1. Lausuntopyyntö

Lakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa HE 29/2018 vp sekä LA 1/2015 vp johdosta. Sanotussa esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa, minkä lisäksi esityksessä ehdotetaan muutoksia tiettyihin hallintoprosessilakiin liittyviin lakeihin. Lakialoitteessa puolestaan esitetään muutosta hallintolainkäyttölain 6.2 §:ään. Tässä lausunnossa keskityn hallintoprosessilain säätämiseen tähtäävään hallituksen esitykseen. Olen kirjoittanut lausunnon siten, että arvioin hallinto-oikeuksiin ehdotettuja menettelysäännöksiä yleisprosessuaalisesta näkökulmasta eli pohdin lähinnä sitä, miten ehdotetut säännökset toimisivat yleisissä oikeusasiain tuomioistuimissa (eli ns. käräjäoikeuslinjalla).

2. Asiamiehen ja avustajan salassapitovelvollisuus

Ehdotetussa 34.1 §:ssa asiamiehen ja avustajan salassapitovelvollisuudesta säädettäisiin seuraavasti:

> Oikeudenkäyntiasiamies tai -avustaja ei saa luvattomasti ilmaista yksityisen tai perheen salaisuutta tai liike- tai ammattisalaisuutta, jonka hän on saanut tietää:
> 1) hoitaessaan **oikeudenkäyntiin** liittyvää tehtävää;
> 2) antaessaan oikeudellista neuvontaa päämiehen oikeudellisesta asemasta esitutkinnassa tai muussa **oikeudenkäyntiä** edeltävässä käsittelyvaiheessa;
> 3) antaessaan oikeudellista neuvontaa **oikeudenkäynnin** käynnistämiseksi tai sen välttämiseksi.

Siteerattu lainkohta on kutakuinkin suora kopio OK 17:13.1:sta, mistä syystä ehdotettu lainkohta sisältää osittain samoja tulkinnallisia pulmia kuin sanottu oikeudenkäymiskaaren säännös. Ensinnäkin lainkohta ja sen perustelut jättävät auki yhden aivan perustavanlaatuisen kysymyksen eli sen, mitä sanotussa lainkohdassa tarkoitetaan ”oikeudenkäynnillä”, johon käsitteeseen lainkohdan soveltaminen on varsin pitkälti sidottu.

Sinänsä pitäisin selvänä, että oikeudenkäynnillä viitataan menettelyyn hallintotuomioistuimissa. Ja vastaavankaltaista tulkintaa voidaan epäilemättä puoltaa myös muiden tuomioistuinlaissa tarkoitettujen tuomioistuinten oikeudenkäyntien kohdalla. Näin ollen ehdotetussa 34.1 §:ssa oikeudenkäynnillä viitataan hallintotuomioistuin menettelyn ohella myös oikeudenkäynteihin erityistuomioistuimissa.

Yllä sanottua pulmallisemmaksi ehdotetussa lainkohdassa oleva viittaus oikeudenkäynteihin muodostuu silloin, jos käsitteen määrittelyssä pitäisi ottaa huomioon lisäksi EIT:n omassa käytännössään korostama tosiasiallisen tuomivallan merkitys määritettäessä sitä, onko jotakin elintä pidettävä tuomioistuimena vai ei. EIT:n vakiintuneen tulkinnan mukaan tuomioistuimen aseman saaminen ei ole pelkästään riippuvainen siitä, kutsutaanko jotakin elintä tuomioistuimeksi, vaan myös siitä, käyttääkö jokin elin tosiasiallisesti tuomiovaltaa.[1]

[1] Ks. EIT:n omaksumasta tuomioistuinkäsitteestä tarkemmin Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti: Euroopan ihmisoikeussopimus, 5. uudistettu painos. Alma Talent, 2012 s. 490 ss., Tapanila, Antti: Tuomarin esteellisyys. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2007 s. 7 ss. sekä muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut Le Compte ym. vs Belgia (1981), Baturin ym. vs Ranska (1998) ja H. A. L. vs Suomi (2004).

Lakivaliokunnan olisikin jatkovalmistelussa syytä avata, mitä ehdotetussa lainkohdassa tarkoitetaan oikeudenkäynnillä. Tästä olisi hyötyä paitsi nyt säädettävän lainkohdan tulkinnassa myös OK 17:13:n soveltamisalaa määriteltäessä.

Toisena ehdotettuun 34.1 §:iin liittyvänä huomiona voitaneen kysyä, onko siinä oleva 2 kohta lainkaan tarpeen. Kuten jo totesin ehdotettu lainkohta on tältä osin suora kopio OK 17:13:stä mistä syystä ehdotuksessa puhutaan esitutkinnasta, mikä ei käsittääkseni kovinkaan usein ole hallintoprosessissa varsinaista oikeudenkäyntiä edeltävä vaihe. Ja toisaalta voidaan kysyä, onko hallintoprosessissa mitään muutakaan sellaista oikeudenkäyntiä edeltävää vaihetta kuin mihin ehdotetussa 34.1 §:n 2 kohdassa viitataan.

Lakivaliokunnan olisikin jatkovalmistelussa syytä miettiä, tarvitseeko ehdotettua 34.1 §:n 2 kohtaa ollenkaan ottaa mukaan nyt säädettävään hallintoprosessilakiin.

3. Uusien vaatimusten esittäminen

Ehdotetussa 41 §:ssä säädettäisiin uusien vaatimusten ja perusteiden esittämisestä seuraavasti:

> Valitusajan päättymisen jälkeen uuden vaatimuksen saa esittää vain, jos se perustuu olosuhteiden muutokseen tai valitusajan päättymisen jälkeen valittajan tietoon tulleeseen seikkaan.
>
> Valitusajan päättymisen jälkeen valittaja saa esittää uusia perusteluja vaatimuksensa tueksi, jollei asia sen johdosta muutu toiseksi.
>
> Asianosainen saa kuitenkin oikeudenkäynnin aikana vaatia täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä, suullista käsittelyä tai oikeudenkäyntikulujen korvausta tai tehdä muun oikeudenkäyntiin liittyvän sivuvaatimuksen.

Kuten lainkohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa lausutaan, lainkohta vastaa jo nyt voimassa olevaa hallintolainkäyttölain 27 §:ää ja lainkohdan taustalla on OK 14:2:ssä oleva kanteenmuutoskieltoa koskeva oikeusohje.

Koska nyt ehdotettua lainkohtaa vastaava säännös on siis jo nykyään olemassa, tässä ei liene syytä arvioida oikeusohjetta erityisen tarkasti. Sellaisen huomion kuitenkin tekisin, että jatkovalmistelussa pitäisi ehkä miettiä, olisiko 41 §:n säännöksen soveltamisala laajennettava koskemaan myös hallintotuomioistuinta itseään. Nyt sanottu johtuu siitä, että ehdotetusta 37 §:stä ilmenevin tavoin hallintoprosessissa ei ole niin sanottua väittämistaakkaa, vaan hallintotuomioistuin voi viranpuolesta eli ilman asianosaisen väitettä hankkia uutta oikeudenkäyntiaineista. Selvänä voitaneen kuitenkin pitää, että 41 §:ssä oleva ”kanteenmuutoskieltoa” koskeva sääntely sitoo myös hallinto-oikeutta itseään, kun se 37 §:n nojalla hankkii uutta selvitystä. Selvyyden vuoksi saattaisi siten olla perusteltua, että tämä hallintotuomioistuimeen itseensä kohdistuva ”kanteenmuutoskielto” ilmenisi lakitekstistä tai ainakin sen perusteluista.

Yleisen oikeudenkäyntimenettelyn puolella tämänkaltainen tuomioistuimen ”sitominen” kanteenmuutossääntelyyn ei sen sijaan ole tarpeen, koska oikeudenkäymiskaaren (ja rikosprosessilain) mukaisissa menettelyssä tuomioistuin on sidottu asianosaisten (rikosprosessissa

tosin vain syyttäjän ja asianomistajan) vaatimuksiin ja väitteisiin eikä näin ollen voi omasta aloitteesta hankkia esimerkiksi uusia kanneperusteita.

4. Asiantuntijoiden kelpoisuus

Ehdotetussa 43.2 §:ssa säädettäisiin (vastaavalla tavalla kuin OK 17:35 §) asiantuntijan yleisestä ja erityisesti kelpoisuudesta seuraavasti:

> Asiantuntijan on oltava rehelliseksi ja alallaan taitavaksi tunnettu. Asiantuntijana ei saa toimia se, joka on asiaan tai asianosaiseen sellaisessa suhteessa, että hänen puolueettomuutensa vaarantuu.

Sanotut kelpoisuusehdot ovat erittäin tulkinnanvaraisia ja olen toisessa yhteydessä lausunut niiden johdosta seuraavasti:[2]

”*Yleinen kelpoisuus*. OK 17:35 mukaan asiantuntijan on oltava rehelliseksi tunnettu ja taitava. Kuten muotoiluista on helposti havaittavissa, molemmat kriteerit ovat hyvin tulkinnanvaraisia. Taitavuutta voidaan arvioida ensinnäkin suoritettuihin tutkintoihin, todistuksiin sekä julkaisutoimintaan perustuen. Samaten myös työuran pituutta voidaan pitää tärkeänä kriteerinä asiantuntijan taitavuuden arvioimisessa.

Edelleen nyt sanottujen ”taitavuuskriteerien” painoarvon ajatellaan myös hieman vaihtelevan siitä riippuen, millaisesta kysymyksestä asiantuntijaa kulloinkin kuullaan. Mikäli asiantuntijalta edellytetään kannanottoa teoreettisista kysymyksistä, asiantuntijan kelpoisuutta arvioitaessa voidaan painottaa akateemisia ansioita. Jos puolestaan asiantuntijatehtävän painopiste kohdistuu käytännöllisten kysymysten arviointiin, pitkä työura voi olla vahvaa näyttöä asiantuntijatehtävän edellyttämästä taidosta.

Taitavuuden ohella asiantuntijan yleisiin kelpoisuusedellytyksiin kuuluu rehellisyys. Mikäli mahdollista, rehellisyyttä koskeva kriteeri on vielä taitavuuttakin avoimempi. Asiantuntijalta edellytettävää rehellisyyttä voidaan puolestaan pyrkiä avaamaan analogian avulla, jolloin asiantuntijan rehellisyysvaatimuksen sisältöä tulkitaan käyttäen apuna muiden ammattiryhmien rehellisyysvaatimuksille annettuja tulkintoja. Rehellisyyttä edellytetään muun muassa oikeudenkäyntiasiamieheltä ja -avustajalta (OK 15:2.2), asianajajalta (L asianajajista 3.1 §:n 1 kohta) sekä vaikkapa ministeriltä (PL 60.1 §).

Perustuslain 60.1 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa ministerin rehellisyysvaatimuksesta lausutaan muun muassa seuraavasti: ”Kysymyksessä on joustava ilmaus, joka on kuitenkin ymmärrettävä muodolliseksi, tosin varsin väljäksi (!) kelpoisuusehdoksi ministerin tehtävään.” Oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan kohdalla rehellisyysvaatimuksen ei puoles-

---

[2] Pitkä lainaus on otettu artikkelistani ”Eräitä huomioita uudistuneesta asiantuntijatodistelusta”, joka on julkaistu teoksessa (Toim. Juhana Riekkinen): Juhlajulkaisu Tuula Linna. Oikeutta oikeudenkäynnistä täytäntöönpanoon. Liettua 2017 s. 479-391. Lainattu sitaatti on sanotun artikkelin sivuita 481-485. Käyttämäni lähteet löytyvät artikkelin alaviitteistä. Sitaatti on kirjoitettu OK 17:35 perusteella, mutta täsmälleen samat huomiot pätevät nyt ehdotettuun 43.2 §:ään, koska ehdotettu lainkohta vastaa tekstissä mainituin tavoin OK 17:35:n säännöstä.

taan katsota täyttyvän ainakaan silloin, kun asianomainen on syytteessä tai tuomittu sellaisesta rikoksesta, joka osoittaa asiamieheltä ja avustajalta edellytettävän rehellisyyden puutetta.

Oikeuskirjallisuudessa sanottua on tulkittu siten, että asiamieheltä vaadittavan rehellisyyden voidaan yleensä katsoa puuttuvan siltä, joka on tuomittu tai jota vastaan on vireillä virallinen syyttäjän nostama syyte luottamusaseman väärinkäytöksestä, petoksesta, väärennöksestä, kavalluksesta tai muusta varallisuusrikoksesta, paitsi jos tuomiosta on jo kulunut pitempi aika. Mainittujen rikosten lisäksi ainakin syyllistyminen RL 15 luvun 1–5 §:ssä säädeltyyn perättömään lausumaan on omiaan aiheuttamaan sen, että asiantuntijalta edellytettävä rehellisyysvaatimus ei täyty. Sen sijaan lienee mahdollista sanoa, että – tuomittavasta luonteestaan huolimatta – esimerkiksi RL 21 luvussa säänneltyyn henkeen tai terveyteen kohdistuvaan rikokseen syyllistynyttä henkilöä ei välttämättä tarvitse pitää epärehellisenä.

Myös oikeuskäytännöstä on saatavissa johtoa siihen, mitä rehellisyydellä muiden ammattiryhmien kohdalla tarkoitetaan.

> KKO 1961 II 34. Varatuomaria, joka oli tuomittu jatketusta tahallisesta hyötymistarkoituksessa tehdystä virkarikoksesta pantavaksi kaupunginviskaalin viralta, ei voitu pitää rehelliseksi tunnettuna ja muilta ominaisuuksiltaan sopivana harjoittamaan asianajajan tointa.
>
> Helsingin HO 28.9.2006 nro 2852. Verorikkomuksesta ja kirjanpitorikoksesta tuomittu kolmen kuukauden ehdollinen vankeusrangaistus osoitti, ettei OK 15:2:ssä edellytetty rehellisyysvaatimus täyttynyt, kun tuomiosta oli kulunut alle vuosi.
>
> Ratkaisussa KKO 2011:109 asiamiehen rehellisyysvaatimuksen puolestaan katsottiin täyttyvän, vaikka henkilö oli syyllistynyt velallisen epärehellisyyteen, törkeään petokseen ja kirjanpitorikoksen avunantoon. Sinänsä KKO vahvisti ratkaisussaan, että mainitut teot ovat tyypillisesti sellaisia, jotka ilmentävät tekijässään sellaista epärehellisyyttä, joka OK 15:2.1:n mukaan estää toimimisen asiamiehenä tai avustajana. Sanotussa ratkaisussa epärehellisyyttä osoittavista rikoksista ja niistä seuranneesta oikeusprosessista tuomioineen oli kuitenkin kulunut pidempi aika, mistä syystä KKO katsoi, että kelpoisuus toimia avustajana tai asiamiehenä oli ”palautunut” takaisin.

Mikäli asiantuntijan rehellisyysvaatimusta määriteltäessä lähdetään liikkeelle siitä – sinänsä perustellusta – ajatuksesta, että asiantuntijan ei tarvitse olla ministeriä, asianajajaa, oikeudenkäyntiavustajaa tai -asiamiestä rehellisempi, voidaan asiantuntijalta edellytettävää rehellisyyttä pitää melko väljänä kriteerinä. Näin ollen ainakaan hyvin kauan aikaa sitten tehty rikoslain vastainen teko ei aiheuttaisi estettä toimia asiantuntijana. Sen sijaan mitä lähempänä nykyhetkeä rikos on tapahtunut, sitä helpommin rehellisyysvaatimuksen täyttyminen vaarantuu. Näin on etenkin silloin, mikäli teko vielä kuuluu yllä mainitun kaltaisiin erityistä epärehellisyyttä ilmentäviin rikoksiin.

Rehellisyyttä koskevasta kriteeristä on edelleen johdettavissa se, että asiantuntijakandidaatti ei ole saanut hankkia taitojaan rikoksia tekemällä. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että murtovarkauksiin erikoistunutta henkilöä ei voida oikeudenkäynnissä käyttää asiantuntijana.

Erityinen kelpoisuus: Asiantuntijan erityisestä kelpoisuudesta eli esteellisyydestä säädetään OK 17:35.2:ssa siten, että asiantuntijana ei saa toimia se, joka on asiaan tai asianosaiseen sellaisessa suhteessa, että hänen puolueettomuutensa vaarantuu. Kuten jo edellä todettiin, tämäkin muotoilu vastaa sisällöltään sitä, mitä vanhassa menettelyssä säädettiin tuomioistuimen määräämän asiantuntijan erityisestä kelpoisuudesta. Oikeuskirjallisuudessa vanhassa todistelumenettelyssä noudatettujen tuomioistuinasiantuntijan esteellisyysperusteiden katsottiin vastaavan laajuudeltaan lähinnä tuomarinjäävejä.

Uudessakin menettelyssä asiantuntijan esteellisyyttä koskevat säännökset ovat merkittävästi todistajan jäävejä tiukemmat. On kuitenkin huomattava, että asiantuntijan jäävien rinnastaminen tuomarinjääveihin ei kaikilta osin ole mahdollista. Tämä johtuu jo siitä, että asiantuntijat saavat tehtävänsä suorittamisesta palkkion sen asiamiehen päämieheltä, joka asiantuntijan apuun on turvautunut.

Etenkin asiantuntijoille maksettavien palkkioiden vuoksi kysymys asiantuntijan erityisestä kelpoisuudesta voi aiheuttaa uudessa todistelumenettelyssä huomattavia ongelmia. Näin on siitä syystä, että olisi sinänsä täysin mahdollista sanoa, että asiantuntijan ja asianosaisen välille muodostuu OK 17:35.2:ssa tarkoitettu esteellisyyden aiheuttava suhde heti, kun asianosainen alkaa maksaa valitsemalleen asiantuntijalle korvausta. Tämä ei kuitenkaan ole voinut olla lain tarkoitus, sillä mikäli palkkion maksaminen heti jääväisi asiantuntijan, yksityisten asiantuntijoiden käyttäminen tuomioistuimissa estyisi käytännössä kokonaan. Tällöin kelpoisuusehdot täyttäviksi asiantuntijatahoiksi jäisivät lähinnä ne viranomaiset, joiden tehtäviin OK 17:66.1:ssa tarkoitetuin tavoin kuuluu asiantuntijalausuntojen antaminen ilman eri korvausta.

Tässä on kuitenkin korostettava sitä, että vaikka kertaluonteisten palkkioiden maksaminen asiantuntijoille ei vielä jääväisikään asiantuntijaa, tilanteen arviointi saattaa hyvinkin muuttua toiseksi, mikäli sama asianosainen hyvin usein turvautuu samaan asiantuntijaan. Näin voi olla esimerkiksi silloin, kun sama rakennusalanyrittäjä pyytää (ja saa) asiantuntijalausuntoja aina samalta rakennusalan asiantuntijalta. Näissäkään tilanteissa esteellisyyttä ei kuitenkaan voitane pitää mitenkään itsestäänselvyytenä, sillä sanotun asiantuntijan lausunnot voivat hyvinkin olla objektiivisesti laadittuja.

Edelleen esteellisyyden kannalta pulmallisia tilanteita näyttäisi syntyvän silloin, jos yksi ja sama asianajaja turvautuu esimerkiksi kiinteistöriidoissa aina saman asiantuntijan apuun. Puhtaasti OK 17:35.2:n sanamuodon mukaan nyt ei tosin voisi olla käsillä esteellisyystilanne, sillä asiantuntijalla ei näissä tapauksissa ole esteellisyyden aiheuttavaa suhdetta asiaan tai asianosaiseen vaan asianosaisen avustajaan. Toinen asia kuitenkin on, että näissäkin tapauksissa asiantuntijan ja asianajajan välinen usein toistuva toimeksiantosuhde on tarpeen vaatiessa mahdollista ottaa huomion määritettäessä asiantuntijan antaman kertomuksen todistusarvoa.

Vaikka etenkin asiantuntijan palkkioihin liittyviä kysymyksiä pitää arvioida tuomarin esteellisyydestä poikkeavalla tavalla, voidaan asiantuntijan esteellisyyttä monissa muissa suhteissa myös todistusoikeusuudistuksen jälkeen määritellä tuomarin esteellisyyttä koskevien normien perusteella. Esimerkiksi tuomareihin sovellettavat osallisuus-, sukulaisuus-, intressi- ja yhteisöjäävit ovat todistusoikeusuudistuksen jälkeenkin suurelta osin sovellettavissa myös asiantuntijatodisteluun. Näiden jäävien kohdalla olisi siis kysymys esteellisyyden aiheuttavas-

ta suhteesta asianosaiseen. Ja vastaavasti aiempi liityntä samaan tai samankaltaiseen asiaan saattaa myös uudessa menettelyssä asiantuntijoiden kohdalla pitää sisällään esteellisyyden aiheuttavan suhteen käsiteltävään asiaan."

Kuten pitkästä siteerauksesta ilmenee, asiantuntijoiden kelpoisuusehtoja koskeva ehdotus on hyvän tulkinnanvarainen, mistä syystä jatkovalmistelussa olisi syytä miettiä, pitäisikö kelpoisuusehtojen sisältöä arvioida[3] lakivaliokunnan mietinnössä hieman tarkemmin. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 109) on tältä osin viittaus ainoastaan oikeudenkäymiskaaren todistusoikeusuudistuksen perusteluihin, joissa niissäkään asiantuntijan kelpoisuusehtojen tulkinnanvaraisuuksia ei juurikaan arvioida. Tästä syystä kelpoisuusehtojen tarkemmalla arvioinnilla lakivaliokunnan mietinnössä olisi siten apua myös yleisen lainkäytön puolella.

5. Todistajien nimeäminen

Ehdotetussa 61.3 §:ssa säädettäisiin, että tuomioistuin päättää, keitä todistajiksi kutsutaan. Niin kauan kuin meillä noudatetaan vapaan todistelun periaatetta, pidän ehdotettua muotoilua varsin ankarana. Lainkohdasta pitäisikin tarkoin ilmetä, millä perusteilla hallintotuomioistuin voi rajoittaa asianosaisten oikeutta vapaaseen todisteluun jättämällä kutsumatta asianosaisten ilmoittamia todistajia. Mallia tällaisen säännökseen säätämiseen olisi saatavissa OK 17:8:stä.

6. Todisteiden hyödyntämiskielto

Ehdotetussa 83 §:ssä säädettäisiin todisteiden hyödyntämiskiellosta seuraavasti:

> Hallintotuomioistuin ei saa hyödyntää selvitystä, joka on hankittu laissa säädetyn vaitiolo-oikeuden tai vaitiolovelvollisuuden vastaisesti tai muulla tavoin lainvastaisesti, jos hyödyntäminen vaarantaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen, kun otetaan huomioon asian laatu, selvityksen hankkimistapaan liittyvän oikeudenloukkauksen vakavuus, hankkimistavan merkitys selvityksen luotettavuudelle, selvityksen merkitys asian ratkaisemisen kannalta ja muut olosuhteet.

Sanottu muotoilu vastaa OK 17:25.3:ia ja sen muotoilusta ei sinänsä ole mitään huomautettavaa. Sille ei lainsäädäntövaiheessa nähdäkseni voida tehdä mitään sille, että sanottu lainkohta on varsin tulkinnanvarainen.[4] Sen sijaan voidaan kysyä, että olisiko ehdotettuun 83:n otettava nimenomainen momentti (OK 17:25.1:n tapaan) selvyyden vuoksi siitä, että kiduttamalla saatua näyttöä ei saa milloinkaan hyödyntää. Yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 151) tämä seikka selvästi todetaankin.

Hankalampi kysymys sen sijaan on, pitäisikö ehdotettuun lakiin ottaa myös OK 17:25.2:ia vastaava säännös itsekriminointisuojaan perustuvasta hyödyntämiskiellosta niin sanotussa rin-

[3] Sen sijaan kelpoisuusehtoja koskeviin pykälätarkennuksiin ei nähdäkseni ole syytä, sillä riittävän yksityiskohtaista pykälää ei sanotusta kysymyksestä voine säätää.
[4] Ks. esim. Vuorenpää, Mikko: Muutama huomio laittomalla tavalla hankitun todistusaineiston hyödyntämisestä. DL 2018 s. 306-318.

nakkaisten menettelyjen tilanteessa. Nyt esitetty kysymys perustuu siihen, että muutenkin ehdotuksessa pyritään huomioimaan tilanteet, joissa hallintoprosessissa ollaan tuomitsemassa rangaistuksen luonteisia hallinnollisia sanktioita (ks. esim. ehdotetut 84 ja 85 §:t). Jos siis johdonmukaisesti pyritään siihen, että hallintosanktioita tuomittaessa pitäisi ottaa huomioon myös rikosprosessissa epäillylle kuuluvia ihmisoikeuksia, OK 17:25.2:ia vastaava säännös pitäisi sisällyttää myös nyt esitettävää lakiin.

7. Rangaistuksena pidettävien hallinnollisten seuraamusten tuomitseminen

Esimerkiksi ehdotetuissa 84 ja 85 §:ssä otetaan huomioon se, että hallintoprosessissa voidaan tuomita myös rikosoikeudellisiksi sanktioiksi luonnehdittavia seuraamuksia. Pidän tätä perusteltuna, mistä huolimatta katson kuitenkin aiheelliseksi kiinnittää lakivaliokunnan huomiotta siihen, että sanotut oikeusohjeet tulevat käytännössä aiheuttamaan erityisen paljon tulkinnallisia ongelmia. Tämä johtuu siitä, että hallinnollisten seuraamusten sanktioluonteisuutta määritellään niin sanottujen Engel-kriteerien perusteella, jotka ovat hyvin tulkinnanvaraisia.[5] Tälle tulkinnanvaraisuudelle lakivaliokunta ei kuitenkaan voi yhtään mitään.

8. Valitus välipäätöksestä

Ehdotetussa 108.2 §:ssa säädetäisiin tilanteista, joista välipäätökseen saa hakea erikseen muutosta. Pitäisin perusteltuna, että sanottuun lainkohtaan otettaisiin OK 17:68.3:ia vastaava säännös siitä, että erityisistä syistä erillinen muutoksenhaku voidaan sallia myös muissa kuin 108.2:ssa säädetyissä tilanteissa. Erillinen muutoksenhaku voi nähdäkseni olla joskus perusteltua esim. silloin, kun hallinto-oikeus on asettanut todistelua hyödyntämiskieltoon tai vaikkapa silloin, kun hallinto-oikeus on ehdotetun 61.3 §:n nojalla kieltäytynyt asianosaisen esittämän todistajan kuulemisesta.

9. Pienempiä huomioita

Ehdotetussa 15 §:ssä säädetään valituksessa ilmoitettavista seikoista ja 40 §:ssä puolestaan hallintotuomioistuimella olevista keinoista täydennyttää puutteellista valitusta. Pelkästään mainittuja lainkohtia lukemalla jää epäselväksi, mitä seuraa, jos valitus on puutteellinen eikä asianosainen ei noudata hallintotuomioistuimen antamaa täydennyskehotusta, vaan nyt sanotusta seikasta säädetään vasta 81 §:n 6 kohdassa, jonka mukaan tuomioistuin voi näissä tapauksissa jättää valituksen tutkimatta. Lakisystemaattisesti pitäisin perustellumpana ratkaisuna, että tuomioistuimen antaman täydennyskehotuksen noudattamatta jättämisen seuraamuksista säädettäisiin ehdotetun 40 §:n yhteydessä. Esim. OK 5:5 ja 5:6:ssä on perustellusti omaksuttu tällainen sääntelytapa.

Ehdotetun 30.1 §:n mukaan hallintotuomioistuimissa voisi asiamiehenä tai avustajana edelleen toimia muukin rehellinen ja tehtävään soveltuva henkilö kuin asianajaja tai lupalakimies. Tältä osin herää kysymys, onko hallintolainkäytössäkään enää tarvetta tälle säännökselle,

[5] Ks. sanottujen kriteerien tulkinnanvaraisuudesta esim. Vuorenpää, Mikko: Veronkorotus ja ne bis in idem –kielto. Teoksessa (toim. Matti Urpilainen ja Veikko Vahtera): Minne menet vero-oikeus? Juhlajulkaisu Raimo Immoselle. Turku 2013, s. 284-286 ja siellä olevat viitteet.

joka yleisen lainkäytön puolella havaittiin ongelmalliseksi, mistä syystä sanotusta ”asiamieskategoriasta” on yleisen lainkäytön puolella jo vuosia sitten luovuttu. Lain yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ole esitetty mitään syytä sille, miksi maallikoille pitäisi antaa oikeus toimia asiamiehenä (tai avustajana) hallintotuomioistuimissa.

Ehdotetun 38.1 §:n mukaan jokaisella on velvollisuus sallia katselmuksen toimittaminen. Toisesta ”lievemmästä katselmustyypistä” eli 49 §:ssä säädetystä tarkastuksesta 38.1 §:ssä ei sanota mitään, vaikka oletan, että 38.1 §:ssa varmaankin pitäisi säätää myös siitä, että jokaisella on velvollisuus sallia tarkastuksen toimittaminen.

Kiinnitän lakivaliokunnan huomion siihen, että ehdotussa 57.5 §:ssa suhtaudutaan yksityisluonteisiin kirjallisiin todistajan kertomuksiin huomattavasti myönteisemmin kuin OK 17:24.1:ssa. Yksityiskohtaisten perustelujen (s. 125) mukaan sanottu ehdotettu muotoilu vastaa voimassa olevan hallintolainkäyttölain 39 §:ä, joten voitaneen kai olettaa, että sanottu muotoilu ei ole hallintolainkäytössä tuottanut ongelmia.

Ehdotetussa 76 §:ssä säädetään siitä, mistä todistaja on oikeutettu korvaukseen. Sen sijaan sanotussa lainkohdassa ei säädetä mitään asiantuntijan palkkiosta. Eli selvyyden vuoksi sanottuun lainkohtaan olisi hyvä OK 17:66:stä ilmenevän mallin mukaisesti lisätä momentti myös siitä, mistä asiantuntijan palkkio koostuu.[6]

Ehdotetussa 87.1 §: ssa säädettäisiin, että hallintotuomioistuimen on perusteltava päätöksensä. Perusteluista on ilmettävä sovelletut lainkohdat sekä se, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun ja mihin oikeudelliseen päättelyyn ratkaisu perustuu. Tältä osin voidaan kysyä, pitäisikö sanottuun lainkohtaan OK 24:4:n esimerkkiä mukaillen lisätä, että ”perusteluissa on myös selostettava, millä perusteella riitainen seikka on tullut näytetyksi tai jäänyt näyttämättä.” Ehdotuksen yksityiskohtaisista perusteluista (s. 157) tämä näyttöön kohdistuva perusteluvelvollisuus toki ilmenee.

10. Yhteenveto

1) Lakivaliokunnan olisi jatkovalmistelussa syytä avata, mitä 34.1 §:ssa tarkoitetaan oikeudenkäynnillä. Tästä olisi hyötyä paitsi nyt säädettävän lainkohdan tulkinnassa myös OK 17:13:n soveltamisalaa määriteltäessä
2) Lakivaliokunnan olisi jatkovalmistelussa syytä miettiä, tarvitseeko ehdotettua 34.1 §:n 2 kohtaa ollenkaan ottaa mukaan nyt säädettävään hallintoprosessilakiin.
3) Lakivaliokunnan pitäisi jatkovalmistelussa pitäisi miettiä, olisiko ehdotetun 41 §:n säännöksen soveltamisala laajennettava koskemaan myös hallintotuomioistuinta itseään, tai pitäisikö sanotun lainkohdan soveltamisesta myös hallintotuomioistuimeen lausua jotain ainakin mietinnön perusteluissa.
4) Lakivaliokunnan olisi jatkovalmistelussa syytä miettiä, pitäisikö ehdotetussa 43.2 §:ssa säädettyjen kelpoisuusehtojen sisältöä perustella lakivaliokunnan mietinnössä hieman tarkemmin. Sen sijaan kelpoisuusehtoja koskeviin pykälätarkennuksiin ei nähdäkseni ole syytä, sillä riittävän yksityiskohtaista pykälää ei sanotusta kysymyksestä voine säätää.

[6] Ehdotettu 77.3 § ei tässä suhteessa riitä, sillä siinä säädetään vain valtion varoista maksettavista korvauksista.

5) Lakivaliokunnan pitäisi jatkovalmistelussa miettiä, pitäisikö ehdotetussa 61.3 §:ssa säätää ehdotettua tarkemmin niistä kriteereistä, joiden perusteilla hallintotuomioistuin voi rajoittaa asianosaisten oikeutta vapaaseen todisteluun jättämällä kutsumatta asianosaisten ilmoittamia todistajia. Mallia tällaisen säännökseen säätämiseen olisi saatavissa OK 17:8:stä.
6) Lakivaliokunnan pitäisi jatkovalmistelussa miettiä, olisiko ehdotettuun 83 §:än otettava nimenomainen momentti (OK 17:25.1:n tapaan) siitä, että kiduttamalla saatua näyttöä ei saa milloinkaan hyödyntää.
7) Lakivaliokunnan pitäisi jatkovalmistelussa miettiä, olisiko ehdotettuun 83:än lakiin otettava OK 17:25.2:ia vastaava säännös itsekriminointisuojasta niin sanotussa rinnakkaisten menettelyjen tilanteessa.
8) Lakivaliokunnan pitäisi jatkovalmistelussa miettiä, olisiko ehdotettuun 108 §:än otettava OK 17:68.3:ia vastaava säännös siitä, että erityisistä syistä erillinen muutoksenhaku voidaan sallia myös muissa kuin 108.2:ssa säädetyissä tilanteissa.
9) Lakivaliokunnan pitäisi jatkovalmistelussa niin ikään pohtia tämän lausunnon 9 luvussa esitettyjen pienempien huomioiden merkitystä säädettäväksi ehdotetun lain kannalta.

Turussa 9.1.2019

Mikko Vuorenpää
Prosessioikeuden professori, Lapin yliopisto