistaa.⁵³ Tärkeitä perustelut ovat olleet myös silloin, kun ECSC-sopimuksen mukaisesti on asetettu sakkoja yhtiöille, jotka ovat ylittäneet tuotantokiintiönsä. Perusteluilla on mahdollista osoittaa, kuinka sakon asettamisen edellytyksiä on harkittu. Samalla on vältettävissä vaikutelma, että sakot olisivat mielivaltaisesti määrättyjä.⁵⁴

Luottamuksensuoja. Perustelemisvelvoitteen laajuutta ja laatua rajoittavat myös luottamuksensuojavaatimukset⁵⁵. Useimmin salassapidettävät tiedot liittyvät liikesalaisuuksiin tai henkilökohtaista terveydentilaa koskeviin tietoihin. Tapauksessa, jossa työnhakija ei tullut fyysisen kuntonsa vuoksi valituksi avoinna olevaan paikkaan, tuomioistuin lausui, että on lääkärin päätettävissä, mitä hän kertoo potilaan kunnosta ja sen vaikutuksista työtehtävien hoitoon⁵⁶. Potilaan on itse vaadittava tiedot lääkäriltä, ja lääkärinsä kautta hän voi välillisesti arvioida, onko tehty päätös lain-

⁵⁰ Bebr 1981, 104 ja Schwarze 1992, 1410.

⁵¹ 36/59 [1960] ECR, 423.

⁵² Esim. tapaukset 14/81 [1982] ECR, 749; 69/83 [1984] ECR, 2447.

⁵³ Bebr 1981, 100.

⁵⁴ Ks. esim. tapaukset *Acciaierie Ferriere e Fonderie Modena v. High Authority* 16/61 [1962] sekä *Société de Wendel & Cie SA v. Commission* 29/67 [1968] ECR, 263.

⁵⁵ Tapaus *Bonu v. Council* 89/79 [1980] ECR, 553.

⁵⁶ *Mlle M. v. Commission* 155/78 [1980] ECR, 1797.

mukainen. Jos tällainen päätös tulee valituksena tuomioistuimeen, tuomioistuimen on myös saatava lääkäriltä riittävät tiedot, jotta ratkaisun lainmukaisuutta voitaisiin arvioida. Jos lääkäri ei tietoja anna, valitusta on mahdollonta käsitellä. Yleensä henkilökohtaista terveydentilaa koskevat tiedot ovat luottamuksellisia ja salassapidettäviä. Vaatimus luottamuksensuojasta ei ole kuitenkaan ehdoton. Siitä voidaan poiketa, jos (1) asianomainen henkilö on antanut nimenomaisen suostumuksensa, (2) terveydentilaa koskevia tarkastuksia on tehty hallinnollisessa tarkastusmenettelyssä ja luottamuksellista suhdetta ei ole nimenomaisesti syntynyt ja (3) jos luottamuksen suojaaminen jarruttaisi normaalia oikeudenkäytön kulkua.⁵⁷

Luottamuksensuojasta oli kysymys myös tapauksessa *Heinz van Landewyck SARL and others v. Commission*⁵⁸. Yksityiskohtaiset tiedot liiketoiminnasta kuuluvat yleensä liikesalaisuuksien piiriin. Tuomioistuin joutuu kuitenkin tasapainoilemaan kahden eri intressin välillä: luottamuksensuojan ja oikeuden tulla kuulluksi. Niinpä sen on tapauskohtaisesti arvioitava, onko salaamiseen käytännössä tarvetta (esimerkiksi kuinka laajasti ratkaisuun vaikuttavat liiketoimintatiedot ovat jo julkisia). Kyseisessä tapauksessa tuomioistuin piti liiketoimintatietoja tosiasiallisesti jo niin julkisina, että salaaminen olisi ollut pelkkä muodollisuus. Tuomioistuin on todennut, että luottamuksensuoja ei saa estää adressaattia suojelemasta omia oikeuksiaan⁵⁹, ja toisaalta kuulemisen perusteellisuus ei saa tapahtua luottamuksensuojan kustannuksella: ”...*Article 19 (2) [Regulation 99/63] gives latter a right to be heard and right to defence his rights, but not a right to receive confidential information*”⁶⁰.

Rajanvetoa perustelujen sisällöstä ja laajuudesta. *Perustelujen laajuuden ja sisällön riittävyttä*⁶¹ arvioidessaan tuomioistuin on pitänyt tärkeimpänä tavoitteena tehokkaan oikeussuojan turvaamista⁶². Päätöksen tai tuomion adressaatilla on oltava mahdollisuus materiaalien puutteiden löytä-

⁵⁷ *Bonu v. Council* 89/78 [1980] ECR, 553.

⁵⁸ Joined cases 209 to 215 and 218/78 [1980] ECR, 3125. Myös tapaus *Parliament v. Innamorati* C-254/95 [1996] ECR, I-3423.

⁵⁹ Schwarze 1992, 1408.

⁶⁰ Joined cases 209 to 215 and 218/78 [1980] ECR, 3125.

⁶¹ Tässä tutkimuksessa on keskitytty tutkimaan nimenomaan *oikeudellisesti sitovien yksilöpäätöksiä* perustelemisvelvollisuuden sisältöä määrittelevää oikeuskäytäntöä.

⁶² Perustelemisvelvollisuuden yhteydestä tehokkaaseen oikeussuojaan ks. tapaus *Heylens* 222/86 [1987] ECR, 4097.

miseen sekä valitustarpeen arvioimiseen. Jokaisen tapauksen yhteydessä vähimmäisvaatimuksena on niiden tapahtuma- ja taustafaktojen selvittäminen, joita viranomaisen on pitänyt relevantteina, sekä näihin faktoihin sovellettujen lainkohtien ilmoittaminen. Perusteluiksi ei riitä pelkkä yhteisö-sopimusten artiklojen lakoninen luettelointi, vaan päätöksestä on selvitävä, miten niitä on tapauksen faktoihin sovellettu.⁶³

Tapauksessa *Officine Fratelli Bertoli SpA v. Commission*⁶⁴ tuomioistuin antaa epäsuorasti ymmärtää, että joskus pelkät yksityiskohtaiset faktat riittävät päätöksen laillisuuden tarkastamiseen. Päätöstä tekevän viranomaisen on siis perusteluissaan ilmoitettava miten faktoja on arvioitu, mikä puolestaan voi riittää asianosaisille laillisuuden arvioimiseen. Tämä tarkoittaisi sitä, että päätöksen tekevän instanssin ei tarvitsisi selittää, kuinka lakia on sovellettu. Samanlaista kannanottoa ei esiinny tuomioistuimen myöhemmissä tuomioissa – yksittäistapauksellisenakin kannanottona tämä on ehdottomasti arveluttava.

Tuomioistuin suhtautuu joka tapauksessa hyvin liberaalisti jopa vaatimukseen tarkkojen lainkohtien esittämisestä. Tapauksessa *Commission v. Council*⁶⁵ viranomaisen tekemästä päätöksestä puuttuivat sovelletut sopimusartiklat. Tuomioistuin toteaa tuomion perusteluissaan, että tarkkojen lainkohtien puuttuminen *ei välttämättä* merkitse oleellista menettelytapavirhettä. Sen mukaan lainkohtien puuttuminen on menettelytapavirhe tai mahdollisesti myös sopimusrikkomus, jos päätöksen laillinen perusta ei ilmene päätöksestä *kokonaisuudessaan*.

Päätöksestä tulee selvitä myös se, mihin viranomaisen sillä pyrkii ja miksi se on halukas saavuttamaan kyseiset päämäärät. Tuomioistuin on oikeuskäytännössään korostanut, että perusteluista tulisi selvitä pääpiirteissään harkintaprosessin kulku ja se, miten harkintavaltaa on käytetty⁶⁶. Päätös on ilmaistava tiiviillä, ytimekkäällä ja selvällä tavalla, josta on hyvin ymmärrettävissä kaikki relevanteiksi arvioidut faktat. Päätöksen on oltava sisällöltään looginen ja yhtenäinen, epäjohdonmukaisuus ja ristiriitaisuus ovat perusteita päätöksen kumoamiselle.⁶⁷ Tuomioistuimen mu-

⁶³ Bebr 1981, 96–97 ja Schwarze 1992, 1408.

⁶⁴ 8/83 [1984] ECR, 1649

⁶⁵ 45/86 [1987] ECR, 1493.

⁶⁶ Esim. tapaus *Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabriken N.V. v. High Authority* 26/66 [1967] ECR, 149.

⁶⁷ Bebr 1981, 96–97.

kaan päätöksen perusteluiden on oltava myös rakenteeltaan ja kieliopiltaan niin selvät, että niiden informatiivisuus ei kärsi⁶⁸.

Käytännössä edes yksittäisissä päätöksissä ei ole vaadittu kompleksisen päätöksen jokaisen erillisen osan perustelemista itsenäisinä osinaan tyhjentävästi⁶⁹. Ei ole myöskään vaadittu, että päätöksen tekevä viranomainen käsittelee kaikki mahdolliset vastaväitteet, joita päätöstä vastaan voidaan kuvitella esitettävän. Ratkaisuntekijän ei myöskään tarvitse vastata kaikkiin mahdollisiin väitteisiin⁷⁰, eikä punnita kaikkia hyötyjä ja haittoja⁷¹.

Päätöksessä ei tarvitse esittää näkökohtia, joita konsultoidut organit ovat asiasta esittäneet, eikä myöskään eriäviä mielipiteitä⁷². Viranomaisen ei tarvitse kehittää päätöksensä perusteluiksi yleistä teoriaa, eikä sen velvollisuus ole selittää tai perustella, miksi se on hylännyt jonkun mahdollisen yhteisösovimuksen tulkintatavan ja omaksunut toisen⁷³.

Tuomioistuimien ei ole otannut kantaa näyttökysymysten perustelemiseen. Esimerkiksi tapauksissa *Nederlandsche Banden Industrie Michelin v. Commission*⁷⁴ ja *Hasselblad GB Limited v. Commission*⁷⁵ valittajat yrittivät kiinnittää tuomioistuimen huomion siihen, että päätösten perusteluissa ei ole mainintaa todistajien tai asiantuntijoiden kuulemisen tuloksista tai siitä, kuinka niitä on arvioitu. Tuomioistuimien kiersi kysymyksen vastaamalla, että päätöksen perusteluissa ei ole tarpeen käydä läpi kaikkia tosiseikkoihin ja lakiin kuuluvia näkökohtia ("...is not required to discuss all the points of fact and law.").

⁶⁸ Campbell & Cotter 1997, 5–652.11.

⁶⁹ *Portugese Republic and Kingdom of Spain v. Council*, joined cases C-63/90 and C-67/90 [1992] ECR, I-5073; *Hellenic Republic v. Council* C-353/92 [1994] ECR, I-3411. Esim. tapauksissa *Commission v. Council* (C-122/94 [1996] ECR, I-881) ja *Italy v. Commission* (C-285/94 [1997] ECR, I-3519) todettiin, että jokaista yksityiskohtaa ei ole välttämätöntä perustella edellyttäen, että päätöksestä selviää tarkasti päätöksentekijän tavoitteet.

⁷⁰ Tapaus 14/81 [1982] ECR, 749.

⁷¹ Yhd. tapaukset 25 ja 26/84 [1985] ECR, 2725. Useissa tapauksissa tällä argumentilla supistetaan merkittävästi perustelemisvelvollisuuden laajuutta (esim. tapauksessa 42/84 [1985] ECR, 2545) ja sitä käytetään kovin herkästi perustelemisvelvollisuuden laajuutta ja sisältöä määriteltäessä.

⁷² Campbell & Cotter 1997, 5–652.5 ja 5–652.7.

⁷³ Esim. tapaus *Cassella Farbwerke Mainkur AG v. Commission* 55/69 [1972] ECR, 887.

⁷⁴ 322/81 [1983] ECR, 3461.

⁷⁵ 86/82 [1984] ECR, 883.

⁷⁶ 60/81 [1981] ECR, 2639.

Kilpailuoikeudessa on *IBM*-tapauksesta⁷⁶ lähtien hyväksytty, että vain lopulliset oikeudelliset toimet on perusteltava (ei valmistelevia toimia). Myöskään viranomaisen sisäisiä tai teknisiä toimia ei tarvitse perustella⁷⁷. Lopulliset päätökset on kuitenkin perusteltava sitä huolellisemmin ja seikkaperäisemmin, mitä enemmän viranomainen on käyttänyt ratkaisun tekemisessä harkintavaltansa.

Tarkkaa määritelmää riittävästä perusteluista ei voida antaa, perustelujen laajuus ja yksityiskohtaisuus riippuu kunkin tapauksen olosuhteista. Myös sovellettavasta asetuksesta tai direktiivistä voi löytyä joskus lisämääreitä riittäville perusteluille. Ne sisältävät usein kriteerejä niiden nojalla annettaville päätöksille.⁷⁸ Perustelemisselvollisuuden laajuutta määrittäessä on otettava huomioon kaksi vastakkaista intressiä. Asianosaisen oikeusturvan kannalta perustelujen tulee olla täydelliset ja johdonmukaiset, mutta samanaikaisesti viranomaisen toimintakapasiteettia ei voida lamaanuttaa kohtuuttomilla vaatimuksilla⁷⁹.

Vakavin ongelma on kuitenkin se, että tuomioistuimen asettamia tavoitteita ei saavuteta, elleivät annetut perustelut ole todellisia perusteluja. On väitetty, että komission päätösten materiaallinen sisältö päätetään ja muotoillaan ensin, ja perustelut lisätään erikseen komission ”oikeudellisen palvelun” toimesta. Jos näin on, vaarana on, että perustelut eivät ole todellisia perusteluja, vaan houkutusena on pukea perustelut hyväksyttävämpään ja miellyttävämpään muotoon. Tässä tapauksessa perustelemisselvollisuus typistyy pelkäksi tyhjäksi muodollisuudeksi.⁸⁰ Ratkaisulta puuttuu todelliset perustelut, se nojaa kulissiperusteluihin. Tällöin on mahdollista, että tulkinnan syntymiseen vaikuttaneet seikat saattavat poiketa niistä, joilla tuomari oikeuttaa tulkintansa. Julkisuuteen saatetut perustelut eivät siis vastaa ratkaisun perusteena olleita todellisia argumentteja.⁸¹

⁷⁷ Esim. tapaukset 191/81 [1982] ECR, 4229; 222/86 [1987] ECR, 4097; yhd. tapaukset 292 ja 293/81 [1982] ECR, 3887.

⁷⁸ Esim. tapaukset *Hoechst AG v. Commission*, joined cases 46/87 and 227/88 [1989] ECR, 2859 ja *Dow Benelux NV v. Commission* 85/87 [1989] ECR, 3137.

⁷⁹ Schwarze 1992, 1411. Ks. esim. tapaus *Société française des Biscuits Delacre e.a. v. Commission* C-350/88 [1990] ECR, I-395, jossa tuomioistuin totesi, että perusteluiden sisältö ja laajuusvaatimukset riippuvat realiteeteista, käytettävänä olevasta ajasta ja teknisistä mahdollisuuksista.

⁸⁰ Hartley 1988, 125–126.

⁸¹ Todellisten ja julkituotujen oikeuttamisperusteiden problematiikasta ks. tarkemmin Aarnio 1989, 190–191.

Perustelemisen muotoa koskeva ongelma on ollut muun muassa kysymys, saako asiaa käsittelevä viranomaisen sisällyttää päätökseensä pelkän viittauksen toisen viranomaisen antamiin perusteluihin. Erityisesti maatalouden maksujen perimistä ja palauttamista koskevilla päätöksillä tämä on ollut hyvin tavallista. Maksujen muutosta koskevat päätökset ovat tavallisesti niukkoja ilmoituksia uusista taksoista, joissa on tavallista perustelujen osalta viitata vain viranomaisen aiempaan asiaa koskevaan päätökseen ja sen perusteluihin.⁸² Ey-tuomioistuin on hyväksynyt tämä viittauskäytännön useissa käsittelemissään tapauksissa⁸³.

Schwarze-tapaus⁸⁴ on esimerkki tuomioistuimen viittausperustelut hyväksyvästä linjasta. Komissio oli vahvistanut päätöksellään rajaseutualueiden ohran hinnat, ja päätös oli annettu hyvin niukoin perusteluin. Päätöksessä oli viitattu komission aikaisempaan päätökseen ja sen yksityiskohtaisiin perusteluihin, joissa oli tullut ilmi kaikki hinnoittelussa huomioonotettavat yleiset harkintaperusteet. Tuomioistuimen mukaan tämänkaltaisissa tilanteissa perustelukriteerejä sovelletaan löysemmin, koska päätökset annetaan lyhyellä aikavälillä, ja niiden perusteina oleva informaatio on hyvin luottamuksellista. Jokaisen yksittäisen päätöksen (*Schwarze*-tapauksessa satoja) seikkaperäinen perustelu tuottaisi huomattavia hallinnollisia vaikeuksia. Tuomioistuin viittasi myös asianosaisten asiantuntemukseen ja käytännön kokemukseen; perustelujen yksityiskohtaisuus ei olisi vastannut tarkoitustaan.

Tuomioistuin on kuitenkin korostanut, että jos viitataan aikaisempiin perusteluihin, näiden on oltava julkaistuja tai ainakin niiden pitää olla saatavilla kirjallisena, suullisiin tiedotteisiin ei voi viitata. Käsiteltävän tapauksen on oltava myös identtinen aikaisemman tapauksen kanssa.⁸⁵ Julkaisemista on vaadittu sekä oikeusvarmuus- että läpinäkyvyyssistä⁸⁶. Vaati-

⁸² Hartley 1988, 123; Craig & de Búrca 1995, 109.

⁸³ Hyväksytyään johdonmukaisesti viittausperustelut tuomioistuin otti vastakkaisen kannan tapauksessa *Dalmas v. High Authority* 1/63 [1963] ECR, 303, jossa se hylkäsi viittausperustelut riittämättöminä. Myöhempi tapausoikeus jälleen hyväksyi viittausperustelut.

⁸⁴ Tapaus 16/65 [1965] ECR, 877. Lyhennelmä: Weatherill 1994, 31–32. Viittausperusteluihin tuomioistuin on suhtautunut erittäin sallivasti tapauksissa, joissa adressaatti on ottanut osaa valmisteluprosesseihin. Ks. esim. *United Kingdom and Northern Ireland v. Commission* 347/85 [1988] ECR, 1749.

⁸⁵ Bebr 1981, 102 ja Lauwaars 1973, 163.

⁸⁶ Valitus aika alkaa kulua vasta siitä, kun adressaatti on saanut häntä koskevan päätöksen kokonaisuudessa tietoonsa. Tuomioistuin on huomauttanut, että jos päätöstä ei ole julkaistu, adressaatin on itse pyydyttävä saada päätös nähtäväkseen. (Ks. esim. *Commission v. Council* C-309/95 [1998] ECR, I-655; *AKZO v. Commission* 5/85 [1986] ECR, 2585.)

mus päätösten julkaisemista ja siten niiden saatavuudesta on yhdenmukainen yleisten oikeusturvavaatimusten kanssa.⁸⁷

Oikeusturvavaatimuksen muodollisen ja aineellisen elementin toteutuminen on riippuvainen siitä, ovatko päätökset julkisia. Oikeusturva muodollisessa merkityksessä liittyy vaatimukseen mielivallan välttämisestä. Aineellisesti se koostuu kahdesta komponentista. Ratkaisun täytyy olla oikeussysteemin mukainen ja täytettävä tietyn arvojärjestelmän vaatimukset.⁸⁸

Viittausperusteluja voi olla monenlaisia. Osa niistä on tietyin, edellä mainituin ehdoin hyväksyttäviä. Tapauksessa *Giovanni De Santis v. Court of Auditors*⁸⁹ viittausperusteluja ei kuitenkaan hyväksytty. Viranomaisen oli antanut kielteisen työhönottopäätöksen, jonka perusteluina se oli tyytynyt viittaamaan kilpailuilmoituksen ehtoon. Tuomioistuin piti kyseistä viittausperustelua riittämättömänä, koska se ei kertonut mitään harkintaprosessista. Ardessaatin ja tuomioistuimen oli mahdotonta arvioida päätöksen laillisuutta. Materiaalisen perustelun kulmakivenä pelkkä ylimalkainen viittaus yhteisöoikeuteen on myös ehdottomasti epätäydellinen perustelu.⁹⁰ Lähtökohtaisesti sovelletut lainkohdat pitää ilmoittaa eksaktisti. Yleensä tämäkään ei riitä, vaan myös harkintaprosessin on käytävä ilmi perusteluista.⁹¹

Nämä tapaukset osoittavat, että viittauksen sisällyttäminen on mahdollista vain tietyissä tapauksissa⁹². Yleisen linjauksen mukaan viittauksen kohteen on oltava julkaistu asiakirja tai asiakirja, joka on kaikkien asianosaistahojen saatavilla (mikäli suoritettu toimi on ollut sellainen, että sitä ei ole tarvinnut julkaista). Määriteltäessä, ketä asianosaistahoon kuuluu, on muistettava tuomioistuimen kannanotto perusteluvaatimuksen tarkoi-

⁸⁷ Oikeuslähteiden julkaisemisen ja sitä myötä velvoittavuuden suhteen on paljon maakohtaisia eroja. Esim. Skotlannissa on lähtökohtana, että kansalaisilla ei ole velvollisuutta selvittää lainvalmistelutöiden sisältöä, vaikka ne ovat julkisia.

⁸⁸ Aarnio 1989, 186–189.

⁸⁹ 108/84 [1985] ECR, 947. Ks. myös *Maria Beiten v. Commission* 206/85 [1987] ECR, 5301.

⁹⁰ *USINOR Sa v. Commission* 185/85 [1986] ECR, 2079.

⁹¹ Harkintaprosessin yksityiskohtaisuusvaatimukset ovat oma kysymyksensä; tuomioistuin on useissa tapauksissa katsonut tapahtuneita puutteita 'läpi sormien'. Näin esim. tapaus *Commission v. Council* 45/86 [1987] ECR, 1493, jossa todettiin, että yksityiskohtaisten lainkohtien puuttuminen ei välttämättä ole oleellinen menettelytapavirhe.

⁹² Vähimmäisvaatimuksena on siis edellä esitetty: tehtävän päätöksen on noudatettava samaa tulkintalinjaa kuin päätöksen, jonka perusteluihin viitataan. Lauwaars 1973, 161–163.

tuksesta. Kolmansien osapuolien on saatava tietää yhteisön instituutioiden tavoittelemat suuntalinjat ja tapa tulkita toimivaltuuksiaan.⁹³

Perustelujen muotoon on kiinnitetty huomiota myös tapauksissa, joissa useampi tapaus on yhdistetty yhdeksi päätökseksi. Tapauksessa *Papiers Peints de Belgique v. Commission*⁹⁴ komissio oli asettanut päätöksellään useille yhtiöille sakkoja 81(1) artiklan rikkomisesta. Perusteluina komissio oli tyytynyt viittaamaan Ey-tuomioistuimen saman artiklan soveltamista koskevaan aikaisempaan päätökseen. Tuomioistuin piti perusteluja riittämättöminä. Sen mukaan viittausperustelut ovat riittävät silloin, kun päätöksessä seurataan kyseisen artiklan aikaisempaa tulkinta- ja soveltamislinjaa. Sen sijaan, jos kyseessä on kokonaan uudentyypinen tulkinta – niin kuin tässä tapauksessa oli – päätös on selvästi ja täydellisesti perusteltava.⁹⁵

Niin kutsuttujen nippupäätösten antamiseen ei sinänsä ole asetettu esitettyä. Tuomioistuimen mukaan on mahdollista niputtaa useampia tapauksia yhdeksi päätökseksi *edellyttäen*, että jokainen adressaatti saa yksityiskohtaisesti tietää häntä vastaan tehdyistä valituksista ja väitteistä.⁹⁶

Perustelemisen hyväksyttävää muotoa on arvioitu myös niin kutsuttujen *ex post facto* -perustelujen yhteydessä, jolloin päätöksen tehnyt viranomainen on myöhemmässä vaiheessa informoinut osapuolia perusteluista. 253 artiklan sanamuodon on tulkittu tarkoittavan, että perustelut on annettava samaan aikaan päätöksen kanssa (*shall state the reasons on which they are based*)⁹⁷. Toisaalta voidaan myös väittää, että 253 artiklan sanamuodon noudattaminen vaatimalla vaatien ei palvele tarkoitustaan siinä vaiheessa, kun perustelut tosiasiaissa ovat osapuolten tiedossa⁹⁸. Tuomioistuin on tapauksessa *Michel v. Parliament*⁹⁹ ilmaissut kantansa perusteluiden antamisajankohdasta seuraavasti:

Päätöksen perustelut pitää pääsääntöisesti ilmoittaa asianosaiselle samanaikaisesti, kun häntä koskeva päätös tehdään. Perustelematta jättäminen ei korjaannu sillä, että kyseinen henkilö saa päätöksen perustelut yksityiskohtaisesti tietoonsa tuomioistuinprosessin edetessä.

⁹³ Hartley 1988, 124.

⁹⁴ Tapaus 73/74 [1975] ECR, 1491.

⁹⁵ Hartley 1988, 123–124 ja Campbell & Cotter 1997, 5–652.8

⁹⁶ Joined cases 209 to 215 and 218/78 [1980] ECR, 3125.

⁹⁷ Tätä tulkintaa tuomioistuin on laajentanut vain viittausperustelujen osalta.

⁹⁸ Hartley 1988, 124 ja Toth 1990, 499.

⁹⁹ Tapaus 195/80 [1981] ECR, 2861.

Brennwein-tapauksessa¹⁰⁰ tuomioistuin ei pitänyt riittävänä sitä, että komissio antoi relevantin informaation päätöksen perusteista tuomioistuimessa, mutta *Schwarze*-tapauksessa¹⁰¹ tuomioistuin kuitenkin hyväksyi, että tietyissä tapauksissa perustelemisvelvoite on täytetty, jos osapuolille annettua informaatiota on täydennetty oikeusprosessin *alkaessa*. Kyseinen päätös väljentää perustelemisvelvollisuutta, mutta sitä on vaikea hyväksyä, koska osapuolten on odotettava päätöksen perusteita mahdollisesti aina prosessin alkuun saakka. Tuomioistuimen mukaanhan perustelujen tarkoitus oli antaa osapuolille mahdollisuus oikeuksiensa puolustamiseen, joka ei ole mahdollista ennen kuin tiedetään, millä perusteilla päätös on tehty. Perustelujen on tarkoitus antaa oikeussuojaa myös kolmansille osapuolille, mutta heidän on tässä tapauksessa aloitettava oikeusprosessi saadakseen tietää perustelut.¹⁰² Tuomioistuin on myös erityisen painokkaasti ilmoittanut, että perusteluiden pohjalta sen on voitava tarkistaa päätöksen laillisuus. Tämä lienee aika vaikeaa, jos perusteluja ei esitetä päätöksen antamisajankohtana täydellisenä.

Hyväksyttävämpi kompromissi hallinnollisten ja oikeudellisten vaatimusten välillä löytyy tapauksesta *Michel v. Parliament*¹⁰³, jossa hylättiin valittajan hakemus saada ottaa osaa parlamentin työntekijöiden valintaprosessiin. Tuomioistuin kumosi parlamentin hylkäämispäätöksen, vaikka valittajaa oli informoitu päätöksen perusteluista tuomioistuinprosessin aikana. Tuomioistuimen mukaan perustelut on annettava pääsääntöisesti samanaikaisesti päätöksen kanssa.¹⁰⁴ Valintatoimikunnan olisi pitänyt hylkäämiskirjeessään ilmoittaa vain yleinen periaate, jota tapaukseen oli sovellettu, mutta jos valittaja olisi vaatinut tarkkoja yksittäisiä syitä hylkäämiseen, nämä olisi pitänyt antaa kohtuullisen ajan kuluessa.

Yhteisösopimusten perustelemisvelvollisuusartiklojen sanamuodot (*shall*

¹⁰⁰Tapaus *Germany v. Commission* 24/62 [1963] ECR, 63/69.

¹⁰¹Tapaus 16/65 [1965] ECR, 877.

¹⁰²Hartley 1988, 124–125 ja Lauwaars 1973, 163–165.

¹⁰³Tapaus 195/80 [1981] ECR, 2861.

¹⁰⁴Tätä pääsääntöistä vaatimusta tuomioistuin on kyllä väljentänyt useissa tapauksissa: vuoteen 1988 mennessä 1740:stä perusteluja koskevasta valituksesta 1455 on hylätty sen takia, että valittajaa on myöhemmin informoitu perusteluista. Ks. Hartley 1988, 125. Yksittäisiä tapauksia päinvastaisesta tulkinnasta löytyy muutamia. Esim. tapauksissa *Hoogovens Groep BV v. Commission* (172 and 226/83 [1985] ECR, 2831) ja *Annibale Culin v. Commission* (C-343/87 [1990] ECR, I-225) tuomioistuin totesi hyvin tiukasti, että epätäydellisiä perusteluja on myöhäistä korjata tuomioistuinprosessissa.

state the reasons) osoittavat, että perustelut on annettava samassa muodossa kuin itse oikeudellinen toimikin, koska ne liittyvät erottamattomasti toisiinsa. Henkilöstöratkaisuja koskevassa oikeuskäytännössään tuomioistuin on sulkenut pois mahdollisuuden suullisiin perusteluihin, koska näiden päätösten oikeudellinen kontrolli olisi mahdotonta¹⁰⁵. Vaikka yhteisön palveluksessa olevia virkamiehiä koskeva laki onkin erityislaki, argumentit kirjallisten perusteiden esittämisen puolesta pätevät sen ulkopuolellakin. Lisäargumentti kolmansien osapuolien suojasta puhuu myös kirjallisten perustelujen puolesta. Vain näin suljetaan pois mahdollisuus, että viranomaisen esittäisi päätökselleen perusteluja, joita ei ole esitetty päätöksen tekemisen aikaan.¹⁰⁶

Toimen tai päätöksen hyväksyneen viranomaisen on itse annettava päätöksen perusteet. Tapauksessa *Commission v. Basf and Others*¹⁰⁷ tuomioistuin päätti, että komission päätöksen, joka asetti yrityksille sakkorangaisituksen yhteisön kilpailunormien rikkomisesta, olisi pitänyt olla koko kollegion hyväksymä (ei vain yhden heistä). Komissio ei ollut ottanut osaa tapauksen valmisteluun eikä päätöksen viimeistelyyn, mutta oli kuitenkin osittain osallistunut prosessiin varmistaakseen, että sen aikomukset toteuttaa tietyt toimenpiteet tulevat selväksi. Tuomioistuimen mukaan tämä menettely oli 253 artiklan sisältämän periaatteen vastaista, ja se kumottiin oleellisen menettelyvirheen vuoksi.

3 PERUSTELEMISVELVOLLISUUDEN SUHDE ERÄISIIN MUIHIN PROSESSIPERIAATTEISIIN

Jotta perustelemisvelvollisuus on ylipäättään mahdollista täyttää, oikeudenkäynnissä on kiinnitettävä huomiota sellaisiin periaatteisiin kuin suullisuus (*orality*) ja nk. oikeudenmukainen kuuleminen (*fair hearing*), jotka molemmat edesauttavat tapauksen huolellista materiaalista selvittämistä ja perustelemista. Fair hearing -periaate muodostuu kahdesta elementistä,

¹⁰⁵Tapaus *Gutmann v. Commission* 18/65 [1966] ECR, 103 ja samoin tapaus *Demont v. Commission* 791/79 [1981] ECR, 3105.

¹⁰⁶Schwarze 1992, 1405–1406.

¹⁰⁷Tapaus C-137/82 [1984] ECR, 833. Ks. myös tapaus *Commission v. BASF AG* C-137/92 [1994] ECR, I-2555: tuomioistuimen mukaan adressaatin on myös voitava varmistua siitä, että päätöksen tekevä viranomaisen on itse antanut perustelut.

kuulemisesta (*hearing*) ja informoinnista (*information*). Tuomioistuimen ja muiden yhteisön organien päätöksentekoprosessissa ovat merkityksellisessä asemassa keskustelut ja kyselyt viranomaisten välillä (*principle of consultation*).

Perustelemisselvollisuutta on tarkoituksenmukaista tarkastella lisäksi suhteessa lainkäytön keskeisiin periaatteisiin lainalaisuuteen (*rule of law*¹⁰⁸) ja oikeusvarmuuteen (*legal certainty*). Tuomion lainmukaisuutta ei voi arvioida ilman riittäviä perusteluja. Lainkäytön oikeusvarmuus ei taas yksinkertaisesti toteudu ilman perusteluja. Osallistuminen (*participation*) ja läpinäkyvyys (*transparency*) palvelevat prosessiperiaatteina oikeusturvan ja oikeusvarmuuden toteutumista.

Fair hearing

Yhteisöoikeuteen ei ole nimenomaisesti kirjattu käsitettä fair hearing, mutta Ey-tuomioistuin on sujuvasti käyttänyt sitä arvioidessaan prosessin oikeudenmukaisuutta. Fair hearing -käsitteen sisältö on muotoutunut Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnoissa, ja yhteisöoikeudellinen tulkinta on ollut hyvin pitkälle analogista sen kanssa. Oikeudenmukainen kuuleminen on traditionaalisesti luonnehdittu *audiatur et altera pars* -periaatteeksi. Viranomaisen on vaadittava informaatiota, johdettava keskustelua ja suoritettava tutkimuksia. Asianosaisilla puolestaan on oikeus tulla kuulluksi ja oikeus puolustautua.¹⁰⁹ Yhteisöoikeudellisen yleisen periaatteen mukaan henkilölle, jonka intresseihin viranomaisen tekemä päätös vaikuttaa, on annettava mahdollisuus ilmaista asiassa mielipiteensä (Regulation 99/63 ja 17/62).

Asianosaisen täytyy saada tietää jo prosessin aikana viranomaisen aikoimuksista, ja viranomaisella on velvollisuus informoida asiaan vaikuttavista oleellisista tosiseikoista ja laintulkintakysymyksistä. Yhteisöoikeudessa tämän periaatteen soveltaminen ei ole kovin kehittynyttä¹¹⁰. Yleensä riittävänä pidetään, että nämä seikat selviävät asianosaiselle ratkaisun perusteluista.

¹⁰⁸Lainalaisuusperiaatteen lisäksi *rule of law* -periaatteella voidaan kontekstista riippuen tarkoittaa myös laajemmin demokraattisen oikeusvaltion periaatetta (ks. esim. Mäenpää 1996, 185–187).

¹⁰⁹Curtin 1992, 299. Fair hearing -periaatteen sisällöstä ks. tarkemmin joined cases 43/82 and 63/82 [1984] ECR, 19; 51/83 [1984] ECR, 2793; 9/83 [1984] ECR 2071; 183/83 [1985] ECR, 3609; joined cases 142 and 156/84 [1987] ECR, 4487 sekä 178/86 [1987] ECR, 5367.

¹¹⁰Kritiikkiä ja pohdintoja ks. Curtin 1992, 300–305.

Perustelemisvelvollisuuden Ey-tuomioistuin on tulkinut kytkeytyvän fair hearing -periaatteeseen nimenomaan informoinnin yhteydessä. Tämä ilmenee tapauksesta *Al-Jubail Fertiliser Company (SAMAD) v. Council*¹¹¹, jossa tuomioistuin totesi, että hakijan oikeus oikeudenmukaiseen kuulemiseen tarkoittaa sitä, että yhteisön instituution on annettava hänelle myös kaikki tarpeellinen informaatio, jotta hän voisi puolustaa oikeuksiaan. Jos tämä informaatio annetaan suullisena, yhteisön instituutiolla on velvollisuus näyttää se toteen. Tuomioistuimen mukaan tämä informaatiovelvollisuus on osa perustelemisvelvoitteen täyttämistä jo prosessin aikana, ja vain riittävän informaation pohjalta on mahdollista päätyä oikeaan, perusteltuun ratkaisuun.¹¹²

Suullisuus

Suullisuus, välittömyys ja keskittäminen täydentävät toinen toistaan ja palvelevat oikeusturvan vaatimuksia. Ne ovat asian materiaalisen selvittämisen ja perustelemisen kannalta keskeisiä. Suullisen keskustelun avulla on helpompi varmistaa, että päätös perustuu oikeisiin tosiseikkoihin. Unionin päätöksentekoprosessit ja –organisaatiot ovat suuria ja kankeita, jolloin keskitettyyn ja välittömään suulliseen kuulemiseen ei ole edellytyksiä.

Ey-tuomioistuin on todennut¹¹³, että komissiolla on mahdollisuus ja oikeus päättää, järjestetäänkö osapuolille suullinen kuuleminen vai ei. Tätä päässäntöä noudatetaan ellei suullisesta kuulemisesta tietyn asian käsittelyssä ole olemassa toisin määrääviä erityissäännöksiä. Kuuleminen ei ole absoluuttinen velvollisuus, vaan riittää, että osapuolille tarjotaan mahdollisuus antaa lausumansa.¹¹⁴

Useimmissa tapauksissa suullisen kuulemisen suorittaa komission edustaja, joka toimittaa kuulemisesta päätöksentekevälle viranomaiselle raportin ja mahdollisen nauhan (kuulemista ei aina nauhoiteta). Kilpailuoikeuden osalta kuuleminen on uskottu erityisosastolle (*hearing officer*), joka on neutraali ja itsenäinen.¹¹⁵

¹¹¹Tapaus C-49/88 [1991] ECR, I-3187. Ks. myös *Dow Benelux NV v. Commission* 85/87 [1989] ECR, 3137.

¹¹²Steiner 1988, 70.

¹¹³Esim. tapaus *Van Landewyck v. Commission* 209/78 [1980] ECR, 3125.

¹¹⁴Schwarze 1992, 1363.

¹¹⁵Schwarze 1992, 1366–1367.

Myös *Ey-tuomioistuimen* käytännöt heijastelevat vahvasti keskieurooppalaisia piirteitä, joissa oikeudenkäyntien suullisuus, välittömyys ja keskittäminen eivät käytännössä toteudu, eikä niitä edes ole asetettu varsinaisiksi tavoitteiksi¹¹⁶. Tuomioistuin ei voi tehdä päätöstään kuulematta tapauksen osapuolia, mutta velvollisuutta *suulliseen* kuulemiseen ei ole¹¹⁷.

Oikeusprosessi alkaa tuomioistuimessa kirjallisena ja asian käsittelyä jatketaan suullisena varsinaisessa oikeuden istunnossa (*oral hearing*), jos tuomioistuin ei toisin päättä (tuomioistuimen työjärjestys Art. 91[3]). Tuomioistuin harkitsee onko suullinen kuuleminen tarpeellinen tai välttämätön vai voidaanko päätös tehdä kirjallisten lausumien perusteella. Useimmiten suullista kuulemistä ei järjestetä.¹¹⁸ Osapuolille suullinen kuuleminen on viimeinen mahdollisuus vaikuttaa tuomioistuimelle annettaviin vastauksiin ja informaatioon. Suullisen kuulemisen tarkoituksena on kiinnittää tuomioistuimen huomio niihin seikkoihin, joiden merkitystä halutaan korostaa. Suullisesti voidaan tarvittaessa myös etsiä ja tarkentaa tosiseikkoja sekä kuulla todistajia. Todistajien kuulemistä tapahtuu kuitenkin hyvin harvoin.¹¹⁹

Lisäyksien ja muutoksien esittäminen on erityisen tärkeää ennakkoratkaisutapauksissa, sillä niiden ratkaisemisessa tuomioistuin noudattaa niin kutsuttua *single exchange of pleadings* -periaatetta, jonka mukaan suullinen kuuleminen on osapuolille ainoa mahdollisuus kumota toistensa kirjallisia näkemyksiä. Jäsenvaltiot ja yhteisön instituutiot, jotka eivät ole esittäneet kirjallisia huomioitaan, mutta jotka haluavat kommentoida muiden näkemyksiä, voivat esittää niitä tuomioistuimelle vain suullisessa kuulemisessa.¹²⁰

Ey-tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välitön yhteistyö artiklan 234 mukaisessa ennakkoratkaisumenettelyssä vaatii loogisesti tulkittuna, että osapuolet rajoittavat näkemystensä esittämisen niihin kysymyksiin, jotka kansallinen tuomioistuin on alun perin esittänyt. Välittömyys ei toteudu, jos osapuolet voivat rajattomasti laajentaa käsiteltävää tapausta. *Ey*-tuomioistuimen alkuperäisen tiukan tulkinnan mukaan¹²¹

¹¹⁶Perinteisesti nämä kolme periaatetta on liitetty *common law* -maiden oikeudenkäynteihin. Ks. Merryman 1985, 112–117. Suomalainen siviiliprosessi on alioikeusudistuksen (1.12.1993) jälkeen eurooppalaisittain varsin edistyksellinen (Henket 1998). Suullisen kuulemisen puutteista *Ey*-tuomioistuimessa ks. Lauwaars 1994, 503–504.

¹¹⁷Plender 1997, 428.

¹¹⁸Lasok 1984, 118. Tuomioistuin ei ole esittänyt selviä kriteerejä, milloin suullista kuulemistä pidetään tarpeellisena tai välttämättömänä. Tapauksessa (*Hauptzollamt Hamburg St Annen v. Ebbe Sönnichsen GmbH*) C-59/92 [1993] ECR, I-2193 se ilmoitti suullisen kuulustelun olevan tarpeellinen ”for the reasons given in the opinion of the Advocate General”. Tarpeellisuusarvioinnista ks. myös Plender 1997, 428.

¹¹⁹Bebr 1981, 406; Galvez 1997, 284 ja Anderson 1995, 254–255.

¹²⁰Anderson 1995, 254. Ks. myös *Notes for the Guidance of Counsel for the Parties at the Hearing before ECJ*. (Anderson 1995, Appendix 16.)

¹²¹Ks. esim. ennakkoratkaisut *Hessische Knappschaft v. Singer* 44/65 [1965] ECR, 965, 970, 971 ja *Grassi v. Italian Finance Administration* 5/72 [1972] ECR, 443, 448.

oikeudenkäynnin varsinaisilla osapuolilla ei ole aloiteoikeutta eikä oikeutta muuttaa alkuperäistä kysymyksenasettelua. Tuomioistuimen pyrkiessä nykyään palvelevaan tulkintaan myös kysymysten esittämisessä on kuljettu liberaalimpaan suuntaan¹²².

Tuomioistuin on itse asiassa säännönmukaisesti sallinut kysymysten laajentamisen, silloin kun sen on muodollisesti voitu tulkita pysyvän kansallisten tuomioistuinten asettamien kysymysten rajoissa eli lisäkysymyksiä on esitetty epäsuorasti. Tällöin on voitu osoittaa, että periaatetta kansallisten tuomioistuinten ja EY-tuomioistuimen välittömästä yhteistyöstä noudatetaan. Käytännön on kuitenkin kritisoitu¹²³ olevan selvä poikkeus, joka voidaan sallia vain silloin, kun kysymykset ovat selvästi relevantteja ja tarpeellisia.

Suullinen kuuleminen on kuitenkin ollut alusta alkaen välttämätön, jotta yhteisön toimien lainmukaisuutta voitaisiin konkreettisesti arvioida.¹²⁴ Myös simultaanitulkkauksen vuoksi suullisten kuulemisten määrää on kuitenkin yritetty rajoittaa minimiin. Simultaanitulkkauksen ongelmana on käänneksestä johtuva lausuntojen tasapainon ja argumentoinnin kärsiminen. Suullisuudella on siksi unionin päätöksenteossa huomattavasti vähemmän merkitystä kuin yksikielisissä kansallisissa viranomaisissa¹²⁵. Lisäksi pitkän tulkkauksen kuunteleminen on vaikeampaa kuin pitkän yhtenäisen puheen kuunteleminen, siksi suullisen kuulemisen tulisi vielä lisäksi olla lyhytkin. Suullinen kuuleminen ei palvele varsinaisesti välittömyyttä ja keskittämistä. Sen tarkoituksena ei ole saada aikaan kronologista dialogia, joka kulkisi yksityiskohtineen tapauksen alkupisteestä loppupisteeseen. Suullisen kuulemisen luonne on paljolti täydentävä.¹²⁶

Yhteisöoikeuden tavoitteena ei ole yksilöllisen oikeussuojan maksimointi, vaan yhteisöoikeudellisia keinoja on pidetty kansallisia järjestelmiä täydentävänä. Niinpä sekä suullisuus että laajemmin oikeus puolustautua ovat periaatteita, joiden mahdollisimman laajaa soveltamista joudutaan rajoittamaan. Yksi syy tähän on hallinnollisen tehokkuuden tarve.¹²⁷

¹²²Muutoksesta ks. esim. *Becher v. Hauptzollamt München* 13/67 [1968] ECR, 196, 197 vs. *Rheinmühlen Dusseldorf v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermitt* 6/71 [1971] ECR, 791.

¹²³Bebr 1981, 404–405.

¹²⁴Bebr 1981, 406

¹²⁵Kieliongelmista yhteisön ratkaisunteossa ks. esim. Kiikeri 1999, 321.

¹²⁶Christiansen 1994, 314.

¹²⁷Schwarze 1992, 1371.

Osallistuminen ja läpinäkyvyys

Yhteisöoikeuden sisältämän perusteluvelvoitteen sisällön laajuuteen liittyy ongelma viranomaisen velvollisuudesta vastata osapuolten esittämiin argumentteihin. Tätä perustelemisen osuutta on luonnehdittu¹²⁸ dialogiulottuvuudeksi. Ey-tuomioistuimen oman oikeuskäytännön kannanotot tähän ulottuvuuteen ovat olleet hyvin varovaisia. Tuomioistuimen mukaan¹²⁹ 253 artiklan yleistä perustelemisvelvoitetta ei voi tulkita niin, että viranomaisen olisi päätöksessään käsiteltävä *kaikki jokaisen* oikeudenkäynnin osapuolen esittämät tosiseikka- ja laintulkintakysymykset. Tuomioistuimen omaksuma tulkintatapa on herättänyt toistuvasti keskustelua.

Onkin esitetty¹³⁰, että osapuolten halukkuus ja tuomioistuimen haluttomuus perustelemisvelvollisuuden laajentamiseen johtuu siitä, että tuomioistuin korostaa läpinäkyvyyttä ja asianosaiset osallisuutta. Tuomioistuimet ovat traditionaalisesti olleet vastahankaisia dialogivaatimusten suhteen. Dialogia on pidetty osapuolten viimeisenä keinona silloin, kun heillä ei ole esittää materiaalisia argumentteja. Tuomioistuimet ovat pelänneet perustelemisvelvoitteen laajentamisen tähän suuntaan johtavan yhä hankalampiin prosesseihin. Osapuolia kannustettaisiin esittämään väitteitä väitteiden jälkeen. Tuomioistuimen näkemyksen mukaan esimerkiksi tuomio on ymmärrettävissä ilman, että perusteluissa tarvitsee ottaa kantaa jokaiseen esitettyyn vasta-argumenttiin. Dialogin vastustajille läpinäkyvyydellä on vain välineellinen arvo.

Toisaalta: vaikka Ey-tuomioistuin pitäisi läpinäkyvyyttä 253 artiklan ainoana tavoitteena, se ei todennäköisesti siltikään laajentaisi tulkintaansa perustelemisvelvoitteesta. Osallisuudesta on tullut periaatteena kilpaileva arvo, jonka tuomioistuin on todennut toteutuvan sillä, että osapuolet ovat – tavalla taikka toisella – ottaneet osaa päätöksentekoon. Nämä tuomioistuimen lausunnot ovat selvästi pelkästään läpinäkyvyys-perusteisia. Osapuolet, jotka ovat esimerkiksi olleet paikalla, tietävät miten asiaa on arvioitu. Lyhykäisyydessään voidaan tiivistää niin, että asianosaisille osallistuminen merkitsee dialogia ja tuomioistuimelle läsnäoloa. Täydellinen läpi-

¹²⁸Craig & de Búrca 1995, 110–111.

¹²⁹Esim. *Sigarettenindustrie*-tapaus 9/82 [1985] ECR, 3831. Ks. myös perustelemisen laajuutta koskeva osuus edellä ja tapaus *Remia BV and Nutria BV v. Commission* 42/84 [1985] ECR, 2545.

¹³⁰Craig & de Búrca 1995, 111.

näkyvyys¹³¹ voidaan saavuttaa vain osallistumisella ja riittävän laajalla dialogilla.¹³²

Läpinäkyvyyssperiaatteella on merkitystä erityisesti tuomioistuimessa ennen kaikkea sen takia, että annettujen perustelujen juridisesta kestävydestä on helpompi varmistua. Läpinäkyvyyden avulla voidaan arvioida, ovatko annetut perustelut todellisia vai kullissiperusteluja. Hyvä juridinen tulkinta on sellainen, jossa tulkitsija alistaa perusteensa julkiseen kontrolliin, ja tulkinnan kestävyys arvioidaan näiden perusteiden nojalla. Olennaista on se, että tulkinta kestää julkisen kontrollin.¹³³

Ey-tuomioistuimen käytännössä on otettu hiljattain joitakin askelia perustelemisselvoitteen laajentamisen suuntaan. Ensimmäisen asteen tuomioistuimen rooli on ollut merkittävä tässä suhteessa. Ensimmäisen asteen tuomioistuimen perustamisen yksi tärkeä syy oli se, että varsinaisen tuomioistuimen työtaakkaa haluttiin vähentää, ja näin mahdollistaa kompleksisten tapausten huolellinen selvittäminen. Ensimmäisen asteen tuomioistuin on käsitellyt useita kertoja 253 artiklan perustelemisselvoitteen laajuutta. Osassa tapauksista on tyydytty toistamaan varsinaisen tuomioistuimen dialogivastaista linjaa, mutta tuomioissa on myös useita signaaleja intensiivisempien selontekojen vaatimisesta. Ensimmäisen asteen tuomioistuin on tällöin korostanut perustelujen merkitystä laillisuusarvioinnissa.¹³⁴

Toinen tärkeä merkki siirtymisestä täydellisempään läpinäkyvyyteen ja osallisuusoikeyteen on vuoden 1993 julistus demokratiasta, läpinäkyvyydestä ja toissijaisuudesta (*Inter-Institutional Declaration on Democracy, Transparency and Subsidiarity*). Julistus ei luo vain perusteita entistä systemaattisemmalle läpinäkyvyydelle ja informaatiovapaudelle vaan se sisältää myös tavoitteita, jotka muistuttavat amerikkalaista tiedottavaa ja kantaaottavaa oikeusprosessia.¹³⁵

Viimeisin askel avoimuuden lisäämiseen unionin päätöksenteossa otettiin Amsterdamin sopimuksella. Ennen Amsterdamin sopimusta pääperiaatteena oli, etteivät asiakirjat ole julkisia, ellei toisin päätetä. Asiakirja-

¹³¹joka tosin voidaan perustellusti tulkita sekä välittömäksi että välilliseksi (esim. oikeusvarmuuden toteuttamisen väline) arvoksi.

¹³²Craig & de Búrca 1995, 111.

¹³³Aarnio 1989, 192. Läpinäkyvyydestä perustelemisselvollisuuden funktiona ks. *Giovanni Sergio and others v. Commission*, joined cases 64, 71 to 73 and 78/86 [1988] ECR, 1399.

¹³⁴Craig & de Búrca 1995, 112.

¹³⁵Craig & de Búrca 1995, 112.

julkisuus oli siis harkinnanvaraista. Unionisopimukseen ja EY:n perustamissopimukseen lisättiin Amsterdamin sopimuksella hyväksytyt uudet avoimuutta koskevat määräykset. Unionin todetaan kehittyvän kohti yhä tiiviimpää Euroopan kansojen välistä liittoa, jossa päätökset tehdään mahdollisimman lähellä kansalaisia. Määräystä täydennettiin lisäämällä siihen maininta, jonka mukaan päätökset tehdään mahdollisimman avoimesti. Artiklassa tunnustetaan yleinen Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoja koskeva tiedonsaantioikeus.¹³⁶

Tuomioistuimeen uusia säännöksiä avoimuudesta ei ulotettu välittömästi, mutta K.13 artiklan mukaan asiakirjajulkisuutta koskevat määräykset on ulotettu poliisiyhteistyöhön ja oikeudelliseen yhteistyöhön rikosoikeuden alalla ja ne vaikuttavat välillisesti myös tuomioistuintoimintaan.

Avoimuuden lisäämisellä on välittömien määräyksien lisäksi periaatteellista merkitystä, osallistumiseen ja läpinäkyvyyteen kiinnitetään unionin organisaatioissa yhä enemmän huomiota.

Konsultointi

Kyselyjen tarkoituksena on antaa vaikutusmahdollisuus päätöksen tekvän viranomaisen ratkaisuun. ECSC-sopimus voi vaatia neuvoo-antavan komitean (*advisory committee*) tai neuvoston mielipiteen selvittämistä ja perustamissopimus puolestaan Euroopan parlamentin tai talous- ja sosiaalikomitean mielipiteiden selvittämistä. Näillä vaatimuksilla ei olisi luonnollisesti mitään merkitystä, jos kyselyn esittävällä organilla ei olisi velvollisuutta tutustua annettuun mielipiteeseen. Jotta näille lausumille annettaisiin se merkitys, joka niille kuuluu, kyselyn esittäneen organin on ensinnäkin mainittava päätöksessään mielipiteet sisältöineen, mutta myös annettava selvät perustelut, jos päätös ei ole mielipiteen mukainen.¹³⁷

Perustamissopimuksen 253 artiklan ja ECSC-sopimuksen 15 (1) artiklan mukaan yhteisön sitovien toimien on sisällettävä *viittaukset* mielipiteisiin, jotka päätöksen tekvän viranomaisen on yhteisösopimuksen mukaan velvollisuus vaatia. Erityisesti Euroopan parlamentille tämän määräyksen laaja tulkinta olisi ollut merkityksellinen ja hyödyllinen. Se ehdottikin, että tuo-

¹³⁶HE 245/1997.

¹³⁷Schermers & Waelbroeck 1992, 212.

mioistuimen pitäisi määritellä säännöksen sisältö siten, että viittausperusteluihin vaadittaisiin todiste mielipiteeseen perehtymisestä. Lisäksi viranomaisen olisi nimenomaisesti perusteltava, miksi tiettyjä parlamentin ehdotuksia ei ole hyväksytty.¹³⁸

Ey-tuomioistuin ei ole kuitenkaan vahvistanut tuomioissaan näin laajaa tulkintaa, päinvastoin se on toistuvasti torjunut kyseisen kannan arvioidessaan ECSC-sopimuksen mukaisten neuvoo-antavien organien lausuntoja. ISA-tapauksessaan¹³⁹ tuomioistuin totesi, että

Sopimuksen 15 artiklan mukaan viranomainen ”antamaan perustelut” päätökselle sekä ”viittaamaan” kaikkiin mielipiteisiin, joita on vaadittu annettavaksi. Tästä seuraa, että sen on perusteltava, miksi kysymyksessä olevat määräykset on päätetty julkaista, mutta myös viittaus, että yhteisösopimuksen mukaiset mielipiteet on saatu. Yhteisösopimukset eivät vaadi, että sen pitäisi mainita – tai vielä vähemmän: osoittaa vääräksi – konsultoitujen organien tai omien jäseniensä eroavat mielipiteet.

Regulatory amounts -tapauksessa¹⁴⁰ moititun asetuksen johdannossa ilmoitettiin, että suoritettut toimet olivat yhdenmukaisia viinihallintokomitean (*Management of Committee for Wine*) lausunnon kanssa. Tällaista lausuntoa ei ollut kuitenkaan annettu. Tuomioistuimen mukaan väärä viittaus viinihallintokomitean lausuntoon ei ollut oleellinen menettelytapavirhe. Itse asiassa jos lausuntoa ei anneta, päätöksenteko-organilla on vapaus päättää asia oman harkintansa mukaan. Viinihallintokomitean lausunnon puuttuminen ei siis vaikuta päätöksen laillisuuteen.¹⁴¹

Lainalaisuus

Yhteisön viranomaisten päätöksentekoa ohjaa lainalaisuusperiaate. Tuomioiden on perustuttava yhteisöoikeuteen. Jo Rooman Sopimuksen tekemisen yhteydessä oli selvää, että muodostettava yhteisö on yhteisö, jonka

¹³⁸Schermers & Waelbroeck 1992, 212–213.

¹³⁹Tapaus 4/54 [1954–55] ECR, 100. Ks. myös tapaus *Greece v. Council* C-62/88 [1990] ECR, I-1527.

¹⁴⁰Tapaus *Spain v. Commission* 128/86 [1987] ECR, 4196.

¹⁴¹Tuomioistuin on myös korostanut, että ratkaisunteeossa tulisi välttää turhia konsultointeja, jotka typistyvät lähinnä muodollisuuksiksi. Jos konsultointeja on tehty jo valmisteluvaiheissa, varsinaisessa ratkaisuvaiheessa niiden tekeminen on tarpeetonta (*Peter Willem Seton v. Commission*, joined cases 36/81, 37/81 and 218/81 [1983] ECR, 1789).

toiminta perustuu lainalaisuusperiaatteelle (*rule of law, not by men*)¹⁴². Yksikään sen jäsenvaltioista tai instituutioista ei voi kieltäytyä tutkimasta, ovatko suoritettut toimet yhteisösopimuksen kanssa sopusoinnussa. Jotta lainalaisuusperiaate voitaisiin tarvittaessa arvioida ja tarkistaa, yhteisösopimuksella perustettiin kattava oikeussuojajärjestelmä, jossa viime kädessä Ey-tuomioistuimella on tuomiovalta tarkistaa instituutioiden hyväksymien toimien laillisuus (art. 230, 234, 241). Luonnollisten ja oikeushenkilöiden oikeudellista suojaa vahvistaa artiklan 234 tarjoama mahdollisuus epäsuoraan kanteeseen kansallisessa tuomioistuimessa silloin, kun suora kanne Ey-tuomioistuimeen ei ole mahdollinen valitusoikeuden (*locus standi*) eväämisen takia. Lainalaisuusperiaate ei mahdollista vain esimerkiksi asetuksen pätevyyden moittimista, vaan se asettaa myös muun muassa velvollisuuden asetusten oikeusvaikutuksien vahvistamiseen tapauksissa, joissa kyseisiä asetuksia ei ole jo aiemmin todettu pätemättömiksi¹⁴³.

Lainalaisuusperiaatetta turvaa myös perustamissopimuksen 7 artikla, jonka mukaan jokainen yhteisön instituutio voi käyttää valtaa vain yhteisösopimuksella myönnettyissä rajoissa. Instituutiot voivat toimia siis ainoastaan silloin, kun kyseessä olevat toimet perustuvat yhteisösopimukseen, mukaan luettuna kirjoitettu ja kirjoittamaton yhteisöoikeus. Artiklan 220 nojalla tuomioistuimen tehtävänä on varmistaa, että lakia noudatetaan yhteisösopimuksen tulkinnassa ja soveltamisessa sekä yhteisön instituutioissa että jäsenvaltioissa.

Lainalaisuusperiaatteen ydin voidaan muotoilla lyhyesti seuraavasti: eurooppalaisessa kontekstissa periaate viittaa sitoviin normeihin, joita tulee soveltaa yhdenmukaisesti ja joilla suojellaan yksilön oikeuksia. Ilman toimivaa lainalaisuusperiaatetta sitovia normeja voitaisiin helposti rikkoa, lainsoveltamisen johdonmukaisuus ei toteutuisi, ja tehokasta oikeussuojaa ei voitaisi taata.¹⁴⁴

Oikeusvarmuus

Eurooppalaisessa oikeuskulttuurissa on perinteisesti korostettu oikeusvarmuuden merkitystä. Kirjoitetun oikeuden (*civil law*) traditiossa oikeus-

¹⁴²Christiansen 1994, 69; Kapteyn & Verloren van Themaat 1990, 305.

¹⁴³Havermann 1993, 12.

¹⁴⁴Havermann 1993, 12.

varmuudella on ollut eräänlaisen korkeimman arvon asema. Sitä on luonnehdittu kiistattomaksi dogmiksi sekä periaatteelliseksi ja keskeiseksi päämääräksi. Oikeusvarmuutta on korostettu myös Ey-tuomioistuimessa suhteellisen aikaisella tasolla¹⁴⁵. *Common law* -käsitteen mukaan oikeusvarmuuden ydinsisältö on ennustettavuus. Jokaisen viranomaisen on noudatettava omia säännöksiään täyttääkseen oikeusvarmuuden vaatiman ennustettavuuden. Kirjoitetussa oikeudessa oikeusvarmuuskäsitteen on korostettu tarkoittavan sekä päätösten ennustettavuutta että hyväksyttävyyttä.

Oikeusvarmuuden asemasta on käyty keskustelua erityisesti niissä yhteyksissä, joissa on arvioitu oikeuksia myöntävän päätöksen kumottavuutta. Laiton, oikeuksia myöntävä päätös on voitu kumota taannehtivastikin. Ey-tuomioistuin on todennut, että oikeusvarmuus-periaatetta ei voida hyväksyä – niin tärkeä kuin se onkin – absoluuttiseksi, vaan sen soveltamista pitää harkita aina yhdessä lainalaisuusperiaatteen kanssa¹⁴⁶. Näissä tapauksissa molempien periaatteiden vaikutuksia on punnittava, ja sen perusteella päätettävä, kumpaa periaatetta priorisoidaan kussakin yksittäisessä tapauksessa¹⁴⁷. Oikeusvarmuusperiaatteen on vedottu myös silloin, kun oikeudenkäynnin etenemiselle on asetettu erilaisia aikarajoituksia¹⁴⁸. Oikeusvarmuutta on kuitenkin luonnehdittu ”ominaiseksi yhteisön oikeusjärjestelmälle”¹⁴⁹, ”oleelliseksi periaatteeksi”¹⁵⁰, ”peruseriaatteeksi”¹⁵¹ ja ”yleiseksi oikeuseriaatteeksi”¹⁵².

Oikeusvarmuuden takaamiseksi yhteisön instituutioiden on nimenomaisesti myös kumottava ne säännöksensä, jotka on tarkoitettu kumottavaksi. Vain näin voidaan selvästi tietää oikeusjärjestyksen takaamat oikeudet ja velvollisuudet. Yhteisön instituutiot tai kansalliset tuomioistuimet ja viranomaiset eivät saa soveltaa aikaisemmin voimassa ollutta ja sittemmin

¹⁴⁵Ks. esim. yhdistetyt tapaukset *Meroni and others v. High Authority* 14, 16–17, 20, 24 & 26–27/60 & 1/61 [1961] ECR, 345 sekä tapaus *Kledingverkoopbedrijf de Geus en Uildenboger v. Robert Bosch GmbH and others* 13/61 [1962] ECR, 97.

¹⁴⁶Yhdistetyt tapaukset *SNUPAT v. High Authority* 42 & 49/59 [1961] ECR, 109 sekä *Dürbeck v. Hauptzollamt Frankfurt/Main-Flughafen* 112/80 [1981] ECR, 1095.

¹⁴⁷Schwarze 1992, 948.

¹⁴⁸Schwarze 1992, 871.

¹⁴⁹Yhdistetyt tapaukset *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Salumi* 66 & 127–128/79 [1980] ECR, 1237.

¹⁵⁰*Brasserie de Haecht v. Wilkin-Janssen* 48/72 [1973] ECR, 77, A-G Roemer.

¹⁵¹Tapaus *Netherlands v. Commission* 59/70 [1971] ECR, 639.

¹⁵²Tapaus *Brasserie de Haecht v. Wilkin* (no. 2) 48/72 [1973] ECR, 77.

kumottua säännöstä (*non-retroactivity*). Voimassaolevien normien on oltava selviä ja sovellettavan lain ennustettavissa. Nämä vaatimukset koskevat lainsäätäjää ja myös tuomioistuinta itseään.¹⁵³

Keskeisen roolinsa takia oikeusvarmuus tunkeutuu jokaiseen yhteisöoikeudelliseen aspektiin. Sen tarkoitusta konkretisoivat lukuisat alisteiset periaatteet, joista tärkeimpinä on pidetty oikeutettujen odotusten (*legitimate expectations*) suojaamista¹⁵⁴, taannehtivuuskieltoa, laillisten oikeuksien (*vested rights*) saavutettavuutta, ihmisoikeuksia ja ymmärrettävän kielen käyttämistä. Päätösten ja tuomioiden perusteluiden on oltava selvät ja ne on annettava adressaatin äidinkielellä. Oleellisten menettelytapavaatimusten (*essential procedural requirements*) on katsottu vahvistavan oikeusvarmuutta¹⁵⁵. *Farrauto*-tapauksessa¹⁵⁶ tuomioistuin ilmoitti, että:

Kansallisten tuomioistuimien on huolehdittava, että oikeusvarmuutta ei vahingoiteta sillä, että työntekijä ei ymmärrä päätöksen kieltä.¹⁵⁷

Selvyyden ja oikean kielen vaatimukset on tulkittu ehdottomiksi määräyksiksi, joiden laiminlyönti johtaa tiukkojen sanktioiden asettamiseen¹⁵⁸, muutoin tuloksena on jatkuva epävarmuus päätösten sisällöstä. Tuomioistuimen ratkaisukäytännöstä löytyy myös muutamia yksittäisiä tapauksia, joissa periaatteet oikeusvarmuudesta, oikeutetuista odotuksista ja hyvästä hallinnosta on nimenomaisesti kytketty perustelemisselvällisyyteen ja perustelujen täydellisyysvaatimukseen¹⁵⁹.

Oikeusvarmuusperiaate vakiintui yhteisöoikeuteen aikaisessa vaiheessa, mutta oikeutettujen odotusten -periaatteen nimenomainen maininta tuomioistuimen oikeuskäytännössä vei huomattavasti kauemmin. Oikeutettu-

¹⁵³Shaw 1996, 184. Ks. esim. tapaus *Gebroeders van Es Douane Agenten BV v. Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen* C-143/93 [1996]. Ks. myös Schwarze 1992, 871.

¹⁵⁴jolla tarkoitetaan lähinnä erilaisissa oikeudellisissa relaatioissa parteilla olevia oikeudellisia odotuksia toista osapuolta kohtaan (esim. velkasuhteessa oikeutettu odotus, että velallinen osapuoli maksaa velkansa ja täyttää sitoumuksen mukaiset velvollisuutensa).

¹⁵⁵Havermann 1993, 48. Ks. myös Hartley 1988, 139, Schermers & Waelbroeck 1992, 54 ja Toth 1990, 348.

¹⁵⁶Tapaus 66/74 [1975] ECR, 162. Ks. myös tapaukset *Gondrand* 169/80 [1981] ECR, 1942. *Commission v. Denmark* 148/83 [1985] ECR, 435.

¹⁵⁷Jos oikeushenkilöllä on rekisteröity toimipaikka kolmannessa maassa (yhteisön ulkopuolella), päätöksen kielen valinnassa on otettava huomioon ne suhteet, joita kyseisellä oikeushenkilöllä on yhteismarkkina-alueella yhteisön jäsenvaltion kanssa.

¹⁵⁸Esim. tapaus *Commission v. United Kingdom* 32/79 [1980] ECR, 2445.

¹⁵⁹Esim. *Tradax Graanhandel BV v. Commission* 64/82 [1984] ECR, 1359.

jen odotusten -periaatteen on tulkittu muodostavan oikeusvarmuuden subjektiivisen osan. Oikeusvarmuus on tällöin oikeudellinen periaate, jonka soveltaminen perustuu objektiivisiin kriteereihin, ja oikeutettujen odotusten kunnioittaminen taas suojelee subjektiivisia oikeuksia. Oikeusvarmuusperiaatteella voi kuitenkin olla oikeussuojavaikutuksia myös tietyissä yksittäisissä tapauksissa.¹⁶⁰

Nykyään tuomioistuin on luonnehtinut myös oikeutettuja odotuksia yhteisön peruseriaateeksi ja perustuslailliseksi osaksi yhteisön oikeusjärjestelmää. Tuomioistuimen *CNTA*-tuomion¹⁶¹ mukaan oikeutettujen odotusten loukkaaminen voi muodostaa riittävän vakavan perusoikeuksien rikkomisen (*sufficiently serious breach of superior rule of law*) ja sen myötä yhteisöoikeudellisen vastuun perustamissopimuksen 288 artiklan nojalla.

Oikeusvarmuuden status ja merkitys ei unionin sisällä ole yhdenmukainen. *Common law* -maissa on oikeusvarmuus aina tunnustettu yleisenä, universaalina periaatteena. Oikeusvarmuus ei ole kuitenkaan ollut dogmaattisen tason lähtökohta, vaan siitä on keskusteltu funktionaalisella tasolla. Näissä yhteyksissä on painotettu erityisesti sen rajoja; oikeusvarmuus on mahdollista vain tietyissä rajoissa. Niinpä *common law*:ssa onkin todettu oikeusvarmuuden olevan vain yksi monista oikeudellisista arvoista, jotka voivat olla myös ristiriidassa keskenään. Erityisesti oikeusvarmuus ja joustavuus on nähty kilpaileviksi arvoiksi, joista aina jompikumpi rajoittaa toista. *Civil law* -maissa painotus on tavannut olla päinvastainen. Ylin arvo on oikeusvarmuus ja joustavuus on eräänlainen ongelma, joka monimutkaistaa ideaalia legalistisesta lainkäytöstä.¹⁶²

Juuri *common law* -maiden oikeustieteilijät ovat suhtautuneet oikeusvarmuuteen hyvin kriittisesti ja skeptisesti. On selvää, että abstraktisena käsitteenä se on hyvin muokattavissa tarpeen vaatiessa¹⁶³. Tämän lisäksi sen on kuvattu heijastelevan pääasiassa epäluottamusta tuomareiden päätöksentekoa kohtaan. Tuomarit eivät saa toimia lainsäätäjinä, oikeus-

¹⁶⁰Schwarze 1992, 946.

¹⁶¹Tapaus 74/74 [1975] ECR, 533.

¹⁶²Merryman 1985, 49.

¹⁶³Italiassa Mussolinin vallan aikana fasiset ryhmittymät yrittivät saada lakiin muutoksia, jotta siitä olisi saatu totalitarismin instrumentti. Juristit ja lainsäätäjät torjuivat kaikki muutosehdotukset vedoten oikeusvarmuuteen. Fasismin kukistumisen jälkeen tasavallan perustamisen yhteydessä Italian oikeusjärjestelmään ajettiin läpi monia haluttuja muutoksia juristien voimin ja taas perusteluina käytettiin oikeusvarmuutta. (Merryman 1985, 48–49.)

varmuuden nimissä. Lainsäädännön tulisi olla selvää, täydellistä ja koherenttia, oikeusvarmuuden nimissä. Laintulkinta ja -soveltamisprosessin pitäisi olla niin automaattista kuin mahdollista, jälleen oikeusvarmuuden nimissä. Merryman¹⁶⁴ kuvaa tätä oikeusvarmuuden loputonta korostamista yritykseksi tehdä laista 'tuomarinpitävää' (*judge-proof*) ja ihmettelee, mihin koulutettuja tuomareita ylipäätään sitten tarvitaan.

4 PERUSTELEMISVELVOLLISUUS PROSESSUAALISENA VELVOITTEENA

Menettelytapavirhe vai sopimusrikkomus?

Perustamissopimuksen 230 artikla ilmaisee neljä perustetta viranomaisen päätöksen kumoamiselle:

- (a) viranomaisen toimivallan puute,
- (b) oleellinen menettelytapavirhe,
- (c) yhteisösopimuksen tai sen soveltamiseen liittyvän säännöksen rikkominen tai
- (d) toimivallan väärinkäyttö.

Yhteisön viranomaisen toimi sisältää oleellisen menettelyvirheen (*infringement of essential procedural requirement, error in procedendo*) silloin, kun se on tehty noudattamatta yhteisösopimuksen menettelytapasäännöksiä tai vastoin tietyn, yksittäisen instituution menettelytapasääntöjä. Tuomioistuimien oikeuskäytännössään toistuvasti ja johdonmukaisesti pitänyt perustelujen puuttumista oleellisena menettelytapavirheenä, ellei perustelujen niukkuudelle ole erityisiä hyväksytyjä syitä¹⁶⁵. Myös sisäiset epäjohtonmukaisuudet ovat usein johtaneet kumoamiseen. Tuomioistuimen linja on epäröivä sen suhteen, muodostavatko epätäydelliset perustelut oleellisen menettelytapavirheen. Epätäydellisenä perusteluna on pidetty, jos yksikin ratkaisun perussyistä puuttuu. Tuomioistuimen mukaan riittävät perustelut sisältävät selvästi ja yhtenäisesti tosiseikat ja sen, mitä lakia ja miten niihin on sovellettu¹⁶⁶.

¹⁶⁴Merryman 1985, 48–49; ks. myös Henket 1991, 15;17.

¹⁶⁵Hyväksyttävistä syistä ks. edellä tuomioistuimen perustelemisselvollisuutta koskevat tulkinnat.

¹⁶⁶Tapaus *Chemiefarma v. Commission* 41/69 [1970] ECR, 661.

Vaikka perustelemisvelvollisuutta on pidetty ensisijaisesti oleellisena prosessuaalisena virheenä, puutteellisten perustelujen on katsottu olevan peruste myös *laittomuusväitteelle*¹⁶⁷, joka on ilmaistu 241 artiklassa tai artiklan 234 pätemättömyysväitteelle. Jos tapauksen materiaalisessa arvioinnissa on tapahtunut virheitä, sitä voidaan moittia myös 230(1) artiklan mukaisessa prosessissa. Substanssin arvioinnissa tapahtuneet puutteet paljastuvat vain perusteluista. Silloin, kun viranomaisen toimi perustuu virheelliseen tosiseikkaan tai lakiin, se ei perustu oleelliseen menettelyvirheeseen, vaan materiaaliseen virheeseen eli yhteisösopimuksen rikkomiseen¹⁶⁸.

Eräissä tapauksissa (alkuaikoinaan) tuomioistuin on tulkinut perustelujen täydellisen puuttumisen johtavan lopputulokseen, jossa kyseistä toimea ei katsota lainkaan olevan olemassa (*non-existence of the act*). Tämä kuitenkin on ollut hyvin poikkeuksellista, pääsääntönä on ollut luokitteluinen menettelylliseksi virheeksi¹⁶⁹.

Perustelemisvelvollisuuden laiminlyönti johtaa siis pääsääntöisesti viranomaisen toimen kumoamiseen. Oleellisen menettelytapavirheen perusteella tuomioistuin voi kumota viranomaisen päätöksen myös omasta aloitteestaan.¹⁷⁰ Oikeudenkäynnin kestäessä tuomioistuin *voi* kuitenkin sallia, että vastaaja peruuttaa moititun toimensa tai korjaa sitä asianmukaisilla perusteluilla. Tällöin tuomioistuin ei tutki asiaa materiaalisesti, vaan hylkää kanteen perusteettomana.¹⁷¹

Viranomaisen ratkaisun perustelut ovat siten luotettava informaation lähde, jonka pohjalta on kontrolloitava erityisesti harkintavallankäyttöä. Schwarzen¹⁷² mukaan perusteluja arvioitaessa on tärkeää erottaa materiaaliset ja muodolliset perustelut. Hänen mukaansa perustelemisvelvollisuus on ensisijaisesti proseduraalinen velvoite ja viranomainen on velvoitteensa täyttänyt silloin, kun se ilmoittaa ratkaisussaan päätöksen perusteet ja jättää tarkastelematta substanssin paikkansapitävyyden. Ey-tuomioistuin ei

¹⁶⁷Esim. tapauksessa *Coussios v. Commission* C-119/94 [1995] ECR, I-1439 päätöksen katsottiin olevan laitton perustelujen puuttumisen vuoksi.

¹⁶⁸Schwarze 1992, 1402.

¹⁶⁹Bebr 1981, 94 ja Campbell & Cotter 1997, 5–652.11. Esim. tapaus *Nold v. High Authority* 18/57 [1959] ECR, 41, 53.

¹⁷⁰Schermers & Waelbroeck 1992, 202.

¹⁷¹Slynn & Lasok & Millet 1986, 241.

¹⁷²Schwarze 1992, 1403; ks. myös Usher 1983, 16–17 ja Brown & Jacobs 1989, 116–117.

ole tulkinut perustelemisvelvollisuutta pelkästään muodolliseksi vaatimukseksi. Esimerkiksi tapauksessa *Control Data Belgium NV SA v. Commission*¹⁷³ tuomioistuin korosti, että pelkkä muodollisten kriteerien täyttäminen ei riitä, vaan päätökselle on aina esitettävä myös materiaaliset perusteet. Usein silloinkin, kun on tapahtunut nimenomaan sopimusloukkaus eli perusteet eivät ole materiaalisesti moitteettomat, tuomioistuin on kuitenkin luokitellut tapahtuneen oleelliseksi menettelytapavirheeksi.

Mikäli ensimmäisen asteen tuomioistuin ei täytä perustelemisvelvoitettaan, sen tuomiosta voidaan valittaa oikeudenkäyntimenettelyssä tapahtuneen virheen perusteella Ey-tuomioistuimeen. Laiminlyönnin on kuitenkin oltava asteeltaan sellainen, että sillä voidaan katsoa olevan *oleellinen* vaikutus asianosaisen intresseihin (perustamissopimus art. 225a[1] ja tuomioistuimen perussääntö art. 51).

Ey-tuomioistuimen antamaan tuomioon ei ole olemassa jatkovalitusmahdollisuutta, niinpä valvontaa tuomioistuimen perussäännön ja työjärjestyksen noudattamisesta ja materiaalisien oikeuden toteutumisesta ei jälkikäteen varsinaisesti ole. Kunnioittaakseen lainalaisuus- ja oikeusvarmuusperiaatteita tuomioistuimen tulee noudattaa yhteisöoikeutta ja työjärjestystään. Jos tuomioistuin laiminlyö perustelemisvelvollisuuden, päätöksen adressaatti voi käyttää mekanismia, joka on määritelty tuomioistuimen perussäännön 40 artiklassa ja työjärjestyksen 102 artiklassa. Asianosainen voi näiden säännösten nojalla osoittaa tuomioistuimelle vetoituksen tuomion uudelleen muotoilusta, sillä perusteella, että sen tarkoitus ja laajuus jää epäselväksi. Lisäperusteita voi vaatia myös siinä tapauksessa, että tuomioistuin poikkeaa tuomioissaan selvästi aikaisemman oikeuskäytäntönsä linjasta.

Oleellisuusarviointi

Arvioidessaan, onko päätöksen kumoamiselle perusteita, tuomioistuin joutuu arvioimaan oleellisuuskriteeriä. Toisin sanoen vastaamaan kysymyksen, onko kyseessä nimenomaan oleellinen menettelytapavirhe.¹⁷⁴ Tuomioistuimen oleellisuuskriteerien arviointi ei ole selvää ja johdonmukaista. Seuraavat tapaukset ovat esimerkkejä tilanteista, joissa perustelut on tulkittu riittämättömiksi ja päätökset sen vuoksi kumottu.

¹⁷³294/81 [1983] ECR, 911.

¹⁷⁴Yleisestä oleellisuusarviointista ks. esim. tapaus *Cement Convention* 11/66 [1976] ECR, 75 ja Lauwaars 1973, 268–270.

Esimerkkinä siitä, millaiset ovat oleelliseksi menettelytapavirheeksi luokiteltavat perustelut, ovat jo aiemmin mainitun *Brennwein*-tapauksen (*Germany v. Commission*) perustelut.¹⁷⁵ Brennwein on alkoholijuoma, joka on tislattu viinistä. Juomaa tuotettiin suuria määriä Saksassa, ja suurin osa siitä meni vientiin yhteisön ulkopuolelle. Kun yhteinen ulkorajojen tullimaksu otettiin käyttöön, kyseisen juoman vientikustannukset kasvoivat huomattavasti ja Saksan hallituksen mukaan tämä oli uhka viiniteollisuudelle. Saksan hallitus anoi komissiolta lupaa 450 000 hehtolitran vientikiintiön aiemmalla maksutasolla. Komissio myönsi luvan vain 100 000 hehtolitran. Perusteluiden avainkohta kuului seuraavasti:

Olemassa olevan informaation pohjalta on ollut mahdollista varmistaa, että kyseessä olevan viinin tuotanto yhteisössä on riittävän runsasta. Vaaditun tullikiintiön myöntäminen saattaisi sen vuoksi johtaa vakaviin häiriöihin kyseisen tuotteen markkinoilla.

Tuomioistuimen mukaan perustelut olivat riittämättömät. Sen sijaan, että komissio viittaa pelkästään *olemassa olevaan informaatioon*, sen olisi pitänyt täsmällisemmin antaa tietoja ja perusteita liikatuotannon laajuuden arvioinnista yhteisössä. Toiseksi sen olisi tullut täsmentää, mitä kyseiset *vakavat häiriöt* olisivat olleet, ja näyttää, miksi ne olisivat olleet seurauksena vaaditun kiintiön myöntämisestä. Tuomioistuin kumosi päätöksen.¹⁷⁶

Periaatteeltaan saman sisältöinen oli myös tapaus *Nederlands and Leeuwarder Papierwarenfabriek BV v. Commission*¹⁷⁷. Päätöksen perusteluissa ilmoitettiin, että tietty julkinen apu vaikuttaa yhteismarkkinoihin vääristäen kilpailua. Perusteluissa ei kerrottu kuitenkaan mitään olosuhteista, eikä miksi kyseinen julkinen apu vaikuttaa vääristäen markkinoihin.¹⁷⁸

Painottaessaan päätöksen adressaatin mukanaoloa valmisteluprosessissa tuomioistuin on myös korostanut, että oleellista on, ovatko kaikki, joiden oikeuksiin tai velvollisuuksiin päätös vaikuttaa, osallistuneet valmisteluihin. Tapauksessa *Control Data Belgium NV SA v. Commission*¹⁷⁹ perustelut

¹⁷⁵Tapaus 24/62 [1963] ECR, 63. Lyhennelmä: Weatherill 1994, 30–31. Samoin tapaus *Germany v. Commission*, joined cases C-329/93, C-62/95 and C-63/95 [1996] ECR, I-5151.

¹⁷⁶Ks. kommentit: Hartley 1988, 122–123 ja Craig & de Búrca 1995, 110.

¹⁷⁷Joined cases 296 and 318/82 [1985] ECR, 809.

¹⁷⁸Samoin tapaus 248/84 [1987] ECR, 4013: perusteluissa käytettiin ilmaisua ”*distorts and threatens to distort competition and affects trade*” – kertomatta miten.

¹⁷⁹294/81 [1983] ECR, 911.

olivat niukat, koska jäsenvaltiot olivat olleet mukana valmisteluprosesseissa. Oleellinen menettelytapavirhe oli kuitenkin tapahtunut, kun tullitariffeja koskevaan valmisteluun ei ollut osallistunut maahantuoja, jonka velvollisuuksiin päätös välittömästi ja yksilöidysti (*directly and individually*) vaikutti. Myös hänen oli saatava tietää päätöksen perustelut, riittävänä ei pidetty, että maahantuoja olisi voinut päätellä perustelut vertailemalla päätöstä aiempiin ratkaisuihin (viittauksia aiempiin päätöksiin ei perusteluisa ollut).

Näiden mainittujen esimerkkien tarkastelusta saa vaikutelman, että oleellisuuskriteeri on varattu vain tapauksille, joissa perustelujen puutteellisuus on itsestään selvää. Yleisesti arvioiden tuomioistuimen minimivaatimukset ovat nimenomaan *minimivaatimuksia*. Päätöksen perusteluja koskevia valituksia on käsitelty Ey-tuomioistuimessa runsaasti, mutta kumoavia tuomioita on annettu niukasti. Tästä lähtökohdasta kumoavat tuomiot nousevat erityisen mielenkiintoiseen ja merkitykselliseen asemaan. Sisällöllisesti mielenkiintoisia ne eivät valitettavasti ole. Muutamissa tapauksissa, joissa perustelujen riittämättömyydestä oli tehty valitus, tuomioistuin ei tosiasiansa edes vastannut valituksen väitteisiin. Se tyytyi kertaamaan millaiset valituksenalaisen päätöksen perustelut ovat ja totesi, että ne ovat riittävät – kertomatta miksi.¹⁸⁰

5 PERUSTELEMISVELVOLLISUUS JA EUROOPAN IHMISOIKEUSSOPIMUS

EIS:n 6. artiklan mukaan

”...everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law.”

Artiklassa on määritelmiä siitä, millainen oikeudenkäynnin tulee olla olakseen *’fair’*. Luetteloa ei kuitenkaan ole pidetty tyhjentävänä, vaan *fair trial* -käsitteen sisältöä on toistuvasti tulkittu ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä. Oikeutta perusteltuun tuomioon ei ole nimenomaisesti

¹⁸⁰ Esim. tapaukset *Exécutif régional wallon and SA Glaverbel v. Commission*, joined cases 62/87 and 72/87 [1988] ECR, 1573; *Dow Benelux NV v. Commission* 85/87 [1989] ECR, 3137 ja *Hoechst AG v. Commission*, joined cases 46/87 and 227/88 [1989] ECR, 2859.

ilmaistu yhdessäkään artiklan kolmesta kohdasta. Ihmisoikeustoimikunnan tulkinnoista on kuitenkin käynyt selväksi, että perustelujen puuttuminen saattaa nostaa esiin kysymyksen prosessin oikeudenmukaisuudesta. Perustelujen tärkeää merkitystä on sekä periaatteen että käytännön tasolla pidetty ihmisoikeustoimikunnassa itsestäänselvytenä. Perusteleminen on osa tuomioiden avoimuutta ja tuomioharkinnan oikeudenmukaisuuden osoittamista.¹⁸¹

Euroopan Neuvoston lakiyhteistyökomitea on antanut suosituksen tuomioiden kirjoitustavasta. Suosituksen perustelu kuuluu seuraavasti:

*”Oikeudenkäytön tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden edistämiseksi tuomareiden tulee perustella päätöksensä selkeästi ja täydellisesti, ja näiden perustelujen tulisi mahdollisimman hyvin olla osapuolten ymmärrettävissä. Monimutkaisten sanontojen käyttämistä tulisi välttää silloin, kun on olemassa tavallisempia synonyymejä. Myös vieraskielisiä lainauksia tulee välttää, kun vastaava ilmaus voidaan esittää oman maan kielellä. Velvollisuus perusteleminen ei kuitenkaan ole absoluuttinen. Joissakin valtioissa ei ole välttämätöntä perustella päätöksiä tietyn tyyppisissä tapauksissa. Tavallisesti poikkeukset pääperiaatteista määritellään laissa tai ne ainakin perustuvat tuomioistuimen pitkäaikaiseen käytäntöön.”*¹⁸²

Ihmisoikeuksien suojaaminen *unionin* oikeusjärjestelmässä on paljolti Ey-tuomioistuimen oikeuskäytännön tulosta. Ihmisoikeudet ovat pohjanneet unionissa oikeuskäytäntöön ja kirjoittamattomaan oikeuteen, Rooman sopimukseen ei sisällytetty luetteloa perus- ja ihmisoikeuksista. Samoin kuin useimmissa jäsenvaltioissa, ihmisoikeudet ovat unionissa kulmineeruneet Euroopan ihmisoikeussopimukseen.

Yhteisöoikeuden kehityksen alkuvaiheessa Ey-tuomioistuin ei hyväksynyt, että yhteisön instituutioiden kompetenssiin olisi kuulunut jäsenvaltioiden perustuslakien takaamien ihmisoikeuksien suojaaminen, koska sen katsottiin uhkaavan yhteisöoikeuden prioriteettiasemaa.¹⁸³ Vasta 1970 tapauksessaan *Internationale Handelsgesellschaft*¹⁸⁴ tuomioistuin ilmoitti, että

¹⁸¹Van Dijk & van Hoof 1990, 324; Stavros 1993, 258; Bergholz 1987, 104–105.

¹⁸²Euroopan Neuvoston lakiyhteistyökomitean suositus tuomioiden kirjoitustavasta. Suositus R(94), 61. istunto 31.5.–3.6.1994.

¹⁸³Weatherill & Beaumont 1993, 678.

¹⁸⁴Tapaus 11/70 [1970] ECR, 491.

Ihmisoikeuksien tunnustaminen ja kunnioittaminen muodostaa oleellisen osan yleisiä periaatteita, joita Ey-tuomioistuin suojelee. Ihmisoikeuksien suojeleminen täytyy varmistaa yhteisön toimintakehyksissä ja päämäärissä niin, että jäsenvaltioiden ihmisoikeustraditiot huomioidaan.

Tuomioistuin on lausunut myöhemmässä oikeuskäytännössään, alkaen *Rutili*-tapauksesta¹⁸⁵, että Euroopan ihmisoikeussopimuksella on erityistä merkitystä ihmisoikeuksien määrittämisessä. Tuomioistuin on sittemmin oikeuskäytännössään nimenomaisesti maininnut, että oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluvat ihmisoikeuksiin¹⁸⁶. Ihmisoikeussopimuksen rooli ymmärretään usein väärin, sen tarkoitus ei ole varmistaa yhdenmukaista lainsäädäntöä tai lainsoveltamista allekirjoittajavaltioissa, vaan sopimuksessa määritellään tietyt *minimumistandardit*¹⁸⁷. Tämä tarkoittaa sitä, että myös oikeus päätöksien ja tuomioiden perusteluihin kuuluu ihmisoikeuksien vähimmäisvaatimuskategoriaan.

Ey-tuomioistuimen ihmisoikeustuomioissa tapahtunut kehitys on sittemmin vahvistettu Euroopan yhtenäisasiakirjassa (*Single European Act*) ja Maastrichtin sopimuksessa (*Treaty on European Union*). Yhteisön voidaan sanoa olevan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 'vaikutuksen alainen'. Euroopan yhtenäisasiakirjan johdannossa viitataan nimenomaisesti ihmisoikeussopimukseen. Maastrichtin sopimuksen artikla F vaatii unionin kunnioittamaan perusoikeuksia, jotka taataan muun muassa ihmisoikeussopimuksella.¹⁸⁸ Tähän saakka keskustelu ihmisoikeussopimuksen ja yhteisöoikeuden suhteesta on käyty periaatteellisella tasolla, ja EIS:n nimenomainen muodollinen sitovuus yhteisössä on toistuvasti torjuttu¹⁸⁹, *tosiasiallisesti* sopimuksella voidaan tulkita olevan muodollisesti sitova asema myös yhteisössä.

¹⁸⁵ Tapaus 36/75 [1975] ECR, 1219.

¹⁸⁶ Muita tällaisia nimenomaisesti mainittuja oikeuksia ovat omistusoikeus, ammatin ja profession vapaa valinta- ja harjoittamisoikeus, sukupuolisen syrjinnän kieltäminen, uskonnonvapaus, ilmaisunvapaus, potilassalaisuus sekä oikeus yksityiselämään. (Ks. Jacobs 1994, 562 ja Weatherill & Beaumont 1993, 678–679.)

¹⁸⁷ Jacobs 1994, 571.

¹⁸⁸ Jacobs 1994, 563. Ihmis- ja perusoikeuksien kunnioittamis- ja tunnustamisvaatimukset esiintyivät jo ennen perusoikeuskirjan hyväksymistä useissa poliittisissa julistuksissa. Ks. esim. O.J. 1977, C 103/1 ja O.J. 1989, C 120/51.

¹⁸⁹ Nimenomainen sitovuus edellyttäisi luonnollisesti sopimuksen allekirjoittamista, joka puolestaan on sidoksissa unionin oikeushenkilöllisyyteen. Unionin oikeushenkilöllisyys on (toistaiseksi) avoin kysymys.

Amsterdamin sopimuksen myötä otettiin yksi askel kohti ihmisoikeuksien vahvistamista unionissa. Unionisopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa unionin todetaan perustuvan jäsenvaltioille yhteisiin vapauden, kansanvallan, ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien kunnioittamisen sekä oikeusvaltion periaatteisiin. Sopimuskohtaan sisältyvien periaatteiden ydinsisältöä voidaan pitää pitkälti vakiintuneena. Määräyksen asettamat vaatimukset kohdistuvat unionin toimielimiin ja jäsenvaltioihin.¹⁹⁰

Määräyksen velvoittavuutta vahvistaa 6 artiklaan otettu *sanctions clause*, jolla laajennettiin yhteisön oikeudellista kontrollia ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnassa. Artiklan myöntämän toimivallan nojalla neuvosto voi päättää, että jäsenvaltio on syyllistynyt vakavaan ja toistuvaan ihmisoikeuksien rikkomukseen. Aloitteen tällaisen päätöksen tekemiseen on tultava komissiolta tai vähintään kolmen jäsenvaltion ryhmitymältä. Sopimuksessa ei määritellä, millainen teko tai laiminlyönti täyttää 'vakavan ja toistuvan ihmisoikeusrikkomuksen' tunnusmerkit, mutta neuvottelujen kuluessa todettiin toistuvasti, että kyseinen artikla olisi sovellettavissa vain ääriolosuhteisiin¹⁹¹.

Artiklan 2 kohta säilytettiin voimassa olevassa muodossaan. Siinä vahvistettiin unionin sitoutuminen perusoikeuksien kunnioittamiseen sellaisina kuin ne taataan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä.¹⁹²

Muutos artiklaan 46 antoi Ey-tuomioistuimelle nimenomaisen toimivallan tarkistaa ja arvioida, ovatko eri instituutiot noudattaneet artiklaa 6 ihmisoikeuksista ja syrjintäkiellosta. Tämä ei laajentanut tuomioistuimen aikaisempaa tuomiovaltaa 1. pilarin alaisissa asioissa, vaan yksinkertaisesti kodifioi olemassaolevan oikeuskäytännön ihmisoikeuksien suojelemisesta ja syrjintäkiellosta¹⁹³.

Perusoikeuskirjan hyväksymisen myötä unionissa otettiin viimeisin askel ihmisoikeuksien suojan vahvistamiseksi. Perusoikeuskirja ei ole muodollisesti oikeudellisesti sitova, vaan sillä on julistuksellinen luonne. Se ei tuonut varsinaisesti mitään uutta tosiasiallisesti vallitsevaan tilanteeseen, vaan on koonnos vallitsevista olosuhteista. Lainkäyttöä koskeva artikla 47 sisältää perusmääräykset tehokkaista oikeussuojakeinosta, puolueettomasta

¹⁹⁰HE 245/1997, 50.

¹⁹¹Langrish 1998, 15.

¹⁹²HE 245/1997, 50.

¹⁹³Tämä linja on hiljattain vahvistettu mm. tapauksessa *Kremzow v. Austria*, C-299/95 [1997] ECR, I-2629.

tuomioistuimesta, syyttömyysolettamasta jne.; yksityiskohtaisia määräyksiä prosessin kulusta ja menettelytavoista se ei sisällä.

Amsterdamin sopimuksella ja perusoikeuskirjalla ei yhdistetä Euroopan ihmisoikeussopimuksen materiaalisia säännöksiä Maastrichtin sopimukseen eikä Rooman sopimukseen. Niitä molempia voidaan luonnehtia olemassa olevien oikeuksien voimistamiseksi, vaikka niillä ei Euroopan Neuvoston mallin ja käytännön mukaiseen voimakkaaseen ihmisoikeus-suojeluun päästäkään.¹⁹⁴

Euroopan yhteisö on toistuvasti torjunut ihmisoikeussopimuksen ja yhteisöoikeuden muodollisen kombinaation. Silti Euroopan voimakkaan yhdentymisprosessin tuloksena niiden on luonnehdittu¹⁹⁵ muodostavan perustan uudelle ja vahvalle eurooppalaiselle *ius communelle* – niin selviä yhtymäkohtia tämän päivän integraatio-oikeudesta voidaan löytää keskiajan *ius communen* roomalaiseen ja kanoniseen oikeuteen.

6 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Prosessinormien osalta on huomattava, että ne eivät ole samalla tavalla yhtenäisiä instanssien kesken niin kuin ovat materiaaliset normit. Unionin eri orgaaneilla voi olla – ja on – jonkin verran räätälöityjä menettelytapasäännöksiä. Perustelemisselvollisuutta prosessinormina voidaan kuitenkin pitää tiettyssä mielessä universaalina, lähtien siitä, että 253 artikla on tarkoitettu yleiseksi perustelemisselvollisuusartiklaksi unionissa. Tuomioistuinten oikeuskäytäntö perustelemisselvollisuuden sisällöstä on suurimmaksi osaksi nimenomaan 253 artiklan tulkintaa. Eri instanssien omissa menettelytapasäännöissä olevat perustelemisselvollisuusnormit ovat myös sisällöltään hyvin samanlaisia.

Perustelemisselvollisuusnormeeraus on laatunsa ja laajuutensa osalta tuomioistuimen oikeuskäytännön varassa. Perustelemisselvollisuutta itsessään ei ole luokiteltu yleiseksi yhteisöoikeudelliseksi periaatteeksi, mutta sen on tulkittu implisiittisesti sisältyvän ainakin *audiatur et altera pars*, *fair trial* ja *right of defence* -periaatteisiin. Myös Euroopan ihmisoikeus-

¹⁹⁴Langrish 1998, 14. Tuomiovaltaongelmasta ks. Curtin 1992, 314–317.

¹⁹⁵Merryman 1985, 155; Euroopasta oikeusyhteisönä ks. Letto-Vanamo 1998, myös Schmid 1999.

sopimuksen vaikutus on kahdestakin syystä välillistä. Ensinnäkin EIS on unionin järjestelmästä erillinen, oma järjestelmänsä, eivätkä sen sopimusmääräykset ole yhteisössä välittömästi sovellettavaa oikeutta¹⁹⁶. Toiseksi ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan sisältämä *fair trial* -periaate ei *nimenomaisesti* sisällä oikeutta perusteltuun ratkaisuun.

Tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan perustelujen on täytettävä tietyt *minimivaatimukset* eli sisällettävä kaikki ratkaisun perustana olevat perussyyt. Jo yhdenkin perussyyn puuttuminen tulkitaan perustelemisvelvollisuuden laiminlyönniksi. Perussyillä tarkoitetaan tietoja tosiseikoista sekä siitä, mitä lakia ja miten niihin on sovellettu. Harkintaprosessin kulku on selvitettävä pääpiirteissään. Päätöksen on oltava looginen ja yksityiskohtainen. Myös rakenteen ja kieliopin on oltava selvää, ettei informatiivisuus kärsi. Päätöksentekijän on aina itse annettava perustelut, pääsääntöisesti päätöksen kanssa samanaikaisesti ja samassa muodossa (kirjallisesti).

Argumentaatioteorioiden kolme kantavaa kriteeriä moitteettomille perusteluille ovat loogisuus, rationaalisuus ja justifiointi. Nämä samat elementit on löydettävissä Ey-tuomioistuimen perustelemisvelvollisuutta määrittävästä oikeuskäytännöstä. Tuomion tai päätöksen rationaalisuus ja justifiointi on tarkistettavissa, jos harkintaprosessi on kirjoitettu tuomioon auki. Perusteluketjun on kerrottava, mitä tosiseikkoja on otettu huomioon, miksi ja kuinka, mutta myös mitä lakia ja miten näihin tosiseikkoihin on sovellettu.

Yhteisöoikeudessa perusteluille asetetaan keskimääräistä *tiukempia* vaatimuksia silloin, kun viranomainen käyttää harkintavaltaansa (erityisesti poikkeusratkaisut). Myös oikeudellisesti sitovien ratkaisujen perusteluja arvioidaan aina tiukemmin kriteerein. Tuomioistuimen mukaan perusteluja laadittaessa tulee kiinnittää huomiota tuomion adressaattiin. Perusteluiden täytyy olla huolella laaditut ja yksityiskohtaiset erityisesti silloin, kun adressaattina on yksilö, jäsenvaltioilla on tulkittu olevan parempi mahdollisuus osallistua asian käsittelyyn.

Perusteluille asetetaan *joustavampia* kriteereitä silloin, kun adressaatti on aktiivisesti osallistunut prosessiin ja prosessia valmisteleviin toimiin. Tällöin on myös helpommin sallittu viittaaminen valmisteluprosessiin. Perusteluiden laajuuteen suhtaudutaan joustavammin myös niissä tilanteissa,

¹⁹⁶Selvää on kuitenkin se, että tosiasiallisesti EIS:n merkitys myös unionin päätöksenteossa on merkittävä. Euroopan unionin tunnustamat ihmisoikeudet ovat lähes yhdenmukaiset EIS:n kanssa.

joissa on kysymys luottamuksensuojan piiriin kuuluvista asioista. Näissäkin tapauksissa asianosaisten on kuitenkin voitava puolustaa oikeuksiaan. Perustelujen riittävyteen vaikuttavat oleellisesti asianosaisten asiantuntemus ja aikaisemmat tiedot asiasta.

Aina perusteluja *ei ole tarpeen esittää lainkaan*. Kompleksisen päätöksen jokaista itsenäistä osaa ei tarvitse perustella. Ratkaisun perusteluissa ei tarvitse ottaa kantaa kaikkiin mahdollisiin vastaväitteisiin, konsultointeihin tai eriäviin mielipiteisiin. Viranomaisen ei tarvitse perustella, miksi on hylännyt jonkun mahdollisen yhteisösopimuksen tulkintatavan ja omaksunut toisen, eikä esittää mitään yleistä teoriaa ratkaisunsa perusteeksi. Perusteluja vaaditaan vain lopullisilta oikeudellisilta toimilta, valmistelevia toimia ei tarvitse perustella lainkaan.

Perustelemisselvollisuutta koskevaa oikeuskäytäntöä on runsaasti, mutta tuomioistuin ei ole kehittänyt tulkintojaan erityisen kunnianhimoisesti. Lähes jokaisessa perusteluja koskevassa tapauksessa se on tyytynyt lakonisesti toistamaan pilkun ja pisteen tarkkuudella saman määritelmän. Tästä saa helposti sen vaikutelman, että kunkin asian tapauskohtainen tutkiminen on jäänyt pinnalliselle tasolle – vaikka näin ei tosiasiallisesti olisikaan. Toisaalta voidaan sanoa, että linja on ainakin ollut yhdenmukainen alusta saakka ja tietyt minimivaatimukset ovat selvästi vakiintuneet¹⁹⁷.

Pro- ja contra-argumenttien osalta tuomioistuin on todennut hyvin yksiselitteisesti, että niitä ei tarvitse esittää. Tosiasia on kuitenkin se, että molempien puuttuessa harkintaprosessiin jää katkoksia. Seikkoja, joista ei olla yksimielisiä, ei edes haluta tarkasti selittää ellei ole aivan pakko. Puutteenä voidaan pitää myös sitä, että konsultointeja ei tarvitse esittää lainkaan. Ey-tuomioistuin on toistuvasti oikeuskäytännössään pitänyt asiantuntijalausuntojen ja konsultointien esittämistä ratkaisun perusteluissa tarpeettomana.

Ey-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on korostettu, että perusteluissa ei tarvitse selittää, miksi tietty yhteisösopimustulkinta on hylätty ja toinen hyväksytty. Myös kansallinen traditiomme on noudattanut tätä linjaa. Toisaalta voidaan esittää kysymys, eikö uuden tulkintavan perustelu aina asiallisesti osoita, miten tulkinta on muuttunut. Osasyynä tälle kannanotolle

¹⁹⁷Hyvin useissa tapauksissa yhteisön tuomioistuin huomauttaa perusteluissa olevista puutteista, mutta toteaa samantien, että minimivaatimukset täyttyvät. Tyypillisenä esimerkkinä Joined cases 154, 205, 206, 226 to 228, 263 and 264/78, 39, 31, 83 and 85/79 [1980] ECR, 907.

voi olla se, että tulkintatapojen muutoksien perustelevinen liitetään ratkaisun ”selittelemiseksi” ja siihen puolestaan liittyy arvovallan vähenemisen pelkoa.¹⁹⁸

Katsaus Ey-tuomioistuimen perustelevisvelvollisuutta koskevaan oikeuskäytäntöön osoittaa perustelujen merkityksen, muutoksenhakumahdollisuutta on käytetty runsaasti. Epäselvää näyttää olevan se, voidaanko itse perusteluihin hakea muutosta. Tuomioistuin on joissain tapauksissa sallinut perustelujen täydentämisen, jolloin koko päätöstä ei ole tarvinnut kumota¹⁹⁹.

Perustelujen puuttumista on tuomioistuimen oikeuskäytännössä pidetty *menettelytapavirheenä*, vaikka myös toisenlaisia näkemyksiä on esitetty. Jos viranomaisen toimi perustuu virheelliseen tosiseikkaan, lakiin tai lain-tulkintaan kysymyksessä on ennen muuta sopimusrikkomus. Menettelytapaväitteen sijasta olisi tällöin esitettävä laillisuusväite. Tämä näkemys on kuitenkin elänyt lähinnä oikeuskirjallisuudessa²⁰⁰.

Ennen kuin päätös voidaan kumota, tuomioistuimen on tutkittava, onko tapahtunut menettelyvirhe *oleellinen*. Tuomioistuin ei ole varsinaisesti esittänyt mitään yleisiä oleellisuuskriteereitä, joita se harkinnassaan painotaisi. Tapauksia, jotka olisi puutteettomien perustelujen takia kumottu, on hyvin harvassa. Myös tästä syystä ei voi välttyä vaikutelmalta, että minimivaatimusten taso on kohtalaisen alhaalla. Tuomioistuimen usein käyttämä lausuma kuuluukin:

*”Although the statement of the reasons on which the Commission’s decision is based is somewhat laconic, it none the less satisfies the minimal requirement of Article 190 [253] of the Treaty.”*²⁰¹

¹⁹⁸ Ey-tuomioistuin on myös huomauttanut, että ratkaisijan *ei tarvitse* esittää ratkaisunsa tueksi mitään yleistä teoriaa, joka legalistisesta traditiosta arvioituna on mielenkiintoinen kannanotto (ks. tapaus *Cassella Farbwerke Mainkur AG v. Commission* 55/69 [1972] ECR, 887).

¹⁹⁹ Kansallisissa tuomioistuimissamme ei ole mahdollista hakea muutosta pelkästään perusteluihin. Tämä on ongelmallista esimerkiksi siksi, että tuomion tai päätöksen perusteluita ei ole aina mahdollista selvästi erottaa tapauksen substanssista. Näistä pohdintoista ks. laajemmin Bergholz 1987, 326–327; 437–441.

²⁰⁰ Tuomioistuimen tuomioissa väärä laintulkinta tai soveltaminen on vain muutamissa hajanaisissa tapauksissa tulkittu sopimusrikkomukseksi, näin kuitenkin esim. tapaus *Commission v. Council* 45/86 [1987] ECR, 1493.

²⁰¹ Ks. esim. *Nicolet Instrument GmbH v. Hauptzollamt Frankfurt am Main-Flughafen* 203/85 [1986] ECR, 2049.

Tuomioistuin on korostanut *rooliaan* integraation edistäjänä. Tässä suhteessa se onkin alkuajoistaan lähtien tehnyt merkittävää työtä. Integraation edistäminen ja lainsäädännön harmonisoiminen unionin jäsenvaltioissa ei ole erityisen helppo tehtävä. Jotta Ey-tuomioistuin voisi olla keskeinen tekijä integraation ja yhteisön oikeuskulttuurin muodostajana, sen antamiin ratkaisuihin kohdistuu entistä enemmän avoimuus- ja selkeysvaatimuksia. Eurooppaoikeudessa periaatteilla ja lain hengellä on huomattava asema ratkaisujen perusteena. Tässä suhteessa yhteisöoikeuteen on omaksuttu enemmän vaikutteita *common law:sta* kuin *civil law* -traditiosta.

Käsittely- ja päätöksentekoprosessiin Ey-tuomioistuimessa kohdistuu erilaisia paineita. Nämä ongelmat voidaan jakaa karkeasti teknisluonteisiksi ja substanssitason ongelmiksi. Merkittävimmät teknisluonteiset ongelmat joiden kanssa tuomioistuin kamppailee, koskevat (ylikuormittumisen lisäksi²⁰²) tuomareita ja työskentelykieltä. Jäsenvaltioiden määrän lisääntyessä tuomareiden määrä lisääntyy vastaavasti ja päätöksenteko hidastuu. Lisäksi on esitetty, että siirtymä kansallisesta tuomarista eurooppalaiseksi tuomariksi ei ole niin ongelmatonta, kun on annettu ymmärtää. Tuomareiden vilpittömä tavoitetta eurooppalaisesta suunnasta ja yhteisymmärryksestä ei liene syytä epäillä, mutta toimiminen tietyn kansallisen oikeuskulttuurin ja -tradition vaikutuksista vapaana ei voi onnistua automaattisesti.²⁰³ Niin kutsuttua eurooppalaista ajattelua ei myöskään ole välttämättä helppo löytää, siksi ajattelu oman oikeudellisen tradition kautta on luonnollista. Tuomareiden lisääntyessä kieliongelmatkaan tuskin vähenevät. Päätöksentekoon osallistuvien tuomareiden on löydettävä yksi yhteinen kieli, jotta he voivat tehdä ratkaisunsa kollegiaalisesti.

Tuomari- ja kielikysymysten lisäksi tuomioistuimeen kohdistuu paineita, jotka heijastuvat päätöksenteossa substanssitasolla. Nyt jo suhteellisen kehittynyt uusi kansainvälinen oikeusjärjestys on paikoin hyvin hajanainen. Tuomioistuin on joutunut ja joutuu yhä täydentämään ja tulkitsemaan sitä oikeuskäytännössään. Yhteisöoikeuden asteittaisen kehittymisen myötä myös oikeuslähdeoppi elää koko ajan. Primääri- ja sekundäärioikeudet luokitellaan lähes yksimielisesti velvoittavaksi oikeuslähteistöksi, mutta tuomioistuinratkaisujen asema ja velvoittavuus on epäselvää. Tuomioistuin on johdonmukaisesti torjunut *stare decisis* -opin, mutta tuomioistuinratkaisujen *tosiasiallinen* sitovuuden aste on merkittävä.

²⁰²Ks. Weiler 1999.

²⁰³Ks. esim. Tuori 2000.

Ey-tuomioistuimen lainkäytön analysoiminen – ja kritisoiminen – yhden kansallisen oikeustradition perspektiivistä ei ole tarkoituksenmukaista eikä oikeutettuaakaan. Vertailut kansalliseen järjestelmään ovat mielenkiintoisia ja auttavat ymmärtämään tuomioistuimen lainkäyttöä, mutta pelkästään tälle dimensiolle ei voi jäädä. Erilaisia dimensioita on yhtä monta kuin on jäsenvaltioitakin. Ey-tuomioistuin operoi siis täysin toislaisessa ympäristössä kuin yksittäinen kansallinen tuomioistuin (sekä suhteessa unioniin että jäsenvaltioihin). Tuomioistuimen rooliin vaikuttavat monet erilaiset tekijät, siksi sen toimintaa ja menettelytapoja ei pitäisi analysoida liian yksipuolisesti.

Yhteisöoikeudessa ei toistaiseksi ole kattavaa prosessioikeudellista säännöstöä²⁰⁴. Yhteisöoikeudellinen prosessisäännöstö muodostuu hajanaisista säännöksistä, oikeusperiaatteista sekä tuomioistuinten oikeuskäytännöstä. Näiden lisäksi myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklalla (*fair trial*) on merkittävä, tulkintoja ohjaava vaikutus.

Yhteisöoikeudellisia prosessinormeja ei sovelleta välittömästi ja sellaisenaan kansallisessa oikeudenkäyntimenettelyssä. Suomalaisissa tuomioistuimissa noudatetaan suomalaisia prosessilakeja myös yhteisöoikeudellisissa asioissa. Tästä huolimatta yhteisöoikeudellisilla menettelytapasäännöksillä on periaatteellista ja välillistä merkitystä myös kansallisella tasolla.²⁰⁵

LÄHTEET

Aalto, Pekka

– Yksitysoikeuden alan yhteistyö EU:ssa. Lakimies 3/2000, 315–335.

Aarnio, Aulis

– Laintulkinnan teoria. Juva: WSOY, 1989.

– The Rational as Reasonable. Madrid: Centro de estudios constitucionales, 1991.

Anderson, David W. K.

– References to the European Court. London: Sweet & Maxwell, 1995.

Bebr, Gerhard

– Development of Judicial Control of the European Communities. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1981.

²⁰⁴ *European Judicial Code/The Code of European Civil Procedure* ks. esim. Storme 1994 ja Aalto 2000.

²⁰⁵ Ks. esim. Hallberg 1997, 69–70: ”Muuttaako EU oikeusajattelumme?”.

Bergholz, Gunnar

- Ratio et Auctoritas. Lund: Juridiska Föreningen i Lund, 1987.

Brown, Neville L. & Jacobs, Francis G.

- The Court of Justice of the European Communities. London: Sweet & Maxwell, 1989.

Campbell, Dennis & Cotter, Susan

- The Law of the European Community. A Commentary on the EEC Treaty. Volume 5. New York: Matthew Bender Co., 1997.

Christiansen, Per

- EF-domstolen og Fellesskapets prosessrett. Oslo: TANO, 1994.

Craig, Paul & de Búrca, Gráinne

- EC Law. Text, Cases and Materials. New York: Oxford University Press, 1995

Curtin, Deirdre

- Constitutionalism in the European Community: The Right to Fair Procedures in Administrative Law. Teoksessa: O'Reilly, James (toim.): Human Rights and Constitutional Law, 293–318. Dublin: Round Hall Press, 1992.

Galvez, Alejandro Valle

- Stages of the Procedure. Teoksessa: Plender, Richard (toim.): European Courts Practice and Precedents, 277–347. London: Sweet & Maxwell, 1997.

Hallberg, Pekka

- Oikeus puntarissa. Helsinki: WSLT, 1997.

Hartley, Trevor C.

- The Foundations of European Community Law. Oxford: Clarendon Press, 1988.

Havermann, Patrik

- General Principles of European Community Law. Stockholm: Institutet för Europeisk rätt vid Stockholms Universitet, 1993.

Henket, Maarten

- Luentosarja *Legal Argumentation in Civil Law and in Common Law*. Utrechтин yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta. Utrecht, 1998.
- Statutes in Common law and in Civil Law. Cahiers Rechtsthorie en Encyclopedie van het recht, nr 1. Utrecht, 1991.

Jacobs, Francis G.

- European Community Law and the European Convention on Human Rights. Teoksessa: Curtin, Deirdre & Henkels, Ton (toim.): Institutional Dynamics of European Integration, 561–571. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1994.

Kapteyn, P. J. G. & Verloren van Themaat, P.

- Introduction to the Law of the European Communities. Deventer: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1990.

Kiikeri, Markku

- The Theory and Practice of Comparative Legal Reasoning. The Thesis of the Degree of Doctor of Laws of the European University Institute. Florence, 1999.

Langrish, Sally

- The Treaty of Amsterdam: Selected Highlights. ELRev 1/1998, 3–19.

Lasok, K. P. E.

- The European Court of Justice, Practice and Procedure. London: Butterworths, 1984.

Mirjami Paso

Lauwaars, R. H.

- Lawfulness and Legal Force of Community Decisions. Leiden: A. W. Sijthoff, 1973.
- Rights of Defence in Competition Cases. Teoksessa: Curtin, Deirdre & Henkels Ton (toim.): Institutional Dynamics of European Integration, 497–510. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1994.

Letto-Vanamo, Pia

- Oikeuden Eurooppa. Helsingin yliopisto, rikos- ja prosessioikeuden sekä oikeuden yleistieteiden laitos. Helsinki, 1998.
- Luentosarja *Eurooppa oikeusyhteisönä*. Helsingin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta, Helsinki, 1999.

Merryman, John Henry

- The Civil Law Tradition. Stanford: Stanford University Press, 1985.

Mäenpää, Olli

- Eurooppalainen hallinto-oikeus. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus, 1996.

Parry, Anthony & Hardy, Stephen

- EEC Law. London: Sweet & Maxwell, 1973.

Paso, Mirjami

- Perustelemisesta Euroopan yhteisön oikeusjärjestelmässä. Lisensiaatin tutkimus, Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta, 2000 (julkaisematon).

Plender, Richard

- Oral Procedure. Teoksessa: Plender, Richard (toim.): European Courts Practice and Precedents, 427–455. London: Sweet & Maxwell, 1997.

Pöyhönen, Juha

- Sopimusoikeuden järjestelmä ja sopimusten sovittelu. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja n:o 179. Vammala, 1988.

Schermers, Henry G. & Waelbroeck, Denis

- Judicial Protection in the European Communities. Deventer: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1992.

Schmid, Christoph U.

- ”Bottom up” Harmonization of European Private Law: Ius Commune and Restatement. Teoksessa: Heiskanen, Veijo & Kuovesi, Kati (toim.): *Function and Future of European Law*, Proceedings of the International Conference on the Present State, Rationality and Direction of European Legal Integration. Helsinki, 1999.

Schwarze, Jürgen

- European Administrative Law. London: Sweet & Maxwell: Office for Official Publications of the European Communities, 1992.

Shaw, Jo

- Law of the European Union. London: Macmillan Press, 1996.

Slynn, Gordon & Lasok, K. P. E. & Millet, Timothy P.

- The Court of Justice. Teoksessa: Vaughan, David (toim.): Law of European Communities. Volume I, 173–371. London: Butterworths, 1986.

Stavros, Stephanos

- The Guarantess for Accused Persons Under Article 6 of the European Convention on Human Rights. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1993.

Steiner, Josephine

- Textbook on EC Law. London: Blackstone Press, 1988.
- Storme, Marcel*
- Rapprochement du Droit Judiciaire de l'Union européenne. Dordrecht: Kluwer, 1994.
- Toth, Akos G.*
- European Community Law. Volume I. New York: Oxford University Press, 1990.
- Tuori, Kaarlo*
- Tuomarit ja tuomioistuimet suomalaisessa oikeuskulttuurissa. Lakimies 7–8/2000, 1049–1059.
- Tähti, Aarre*
- Periaatteet Suomen hallinto-oikeudessa. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisu- ja, A-sarja n:o 205. Helsinki, 1995.
- Usher, John A.*
- European Court Practice. London: Sweet & Maxwell, 1983.
- Van Dijk, P. & van Hoof, G. J. H.*
- Theory and Practice of the European Convention on Human Rights. Deventer: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1990.
- Weatherill, Stephen & Beaumont, Paul*
- EC Law. London: Penguin Books, 1993.
- Weatherill, Stephen*
- Cases and Materials on EC Law. London: Blackstone Press, 1994.
- Weiler, Joseph*
- The Function and Future of European Law. Teoksessa: Heiskanen, Veijo & Kuovesi, Kati (toim.): *Function and Future of European Law*, Proceedings of the International Conference on the Present State, Rationality and Direction of European Legal Integration. Helsinki, 1999.

REASONING IN THE EC LAW

The European Court of Justice (ECJ) has been considered as an essential link in the development of decision-making processes in the Union. The establishment of the lines of reasoning in the case law of the ECJ is a good example of this. Article 253 of the Treaty imposes the universal duty to give reasons for administrative decisions. Because of the laconic form of the provision (*shall state the reasons*) the scope and contents of the duty have been defined in the case law of the ECJ. The cases on the application of the article 253 were analysed systematically from 1990 to 1998. Cases before the year 1990 were analysed only through literature references. The duty to give reasons – as such – has not been classified as a general legal principle, but it has been interpreted to be included implicitly in the principles of *audiatur altera pars*, *fair trial* and *right of defence*.

The ECJ has consistently emphasized that the scope and contents of acceptable reasons depend on the nature and form of the act in question, the context or circumstances in which it is adopted, the addressee (private person/member state) and the scope of discretion. There is a lot of case law, but the ECJ has not developed its interpretations all that ambitiously. On the other hand, certain minimum criteria have been clearly established. The decision must contain the following elements: facts, law and progress of consideration. The structure of the decision must be logical and detailed. The decision-maker has to give reasons itself, generally at the same time and in the same form (written) the decision. A lack of reasons has usually been interpreted to form the infringement of essential procedural requirement (*error in procedendo*), but in certain cases a breach of Treaty, as well (incorrect fact/s, law or the application of law).

As a procedural obligation, the duty to give reasons is closely connected with the principles of *fair hearing*, *orality*, *participation*, *transparency*, *consulting*, *rule of law* and *legal certainty*. The fairness of procedure and the protection of human rights in the Union are mainly based on the case law of the ECJ. As in the member states, the human rights have been referred to by way of the *European Convention on Human Rights*.