

Anna-Stiina Tarkka



Lakimies  
3-4/2015  
s. 508-532

# Selvitysvelvollisuus ja todistustaakka – vertailevia näkökohtia hallinto- ja siviiliprosesseista

**HAKUSANAT:** hallintolainkäyttö, siviiliprosessi, aineellinen prosessinjohto, asian selvittäminen, todistelu

## 1. Johdanto

Todistustaakkaopeilla on dispositiivisessa siviiliprosessissa vakiintunut asema. Todistustaakkaa koskeva yleissäännös sisältyi jo vuoden 1734 lakiin, ja nyt voimassa olevat säännökset ovat vuodelta 1948 (laki 571/1948). Voimassa olevan oikeudenkäymiskaaren (4/1734, OK) 17:1.1:n mukaan kantajan tulee näyttää toteen riita-asiassa ne seikat, jotka tukevat kannetta. Jos vastaaja tuo esiin edukseen jonkin seikan, on hänenkin vahvistettava se todisteilla. Yleissäännös todistustaakan jaosta on tarkoitus pitää oikeudenkäymiskaaressa tulevaisuudessaakin.<sup>1</sup> Vastikään eduskunnassa hyväksytyyn lakiehdotuksen mukaan OK 17:2.1:ssä säädettäisiin, että riita-asiassa asianosaisen on näytettävä ne seikat, joihin hänen vaatimuksensa tai vastustamisensa perustuu.<sup>2</sup>

Todistustaakkaopeista riita-asioissa on kirjoitettu paljon. Mutta onko niillä tehtävänsä ja paikkansa myös hallintolainkäytössä, tuttavallisemmin hallintoprosessissa? Voimassa olevassa hallintolainkäyttölaisissa (586/1996, HLL) ei ole säädetty velvollisuudesta esittää selvitystä.<sup>3</sup> Hallintoprosessissa puhutaan selvityksestä ja selvitysvelvollisuudesta, siviiliprosessissa näytöstä ja todistustaa-

\* Anna-Stiina Tarkka, OTM, VT, tohtorikoulutettava, Helsingin yliopisto. Sähköposti: anna-stiina.tarkka@helsinki.fi.

1. *Timo Saranpää*: Riita-asian näyttökynnys- ja todistustaakkasäännökset todistelutoimikunnan mietinnössä – eräitä näkökohtia ja ehdotuksia. Defensor Legis 2013 s. 951-966, s. 953.
2. HE 46/2014 vp oikeudenkäymiskaaren 17 luvun ja siihen liittyvän todistelua yleisissä tuomioistuimissa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi s. 46. Kyseisen säännöksen sanamuoto pysyi lakivaliokunnassa ennallaan, ks. lakivaliokunnan mietintö 19/2014 vp. Eduskunta hyväksyi lain sen toisessa käsittelyssä 10.2.2015.
3. HE 245/2014 vp eduskunnalle laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi sisältää ehdotuksen uudeksi säännökseksi, ks. s. 10. Siinäkin tosin ei ole kyse todistustaakan, vaan pikemminkin ns. myötävaikutusvelvollisuuden säädännäisen pohjan vahvistamisesta (vrt. OK 17:9). Kyseisen hallintolainkäyttölain säännöksen (33 a §) sanamuoto pysyi lakivaliokunnassa ennallaan, ks. lakivaliokunnan mietintö 23/2014 vp. Eduskunta hyväksyi lain sen toisessa käsittelyssä 17.2.2015.

Selvitysvelvollisuus ja todistustaakka – vertailevia näkökohtia hallinto- ja ...

kasta. Tarkoittavatko ne eri asioita vai onko niillä jotakin yhteistä? Erityisesti riskin kantaminen asian selvittämättä jäämisestä yhdistää ratkaisevasti näitä käsitteitä.

Hallintoprosessissa ei sovelleta todistustaakkaa sellaisena kuin se riitaprosessissa ilmenee, vaan osapuolten selvitysvelvollisuus on prosessissa sovellettavasta virallisperiaatteesta (HLL 33 §) johtuen omanlaisensa.<sup>4</sup> Tässä artikkelissa vertaillaan hallintoprosessuaalista selvitysvelvollisuutta siviiliprosessuaaliseen todistustaakkaan ja pyritään löytämään vastauksia seuraaviin kysymyksiin: Mistä seikoista näyttöä hankitaan ja kuka sen hankkii? Milloin näyttöä on tarpeeksi? Kuka kantaa vastuun siitä, jos jokin seikka jää epäselväksi?

## 2. Käsitteistä

### 2.1. Mistä seikoista näyttöä ja selvitystä hankitaan?

Oikeudenkäyntiaineisto koostuu oikeustositseikoista ja todistustositseikoista, vaikka hallintoprosessissa puhutaankin yleensä vain selvityksestä.<sup>5</sup> *Oikeustositseikka* on välittömästi asian ratkaisemisessa relevantti fakta, jonka olemassaoloa oikeusseuraamus eli säännöksen tunnusmerkistö edellyttää. Se voi olla esimerkiksi osakassuhde, tehtaan sijainti tai kauppahinta. *Todistustositseikkalla* eli välillisesti relevantilla faktalla on merkitystä todisteena. Todistustositseikka todistaa oikeustositseikan olemassaoloa. Se voi olla esimerkiksi tosite, hinta-arvio tai todistajanlausunto.

4. Esim. *Pekka Hallberg – Pirkko Ignatius – Heikki Kanninen*: Hallintolainkäyttölaki. Kauppakaari Oy 1997 s. 250. Samansävyyisesti *Olli Mäenpää*: Hallinto-oikeus. SanomaPro 2013 s. 919–920. Tässä tarkoituksessa todistustaakka luultavasti mielletään lähinnä välineeksi, jonka perusteella voidaan tuomita häviämään riippumatta muista asian selvittämiseen tai osapuoliasetelmiin liittyvistä seikoista. Virallisperiaatteen historiallisesta taustasta esim. *Leena Halila*: Hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeista. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2003 s. 46–52.
5. *Juha Lappalainen*: Oikeustositseikka ja todistustositseikka prosessioikeudellisina peruskäsitteinä. Lakimies 1986 s. 756–770, s. 757–759. Ks. myös *Bengt Lindell*: Civilprocessen – rättegång samt skiljeförfarande och medling. Tredje upplagan. Iustus Förlag 2012 s. 105–107. Oikeus- ja todistustositseikoista puhuu hallintoprosessuaalisessa kontekstissa esim. *Ann-Mari Pitkäranta*: Näytöstä ja sen arvioinnista tuloveroprosessissa. Lisensiaatintutkimus. Julkaistu Edilexissä 2005 s. 139–140; *Janne Aer*: Vaatimusten perustelut hallintoprosessissa. Defensor Legis 2008 s. 759–773; *Heikki Kulla*: Hallintomenettelyn perusteet. 8. uudistettu painos. Talentum 2012 s. 220. Ks. myös HE 217/1995 vp laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi s. 50.

Anna-Stiina Tarkka

Hallintoprosessissa välittömien tosiseikkojen tehtävänä on osoittaa valituksen kohteena olevan hallintopäätöksen lainmukaisuus tai -vastaisuus.<sup>6</sup> Oikeudellisena valitusperusteena on tällöin päätöksen lainvastaisuus, ja valitusperusteluina muutoksenhakijan tulee esittää valituksen kannalta relevantteja (oikeus-tosi)seikkoja.<sup>7</sup> Hallintoprosessuaalinen selvitys on pääasiassa todistusosiseikastoa, jolla valituksen tosiasiaperusteluita pyritään todistamaan.

Normit määrittelevät sen, mikä osa tapahtumainkulusta on oikeudenkäynnissä relevantti. Toisaalta todellinen tapahtumainkulku vaikuttaa luonnollisesti tuomioistuimen norminvalintaan.<sup>8</sup>

## 2.2. Milloin näyttöä on tarpeeksi?

Asian ratkaisuvaiheessa tuomioistuin harkitsee, riittääkö oikeudenkäyntiai-neisto totuuden saavuttamiseen eli ylittykö *näyttökynnys*. Korkein mahdollinen näyttökynnys on niin sanottu täyden näytön vaatimus, joka tarkoittaa sel-laista korkeamman asteen todennäköisyyttä, joka saa asiaa harkitsevan huolellisen ja järkevän henkilön vakuuttuneeksi todistelun kohteena olevan oi-keustosiseikan olemassaolosta.<sup>9</sup> Kysymys kuuluu, riittääkö osapuolen esittämän todistelun kokonaisnäyttöarvo mahdollisesta vastanäytöstä huolimatta tosisei-kan ottamiseen ratkaisun perusteeksi.<sup>10</sup> Riittävä näyttö voi olla vaikeaa määrit-tää, ja se voi asian laadusta ja laajuudesta riippuen vaihdella. Tuomioistuin ar-vioi todisteiden *näyttöarvoa* eli todisteiden laatua ja määrää.

Kysymykseen, milloin näyttöä on tarpeeksi, voi yrittää vastata, kun proses-sin funktio on selvillä. Hallintolainkäytössä pyritään saavuttamaan *aineellinen totuus*.<sup>11</sup> Aineellisella totuudella tarkoitetaan oikeusvarmuuden kannalta ihan-teellista lopputulosta, joka vastaa täydellisesti prosessinulkoisia tapahtumia. Hallintotuomioistuimen tehtävänä on (ainoastaan) varmistaa, että hallintovi-

6. Hallintotuomioistuin tutkii vain hallintopäätöksen lainmukaisuuden eli viranomaisen harkin-tavallan rajat. Ks. esim. KHO 2013:122.

7. Valitusperusteet ja -perustelut -käsitteiden historiasta *Aer DL* 2008 s. 761-762.

8. *Matti Tolvanen*: Asianosaisten ja tuomarin roolit todistelussa. *Lakimies* 2006 s. 1325-1343, s. 1330. Leppänen tiivistää tosiseikka- ja oikeuskysymysten suhteen vuorovaikutusteeksi ja erottamattomuusteeksi, *Tatu Leppänen*: Riita-asian valmistelu todistusaineiston osalta. Pro-essioikeudellinen tutkimus. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1998 s. 133-134.

9. Tauno Tirkkosen tunnettu täyden näytön määritelmä, *Tauno Tirkkonen*: Uusi todistuslainsää-däntö. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1949 s. 25. Kyseessä on ns. vakuuttumismalli, jonka his-toriasta tarkemmin *Timo Saranpää*: Näyttöenemmyysperiaate riita-asiansa. Suomalainen Laki-miesyhdistys 2010 s. 135-136.

10. *Timo Saranpää*: Siviiliprosessuaalista todistustaakkaa koskeva aineellinen prosessinjohto. La-kimies 2011 s. 504-526, s. 514; *Leppänen* 1998 s. 126.

11. HE 217/1995 vp s. 58.

Selvitysvelvollisuus ja todistustaakka – vertailevia näkökohtia hallinto- ja ...

ranomainen on käyttänyt harkintavaltaansa lain rajoissa.<sup>12</sup> Aineellinen totuus pyritään saavuttamaan esitetyn selvityksen perusteella.<sup>13</sup>

Osapuolet eivät voi hallintoprosessissa määrätä tai sopia siitä, minkälainen ratkaisu asiassa tehdään. Hallintoprosessuaalisten asioiden indispositiivinen luonne edellyttää aineellisen totuuden tavoittelemista ja objektiivista ratkaisijaa. Näyttökynnys on hallintoasioissa korkea.

Dispositiivisissa riita-asioissa *prosessuaalinen totuus* antaa merkityksen myös asianosaisten mahdollisille sopimuksille ja oikeuden pohjana oleva totuus on olemassa vain yksittäisessä prosessissa, jossa asianosaiset määräävät vapaasti tosiseikoista. Totuus luodaan prosessissa vain niistä tosiseikoista, joihin asianosaiset haluavat prosessissa vedota.<sup>14</sup>

Dispositiivisissa riita-asioissa tuomioistuimien voi vahvistaa osapuolten sovinnon. Sovinnon vahvistamisen edellytyksistä säädetään OK 20 luvussa. Tuomioistuimella on velvollisuus vahvistaa sellainenkin sovinto, joka ei toisen asianosaisen kannalta ole järvevä tai joka ei tuomioistuimen käsityksen mukaan vastaa tosiasiallisia olosuhteita.

### 2.3. Kuka kantaa vastuun siitä, jos jokin seikka jää epäselväksi?

Jos näyttökynnys ei ylity, joudutaan soveltamaan *todistustaakkasääntöjä*. Joku kärsii asian selvittämättä jäämisen haitalliset seuraukset. Todistustaakka kertoo, kumman asianosaisen tulee esittää seikasta vaadittu näyttö ja kuka kärsii haitalliset seuraukset näytön puuttumisesta.<sup>15</sup>

Todistustaakka ja väittämistaakka ovat eri asioita, vaikka ne usein ainakin riitaprosessissa osuvat saman asianosaisen kannettavaksi. Väittämis- eli vetoa-

12. Kuten Tarukannel asian ilmaisee, ratkaistavana on viranomaisen harkintavallan sisältö, ulottuvuus ja vaikutus. *Veijo Tarukannel*: Hallintolainkäyttö oikeusvaltiossa. Teoksessa Aulis Aarnio – Timo Uusitupa (toim.): Oikeusvaltio. Kauppakaari 2002 s. 61–105, s. 63 ja 71; *Olli Mäenpää*: Hallintoprosessioikeus. 2. uudistettu painos. WSOYPro 2007 s. 537; *Halila* 2003 s. 274; *Outi Suviranta*: Hallintovalitus, hallintotoiminnan tuomioistuinkontrolli ja tuomioistuimen ratkaisuvallta. Defensor Legis 2005 s. 231–247, s. 238 ja 247.

13. *Tolvanen* LM 2006 s. 1328: Aineelliseen totuuden tausta-ajatuksena on saattanut olla idea erehtymättömästä tuomarista, jolla on kyky kaivaa totuus esiin ja kertoa asianosaisille, miten asia on ratkaistava. Lain tulkinnan ja soveltamisen pohjana on kuitenkin vain prosessissa kertynyt aineisto, joka voi olla aivan muuta kuin se, mitä on todella tapahtunut. Todellinen tapahtuma ei välity edes autenttisesta kuvasta, koska kuvasta ilmenevät seikatkaan eivät tule tuomion pohjaksi sellaisenaan vaan asianosaisten ja tuomioistuimen tulkitsemina.

14. *Bengt Lindell*: Civilprocessen. Iustus Förlag 1998 s. 26 ja *Lindell* 2012 s. 111–113; *Tolvanen* LM 2006 s. 1329. Mielenkiintoinen analyysi totuudesta prosessissa, *Laura Ervo*: Tie totuuteen. Julkaistu Edilexissä 7.1.2014 ([www.edilex.fi/artikkelit/11671](http://www.edilex.fi/artikkelit/11671)), käyty 23.1.2015).

15. Esim. Todistelu yleisissä tuomioistuimissa. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja (OMML 69/2012) s. 22; *Ahti Rihto*: Aineellisesta prosessinjohtosta hallintovalitusprosessissa. Defensor Legis 1998 s. 476–481, s. 480.

*Anna-Stiina Tarkka*

mistaakalla tarkoitetaan sitä, ettei tuomiota saa perustaa seikkaan, johon asianosainen ei ole vaatimuksensa tai vastustamisensa tueksi vedonnut (OK 24:3). Hallintoprosessissa prosessin johdon vastuu prosessin kohteen jäsenyyksestä, rajaamisesta ja selkeyttämisestä korostuu, kun väittämistaakkaa ei ole.<sup>16</sup> Varsinkin hallintoprosessuaalisissa kontekstissa todistustaakka tuntuu helposti samaistuvan väittämistaakan funktioihin ja vaikutuksiin.

Väittämistaakka kehitettiin alun perin todistustaakan jaon apukeinoksi.<sup>17</sup> Väittämistaakka edeltää todistustaakkakysymystä, koska ilman väittämistä ei tiedetä riittäviä seikkoja, joista todistelun esittäminen on tarpeen. Väittämis- ja todistustaakoilla on eri funktiot. Asianosaisilla on velvollisuus nimenomaisesti vedota välittömästi relevantteihin oikeustosisekkoihin, ja tuomioistuimien ratkaisua tehdessään sidottu niihin.<sup>18</sup> Väittämistaakka on siis riitaprosessin kohteen määrittelevä käsite, joka näin prosessia rajaamalla antaa suojaa vastapuolelle ja edistää kuulemisperiaatteen toteutumista.<sup>19</sup> Väittämistaakka rajaa tuomioistuimen tutkimisvaltaa ja todistelun tarvetta, kun taas todistustaakka on keino suoriutua tuomioistuinta sitovasta ratkaisupakosta.<sup>20</sup> Todistustaakasta voidaan puhua vasta sellaisten faktojen osalta, jotka ovat prosessaamisen alaisia.<sup>21</sup>

Todistustaakkasäännöt aktivoituvat oikeudenkäynneissä, joissa aineellista totuutta ei ole kiistattomasti saavutettavissa. Ne oikeuttavat tuomioistuimen, ainakin periaatteessa, asettamaan tosiseikan ratkaisun pohjaksi siitä huolimatta, että seikka ei ole aukottomasti näytetty toteen. Säännöt siis suuntautuvat oikeudenkäynnin osapuoliin, joille todistustaakka merkitsee velvollisuutta

16. *Veijo Tarukannel – Matti Tolvanen*: Asian selvittäminen ja todistelu riita-asioissa ja hallintolainkäytössä – mikä yhdistää ja mikä erottaa? *Lakimies* 2010 s. 931–953, s. 947; *Mikko Pikku-jämsä*: Asianajajan ajatuksia hallintoprosessista. *Defensor Legis* 2014 s. 882–894, s. 882. Ks. myös *Matti Haapaniemi*: Virallisiperiaate tuloverotuksessa ja tuloveroprosessissa. *Suomalainen Lakimiesyhdistys* 2001 s. 506–507. Omista väittämistaakkaa koskevista näkemyksistäni jäljempänä.
17. *Jouko Halila*: Todistustaakan jaosta pitäen silmällä erityisesti varallisuus oikeudellisia oikeussuhteita. *Suomalainen Lakimiesyhdistys* 1955 s. 46–47; *Leppänen* 1998 s. 375–376.
18. Esim. *Per Olof Ekelöf – Henrik Edelstam – Lars Heuman*: Rättegång, IV häftet. *Sjunde upplagan*. *Norstedts Juridik* 2009 s. 187.
19. *Lappalainen LM* 1986 s. 763–766; *Jyrki Virolainen*: Väittämistaakasta vieläkin vähäsen. *Lakimies* 2000 s. 1155–1169, s. 1156–1157 ja 1160. Ks. myös *Jyrki Virolainen*: Oikeusjärjestys, osa III (Toim. Risto Haavisto). 5. painos. *Lapin yliopisto* 2007 s. 392–395 ja *Sakari Laukkanen*: Tuomarin rooli. *Suomalainen Lakimiesyhdistys* 1995 s. 244–247.
20. *Saranpää* 2010 s. 91.
21. Tästä kohtalaisen tuore esimerkki on KKO 2012:86, jossa oli kyse siitä, oliko kirjallisen työsuhteen palkkausehto muutettu hiljaisella vai suullisella sopimuksella. Korkein oikeus totei, että seikat, joihin tuomioistuin perustaa ratkaisunsa, eivät saa poiketa seikoista, joihin asianosaiset ovat vaatimustensa tueksi vedonneet. Yhtiön perustettua kiistämisenä asiassa nimenomaiseen sopimiseen, riidan kohteena ei ollut se seikka, oliko A hiljaisesti hyväksynyt palkkauksensa muuttamisen. Kannetta ei näin ollen olisi saanut hylätä sillä perusteella, että osapuolet olivat hiljaisesti sopineet palkkausehdon muuttamisesta.

Selvitysvuorollisuus ja todistustaakka – vertailevia näkökohtia hallinto- ja ...

varautua näyttöön oikeudenkäynnissä. Toisaalta säännökset suuntautuvat tuomioistuimeen, joka arvioi näyttöä ja sen todistusarvoa.<sup>22</sup>

Kuten *Staffans* toteaa, todistustaakan käsitteen voi ymmärtää ainakin kahdella tavalla. Laajasti ymmärrettynä todistustaakalla tarkoitetaan abstraktia riskiä siitä, että jompikumpi oikeudenkäynnin osapuolista kärsii riittämättömästä näytöstä johtuvat negatiiviset seuraukset. Lisäksi todistustaakka tarkoittaa velvollisuutta tuottaa ja esittää riittävä selvitys riidan tai valituksen kannalta relevantista seikoista. Laaja todistustaakan käsite sisältää myös riittävän todistelun kriteerit, eli edellytykset sille milloin todistustaakka kääntyy. Kapeammin ymmärrettynä todistustaakalla tarkoitetaan ainoastaan negatiivisten seurausten riskin jakautumista oikeudenkäynnin osapuolten välillä.<sup>23</sup>

Oikeuskirjallisuudessa puhutaan myös aidosta ja epäaidosta todistustaakasta, joista ensimmäisellä tarkoitetaan asianosaisen velvollisuutta näyttää väitteensä toteen. Yleensä ainakin riita-asioissa todistustaakan jako perustuu oikeuslähteeseen, eikä se riipu ainoastaan yksittäisen jutun näytöstä. Todistustaakka määrää, mistä oikeustositseikoista todistelua on esitettävä.<sup>24</sup>

Epäaito todistustaakka on ilmaus oikeudenkäynnin kuluessa kääntyvälle todistustaakalle, jolloin vastapuolen on pyrittävä esittämään vastanäyttöä tai toisen osapuolen näytön todistusarvoa heikentävää näyttöä siinä määrin, että hänen oma kantansa tulee hyväksytyksi.<sup>25</sup>

Todistustaakkasäännöt perustuvat tietyille olettamuksille tosiasioista, ja näitä olettamuksia arvostetaan tavoitteellisesti. *Klamin* tutkimusryhmä erittelee neljä argumenttiryhmää, jotka esiintyvät eri painoituksin todistustaakanormeja koskevassa keskustelussa.<sup>26</sup> Ensinnäkin *alkuperäistodennäköisyydellä* tarkoitetaan sitä, miten asiat yleisen elämäkokemuksen perusteella ovat. Tämä argumentti edeltää konkreettisen näytön arviointia. Esimerkiksi omistajapresumptio ja vastikkeellisuuspresumptio perustuvat tämänkaltaiseen ajattelutapaan.<sup>27</sup> Todistustaakka on tällöin sillä, joka väittää muuta. Toisaalta usein esiintyy erimielisyyttä siitä, miten asiat yleisen elämäkokemuksen valossa ovat.

22. *Juha Lappalainen*: Näytön arviointi. Teoksessa Dan Frände et al. (toim.): *Prosessioikeus*. Talentum 2012 s. 681–706, s. 685–689; *Hannu Klami – Johanna Sorvettula – Minna Hatakka*: Tarvitaanko todistustaakkaa. Teoksessa Hannu Tapani Klami (toim.): *Todistelun ongelmia*. Lakimiesliiton Kustannus 1995 s. 65–66. Alkuperäinen artikkeli on julkaistu *Defensor Legis* -s. 1990.

23. *Ida Staffans*: *Evidence in European asylum procedures*. Martinus Nijhoff Publishers 2012 s. 70.

24. *Sarapää* LM 2011 s. 507.

25. *Klami – Sorvettula – Hatakka* 1995 s. 69–70.

26. *Klami – Sorvettula – Hatakka* 1995 s. 78–80. Samaa jaottelua pitää perusteltuna mm. *Haapaniemi* 2001 s. 509–511.

27. Lähtökohtaisesti omistaja on se, jonka hallinnassa omaisuus on, eivätkä ihmiset yleensä lahoja pois omaisuuttaan vastikkeetta. Ks. *alkuperäistodennäköisyydestä* myös esim. *Ekelöf – Edelstam – Heuman* 2009 s. 189–192; *Lindell* 1998 s. 479–478.

Anna-Stiina Tarkka

Erimielisiä voidaan olla siitä, miten ihmiset yleensä käyttäytyvät, ja esimerkiksi äidin ja tyttären välisestä, vastikkeettomasta oikeustoimesta voi olla kohtuutonta velvoittaa esittämään varmaa ja luotettavaa, vastikkeellisuuspresumption kumoavaa selvitystä.

Toinen argumentti kohdistuu *oletettuihin mahdollisuuksiin esittää näyttöä* oikeudenkäynnissä. Oletetaan esimerkiksi, että maksun suorittaneen on helpompi näyttää suorituksensa toteen kuin maksun vastaanottajan sitä, että maksua ei ole suoritettu. Miten mahdollisuudet hankkia selvitystä vaikuttavat selvityselvöllisyyden jakautumiseen hallintoprosessissa?

*Materiaalisten oikeusnormien tavoitteilla* tarkoitetaan sitä, että aineellisten säännösten toimivuus saattaa edellyttää tietynlaista todistustaakan jakoa. Esimerkkinä Klami, *Sorvettula* ja *Hatakka* mainitsevat tilanteen, jossa kuluttajan ja yrittäjän palveluksessa olevan henkilön sana on sanaa vastaan. Kumpaa on uskottava, jotta oikeudellinen rakenne kestää?

Neljäntenä argumenttiryhmänä tutkijat mainitsevat *päätösriskin sosiaalis-taloudellisesti oikeudenmukaisen kohtaannon*. Luontevinta tätä argumenttia on käyttää rikosoikeudellisissa esimerkeissä: Onko haitallisempaa vapauttaa syylinen vai tuomita syytön? Entä onko todistustaakan suunnalla ja näyttökynnyksen korkeudella eroja lievissä ja törkeissä rikoksissa? Väärällä päätöksellä on erityyppisissä jutuissa erilaiset vaikutukset. Voidaanko hallintoprosessissa arvioida ratkaisun vaikutuksia?

### 3. Todistustaakka

#### 3.1. Hallintolainkäyttö

Hallintolainkäyttölaissa ei ole selkeitä todistustaakkasäännöksiä. HLL 23 §:n mukaan valituskirjelmässä on ilmoitettava: 1) päätös, johon haetaan muutosta; 2) miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi; sekä 3) perusteet, joilla muutosta vaaditaan. Säännöksessä ei mainita erikseen selvitystä tai todisteita, kuten OK:ssa.<sup>28</sup> Toisekseen ainoa aineellista prosessinjohtoa hallintolainkäytössä koskeva säännös on HLL 33.1 §, jonka mukaan valitusviranomaisen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvi-

28. OK 5:2.1, k 1-3: Haastehakemuksessa on ilmoitettava: 1) kantajan yksilöity vaatimus; 2) seikat, joihin vaatimus perustuu; 3) mahdollisuuksien mukaan ne todisteet, jotka kantaja aikoo kanteensa tueksi esittää, sekä mitä hän kullakin todisteella aikoo näyttää toteen. Itse asiassa HLL:n esitöissä eritellään ansiokkaasti oikeus- ja todistustositseikkojen kuin myös perusteiden ja perusteluiden eroja. Niistä tehdään kuitenkin analyysin jälkeen järjestelmää sekoittavat johdopäätökset, HE 217/1995 vp s. 50–51.

Selvitysvelvollisuus ja todistustaakka – vertailevia näkökohtia hallinto- ja ...

tetyksi, ja tarvittaessa osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle hallinto-  
viranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää.<sup>29</sup>

Viimekätinen huolehtimisvastuu eli selvittämistä vastuu hallintoprosessissa on  
HLL 33 §:n mukaisesti aina hallintotuomioistuimella, mutta konkreettinen sel-  
vitysvelvollisuus jakautuu ensisijaisesti oikeudenkäynnin osapuolten kesken.<sup>30</sup>

Hallintotuomioistuimen vastuuta selvittää oma-aloitteisesti asiaa kutsutaan  
*virallisperiaatteeksi*. Tuomioistuimen tutkintavallan laajuus määräytyy muutok-  
senhakijan esittämien vaatimuksien ja perusteluiden mukaan. Vaatimusten ja  
(oikeustosi)seikkojen esittäminen on siis osapuolten vastuulla, eikä blancovali-  
tus kelpaa koskaan.<sup>31</sup> Todistustositseikkojen eli valituksen perusteita tukevan  
selvityksen hankkiminen voi joissakin tilanteissa olla myös tuomioistuimen  
tehtävä.<sup>32</sup>

Siviiliprosessissa asianosaisen on nimenomaisesti vedottava kaikkiin vaati-  
muksiaan tukeviin oikeustositseikkoihin. Kuten todettua, vastaavaa väittämis-  
taakkaa ei hallintoprosessissa ole. Vaikka täysin perusteeton valitus ei kelpaa,  
asianosaiselta ei edellytetä tyhjentävää (oikeustosi)seikkojen oma-aloitteista  
esiin tuomista.

Hallintoprosessissa kaikki oikeudenkäynnissä ilmi tullut selvitys voidaan  
ottaa ratkaisussa huomioon ja sitä voidaan hankkia myös viran puolesta lisää.  
Selvityksestä voi siis ainakin periaatteessa käydä ilmi myös sellaisia oikeustosi-  
seikkoja, joihin kukaan ei ole nimenomaisesti vedonnut. Mielestäni ongelmal-  
lista tässä ajattelussa on se, että hallintotuomioistuimen toimet ovat ennalta ar-  
vaamattomia. Tällainen ajattelu johtaa siihen, ettei hallintotuomioistuimen  
selvittämistä viran puolesta ole etukäteen mahdollista ennakoita eikä suitsia.  
Oikeudenkäynnin alkaessa kenellekään ei ole vielä käsitystä siitä, miten laajaksi  
asia voi levitä tai jopa muuttua.<sup>33</sup> Entä miten määritellään se, kenen eduksi tuo-  
mioistuin viran puolesta toimii?<sup>34</sup>

29. Ks. HE 217/1995 vp s. 58. Mietinnössä uudeksi laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa käy-  
tetään edelleen termejä selvittäminen ja selvitys, ks. Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Proses-  
sityöryhmän mietintö. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja (OMML 4/2011) s. 59.

30. HE 217/1995 vp s. 59. Ks. *Siitari-Vanne* DL 1998 s. 486 ja tuomioistuinjohtoisuudesta *Halila*  
2003 s. 273–283.

31. *Aer* 2008 s. 764–766 ja *Veli Merikoski*: Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. Suomalainen  
Lakimiesyhdistys 1968 s. 359.

32. Ks. yhteenvetona *Mirjami Paso – Petri Saukko – Veijo Tarukannel – Matti Tolvanen*: Hallinto-  
lainkäyttö. Talentum 2015 s. 69–70 ja 160–163.

33. Ks. myös *Pikkujämsä* DL 2014 s. 885–887. Toki *kaikesta* oikeudenkäyntiaineistosta kuullaan  
osapuolia, vrt. *Risto Koulu*: Lainkäyttöä vai hallintolainkäyttöä? Lakimiesliiton Kustannus  
2012 s. 252–254.

34. Ks. *Pekka Vihervuori*: Ajatuksia hallintoprosessin asianosaisrakenteista. Teoksessa Jan-Erik  
Helenelund – Ilpo Luoto – Niina Mäntylä – Kristian Siikavirta (toim.): Julkista – yksityistä;  
millaisissa rakenteissa? Juhlajulkaisu Eija Mäkinen 60 vuotta. Vaasan yliopiston julkaisuja  
2012 s. 164–178. s. 175–176.



*Anna-Stiina Tarkka*

Näin ollen jonkinasteinen väittämistaakka on oltava myös hallintoprosessissa. Hallintoprosessin piirissä puhutaan selvittämisestä ja siitä, että myös tuomioistuimien osallistuu siihen. Hallintotuomioistuimen selvittämisellä viran puolesta on kuitenkin oltava rajansa. Luontevaa olisi, että muutoksenhakijan tulisi esittää ne seikat, joista selvitystä voidaan hankkia. Väittämistaakkaan hallintoprosessuaalisissa kontekstissa ei pureuduta tässä artikkelissa syvällisemmin, koska kiinnostuksen kohteena ovat ensisijaisesti todistustaakka ja selvitysvelvollisuus. Väittämistaakalla ja selvittämisvelvollisuudella on kuitenkin yhteys, jota ei voi jättää huomiotta.

Selvitysvelvollisuuden jakautuminen osapuolten ja tuomioistuimen välillä riippuu muun muassa oikeussuojan tarpeesta, prosessiasetelmasta, valituslajista ja asian laadusta.<sup>35</sup> Todistustaakkakysymyksissä hallintoasioiden luokittelulla erilaisiin ryhmiin esimerkiksi oikeussuojatarpeiden perusteella on suuri merkitys.<sup>36</sup> *Diesen* ja *Lagerqvist Veloz Roca* käyttävät hallintoprosessuaalisesta todistustaakasta ilmaisuja *jaettu todistustaakka*. Pääsääntönä he esittävät, että asianosaisella on todistustaakka oikeuksista ja viranomaisella velvollisuuksista.<sup>37</sup> Tästä voidaan johtopäätöksenä todeta, että asian ratkaisemisen kannalta merkitystä on sekä viranomaisen selvittämisvelvollisuudella että todistustaakkasäännöillä.<sup>38</sup>

Oikeusturvan tarve vaihtelee asiaryhmästä ja asian laadusta riippuen. Esimerkiksi lastensuojeluasioissa puututaan äärimmäisin keinoin perheen yksityisyyteen ja oikeusturvan tarve voi olla erityisen suuri. Lisäksi asian laatu on sellainen, että tuomioistuimella voi olla korostunut velvollisuus hankkia asianosaisten etua puoltavaa selvitystä.<sup>39</sup> Esimerkiksi kunnallisvalituksen käsitelyssä puolestaan on harvoin kyse kunnan jäsenen henkilökohtaisesta oikeusturvasta, vaikka päätöksenteko onkin vaikuttanut häneen negatiivisella tavalla. Kunnallisessa asiassa kuntaviranomaisen selvitysvelvollisuus on korostunut, eikä tuomioistuin osallistu aktiivisesti selvittämiseen. Vireillepanokeinon vai-

35. *Olli Mäenpää*: Hallinto-oikeus. WSOY 2013 s. 910 ja 916-925; *Tarukannel – Tolvanen* LM 2010 s. 952.

36. *Matti Tolvanen – Veijo Tarukannel*: Näyttöratkaisu hallintolainkäytössä. Lakimies 2011 s. 1107-1129, s. 1126.

37. *C. Diesen – A. Lagerqvist Veloz Roca*: Bevisprövning i förvaltningsmål. BEVIS 7. Nordstedts Juridik 2003 s. 62-63. ”Riskfördelningsprofil”, *Lindell* 1998 s. 508. Samansuuntaisesti *Pitkäran-ta* 2005 s. 162-163. Ks. myös *Lindblom* 2006 s. 417.

38. *Siitari-Vanne* DL 1998 s. 486.

39. Tätä käsitystä vastaan tosin puhuu tapaus KHO 2013:196, jossa oli kyse huostaanoton edellytyksistä tilanteessa, jossa lapsella todetun kallonmurtuman perusteella hänen terveytensä katsottiin vakavasti vaarantuneen. Lapsen huolenpidosta vastuussa olevien henkilöiden olisi tullut pystyä selvittämään olosuhteet, joissa vamma oli voinut syntyä. Koska lapsen äiti ja tämän avopuoliso eivät olleet kyenneet luotettavasti yksilöimään tapahtumia, joista vamma olisi voinut aiheutua, asiassa katsottiin, että puutteet lapsen huolenpidossa olivat vakavasti vaarantaneet lapsen terveyden ja kehityksen.

Selvitysvelvollisuus ja todistustaakka – vertailevia näkökohtia hallinto- ja ...

kutukset selvitysvastuun jakautumiseen näkyvät selkeästi hallinto- ja kunnallisvalituksien käsittelyjen vertailussa.<sup>40</sup>

Hallintoprosessissa otetaan huomioon myös resurssiepätasapaino, joka yksilön ja viranomaisen välillä lähtökohtaisesti vallitsee. Viranomainen on oman alansa hyvin resursoitu asiantuntija, joka on usein tiedollisesti paremmassa asemassa kuin asianosainen.<sup>41</sup> Toisekseen hallintopäätöksen tehneen viranomaisen tehtävänä on palvella julkista intressiä. Siksi viranomaisella on velvollisuus tuoda oikeudenkäyntiin myös sellaista selvitystä, joka ei välttämättä tue sen omaa kantaa. Hallintopäätöksen tehnyt viranomainen ei aja prosessissa omaa etuaan. Itse asiassa viranomaisella on ollut vastuu asian riittävästä selvittämisestä objektiivisesti, tasapuolisesti ja puolueettomasti jo hallintopäätöstä tehdessään.<sup>42</sup>

Selvitysvelvollisuuden jakautumiseen voi vaikuttaa myös se, onko jo esitetyn selvityksen oikeellisuus kiistetty tai myönnetty. Lisäksi on otettava huomioon asianosaisen mahdollisuudet hankkia selvitystä sekä se, ovatko osapuolet varmasti olleet tietoisia siitä, mitä selvitystä heiltä asiassa edellytetään. Asianosaisilta ei voi edellyttää mahdottomia.<sup>43</sup>

Diesen ja Lagerqvist Veloz Roca rohkeasti esittävät, että hallintoprosessissa viranomaisella on väittämistaakka myös perusteluiden osalta, kun asianosaosaisen vaatimukset määrittävät kyllä prosessin kohdetta, mutta vaatimusten perustelut eivät sido selvittämistä viran puolesta.<sup>44</sup> Kuten yllä olen todennut, olen tästä jossain määrin eri mieltä. Vaatimusten myötä syntyy faktisesti selvittämisvelvollisuus. Käytännössä selvittämisintressi ja paras mahdollisuuskin lienevät sillä, joka jotakin väittää. Asianosaisen selvitysvelvollisuus on kuitenkin viranomaisen selvitysvelvollisuuteen verrattuna keveämpi. Asianosaisella ei ole yleistä velvollisuutta esittää selvitystä hänelle epäedullisista seikoista.<sup>45</sup> Periaate

40. Samoin tuomioistuimen rooli on verrattain passiivinen esimerkiksi veroasioissa, joissa vallitsee kaksiasianosaissuhde. Kattavasti esim. *Olli Ryyänen*: Bevisning i inkomstbeskattningen. Skrifter utgivna vid Svenska handelshögskolan Nr 87 2000; *Haapaniemi* 2001 s. 512–518 ja *Kristiina Äimä*: Veroprosessioikeus. Helsinki 2011 erityisesti s. 85–87 ja luku 10.

41. Osapuolten mahdollisuuksista ja motivaatiosta selvittää asiaa mm. *Staffans* 2012 s. 78–79. *Equality of arms*, HE 217/1995 vp s. 20 ja 59. Ns. *fair balance* -vaatimuksesta *Halila* 2003 s. 233–236. Kyse ei siis ole siitä, että viranomainen olisi prosessissa ”heikon asianosaisen asemassa”, kuten Koulu kirjoittaa, vaan se on julkista (yleistä) etua valvova osapuoli ja kaksiasianosaissuhde on heikko. Heikko asema viranomaisella on siinä mielessä, ettei sillä ole kaikkia prosessuaalisia oikeuksia, mitä asianosaisella on. *Koulu* 2012 s. 71–74.

42. Hallintolaki (434/2003, HL) 6 ja 31 §. Ks. esim. *Janne Aer*: Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa. *Talentum* 2000 s. 78–86; *Kulla* 2012 luvut V ja VIII; *Vihervuori* 2012 s. 166.

43. *Pitkäranta* 2005 s. 163.

44. *Diesen – Lagerqvist Veloz Roca* 2003 s. 63–64.

45. *Mäenpää* 2013 s. 920–921.

*Anna-Stiina Tarkka*

on verrannollinen rikosoikeudelliseen itsekriminointisuojaan.<sup>46</sup> Hallintoprosessissa kuitenkin vallitsee vapaan todistusharkinnan periaate ja sillä, että asianosainen jättää kertomatta joitakin asiaan vaikuttavia seikkoja, voi olla vaikutusta hallintotuomioistuimen harkitessa selvityksen uskottavuutta.<sup>47</sup>

Hallintoprosessissa pääsääntönä voidaan pitää sitä, että selvitysvelvollisuus on sillä, jolle kyseessä olevan seikan selvittäminen on helpompaa tai jolla on selvitystä hallussaan.<sup>48</sup> Tästä syystä yleistystä siitä, milloin todistustaakka on muutoksenhakijalla ja milloin viranomaisella, on mahdotonta tehdä. Epävarmuutta lopputuloksesta lisää myös se, että todistustaakka voi kääntyä oikeudenkäynnin kuluessa (esim. yhdenvertaisuuslain, 1325/2014, 28 § ja naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain, 609/1986, 9 a §).<sup>49</sup>

Tällaisessa perusasetelmassa on vaikeaa ennakoida, kumman osapuolen vahingoksi vajaaksi jäävä selvitys koituisi. Siihen vaikuttaa ennen kaikkea asian laatu. *Siitari-Vanne* esittää veroasiat asiaryhmänä, jossa oikeuskäytännön perusteella selvitysvelvollisuus on verovelvollisella silloin, kun on kyse sellaisesta verotuserästä, jota koskevat asiatiedot ovat yleensä vain verovelvollisen saatavilla (laki verotusmenettelystä, 1558/1995, 26.4 §).<sup>50</sup>

Vaikeasti ennakoitavana ja hahmotettavana esimerkkinä *Siitari-Vanne* esittää legaaliset presumptiot. Esimerkiksi yleisesti katsotaan, että lahjoitukseen vetoavalla on todistustaakka. Symmetrisesti ajatellen todistustaakka vastikkeetomana lahjana verotetun tulon lahjanluontoisuudesta kuuluisi tällöin veron-

46. OK 17:1.2:n mukaan rikosasiassa kantajan tulee näyttää toteen ne seikat, joihin hänen vaatimuksensa nojautuu. Vastaja ei tarvitse selvittää syyllisyyttään tukevia seikkoja, eikä muutenkaan edistää syyllisyytensä selvittämistä.

47. Esim. *Mäenpää* 2007 s. 376–377.

48. Ks. *Ryynänen* 2000 s. 67. Tosin Aerin mukaan sen vuoksi, että velvollisuutta lisäselvityksen esittämiseen ei ole eikä sitä ole erikseen sanktioitu. Lisäselvityspyyntö ei myöskään merkitse todistustaakan asettamista sille, jolta selvitystä pyydetään. *Janne Aer*: Tuomioistuimen selvittämismvastuu ja suullinen käsittely hallintoprosessissa. DL 2009 s. 761–774, s. 766; *Lindell* 1998 s. 504–505. Siviiliasioista esim. *Ekelöf – Edelstam – Heuman* 2009 s. 105; *Halila* 1955 s. 297–298: jos se, jonka selvitystä olisi helpompi esittää, ei sitä esitä, käy otaksuminen, että väittämä on ollut väärä.

49. *Mäenpää* käyttää esimerkkinä virkanimitys- ja irtisanomisasioita, joissa viranomaisen ei ole katsottava rikkoneen syrjinnän kieltoa, jos se voi osoittaa, että päätöksenteko ei ole ollut syrjivää, *Mäenpää* 2013 s. 920. Ks. myös *Kulla* 2012 s. 223–224. Esimerkiksi tapauksessa KKO 2009:78 oli kyse aikaisemmin samassa palkkausluokassa olleiden käräjätuomariensa siirtämisestä kahteen eri palkkausluokkaan palkkausjärjestelmän uudistamisen yhteydessä. Hyvityskanteita käsiteltiin yleisessä tuomioistuimessa.

50. *Siitari-Vanne* DL 1998 s. 489–490. Ks. myös *Olli Ryynänen*: Selvittämismvelvollisuus ja todistustaakka verotuksessa. *Defensor Legis* 2001 s. 262–285; KHO 2013:74; Näyttötaakkasäännöksistä veroasioissa *Petri Saukko*: Eräitä veroasioiden prosessuaalisia haasteita hallintotuomioistuimen näkökulmasta. Julkaistu Edilex-lakikirjastossa 14.6.2013.

Selvitysvelvollisuus ja todistustaakka – vertailevia näkökohtia hallinto- ja ...

saajalle. Legaalisen presumptionin vuoksi todistustaakka on kuitenkin osapuolella, joka vetoaa lahjaverotuksen edellytysten puuttumiseen.<sup>51</sup>

Ulkomaalaisasioissa hakijan esittämä selvitys asetetaan tosiasiasa menettelyn pohjaksi, ja presumptio on, että hakija ei ole turvapaikan tarpeessa (ulko-maalaislaki, 301/2004, 7.2 ja 98.2 §).<sup>52</sup> Legaalisten presumptioiden kumoamiseen vaadittaneen melko korkeaa todennäköisyyttä tai näyttöarvoa.<sup>53</sup> Selvitysvelvollisuus voi olla tällaisessa tilanteessa hyvin painava.

Kun hallintotuomioistuimien osallistuu asian selvittämiseen viran puolesta, se ottaa samalla kantaa selvitysvelvollisuuden jakautumiseen. Tuomioistuimien hankkii konkreettisesti itse selvitystä äärimmäisen harvoin. Käytännössä asian selvittäminen viran puolesta tapahtuu niin, että hallintotuomioistuin kehottaa oikeudenkäynnin osapuolia hankkimaan lisäselvitystä erikseen määritellyistä seikoista.<sup>54</sup>

Asianosaisilla, päätöksen tehneellä viranomaisella tai julkisyhteisöjen edustajilla ei ole sellaista prosessuaalista toimintavelvollisuutta, jonka laiminlyönnin perusteella asia voitaisiin ratkaista heidän vahingokseen. Kuulemispyyntöön vastaamatta jättämisellä ei ole prosessuaalisia seurauksia, koska hallintoprosessin indispositiivisuus ei mahdollista sellaista yksipuolista tuomiota, joka voidaan dispositiivisissa asioissa joissakin tilanteissa antaa.<sup>55</sup>

Vaikka hallintotuomioistuimella onkin velvollisuus viime kädessä hankkia lisäselvitystä itse, ei kaiken tarvittavan selvityksen saaminen oikeudenkäyntiaineistoon kuitenkaan ole varmaa. Siitä huolimatta hallintotuomioistuimella on ratkaisupakko.<sup>56</sup> Vaikka velvollisuutta lisäselvityksen esittämiseen ei ole erikseen sanktioitu, tosiasiasa uhka asian epämieluisasta lopputuloksesta tarkoittaa väistämättä sitä, että osapuoli, vaatimuksen tai väitteen esittäjä, kantaa todistustaakkaa tästä harteillaan. Näin on, vaikka yksityisellä osapuolella ei olekaan vaatimuksensa perustelemisen lisäksi sanktioituja toimintavelvollis-

51. Perintö- ja lahjaverolaki (378/1940) 18.3 §: ”Kun kauppa- tai vaihtosopimuksen ehtoista selvittää, että sovittu vastike on enintään kolme neljännessä käyvästä hinnasta, katsotaan käyvän hinnan ja vastikkeen välinen ero lahjaksi.”; *Siitari-Vanne* DL 1998 s. 490. Kulla erottaa laillisuusolettaman ja tosiasiaolettaman toisistaan. Hänen mukaansa legaliteettipresumptio tarkoittaa sitä, että hallintotoimi sisältää oletettaman laillisuudesta, kun taas tosiasiaolettaman mukaan tiettyä seikkaa pidetään todennäköisesti totena sillä edellytyksellä, että toinen, lain mainitsema tosiseikka on olemassa (esim. Tasa-arvoL 8.1 §). *Kulla* 2012 s. 222–223. Ks. myös *Ekelöf – Edelstam – Heuman* 2009 s. 89. Käsittääkseni ns. perusmuotoisessa hallintoprosessissa riippumaton tuomioistuin ei voi lähteä siitä olettamuksesta, että hallintopäätös on laillinen, kunnes toisin todistetaan. Selvityksenä esitettyä virallisaineistoa toki koskee laillisuusolettama, mutta valituksen kohteena olevaa hallintopäätöstä ei oletttama voi lainkäytössä kattaa.

52. Ks. tarkemmin *Staffans* 2012 s. 155–159.

53. *Siitari-Vanne* DL 1998 s. 491; *Halila* 1955 s. 327–329

54. *Aer* 2009 s. 765 ja *Mäenpää* 2007 s. 373.

55. *Aer* 2008 s. 769, 772. Oikeudenkäymiskaarsa yksipuolisesta tuomiosta säädetään mm. 5 ja 12 luvuissa.

56. *Pitkäranta* 2005 s. 161.

*Anna-Stiina Tarkka*

suuksia indispositiivisen asian käsittelyssä.<sup>57</sup> Vaikka osapuolten selvitysvelvollisuus ei lakitekstistä suoraan ilmenekään, lain esityöt asettavat tämän käsityksen lähtökohdaksi.<sup>58</sup>

Joissakin asiaryhmissä hallintotuomioistuimen arvio kohdistuu tulevaisuuteen eikä menneeseen. Silloin todistustaakkaa voi olla vaikea jakaa. Miten esimerkiksi jakaa todistustaakka ympäristöasiassa, jossa ratkaisun vaikutukset saattavat ulottua vuosikymmenien päähän?<sup>59</sup> Hallintoasioiden luokittelulla on todistustaakkakysymysten ratkaisemisessa suuri merkitys. Toki asian laatu ja oikeussuojatarpeet vaikuttavat siihen.<sup>60</sup> Tulevaisuusselvitysten ja ympäristövaikutusten arviointien tekeminen ei kuitenkaan ole tavatonta, ja niiden kattavuutta ja luotettavuutta arvioidaan. Ympäristöasioissa tutkimusta on tehty pitkään, ja harva ilmiö ja sen seuraukset ovat enää täysin tuntemattomia ihmiskunnalle. Se tosin on selvää, että viranomaisella on lähtökohtaisesti paremmat edellytykset tällaisen vaikutusarvioinnin hankkimiseen kuin yksityisellä.

Esimerkiksi asiassa KHO 2013:184 oli kyse tuulivoimarakentamisen vaikutuksista laaditun selvityksen ja arviointien riittävydestä yleiskaavan erityisten sisältövaatimusten arvioinnissa. Alue oli osoitettu tuulivoimatuotantoon soveltuvaksi alueeksi Tunturi-Lapin ja Pohjois-Lapin maakuntakaavoissa. Kun otettiin huomioon YVA-selostuksesta ja kaavaselostuksesta ilmenevät selvitykset ja arvioinnit, KHO katsoi, kuten hallinto-oikeus, että tuulipuistohankkeen toteuttamisen vaikutukset oli selvitetty ja arvioitu siten, että yleiskaavan erityisten sisältövaatimusten täytyminen oli riittävästi arvioitavissa.

Hallintotuomioistuin asetti selvitysvelvollisuuden molemmille osapuolille. Yksityiselle asetettiin selvitysvelvollisuus siitä, minkälaista haittaa tuulipuisto hänelle aiheuttaisi. Kunnan laatimat selvitykset olivat näyttöä, jonka sisältöä

57. Ks. asianosaisen myötävaikutusvelvollisuudesta *Mäenpää* 2013 s. 920–921.

58. Näin siitäkkin huolimatta, että HLL:n esitöissä korostetaan myös kohtuusajattelua, eli näytön esittämisvelvollisuuden epäonnistuminen ei saisi johtaa asianosaisen kannalta epätydyttävään lopputulokseen, mikäli hänestä riippumattomista syistä pyydetyn selvityksen esittäminen on ollut mahdotonta. Prosessin tasapainottamisesta HE 217/1995 vp s. 58–59 ja 79 sekä *Siitari-Vanne* DL 1998 s. 486. Ks. tuoreena esimerkkinä kunnallisasia KHO 2014:12, jossa tuomioistuin suhtautui äärimmäisen tiukasti muutoksenhakijan vaatimusten ja perusteluiden rajaavaan vaikutukseen.

59. *Pekka Vihervuori*: Totuudesta hallintolainkäytössä. Teoksessa *Juhlajulkaisu Pekka Hallberg 1944–12/6–2004*. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2004 s. 494–510, s. 506–509 ja *Diesen – Lagerqvist Veloz Roca* 2003 s. 15. Erityisesti ympäristöasioissa syy-seuraussuhteiden selvittely saattaa lisäksi edellyttää ulkopuolisen asiantuntijaviranomaisen lausuntoa, *Siitari-Vanne* DL 1998 s. 492.

60. Mm. *Tolvanen – Tarukannel* LM 2011 s. 1128. Kriittikinä tulevaisuusorientoituneisuuden erityisyydelle Koulu esittää koko vaihtoehtoisen riidanratkaisun paradigman, *Koulu* 2012 s. 36.

Selvitysvelvollisuus ja todistustaakka – vertailevia näkökohtia hallinto- ja ...

yksityinen ei pystynyt kumoamaan selvityksellä häneen kohdistuvasta haitasta.<sup>61</sup>

Täsmälliseen todistustaakkasääntelyyn ei hallintoprosessissa liene mahdollisuuksia, ennen kuin aineellisen lainsäädännön sisältöä eri asiaryhmissä on asian selvittämisen kannalta käyty systemaattisesti läpi. Kutakin asiaa ratkaistaessa vasta tarkentuu, millä seikoilla on sen kannalta välitöntä merkitystä, ja siksi myös välittömien ja välillisten seikkojen teoreettinen erotella etukäteen voi olla tarpeetonta. Asian ratkaisu ei myöskään voi perustua ainoastaan sille, millä tavoin asianosainen on täyttänyt selvitysvelvollisuutensa.<sup>62</sup>

Vaikka asiaryhmillä on omia erityispiirteitään, eri asiaryhmistä löytyviä yhtäläisyyksiä ja keinoja yhtenäistää vaikeasti hahmotettavaa hallintolainkäytön kokonaisuutta tulisi kuitenkin painottaa nykyistä enemmän. Vastuu selvittämisestä on HLL 33 §:n mukaisesti tuomioistuimella, mutta riskin eli todistustaakan selvityksen puuttumisesta kantavat hallintoprosessissakin jutun osapuolet. Hallintotuomioistuimella on ratkaisupakko kaikissa asiaryhmissä, vaikkei se saisikaan käyttöönsä sellaista lisäselvitystä, jota se on pyytänyt osapuolelta tai viime kädessä oma-aloitteisesti jostakin ulkopuolelta. Ei ole syytä sille, ettei todistustaakka vaatimusta tukevien seikkojen toteen näyttämisestä soveltuisi periaatteena myös hallintolainkäyttöön.<sup>63</sup>

### 3.2. Yleinen lainkäyttö

Dispositiivisissa riita-asioissa todistustaakka on sillä, joka jotakin väittää. Todistelun kohteena olevista oikeustosisekoista asianosaisella on dispositiivisissa asioissa väittämistaakka. Todistustaakka ja väittämistaakka jakautuvat asianosaisten kesken lähtökohtaisesti samalla tavalla.<sup>64</sup>

Todistustaakan jaossa ja painavuudessa ratkaisevaa on asianosaisten aineellinen, ei prosessuaalinen asema.<sup>65</sup> Todistustaakka siis jakautuu samalla tavalla riippumatta siitä, onko asianosainen jutussa kantaja vai vastaaja. Voi kuitenkin olla, että väittämistaakka on toisella asianosaisella, mutta todistustaakkaa kan-

61. Ks. myös KHO 2014:3 (toiminnanharjoittaja voitiin velvoittaa esittämään selvitys pohjavedelle riskittömämmistä vaihtoehdoista seuraavan tarkistamishakemuksen yhteydessä) ja KHO 2013:74 (luvan hakijan selvitysvelvollisuus ympäristöä pilaavista päästöistä).

62. *Aer DL* 2008 s. 773.

63. Ks. esim. *Staffans* 2012 s. 79–80 ja *Mäenpää* 2007 s. 370.

64. *Saranpää LM* 2011 s. 511; *Virolainen* 2000 s. 1159; HE 46/2014 vp s. 46.

65. *Per Henrik Lindblom*: Sena uppsatser. Om domstolsprocessen, processmaterialet och den alternativa tvistlösningen. Nordstedts Juridik 2006 s. 415–416.

*Anna-Stiina Tarkka*

taakin toinen osapuoli.<sup>66</sup> Voi myös olla, että todistustaakka kääntyy oikeudenkäynnin kuluessa.<sup>67</sup>

Riita-asioissa asianosaisten tulee aina esittää perusnäyttö vaatimuksiensa perusteista, jos ne eivät ole riidattomia tai notorisia.<sup>68</sup> Todistustaakan ankaruuteen vaikuttavat päänäytön ja vastaanäytön näyttöarvo sekä näyttökynnyksen korkeus. Näyttökynnys toimii mielivaltaisen ratkaisutoiminnan rajoittajana ja yhdenvertaisuuden takeena.

Vaikka painopiste riita-asiaissa onkin asianosaisten toimissa eikä tuomioistuimen huolehtimisessa, kyselyvelvollisuus on viime aikoina korkeimman oikeuden ratkaisukäytännössä korostunut.<sup>69</sup> Riita-asioissakin tuomioistuimen on huolehdittava siitä, että asianosaisten ovat tietoisia asioista, jotka uhkaavat jäädä epäselviksi.<sup>70</sup> Tuomioistuimen kyselyvelvollisuuteen vaikuttaa esimerkiksi se, onko asia erityisen monimutkainen, laaja tai vaativa, ja se, mitä aikaisemmin kertyneestä aineistosta selviää. Vaikka yleinen tuomioistuin ei ole vastaavalla tavalla velvoitettu hankkimaan selvitystä viran puolesta kuin hallintotuomioistuin, kyselyvelvollisuudella on hyvin usein HLL 33 §:n mukaiseen selvitysvastuuseen verrattavia funktioita.<sup>71</sup>

Tuomioistuimen tulee informointivelvollisuutensa johdosta ottaa tarvittaessa esille todistustaakan jakautuminen oikeudenkäynnin osapuolten kesken. Todistustaakan jakautumisesta keskusteleminen kuuluu hyvään aineelliseen prosessinjohtoon, ja samalla tullaan jo riita-asian valmistelun aikana tietoiseksi siitä, mistä seikoista näyttöä on esitettävä. Samoin tuomioistuimelta edellytetään avoimuutta ja keskustelevuutta todisteiden luotettavuuden, relevanssin ja kattavuuden osalta.<sup>72</sup>

Tapauksessa KKO 2007:52 A:lle oli maksettu tapaturmaeläkettä ja A vaati työnantajaltaan työsopimuslain nojalla vahingonkorvauksena saamatta jääneen työansion ja tapaturmaeläkkeen välistä erotusta. Lähtökohtana vahingonkor-

66. Esim. legaaliseen presumptioon vetoavan vastapuolella on velvollisuus esittää presumtion kumoavaa näyttöä.

67. Esim. jotkin vahingonkorvausoikeudelliset asiat, *Saranpää* 2010 s. 93–95.

68. *Saranpää* LM 2011 s. 508. Ks. myös hallintoprosessista *Aer* DL 2008 s. 768 ja *Siitari-Vanne* DL 1998 s. 487–488. Toisaalta kokemussääntöjen ja notoristen seikkojen suhteellisuudesta *Laukkanen* 1995 s. 172–177.

69. *Laukkanen* 1995 s. 156 ja 254; *Antti Jokela*: Oikeudenkäynnin perusteet. Talentum 2005 s. 189.

70. Siviiliprosessissa *kyselyvelvollisuudella* tarkoitetaan tuomioistuimen prosessinjohtoon tehtävää kysymyksiin poistaa asianosaisten esittämien lausumien epäselvyydet, OK 5:21.2 ja 6:2a.2. Ns. *yhteistoimintaperiaatteesta* *Laukkanen* 1995 s. 277–280 ja *Jokela* 2005 s. 181.

71. Ks. *Jokela* 2005 s. 176–179; *Paso – Saukko – Tarukannel – Tolvanen* 2015 s. 147–148; *Leppänen* 1998 s. 280 ja 286–291; *Lindell* 1998 s. 54–57 ja *Lindell* 2012 s. 113–116. Vrt. *Koulu* 2012 s. 262–265.

72. *Saranpää* LM 2011 s. 516–517; *Virolainen* 2007 s. 440–442; *Saranpää* 2010 s. 96–99. Aineellisen prosessinjohtoon funktioista kattavasti *Jyrki Virolainen*: Materiaalinen prosessinjohto. Lakimiesliiton Kustannus 1988 s. 61–81. Kyselyvelvollisuudesta ks. *Virolainen* 1988 s. 101–103.

Selvitysvelvollisuus ja todistustaakka – vertailevia näkökohtia hallinto- ja ...

vausasioissa on, että korvausta vaativan tulee näyttää toteen korvauksen edellytykset. Vastapuolella ei vaatimuksen torjuakseen ole velvollisuutta osoittaa, ettei vahinkoa ole aiheutunut.

Korkein oikeus totesi, että vastuu vetoamisesta ratkaisun kannalta merkityksellisiin tosiseikkoihin on jutun asianosaisella. Useissa oikeudenkäymiskaaressa säännöksissä on tuomioistuimelle kuitenkin asetettu nimenomainen velvollisuus huolehtia siitä, että asianosaisten vaatimukset ja niiden perusteet tulevat selvitettyiksi ja asia tulee perusteellisesti käsitellyksi. Tuomioistuimella on paitsi kyselyoikeus myös kyselyvelvollisuus. Silloin, kun asiassa merkitykselliset seikat ovat tuomioistuimen tietien jäämässä selvittämättä pelkästään siitä syystä, että asianosaiset ovat eri mieltä siitä, kummalle näyttövelvollisuus mainittujen seikkojen suhteen kuuluu, asianmukainen prosessinjohto edellyttää, että asianosaisille ilmoitetaan tuomioistuimen käsitys siitä, miten näyttövelvollisuus asiassa jakautuu, ja varataan tilaisuus kanteen ja vastauksen täydentämiseen.<sup>73</sup>

Todistustaakan olemassaolo on siviiliprosessissa selvä lähtökohta, mutta kyselyvelvollisuus ja tuomioistuimen informointivelvollisuus ovat uudella tavalla korostuneet oikeuskäytännössä. Vastavuoroisuus ja kommunikatiivisuus oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kriteereinä ovat vahvistaneet materiaalsen prosessinjohtoon vastuuta ja keskusteluyhteyttä tuomioistuimen ja oikeudenkäynnin osapuolten välillä.<sup>74</sup>

## 4. Näyttökynnys

### 4.1. Hallintolainkäyttö

Todistustaakkakysymykset ovat aina sidoksissa näyttökynnukseen. Todistustaakkanormien soveltaminen on tarpeen vasta, jos näyttökynnys ei ylity.<sup>75</sup> Jos todistustaakkanormeihin joudutaan turvautumaan, ei mikään ratkaisu voi olla aineellisen totuuden kannalta ihanteellinen. Mitä korkeampi näyttökynnys on, sitä varmemmin se ei ylity ja sitä varmemmin todistustaakkasääntöjä joudutaan soveltamaan. Näin on siitakin huolimatta, että selvityksen käytettävyyden kannalta hallintoprosessissa ei ole merkitystä sillä, kuka selvityksen on esittänyt. Samalla kasvaa myös väärin päätösten riski.<sup>76</sup>

73. Tapauksesta tarkemmin esim. *Saranpää* 2010 s. 97–98. Ks. myös KKO 2005:69.

74. *Laura Ervo*: Oikeudenmukainen oikeudenkäynti. WSOY 2005 s. 401–405 ja 425 ss.

75. Ks. *Lappalainen* 2012 s. 685–689.

76. *Hannu Tapani Klami – Mikael Marklund – Marja Rahikainen – Johanna Sorvettula*: Täysi näyttö. Teoriaa, asenteita ja todellisuutta. Lakimies 1988 s. 467–489.



*Anna-Stiina Tarkka*

Hallintoasioissa saattaa olla syytä jossain määrin korjata näyttökynnystä sen eduksi, jolla on heikommat edellytykset kantaa väärän päätöksen seuraukset. Lopputuloksen vaikutuksia ja väärän päätöksen riskejäkin siis arvioidaan.<sup>77</sup> Toisaalta selvitysvelvollisuuden laiminlyönti saattaa laskea näyttökynnystä niin, että heikompikin näyttö riittää täydeksi näytöksi. Eli myötävaikuttamisvelvollisuuden laiminlyönnistä rangaistaan.<sup>78</sup> Voi myös olla, että tuomioistuin on pyytänyt lisäselvitystä, jota ei pyynnöstä huolimatta ole toimitettu. Herää kysymys, onko näyttökynnys hallintoprosessissa kaikkien oikeudenkäynnin osapuolten osalta yhtä korkealla.<sup>79</sup>

*Ryynänen* tekee näyttökynnuksesta omassa veroasioita koskevassa tutkimuksessaan kaksijakoisia johtopäätöksiä. Toisaalta oikeusturvanäkökohdat, yleinen yhdenvertaisuus lain edessä, legaliteettiperiaate hallintoasioissa ja asioiden indispositiivinen luonne edellyttävät korkeaa näyttökynnystä. Toisaalta näyttövaikeudet tai muut vastaavat konkreettiset syyt saattavat yksittäistapauksessa laskea näyttökynnystä.<sup>80</sup> Käytännössä valituksen kohteena olevan hallintopäätöksen tehneen viranomaisen osallistuminen prosessiin on rajallista ja epäaktiivista: viranomainen toimittaa hallintotuomioistuimelle päätöksensä perustana olleen kirjallisen aineiston ja hallintotuomioistuimen pyynnöstä lausunnon. Näytön esittämistä koskevat epäselvyydet koskevatkin yleensä asianosaista.

Jos näyttöä ei ole tuomioistuimen käytössä riittävästi, sillä on kaksi vaihtoehtoa. Joko tuomioistuimen täytyy ratkaista asia todistustaakkasäännösten mukaan sen vahingoksi, joka ei ole pystynyt täyttämään selvittämisvelvollisuuttaan, tai näyttökynnystä täytyy alentaa ja vaihtoehtoista täytyy valita olemassa olevan näytön perusteella todennäköisempi vaihtoehto. Molemmat toimintatavat ovat siinä mielessä huonoja, että laillisuusperiaate edellyttää aineellisen totuuden saavuttamista hallintoasioissa. Siksi alennettu näyttökynnys ja todennäköisempi ratkaisukaan ei välttämättä täytä niitä oikeusturvavaatimuksia, joita hallintoprosessille on asetettu.

Niin sanottu harmaa vyöhyke on kuitenkin lähes välttämätön kaikissa asioissa, ja ainoastaan sen ”leveys” vaihtelee. Harmaa vyöhyke ei ole ilman muuta päänäytölle vaihtoehtoisten tapahtumainkulkujen puolesta puhuva seikka. Se, että jonkin vaihtoehdon mahdollisuus on puutteellisesti selvitetty, ei

77. *Pitkäranta* 2005 s. 168. Kyseessä on artikkelin alussa esitelty Klamin tutkimusryhmän laatiman argumenttiryhmittelyn viimeinen kohta, eli päätösriskin sosiaalis-taloudellisesti oikeudenmukainen kohtaanto.

78. *Ryynänen DL* 2001 s. 265; *Saukko* 2013 s. 315 ja *Haapaniemi* 2001 s. 507–508.

79. Ks. tähän ja virallisperiaatteeseen liittyen sosiaalisesta prosessikäsitelmästä *Laukkanen* 1995 s. 69–72 ja *Koulu* 2012 s. 363.

80. *Ryynänen* 2000 s. 103–104.

Selvitysvelvollisuus ja todistustaakka – vertailevia näkökohtia hallinto- ja ...

tee sitä epätodennäköiseksi.<sup>81</sup> Esimerkiksi heikohko selvitys jonkin teollisuuslaitoksen haitallisuudesta ympäristölle ei vielä ole riittävä selvitys sen vaarattomuudesta ympäristölle. Olennaista voikin joltakin osin ”harmaiksi” jäävissä tapauksissa olla se, mikä tapahtumainkulku on todennäköisin ja mikä selvitys luotettavin ja perusteellisin.<sup>82</sup>

Hallintotuomioistuimen päätöksen perusteluissa linkin oikeussäännösten, seikkojen ja selvityksien välillä tulee olla katkeamaton. Selvityksen perusteellisella läpikäynnillä avataan osapuolille todistusharkintaa eli päättelyketjuja, arvostelmia ja todennäköisysharkintaa.<sup>83</sup> Perusteluissa on mainittava, miksi jotakin kiistanalaista (oikeustosi)seikkaa on pidetty esitetyn selvityksen perusteella totena ja miksi jotakin toista asiassa esitettyä seikkaa ei ole otettu ratkaisun pohjaksi.<sup>84</sup>

Perusteluissa on ilmaistava seikkaperäisesti argumentoiden hallintotuomioistuimen kanta näyttökynnyksen korkeudesta ja selvitysten näyttöarvosta suhteessa (oikeustosi)seikkoihin. Tällöin hallintotuomioistuimen todistusharkinta on kontrolloitavissa.<sup>85</sup> Vaikka välittömien ja välillisten seikkojen teoreettinen erottelu etukäteen voikin olla tarpeetonta, ratkaisussa niiden selkeä erottelminen on päätöksen luettavuuden ja ymmärrettävyyden kannalta tärkeää.<sup>86</sup> Selvityksen näyttöarvo ja asian laatu vaikuttavat siihen, kuinka paljon selvitystä tulee olla, ennen kuin näyttökynnys ylittyy. Seikkojen ja selvitysten erottelulla hallintotuomioistuin voi myös yksiselitteisesti perustella sitä, mikä seikka jäi selvittämättä ja miksi. Joissakin asioissa vaihtoehtoisten tapahtumainkulkujen nimenomainen poissulkeminen voi olla perusteltua, vaikka vähämerkityksellisemmissä asioissa laajalle vaihtoehtojen selvittämiseksi ei olisikaan aiheutta.

## 4.2. Yleinen lainkäyttö

Näyttökynnyksen käsitteen avulla pyritään turvaamaan lainkäyttötoiminnan objektiivisuus. Asian laadusta riippuu, pyritäänkö asiassa aineelliseen totuuteen vai onko lopputuloksesta mahdollista sopia. Asian laadusta riippuu näyttökyn-

81. *Klami – Sorvettula – Hatakka* 1995 s. 78 ja *Per Olof Ekelöf – Robert Boman: Rättegång IV*. Norstedts Juridik 1992 s. 140.

82. Ks. esim. *Siitari-Vanne* DL 1998 s. 492-493.

83. *Veijo Tarukannel – Heikki Jukarainen: Oikeudenkäynti hallintotuomioistuimessa*. Tampereen yliopiston julkisoikeuden laitos 1999 s. 292.

84. HE 217/1995 vp s. 81-82.

85. *Pikkujämsä* DL 2014 s. 884; *Saukko* 2013 s. 319 ja 323; *Aer* 2008 s. 772-773. Aer käyttää artikkelissaan ilmaisua näyttöharkinta.

86. Kattavasti *Jyrki Virolainen – Petri Martikainen: Tuomion perustelut*. Talentum 2010 luvut VIII ja IX.

*Anna-Stiina Tarkka*

nyksen korkeus: tuleeko jonkin seikan olla todennäköinen, ilmeinen vai täysin varma?<sup>87</sup>

Hallituksen esityksessä oikeudenkäymiskaaren 17 luvun ja siihen liittyvän todistelua yleisissä tuomioistuimissa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi näyttökynnysasteikkoa on muokattu jonkin verran. Esityksessä tehdään jako näyttöenemmyyteen (todennäköiset syyt), uskottavaan näyttöön ja siihen, ettei asiassa jää varteenotettavaa epäilyä. Uudistetun 2.2 §:n mukaan seikan asettaminen tuomion perustaksi edellyttäisi, että asianosainen on esittänyt siitä uskottavan näytön. Tämä näyttökynnys olisi pääsääntö.

Riita-asioiden näyttökynnys voidaan nykyisin katsoa olevan alempi kuin rikosasioissa syyksi lukevalta tuomiolta edellytettävä näyttökynnys, mutta toisaalta korkeampi kuin todennäköiset syyt. Lakiin otettava uusi näyttökynnys ”uskottava näyttö” ilmaisisi nykyisin noudatettavan näyttökynnys. Täyden näytön sijaan rikosasioissa edellytettäisiin uuden 3.2 §:n mukaan, ettei vastajan syyllisyydestä jää varteenotettavaa epäilyä.<sup>88</sup> *Tolvanen* ja *Tarukannel* lausuvat, että näyttökynsyn sääntely(kin) on lopulta subjektiivista inhimillistä harkintaa.<sup>89</sup>

Näyttöarvo ratkaisee sen, mikä hypoteesi selittää käsillä olevan todistusaineiston parhaiten. Todennäköisyydet voivat muuttua sitä mukaa, kun aineistoa ja selvitystä saadaan lisää.<sup>90</sup> Lopputuloksen vaikutuksia asianosaisiin ei dispositiivisessa riita-prosessissa voida arvioida. Todisteiden näyttöarvon arviointi on kuitenkin vapaata todistusharkintaa, niin kuin hallintoprosessissakin.<sup>91</sup>

Konfliktinratkaisufunktio ja vaihtoehtoinen riidanratkaisu ovat saaneet enenevässä määrin jalansijaa yleisessä lainkäytössä.<sup>92</sup> Konfliktinratkaisuideologian mukaan asianosaisille tulisi antaa prosessissa mahdollisimman suuri mää-

87. Tämä yksinkertaistettu asteikko perustuu Ekelöfin systematiikkaan, *Ekelöf – Boman* 1992 s. 140 ja *Ekelöf – Edelstam – Heuman* 2009 s. 200. Ks. myös *Lindell* 1998 s. 508–516 ja *Lindell* 2012 s. 537 ja 547.

88. HE 46/2014 vp s. 46, 48–49. Näyttöenemmyysperiaate on käsite, joka jakaa siviiliprosessualisteja: sen mukaan asia ratkaistaan yksinkertaisesti sen osapuolen eduksi, joka on esittänyt vaakuuttavimman näytön ja todistustaakkasäännökset ovat joustavia (Ks. lähemmin esim. *Saranpää* 2010 s. 227–293 tai *Per Olof Bolding: Bevisbörda och beviskrav. Juridiska Föreningen i Lund* 1983 s. 16). *Saranpää* on esittänyt, että näyttöenemmyys tulisi ottaa dispositiivisissa riita-asioissa normaalinäyttökynnykseksi, ks. *Timo Saranpää: Näyttöenemmyys riita-asioiden normaalinäyttökynnykseksi? Defensor Legis* 2011 s. 592–612. Esim. *Lappalainen* esittää puolestaan kritiikkiä ylipainoperiaatetta (so. näyttöenemmyysperiaatetta) kohtaan, ks. *Lappalainen* 2012 s. 690–700.

89. *Tolvanen – Tarukannel* LM 2011 s. 1126.

90. ”Päättely parhaaseen selitykseen”, ks. tarkemmin esim. *Saranpää* 2010 s. 243–255.

91. Kokonaisvaltainen arviointi sisältää myös näyttöarvoja määritettäessä alussa esitetyt argumenttiryhmät eli oikeusvarmuuden, todistusmahdollisuuksien jakaantumisen ja osapuolten sosiaalisen aseman. *Klami – Marklund – Rahikainen – Sorvettula* 1995 s. 42.

92. *Laura Ervo: Party Autonomy and Access to Justice. Teoksessa Laura Ervo – Minna Gräns – Antti Jokela (eds.): Europeanization of Procedural Law and the New Challenges to Fair Trial.*

Selvitysvuorollisuus ja todistustaakka – vertailevia näkökohtia hallinto- ja ...

räysvalta tosiseikka- ja oikeuskysymyksissä. Tuomioistuimien on tässä ajattelussa ennen kaikkea palveluorganisaatio, vaikka sillä onkin ratkaisupakko.<sup>93</sup> Jopa *jura novit curia* -sääntö syrjäytyisi. Näyttöylijäämäperiaate johtaisi ehkä lopulta jopa näyttökynnyksestä luopumiseen, koska todistusharkinnassa olisi päädyttävä todennäköisempään vaihtoehtoon: vähäinenkin näyttöylijäämä toisen osapuolen hyväksi riittäisi.<sup>94</sup>

Vaikka vaihtoehtoinen riidanratkaisu ja sovinnollinen lopputulos ovat usein kestävin ratkaisuvaihtoehto, ei menettely sovi kaikkiin asioihin. Joissakin tilanteissa osapuolilla tulee olla mahdollisuus myös ”tavalliseen” oikeudenkäyntiin ja puolueettoman ja riippumattoman tuomioistuimen antamaan ratkaisuun. Vaikka riitaprosessi on asianosaisvetoinen luonteeltaan, varsinkin valmistelussa tuomioistuimella on tärkeitä prosessinjohtollisia tehtäviä ja pääkäsittelyn jälkeen ratkaisupakko.<sup>95</sup> Näitä menettelyjä, tuomioistuimen ratkaisutoimintaa ja vaihtoehtoisia riidanratkaisua, ei tulisi sekoittaa keskenään.<sup>96</sup>

## 5. Yhteenvetoa

Kuinka lähelle täyttä varmuutta ja aineellista totuutta hallintoprosessissa on päästävää? Onko näyttökynnys hallintoasioissa vain näytön uskottavuuden punnintaa? Staffansin mukaan hallinto-oikeuksien käytännössä näyttökynnys on tasolla ”todennäköistä”, *probable*, mikä näyttää olevan ristiriidassa edellä esitetyn aineellisen totuuden ihanteen kanssa.<sup>97</sup> Esimerkkinä todennäköisyyden arvioinnin hankaluudesta voidaan esittää tulevaisuusskenaariot ympäristöasioissa. Millainen varmuus selvitysten perusteella voidaan seurausten todennäköisyydestä saada? Milloin jotakin seurausta voidaan pitää ilmeisenä tai täysin varmana? Ainakaan näyttöenemmysperiaatteen mukainen todennäköisyys ei taida indispositiivisissa hallintoasioissa riittää. Mutta mikä epäsel-

Europa Law Publishing 2009 s. 21–41, s. 23; *Kaijus Ervasti – Anna Nylund: Konfliktinratkaisu ja sovittelu*. Edita 2014 s. 546–549. Ks. myös *Koulu* 2011 s. 366–371.

93. Ks. myös *Laukkanen* 1995 s. 58–64 ja *Leppänen* 1998 s. 37–41.

94. *Ervo* 2009 s. 24. Konfliktinratkaisufunktiosta esim. *Risto Koulu: Hukkuuko riidanratkaisu sovintoon?* Oikeus 1995 s. 28–29 ja *Kaijus Ervasti: Vaihtoehtoinen konfliktinratkaisu ja tuomioistuinsovittelu*. Teoksessa Santtu Turunen (toim.): *Conflict management – Riidanratkaisun uusi maailma*. Edita 2005 s. 233; *Lindell* 2012 s. 536–537.

95. Ks. esim. *Laukkanen* 1995 s. 145–155 ja 267–270.

96. Kuten *Ervo* 2009 s. 25; *P.H. Lindblom: Processens funktioner – en resa i gränslandet*. Teoksessa *Progressiv process. Spridda uppsatser om domstolsprocessen och samhällsutvecklingen*. Uppsala 2000 s. 41–86, s. 63–65.

97. *Staffans* 2012 s. 222. Vrt. *Haapaniemi* 2001 s. 508.

*Anna-Stiina Tarkka*

vässä asiassa sitten ratkaisee? Näyttökynnyksen korkeus vaikuttaa ratkaisevasti todistustaakan painavuuteen.

Jos näyttökynnys ei osapuolten tuomalla selvityksellä ylity, hallintotuomioistuimien pyrkii selvittämään asiaa *ex officio*. Jos sekään ei tuo selvyyttä asiaan, laukeaa todistustaakkasäännösten soveltaminen. Tosiasiassa osapuolet kantavat aina riskin siitä, että asia ei asianmukaisista toimenpiteistä huolimatta riittäväällä tavalla selviä. Tuomioistuimella on hallinto- ja riita-asioissa aina ratkaisupakko.

Valituksessa esitetyt vaatimukset ja perustelut rajaavat hallintotuomioistuimen tutkintavaltaa. Myös hallintoprosessissa on siis jonkinasteinen väittämistaakka, jonka sisällöstä tulisi keskustella nykyistä avoimemmin. Väite, jonka mukaan hallintoprosessissa ei ole väittämistaakkaa, ei mielestäni ole tyhjentävästi perusteltu.<sup>98</sup> Hallintotuomioistuin on sidottu valittajan esittämiin (oikeustosi)seikkoihin (valitusperusteluihin). Vaikka selvitystä voidaan hankkia myös viran puolesta periaatteessa rajoituksetta, (oikeustosi)seikat rajaavat teemoja, joista selvitystä voidaan hankkia.<sup>99</sup> HLL 33 §:n mukainen virallisperiaate ei ole rajoittamaton.

Toisaalta viran puolesta huomioidaan valituksen kohteena olevan hallintopäätöksen perusteena olleet seikat ja prosessinedellytykset. Menettelyvirheisiin, kuten toimivalta- tai kuulemisvirheeseen, voidaan puuttua jossain määrin viran puolesta, koska ne ovat toissijaisia jutun lopputulokseen nähden.<sup>100</sup> Ainakaan *Aerin* mukaan virallisperiaate itsessään ei kuitenkaan ole riittävä peruste prosessin kohteen muotoamiselle ja hallintotuomioistuimen tutkimisvallan laajentamiselle sellaisiin muutoksenhaun alaista päätöstä koskeviin virheisiin, joihin ei ole vedottu.

Hallintolainkäytössä pelkästään todistustaakan laiminlyönnin perusteella ei tuomita häviämään. Aineellisen totuuden saavuttaminen ei riipu siitä, kuka selvityksen on esittänyt, vaan selvitykset ovat kokonaisuus. Sillä ei siis ole merkitystä, onko näyttökynnys ylittynyt sen toimesta, jolla olisi seikasta todistustaakka.

Todistustaakka on yleensä sillä, joka jotakin väittää. Siksi yleensä se häviää jutussa, joka ei epäselvässä tilanteessa ole pystynyt riittävästi vahvistamaan omia väitteitään. Vaatimukset, valituksen perustelut ja perusnäyttö on esitettävä myös hallintoprosessissa.<sup>101</sup> Hallintoprosessissa ei ole väittämistaakkaa,

98. Ks. nykykäytännöstä *Paso – Saukko – Tarukannel – Tolvanen* 2015 s. 69–70.

99. *Siitari-Vanne* DL 1998 s. 487–488. Hän analysoi hallintovalituksen ja kunnallisvalituksen käsittelyn eroja ja toteaa, että hallintovalituksen käsittelyssä voidaan olla joustavampia. Myös *Aerin* mukaan valituksen vaatimukset ja perusteet sitovat tuomioistuinta, mutta menettelyllisissä seikoissa selvittäminen viran puolesta voi joissakin tapauksissa olla mahdollista, *Aer* DL 2008 s. 768.

100. HE 217/1995 vp s. 78; *Aer* DL 2008 s. 767 ja 770 ja *Tarukannel – Tolvanen* LM 2010 s. 941.

101. Perusnäytöstä puhuu mm. *Saranpää* LM 2011 s. 508.

Selvitysvelvollisuus ja todistustaakka – vertailevia näkökohtia hallinto- ja ...

mutta vaatimusten myötä syntyy faktisesti selvitysvelvollisuus. Sitä paitsi tuomioistuimien ei voi tutkia asiaa asianosaisen vaatimuksia laajemmin.<sup>102</sup> Selvittämistä lienee sillä, joka jotakin vaatii.<sup>103</sup>

Siitari-Vanteen sanoin todistustaakkasäännösten soveltaminen hallintotuomioistuimissa edellyttää, että tuomioistuimet huolehtivat selvitysvastuunsa täysimääräisestä täyttämistä. Oikeudenkäynnin keston ja tasapuolisuuden vuoksi hallintotuomioistuimen selvitysvelvollisuutta ei kuitenkaan voida ulottaa miten pitkälle tahansa.<sup>104</sup> Väittämistäakka hallintoprosessuaalisessa kontekstissa vaatisikin tarkentavaa lisätutkimusta.

Suhtautuminen viran puolesta selvittämiseen ja mahdollisiin virheisiin puuttumiseen on KHO:n oikeuskäytännössä muuttunut suuntaan, jossa asianosaisilta vaaditaan entistä enemmän aktiivisuutta ja oma-aloitteisuutta sekä vaatimusten että selvityksen osalta. Tulevaisuudenkuvana Siitari-Vanne on vuonna 1998 esittänyt, että todistustaakalla ei ole vastaavaa merkitystä hallintoprosessissa kuin yleisessä lainkäytössä, koska suullisia käsittelyjä järjestetään vähän ja sovellettavaksi tuleva lainsäädäntö on laajaa, joustavaa ja monipuolista. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kriteerit asettavat selvittämiskäytännöllä tällaisissa vaihtelevissa menettelyissä erityisiä vaatimuksia.

Toisaalta kehityslinjoina prosessin välittömyys ja vaatimukset oikeusturvan saatavuudesta ja sisällöllisestä toteutumisesta saattavat merkitä niin viranomaisen selvitysvelvollisuuden korostumista kuin toisaalta todistustaakkakäytännönkin painoarvon kasvamista.<sup>105</sup> Itse olisin taipuvaisempi näkemään oikeuskäytännössä jälkimmäistä kehitystä, vaikka hallintoprosessi on edelleen pääsääntöisesti kirjallista. Myös Tarukannel ja *Jukarainen* ovat ennustaneet näyttötaakkaperiaatteiden merkityksen kasvua tulevaisuuden hallintolainkäytössä.<sup>106</sup> Joka tapauksessa todistustaakkakäytännöllä on kiinteä yhteys aineelliseen prosessinjohtoon, joka on puolestaan yhteydessä hallintotuomioistuimen tutkimisvallan laajuuteen ja näyttökynnyksen korkeuteen.<sup>107</sup> Nämä yhteydet vaatisivat tutkimukselta täsmennyksiä.

Näkemykseni mukaan sekä hallintoprosessuaalinen näyttökynnyksensä että todistustaakka joustavat: näyttökynnyksen päätöksen vaikutuksien mukaan ja todistustaakka näyttömahdollisuuksien mukaan. Riita-asioissa puolestaan todistustaakka ei joustaa. Tosin yksi todistustaakan jakoperuste on luonnollisesti riita-asioissakin erilaisten asiointilojen todennäköisyys yleisen elämäntilanteen

102. HE 217/1995 vp s. 78.

103. Esim. KHO 2013:196.

104. *Siitari-Vanne* DL 1998 s. 495.

105. *Siitari-Vanne* DL 1998 s. 494 ja 496.

106. *Tarukannel – Jukarainen* 1999 s. 44.

107. HE 217/1995 vp s. 79; *Tarukannel – Tolvanen* LM 2010 s. 946; tuomioistuinkontrollin ”ala ja tiiviys”, *Suviranta* DL 2005 s. 243.

*Anna-Stiina Tarkka*

muksen valossa.<sup>108</sup> Dispositiivisissa riita-asioissa todistustaakka on kuitenkin hallintoprosessia sidotumpi väittämistaakkaan: sellainen väite menestyy, jota tukevat oikeustositukset on todisteilla vahvistettu. Tuomioistuimien voi riita-asiaa huomioida vain sen, mihin asianosaiset ovat nimenomaisesti vedonneet.

Riitaprosessissa todistustaakka on aina jommallakummalla jutun osapuolista. Todistustaakan jakautumisesta tulisikin keskustella oikeudenkäynnissä ja tuomioistuimella on velvollisuus ottaa asia tarvittaessa esille, ettei aineellinen puoli jää vaikkapa väärinkäsityksen vuoksi kokonaan selvittämättä. Informoivan prosessin johdon ja kyselyvelvollisuuden merkitys on korostunut viime aikoina KKO:n oikeuskäytännössä vastavuoroisuuden lisääntymisen myötä.

Kontradiktorisuuden vaatimus saattaa voimistaa osapuolten selvitysvelvollisuutta ja vastakkainasettelua myös hallintoprosessissa, kun kaikki pitää tuoda keskustelun kohteeksi. Myös kaiken viran puolesta ilmenneen, mikä otetaan ratkaisussa huomioon, tulee olla keskustelun kohteena. Hallintotuomioistuinten perusteluvelvollisuus korostuu myös sen osalta, mitä ei ole katsottu selvityksi.

Selvitysvelvollisuuden jakautuminen ei tarkkojen säännösten ja perinteen puuttuessa ole hallintoprosessissa niin selkeää kuin yleisessä lainkäytössä. Analyysi selvityksen ja selvittämisen jäsentämisessä voisi kuitenkin olla hyödyllistä ja selkeyttää hallintoprosessia niin prosessin johdolle kuin osapuolillekin. Todistustaakan sisältö ei ole hallintolainkäytössä aivan vastaava kuin dispositiivisissa riita-asioissa.<sup>109</sup> Hallintoprosessin ja riitaprosessin menettelylliset erot eivät kuitenkaan tässä artikkelissa käsiteltävien asioiden osalta ole niin erilaisia, etteikö niitä voisi vertailla ja tutkia käyttämällä keskustelussa yhteismitallisia käsitteitä.<sup>110</sup>

Kuten Rynnänen on todennut, todistustaakkanormeja ei ole hallintoprosessissa syytä viljellä turhaan, mutta niitä tulee soveltaa sellaisiin tapauksiin, jotka ovat kaikista asianmukaisista selvitysyhteyksistä huolimatta jääneet selvittämättä.<sup>111</sup> Todistustaakan jako on tapauskohtainen ja monesta seikasta riippuva kokonaisarvio. Selvitystä arvioitaessa punnitaan sitä, kumman näyttö on vakuuttavampi, ja samalla tehdään ratkaisu siitä, että vertailussa hävinneelle osapuolelle jää todistustaakka.<sup>112</sup>

108. Ns. kokemusperäinen todennäköisyys, ks. *Lappalainen* 2012 s. 690–700.

109. Käsitteet myötävaikutusvelvollisuus, selvittämisvelvollisuus ja todistustaakka eivät ole synonyymejä, *Rynnänen* DL 2001 s. 265.

110. Ei ole tarkoituksenmukaista, että sääntelyt yleisessä ja hallintolainkäytössä *aiheettomasti* eroavat toisistaan, HE 217/1995 vp s. 20 (kursivointi tässä). Erilaisuuden ja eriytyneisyyden kritiikkiä myös *Paso – Saukko – Tarukannel – Tolvanen* 2015 s. 77–81 ja *Koulu* 2012 s. 30–33. Erittäin osuva yhteenveto oletuksista, jotka Leppänen mukaan sitovat keskustelua riitaprosessista, mutta jotka sopusivat näkemykseni mukaan erinomaisesti myös hallintoprosessuaalisen keskustelun jäsentämiseen, ks. *Leppänen* 1998 s. 58–62.

111. *Rynnänen* DL 2001 s. 282.

112. *Pitkäranta* 2005 s. 163.

Selvitysvelvollisuus ja todistustaakka – vertailevia näkökohtia hallinto- ja ...

Vaikka asian laatu vaikuttaa hallintotuomioistuimen aktiivisuuden asteeseen, osapuolten vaatimukset ja esitetyt seikat rajoittavat aina joko merkittävästi tai lievemmin hallintotuomioistuimen toimimista viran puolesta. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kriteerit asettavat menettelyllisiä ehtoja, jotka molempien tuomioistuinlinjojen prosessien tulee täyttää. Prosessinjohtolla on sekä yleisessä tuomioistuimessa että hallintotuomioistuimessa velvollisuus varmistua siitä, että vaatimukset on ymmärretty oikein ja kontradiktorisuus toteutuu, oli selvitys tai näyttö sitten suullista tai kirjallista. Sillä on myös velvollisuus tarvittaessa ohjata osapuolia näytön esittämisessä. Osapuolilla on kuitenkin toimimisvelvollisuus ja he kantavat aina jonkinasteisen riskin passiivisuutensa ja myötävaikutusvelvollisuutensa laiminlyönnin seurauksista.

## The burden of proof in administrative and civil procedures

ANNA-STIINA TARKKA, LL.M., Doctoral Student, University of Helsinki – (pp. 508–532)

In civil procedure, the doctrine of burden of proof is quite well established. But does it have an effect in administrative judicial procedure as well? In the context of administrative law, the established concepts are *the duty to disclose facts and the established facts*, whereas in civil procedure the corresponding concepts are *the burden of proof and evidence or proof*. Do these concepts have anything in common?

In administrative judicial procedure, a failure to meet the burden of proof is not by itself sufficient grounds for a decision. The objective, to reach the material truth, does not depend on which party has presented the relevant facts. The materials before the court are considered as a whole. If the standard of proof is not reached by the evidence adduced by the parties, the administrative court may review the case on its own initiative (*ex officio*). Even so, in reality the administrative court too is obliged to decide the case, also in a situation where some facts remain unclear in spite of any appropriate measures taken.

The claims and the facts presented by the parties restrict the court's ability to review the matter *ex officio*. The parties always bear to some degree the consequential risk of passivity and contributory negligence even if the court has the duty to review the matter *ex officio*. The court is obliged to decide the case regardless of the potential inadequacy of the factual basis. In administrative judicial procedure, the responsibility to contribute to the full disclosure of the facts remains mainly with the party that is best able to obtain the material. The risk of an unfavourable decision is borne by the party that would have benefited from the facts that were not presented.

Both the standard of proof and the burden of proof (the duty to disclose facts, responsibility for investigation) seem to operate flexibly in administrative judicial procedure. The standard of proof is applied flexibly with regard to the consequences of the decision and the duty to disclose facts is applied in accordance with the real possibilities of adducing evidence. As for civil procedure, the burden of proof is applied strictly



*Anna-Stiina Tarkka*

but the truth is a procedural concept: The parties have the obligation to claim and ad-  
duce evidence based on the facts and they must expressly invoke any evidence they  
wish to have taken into account during the trial.