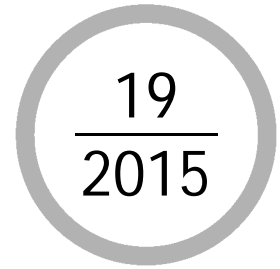


Todistelu hallintolainkäytössä

Lausuntotiivistelmä

MIETINTÖJÄ JA LAUSUNTOJA
BETÄNKANDEN OCH UTLÅTANDEN



Todistelu hallintolainkäytössä

Lausuntotiivistelmä

20.3.2015

Julkaisun nimi	Todistelu hallintolainkäytössä Lausuntotiivistelmä		
Tekijä	Eeva Attila		
Oikeusministeriön julkaisu	19/2015 Mietintöjä ja lausuntoja		
OSKARI numero	OM 6/41/2014	HARE numero	OM009:00/2014
ISSN-L	1798-7105		
ISSN (PDF)	1798-7105		
ISBN (PDF)	978-952-259-425-9		
URN	URN:ISBN:978-952-259-425-9		
Pysyvä osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-425-9		
Asia- ja avainsanat	hallintolainkäyttö, todistelu		

Tiivistelmä Julkaisu sisältää tiivistelmän todistelua hallintolainkäytössä koskevasta luonnoksesta hallituksen esitykseksi annetuista lausunnoista. Julkaisussa esitetään lausunnonantajien näkemyksiä luonnoksesta yleisesti sekä asiakohdittain.

Oikeusministeriö pyysi luonnoksesta lausuntoa 33 taholta. Lausunnon antoi 21 tahoja. Lisäksi 4 ilmoitti, ettei lausu luonnoksesta. Lausunnot olivat pääosin myönteisiä, mutta korkein hallinto-oikeus suhtautui ehdotukseen kriittisesti.

Todistelua hallintolainkäytössä koskevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan hallintolainkäyttölain todistelusäännöksiä tarkistettaviksi niin, että ne olisivat yhteensopivat muutettaviksi ehdotettujen oikeudenkäymiskaaren todistelusäännösten kanssa.

PRESENTATIONSBLAD



OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

20.3.2015

Publikationens titel	Bevisning i förvaltningsprocessen Sammandrag av utlåtandena		
Författare	Eeva Attila		
Justitieministeriets publikation	19/2015 Betänkanden och utlåtanden		
OSKARI nummer	OM 6/41/2014	HARE nummer	OM009:00/2014
ISSN-L	1798-7105		
ISSN (PDF)	1798-7105		
ISBN (PDF)	978-952-259-425-9		
URN	URN:ISBN:978-952-259-425-9		
Permanent adress	http://urn.fi/URN:978-952-259-425-9		
Sak- och nyckelord	förvaltningsprocess, bevisning		

Referat

Publikationen innehåller ett sammandrag av utlåtandena som gavs om utkastet till regeringens proposition om ändring av bestämmelserna om bevisning i förvaltningsprocessen. I publikationen presenteras remissinstansernas åsikter om utkastet både i allmänhet och i fråga om enskilda förslag.

Justitieministeriet skickade en begäran om utlåtande om utkastet till 33 instanser. Utlåtande gavs av 21 instanser. Därtill meddelade 4 instanser att de inte yttrar sig om utkastet. Utlåtandena var i huvudsak positiva, men högsta förvaltningsdomstolen förhöll sig kritiskt till förslaget.

I regeringens proposition om ändring av förvaltningsprocesslagen föreslås att bestämmelserna om bevisning i förvaltningsprocesslagen ska ändras så att de stämmer överens med de ändrade bestämmelser om bevisning som föreslagits i rättegångsbalken.

SISÄLLYS

1	Johdanto	8
2	Yleiset kannanotot	10
3	Kannanotot asiakohdittain	11
3.1	33 a § Oikeus selvityksen esittämiseen	11
3.2	33 b § Velvollisuus selvityksen esittämiseen	12
3.3	33 c § Selvityksen arviointi	13
3.4	33 d § Hyödyntämiskielto	14
3.5	39 § Todistajan kuuleminen	14
3.6	39 a § Todistajan esteellisyys	15
3.7	39 b § Todistajan vaitiolo-oikeus	16
3.8	39 c § Todistajan velvollisuus kieltäytyä todistamasta	17
3.9	39 d § Muussa laissa säädetyn vaitiolo velvollisuuden vaikutus todistajan kuulemiseen	17
3.10	39 e § Todistajan kieltäytymisen perusteleminen	18
3.11	39 f § Muut säännökset todistajan kuulemisesta	19
3.12	39 g §. Muu henkilökohtainen kuuleminen	19
3.13	39 h § Vajaavaltaisen kuuleminen	20
3.14	40 § Asiantuntijan kuuleminen	21
3.15	41 § Katselmus	22
3.16	42 § Asiakirjan ja esineen esittäminen	22
3.17	43 § Kutsu suulliseen käsittelyyn	23
3.18	46 § Tallentaminen	23
3.19	47 § Tallenne	24
3.20	49 § Todistajan kustannusten korvaaminen	24
4	Muita huomioita	26

1 Johdanto

Taustaa

Oikeusministeriö asetti 6 päivänä helmikuuta 2008 hallintolainkäytön prosessityöryhmän, joka ehdotti loppumietinnössään (Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2011:4) hallintolainkäytön menettelystä uutta lakia, jossa todistelusta säädettäisiin nykyistä yksityiskohtaisemmin. Työryhmän ehdottamiin todistelusäännöksiin sisältyi kuitenkin myös viittauksia oikeudenkäymiskaaren todistelusäännöksiin.

Mietinnöstä saaduissa lausunnoissa suhtauduttiin todistelua koskeviin työryhmän ehdotuksiin pääosin myönteisesti (Hallintolainkäytön kehittäminen. Lausuntotiivistelmä prosessityöryhmän välimietinnöstä. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2010:63 sekä Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Tiivistelmä prosessityöryhmän loppumietinnöstä saaduista lausunnoista. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2011:40). Muutamissa lausunnoissa katsottiin, että viittauksista oikeudenkäymiskaareen tulisi luopua ehdotettua kattavammin.

Oikeusministeriö asetti 15 päivänä marraskuuta 2010 todistelutoimikunnan, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus oikeudenkäymiskaaren 17 luvun ja siihen liittyvän todistelua yleisissä tuomioistuimissa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi. Todistelutoimikunnan mietintöön sisältyivät myös alustavat ehdotukset todistelua koskevien hallintolainkäyttölain viittaussäännösten muuttamiseksi sekä niihin liittyviksi muutoksiksi hallintolakiin, ympäristönsuojelulakiin ja vesilakiin (Todistelu yleisissä tuomioistuimissa. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2012:69).

Muutamissa toimikunnan mietinnöstä saaduissa lausunnoissa lausuttiin myös hallintolainkäytön todistelusäännöksistä (Todistelu yleisissä tuomioistuimissa. Lausuntokooste. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2013:30). Näissä lausunnoissa pidettiin tärkeänä hallintolainkäyttöä koskevien todistelusäännösten valmistelemista niin, että hallintolainkäytön erityispiirteet otetaan huomioon hallintolainkäyttölain todistelusäännöksissä.

Oikeusministeriössä valmisteltiin prosessityöryhmän ja todistelutoimikunnan ehdotusten ja niistä saatujen lausuntojen pohjalta luonnos hallituksen esitykseksi laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Lausuttavana olleen esitysluonnoksen sisältö

Esitysluonnoksen mukaan hallintolainkäyttölain todistelusäännöksiä ehdotetaan tarkistettaviksi niin, että ne olisivat yhteensopivat muutettaviksi ehdotettujen (HE 46/2014 vp) oikeudenkäymiskaaren todistelusäännösten kanssa.

Huomioon on otettu hallintotuomioistuimissa ratkaistavien asioiden laatu ja niiden erityispiirteet. Tarkoituksena on, ettei hallintotuomioistuinten ja yleisten tuomioistuinten todistelusäännöksissä olisi muita kuin käsiteltävien asioiden laadusta aiheutuvia eroja.

Hallintolainkäyttölaissa säädettäisiin keskeisistä todisteluun liittyvistä kysymyksistä nykyistä kattavammin ja yksityiskohtaisemmin. Tämä selkeytettäisi sääntelyä ja vahvistaisi hallintoprosessin asemaa itsenäisenä prosessimuotona.

Hallintolainkäyttölaissa olisi säännökset esimerkiksi asianosaisen oikeudesta esittää selvitystä, todistajan esteellisyydestä, todistajan vaitiolo-oikeudesta ja vaitiolovelvollisuudesta, muussa laissa säädetyn vaitiolovelvollisuuden vaikutuksesta todisteluun sekä vajaavaltaisen kuulemisesta. Myös keskeiset säännökset asiantuntijan kuulemisesta, muusta henkilökohtaisesta kuulemisesta, katselmuksesta, asiakirjan ja esineen esittämisestä tuomioistuimelle sekä todistelukustannusten korvaamisesta olisivat hallintolainkäyttölaissa.

Hallintolainkäyttölain todistelusäännöksiin sisältyisi myös viittauksia hallituksen esityksessä 46/2014 vp ehdotettuihin oikeudenkäymiskaaren todistelusäännöksiin.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan luonnoksen mukaan hallintolainkäyttölain todistelusäännösten muuttamisesta johtuvia muutoksia oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annettuun lakiin, hallintolakiin, ympäristönsuojelulakiin ja vesilakiin.

Saadut lausunnot

Hallintolainkäytön todistelusäännöksiä koskevasta esitysluonnoksesta pyydettiin lausunto 33 taholta. Lausunto saatiin 21 taholta. Lisäksi 4 ilmoitti, ettei lausu luonnoksesta. Lausunnot olivat pääosin myönteisiä, mutta korkein hallinto-oikeus suhtautui ehdotukseen kriittisesti. Tässä lausuntotiivistelmässä esitetään yhteenveto lausunnoissa esitetyistä yleisistä kannanotoista esitysluonnokseen sekä kannanotoista asiakohdittain.

2 Yleiset kannanotot

Suurin osa lausunnonantajista lähtökohtaisesti kannatti esitysluonnosta. Nämä olivat Eduskunnan oikeusasiamies (EOA), sosiaali- ja terveysministeriö (STM), Helsingin hallinto-oikeus, Itä-Suomen hallinto-oikeus, Pohjois-Suomen hallinto-oikeus, Turun hallinto-oikeus, joka viittasi Helsingin hallinto-oikeuden lausuntoon, työtuomioistuin, vakuutus-oikeus, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta, Julkiset oikeusavustajat, Suomen asianajajaliitto, Suomen Lakimiesliitto, Suomen oikeusapulakimiehet ja Suomen tuomariliitto.

Oikeuskansleri, Hämeenlinnan hallinto-oikeus ja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta katsoivat, että säännösviittauksista tulisi luopua esitettyä enemmän ja pitivät ongelmallisina pykäliin sisältyviä mainintoja viitattujen säännösten soveltamisesta *soveltuvin osin*.

Korkein hallinto-oikeus (KHO) katsoi, ettei ole asianmukaista saattaa eduskunnan käsiteltäväksi liian kapealta pohjalta valmisteltua hallituksen esitystä. KHO viittasi lausuntoonsa 22.1.2013. KHO:n mukaan hallintoprosessin erityispiirteet tulisi ottaa paremmin huomioon.

Opetus- ja kulttuuriministeriö, opiskelijoiden oikeusturvalautakunta, Juridiska Föreningen i Finland ja Suomalainen Lakimiesyhdistys ry ilmoittivat, etteivät ne lausu esitysluonnoksesta.

3 Kannanotot asiakohdittain

3.1 33 a § Oikeus selvityksen esittämiseen

Asianosaisella sekä päätöksen tehneellä tai muutoin oikeudenkäynnissä osallisena olevalla viranomaisella on oikeus esittää haluamansa selvitys valitusviranomaiselle, jolle laissa toisin säädetä. Selvityksen esittäminen ei kuitenkaan ole tarpeen yleisesti tunnetusta seikasta.

Valitusviranomaisen on evättävä selvitys, joka:

- 1) koskee asiaan vaikuttamatonta seikkaa;
- 2) on muuten tarpeeton;
- 3) voidaan korvata olennaisesti vähemmällä kustannuksella tai vaivalla saatavissa olevalla selvityksellä; tai
- 4) voidaan korvata olennaisesti luotettavammalla selvityksellä.

Selvityksen esittämisestä on voimassa myös, mitä oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 4 §:ssä säädetään. Mitä siinä säädetään asianosaisesta, koskee myös päätöksen tehnyttä tai muutoin oikeudenkäynnissä osallisena olevaa viranomaista.

Helsingin, Itä-Suomen ja Pohjois-Suomen hallinto-oikeudet katsoivat, että tuomioistuimella tulisi olla *mahdollisuus* evätä ilmeisen tarpeeton selvitys ("voi evätä").

KHO:n mukaan säännös antaa virheellisen kuvan asian selvittämisestä. Olisi syytä käyttää joustavampaa ilmausta kuin asianosaisen oikeus. KHO esitti muotoiluehdotuksensa 1 momentiksi. KHO:n mukaan 2 momentissa on epäselvää, mitä selvityskeinoja tarkoitetaan, ja 3 momentti on tarpeeton.

Helsingin hallinto-oikeus kysyi, olisiko tarvetta painottaa enemmän hallintolainkäyttölain (HLL) 33 §:n mukaista selvittämisvelvollisuutta.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus piti säännöstä tarpeellisena.

Itä-Suomen hallinto-oikeuden mukaan ei ilmene, miten tarpeeton selvitys on evättävä.

Vaasan hallinto-oikeuden mukaan olisi syytä säätää menettelystä, jolla tuomioistuimien voi puuttua tarpeettomien, mutta kuulemistoimenpiteitä edellyttävien kirjelmien toimittamiseen.

Vakuutusosasto katsoi, että säännös asiaan vaikuttamattoman tai muuten tarpeettoman selvityksen epäämisestä toisi parannusta nykytilanteeseen.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta tiedusteli, onko tarkoitus, että epääminen perustellaan päätöksessä.

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta piti yhteensidottuihin asiakirjanippuihin sisältyvien tarpeettomien asiakirjojen epäämistä ongelmallisena.

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta piti ehdotusta työeläkevalitusasioiden kannalta ongelmallisena katsoen, ettei sillä ole mahdollisuutta evätä asianosaisen tai eläkelaitoksen esittämää selvitystä. Lisäksi muutoksenhakulautakunnan mukaan on epäselvää, mitä epääminen tarkoittaisi. Riittävää olisi HLL 33 §:n säännös asian selvittämisestä.

Asianajajaliitto totesi, että asianosaisen mahdollisuutta ratkaisun kannalta olennaisen selvityksen esittämiseen tulee parantaa korostamalla tuomioistuimen velvollisuutta ohjata selvityksen esittämiseen.

Tuomariliiton mielestä rajoitusperiaatteiden ottaminen lakiin on sinänsä omiaan selvittämään selvityksen rajaamista prosessin ulkopuolelle, mutta ei ole selvää, mikä katsotaan tarpeettomaksi selvitykseksi. Lisäksi 3 momentin viittaus olisi hyvä kirjoittaa auki.

3.2 33 b § Velvollisuus selvityksen esittämiseen

Jokaisella on velvollisuus saapua tuomioistuimeen kuultavaksi sekä sallia katselmuksen toimittaminen taikka esittää tuomioistuimelle 42 §:ssä tarkoitettu esine tai asiakirja, jollei laissa toisin säädetä.

Jos henkilöllä on velvollisuus tai oikeus kieltäytyä todistamasta tuomioistuimessa, häntä ei voida velvoittaa esittämään asiakirjaa tai esinettä taikka sallia katselmuksen toimittamista selvityksen esittämiseksi vaitiolo-velvollisuuden tai vaitiolo-oikeuden piiriin kuuluvasta seikasta.

KHO:n näkemyksen mukaan velvollisuudesta saapua kuultavaksi tulisi säätää 39 §:ssä ja velvollisuudesta sallia katselmuksen 41 §:ssä. Lisäksi yleisestä editiovelvollisuudesta säättäminen on ongelmallista.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus piti säännöstä tarpeellisena katsoen kuitenkin, ettei siitä suoraan ilmene, onko naapurin sallittava kiinteistönsä käyttäminen oikeudenkäynnin

osapuolen kiinteistön katselmukseen. Lisäksi olisi ehkä ollut syytä arvioida olisiko asianosaisille ja muille kuultaville asetettava oikeudenkäymiskaaren (OK) 17 luvun 26 §:ssä säädetty totuudessapysymisvelvollisuus.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta epäili, ettei säännöstä liene tarkoitettu sovellettavaksi lautakunnissa ("velvollisuus saapua *tuomioistuimeen*").

3.3 33 c § Selvityksen arviointi

Valitusviranomaisen on asiassa esitettyä selvitystä ja muita asian käsittelyssä esiin tulleita seikkoja harkittuaan päätettävä, mitä asiassa on selvitetty tai jäänyt selvittämättä. Valitusviranomaisen on perusteellisesti ja tasapuolisesti arvioitava selvitysten ja muiden seikkojen näyttöarvo vapaalla todistusharkinnalla, jollei laissa toisin säädetä.

Asianosaisen menettelyn arvioinnista on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 6 §:ssä säädetään. Mitä siinä säädetään asianosaisesta, koskee myös päätöksen tehnyttä tai muutoin oikeudenkäynnissä osallisena olevaa viranomaista.

KHO:n mukaan vapaasta todistusharkinnasta tulisi säätää 51 §:ssä. Ei ole syytä säätää erikseen asianosaisen menettelyn arvioinnista. Viranomaisen ja asianosaisen menettelyyn kohdistuvan harkinnan rinnastaminen on ongelmallista.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus näki säännöksen aiheuttavan lisätyötä, jos tarkoituksena on muuttaa nykyistä periaatetta tuomioistuimen selvitysvelvollisuudesta asianosaisen passiivisuustilanteessa. Säännös edellyttää täsmennystä.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta piti 1 momenttia itsestään selvänä ja 2 momenttia hyvänä lisäyksenä.

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta näki säännöksen kuuluvan paremmin 9 lukuun. Säännöksen muotoilu on lautakunnan mukaan virallisperiaatteen kannalta ongelmallinen eikä 2 momentin ehdoton muoto sovi sosiaalivakuutusasioihin.

Asianajajaliiton mielestä hallintotuomioistuimen päätöksistä tulisi selvästi ilmetä, mitä vapaassa todistusharkinnassa on katsottu selvitetyn ja mitä on jäänyt selvittämättä sekä miksi tiettyihin johtopäätöksiin tästä on päädytty. Lisäksi 51 ja 53 §:n tarkistamista yhdenmukaiseksi 33 c §:n kanssa on harkittava.

Tuomariliitto kannatti 1 momentin ehdotusta ja totesi, että 2 momentin viittaussäännös olisi hyvä kirjoittaa auki.

3.4 33 d § Hyödyntämiskielto

Valitusviranomaisen on jätettävä hyödyntämättä vaitiolovelvollisuuden tai vaitiolo-oikeuden vastaisesti taikka muulla tavoin lainvastaisesti hankittu todiste, jos siihen on painavat syyt ottaen huomioon asian laatu, todisteen hankkimistapaan liittyvä oikeudenloukkauksen vakavuus, hankkimistavan merkitys todisteen luotettavuudelle, todisteen merkitys asian ratkaisemisen kannalta ja muut olosuhteet.

EOA sekä Helsingin ja Hämeenlinnan hallinto-oikeudet pitivät perusteltuna säännöksen ottamista lakiin.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta uskoi käytännön osoittavan, millaisissa tilanteissa säännöstä tullaan soveltamaan.

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta piti säännöstä sosiaalivakuutusasioiden luonne huomioon ottaen vieraana.

Asianajajaliitto katsoi, että tulisi ottaa huomioon tuomioistuimen velvollisuus selvittää, onko todiste hankittu lainvastaisesti.

3.5 39 § Todistajan kuuleminen

Suullisessa käsittelyssä voidaan kuulla todistajana henkilöä, jonka asianosainen tai päätöksen tehnyt hallintoviranomainen nimeää tai jonka kuulemista valitusviranomaisen pitää tarpeellisena. Jos asiassa vedotaan yksityisluonteiseen kirjalliseen todistajankertomukseen, todistajaa kuullaan suullisesti vain, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi.

Helsingin ja Hämeenlinnan hallinto-oikeudet, vakuutusosasto, tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta sekä Tuomariliitto kannattivat ehdotusta.

Vaasan hallinto-oikeuden mielestä muutos ei ole perusteltu eikä vastaa oikeudenkäymiskaaren ehdotettuja todistelusäännöksiä.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus esitti anonyymin todistajan osalta viittausta myös OK 17:53 §:ään.

3.6 39 a § Todistajan esteellisyys

Todistajana ei voida kuulla oikeudenkäynnin osapuolena olevaa yksityistä asianosaista eikä muutakaan henkilöä, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta oikeudenkäynnin kohteena oleva asia välittömästi koskee, eikä heidän laillista edustajaansa.

Todistajana ei voida kuulla myöskään henkilöä, joka toimii päätöksen tehneen tai muutoin oikeudenkäynnissä osallisena olevan viranomaisen edustajana samassa oikeudenkäynnissä.

EOA, Helsingin hallinto-oikeus ja vakuutusosasto pitivät 2 momentin säännöstä onnistuneena.

KHO arvosteli sitä, ettei säännöksestä ilmene, mitä edustamisella tarkoitetaan. Säännökseen tulisi lisätä viittaus OK 17:31 §:ään.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus pelkäsi, että ehdotus voi tukea viranomaisen asemaa yksityiseen asianosaiseen nähden.

Vakuutusosasto uskoi, että käytännössä voi ilmaantua tulkintatilanteita.

Tuomariliiton näkemyksen mukaan ehdotettu sääntely selkeyttää prosessia ja vähentää tulkintaongelmia.

3.7 39 b § Todistajan vaitiolo-oikeus

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 17 §:n 1 momentissa tarkoitettu asianosaisen läheinen saa kieltäytyä todistamasta. Jos hän suostuu todistamaan, suostumusta ei voida peruuttaa, ellei muusta tässä laissa säädetystä salassapitovelvollisuudesta tai vaitiolo-oikeudesta muuta johdu.

Todistaja saa kieltäytyä todistamasta siltä osin kuin todistaminen ilmaisi:

- 1) seikan, jonka kertominen voisi saattaa syytteen tai hallinnollisen seuraamuksen vaaraan hänet tai hänen oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 17 §:n 1 momentissa tarkoitetun läheisensä;
- 2) liike- tai ammattisalaisuuden, jolleivät erittäin tärkeät syyt ottaen huomioon asian laatu, todisteen merkitys asian ratkaisemisen kannalta ja seuraukset sen esittämättä jättämisestä sekä muut olosuhteet vaadi todistamista; tai
- 3) sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain (460/2003) 16 §:ssä tarkoitetun tiedon.

Lisäksi oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 33 §:ssä tarkoitettu anonyymi todistaja saa kieltäytyä todistamasta siltä osin kuin todistaminen saattaisi paljastaa hänen henkilöllisyytensä tai yhteystietonsa.

KHO:n mukaan *läheisen* käsitteessä tai liike- ja ammattisalaisuuden suojassa ei tule käyttää viittaustekniikkaa. Lisäksi hallinnollisen seuraamuksen määrittely on liian yleinen.

Helsingin hallinto-oikeus ja Lakimiesliitto ehdottivat harkittavaksi termiä *rangaistuksen luonteinen hallinnollinen seuraamus*.

Tuomariliitto esitti läheisen määritelmän ottamista lakiin.

3.8 39 c § Todistajan velvollisuus kieltäytyä todistamasta

Valitusviranomaisen päätösneuvottelun sisällöstä ei saa todistaa.

Jokaisella muulla kuin anonyymilla todistajalla on velvollisuus kieltäytyä todistamasta siltä osin kuin todistaminen saattaisi paljastaa anonyymin todistajan henkilöllisyyden tai hänen yhteystietonsa.

Lisäksi velvollisuudesta kieltäytyä todistamasta on voimassa, mitä oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 10 §:ssä, 11 §:n 3 momentissa, 12 §:n 2 ja 3 momentissa, 13 §:n 1 ja 3 momentissa, 15 §:n 1 momentissa sekä 16 §:ssä säädetään.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 11 §:n 3 momentissa, 12 §:n 3 momentissa, 13 §:n 1 ja 3 momentissa sekä 16 §:ssä tarkoitettu henkilön velvollisuus kieltäytyä todistamasta säilyy, vaikkei asianomainen henkilö enää ole siinä asemassa, jossa hän on saanut tiedon todistettavasta seikasta.

Henkilöllä, joka on saanut oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 11 §:n 3 momentissa taikka 13 §:n 1 tai 3 momentissa tarkoitetun tiedon toimiessaan lainkohdassa tarkoitetun henkilön palveluksessa tai muuten hänen apunaan, on vastaava velvollisuus kieltäytyä todistamasta kuin mainituissa lainkohdissa tarkoitetuilla henkilöillä. Palveluksessa tai apuna toiminut henkilö voidaan kuitenkin määrätä todistamaan oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 15 §:n 1 momentissa säädettyillä edellytyksillä.

KHO katsoo, että säännöstä tulisi yksinkertaistaa.

Tuomariliitto piti ehdotusta tarkoituksenmukaisena.

3.9 39 d § Muussa laissa säädetyn vaitiolovelvollisuuden vaikutus todistajan kuulemiseen

Muussa laissa säädetyn vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvasta seikasta voidaan kuulla todistajaa vain, jos:

- 1) kuuleminen on välttämätöntä asian selvittämiseksi; tai
- 2) se, jonka hyväksi vaitiolovelvollisuus on säädetty, suostuu todistamiseen.

Valitusviranomaisen ei kuitenkaan saa kuulla todistajaa tämän 1 momentissa tarkoitetun vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvasta seikasta, jos kuuleminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua tai lapsen etua taikka muuta erittäin tärkeää yksityistä etua paitsi jos kuulematta jättäminen vaarantaisi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen.

EOA piti ehdotettua virkasalaisuuksia koskevaa sääntelyä OK 17 lukuun ehdotettua vastaavaa säännöstä onnistuneempaan katsoen sen mahdollistavan yksittäistapauksel-

lisen punninnan. Vaihtoehtoisesti 2 momentissa voitaisiin kytkeä vaitiolovelvollisuus oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain ei-asianosais-julkisuuteen.

KHO ei pitänyt ehdotusta toteuttamiskelpoisena ja ehdotti siihen uutta muotoilua.

Helsingin hallinto-oikeus näki ehdotetun sääntelyn soveltuvan hyvin hallintoprosessiin.

Lääkäriliitto arvosteli pykälää rakenteeltaan hankalaksi. Lääkärin suullisen kuulemisen tulisi olla poikkeuksellista, mutta pykälä mahdollistaa valitusviranomaiselle laajan vallan velvoittaa lääkäri todistamaan. Pykälän 2 momentin *muu erittäin tärkeä yksityinen etu* on tulkinnanvarainen eikä ole hyväksyttävää, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaate on tärkeämpi kuin lääkärin salassapidon periaate. Ehdotettu säännös on myös ristiriidassa ehdotetun OK 17:14 §:n kanssa. Salassapitoa tulee tarkastella kokonaisvaltaisesti. Suljetuin ovin käsitteleminen ei voi olla keino, jolla pyritään perustelemaan salassapidon turvaamista.

Oikeusapulakimiehet kiinnitti huomiota siihen, että lapsen edun kannalta ei pitäisi voida estää lääkärin ym. lausumia.

Tuomariliitto näki säännöksen selkiyttävän nykytilannetta.

Vaasan hallinto-oikeus lausui 39 b–d §:stä yhteisesti, ettei annetun määräajan puitteissa ole edellytyksiä lausua todistajan vaitiolo-oikeudesta, mutta että säännöksistä tulisi selkeämmin käydä ilmi, että käsiteltäessä lapsen asioita suljetuin ovin voidaan käsitellä myös salassa pidettäviä asioita.

3.10 39 e § Todistajan kieltäytymisen perusteleminen

Jos todistaja kieltäytyy todistamasta, hänen on ilmoitettava kieltäytymisensä peruste ja saatettava todennäköiseksi sitä tukevat seikat.

Jos henkilö kuitenkin kieltäytyy todistamasta 39 b §:n 2 momentin 1 kohdassa tai 3 momentissa taikka 39 c §:n 2 momentissa tarkoitetulla perusteella, kieltäytyminen hyväksytään, jollei hän ole selvästi erehtynyt kieltäytymistä koskevan oikeuden tai velvollisuuden sisällöstä tai kieltäytyminen ole muutoin selvästi perusteeton.

Tuomariliitto kannatti esitystä.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus lausui 39 b–39 e §:stä yhteisesti, etteivät hallintolainkäytön tarpeet näiltä osin edellytä erillistä sääntelyä.

3.11 39 f § Muut säännökset todistajan kuulemisesta

Todistajan kuulemisesta on muutoin soveltuvin osin voimassa, mitä siitä säädetään oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 31, 32, 43, 44, 46, 47, 49 ja 50 §:ssä, 51 §:n 1 ja 2 momentissa, 52 §:ssä sekä 62–64 §:ssä.

Helsingin hallinto-oikeus ei pitänyt viittausta OK 17:47 §:ään välttämättä tarpeellisenä ottaen huomioon 33 c § (vapaa todistusharkinta). Lisäksi säännös OK 17:48 §:ssä tarkoitettujen tahojen kuulemisesta voitaisiin sisällyttää suoraan HLL:iin.

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan viittaaminen OK 17:47.2 §:ään edellyttää kokonaisvaltaisempaa harkintaa. Jos siihen viitataan, myös viittaus OK 17:24.2–3 §:ään olisi välttämätön.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus ehdotti, että videoneuvottelun käyttömahdollisuus voisi olla laajempi kuin viitatussa OK 17:52 §:ssä.

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta ei voinut puoltaa viittaustekniikkaa ja totesi myös, että pakkokeinojen käyttöä (OK 17:62–64 §) koskevia säännöksiä ei voida soveltaa lautakunnassa.

Lakimiesliitto lausui, että viittaussäännös OK 17:47 ja 48 §:ään ei sanamuodoltaan sovellu hallintoprosessiin.

Tuomariliitto kannatti esitystä.

3.12 39 g §. Muu henkilökohtainen kuuleminen

Suullisessa käsittelyssä voidaan kuulla henkilökohtaisesti myös henkilöä, jota ei 39 a §:n perusteella voida kuulla todistajana, jos kuuleminen on tarpeen asian selvittämiseksi

Tässä pykälässä tarkoitettujen kuultavan kustannusten korvaamisesta on voimassa, mitä 49 g §:ssä säädetään todistajan kustannusten korvaamisesta.

KHO, Helsingin ja Hämeenlinnan hallinto-oikeudet sekä Lakimiesliitto huomauttivat, että 2 momentissa viittauksen pitäisi ilmeisesti olla 49 § (ei 49 g §).

KHO esitti, että tästä asiasta säädettäisiin lain 39 §:ssä.

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden mukaan ”muun kuultavan” läsnäolo-oikeudesta käsittelyn aikana olisi hyvä säätää.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus kiinnitti huomiota siihen, että muun kuultavan osalta ei ole säädetty, miltä osin muut todistajaa koskevat kuin kustannustenkorvaussäännökset tulevat sovellettaviksi.

Tuomariliitto kannatti esitystä.

3.13 39 h § Vajaavaltaisen kuuleminen

Vajaavaltaista voidaan kuulla suullisessa käsittelyssä. Kuulemisen yhteydessä vajaavaltaiselle ei saa antaa sellaisia tietoja, jotka voisivat vakavasti vaarantaa hänen terveyttään tai kehitystään. Alle 15-vuotiasta voidaan kuitenkin kuulla vain, jos kuulemisella on asian selvittämiseksi keskeinen merkitys eikä kuulemisesta arvioida aiheutuvan hänelle merkittävää haittaa. Jos menettely on tarpeen vajaavaltaisen suojaamiseksi tai hänen itsenäisen mielipiteensä selvittämiseksi, vajaavaltaista tulee kuulla henkilökohtaisesti ensisijaisesti siten, että hänen lisäksi läsnä on vain yksi tai useampi valitusviranomaisen jäsen ja esittelijä.

Valitusviranomaisen on tarvittaessa määrättävä kuultavalle vajaavaltaiselle tukihenkilö. Tukihenkilöön sovelletaan oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 2 luvun säännöksiä asianomistajalle määrättävästä tukihenkilöstä.

Jos vajaavaltaista kuullaan 1 momentissa tarkoitettulla tavalla, asianosaisille ja päätöksen tehneelle tai muutoin oikeudenkäynnissä osallisena olevalle viranomaiselle on varattava tilaisuus ilmoittaa, mistä seikoista vajaavaltaista tulisi kuulla. Lisäksi osapuolille on varattava tilaisuus tutustua kuulemisen sisällöstä laadittuun tai tallennettuun oikeudenkäyntiaineistoon ja lausua mielipiteensä sen sisällöstä. Oikeutta tietojen saamiseen voidaan rajoittaa, jos tiedon antamatta jättäminen on tarpeen vajaavaltaisen suojaamiseksi tai hänen muun erittäin tärkeän etunsa turvaamiseksi.

EOA piti säännöstä onnistuneena.

KHO katsoi olevan riittävää, että alaikäisen kuuleminen ja osallistuminen suulliseen käsittelyyn riippuu hänen omasta halustaan.

Helsingin hallinto-oikeus totesi, että välittömyysperiaate lähtökohtaisesti edellyttää koko kokoonpanon läsnäoloa vajaavaltaista kuultaessa. Hallinto-oikeuden mukaan tavallisesti ei ilmene tarvetta nimenomaisen määräyksen antamiseen tukihenkilöstä.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus arvioi, että kun lapsella on edunvalvoja, häntä ei tarvinnut erikseen määrätä tukihenkilöksi. Voisi sen sijaan olla paikallaan säätää tallenteiden hävittämisestä.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus esitti lastensuojelulakiin viittaamista.

Vaasan hallinto-oikeus kannatti lähtökohtaisesti lapsen kuulemista vain joidenkin tuomioistuimen edustajien läsnä ollessa. Termi ”vajaavaltainen” ei ehkä ole paras mahdollinen. Pykälän 3 momentista hallinto-oikeus esitti, että muilla tulee olla mahdollisuus esittää, mitä kuultavalta kysytään. Esityksestä ei ilmene, onko tuomioistuimen esitettävä lapselle kaikki toimitetut kysymykset. Lisäksi tulisi säätää, että kuultavalle on etukäteen ilmoitettava osapuolten tilaisuudesta tutustua kuulemisesta laadittuun aineistoon. Oikeus tiedonsaannin rajoittamiseen lapsen suojaamiseksi on perusteltu.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta piti säännöstä selkeänä, mutta arvioi kuulemissäännöksissä olevien viittausten yhä vaikeuttavan lain soveltamista.

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta tiedusteli, onko tarkoitus, että säännöstä valtion varoista tukihenkilölle maksettavasta korvauksesta (laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa 2:10 §) voitaisiin soveltaa myös lautakunnassa.

Oikeusapulakimiehet esitti näkemyksensä, että 12 vuotta täyttäneellä tulee olla oikeus olla paikalla suullisessa käsittelyssä ja tulla kuulluksi kun hän itse käyttää puhevaltaansa. Säännöstä tukihenkilöstä tulee tarkentaa siten, ettei sosiaaliviranomainen tms. lapsen vastapuoli voi toimia tukihenkilönä.

Tuomariliitto kannatti ehdotusta katsoen, että ehdotus ei ole ristiriidassa lastensuojelulain kanssa.

3.14 40 § Asiantuntijan kuuleminen

Valitusviranomaisen voi hankkia erityistä asiantuntemusta vaativasta kysymyksestä lausunnon yksityiseltä asiantuntijalta noudattaen soveltuvin osin, mitä siitä säädetään oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 34–36, 43, 45, 46, 49–50 §:ssä, 51 §:n 1 ja 2 momentissa, 52 §:ssä ja 64 §:ssä.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus piti säännöstä hyvänä ja perusteltuna.

Vakuutuslaitos totesi, että hoitavien lääkäreiden kohdalla jouduttaisiin jatkossa arvioimaan, antaisivatko he oikeudessa lausuntonsa todistajina vai asiantuntijoina.

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta viittasi 39 f §:stä lausumaansa.

Tuomariliitto kannatti esitystä.

3.15 41 § Katselmus

Valitusviranomainen voi asian selvittämiseksi toimittaa sellaisen esineen, jota ei voida hankaluudetta tuoda valitusviranomaiselle, tai kiinteän omaisuuden tai paikan taikka muun kohteen katselmuksen. Katselmuksesta on soveltuvin osin voimassa, mitä siitä säädetään oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 40 §:ssä sekä mitä tässä laissa säädetään suullisesta käsittelystä.

Katselmus voidaan toimittaa siitä huolimatta, että katselmuksen kohteesta ilmenee vaitiolo-oikeuden tai vaitiolo-velvollisuuden piiriin kuuluvia seikkoja, jos katselmus voidaan ilman kohtuutonta haittaa toimittaa niin, etteivät tällaiset seikat tule ilmi.

KHO:n mukaan viitattu OK 17:40 § ei sovellu hallintolainkäyttöön.

Oikeusapulakimiesten käsityksen mukaan tuomioistuimella tulisi olla velvollisuus toimittaa kiinteää omaisuutta ja maankäyttöä koskevissa asioissa katselmus asianosaisen vaatimuksesta, jollei toimittamatta jättämiselle ole painavia syitä.

Tuomariliitto kannatti esitystä.

3.16 42 § Asiakirjan ja esineen esittäminen

Valitusviranomaiselle voidaan esittää todisteena asiakirja tai esine. Asiakirjan ja esineen esittämisestä valitusviranomaiselle on soveltuvin osin voimassa, mitä siitä säädetään oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 39 ja 40 §:ssä.

Asiakirja tai esine voidaan esittää siitä huolimatta, että asiakirjasta tai esineestä ilmenee vaitiolo-oikeuden tai vaitiolo-velvollisuuden piiriin kuuluvia seikkoja, jos asiakirja tai esine voidaan ilman kohtuutonta haittaa esittää niin, etteivät tällaiset seikat tule ilmi.

KHO piti 1 momenttia riittävänä.

Tuomariliitto kannatti esitystä.

3.17 43 § Kutsu suulliseen käsittelyyn

Valitusviranomaisen on kutsuttava suulliseen käsittelyyn asianosaiset, päätöksen tehneen hallintoviranomaisen edustaja ja ne muut henkilöt, joiden läsnäoloa se pitää tarpeellisena. Jos suullista käsittelyä on rajoitettu 37 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla, kutsumatta voidaan jättää ne asianosaiset, joiden läsnäolo on tämän vuoksi ilmeisen tarpeetonta.

Asianosainen tai hänen laillinen edustajansa kutsutaan suulliseen käsittelyyn uhalla, että poissaolo ei estä asian käsittelyä ja ratkaisemista. Hänet voidaan kutsua saapumaan henkilökohtaisesti suulliseen käsittelyyn, jos se on tarpeellista asian selvittämisen kannalta. Tällöin voidaan asettaa sakon uhka.

Valitusviranomaisen huolehtii edellä 1 momentissa tarkoitettujen henkilöiden samoin kuin todistajan ja asiantuntijan kutsumisesta suulliseen käsittelyyn noudattaen, mitä tiedoksiannosta hallintolaissa säädetään, jollei kutsumista ole annettu asianosaisen huolehdittavaksi.

Muutoin todistajan ja asiantuntijan kutsusta suulliseen käsittelyyn on soveltuvin osin voimassa, mitä siitä säädetään oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 41 ja 42 §:ssä.

KHO totesi, ettei ehdotuksesta ilmene, onko tarkoitus, että asianosainen voisi toimittaa perille myös tuomioistuimen antaman kutsun vai onko tarkoitus, että kutsu on vaipaamuotoinen.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus pohti, olisiko säännös rakennettavissa lakiteknisesti onnistuneemmalla tavalla. Asianosaisen kutsuminen sakon uhalla on erikoinen konstruktio.

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta näki mahdollisuuden sakon uhan asettamiseen ongelmallisena.

Tuomariliitto kannatti esitystä.

3.18 46 § Tallentaminen

Valitusviranomaisen on äänitettävä tai muulla vastaavalla tavalla tallennettava asianosaisen, päätöksen tehneen viranomaisen edustajan, todistajan, asiantuntijan ja muun kuultavan kuuleminen suullisessa käsittelyssä.

Jos tallentaminen ei ole mahdollista, pöytäkirjaan on riittävän täsmällisesti merkittävä, mitä asiassa on kerrottu. Pöytäkirjattu suullinen lausuma on heti luettava ja pöytäkirjaan on merkittävä lausuman antajan ilmoitus siitä, onko lausuma merkitty oikein pöytäkirjaan.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus katsoi, että lakiin olisi lisättävä säännös valmisteluistunnon mahdollisuudesta. Asianosaisten lausumien tallentaminen valmisteluistunnossa on tarpeetonta. Lausuma-käsitteen käyttö 2 momentissa on varomatonta. Lakiin voitaisiin lisätä säännös asianosaisten oikeudesta saada käyttöönsä riita-asian yhteenvetoa vastaava asiakirja.

Tuomariliitto kannatti esitystä.

3.19 47 § Tallenne

Tallenne on säilytettävä vähintään kuuden kuukauden ajan asian ratkaisemisesta. Jos asiassa on haettu muutosta valittamalla, tallenne on kuitenkin säilytettävä, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus katsoi tallenteen hävittämisen vaativan nimenomaista säännöstä.

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta kiinnitti huomiota tallenteen säilyttämisaikaan.

Tuomariliitto kannatti esitystä.

3.20 49 § Todistajan kustannusten korvaaminen

Todistajalla on oikeus saada kohtuullinen korvaus tarpeellisista matka- ja toimeentulokustannuksista sekä taloudellisesta menetyksestä.

Valitusviranomaisen omasta aloitteestaan kutsumalle todistajalle samoin kuin valtion asianosaisena nimeämälle todistajalle maksetaan korvaus valtion varoista sen mukaan kuin valtion varoista maksettavista todistelukustannuksista erikseen säädetään.

Asianosaisen on suoritettava korvaus nimeämälleen todistajalle. Todistajalla on oikeus saada ennakolta korvaus matka- ja toimeentulokustannuksista. Ennakon suorittamisesta on soveltuvin osin voimassa, mitä siitä säädetään oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 65 §:n 3 ja 4 momentissa.

Edellä 3 momentissa tarkoitettulle todistajalle, jonka on nimennyt muu asianosainen kuin valtio, voidaan maksaa korvaus valtion varoista, jos todistaminen on ollut tarpeen asian selvittämiseksi.

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnalla ei ole näkemyksensä mukaan mahdollisuutta velvoittaa valtiota maksamaan todistajalle korvauksia matka- ja toimeentulokustannuksista tai taloudellisista menetyksistä.

Tuomariliitto kannatti esitystä.

4 Muita huomioita

EOA huomautti, että perustelujen mukaan ”suullisesta käsittelystä syntyvä tallenne on asiakirja, johon sovelletaan julkisuuslakia,” mutta viittauksessa pitäisi olla julkisuuslain asemesta laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa.

STM totesi, että ministeriöiden ja tarvittaessa lautakuntien tulisi keskustella esityksen ongelmakohdista ja siitä, miten joitain säännöksiä sovellettaisiin lautakuntiin.

Itä-Suomen hallinto-oikeus kiinnitti huomiota siihen, että laista puuttuu säännös suullisen käsittelyn toimittamisesta videoneuvotteluteitse.

Asianajajaliitto ehdotti otettavaksi lakiin säännökset nykyisestä oikeuskäytännössä omaksutusta ongelmallisesta menettelystä koskien viranomaisen edustajan kuulemista ilman asianosaisen läsnäoloa.

Oikeusapulakimiehet totesi laissa olevan myös muita kiireellistä lainmuutosta tarvitsevia kohtia: valtakirjasäännökset ja OTK/OTM-tutkinnon suorittaneen mahdollisuus toimia oikeusapulain mukaisena avustajana asioissa, joissa asiamiehen/avustajan käyttöä ei ole rajattu lupalakimiehiin.



OIKEUSMINISTERIÖ  JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7105
ISBN 978-952-259-425-9 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.oikeusministerio.fi