

Hallintotuomioistuinpäivä 30.1.2015

Suomalainen oikeuskäytäntö EU:n näkökulmasta
Julkisasiamies Niilo Jääskinen, EU-tuomioistuin

1. Hallintotuomioistuinpäiville jo perinteeksi muodostuneella tavalla en varsinaisesti puhu otsikon mukaisesta aiheesta, mutta en aivan aiheen vierestäkään. Olisikin mahdotonta sanoa mitään kovin järkevää suomalaisesta oikeuskäytännöstä yleensä kun otetaan huomioon sen valtava määrä ja jakautuminen tuomioistuinten ja prosessilajien mukaan. Ehkä sen voi todeta, että EU-tuomioistuimen tutkimus- ja dokumentaatio-osaston toisinaan laatimien vertailevien katsausten perusteella suomalainen oikeuskäytäntö ei mitenkään hyppää silmille erikoisena tai omaperäisenä. Useimmiten se seuraa jotain useille muillekin jäsenvaltioille tyypillistä trendiä, mutta kiinnittyy asian mukaan milloin saksalaiseen, milloin ranskalaiseen tai pohjoismaiseen perheeseen. Toki on todettava, että erityisesti oikeudenkäyntimenettelyn ja oikeudenkäynnin julkisuuden kohdalla Suomi ja Ruotsi muodostavat usein oman, muista hieman eroavan parin.
2. Näin ollen olen päättänyt puhua suomalaisen oikeuskäytännön sijasta prosessista, tarkemmin sanottuna asioista, jotka muualla ovat eri tavalla kuin meillä. Meillä tarkoitan erityisesti suomalaista hallintolainkäyttöä. Keskityn tässä pääasiassa EU-tuomioistuimen oikeudenkäyntimenettelystä tekemiini havaintoihin, mikä samalla suurelta osin antaa informaatiota myös ranskalaisperäisen hallintolainkäytön perinteestä. Tämä perinne on vahva paitsi Ranskassa itsessään, myös Benelux-maissa sekä Italian, Espanjan ja Kreikan kaltaisissa Etelä-Euroopan maissa.
3. Jokainen, joka ehti oppia prosessioikeutensa Tauno Tirkkosen kirjoista, muistaa varmasti hänen luonnehdintansa suomalaisesta oi-

keudenkäyntimenettelystä: suomalainen prosessi on kansanomaista. Tämä ulkoisia muotoja ja juhlavuutta karttava käytännönläheisyys pätee edelleenkin tietysti erityisesti hallintolainkäytön kohdalla, mutta luulisin myös meikäläisen siviili- ja rikosprosessin edelleen olevan vähemmän muotokaunista kuin useissa muissa EU-maissa.

4. Euroopassa ja varsinkin EU-tuomioistuimessa prosessi ei ole kansanomaista. Sitä leimaa vuosisatainen oikeudenkäyntimenettelyn auktoritatiivisuutta ja professionalismia korostava oikeuskulttuurinen perinne. Esimerkiksi EU-tuomioistuimen oikeudenkäyntiasiakirjojen prosessinaikaista yleisjulkisuutta rajoittavassa oikeuskäytännössä korostetaan tarvetta turvata ”oikeudenkäyntimenettelyn arvokkuus”.
5. Muistutan vielä varmuuden vuoksi, että EU-tuomioistuimessa on kolme tärkeää prosessityyppiä. Ne ovat ennakkoratkaisumenettely, valitukset yleisen tuomioistuimen päätöksistä sekä suorat kantteet, joissa yleensä komissio on kantajana ja jäsenvaltio vastaajana.
6. Aloittakaamme asianosaisista ja heidän edustamisestaan. EU-tuomioistuimessa on asianajajapakko. Tämä on voimassa tietysti myös melkein kaikissa jäsenvaltioissa. Osapuolilla ei ole oikeutta toimia ilman asianajajaa, joka ominaisuus määräytyy kansallisen lainsäädännön perusteella. Toisaalta se, että kansallinen lainsäädäntö sallii muun lakimiehen kuin asianajajan tai ei-juristin toimia oikeudenkäyntiedustajana, ei muuta tilannetta EU-tuomioistuimessa. Esimerkiksi patenttiasiamiehet eivät voi edustaa päämiestään EU-tuomioistuimessa.
7. Tähän on kaksi poikkeusta. Ennakkoratkaisumenettelyssä asianosaisen ei tarvitse olla asianajajan edustama, jos kansallinen lainsäädäntö ei sitä vaadi kansallisessa tuomioistuimessa. Näin ollen esimerkiksi hollantilaiseen sosiaaliasiaan tai suomalaiseen hallintolainkäyttöasiaan liittyvässä ennakkoratkaisumenettelyssä parti

voi toimia ilman asianajajaa. Hän voi edustaa itse itseään tai turvautua lakimieheen, joka ei ole asianajaja. Toinen poikkeus ovat kaikissa asioissa ns. etuoikeutetut asianosaiset eli jäsenvaltiot ja EU:n toimielimet. Heitä edustaa ns. agentti, eli tähän valtuutettu virkamies.

8. Asianajajakakon rikkominen johtaa valitusasioissa muutoksenhaun tutkimatta jättämiseen. Tähän johtaa myös tilanne, jossa havaitaan, että asianajaja ei ole riippumaton päämiehestään. Esimerkiksi jos oikeudenkäynnin kestäessä havaitaan, että asianajaja onkin edustamansa kansalaisjärjestön luottamushenkilö, muutoksenhaku jätetään armotta tutkimatta varaamatta asianosaiselle tilaisuutta hankkia uutta edustajaa.
9. Asianajajan riippumattomuusvaatimuksen taustalla on ajatus asianajajista osana oikeuslaitosta, oikeudenpalvelijana, mikä edellyttää asianajajalta objektiivisuutta myös suhteessa päämieheen, ei pelkkää juridista asiantuntemusta. Sama filosofia on meillä omaksuttu korkeimman oikeuden ennakkopäätöksessä KKO:2014:77, jossa katsottiin, että asianajaja ei voinut edustaa itseään ylimääräisessä muutoksenhaussa.
10. Sigmund Freud valitteli kuuluisassa esseessään ”Päättävä ja päättymätön analyysi” sitä, että nykyaikaisen narsismiin taipuvaisen potilaan psykoanalyysissä ei koskaan tule valmista. Suomen hallintolainkäyttöön liittyvä vapaamuotoisuus johtaa vähän samantilanteeseen. Asianosaiset saavat toimittaa lisäkirjelmää, myöhästyä selitystensä antamisessa, ja jälkiseikkoja otetaan liberaalisti huomioon. Lopputuloksena voi olla asioiden loppumaton palauttaminen niiden tultua uuteen tilaan uuden selvityksen johdosta, tai rapsut ihmisoikeustuomioistuimelta, jos tuomioneuvottelun jälkeen tullut asiakirja on jätetty huomiotta.
11. EU-tuomioistuimessa vallitsee tiukempi kuri. Prosessitoimet on hoidettava ajallaan, eikä myöhässä olevaa taikka ylimääräistä kir-

- jelmointiä tai selvitystä oteta vastaan, vaan kirjaamo palauttaa sen lähettäjälle.
12. Tähän kohtaan sopii muutama sana täytäntöönpanokielloista. Suomessahan hallintolainkäyttölain pääsääntö on se, että vasta lainvoimainen päätös on täytäntöönpanokelpoinen, jos toisin ei ole säädetty. EU-oikeudessa päätökset – sekä hallintoviranomaisten kuten komission ja erillisvirastojen että yleisen tuomioistuimen antamat – ovat välittömästi täytäntöönpanokelpoisia lainvoimasta riippumatta. Jos päätös aikanaan kumotaan, asiassa annetaan uusi päätös, ja mahdolliset vahingot korvataan, jos alkuperäinen päätös on ilmentänyt vahingonkorvausvelvollisuuden synnyttävää tuottamusta.
 13. Tästä riippumatta voidaan erikseen hakea muutoksenhaun kohteena olevan päätöksen täytäntöönpanon kieltoa, mutta tällaisia asioita on sängen vähän EU-tuomioistuimessa, yleisessä tuomioistuimessa ehkä enemmän. Täytäntöönpanokieltihakemus käsitellään erillisessä menettelyssä. Tästä hieman salamyhkäisestä järjestelmästä en tietäisi mitään, jollen olisi kaudella 2012–2013 ollut ensimmäisenä julkisasiamiehenä, joka toimii näissä asioissa julkisasiamiehenä.
 14. Asian ratkaisee yksinään EU-tuomioistuimessa presidentti, nykyisin käytännössä varapresidentti. Hän ratkaisee myös valitukset yleisen tuomioistuimen täytäntöönpanokieltoratkaisuista. Täytäntöönpanokieltoto voidaan antaa vain jos a) varsinaisen muutoksenhaun hyväksyminen on sängen todennäköistä (ns. *fumus boni iuris*) ja b) valituksenalaisen päätöksen täytäntöönpanosta aiheutuva haittaa ei voitaisi korvata aikanaan vahingonkorvauksella. Haitan on siis oltava ei-taloudellista.
 15. EU-tuomioistuimessa keskeisiä prosessioikeudellisia käsitteitä on vireilletuloasiakirjan, esimerkiksi ennakkoratkaisupyynnön tai valituksen, tai yksittäisen vaatimuksen taikka väitteen tutkimiskelpoisuus, ranskaksi *recevabilité*, englanniksi *admissibility*. Tämä liit-

- tyy ennen kaikkea prosessinedellytyksiin, mutta on laajempi, osittain materiaalisia kysymyksiä käsittävä asia.
16. Esimerkiksi Ranskan molemmissa korkeimmissa oikeuksissa tai Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa myös vaatimusten menestymismahdollisuuksien ilmeinen puute johtaa hylkäämiseen tutkimiskelvottomana ilman prosessin varsinaista käynnistämistä. Näin ollen tämä kriteeri lähestyy hieman valituslupaa. Myös EU-tuomioistuimessa pyritään nykyisin poimimaan ilmeisesti tutkimiskelvottomat tai ilmeisen perusteettomat tavaramerkkiasioiden valitukset heti niiden saavuttua, ja ne hylätään heti ilman asianosaisen kuulemista.
 17. Tutkimiskelpoisuus liittyy EU-tuomioistuimessa erityisesti valituksiin yleisen tuomioistuimen tuomioista, vaikka myös ennakkoratkaisupyyntö voidaan hylätä tutkimiskelvottomana. Näin on esimerkiksi, jos asia ei materiaalisesti kuulu EU-tuomioistuimen toimivaltaan, sen lähettänyttä viranomaista ei voida pitää tuomioistuimena vaan pelkkänä hallintoelimenä taikka pyyntö ei täytä sisältönsä puolesta (sinänsä alhaisia) vähimmäisvaatimuksia.
 18. Valitusasioissa tutkimiskelpoisuus sen sijaan näyttää täyden voimansa. Tämä johtuu siitä, että EU-oikeudessa valitus (ns. pourvoi) yleisestä tuomioistuimesta varsinaiseen EU-tuomioistuimeen muistuttaa ranskalaista kassaatiovalitusta, jonka käsittelyä voisi verrata kanan paloitteluun. Jokainen valitusperuste, jokainen sen sisältämä väite, ja väitteiden jokainen perustelu pilkotaan tutkimiskelpoisuus-kriteerien pohjalta, ja lopulta paksusta broilerista jää muutama lihapala tuomarien mutusteltavaksi. Tutkimiskelvottomina hylätään esimerkiksi tosiasiakysymyksiä koskevat valitusperusteet pois lukien tosiseikkojen ilmeistä vääristämistä tai virheellistä oikeudellista luonnehdintaa koskevat sekä uudet valitusperusteet.
 19. Suomalaisittain hämmentävintä on kuitenkin se, että myös vanhat – siis alemmassa asteessa jo esitetyt – valitusperusteet hylätään tutkimiskelvottomina. Tämä perustuu siihen, että EU-

tuomioistuimen tehtävänä ei ole arvioida uudelleen valituksenalaisen pohjapäätöksen lainmukaisuutta vaan yksinomaan sitä, onko yleinen tuomioistuin syyllistynyt valituskirjelmässä yksilöidyllä tavalla oikeudelliseen virheeseen hylätessään valittajan vaatimuksen ensi asteessa.

20. EU-tuomioistuin ei siten esimerkiksi tutki uudelleen valitusperustetta siitä, että komissio on syyllistynyt kilpailuasiassa menettelyvirheeseen. Se tutkii ainoastaan sen, onko yleisen tuomioistuimen tuomion perusteluissa, joilla se on hylännyt tätä koskevan valitusperusteen, oikeudellinen virhe. Esimerkki tästä voi olla oikeuskäytännön sivuuttaminen tai virheellinen soveltaminen. Valitusasiassa EU-tuomioistuin ei siten tutki asiaa, vaan vastaa yksilöidysti valituskirjelmässä esitettyihin valitusperusteisiin, sikäli kuin ne ovat tutkimiskelpoisia.
21. Oikeus- ja tosiasiakysymysten jyrkkä ero ei rajoitu EU-tuomioistuimeen vaan on tyypillistä mannermaisille järjestelmille yleensä, esimerkiksi Saksan korkeimmissa oikeuksissa käytettävälle ns. revisiovalitukselle. Tästä seuraa, että korkein oikeusaste tai joskus myös väliaste on sidottu tosiasioihin sellaisina kuin alempi aste on ne todistelun pohjalta vahvistanut. Tämä mahdollistaa ylemmälle tuomioistuimelle keskittymisen puhtaasti oikeuskysymyksiin.
22. Ennakkoratkaisupyynnöt antavat mahdollisuuden tutustua erilaisiin perustelutyyleihin. Ranskan KHO:n eli Conseil d'État'n perustelutyylillä on yksi ääriesimerkki lakonisuudesta, jossa kahdella tai kolmella liuskalla puristetaan vaikea ja monimutkainen asia loogisesti eteneviksi muutaman rivin kappaleiksi. Vastaavasti saksalaisten tuomioistuinten tuomiot ovat esitystavaltaan pikemminkin lainopillisia artikkeleita, joissa viitataan avoimesti muun muassa tietoisoppiin. Englantilaiset tuomiot ovat tyyllillisesti vaihtelevia. Korkeimman oikeuden tuomiot ovat lähinnä pinkka äänestyslausuntoja, joista ainoastaan common law -juristi saa selvää, kumpi osa-

puoli voitti. Alimpien asteiden yhden tuomarin ratkaisut ovat hyvinkin persoonallisia selostuksia siitä, miten tuomari on ymmärtänyt asian. Brittiläisten ja irlantilaisien ennakkoratkaisupyyntöjen erikoisuus on se, että ne ovat parttien asianajajien yhdessä laatimia ja tuomarin allekirjoittamia kirjelmiä, mikä johtaa suureen laatuvarusteluun.

23. Englantilaisen oikeusjärjestelmän erikoisuuksiin kuuluu se, että korkeatkaan tuomarit eivät välttämättä ole juristeja siinä merkityksessä, että he olisivat opiskelleet oikeustiedettä yliopistossa. Esimerkiksi korkeimman oikeuden presidentti lordi Neuberger on koulutukseltaan kemisti, brittiläinen julkisasiamies Eleanor Sharpston taas ekonomisti. Ranskassa ylimmät hallintotuomarit ovat usein koulutukseltaan enarkkeja, siis hallintokorkeakoulu ENA:n kasvatteja, eivät oikeustieteilijöitä.
24. Lopuksi on tietysti vielä muistutettava oikeudenkäynnin ulkoisista muodoista. EU-tuomioistuimen suullisissa käsittelyissä vahtimestareilla on shaketti, asianajajilla musta kaapu, brittiasianajajilla vielä peruukki, ja tuomareilla sekä julkiasiamiehellä bolognanpunainen tooga. Suomessa presidentti Yrjö Hakulisen Helsingin hovioikeuden perustamisen yhteydessä ajama ajatus tuomarin toogasta ei saanut ilmaa siipiensä alle. Unohduksiin on myös jäänyt kihlakunnantuomari Väinö Voipion Lakimies-artikkeli 50-luvun alusta. Hän osoitti siinä, että Senaatin virkapukuohjesääntöä ei ole koskaan kumottu. Tästä huolimatta oikeusneuvokset ja hallinto-neuvokset eivät tepastele vihreästä sametista kultaisin punoksin olevassa frakissa. EU-tuomioistuimessa sen sijaan olen ainoastaan kerran osallistunut lainkäyttöön siviilivaatteissa. Tämä on tapana täytäntöönpanokieltoihin liittyvissä asianosaisten kuulemisissa, ei koskaan muutoin.