

Päivämäärä
22.1.2013

Diaarin:o
H 31/13

Oikeusministeriölle

**ASIA: LAUSUNTO TODISTELUTOIMIKUNNAN MIETINNÖSTÄ "TODISTELU
YLEISISSÄ TUOMIOISTUIMISSA"**

Korkein hallinto-oikeus on pyytänyt saada lausua Todistelutoimikunnan mietinnöstä "Todistelu yleisissä tuomioistuimissa" (*Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 69/2012*), koska toimikunnan mietintöön sisältyy myös ehdotus hallintolainkäyttölain (586/1996) muuttamisesta.

Korkein hallinto-oikeus on käsitellyt lausuntoasiaa kansliaistunnossaan ja esittää lausuntonaan oheisen hallintoneuvos Irma Telivuon ja Eija Siitari-Vanteen muis-
tion. Lausunnossa tarkastellaan lähinnä oikeudenkäymiskaaren uudistettaviksi ehdotettuja 17 luvun säännöksiä.

Presidentti



Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö



Päivi Pietarinen

LIITE muistio



KORKEIN HALLINTO-OIKEUS
HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLEN
THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT

Fabianinkatu 15, PL 180, 00131 Helsinki
Fabiansgatan 15, PB 180, 00131 Helsingfors
Fabianinkatu 15, P.O.Box 180, FI-00131 Helsinki, Finland
www.kho.fi www.hfd.fi

KORKEIN HALLINTO-OIKEUS
Hallintoneuvos Eija Siitari-Vanne ja
hallintoneuvos Irma Telivuo 22.1.2013

LAUSUNTO TODISTELUTOIMIKUNNAN MIETINNÖSTÄ "TODISTELU YLEISSÄ TUOMIOISTUIMISSA"

Korkein hallinto-oikeus on pyytänyt saada lausua Todistelutoimikunnan mietinnöstä "Todistelu yleisissä tuomioistuimissa" (*Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 69/2012*), koska toimikunnan mietintöön sisältyy myös ehdotus hallintolainkäyttölain (586/1996) muuttamisesta. Lausuntonaan, jossa tarkastellaan lähinnä oikeudenkäymiskaaren uudistettaviksi ehdotettuja 17 luvun säännöksiä, korkein hallinto-oikeus esittää seuraavan.

1. Yleistä

Oikeudenkäymiskaaren todistelua koskevat säännökset sisältyvät pääosin lain 17 lukuun. Säännösten pääasiallinen sisältö ja systematiikka ovat peräisin vuonna 1948 toteutetusta lain uudistuksesta (laki 571/1948). Lakia on muutettu lähinnä teknisesti riita-asioiden oikeudenkäyntimenettelyä uudistettaessa (laki 1052/1991) ja osana käräjäoikeusuudistusta hieman myöhemmin. Lakiin on tehty rikosprosessin uudistamisen vuoksi ensin teknisiä uudistuksia (laki 690/1997) ja rikosprosessin tarkistamisen yhteydessä myös sisällöllisiä muutoksia (laki 244/2006).

Korkein hallinto-oikeus pitää oikeudenkäymiskaaren todistelua koskevien säännösten uudistamista tärkeänä hankkeena, jolla on mahdollista saattaa todistelua koskevat säännökset vastaamaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksiä sellaisina kuin ne kehittyneessä perus- ja ihmisoikeustulkinnassa ovat oikeuskäytännössä jo osaksi muotoutuneet.

Koska valmistelussa ei ole otettu huomioon hallintolainkäyttölain soveltamista, korkein hallinto-oikeus ei kuitenkaan pidä tässä vaiheessa hyväksyttävänä sitä, että tämän valmistelun pohjalta hallintolainkäyttölakia muutettaisiin ehdotetulla tavalla (*31. lakiehdotus*, jonka mukaan muutettaisiin hallintolainkäyttölain 39, 40 ja 42 §:ää sekä 49 §:n 3 momenttia).

Valmistelussa ei ole otettu huomioon, soveltuvatko ehdotetut säännökset hallintolainkäyttöön, sisältävätkö ehdotetut uudet viittaussäännökset edes viittauksia kaikkiin nykyisin sovellettaviin säännöksiin ja miten erityisesti ehdotettavat uudet säännökset saattaisivat soveltua hallintolainkäytön oikeussuojatarpeisiin.

Hallintolainkäyttölain uudistamista esittäneen prosessityöryhmän mietinnössä (*Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2011*) ei myöskään ole voitu täyspainoisesti tarkastella todistelua koskevia säännöksiä, koska tuolloin tiedossa on ollut, että oikeudenkäymiskaaren todistelua koskevien säännösten muuttamista valmistellaan erikseen.

Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan todistelua koskevien säännösten valmistelua on hallintolainkäytön osalta jatkettava eri työnä. Asian oikeudellisen merkittävyyden vuoksi korkein hallinto-oikeus ei pidä hyväksyttävänä sitä, että asia jäisi tältä osin virkamiesvalmistelun varaan osana hallintolainkäytön uudistusta tai osana jotain muuta valmistelua. Hallintolainkäytön todistelua koskevia säännöksiä on sisällöllisesti harkittava työryhmässä tai vastaavassa valmisteluelimessä osana hallintolainkäyttölain uudistamista.

2. Hallintolainkäyttölain nykyisistä viittaussäännöksistä

Hallintolainkäyttölaki (586/1996) on tullut voimaan 1.12.1996. Hallintolainkäyttölakia valmisteltaessa lähtökohtana on eräiltä osin pidetty oikeudenkäymiskaaren säännösten soveltamista sellaisenaan tai soveltuvin osin. Hallintolainkäyttölain säätämisajankohta huomioon ottaen viittaussäännöksissä ei ole voitu ottaa huomioon rikosprosessilainsäädännön vuonna 1997 tapahtunutta uudistamista eikä sen jälkeisiä muutoksia todistelua koskeviin säännöksiin (esimerkiksi todistajan kuuleminen videoneuvottelulla tai muuta soveltuva teknistä tiedonvälitystapaa käyttäen, OK 17 luvun 34 a § laissa 360/2003).

Hallintolainkäyttölakia sovelletaan hallintotuomioistuinten lisäksi sellaisenaan tai eräin rajoituksin vakuutusoikeuden alaisessa lautakuntajärjestelmässä, vakuutusoikeudessa, markkinaoikeudessa kilpailu-, hankinta- ja energiamarkkina-asioissa sekä IPR-asioden muutoksenhaussa (viimeksi mainitulta osin uusi asiaryhmä markkinaoikeudessa). Hallintolainkäyttölakia sovelletaan myös muissa muutoksenhakuasioita käsittelevissä lautakunnissa.

Myös hallintoviranomaiset voivat eräissä tapauksissa kuulla todistajia valallisesti. Vesilain (587/2011), samoin kuin aikaisemmin voimassa olleen vesilain mukaan, lupaviranomainen voi hallintolain 38 §:n mukaisen katselmuksen yhteydessä tai muutoin tarpeen mukaan kuulla todistajaa valan tai vakuutuksen nojalla ja asianosaista totuusvakuutuksen nojalla (uuden vesilain 11 luvun 15 §:n 1 momentti). Myös ympäristönsuojelulain 106 §:ssä säädetään todisteellisesta kuulemisesta.

Hallintolainkäyttölain 39 §:ssä säädetään todistajan kuulemisesta, *lain 40 §:ssä* asiantuntijan kuulemisesta, *lain 41 §:ssä* katselmuksesta ja *lain 42 §:ssä* asiakirjan ja esineen esittämisestä.

Hallintolainkäyttölain 39 §:n 3 momentin mukaan todistajan kuulemisesta on muuten soveltuvin osin voimassa, mitä OK 17 luvun 18–39 §:ssä säädetään, ja asianosaisten kuulemisesta totuusvakuutuksen nojalla, mitä saman luvun 62–65 §:ssä säädetään. Lain 40 §:n 1 momentin valitusviranomainen voi hankkia erityistä asiantuntemusta vaativasta kysymyksestä lausunnon yksityiseltä asiantuntijalta noudattaen soveltuvin osin, mitä OK 17 luvun 46 §:n 2 momentissa, 47 ja 48 sekä 49–52 §:ssä säädetään. Asiakirjan ja esineen esittämistä koskevan hallintolainkäyttölain 42 §:n 1 momentin viittaussäännöksen mukaan hallintolainkäytössä tulee tältä osin soveltuvin osin noudatettavaksi, mitä OK 17 luvun 11 b–14 §:ssä sekä 15 §:n 2 ja 3 momentissa säädetään esineen tuomisesta oikeuteen katsastettavaksi.

Edellä tarkoitetut viittaussäännökset sisältyvät hallintolainkäyttölain 7 lukuun, joka koskee asian käsittelyä ja selvittämistä. Hallintolainkäyttölain 8 luvussa nimenomainen viittaussäännös sisältyy lain 49 §:n 3 momenttiin, jonka mu-

kaan todistajalle suoritettavan ennakon suorittamisesta on soveltuvin osin voimassa, mitä OK 17 luvun 40 §:n 4 ja 5 momentissa säädetään. Hallintolainkäyttölain 8 luvussa säädetään täydentävistä asian käsittelyä koskevista säännöksistä. Koska hallintolainkäyttölain eräissä muissa säännöksissä viitataan puolestaan hallintolainkäyttölain muihin sellaisiin säännöksiin, joissa on viitatus oikeudenkäymiskaareen, viittaussäännösten käyttöala on nimenomaisia viittaussäännöksiä laajempi ja monimutkaisemmin hallittava.

Kuten käy ilmi hallituksen esityksestä (HE 217/1995 vp) laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi yksityiskohtaisista perusteluista, esimerkiksi hallintolainkäyttölain 39 §:n 3 momentissa tarkoitettua viittausta lukuisiin oikeudenkäymiskaaren säännöksiin ei ole kaikilta osin edes alunperin tarkoitettu sovellettavaksi hallintolainkäytössä viitattujen pykälien kaikkien momenttien tarkkuudella. Hallituksen esityksen mukaan esimerkiksi tuolloin voimassa ollutta OK 17:26.3:ää ei katsottu voitavan soveltaa lainkaan hallintolainkäytössä. Mainittua momenttia on sittemmin muutettu lailla 362/2010.

3. Sisällöllisestä uudistamisesta

Hallintolainkäyttöasioista eräät asiat rinnastuvat ihmisoikeussopimusta sovellettaessa sopimuksen 6.1 artiklassa tarkoitettuihin *syyteasioihin* (erityisesti hallinnolliset taloudelliset sanktiot). Tämän vuoksi näiden asioiden prosessuaaliset liittymät rikosasioihin ovat voimistuneet viimeaikaisessa kotimaisessa ja eurooppalaisessa tulkintakäytännössä.

Oikeudellisista ilmiöistä merkitystä on muun ohella *itsekriminointikiellolla*, joka on otettava huomioon myös hallintolainkäytössä tapahtuvassa todistelussa (erityisesti veroasiat). Hallintolainkäytössä ei myöskään tulisi hyväksyä *todisteita, jotka on on hankittu lainvastaisella tavalla*. Näistä ehdotetuista uusista säännöksistä viittaussäännös kattaisi itsekriminointikiellon, mutta ei sen sijaan todisteiden lainvastaista hankintaa. Ehdotetulle sääntelylle ei ole oikeudellisen soveltamistoiminnan kannalta perustetta. Tyypillisesti esimerkiksi kilpailuasioissa voi tulla esille väitteitä siitä, että todiste tai todisteita on hankittu lainvastaisella tavalla.

Ehdotuksessa ei myöskään ole pohdittu, esiintyykö hallintolainkäytössä sellaisia soveltamistilanteita, joissa *anonyymien todistelun* tulisi olla käytettävissä ja missä menettelyssä tästä voitaisiin päättää. Tämäntyyppisen tai vastaavan sääntelyn tarvetta ei voida korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan pitää poissuljettuna.

Hallintolainkäytössä joudutaan usein tulkitsemaan oikeudenkäymiskaaren säännöksiä *virkamiehen vaitiolovelvollisuudesta*. Käsillä olevassa ehdotuksessa (OK 17:20.1) virkamiehen vaitiolovelvollisuus eli todistamiskielto sidottaisiin julkisuuslainsäädännössä määritellyllä tavalla siihen, onko asianosaisella oikeus saada tämä sama salassa pidettävä tieto. Todistamiskielto voitaisiin murtaa vain sen henkilön suostumuksella, jonka hyväksi salassapito on säädetty tai ellei laissa erikseen toisin säädetäisi. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että hallintolainkäyttölaissa tai erikseen lukuisissa muissa laeissa pitäisi säätää toisin.

Hallintolainkäytön kannalta ongelmallinen olisi myös ehdotettu 17 luvun 14 §:n 1 momentti, joka koskee *terveydenhuollon ammattihenkilöiden* (nähtä-

västi juuri ammattitoiminnassaan, joka on usein samalla virkatoimintaa) saamista tiedoista todistamista. Näiden henkilöryhmien osalta todistamiskielto voitaisiin murtaa vain asianomaisen henkilön suostumuksella tai eräissä syyte-asioissa.

Ehdotetut säännökset *velvollisuudesta todistaa tai oikeudesta kieltäytyä todistamasta* eivät kokonaisuutena muutoinkaan vaikuta selkeiltä. Ehdotukset rakentuvat OK 17 luvun nykyisten säännösten systemaattiselle pohjalle, jossa puolestaan ei ole otettu parhaalla mahdollisella tavalla huomioon yleisen ja erityisen sääntelyn välisiä eroja (esimerkiksi 17:10 ja 17:12 soveltamistilanteet voivat käytännössä olla osittain päällekkäisiä) eikä julkisuussääntelyssä tapahuneita muutoksia ja nykyisiä lähtökohtia.

Laissa ehdotetaan säädettäväksi *katselmuksesta* (OK 17 luvun 38 §) siten, että katselmus voisi kohdistua tietyn *paikan lisäksi muuhun kohteeseen*. Sääntelyn kohteen määrittelyn osalta viitataan korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisuun *KHO 2009:39*, jossa katselmuksen kohteena oli sähköinen rekisteri ja sen toiminta.

Käytännössä katselmusta koskevia säännöksiä joudutaan soveltamaan hallintolainkäytössä varsin usein sellaiseen tilanteeseen, jossa asiassa tietopyynnön kohteena oleva asiakirja- tai tietoaineisto on niin merkittävän laaja tai sillä tavoin suojattu, että sitä ei ole mahdollista toimittaa tuomioistuimen jäsenten käyttöön tuomioistuimessa tarkasteltavaksi. Tällaisessa katselmuksessa kysymys ei ole aistihavaintojen tekemisestä vaan päätelmien tekemisestä jäsenten nähtäville ja käyttöön asetetusta aineistosta. Tarkemman sääntelyn kannalta voisi olla tarkoituksenmukaista, että tämäntyyppisestä ratkaisun valmistelusta ja aineistoon tutustumisesta säädettäisiin muualla kuin oikeudenkäymiskaaressa tai hallintolainkäyttölaissa katselmusta koskevana. Luontevampi sääntelyn paikka saattaisi olla oikeudenkäyntien julkisuutta koskeva lainsäädäntö.

Sinänsä on tarkoituksenmukaista, että katselmuksen kohdetta ei rajoiteta pelkästään paikkaan kohdistuvaksi, koska katselmusta voidaan tarvita tietyn myös havaintojen tekemiseksi tietystä toiminnosta. Katselmuksen tällainen tulkinta on tarpeen muun ohella ympäristöasioissa.

Seuraavaksi on poimittu eräitä säännösehdotuksia, joiden soveltuvuus hallintolainkäyttöön vaikuttaisi ilmeiseltä ainakin periaatetasolla ottamatta kuitenkaan kantaa siihen, onko sääntely sisällöllisesti onnistunutta ja hallintolainkäyttöön ilman muutoksia soveltuvaa taikka kantaa myöskään siihen, tulisiko näistä asioista säätää erikseen hallintolainkäyttölaissa:

- asianomaisen totuudessa pysymisvelvoite (OK 14:1)
- oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan salassapitovelvoite (OK 15:17)
- vapaa todistusharkinta (OK 17:1.2)
- näytön harkinta ja todistustaakka [siviiliasiassa] (OK 17:2)
- todistustaakka [rikosasiassa] (OK 17:3.1)
- tuomioistuimen toimivalta soveltaa lakia (OK 17:4)
- näyttö ei tarpeen yleisesti tunnetusta seikasta (OK 17:5.1)
- asianomaisen poissaolon ja vaikenemisen merkitys todisteena (OK 17:6)
- tarpeettoman näytön epääminen (OK 17:8)
- velvollisuus saapua kuultavaksi todistelutarkoituksessa ja editiovelvollisuus (OK 17:9).

Hallintolainkäyttölain nykyisissä viittaussäännöksissä olevaa viittausta todistamiskieltoon, joka koskee valtion turvallisuutta tai suhteita toiseen valtion tai kansainvälisiin järjestöihin, ei jostain syystä ehdoteta sisällytettäväksi viittaussäännöksiin (OK 17:10). Hallintolainkäytössä käsitellään kuitenkin useita asiarhmiä, joissa tällainen todistamiskielto voi tulla ajankohtaiseksi. Viittaussäännökset eivät koske myöskään kieltoa kuulla tasavallan presidenttiä todistajana (OK 17:32). Kumpaakaan rajausta ei ole perusteltu. Todistajan ja asiantuntijan korvauksia koskeviin säännöksiin viitattaisiin myös vain osittain.

Säännösehdoituksissa asiantuntijan kuulemiseen sovellettaisiin ehdotettuja OK 17 luvun 42 ja 43 §:n säännöksiä. Nämä yleisluontoiset säännökset kuuluisivat kuitenkin hallintolainkäyttölain 39 §:n 3 momentin viittaussäännösten joukkoon, jos muutos aikanaan toteutettaisiin viittaustekniikalla.

4. Lopuksi

Todistelua koskevien säännösten valmistelu on uskottu lainvalmistelussa enää harvemmin käytettävällä toimikunnalle. Toimikuntavalmistelussa pyritään yleensä korkeatasoiseen lainvalmisteluun, jossa taustat, muutostarpeet ja muutokset selvitetään asiantuntemukseen perustuen. Kun otetaan huomioon todistelua koskevien säännösten tärkeys oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta, valmistelussa olisi pitänyt ottaa huomioon prosessilajien väliset erot paremmin, jotta sääntelyä ylipäättään voitaisiin ehdottaa käytettäväksi muiden tuomioistuinten ja lainkäyttöelinten kuin yleisten tuomioistuinten toiminnassa. Hallintolainkäytön osalta valmistelu on ollut jo toimikunnan kokoonpanon asiantuntemus huomioon ottaen niin puutteellista, ettei ehdotusta voida tällaisenaan toteuttaa.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että hallintolainkäyttölain säännöksiä sovelletaan hallinto- ja erityistuomioistuimissa, muissa lainkäyttöelimissä ja eräissä hallintoviranomaisissa. Sääntelyn soveltamisen ja kehittämisen kannalta ei voida pitää toivottavana tilannetta, jossa sääntelyn merkittävä osa olisi muualla kuin hallintolainkäytön omassa prosessilaissa, koska muutoksia pyritään toteuttamaan herkästi tai yksinomaisesti yleisten tuomioistuinten toiminnan kannalta. Nyt lausunnolla ollut lakiehdotus osoittaa osaltaan, että hallintolainkäytössä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perussäännökset on muodostettava soveltumaan hallintoprosessin ominaispiirteisiin, jotka eivät erotuksesta rinnastu siviili-, rikos- tai hakemuslainkäyttöön.