

Suomen Tuomariliitto - Finlands Domareförbund ry

OIKEUSMINISTERIÖLLE

Asia: Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle hallintolainkäyttölain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö OM 6/41/2014

Pyydettyinä lausuntona Suomen Tuomariliitto ry esittää kunnioittavasti seuraavaa.

Yleistä

Hallintolainkäyttölakiin ehdotetut muutokset ja säädettävät uudet lainkohdat koskevat oikeutta selvityksen esittämiseen, selvityksen arviointia ja todistelua. Todistelusäännösten tarkistaminen on tullut välttämättömäksi oikeudenkäymiskaaren todistelusäännöksiä koskevan uudistuksen vuoksi (HE 46/2014). Tavoitteeksi on samalla asetettu hallintolainkäytössä sovellettavien todistelusäännösten tarkistaminen ja täsmentäminen siten, että ne soveltuvat nykyistä paremmin todistajien kuulemiseen hallintotuomioistuimissa ja valituksia käsittelevissä muutoksenhakulautakunnissa.

Nykyisin hallintolainkäyttölain todistelua koskevissa säännöksissä on laajalti viitattu oikeudenkäymiskaareen. Hallituksen esityksen mukaan ottamalla hallintolainkäyttölakiin nykyistä kattavammin ja yksityiskohtaisemmin keskeisiä todistelusäännöksiä pyritään sääntelyn selkeyttämiseen ja hallintoprosessin itsenäisen aseman vahvistamiseen prosessimuotona.

Tuomariliitto toteaa, että hallintolainkäyttölakiin sisältyvät asian selvittämistä ja todistelua koskevat säännökset ovat nykyisellään varsin yleisluonteisia ja väljiä. Tämä johtuu pitkälti siitä, että hallintoprosessissa käsitellään hyvin erityyppisiä hallintopäätöksiä ja asioita, jolloin prosessilain tulee voida soveltua mitä moninaisimpiin tilanteisiin. Yhteisenä elementtinä kuitenkin pääsääntöisesti on, että oikeudenkäynnin osapuolina on yksityinen valittaja (asianosainen) ja hallintopäätöksen tehnyt viranomainen. Hallintoprosessin keskeisenä sisältönä on siten viranomaisen tai muun julkista valtaa käyttävän laitoksen (esimerkiksi eläkevakuutusyhtiö) tekemään päätökseen kohdistuvan valituksen käsittely. Kun lisäksi edellä mainittujen tahojen antamien päätösten substanssi useinkin koskee perustuslain perusoikeussäännöksissä turvattujen oikeuksien toteutumista, voidaan hallintoprosessin keskeisenä tavoitteena pitää oikeusturvan toteutumista, vaikka kyse on oleellisesti myös oikeusriitojen ratkaisumenettelystä. Oikeusturvan antaminen tarkoittaa tällöin paitsi sisällöllisesti oikeaan ratkaisuun pyrkimistä myös menettelyllisten oikeuksien toteuttamista.

Aineelliseen totuuteen pyritään pääsemään asian mahdollisimman kattavalla selvittämällä. Asian selvittämällä tarkoitetaan paitsi sovellettavan lainsäädännön selvittämistä, myös päätöksenteon pohjaksi soveltuvan tiedon hankkimista, käsittelyä ja arvioimista. Selvittämiskeinoja ei ole hallintolainkäyttölaissa tyhjentävästi luetteloitu, säännökset on muun muassa asianosaisen kuulemisesta, viranomaisen lausunnon hankkimisesta, todistajan kuulemisesta, katselmuksesta ja asiakirjan tai

esineen esittämisestä. Hallintolainkäytössä on vallalla virallismenettely, jonka johdosta lainkäyttö-elimellä – tuomioistuimella tai valituksia käsittelemään perustetuilla lautakunnilla – on suhteellisen aktiivinen rooli asian selvittämisessä. Kuitenkin lähtökohtana myös hallintoprosessissa on oikeudenkäynnin osapuolille asetettu ensisijainen velvollisuus esittää tarpeellista ja riittävää selvitystä omien vaatimustensa tueksi. Sen sijaan osapuolten keskinäistä selvitysvastuun jakautumista (vrt. todistustaakka) ei hallintolainkäyttölaissa ole määritelty.

Viimekätinen vastuu siitä, että asia tulee riittävästi selvitettyksi on kuitenkin hallintototuomioistuimella.

Oikeussuojan ja oikeusturvan toteuttamista turvaavat hallintoprosessin menettelylliset periaatteet ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyvät laadulliset takeet. Keskeisenä elementtinä tässä suhteessa voidaan mainita oikeudenkäynnin osapuolten tasapuolinen kohtelu ja vastavuoroisuuden toteutuminen. Jälkimmäinen viittaa lähinnä kuulemisperiaatteeseen. Tasapuolisuusperiaate puolestaan edellyttää, että osapuolilla on tosiasiallisesti tasaveroiset mahdollisuudet osallistua asian selvittämiseen. Kun hallintoprosessissa toisena osapuolena on julkista valtaa käyttävä taho, joka ensinnäkin yleensä tuntee lain sisällön paremmin kuin yksityinen asianosainen, ja jolla toisekseen on mahdollisuus helpommin päästä erilaisiin tiedostoihin, on osapuolten prosessuaaliseen tasa-arvoisuuteen kiinnitettävä erityistä huomiota. Kyse on ns. equality of arms-periaatteen huomioon ottamisesta hallintoprosessissa.

Selvityksen esittäminen ja arviointi

Perussäännös asia selvittämisestä sisältyy hallintolainkäyttölain 33 §:ään. Pykälä on varsin väljä ja sisältää lähinnä ilmauksen virallisperiaatteen noudattamisesta hallintoprosessissa. Vaikka hallintoprosessin sääntely on erityyppiset lainkäyttötilanteet huomioon ottaen tarkoituksenmukaista pitää suhteellisen joustavana, Tuomariliitto pitää kannatettavana, että hallintolainkäyttölakiin otettaisiin asian selvittämistä ja todistelua koskevat täsmentävät säännökset. Uudet selvityksen esittämistä koskevat yksityiskohtaisemmat sääntelyt tulevat ehdotuksen mukaan hallintolainkäyttölain 33 a – 33 d §:iin.

Hallintolainkäyttölaki 33 a § koskee oikeutta selvityksen esittämiseen. Pykälän 1 momentissa olisi pääsääntö, jonka mukaan asianosaisella ja muulla oikeudenkäynnissä osallisena olevalla on oikeus esittää haluamansa selvitys valitusviranomaiselle. Pykälän 2 momenttiin otettaisiin joitakin rajoituksia. Lakiehdotus on tältä osin kirjoitettu valitusviranomaista velvoittavaan muotoon: *Valitusviranomaisen on evättävä selvitys*, joka koskee asiaan vaikuttamatonta seikkaa, on muuten tarpeeton, voidaan korvata olennaisesti vähemmällä kustannuksella tai vaivalla saatavissa olevalla selvityksellä taikka voidaan korvata olennaisesti luotettavammalla selvityksellä.

Tuomariliitto katsoo, että rajoitusperusteiden ottaminen lakiin on sinänsä omiaan selventämään niitä edellytyksiä, joiden vallitessa lainkäyttöelin on oikeutettu jättämään tietyn esitetyn selvityksen prosessin ulkopuolelle. On selvää, että lainkäyttöelimellä tulisi olla mahdollisuus evätä täysin asiaan kuulumaton selvitys, joka ei voisi vaikuttaa asian käsittelyyn ja lopputulokseen. Tämä on myös valittajan oikeusturvan mukaista etenkin oikeudenkäynnin tarpeettoman pitkittymisen välttämistä silmällä pitäen.

Lainkohdan kirjoitustavan perusteella on pääteltävissä, että valitusviranomaisen tekee arvion siitä, milloin on käsillä 2 momentissa tarkoitettu tilanne. Toisin sanoen prosessi etenisi siten, että valitusviranomaisen ensin arvioi onko jokin seikka sellainen, jolla ei olisi vaikutusta asiaan, jonka jälkeen valitusviranomaisella olisi velvollisuus evätä esitetty selvitys. Siten lainkohdan soveltamiseen tulee käytännössä kuitenkin liittymään jossain määrin harkintaa. Paremmin harkinnanvaraisuus tulee esille muissa 2 momentissa luetelluissa kohdissa, erityisesti toisessa kohdassa mainitussa selvityksen

epäämisperusteessa *on muuten tarpeeton*. Se mikä kulloinkin katsotaan asian kannalta tarpeettomaksi selvitykseksi ei aina ole välittömästi selvää. Lisäksi asianosaisella ja muilla oikeudenkäyntiin osallisilla saattaa olla tämän suhteen hyvinkin erilainen näkemys. Siten 33 a §:n 2 momentin soveltaminen saattaa muodostua käytännössä haasteelliseksi, vaikka lähtökohtaisesti lainkohdan tarkoituksena on selkeyttää näytön epäämisen perusteita. Myös vaatimus prosessin osapuolten tasa-arvoisesta kohtelusta ja tasapuolisuusperiaatteen noudattamisesta asettaa kyseistä lainkohtaa sovellettaessa omat vaatimuksensa prosessinjohtolle.

Hallintolainkäyttölain 33 a §:ään tulisi 3 momentti, jossa olisi viittaussäännös oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 4 §:ään. Kysymys on niin sanotusta *jura novit curia*-periaatteesta, toisin sanoen lainkäyttöelimen on tunnettava voimassa oleva kotimainen lainsäädäntö. Oikeudenkäymiskaaren otettaisiin lisäksi uusi säännös, jonka mukaan asianosainen saa antaa kirjallisen selvityksen siitä, miten lakia olisi sovellettava. Säännös soveltuisi niin kotimaan kuin ulkomaankin lakiin. Tuomariliitto katsoo, että pykälä olisi hyvä kirjoittaa auki myös hallintolainkäyttölakiin. Nyt esitetyssä muodossa jää hyvin epäselväksi, mistä lainkohdassa on kysymys. Kun tällaisen selvityksen antamisen mahdollisuutta ei aikaisemmin ole laissa säännelty, asia ei ole erityisen hyvin tunnettu yleisön keskuudessa. Tällä saattaa olla merkitystä kun otetaan huomioon, että hallintoprosessissa varsinkaan yksityisellä asianosaisella ei useinkaan ole lainoppinutta avustajaa.

Hallintolainkäyttölain 33 c § koskisi selvityksen arviointia. Pykälän 1 momenttiin kirjoitettaisiin auki vapaan todistusharkinnan periaate. Ehdotuksessa oleva sanamuoto edellyttää, että valitusviranomaisen on perusteellisesti ja tasapuolisesti harkinnut esiin tulleita seikkoja. Tuomariliitto kannattaa ehdotusta, jonka voidaan katsoa toteuttavan muun muassa osapuolten tasa-arvoisen kohtelun periaatetta. Näyttövelvollisuuden jakaantumisesta ei edelleenkään otettaisi säännöstä hallintolainkäyttölakiin, mikä vastaa hallintoprosessissa vallalla olevaa virallisperiaatetta. 2 momenttiin otettaisiin viittaussäännös oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 6 §:ään. Kysymyksessä on säännös, joka koskee osapuolen käyttäytymisen tai menettelyn merkitystä todisteena. Tuomariliiton käsityksen mukaan tämäkin lainkohta olisi hyvä kirjoittaa auki myös hallintolainkäyttölakiin. Asianosaisen menettelyn arviointi saattaa käytännössä muodostua merkittäväksi tekijäksi näyttönä. Siten olisi oikeusturvan kannalta asianmukaista, ettei asiaa jätetä pelkän viittaussäännöksen varaan.

Todistajan kuuleminen

Tuomariliitto kannattaa ehdotusta hallintolainkäyttölain 39 §:n muuttamisesta ja pitää asianmukaisena, että lakitekstiä selkeytetään yksityisluonteisen kirjallisen todistajakertomuksen osalta. Myös 39 §:n 2 ja 3 momentin kumoamista on pidettävä kannatettavana. Tuomariliitto kannattaa ehdotusta uusien pykälien 39 a – 39 h säätämisestä.

Hallintolainkäyttölaki 39 a § koskisi todistajan esteellisyyttä. Pykälän 1 momenttiin kirjattaisiin se periaate, ettei oikeudenkäynnin asianosainen voi olla todistajana omassa asiassaan. Vastaavasti 2 momenttiin tulisi säännös, jonka mukaan todistajana ei voida kuulla henkilöä, joka toimii päätöksen tehneen tai muutoin oikeudenkäynnissä osallisena olevan viranomaisen edustajana samassa oikeudenkäynnissä. Ehdotettu sääntely selkeyttää prosessia ja vähentää tulkintaongelmia.

Todistajan vaitiolo-oikeudesta ehdotetaan säädettäväksi hallintolainkäyttölain 39 b §:ssä. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että asianosaisen läheinen saa kieltäytyä todistamasta. Itse *läheisen* määritelmä ehdotetaan kuitenkin jätettäväksi viittaussäännöksen varaan. Läheisen määritelmä olisi oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 17 §:n 1 momentissa. Tuomariliitto esittää läheisen määritelmän ottamista myös hallintolainkäyttölakiin. Kuten edellä on mainittu, hallintoprosessissa asianosaiset usein

ajavat itse asiaansa. Kun otetaan huomioon ehdotetun 39 b §:n 1 momentin toisessa virkkeessä oleva säännös, jonka mukaan todistamaan suostumisen jälkeen suostumusta ei voitaisi peruuttaa, oikeusturvan kannalta olisi selkeämpää, että todistamasta kieltäytymiseen oikeutettu henkilöpiiri kirjattaisiin lakiin.

Hallintolainkäyttölain 39 c § koskisi puolestaan velvollisuutta kieltäytyä todistamasta. Pykälä tulisi vastaamaan laajalti oikeudenkäymiskaaren vastaavia säännöksiä. Joiltakin osin pykälän sääntelyt jäisivät viittaussäännösten varaan. Tuomariliitto pitää ehdotusta tältä osin tarkoituksenmukaisena eikä pykälän muotoilun voida arvioida vaarantavan oikeusturvaa.

Hallintolainkäyttölain 39 d §:ssä säädettäisiin muussa laissa säädetyn vaitiolovelvollisuuden vaikutuksesta todistajan kuulemiseen. Kyseeseen tulee käytännössä lähinnä lääkärin ja muun virkamiehen salassapitovelvollisuuden väistyminen. Salassapitovelvollisuus väistyy, jos todistajan kuuleminen on välttämätöntä asian selvittämiseksi tai kun henkilö, jonka hyväksi vaitiolovelvollisuus on säädetty, suostuu todistamiseen. Säännös selkiyttää nykyistä tilannetta. Vaitiolovelvollisuuden väistyminen aktualisoituu usein lastensuojeluasioissa, joissa virkamiesten kuuleminen on välttämätöntä asian selvittämiseksi.

Tuomariliitto kannattaa ehdotusta hallintolainkäyttölain 39 e – 39 g §:ien osalta, eikä näiltä osin ole kommentoitavaa.

Vajaavaltaisen kuuleminen

Tuomariliitto kannattaa ehdotusta.

Hallintolainkäyttölain 39 h § koskisi vajaavaltaisen henkilökohtaista kuulemistä, ja siinä säädettäisiin myös mahdollisuudesta kuulla vajaavaltaista ilman kaikkien osapuolten ja tuomareiden läsnäoloa. Pykälän 2 momentin mukaan tuomioistuimen olisi tarvittaessa määrättävä kuultavalle tukihenkilö.

Tuomariliitto toteaa, että vajaavaltaisen kuulemisesta ja edunvalvojan määräämisestä huoltajan sijaiseksi on säännökset lastensuojelulaissa. Tuomariliiton käsityksen mukaan ehdotettu hallintolainkäyttölain säännös ei ole ristiriidassa lapsen kuulemistä hallintotuomioistuimessa koskevan lastensuojelulain 86 §:n kanssa. Koska ehdotetun säännöksen mukaan tuomioistuin määräisi kultavana olevalle vajaavaltaiselle tukihenkilön tarvittaessa, ehdotettu säännös ei myöskään olisi ristiriidassa lastensuojelulain 22 §:n kanssa.

Muutosehdotukset hallintolainkäyttölain 40-43 §:iin sekä 46, 47 ja 49 §:iin ja muutokset eräisiin muihin lakeihin

Tuomariliitto kannattaa ehdotuksia.

Yhteenvedo ja ehdotuksen arviointia

Yleisesti ottaen ehdotetut uudistukset ja lainkohtien muutokset vastaavat hallituksen esityksessä mainittuja tavoitteita. Tuomariliitto pitää oikeusturvan kannalta suotavana, että hallintolainkäyttölakiin sisällytettäisiin nykyistä kattavammin omia säännöksiä asian selvittämisestä sekä todistajan

asemasta ja todistelusta. Tämä on tärkeää, koska hallintolainkäytössä yksityiset asianosaiset toimivat prosessissa usein ilman lainoppinutta avustajaa. Näin on etenkin sosiaalivakuutuksen puolella, jossa on vielä erityisesti otettava huomioon, että oikeusapulakia ei sovelleta ensimmäisenä valitusasteena toimivissa muutoksenhakulautakunnissa. Tuomariliitto pitää siten aiheellisena, että nyt ehdotuksessa eräät viittaussäännösten varaan jätetyt säännökset kirjoitettaisiin auki hallintolainkäyttölakiin. Nämä lainkohdat ovat hallintolainkäyttölain ehdotetut 33 a § 3 momentti eli oikeus esittää kirjallista selvitystä lain sisällöstä, 33 c § 2 momentti eli asianosaisen menettelyn vaikutus todisteenä ja 39 b § 1 momentin tarkoittama läheisen määritelmä.

Tuomariliitto toteaa lopuksi, että preklusiosta ei tähän hallituksen esitykseen ole otettu ehdotusta, joten lukuun ottamatta kunnallisvalituksia oikeudenkäynnin osapuolet saavat prosessin kuluessa esittää uutta selvitystä. Siten ei ole vältettävissä, että myös ylimpiin valitusasteisiin jossain määrin tulee uutta selvitystä, jolloin prosessin jouhevan sujumisen kannalta ja myöskin oikeusturvan kannalta on asianmukaista, että selvityksen epäämisestä otetaan säännökset lakiin. Hallintolainkäytössä on kuitenkin muistettava oikeudenkäynnin tavallinen perusasetelma, jossa osapuolina ovat valittaja ja julkista valtaa käyttävä viranomainen. Hallintopäätöksen antanutta viranomaista on useinkin pidettävä vahvempana osapuolena. Tässä mielessä asian selvittämistä ja todistelua koskevien säännösten uudistamisesta ja täsmentämisestä huolimatta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyvät oikeusturvatakeet ja periaatteet tulevat jatkossakin asettamaan haasteita prosessinjohtamiselle. Näin on etenkin tilanteissa, joissa oikeudenkäyntiin osallistuu alaikäinen lapsi.

Lausunnon laatimisesta on vastannut vakuutusosastojohtaja Liisa Hämeen-Anttila.

Kouvolassa 5.6.2014

Tuomariliiton puheenjohtaja Aki Rasilainen