



25.08.2021

Kansliapäällikkö

---

## 175 §

### Lausunto oikeusministeriölle työryhmän muistiosta koskien sovittelun mahdollisuuksia hallintoasioissa

HEL 2021-007064 T 00 01 06

VN/21185/2020

#### Päätös

Kansliapäällikkö päätti antaa oikeusministeriölle seuraavan lausunnon työryhmän muistiosta koskien sovittelun mahdollisuuksia hallintoasioissa. Lausunto on ryhmitelty lausuntopyynnön kysymysten mukaisesti.

#### 1. Missä asiaryhmässä hallint sovittelulla voisi olla tarvetta ja käyttöalaa?

Muistion mukaan työryhmä ei ole tunnistanut yhtään sellaista asiaryhmää, jossa sovittelulle olisi kauttaaltaan tuntuva tarve, vaan mahdolliset tilanteet, joissa sovittelulle voisi olla edellytyksiä, tulevat esiin pistemäisesti suuresta juttumassasta.

Helsingin kaupunki yhtyy työryhmän näkemykseen hallint sovittelun käyttöalasta. Laajaa tarvetta sovittelulle hallintoasioissa ei ole tunnistettu. Yleisissä tuomioistuimissa käsiteltävissä asioissa on usein kaksiasianosaissuhde, jossa osapuolet voivat vapaasti sopia asioistaan. Sen sijaan hallintotuomioistuimissa käsiteltävissä asioissa on harvemmin sellaista kaksiasianosaissuhdetta, jossa osapuolet voisivat vapaasti sopia asioista ilman, että sillä vaikutettaisiin kolmansiin osapuoliin. Esimerkiksi kunnan jakaessa rajallisia resursseja on päätöksellä vaikutusta muihinkin kuin siihen, johon päätös on kohdistettu.

Helsingin näkemyksen mukaan hallint sovittelu voisi tulla kyseeseen lähinnä julkisten toimijoiden välisissä hallintoriita-asioissa. Niiden kohdalla ei useinkaan ole täysin yksiselitteistä, onko kyseessä hallintoriita-asia vai tavallinen riita-asia, joka kuuluisi yleiseen tuomioistuimeen ratkaistavaksi. Koska hallintoriita-asiat monesti muistuttavat sovittelun piiriin kuuluvia tavallisia riita-asioita, on luontevaa, että hallintoriita-asiat itsekin soveltuvat sovitteluun.

Esimerkkinä sovitteluun soveltuvasta hallintoriita-asioiden ryhmästä voidaan mainita lastensuojelun järjestämistä vastaava ja kustannusvastuuta koskevat riidat. Näissä asioissa on selkeä kaksiasianosaissuhde, eikä kuntien taloudellisten intressien lisäksi muuta julkista intressiä, kun lapsen tarvitsemat lastensuojelulain mukaiset palvelut ja tukitoimet on järjestetty. Käytännössä sovittelulla ei ole näissäkään asiaryhmissä kui-



25.08.2021

Kansliapäällikkö

---

tenkaan suurta merkitystä, koska erimielisyyksistä on lähes poikkeuksetta käyty osapuolten välillä neuvotteluja jo ennen asian viemistä hallinto-oikeuteen. Mahdollisuus sovinnolliseen ratkaisuun on osapuolten välillä lähtökohtaisesti selvitetty jo ennen hallintoprosessin käynnistämistä.

Muistiossa todetaan, että sovittelu voisi olla mahdollinen sellaisissa virkasuhdeasioissa, joissa voidaan valita lievempi sanktio, tai kyse on taloudellisesta kompensatiosta. Helsinki yhtyy työryhmän näkemykseen ja toteaa, että sovittelu voisi tulla kysymykseen esimerkiksi korvausvaatimuksia koskevissa hallintoriita-asioissa ja palkan takaisinperintää koskevissa asioissa.

Helsingin näkemyksen mukaan verotuksessa sovinnon edistäminen on jo mahdollista, esimerkiksi arvioverotusta koskevissa asioissa, joissa viranomaisella on mahdollisuus huomioida viranomaisen ja verovelvollisen tosiseikastoja ja olosuhteita koskevat erimielisyydet arvioitavan maksuunpantavan veron määrässä.

Muistiossa viitataan Verohallinnon järjestämään maksuttomaan ennakkolliseen keskusteluun ennakkoratkaisun hakemisen vaihtoehtona. Lisäksi arvonalisäverokysymyksiä koskien verovelvollisella on mahdollisuus hakea maksutonta kirjallista ohjausta.

Helsingin näkemyksen mukaan mainitut Verohallinnon menettelytavat perustuvat viranomaisen velvoitteeseen ohjata verovelvollista ja kaupunki yhtyy muistiossa esitettyyn käsitykseen siitä, että mainitut Verohallinnon menettelytavat edistävät sovinnollisuutta. Helsingin näkemyksen mukaan sovinnollisuutta veroasioissa voitaisiin mahdollisesti edistää lisäämällä ennakkollista sitovaa ohjausta yleisten menettelysäännösten sekä ennakkollista maksullista hakemusta edellyttävien menettelyjen ohelle.

## 2. Mihin asiaryhmään hallintosovittelu ei ehdottomasti sovellu?

Helsingin kaupunki yhtyy työryhmän näkemykseen siitä, että tietyissä virkasuhdeasioissa sovittelu voi tulla kysymykseen. Helsinki kuitenkin korostaa, että hallintotuomioistuimissa olevat virkasuhdeasiat liittyvät usein virkavaaliin, joissa sovittelu ei tule kysymykseen. Virkaan valittua ei voida sivuuttaa sovittelulla.

Helsingin näkemyksen mukaan sovittelu ei sovellu myöskään kaavaasioiden käsittelyyn, eikä se olisi tarpeellinenkaan muun muassa jo käytössä olevan vuorovaikutusmenettelyn takia. Vuorovaikutusmenettelyn tarkoituksena on mahdollistaa mielipiteiden saattaminen kaavoittajan tietoon ja turvata MRL 62 §:n tavoite osallistumismahdollisuudesta kaavan valmisteluun. Kunta voi kaavoitusmonopolinsa nojalla osana



25.08.2021

Kansliapäällikkö

---

maapolitiikkaansa kaavoittaa alueitaan tarkoituksenmukaisimmalla tavalla säännösten rajoissa. Hallintotuomioistuimet ratkaisevat kaavapäätösten lainmukaisuuden valitusten perusteella. Helsingin näkemyksen mukaan sovittelulla ei ole käyttöalaa kaavoitusmenettelyssä.

Työryhmän muistiossa todetaan, että EU-oikeudesta voi seurata esteitä hallintosoitteluun käytölle joidenkin asiaryhmien kohdalla. Tältä osin Helsinki toteaa, että hallintosoittelu ei lähtökohtaisesti sovellu hankinta-asioihin. EU-oikeudesta seuraavien esteiden lisäksi hankinta-asioihin soveltuu soittelu huonosti, koska hankintalain piiriin kuuluvat hankinnat on lähtökohtaisesti kilpailutettava ennakolta ilmoitetun menettelyn mukaan ja markkinaoikeus arvioi hankintojen osalta vain hankintamenettelyn lainmukaisuutta. Hankintasopimuksia ei myöskään voida olennaisesti muuttaa ilman, että hankinta olisi kilpailutettava uudestaan. Soittelu ei ole siten mahdollisuus soveltaa ratkaisukeinona, jos lopputuloksena hankintasopimus muuttuisi olennaisesti.

Muistiossa on myös katsottu, että soittelu on tai voisi olla mahdollista lapsen huostaanottoon ja sijaishuoltoon sijoittamiseen liittyvissä asioissa. Helsinki ei yhdy muistiossa esitettyyn näkemykseen soitteluun soveltuvuudesta näihin asiaryhmiin. Kaupunki toteaa, että lastensuojeluasioissa on hyvin voimakas julkinen intressi. Huostaanotolla puututaan perustuslain 7 §:n suojaamaan henkilökohtaiseen vapauteen, oikeuteen nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta (EIS 8 artikla) ja lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 9 artiklaan perustuvaan oikeuteen elää yhdessä perheenä. Myös muissa lastensuojeluasioissa, erityisesti lastensuojelulain mukaisissa rajoitustoimenpiteissä, on kysymys lapsen perusoikeuksiin puuttumisesta, esimerkiksi lapsen ja vanhempien välisen yhteydenpidon rajoittamisella (LsL 63 §) puututaan perhe-elämän suojaan (PL 10 §) ja liikkumisvapauden rajoittamisella (LsL 69 §) henkilökohtaiseen vapauteen (PL 7 §).

Edellä todetun perusteella voitaneen yleisesti arvioida, että sosiaalihuoltoa koskevassa muutoksenhaussa soittelu ei todennäköisesti tulisi kyseeseen. Osapuolet ovat kaukana kaksiasiainosaissuhteesta. Asiakkaat ovat usein hyvinkin haavoittuvassa asemassa, ja heillä on varsin rajalliset mahdollisuudet osallistua soitteluun tasavertaisena osapuolena. Myös oikaisuvaatimuksena käsiteltävien asioiden luonne on sosiaalihuollossa sellainen, etteivät ne ole helposti soviteltavissa.

Helsinki katsoo, että hallintosoittelu ei lähtökohtaisesti sovellu myöskään kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla käsiteltäviin asioihin ja niistä tehtäviin päätöksiin. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla tehdään yksilöpäätöksiä liittyen muun muassa oppilaaksi ottoon, perusopetuslain mukaiseen iltapäivätoimintaan sekä varhaiskasvatukseen. Päätöksenteossa pyritään mahdollisuuksien mukaan huomioimaan



25.08.2021

Kansliapäällikkö

---

huoltajien toiveet, mutta toimialalla tehtävissä päätöksissä korostuu yhdenvertaisen kohtelun vaatimus. Esimerkiksi varhaiskasvatuspaikkaa koskevan päätöksen sovittelu voisi vaikuttaa muihin asiakkaisiin ja vaarantaa yhdenvertaisen kohtelun. Lisäksi päätökset tehdään useissa tapauksissa toimialalautakunnan vahvistamien perusteiden nojalla, jolloin käyttöalaa sovittelulle ei ole. Esimerkiksi koulukuljetuspäätökset perustuvat pääsääntöisesti matkan pituuteen, joka mitataan kaikkien kohdalla samalla mittausohjelmalla. Helsingin näkemyksen mukaan sovittelu ei ole mahdollinen tällaisissa asiaryhmissä.

Verotuksen osalta Helsinki esittää veronsaajan näkökulmasta huolen siitä, onko sovittelu sovittavissa yhteen verovelvollisten yhdenvertaisen kohtelun, verotuksen ennakoitavuuden sekä veronsaajien oikeuksien toteutumisen kanssa.

3. Tulisiko hallintoasioiden sovittelua kehittää viranomaisessa esimerkiksi oikaisuvaatimusvaiheessa hallintokäytön vaihtoehtona vai hallintotuomioistuimessa?

Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan sovittelu soveltuisi luontevammin oikaisuvaatimusvaiheeseen kuin hallintotuomioistuimeen. Sovittelu soveltuu parhaiten tilanteisiin, joissa on kyse päätöksen tarkoituksenmukaisuudesta. Hallintotuomioistuin tutkii asian lainmukaisuuden, eikä sen arvioitavaksi lähtökohtaisesti kuulu päätöksen tarkoituksenmukaisuus. Esimerkiksi kunnallisvalituksen voi tehdä vain laillisuusperusteella. Sen sijaan kuntalain mukaisen oikaisuvaatimuksen kunnan päätöksestä voi tehdä tarkoituksenmukaisuus- ja laillisuusperusteella. Mahdollisuudet päätöksen sovitteluun laillisuusperusteella ovat huomattavasti rajallisemmat. Kyseeseen tulee lähinnä tilanteet, joissa on erimielisyyttä laissa säädettyjen edellytysten täyttymisestä.

Mikäli sovittelua lähdettäisiin kehittämään oikaisuvaatimusvaiheessa hallintokäytön vaihtoehtona, olisi varmistettava, etteivät oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöala ja tarkoitus hämärä. Oikaisuvaatimusmenettelyn ja sovittelumenettelyn välinen rajanveto ja ensisijaisuussuhde olisi määriteltävä tarkasti ja selkeästi.

4. Jos sovittelu toteutettaisiin osana hallintoprosessia, olisiko luontevampi toteuttamistapa varsinainen sovittelu osana hallintoprosessia vai osapuolten välisen sovinnon vahvistaminen?

Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan esitetyt vaihtoehdot eivät ole sovittelun eri toteuttamistapoja, vaan sen eri vaiheita. Mikäli hallintosoittelu otetaan jossain asiaryhmissä käyttöön, tulisi sovitteluun liittyä silloin myös hallintotuomioistuimen mahdollisuus vahvistaa sovinto osapuolia sitovalla tavalla.



25.08.2021

Kansliapäällikkö

---

5. Olisiko hallintoprosessilakiin aiheellista lisätä säännös tuomioistuimen tavoitteesta tai velvollisuudesta sovinnon edistämiseen prosessin aikana?

Kun kyse on asioista, joissa sovinto on sallittu, ei Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan ole estettä säätää laissa sovinnon edistämisestä yleisluontoisena tavoitteena. Säännöksen ei kuitenkaan tule olla velvoittava, vaan sen tulisi jättää tuomioistuimelle mahdollisuus soveltamiseen harkintansa ja asian laadun mukaan.

Helsinki toteaa, että tietyissä asiaryhmissä tuomioistuimelle on säädetty muitakin tavoitteita tai velvollisuuksia, joiden etusija mahdolliseen sovitteluun koskevaan tavoitteeseen on lainsäädännössä huomioitava. Esimerkiksi lastensuojeluasioissa osapuolten välisen sovinnon edistämisen tulisi olla toissijainen tavoite suhteessa lapsen turvallisen ja terveen kehityksen varmistamiseen.

6. Muuta huomioitavaa?

Arviomuistiossa esitetyn perusteella työryhmä katsoo, että edellytyksiä yleiselle hallintoasioiden sovittelujärjestelmälle ei ole. Työryhmä pitää kuitenkin mahdollisena toteuttaa sen toimeksiannon lähtökohtana olevaa hallitusohjelmakirjausta lähestymällä sovittelua erikseen kunkin substanssiasian sekä sen sääntelyn ja menettelytapojen näkökulmasta.

Helsingin kaupunki yhtyy työryhmän näkemykseen siitä, että sovittelun käyttöala hallintoasioissa on marginaalinen, eikä tästä syystä erilliselle sovittelujärjestelmälle ole tarvetta. Toisin kuin yleiset tuomioistuimet, hallintotuomioistuimet arvioivat usein sellaisia julkisen intressin piiriin kuuluvia asioita, joita tuomioistuin ei voi jättää yksistään sen varaan, mitä osapuolet asiasta keskenään päätyvät kulloinkin sopimaan. Siksi hallintotuomioistuin toimii virallisperiaatteen pohjalta ja pyrkii selvittämään aineellisen totuuden asiassa ottaen huomioon jopa seikkoja joihin osapuolet eivät välttämättä ole edes vedonneet, jotta ratkaisu olisi aineellisoikeudellisesti oikea ja julkinen intressi näin toteutuisi.

Mikäli erillistä hallintoasioiden sovittelujärjestelmää kuitenkin lähdetäisiin edistämään, ei sovittelu saisi missään tapauksessa vaarantaa laillisuusperiaatetta tai yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta. Myös sovitteluratkaisujen julkisuuteen on syytä kiinnittää huomiota muistiossa esiin tuotujen seikkojen vuoksi. Näidenkin vaatimusten toteuttaminen rajaa sovittelun mahdollisuuksia hallintoasioissa.

## Päätöksen perustelut

Oikeusministeriö asetti 29.10.2020 työryhmän selvittämään sovittelun mahdollisuuksia hallintoasioissa. Työryhmän tehtävänä oli tehdä esiselvitys siitä, missä hallintoprosesseissa sovittelu voisi tulla kysymyk-



25.08.2021

Kansliapäällikkö

---

seen sekä tehdä mahdolliset ehdotukset hallitusohjelmakirjausta toteutavista valmistelutoimeksiannoista. Työryhmän tuli kiinnittää erityisesti huomiota siihen, missä hallintoprosessissa käsiteltävissä asiaryhmissä sovittelun tai sen kaltaisten menettelyjen käyttöön ottamiselle on selkeä ja perusteltu este. Muiden asiaryhmien osalta tuli arvioida, missä ja minkä tyyppisissä asioissa sovittelulle olisi parhaat edellytykset.

Työryhmä on toteuttanut toimeksiantonsa laatimalla muistion toisaalta sovittelun ilmeisistä esteistä ja rajoitteista sekä toisaalta sovittelun mahdollisesta käyttöalasta hallintoasioissa. Oikeusministeriö on 9.6.2021 pyytänyt lausuntoja työryhmän muistiosta. Lausuntopyyntöön vastausaika päättyy 31.8.2021. Lausuntopalaute otetaan huomioon jatkotoimenpiteistä päätettäessä.

Helsingin kaupungin hallintosäännön 19 luvun 5 §:n mukaan, ellei toisin ole säädetty tai määrätty, kaupungin puhevaltaa käyttää ja kaupungin esitykset ja lausunnot ulkopuoliselle antaa kaupunginhallitus. Asian periaatteellisen ja taloudellisen merkityksen ollessa vähäinen, kaupungin esitykset tai lausunnot antaa se kaupungin viranomainen, jonka tehtäviin asia kuuluu.

Lisätiedot

Ellinoora Sappinen, lakimies, puhelin: 310 26537  
ellinoora.sappinen(a)hel.fi  
Sampo Viitanen, lakimies, puhelin: 310 36816  
sampo.viitanen(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Lausuntopyyntö 9.6.2021
- 2 Hallintosovittelu -työryhmän muistio 30.4.2021

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Otteet

Ote  
Oikeusministeriö

Tiedoksi

Sosiaali- ja terveystoimiala  
Kaupunkiympäristön toimiala  
Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala  
Kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala  
Kaupunginkanslia



25.08.2021

Kansliapäällikkö

---

## **MUUTOKSENHAKUOHJEET**

**1**

### **MUUTOKSENHAKUKIELTO**

#### **Pöytäkirjan 175 §.**

Tähän päätökseen ei saa hakea muutosta, koska päätös koskee asian valmistelua tai täytäntöönpanoa.

Sovellettava lainkohta: Kuntalaki 136 §

---

**Postiosoite**

PL 1  
00099 HELSINGIN KAUPUNKI  
kaupunginkanslia@hel.fi

**Käyntiosoite**

Pohjoisesplanadi 11-13  
Helsinki 17  
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

**Puhelin**

+358 9 310 1641

**Faksi**

+358 9 655 783

**Y-tunnus**

0201256-6

**Tilinro**

FI0680001200062637

**Alv.nro**

FI02012566



25.08.2021

Kansliapäällikkö

---

Sami Sarvilinna  
kansliapäällikkö

Juha Summanen  
hallintojohtaja

Päätös on sähköisesti allekirjoitettu.

Pöytäkirja on pidetty nähtävänä yleisessä tietoverkossa osoitteessa  
[www.hel.fi](http://www.hel.fi) 25.08.2021.

---

**Postiosoite**

PL 1  
00099 HELSINGIN KAUPUNKI  
[kaupunginkanslia@hel.fi](mailto:kaupunginkanslia@hel.fi)

**Käyntiosoite**

Pohjoisesplanadi 11-13  
Helsinki 17  
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

**Puhelin**

+358 9 310 1641

**Faksi**

+358 9 655 783

**Y-tunnus**

0201256-6

**Tilinro**

FI0680001200062637

**Alv.nro**

FI02012566