

24.9.2018

EOAK/4313/2018

Eduskunta, Perustuslakivaliokunta

LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kuulemista tiistaina 25.9.2018 klo 10.00 hallituksen esityksestä HE 29/2018 vp eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

1. Valituslupajärjestelmän laajentaminen

Valituslupajärjestelmän laajentamiselle siten, että haettaessa hallinto-oikeuden päätökseen muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta muutoksenhaku edellyttäisi lähtökohtaisesti valituslupaa, ei nähdäkseni ole valtiosääntöisiä esteitä (PeVL 32/2012 vp s. 3–4, PeVL 55/2014 vp s. 4–5, PeVL 29/2017 vp s. 5). Ehdotetulle muutokselle en näe myöskään Euroopan ihmisoikeussopimuksesta tai muista kansainvälisistä ihmisoikeusnormeista johtuvaa estettä.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on kiinnitetty huomiota muun muassa asioiden merkitykseen ja laatuun, korkeinta hallinto-oikeutta edeltävään oikaisu- ja valitusmenettelyyn ja asian kokonaiskäsittely-aikaan. Vuodesta 2012 merkityksellisimmäksi tekijäksi on noussut asian käsittelyn kokonaisuus ja se, miten tämä kokonaisuus turvaa oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin; valitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen muodostaa vain yhden osan kokonaisuutta. Merkitystä on oikaisuvaatimusmenettelyn ja hallintotuomioistuinten aseman vahvistumisella eli oikeusturvan saavutettavuudella jo korkeinta hallinto-oikeutta edeltävissä vaiheissa.

Perustuslakivaliokunta on viimeksi lausunnossaan [PeVL 29/2017](#) vp todennut tarkistaneensa aiempaa varauksellista kantaansa valituslupajärjestelmään. Valituslupajärjestelmään ja sen laajentamiseen ei valiokunnan mukaan enää ole perusteita suhtautua lähtökohtaisen pidättyvästi. Valiokunta on kehottanut valtioneuvostoa arvioimaan mahdollisuutta kehittää korkeimman hallinto-oikeuden roolia hallinto-

lainkäyttöä ylimmän asteen linjaratkaisuin ohjaavan tuomioistuimen suuntaan. Tällaiselle kehitykselle ei valiokunnan mukaan ollut estettä perustuslain ylimpien tuomioistuinten tehtäviä koskevan 99 §:n tai oikeusturvan takaavan 21 §:n sen paremmin kuin kansainvälisten ihmisoikeussopimustenkaan näkökulmasta ([PeVL 32/2012](#) vp, s. 4/I, ks. myös [PeVL 55/2014](#) vp, s. 2/II).

Jossain määrin varauksellisemmin voi olla syytä suhtautua siihen, onko valituslupajärjestelmän laajentaminen sellaisiinkin asiaryhmiin, joissa hallinto-oikeuden ratkaisu on ensimmäinen asiassa annettava valituskelpoinen ratkaisu, välttämätöntä. Esimerkiksi tahdonvastaista lasten huostaanottoa koskeva asia tulee vireille hallinto-oikeudessa viranomaisen hakemuksella ilman edeltävää valituskelpoista viranomaisratkaisua. Kysymys ei ole tilanteesta, jossa viranomaisen tekemää huostaanottopäätöstä arvioitaisiin muutoksenhakemuksen johdosta valitusinstanssissa, vaan hakemusasiassa annetusta ensimmäisestä ratkaisusta. Perustuslakivaliokunta on ([PeVL 55/2014](#) vp s. 4) tosin kiinnittänyt tässä suhteessa huomiota korkeimman hallinto-oikeuden 17.9.2013 valtioneuvostolle tekemään esitykseen lastensuojelulain muutoksenhakusäännösten muuttamiseksi, jossa on puollettu valituslupaa tahdonvastaista huostaanottoa koskeviin asioihin.

Mikäli tilannetta verrataan yleisissä tuomioistuimissa noudatettaviin menettelyihin, voidaan todeta, että hovioikeuden ensimmäisenä oikeusasteena antamista ratkaisuihin valittaminen ei yleensä edellytä valituslupan pyytämistä. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi eräät virkarikosasiat sekä sotilasoikeudenkäyntiasiat, joissa syytteessä on vähintään majurin arvoinen upseeri. Korkein oikeus on oikeuskäytännössään (esimerkiksi [KKO 2006:27](#)) katsonut, että hovioikeudessa valitusteitse saatetun asian yhteydessä sivukysymyksissä ensimmäisenä oikeusasteena tehtyihin ratkaisuihin haetaan muutosta valituslupaa pyytämällä. Toisaalta korkein oikeus on kuitenkin katsonut, että hovioikeuden oikeudenkäymiskaaren 14 luvun 7 §:n nojalla tuomitsemaa järjestysrangaistusta koskien muutosta sai hakea valituslupaa pyytämättä ([KKO 2003:69](#)).

Ehdotetussa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetavan lain 108 §:ssä ei ole mainintaa siitä, sovellettaisiinko myös siinä mainittuihin hallintotuomioistuimen välipäätöksiin, kuten järjestyssakon tuomitsemiseen, valituslupajärjestelmää. Lainkohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 180) on kuitenkin todettu, että muutoksenhaussa lainkohdassa tarkoitettuihin välipäätöksiin sovellettaisiin valittamista koskevia yleissäännöksiä. Sovellettavaksi tulisi siten myös ehdotetun 107 §:n 1 momentin säännös valitusluvasta.

Kun ehdotettu 108 § on luonteeltaan erityissäännös, saattaisi väärinkäsitysten välttämiseksi olla syytä lisätä pykälään maininta valituslupajärjestelmän soveltumisesta pykälässä lueteltuihin ratkaisuihin. Tämä saattaisi olla tarpeen senkin vuoksi, että järjestyssakosta voi valittaa korkeimpaan oikeuteen valituslupaa pyytämättä, mutta kor-

keimpaan hallinto-oikeuteen valittaminen edellyttäisi vastaavassa tilanteessa valituslupan pyytämistä. Ilman täsmennystä tästä saattaa helposti aiheutua sekaannusta, vaikka järjestysakkoja sinänsä tuomitaankin harvoin.

2. Valitusluparatkaisun perusteleminen

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut tapauksessa *Gorou v. Kreikka* (no. 2) (2009), jossa muutoksenhakijalta oli evätty lupa valittaa hovioikeuteen, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa voidaan soveltaa tällaiseen menettelyyn, joskin artiklan menettelylliset vaatimukset eivät tällöin ole yhtä pitkälle meneviä kuin valituslupamenettelyssä korkeimpaan oikeusasteeseen (ks. myös Pellonpää ym.: Euroopan ihmisoikeussopimus, 6. painos, 2018, s. 560–561). Perusteluvaatimuksia tilanteessa, jossa korkein hallinto-oikeus epää valituslupaa koskevan asiaratkaisun yhteydessä asianosaisen tekemän ennakkoratkaisupyynnön Euroopan unionin tuomioistuimelle, koskevat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot *Dhabhi v. Italia* (2014) ja *Schipani v. Italia* (2015). Euroopan ihmisoikeussopimuksen valossa itse valituslupapäätöksen perustelemattomuus voi siis olla hyväksyttävää, mutta samaa ei välttämättä voida sanoa ennakkoratkaisupyynnön täysin perustelemattomasta hylkäämisestä (Ks. Pellonpää ym.: Euroopan ihmisoikeussopimus, 6. painos, 2018, s. 124).

Ehdotetun 112 §:n mukaan valituslupaa koskeva päätös voitaisiin nykyistä käytäntöä vastaavasti perustella esittämällä pelkästään sovelletut lainkohdat, *jollei asian luonne edellytä muita perusteluja*. Ehdotetun säännöksen viimeinen virke on erityisen mielenkiintoinen, koska siinä on todettu mahdollisuus – tai jopa velvollisuus – valitusluparatkaisujen tarkempaan perusteleamiseen, mikäli asian luonne sitä edellyttää.

Valitusluparatkaisujen perustelemista koskeva yleinen keskustelu on tähän asti ollut melko mustavalkoista: joko katsotaan, että ratkaisut tulisi perustella aina tai sitten ei ollenkaan. On sinänsä selvää, että valituslupaharkinnan luonteen ja lupahakemusten suuren lukumäärän huomioon ottaen valituslupapäätösten säännönmukaiseen perusteleamiseen ei ole käytännön mahdollisuuksia eikä edes objektiivista tarvetta. Sitä vastoin saattaa ilmetä yksittäisiä tapauksia, joissa perusteluista olisi hyötyä sekä asianosaisille että lainkäytön yleisesti nauttimalle luottamukselle.

Valituslupahakemukset ovat erilaisia ja eritasoisia. Hyvin perustellun valituslupahakemuksen laatijan olisi hyödyllistä saada tietää, miksi hänen hakemuksensa ei menestynyt. Tällainen tieto olisi omiaan lisäämään valituslupajärjestelmän tuntemusta ja hälventämään valituslupaharkintaa kohtaan mahdollisesti tunnettuja epäluuloja. Erityisesti asianajajien olisi hyödyllistä saada tällaista tietoa. Valituslupajärjestelmän parempi tuntemus voisi yleisesti parantaa valituslupahakemusten tasoa ja myös vähentää turhia valituslupahakemuksia.

Yhteiskunnallisesti merkittävissä ja keskustelua herättäneissä asioissa saattaisi olla jo tuomioistuinlaitoksen uskottavuuden kannalta syytä kertoa avoimesti, miksi korkein hallinto-oikeus ei ole halunnut ottaa merkittävää asiaa tutkittavakseen.

Valitusluparatkaisujen perustelemisen tarvetta voitaisiin harkita tapauskohtaisesti, kuten säännösehdoituksessa on katsottukin. Näinhän esimerkiksi korkein oikeus menettelee ylimääräisen muutoksenhaun osalta. Useimmiten tuomionpurkuhakemus hylätään niukalla vakioperustelulla, mutta tapauksesta riippuen perustelut voivat olla hyvinkin seikkaperäisiä. Valitusluparatkaisujen perusteluissa vastaavaa vaihtelua ei kuitenkaan esiinny.

Korkeimman oikeuden osalta valituslupajärjestelmä on tullut voimaan vuonna 1980. Valitusluparatkaisun perustelujen ilmoittamatta jättämisen on alusta alkaen katsottu kuuluvan olennaisena osana valituslupajärjestelmän luonteeseen. Tälle näkemykselle onkin ollut vankkoja perusteita. Oikeudenkäyntijärjestyksemme kokonaisuus ja ennen kaikkea tuomioistuinten toimintaympäristö ovat kuitenkin lähes neljässäkymmenessä vuodessa muuttuneet. Voimassa olevat perus- ja ihmisoikeussäännökset korostavat kaikkien julkiseen vallankäyttöön liittyvien viranomaisratkaisujen perustelemisen tärkeyttä osana avoimuuden ja uskottavuuden vaatimuksia. Erityisesti perustuslain 21 §:n 2 momentti asettaa tässä suhteessa lainsäätäjälle ja tuomioistuimille vaatimuksia. Valitusluparatkaisujen perustelemisen tarpeellisuutta koskeva uudelleen arviointi voisi olla perusteltua.

En pidä toivottavana, että valitusluparatkaisujen perusteleminen säädettäisiin yleisesti tai edes pääsääntöisesti pakolliseksi. Mielestäni on kuitenkin ehdotetuilla tavoin syytä painottaa, että yksittäisissä tapauksissa valitusluparatkaisun perustelujen avoin ilmoittaminen voi olla sekä asianosaisten että koko järjestelmän kannalta hyödyllistä.

Perustelujen tarve ja niiden mahdollinen laajuus olisi parasta jättää valitusluparatkaisusta kulloinkin vastaavien korkeimman hallinto-oikeuden jäsenten riippumattomaan tapauskohtaiseen harkintaan. Olennaista luonnollisesti on, että valitusluparatkaisun perustelujen tulee koskea vain valitusluvan myöntämisen edellytyksiä. Valituslupaa myöntämättä alemman instanssin ratkaisun perusteluja ei voida oikaista tai täydentää (vrt. jatkokäsittelylupaa koskeva ratkaisu KKO [2013:14](#)).

3. Viranomaisen valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen

Pidän 109 §:n 2 momentissa ehdotettua muutosta viranomaisen valitusoikeuteen perusteltuna. Hallinto-oikeuden viranomaisen kannasta poikkeavasta päätöksestä valittaminen on merkityksellistä yhdenmuokaisten toimintatapojen ja linjausten varmistamiseksi, ja on siten merkityksellinen perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden kannalta. Tässä suhteessa merkityksellinen ja perusteltu on myös ehdotus

siitä, että viranomainen tarvitsisi valitusluvan siinä kuin yksityinen asianosainenkin, ja että valitusluvan myöntämisen perusteet olisivat samat.

4. Selvittämisvelvollisuuden suhde itsekriminointisuojaan

Ehdotetun 37 §:n mukaan asianosaisen olisi hallintotuomioistuimessa esitettävä selvitystä vaatimustensa perusteluista totuudenmukaisesti sekä myötävaikutettava asian selvittämiseen sen oikeudellisen luonteen edellyttämällä tavalla.

Itsekriminointisuoja on yksi keskeisimmistä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista. Henkilöä ei saa pakottaa tai painostaa todistamaan itseään vastaan tai tunnustamaan syyllisyyttään. Henkilö voi oikeudenkäynnissä kieltäytyä kertomasta seikkoja, joilla voi olla merkitystä vireillä olevassa häneen tai hänen läheiseensä kohdistuvassa rikostutkinnassa. Itsekriminointisuoja voi olla merkitystä myös hallintolainkäytössä. Itsekriminointisuoja ei koske pelkästään todistajia, joita kuullaan hallintotuomioistuimessa, vaan myös prosessin asianosaisia. Itsekriminointisuoja ulottuu tietyissä tilanteissa myös rikosoikeudenkäynnin ulkopuolisiin menettelyihin.

Todistajan vaitiolo-oikeutta koskevaan ehdotettuun 69 §:ään sisältyisi säännös siitä, että todistaja saa kieltäytyä kertomasta seikasta, jonka kertominen saattaisi hänet tai hänen läheisensä syytteen vaaraan tai myötävaikuttaisi hänen tai häneen mainitussa suhteessa olevan henkilön syyllisyyden selvittämiseen. Säännös ei sanamuotonsa mukaan koskisi hallintolainkäyttöasian asianosaisia. Yleisen lainkäytön puolella itsekriminointisuoja kuuluu lähtökohtaisesti jokaiselle (OK 17:18.1).

Korkein oikeus on ratkaisussaan [KKO 2017:78](#) (kohta 26) katsonut, että riita-asiassa todistelutarkoituksessa kuultavan henkilön oikeudellinen asema on itsekriminointisuojan kannalta perusteltua rinnastaa todistajan asemaan. Voidaan perustellusti lähteä siitä, että vastaava rinnastus todistajaan voi koskea myös hallintolainkäyttöasiassa kuultavaa asianosaista.

Mikäli esimerkiksi tahdonvastaiseen hoitoon määrätyn henkilön asiaa hallintotuomioistuimessa käsiteltäessä kyseinen henkilö haluaisi tuoda esiin, ettei hänen asunnossaan väkivaltaisesti ja sekavasti käyttäytynyt henkilö ollut hän itse vaan hänen läheisensä, muutoksenhakijan olisi ehdotetun säännöksen sanamuodon mukaan ilmeisesti paljastettava läheisensä ja kerrottava myös se, että hän oli itse samanaikaisesti ollut tekemässä huumausainekauppaa muualla - ellei sitten ehdotetun lainkohdan varsin väljäksi jäävän sanamuodon perusteella tällaisessa tilanteessa katsottaisi, ettei asian ”oikeudellinen luonne” itsekriminointia kuitenkaan edellyttäisi. Selvittämisvelvollisuuden poikkeuksellisesta puuttumisesta tällaisessa tapauksessa tulisi kuitenkin selvästi informoida asianosaista etukäteen. Tilanteen tulisi kaikilta osin olla itsekriminointisuojaan oikeutetun henkilön ennakoitavissa.

Rikosprosessissa Miranda-tyyppinen itsekriminointisuoja on Suomessa tullut ratkaisun [KKO 2012:45](#) jälkeen välttämättömäksi. Saman tendenssin tulisi näkyä myös hallintolainkäytössä ainakin rikosprosessia muistuttavissa tai rikosprosessiin liittyvissä tilanteissa.

Oikeuskirjallisuudessa (Olli Mäenpää: Hallintoprosessioikeus 2007, s. 376) on katsottu, ettei yksityisellä asianosaisella ole hallintoprosessissa yleistä velvollisuutta esittää selvitystä hänen kannaltaan epäedullisista tai muuten negatiivisista seikoista. Rikosprosessiin kuuluvat erityisvaatimukset on lisäksi soveltuvin osin otettava huomioon erityisesti, kun hallintoprosessin kohteena on sanktioluonteinen hallinnollinen seuraamus.

Perustuslakivaliokunta on öljypäästömaksun määräämisen osalta todennut, että vaikka kyseessä oli hallinnollinen seuraamusmaksu, asian käsittelyssä oli lähtökohtaisesti otettava huomioon rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ja syyttömyysolettaman noudattaminen ([PeVL 32/2005 vp](#) s. 3).

Verrattuna siihen tarkkuuteen, jolla itsekriminointisuojaan liittyvistä oikeuksista on nykyisin rikosprosessissa huolehdittava, asianosaisen myötävaikutusvelvollisuuden ulottuvuudet ja suhde itsekriminointisuojaan hallintolainkäytössä jäisivät ehdotetussa laissa jossain määrin epämääräisiksi. Hallintolainkäytössä esiintyy rikosprosessia muistuttavia asetelmia, joissa asianosaisen on ”luonnollista” vaieta tai valehdella. Myötävaikutusvelvollisuuden väistymisestä olisi tällaisessa tilanteessa perusteltua säätää ehdotettua täsmällisemmin. Pelkkä asian ”oikeudelliseen luonteeseen” viittaaminen (ehdotettu 37 §:n 3 momentti, perusteluiden s. 104–105) ei välttämättä selvennä asiaa riittävästi.

5. Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja todistelu

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa taattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin edellyttää, että asianosaisella on todellinen oikeus tulla kuulluksi ja mahdollisuus osallistua oman asiansa käsittelyyn. Myös perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan oikeus tulla tuomioistuimessa kuulluksi eli kontradiktorisuus on yksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kulmakiviä.

Oikeudenmukaisessa oikeudenkäynnissä asianosaisten tasa-arvoisuuden vaatimus liittyy myös mahdollisuuteen toteuttaa kontradiktorisuutta eli osallistua tehokkaasti prosessiin ja esittää siinä tarvittaessa myös todistelua. Mikäli prosessissa on mukana viranomaisen, sillä yleensä käytännössä on yksityishenkilöä paremmat mahdollisuudet operoida prosessissa ja esittää relevanttia todistelua. Viranomaisen ja yksityishenkilön välillä vallitsee siis jo lähtökohtaisesti epätasa-arvo epäsuhtaisten resurssien vuoksi.

Hallintolainkäytössä puhutaankin fair balance -vaatimuksesta, jolla toutetaan menettelyn tasa-arvoisuutta tilanteissa, joissa osapuolina ovat yksilö ja viranomainen. Fair balancella pyritään ennen muuta turvaamaan yksityisen osapuolen asemaa, koska viranomaisen kytkeytyminen oikeusriitaan horjuttaa helposti prosessuaalista tasapainoa. Näin ollen yksityishenkilön tasaveroisen aseman turvaamisen ja tukemisen tarve korostuu hallintolainkäytössä.

Hallituksen esityksessä fair balance on mainittu vain perustelujen s. 36 asian inkvisitorista käsittelyä puoltavana seikkana (yleisemmin teemaa käsitellään myös selvittämismvelvollisuutta koskevan 37 §:n perusteluissa s. 103–105). Fair balance tarkoittaa kuitenkin oikeudenkäynnin osapuolten yhtäläisiä oikeuksia aktiiviseen prosessaamiseen myös prosessiympäristössä, joka ei nojaa pelkästään tuomioistuimen omaan selvitysvollisuuteen. Fair balance liittyy olennaisesti siihen, mitä todistelua asianosaisella on mahdollisuus tosiasiallisesti esittää vaatiessaan muutosta viranomaisen päätökseen valitusinstanssissa. Hallintolainkäytössä osapuolten tasa-arvoisuuden vaatimus todistelussa johdetaan ensisijaisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan perusnormista eli oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksesta.

Ehdotetun 39 §:n 1 momentin mukaan asianosaisella ja päätöksen tehneellä viranomaisella olisi lähtökohtaisesti oikeus esittää haluamansa selvitys hallintotuomioistuimelle. Selvityksellä tarkoitettaisiin myös todistajien nimeämistä ja kuulemistä. Ehdotetun lain 61 §:n mukaan tuomioistuin kuitenkin päättäisi, keitä todistajiksi kutsutaan. Päätöksen tarkemmasta sisällöstä tai perusteluista ehdotetussa lainkohdassa ei ole mainintaa.

Selvää lienee, että todistajien kuuleminen voisi tapahtua vain tuomioistuimen *suullisessa käsittelyssä*. Ehdotetut suullista käsittelyä koskevat säännökset linkittyvät sen vuoksi erottamattomasti mahdollisuuteen esittää henkilötodistelua siten, että sen uskottavuutta voitaisiin välittömästi kontrolloida ja asianosaiset voisivat käyttää kyselyoikeuttaan.

Ehdotetun 57 §:n mukaan suullista käsittelyä koskeva asianosaisen pyyntö voitaisiin hylätä muun muassa, jos asian ratkaisemiseksi merkityksellisistä tosiseikoista on jo saatu riittävä selvitys tai jos tosiseikat voidaan selvittää muulla tavoin. Jos asiassa vedotaan asiantuntijalausuntoon tai yksityisluonteiseen kirjalliseen todistajankertomukseen, suullinen käsittely asiantuntijan tai todistajan kuulemiseksi järjestettäisiin ehdotuksen mukaan vain, jos se olisi tarpeen asian selvittämiseksi. Viimeksi mainittua virkettä on syytä tarkastella kriittisesti kontradiktorisuuteen kuuluvaan vastapuolen kyselyoikeuden - tai tässä tapauksessa pikemminkin sen puuttumiseen kannalta (ks. esim. sosiaaliturvan saamista koskenut tapaus [Letinčić v. Kroatia 2016](#) (kohdat 48–50 ja 65–68) ja [KKO 2018:54](#)).

Asianosaisen nimeämä välittömästi vastaanotettava henkilötodistelu voitaisiin siis ehdotuksen mukaan torjua joko hylkäämällä suullisen käsittelyn toimittamista koskeva pyyntö ehdotetun 57 §:n perusteella kokonaan, rajoittamalla suullista käsittelyä ehdotetun 59 §:n perusteella esimerkiksi vain päätöksen tehneen viranomaisen käsitysten selvittämiseen tai päättämällä 61 §:n perusteella, että asianosaisen nimeämiä todistajia ei kutsuta suulliseen käsittelyyn. Merkille pantavaa on, että ehdotettu 61 § näyttää jättävän todistajien kutsumisen tai kutsumatta jättämisen tuomioistuimen vapaaseen harkintaan. Mitään lähempiä kriteereitä harkinnalle ei ole ehdotettu yli sen, mitä prosessinjohtoa koskevassa varsin yleisellä tasolla muotoillussa 37 §:ssä säädetäisiin.

Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu [Suominen v. Suomi](#) (2003) koski todisteiden esittämistä kotimaisessa riita-asiassa. Käräjäoikeus ei ollut tehnyt perusteltua käsittelyratkaisua siitä, ettei se ottanut vastaan kaikkea vastaajan tarjoamaa todistelua. Kantajana jutussa oli pankki. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi, ettei oikeudenkäynti ollut ollut 6 artiklan edellyttämällä tavalla oikeudenmukainen, koska todistelua koskevaa perusteltua käsittelyratkaisua ei ollut tehty.

Ehdotettu 61 § ei näytä edellyttävän edellä mainitussa ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisussa tarkoitetun perustellun käsittelyratkaisun tekemistä tilanteessa, jossa tuomioistuin ei suostu kuulemaan asianosaisen nimeämiä todistajia. Voidaan myös kysyä, olisiko tuomioistuimelle annettava todistelun torjumista koskeva harkintavalta joka tapauksessa ehdotetussa pykälässä liian laaja. Nähdäkseni ehdotetun 58 §:n merkitys (välipäätöksen antaminen tai sen puuttuessa muulla tavoin tehtävä ilmoitus siitä, että haettua suullista käsittelyä ei järjestetä) tulee tässä suhteessa olemaan suuri. Pidän tärkeänä, että säännöksen perusteluissa (s. 126) korostettua ehtoa ”ilmeisestä tarpeettomuudesta” tulkitaan riittävän suppeasti siten, että ilmoittaminen ja näin ollen mahdollisuus vielä esittää muuta kautta lisäselvitystä tulee olemaan hyvin vahva pääsääntö. Korostan myös ehdotetun 87 §:n perusteluissa (s. 157) edellytetyn suullisen käsittelyn järjestämistä koskevan päätöksen perustelemisesta todetun tärkeyttä.

Ihmisoikeustuomioistuin on eri asiayhteyksissä kritisoinut lainsäädäntöä, joka jättää kansallisille tuomioistuimille ja muille viranomaisille liian suuren harkintavallan ihmisoikeuksia turvaavien kansallisten normien soveltamisessa. Toisaalta ihmisoikeustuomioistuin on yleensä lähtenyt siitä, etteivät kysymykset todistelun vastaanottamisesta (admissibility of evidence) kuulu sille sen arvioidessa 6 artiklan edellytysten täyttymistä, ellei kysymys ole oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuden vaarantumisesta kokonaisuutena.

Hallinnollisten sanktioiden kasvavaan määrään johtava oikeudellinen kehitys antaa oman erityispiirteensä lakiehdotuksen todistelua ja suullista käsittelyä koskevien säännösten arviointiin. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tulkinnut rikossyytteen ja rangaistuksen käsitteitä

siten, että näiden voidaan katsoa koskevan myös hallinnollisia seuraamuksia tiettyjen kriteerien täytyessä.

Ihmisoikeustuomioistuin kehitti tapauksessa [Engel](#) v. Alankomaat (1976) kolmekohtaisen kriteeristön, jonka perusteella tuomioistuin arvioi hallinnollisen seuraamuksen rinnastumista rikossyytteesen (criminal charge) tai rikosoikeudelliseen rangaistukseen (criminal offence) ihmisoikeussopimuksen tarkoittamassa merkityksessä. Myös perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti rinnastanut rangaistusluonteiset taloudelliset seuraamukset rikosoikeudellisiin seuraamuksiin (ks. esim. [PeVL 2/2017 vp](#), [PeVL 14/2013 vp](#), [PeVL 17/2012 vp](#) ja [PeVL 9/2012 vp](#)).

Suomessa hallinnollisesta sanktiosta voidaan yleensä valittaa hallinto-oikeuteen. Sen vuoksi keskeinen kysymys onkin, mitä ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohtaan sisältyvien rikosasioita koskevien erityisvaatimusten, jotka koskevat nimenomaan myös mahdollisuutta nimetä todistelua ja esittää todistajille kysymyksiä, on katsottava merkitsevän rangaistusluonteisten hallinnollisia seuraamuksia koskevien valitusten käsittelyn kannalta. Todistelua koskevien säännösten osalta myös suullisen käsittelyn toimittamista koskevat ehdotetut säännökset ovat ongelmallisia, mikäli hallinnollista seuraamusta koskeva valitusprosessi rinnastetaan kaikissa suhteissa rikosprosessiin.

Tapauksessa [Jussila](#) v. Suomi (2006) ihmisoikeustuomioistuin totesi veronkorotuksen sanktioluonteesta (kohta 43) mm. seuraavaa):

“It is self-evident that there are criminal cases which do not carry any significant degree of stigma. There are clearly ‘criminal charges’ of differing weight. What is more, the autonomous interpretation adopted by the Convention institutions of the notion of a ‘criminal charge’ by applying the Engel criteria have underpinned a gradual broadening of the criminal head to cases not strictly belonging to the traditional categories of the criminal law, for example administrative penalties ..., prison disciplinary proceedings ..., customs law ..., competition law ..., and penalties imposed by a court with jurisdiction in financial matters Tax surcharges differ from the hard core of criminal law; consequently, the criminal head guarantees will not necessarily apply with their full stringency ...”.

Jussilan tapauksessa suullisen käsittelyn toimittamatta jättämisen ei katsottu rikkovan 6 artiklaa. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö ei kuitenkaan edelleenkään anna selkeää vastausta siihen, missä laajuudessa rikosprosessuaaliset oikeusturvatakeet koskevat hallinnollisten sanktioiden käsittelyä tuomioistuimessa.

6. Vaitiolovelvollisuuden murtaminen ja hyödyntämiskielto

Ehdotettu 71 § mahdollistaisi todistajan vaitiolovelvollisuuden murtamisen hallintolainkäytössä helpommin kuin vastaavat säännökset oi-

keudenkäymiskaassa. Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 12 §:ssä (virkamiehen salassapitovelvollisuus) ja 14 §:ssä (lääkärin tai muun terveydenhuollon ammattihenkilön salassapitovelvollisuus) lähdetään siitä, että tuomioistuin voi velvoittaa henkilön todistamaan, jos syyttäjä ajaa syytettä rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta. Hallintolainkäytössä vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvasta seikasta voitaisiin ehdotetun 71 §:n pääsäännön mukaan kuulla todistajaa, *kun se on välttämätöntä asian selvittämiseksi* tai kun henkilö, jonka hyväksi vaitiolovelvollisuus on säädetty, *suostuu* todistamiseen.

Oikeudenkäymiskaaren sääntelystä poikkeavaa ehdotusta perustellaan sillä, että hallintotuomioistuimessa oikeudenkäynnin kohteena on yleensä viranomaisen harkinta- ja päätösvallan käyttö, jonka lainmukaisuuden arviointi edellyttää, että viranomaisen päätöksentekoon liittyvät seikat voidaan riittävästi selvittää oikeudenkäynnissä (s. 138). Perustelut ovat niukat mutta pidän sen tausta-ajatusta lähtökohtaisesti ymmärrettävänä. Huomattavan paljon toki jäisi tuomioistuimen tapauskohtaisen harkinnan varaan. Tässä toisaalta näen myös hyvät puolensa, koska nyt ehdotetulla avoimemmalla sääntelymallilla vältettäisiin ne ongelmat, joihin oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 12 §:n 1 momentin virkasalaisuutta koskevan todistamiskiellösäännöksen kategorisuus nähdäkseni on johtanut (ks. lähemmin Pölönen – Tapanila: Todistelu oikeudenkäynnissä, 2015, s. 285–290).

Vertailevassa tarkastelussa yleiseen lainkäyttöön voidaan huomiota vielä kiinnittää niihin eroihin, joita liittyy vaitiolovelvollisuuden laajuuteen vaikuttavaan asian selvittämistäintressiin hallintolainkäytössä ja siihen, miksi se olisi automaattisesti suurempi kuin vaikkapa rikosasiassa, jossa kysymys on seksuaalisesta hyväksikäytöstä, pahoinpitelystä, vainoamisesta, törkeästä petoksesta tai törkeästä kavalluksesta, joiden rangaistusmaksimi on vähemmän kuin kuusi vuotta. Hallintotuomioistuimessahan kysymys voi olla vaikkapa pysäköintivirhemaksusta tai muusta yhteiskunnalliselta merkitykseltään suhteellisen vähäisestä asiasta.

Ehdotuksen perusteluissa on lähdetty siitä, että hallintotuomioistuimen järjestämässä suullisessa käsittelyssä tuomioistuin arvioisi, millaisista todistajan vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvista seikoista häntä on välttämätöntä kuulla asian selvittämiseksi (s. 139). Tämän esityölausuman osalta on todettava, että hallintotuomioistuin tuskin pystyy arvioimaan etukäteen, kuinka arkaluontoisia tietoja todistajalla mahdollisesti on kerrottavanaan. Tilanteeseen sisältyy aina riski ylimääräisen ja asiaan vaikuttamattoman tiedon paljastamisesta. Aina-kin jossain määrin täsmällisemmät kriteerit vaitiolovelvollisuuden murtamista koskevaan harkintaan liittyvään intressipunnintaan edistäisivät salassapidettävien intressien suojaa.

Vaitiolovelvollisuuden murtamiseen ei tule suhtautua kevyesti. Lääkärin ja muun terveydenhoitohenkilökunnan salassapitovelvollisuudessa

on kysymys myös perustuslain 10 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvatusta yksityisyyden ja luottamuksellisen tiedonvaihdon suojasta. Terveystietojen salassapitovelvollisuuden tarkoituksena on säilyttää hoidon ja hoitoon hakeutumisen kannalta tärkeä lääkärin ja potilaan luottamuksellinen suhde.

Ehdotettu hyödyntämiskielto (83 §) olisi hallintolainkäytössä uusi. Nähdäkseni se vastaisi perusteiltaan oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 25 §:n sääntelyä, kuten perusteluissa (s. 151) todetaan. Nyt ehdotettu sanamuoto poikkeaa jossain määrin oikeudenkäymiskaaren mainittuun säännökseen lopulta valitusta muotoilusta, mutta ei nähdäkseni asiallista eroa merkitsevällä tavalla (ks. lähemmin Pölonen - Tapanila: Todistelu oikeudenkäynnissä, 2015, s. 331-339). Näin ollen en näe valtiosääntöisiä esteitä ehdotetulle säännökselle.

7. Oikeus avustajaan

Ehdotuksessa on haluttu säilyttää hallintolainkäytön perinteinen virallisperiaate ja se, että kukin voi ajaa asiaansa itse ilman avustajaa (purkuasioita koskevalla ehdotetulla ja mielestäni perustellulla poikkeuksella) ja toisaalta myös se, että avustajan kelpoisuusvaatimukset ovat niin löysät, että myös oikeudellista koulutusta vailla olevat maallikot voivat toimia asianosaisen asiamiehenä ja avustajana. Viimeksi mainitulta osin kyse lienee lähinnä tarkoituksenmukaisuusratkaisusta.

Oikeudellisesti minun on vaikea nähdä hyviä perusteita sille, että avustamistehtävä voidaan sallia maallikoille myös esimerkiksi tilanteissa, joissa esillä on vahvasti suojattavia virkasalaisuuksia tai ulkopuolisten yksityishenkilöiden vahvasti salassa pidettäviä tietoja. Maallikkoavustajia toki koskisi 34 §:n mukainen salassapitovelvollisuus, jonka rikkominen olisi rangaistavaa. Asianajajien ja lupalakimiesten ammatillisten toimintavaatimusten ja valvontajärjestelmien puuttuminen maallikkoavustajilta voi kuitenkin olla kuvatus tyypisissä tilanteissa ongelmallista. Maallikkoavustaminen hallintolainkäytössä aiheuttaa myös jatkuvasti ongelmia muun muassa yksityisyyden suojan toteutumiseen vankilaympäristössä kirjeenvaihdon tarkastamisen asiayhteydessä.

Huomio kiinnittyy myös asiamiehen ja tuomarin ”väistymistä” koskevaan sääntelyehdotukseen. Asiamiehenä tai avustajana ei saisi ehdotetun 30 §:n 3 momentin mukaan toimia se, joka on asiaa käsittelevään tuomariin tai esittelijään oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 3 §:ssä tarkoitettussa suhteessa eli joka on tuomarin tai esittelijän läheinen. Vastaava säännös on oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 3 §:n 3 momentissa.

Ehdotettu säännös ja sitä vastaava oikeudenkäymiskaaren säännös näyttävät lähtevän siitä, että asiamiehen tai avustajan edellytetään väistyvän, jos juttu jaetaan hänen läheiselleen. Käytännössä esimer-

kiksi hallinto-oikeuteen saapunutta asiamiehen laatimaa muutoksenhakemusta ei kuitenkaan jaettaisi asiamiehen läheiselle, koska tämä olisi tuomarina tai esittelijänä esteellinen. Jos näin kuitenkin jostain syystä tapahtuisi, päämiehen valitsema asiamies, joka olisi jo panostanut juttuun, joutuisi ehdotetun säännöksen mukaan väistymään. Hänen läheisensä ei voisi esteellisyyssäännöksistä johtuen siltikään käsitellä asiamiehen laatimaa muutoksenhakemusta tuomarina tai esittelijänä vaan se jaettaisiin uudelleen.

Oikeus valita avustajansa tai asiamiehensä ja oikeus harjoittaa oikeudenkäyntiavustajan ammattia tai elinkeinoa ovat teemoja, joihin voidaan ajatella kytkeytyvän myös perusoikeusnäkökohtia. Oikeus avustajaan on erityisen keskeistä, mikäli kysymys on hallinnollista sanktiota koskevasta rikosprosessiin rinnastuvasta valitusprosessista.

Ehdotetun 30 §:n 3 momentti vaikuttaa jossain määrin tarpeettomalta, koska tuomarin tai esittelijän esteellisyyttä koskevat säännökset johtavat yleensä siihen, että juttua ei jaeta asiamiehen läheiselle. Eri asia tietysti on, jos tuomarin läheinen asiamies tai avustaja ottaa vastaan toimeksiannon ja ilmoittautuu juttuun sen käsittelyn ollessa kesken. Enää tuossa vaiheessa ei olisi tarkoituksenmukaista edellyttää tuomarin väistyvän.

8. Päätöksen täydentäminen

Ehdotetun 103 §:n mukaan hallintotuomioistuimien voisi täydentää päätöstään valitusajassa, kuitenkin viimeistään 30 päivän kuluttua päätöksen tiedoksisaannista, jos päätös ei sisällä ratkaisua kaikkiin asiassa esitettyihin sivuvaatimuksiin. Päätöstä ei kuitenkaan saisi täydentää, jos se johtaa asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen.

Ehdotettu 104 § sisältää täydentämismenettelyn kuvauksen. Edellä käsitellyn oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusrakenteisiin kuuluvan kuulemisperiaatteen kannalta on arveluttavaa, ettei ehdotettuun täydentämismenettelyyn sisältyisi lainkaan velvollisuutta kuulla asianosaisia.

Vertailun vuoksi todettakoon, että oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 11 luvun 10 § sisältää säännöksen tuomion täydentämisestä, mikäli yksityisoikeudellisesta vaatimuksesta on jäänyt tuomiossa lausumatta. Pykälä sisältää kuulemisperiaatteen edellyttämät määräykset asianosaisten kuulemisesta. Myös riita-asiassa annettavan tuomion täydentämistä koskevassa oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 11 § sisältää vastaavat säännökset asianosaisten kuulemisesta.

Kuulemista koskevien määräysten lisääminen ehdotettuun 104 §:ään saattaisi olla aiheellista, varsinkin kun täydentämismenettelyssä on tarkoitus arvioida myös täydentämisen kohtuullisuutta. Sitä tuomioistuimien ei pystyne tekemään varaamatta asianosaisille mahdollisuutta tulla kuulluiksi.

9. Katselmus kotirauhan piirissä

Katselmuksen kotirauhan piiriin mahdollistava 48 §:n 2 momentti sisältää välttämättömyysvaatimuksen ja perusteluissa korostetaan tämän selvittämiskeinon ultima ratio -luonnetta. Nähdäkseni ehdotus on valtiosääntöisesti perusteltu perustuslain 10 §:n kannalta.

10. Lopuksi

Käsitykseni mukaan hallituksen esitykseen ei sisälly sellaisia valtiosääntöisiä ongelmia sisältäviä kohtia, jotka edellyttäisivät muun kuin tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä. Sääntelyhaasteita voi nähdäkseni liittyä lähinnä hallinnollisten sanktioiden tuomioistuinkäsittelyyn siltä kannalta, missä määrin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan ja perustuslain 21 §:n sitä vastaavat rikosprosessuaaliset oikeusturvatakeet soveltuvat menettelyyn, ja missä määrin niitä pystytään toteuttamaan. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö ei edelleenkään anna tähän selkeää vastausta.

Apulaisoikeusasiamies

Pasi Pölönen

Esittelijäneuvos

Jarmo Hirvonen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.