

HALLINTOSOVITTELU –TYÖRYHMÄN MUISTIO 30.4.2021

Oikeusministeriö asetti 29.10.2020 työryhmän selvittämään sovittelun mahdollisuuksia hallintoasioissa. Työryhmän toimikausi oli 2.11.2020 – 30.4.2021 ja siihen kuuluivat:

Puheenjohtaja: kansliapäällikkö Pekka Timonen, oikeusministeriö

Varapuheenjohtaja: hallitusneuvos Anne Hallavainio, oikeusministeriö

Jäsenet:

lainsäädäntöneuvos Elina Nyholm, oikeusministeriö

oikeusneuvos Eija Siitari, Korkein hallinto-oikeus

ylituomari Mikko Pikkujämsä, Pohjois-Suomen hallinto-oikeus

päällikkö Anu Koivuluoma, Tuomioistuinvirasto

Sihteeri:

esittelijäneuvos Jukka Koivusalo, Korkein hallinto-oikeus

Työryhmän asettamisen taustana on pääministeri Marinin hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan ”lisäksi selvitetään mahdollisuudet tuoda sovittelun kaltaisia menettelyjä joihinkin hallintoprosesseihin”.

Toimeksiannon mukaan työryhmän tehtävänä on tehdä esiselvitys siitä, missä hallintoprosesseissa sovittelu voisi tulla kysymykseen sekä tehdä mahdolliset ehdotukset hallitusohjelmakirjausta toteuttavista valmistelutoimeksiannoista. Työryhmän tulee kiinnittää erityisesti huomiota siihen, missä hallintoprosessissa käsiteltävissä asiaryhmissä sovittelun tai sen kaltaisten menettelyjen käyttöön ottamiselle on selkeä ja perusteltu este.

Muiden asiaryhmien osalta tulee arvioida, missä ja minkä tyyppisissä asioissa sovittelulle olisi parhaat edellytykset.

Toimeksiannon mukaan työryhmältä ei odoteta konkreettisia lainsäädäntöehdotuksia. Työryhmän toimeksiantoa ei rajattu hallinto-oikeuksissa käsiteltäviin asioihin, joten myös vakuutus oikeudessa ja markkinaoikeudessa hallintolainkäytön mukaisessa menettelyssä käsiteltävät asiat kuuluivat selvityksen piiriin.

Toimeksiannon mukaisesti työryhmän tuli erityisesti kiinnittää huomiota sovittelun tai siihen rinnastuvien menettelyjen yleisiin edellytyksiin ja niiden merkitykseen kunkin hallintoprosessissa käsiteltävän asiaryhmän kannalta. Sovittelumekanismien käyttöön ottamisen ei tule vaarantaa kansalaisille kuuluvien etuisuuksien toteutumista lainmukaisina ja täysimääräisinä. Sovittelua koskevassa arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota myös lainsäädännössä jo olevien kohtuullistamismekanismien merkitykseen ja varmistaa, että sovittelulle on sekä tarve että mahdollisuudet. Samoin tulee kiinnittää huomiota erilaisten etuusjärjestelmien yhteen sovittamiseen liittyvään asiakkaiden kokonaistilanteen arviointiin ja siihen jo sisältyviin sovittelun kaltaisiin menettelyihin.

Toimeksiannossa todettiin myös, että siltä osin kuin työryhmä tunnistaa edellytyksiä hallintolainkäyttöönliittyvän sovittelun käyttöön ottamiseen ja kehittämiseen, sen tulee myös arvioida, onko sovittelu perusteltua nimenomaan prosessin jo käynnissä ollessa vai tulisiko pyrkiä tuomioistuinvaihetta edeltävien sovittelumekanismien kehittämiseen ja hallintotuomioistuimeen tulevien asioiden vähentämiseen sitä kautta. Työryhmä on työssään tarkastellut hallintolainkäyttöön päätyviä asioita kokonaisuutena, jossa hallintomenettely ja siihen kohdistuvien valitusten tai hakemusten käsittely katsotaan toimeksiannossa tarkoitetun ”hallintoriita-asian” itsenäiseksi vaiheiksi.

Työryhmän tuli työnsä aikana kuulla erityisesti hallintotuomioistuimia ja hallintoprosessissa käsiteltäviä asioita ratkaisevia erityistuomioistuimia.

Työryhmä on toteuttanut toimeksiantonsa laatimalla suppean muistion toisaalta sovittelun ilmeisistä esteistä ja rajoitteista sekä toisaalta sovittelun mahdollisesta käyttöalasta hallintoasioissa. Muistion pohjalta on 17.3.2021 järjestetty keskustelutilaisuus, johon osallistuivat korkeimman hallinto-oikeuden, kaikkien hallinto-oikeuksien sekä markkinaoikeuden ja vakuutuslaitosten edustajat. Keskustelutilaisuus pääosin vahvensi työryhmässä käytyjen keskustelujen johtopäätöksiä sovitteluun liittyvien rajoittavien tai estävien tekijöiden osalta. Sovittelun mahdollisesta käyttöalasta kuultavilla oli pääosin työryhmässä esitetyn mukaisia käsityksiä, jotka on työryhmän jatkotyössä arvioitu ja otettu huomioon jäljempänä esitettyssä.

17.3. kuulemistilaisuuteen osallistuivat oikeusneuvos Mika Seppälä, oikeusneuvos Vesa-Pekka Nuotio, ylituomari Ann-Mari Pitkäranta, ylituomari Seija Kaijanen, ylituomari Jaakko Kellosalo, ylituomari Tiina Hyvärinen, ylituomari Tuula Kivari, ylituomari Jussi Karttunen, hallinto-oikeustuomari Sari Nielsen, hallinto-oikeustuomari Riitta Arjas, hallinto-oikeustuomari Timo Tervonen ja hallinto-oikeustuomari Anneli Aura. Lisäksi estyneenä ollut Itä-Suomen hallinto-oikeuden ylituomari Petri Saukko toimitti työryhmän käyttöön laatimansa kirjallisen muistion, joka on myös otettu huomioon tässä työryhmämuistiossa.

1. Sovittelu ja sen tavoitteita toteuttavat menettelytavat lainkäytössä

Työryhmän toimeksiannossa puhutaan ”sovittelun kaltaisista menettelyistä” eikä nimenomaisesti tai vain varsinaisesta sovittelusta. Suomalaisessa siviili- ja rikosasioiden lainkäytössä lainsäädäntöön omaksuttujen ratkaisujen perusteella tällaisia menettelyjä ovat ainakin:

Sovinnon edistäminen

- a. Tuomioistuimen velvollisuus pyrkiä saamaan asianosaiset sopimaan asia (OK 5:26). Säännös koskee vain dispositiivisia asioita, ja se on tullut voimaan alioikeusuudistuksen yhteydessä 1993. Sovinnon edistäminen on

lainsäädännössä selvästi vanhempaa perua kuin jäljempänä mainittu tuomioistuinsovittelu.

- b. Tuomioistuimen velvollisuus ottaa *ex officio* avioeron yhteydessä käsiteltäväksi kysymys siitä, miten puolisoiden lasten huolto ja tapaamisoikeus olisi lapsen etua silmällä pitäen järjestettävä (AL 32.1 §). Vaikka tätä ei säännöksessä nimenomaisesti ilmaista, säännöksellä tähdättäneen ensisijaisesti juuri sopimukseen.

Varsinainen sovittelu

- c. Tuomioistuinsovittelu (L riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa vuodelta 2011). Tuomioistuinsovittelun edellytyksenä on, että asia soveltuu soviteltavaksi ja sovittelu on tarkoituksenmukaista osapuolten vaatimuksiin nähden (tuomioistuinsovittelulaki 3.2 §). Tuomioistuinsovittelu tulee nykyisin kysymykseen myös lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevissa asioissa (viittaussäännös LHL 17 a §).
- d. Rikosasioiden sovittelu (L rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta). Kysymyksessä on lakiin otetun määritelmän mukaan tuomioistuimen ulkopuolella järjestetty palvelu, jossa rikoksesta epäillylle ja rikoksen uhrille järjestetään mahdollisuus puolueettoman sovittelijan välityksellä kohdata toisensa luottamuksellisesti, käsitellä rikoksesta sen uhrille aiheutuneita henkisiä ja aineellisia haittoja sekä pyrkiä omatoimisesti sopimaan toimenpiteistä niiden hyvittämiseksi. Saavutettu sovinto otetaan lain mukaan osatekijänä huomioon harkinnassa, jonka perusteella syyte voidaan jättää nostamatta (ROL 1:8.1,1) tai rangaistusta lieventää (RL 6:6,3).

Sopimuksen tai sovinnon vahvistaminen

- e. OK 20 luvun mukainen sovinnon vahvistaminen. Sovinto voi koskea asiaa tai sen osaa, jossa sovinto on sallittu (OK 20:2). Sovintoa ei saa vahvistaa, jos se on lain vastainen tai selvästi kohtuuton taikka jos se loukkaa sivullisen

oikeutta (OK 20:3.1). Tuomioistuimen on arvioitava vahvistamisen esteet omasta aloitteestaan. Sivulliseen ulottuva vahvistettu sovinto voidaan muutoksenhaun johdosta kumota (KKO 2018:55).

- f. Tuomioistuinsovitteluun perustuva sovinnon vahvistaminen (tuomioistuinsovittelulaki 8 §). Tällöin sovelletaan vastaavasti, mitä laissa säädetään sovinnosta oikeudenkäynnissä (= OK 20 luku). Sovittelussa vahvistettava sovinto voi kuitenkin koskea myös muuta kuin osapuolten alkuperäisiä vaatimuksia.

- g. Sosiaalilautakunnan mahdollisuus vahvistaa sopimus lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta. Tätä koskevassa harkinnassa on otettava huomioon lapsen etu ja tämän omat toivomukset ja mielipide (LHL 8 §).

Syyteneuvottelu

- h. Esitutinnan rajoittaminen tunnustuksen perusteella ja tunnustamisoikeudenkäynti (esitutkintalaki 3:10 a + ROL 1:10 ja 5 b luku). Ideana on, että vastaaja saa tunnustamalla lievennystä rangaistukseensa. Syyteneuvottelun mahdollistamisella tähdätään resurssien säästämiseen.

Yksityiskohtaisia määritelmiä tärkeämpänä voidaan työryhmän toimeksiannon lähtökohtana olevan hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti pitää sovinnollisuuden edistämistä ja mahdollisuuksia luoda myös hallintolainkäyttöön siihen kannustavia mekanismeja. Työryhmä on siksi tarkastellut tällaisia mekanismeja verraten laajasti siten, että sovittelulla tarkoitetaan sovittelijan ohjaamana tapahtuvaa sovinnollista ratkaisua. Muut tarkastelun kohteena olevat tilanteet liittyvät pikemmin sovinnollisuuden edistämiseen kuin varsinaiseen sovitteluun. Sovinnollisuuden edistäminen ei voine olla tuomaria velvoittava sääntö vaan tuomarin työtä ohjaava periaate, eikä sovinnollisuuden edistämiseen myöskään näytä liittyvän sellaisia esteitä ja rajoitteita, jotka jäljempänä tunnistetaan varsinaisen sovittelumenettelyn osalta.

Edellä kuvattujen lakiperustaisten menettelyjen perusidea ja lähtökohta on, että sovinnollisuutta edistetään vain osapuolten tahdonvallan / viranomaisen (esim. syyttäjän) toimivallan normaalin piirin sisällä; tätä pitemmälle menee oikeastaan vain syyteneuvottelu, jossa normaalista rangaistusasteikosta voidaan poiketa. Eri menettelyitä varten on luotu mekanismeja sen varmistamiseksi, että yleinen etu turvataan, sivullisen oikeutta ei loukata ja että suojan tarpeessa olevan osapuolen etuihin kiinnitetään erityistä huomiota. Sovinnollisuutta edistäviä menettelytapoja on omaksuttu myös julkisoikeuden piirissä ilman nimenomaista lainsäädäntöäkin (esim. verotuksen ennakkolliset keskustelut ja nk. verosovittelu).

Työryhmä on pitänyt lähtökohtana, että etsittäessä sovittelumahdollisuuksia hallintoasioista on perusteltua pysyä viranomaisen normaalin toimivallan rajoissa: viranomaisella saattaa olla mahdollisuus korvata aiempi päätöksensä sen harkintavaltaan kuuluvalla uudella päätöksellä. Tällaisia tilanteita on rajoitetusti, mutta uuden päätöksen johdosta alkuperäisen päätöksen laillisuuden enempi selvittäminen on tarpeetonta. Viranomaisen uuteen harkintaan voi antaa aiheen esimerkiksi lisääntynyt ymmärrys asian tosiseikastosta ja olosuhteista. Veroviranomaisella voi olla myös oikeus huojentaa veroa laissa säädettyjen edellytysten täytyessä tai viranomainen ja yksityinen asianosainen voivat esimerkiksi virkasuhteen irtisanomistilanteessa sopia rahakorvauksesta. Hallintolaissa on jo olemassa päätöksessä olevaa virheen korjaamista koskevat säännökset.

Sovittelua, sen rajoituksia ja sen mahdollisuuksia on jäljempänä arvioitu näiden rajausten puitteissa.

2. Sovittelu hallintolainkäytön järjestelmässä

Hallintolainkäytön järjestyksessä käsiteltävissä asiaryhmissä ei ole käytössä järjestelmää, jossa sovintoja voitaisiin vahvistaa. Yleisten tuomioistuinten lainkäyttöön liittyvää sovittelua koskevista kokemuksista nähdään, että joissakin tilanteissa sovittelu voi nopeuttaa käsittelyä ja johtaa asianosaisten kannalta parempaan lopputulokseen kuin varsinainen

riidan ratkaiseminen tuomiolla. Voidaan myös arvioida, että tuomioistuinsovittelun kautta osapuolilla on paremmat mahdollisuudet pyrkiä sovinnolliseen ratkaisuun ja myös saada sovinnolle oikeussuojaa. Sovittelun voidaan arvioida joissain tilanteissa lisäävän osapuolten kokemusta ratkaisun oikeudenmukaisuudesta ja vahvistavan sitoutumista sovinnolla saavutettuun ratkaisuun.

Esimerkiksi tutkimuksessa ”Ervasti – Aaltonen. Osapuolten kokemuksia siviilioikeudenkäynneistä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja, 2013 ” on todettu, että epämuodollisempi menettely, johon osapuolet itse saavat osallistua, tuottaa enemmän koettua oikeudenmukaisuutta kuin muodollinen oikeudenkäynti, jossa lakimiehet ovat pääosassa.

Tutkimuksessa on kuitenkin tarkasteltu siviiliasian valmistelun ja pääkäsittelyn välisiä eroja koetun oikeudenmukaisuuden osalta, eikä kyse ole siten nimenomaisesti sovittelusta. Lisäksi erot prosessilajien ja käsiteltävien asioiden välillä vaikeuttavat vertailtavuutta.

Sovittelun merkitystä voidaan luonnehtia myös sanomalla, että osapuolet kokevat yleensä oikeudenmukaisempana ratkaisun, johon he ovat voineet itse vaikuttaa. Tämän vuoksi sovittelun voidaan arvioida lisäävän oikeudenmukaisuuden kokemusta ja vahvistavan sitoutumista sovinnolla saavutettuun ratkaisuun.

Hallinnossa käsiteltävien asioiden luonteesta ja prosessiasetelmasta johtuu, että sovittelu ei ole kaikissa tilanteissa käytettävissä – kuten ei muissakaan prosessilajeissa. Sovittelun käyttö edellyttääkin tapauskohtaista arviota siitä, onko sovittelu mahdollista ja millä reunaehdoilla se voidaan toteuttaa. Hallintoasioissa sovittelulle vaikuttaa olevan vahvempia rajoitteita ja esteitä kuin siviili- ja rikosprosessissa ja tämä ilmeisesti osaltaan selittää sen, että hallintoasioissa sovitteluun ei ole myöskään velvollisuutta.

HOL:n esitöissä (HE 29/2018 vp s. 113) todetaan, että tuomarin johdolla käyty suullinen valmistelu voi edistää oikeudenkäynnin osapuolten sovinnollisuutta ja joissakin tilanteissa tehdä oikeudenkäynnin jatkamisen tarpeettomaksi. Työryhmän järjestämän tuomioistuinlaitoksen edustajien kuulemisen yhteydessä kävi ilmi, että sovinnollisuuden edistämiseen suhtaudutaan kuitenkin käytännössä varoen sellaisissakin tilanteissa, joissa tuomari havaitsee tämän mielekkääksi. Työryhmän arvio on, että suullisten valmistelujen mahdollisesti yleistyessä tällaisia tilanteita voisi esiintyä aiempaa useammin. Lain perusteluista lain tasolle nostettava maininta sovinnollisuuden edistämisestä voisi olla keino rohkaista hallinto-oikeustuomareita toimimaan tässä tarkoituksessa.

Työryhmän toimeksiantona on ollut tarkastella sovittelun käytön mahdollisuuksia hallintoprosessissa. Hallintoprosessilla tarkoitetaan hallintoasian käsittelyä tuomioistuimessa eli hallintolainkäyttöä. Muistiossa on pyritty ensin hahmottamaan yleisiä edellytyksiä sovittelun käytölle. Tämän jälkeen muistiossa on yksityiskohtaisemmin käyty läpi asiaryhmiä tai hallintoprosessissa tyypillisesti esiintyviä tilanteita, joissa sovittelun käytölle on este. Kolmanneksi on pyritty tarkemmin tunnistamaan asiaryhmiä, joihin sovittelu voisi erityisesti sopia. Lopuksi on esitetty hallinto-oikeuksien diaarikaavaan perustuva alustava listaus asioista, joissa sovittelu voisi erityisesti tulla kysymykseen.

Sovittelun käyttömahdollisuuksia, sovittelun ajallista vaihetta eli sen sijoittumista hallinnollisen asian viranomaiskäsittelyn ja siihen liittyvän muutoksenhaun kokonaisuuteen sekä tähän liittyen myös sovittelun aitoa tarvetta on syytä arvioida muistaen, että hallintoasioissa on laajalti käytössä oikaisuvaatimusmenettely, joka edeltää asian etenemistä tuomioistuimeen. Työryhmän keskusteluissa ja sen järjestämässä kuulemistilaisuudessa on toistuvasti noussut esille, että sovittelun tai jonkin sitä vastaavan menettelyn luonteva paikka olisi nimenomaan oikaisuvaatimusvaiheessa. Sen jälkeen asianosaisten oikeusturvan tarpeen on arvioitu usein edellyttävän asian ratkaisemista normaalissa oikeudenkäyntimenettelyssä.

Sovittelun kytkeminen varsinaista hallintotuomioistuinkäsittelyä edeltävään vaiheeseen antaisi myös mahdollisuuden keskittyä sovittelussa faktoja koskevien erimielisyyksien rooliin ja pyrkiä rajaamaan mahdollisesti jäljelle jäävä erimielisyys selkeästi oikeudellisiin kysymyksiin. Samaten tällaiseen vaiheistukseen liittyisi se etu, että hallintotuomioistuimessa asiaa ratkaiseva tuomari tai tuomarit voisivat pysyttäytyä selkeästi oikeudellisen riidan ratkaisijan roolissaan.

Sovittelun käytön arvioinnissa keskeistä on myös se, mitä sovittelumenettelyllä tarkoitetaan. Kuten jaksossa 1 ilmenee, sovittelun tavoitteita toteuttavia erilaisia menettelyjä on lukuisia, eikä sovittelu –käsitteen kaavamainen määrittelemineen vaikuta perustellulta. On kuitenkin pidettävä mielessä, että sovinnon edistämisen ja varsinaisen sovittelu ovat eri asioita. Sovinnon edistäminen on mahdollista jo soveltuvan prosessilain puitteissa, kun taas työryhmän työssä keskeistä on ollut sovittelun tai siihen rinnastuvien menettelyjen soveltuvuuden arviointi eri asiaryhmien osalta. Tehtävänä ei ole kuitenkaan ollut määritellä varsinaisen sovittelumenettelyn järjestämiseen tapaa.

3. Sovittelun käyttömahdollisuuksien arvioinnin lähtökohtia

Hallintoasioiden kirjo on laaja ja ratkaistavaksi voi tulla eri asiaryhmien sisällä lähtökohdiltaan erityyppisiä tilanteita. Siten etukäteen ei ole yksinkertaista todeta, että jotkin asiat eivät sovi tai sopivat soviteltavaksi. Edellä sanotusta huolimatta hallintoasioiden joukosta on eroteltavissa tiettyjä asiaryhmiä, joita ei voida sovitella. Tällaiset ovat sellaisia, joissa suojeltava oikeushyvä on sellainen, että siitä ei voida neuvotella. Esimerkkeinä voidaan mainita demokratian toimintaan keskeisesti liittyvät seikat, kuten vaaliasiat sekä perusoikeuksien ydinsisältöön liittyvät kysymykset.

Sovittelun mahdollisuuksia hallintoasioissa arvioitaessa on otettava huomioon perustuslain säännökset, hallintopäätösten luonne julkisen vallan käyttönä sekä viranomaisen velvollisuudet hallintoasian käsittelyssä ja hallintoasiaa koskevassa oikeudenkäynnissä.

Sovittelun käyttöä rajaa laillisuusperiaate. Sovittelulla ei voida poiketa viranomaisen harkintavallan rajoista. Sovittelua rajaavat muutkin hallintolain (434/2003) 6 §:ssä säädetyt hallinnon oikeusperiaatteet, kuten yhdenvertaisuusperiaate. Sovittelu ei voi johtaa yhdenvertaisesta kohtelusta poikkeamiseen.

Toisaalta on oleellista hahmottaa, että esimerkiksi laillisuusperiaate ei kategorisesti estä sovittelua tilanteessa, jossa jokin sovittelun kohteena oleva asia on tarkasti laissa säädelty. Tämä johtuu siitä, että usein asian epäselvyys kohdistuu faktoihin. Se, mistä neuvotellaan, on lopputulos, eikä tietty lain soveltamisratkaisu sellaisessa ideaalimaailmassa, jossa faktat kyettäisiin aina tai edes useimmiten riidattomasti selvittämään. Selvää luonnollisesti on se, että kussakin asiassa taustalla olevista ehdottomista säädöksistä ei voida neuvotella.

Työryhmän kuulemistilaisuudessa nostettiin useissa puheenvuoroissa esille, että esteeksi sovittelun käytölle voivat muodostua myös korruption torjuntaan ja päätösten julkisuuteen liittyvät seikat. Tuomioistuinkontrollin vähentyessä riski korruptiosta voi lisääntyä. Sovittelun myötä vähentyvä julkisuus saattaa olla ongelma myös siksi, koska viranomaisten käytännöt ja linjaukset voivat muuttua salaisiksi. Tämä olisi haitallista, sillä monet oikeudenalat, kuten esimerkiksi vero-oikeus, ovat hyvin oikeuskäytäntövetoisia. Lisäksi vähentyvän julkisuuden myötä tuomioistuinten ja asianosaisten olisi vaikeampi kontrolloida sitä, että kaikkia kohdellaan yhdenvertaisesti.

Sovittelun käytön mahdollisia esteitä on tarkasteltava soviteltavan tilanteen erityispiirteiden valossa. On arvioitava tapauskohtaisesti, onko sovittelu kysymyksessä olevassa tilanteessa mahdollista ja millä reunaehdoilla sovittelu voitaisiin tehdä. Tilanne voi olla esimerkiksi sellainen, että asiassa on määritelty etuuden perustaso, josta ei voida neuvotella, mutta on harkittava, voidaanko asiaa muilta osin sovitella. Toisaalta sinänsä soviteltavissa olevaan asiaan saattaa liittyä henkilöön, kuten henkilön terveydentilaan tai erityisen haavoittuvaan asemaan, liittyviä syitä, joiden vuoksi sovitteluun on suhtauduttava varoen.

Sovittelun käyttöalaa tarkasteltaessa on myös mietittävä, mikä on sovittelun kohteena ja toisaalta mikä on sovittelun lopputulos. Esimerkiksi Saksassa, jossa sovittelu hallintoasioissa on mahdollista, sovittelun kohteena on asianosaisen nostama kanne ja sovittelun lopputuloksena syntyy osapuolten välinen sopimus. Mikäli myös Suomeen luotaisiin järjestelmä, jossa sovittelun lopputuloksena syntyisi sopimus, on arvioitava sopimuksen ja hallintopäätöksen välistä suhdetta. Sopimuksesta huolimatta varsinaista hallintopäätöstä ei todennäköisesti voida jättää tekemättä. Lisäksi sopimuksen ja päätöksen välisen suhteen osalta tulisi tarkastella, mikä on pohja esimerkiksi tulevalle valvonnalle, eli olisiko se osapuolten välinen sopimus vai päätös. Edelleen jos sopimuksen osapuolena on viranomainen, on varmistuttava siitä, että viranomaisella on myös toimivalta tehdä sopimus.

Mikäli asia sinänsä soveltuu sovitteluun, on arvioitava, onko sovittelu asiassa tarkoituksenmukaista. Sovitteluun ei ole syytä ryhtyä esimerkiksi tilanteissa, joissa sovitettava intressi on pieni tai kyse on selvästi perusteettomasta vaatimuksesta. Lisäksi joissakin tilanteissa tuomioistuimen ratkaisu on itseisarvo.

Sovittelu voisi sopia parhaiten esimerkiksi hallintoriita-asioihin ja erityisesti asioihin, joissa on kaksiasiansaissuhde eikä merkittävää julkista intressiä. Oleellista on kuitenkin tunnistaa, että julkisen intressin paino saattaa vaihdella tapauskohtaisesti ja toisaalta harvoin voidaan todeta, että tilanne olisi hallintoasiassa puhtaasti sellainen, että kyse olisi pelkästä kaksiasiansaissuhteesta. Myös virallisperiaate on otettava huomioon. Virallisperiaate on vahva valitusasiassa. Hallintoriita-asiassa sen asema on heikompi, mutta ei olematon, jos asiassa on yksityinen osapuoli ja julkinen osapuoli.

Lisäksi sovitteluun voivat sopia esimerkiksi asiat, joissa on epäselvyyttä tapahtumankulusta ja joissa asian selvittäminen tuomioistuimessa on poikkeuksellisen monimutkaista ja kustannuksia tuottavaa. Erikseen tulisi arvioida voisiko sovittelu sopia tilanteisiin, joissa selvittävänä on useiden yksittäisten juttujen sarjoja tai joissa voidaan yhdistää useita samaa henkilöä koskevia asioita sovitteluun. Tällöin asiaa voitaisiin tarkastella paremmin kokonaisuus huomioon ottaen.

4. Hallintoasioiden sovittelun esteet

Työryhmä on tunnistanut kahdeksan selkeää esteetilannetta, joissa sovittelua ei pidetä yleensä tai lainkaan mahdollisena. Työryhmän järjestämässä kuulemistilaisuudessa tuomioistuinten edustajilla ei ollut huomautettavaa eikä varauksia tähän listaukseen.

1. Tilanteet, joihin liittyy voimakas julkinen intressi

Kun asiaa koskee voimakas julkinen intressi, viranomaisen ei voi asiasta neuvotella. Asiaryhmät liittyvät tyypillisesti esimerkiksi valtion toimintaan, perusoikeuksien ydinalueille tai yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen.

2. Tilanteet, jotka koskevat muitakin kuin muodollisia asianosaisia

Sovittelu ei voi kohdistua sellaisen kolmannen osapuolen etuun, joka ei ole prosessin muodollinen osapuoli. Tällöin on selvää, että asiasta ei voida sopia ainakaan ilman menettelyä, jolla varmistettaisiin tuollaisten kolmansien osapuolten ennakkoinen suostumus. Aina ei kuitenkaan ole selvää, ketkä ovat tai voisivat olla näitä muita kuin muodollisia asianosaisia ja joissakin hallintoasioissa ratkaisulla saattaa olla myös heijastusvaikutuksia prosessin ulkopuolisiin tahoihin. Tällöin asian soveltumista sovitteluun jouduttaisiin suostumusmenettelystä huolimatta vähintäänkin arvioimaan kriittisesti.

3. Osapuolesta johtuvasta syystä asiaa ei voida sovittaa

Sovittelulla ei saa syrjäyttää osapuolen oikeusturvatarpeita. Heikossa asemassa oleva ei välttämättä ole esimerkiksi oikeudellisen asiantuntemuksensa tai muiden voimavarojensa puolesta sellaisessa asemassa, että asiaa voitaisiin sovittaa. Hallintotuomioistuimen on turvattava jokaisen oikeusturvan toteutuminen. Tällaiset tilanteet voivat liittyä esimerkiksi pakolaisiin ja vammaisten asemaan.

4. Rangaistusluontoisuus

Ainakaan niissä tilanteissa, joissa sanktio on keskeinen osa asian ratkaisua, sovittelu ei tule kysymykseen. Rangaistavuudesta sinänsä ja sen minimitasosta ei voida neuvotella.

5. EU-oikeudesta tuleva este

Monet hallintolainkäytön alat, kuten ulkomaalaisasiat, valtiontuki- ja hankinta-asiat, ovat pääosin EU-oikeuteen perustuvia. Tällöin on arvioitava, muodostuuko vahvasta EU-oikeudellisesta taustasta este joidenkin asiaryhmien sovittelulle. Sääntelyn tausta-arvot voivat lisäksi liittyä markkinoiden avaamisen lisäksi esimerkiksi julkisten varojen tehokkaaseen käyttöön ja korruption estämiseen, jolloin on pohdittava, aiheutuuko näistä esteitä asioiden ottamiselle sovittelun piiriin. Asioilla voi olla liityntä myös voimakkaaseen julkiseen intressiin.

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä voidaan tässä yhteydessä mainita esimerkkinä suuren jaoston tuomio 15.4.2021 (C-30/19, Diskrimineringsombudsmannen). Tuomiosta käy ilmi, että etnistä syrjintää koskevan direktiivin 2000/43/EY eräät artiklat, luettuina perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, ovat esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan kansallinen tuomioistuin mainitun direktiivin mukaista syrjintää koskevaa vahingonkorvauskannetta käsitellessään ei voisi vastaajan suostuttua korvauksen maksamiseen enää tämän jälkeen tutkia vaatimusta sen toteamisesta, että syrjintää on tapahtunut. Ennakkoratkaisun mukaan kansallisen tuomioistuimen on varmistettava yksityisille perusoikeuskirjan 47 artiklasta johtuva oikeussuoja jättämällä tarvittaessa soveltamatta sen kanssa ristiriidassa olevia kansallisen lainsäädännön säännöksiä.

6. Asian ennakkotapausluonne

Joissakin asioissa nimenomaan haetaan tuomioistuimen tulkintaa hyödynnettäväksi laajassa joukossa samankaltaisia tapauksia ja tuomioistuinprosessi muodostaa itseisarvon. Esimerkiksi verotuksen ennakkoratkaisua koskevassa asiassa haetaan tulkintaa tiettyyn toistuvaan oikeuskysymykseen. Sen jälkeen, kun oikeuskäytäntöä ohjaava ennakkoratkaisu on annettu, muut samankaltaiset asiat voisivat tulla ratkaistaviksi sovittelumenettelyssä, jos sovittelulle ei ole muita esteitä.

7. Laaja osapuolten joukko

Sovittelun ei lähtökohtaisesti voida katsoa soveltuvan tapauksiin, joissa on laaja osapuolten joukko, joskin tällaisia tilanteita varten voitaisiin pyrkiä luomaan omia menettelytapojaan. Lisäksi on otettava huomioon, että asiaryhmissä, joissa on käytössä kunnallis- tai kirkollisvalitus, sovittelu ei välttämättä toimi. Kunnallisvalituksella on laaja käyttöala ja mahdollista on, että sovittelusta seuraa uusia valituskelpoisia ratkaisuja.

8. Asian luonteesta johtuen sovittelu ei ole hyödyllistä

Asiat saattavat sinänsä sopia sovitteluun, mutta sovittelusta ei ole saatavissa hyötyä. Asia saattaa olla oikeudellisesti niin yksinkertainen, että sovitteluun ei ole mielekästä ryhtyä. Sovitteluresursseja ei ole tarpeen käyttää myöskään tilanteissa, joissa vaatimus on katsottava ilmeisen perusteettomaksi. Lisäksi tilanteessa, jossa yksityinen intressi on pieni, sovittelu ei ole välttämättä mielekästä.

5. Tilanteet, joissa sovittelu on tai voisi olla mahdollista

Estetilanteiden vastapainoksi työryhmä on pyrkinyt tunnistamaan tilanteita, joissa sovittelu voisi olla mahdollista. Listausta ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi, sillä toimeksiannon puitteissa ei ole ollut mahdollista arvioida kaikkia yksittäisiä hallintolainkäytössä ratkaistavia asioita.

1. Hallintoriita-asiat

Hallintoriita-asiat soveltuvat luonteensa puolesta lähtökohtaisesti sovitteluun. Hallintoriita-asiotakin on kuitenkin erityyppisiä. Erityisesti julkisen ja yksityisten välisiin sopimuksiin liittyen voi olla asiaryhmiä, jotka eivät sovitteluun sovellu lainsäädännöstä tulevien reunaehtojen vuoksi. Tällaisia voivat olla esimerkiksi omaishoitoon liittyvät hallintoriita-asiat. Julkisten tahojen välisissä hallintoriidoissa sovittelu voi olla hyvinkin käyttökelpoinen työkalu.

2. Asiat, joissa on selkeä kaksiasianosaissuhde eikä merkittävää julkista intressiä

Tällaiset asiat sopivat lähtökohtaisesti sovitteluun. Esimerkkinä voidaan mainita tavaramerkkejä koskevat valitusasiat, joissa rekisteröinnin esteeksi on todettu sekaannusvaara aiempaan tavaramerkkiin. Työryhmän kuulemistilaisuudessa veroasioiden soveltuvuutta tähän kategoriaan kyseenalaistettiin mutta sitä ei voida kategorisesti sulkea pois. Käydyssä keskustelussa todettiin, että kansainvälisesti on olemassa esimerkkejä veroasioiden sovittelusta. Suomessa Verohallinto on vastikään tuonut suurimpien yritysten tarjolle sovittelun kaltaisen toimintatavan, jossa tarkoituksena on selvittää tosiseikat, nopeuttaa prosesseja ja vähentää oikeudenkäyntejä.

Lisäksi asiat, jotka koskevat naapurussuhdetta, voivat kuulua tähän luokkaan. Sovittelun käyttöalaa rajoittaa se, että tapauskohtaisesti julkisen intressin voimakkuus saattaa vaihdella asiaryhmän sisällä. Naapurussuhdeasioissakin on tyypillistä, että niissä voi olla vahva julkinen intressi, joka on otettava huomioon. Päätöksentekijänä oleva viranomainen kaiketi olisikin aina sovittelun osapuolena, vaikka tosiasiallinen riitaisuus olisi naapurusten välinen.

3. Asiat, joissa on heikko kaksiasianosaissuhde, eikä voimakasta julkista intressiä

Tähän luokkaan voidaan katsoa kuuluvan erilaiset etuus- ja lupa-asiat, joissa viranomaisella on harkintavaltaa. Tällaisia ovat esimerkiksi erilaiset taloudelliset etuudet, kuten maksuvapautus ja valtion perintö sekä rikosvahinkoasiat. Myös toimeentulotuen takaisinperintä kuuluu tähän luokkaan mutta oikeutta minimietuuteen ei voida kuitenkaan sovittaa. Lisäksi on otettava huomioon, että henkilö voi olla haavoittuvassa asemassa oleva, jolloin sovittelun sopivuutta on arvioitava tapauskohtaisesti.

4. Lapsiasiat

Lapsiasioiden joukossa voi olla tilanteita, joissa sovittelevan ratkaisun tavoittelu on perusteltua. Esimerkkeinä tällaisesta ovat huostaanottoon ja sijaishuoltoon sijoittamiseen liittyvät asiat. Näissä pohjalla ei ole päätöstä, vaan hakemus. Sovittelun puolesta voivat

puhua muuttuneet olosuhteet sekä se, että hakemuksen hyväksyminen ei välttämättä edesauta perheen ja sosiaalitoimen välejä. Lapsen etu on kuitenkin aina otettava huomioon ja työryhmän kuulemistilaisuudessa korostettiin esimerkiksi huostaanottoratkaisun luonnetta joko / tai –tilanteena, jossa enempää sovittelulle kuin sovinnollisuudellekaan ei olisi luontevaa käyttöalaa.¹

5. Seuraamusasiat ja virkasuhdeasiat

Sovittelu on mahdollista tilanteissa, joissa voidaan valita lievempi sanktio, tai kyse on taloudellisesta kompensatiosta.

¹ Työryhmän jäsen Eija Siitari esitti kohtaan liittyen seuraavan lausuman:

Hallintotuomioistuimissa ei ole ”lapsiasioita”, vaan hallintolainkäytön suurin lapsia koskeva asiaryhmämme on lastensuojeluasiat, joissa on kysymys huostaanotosta ja sijaishuoltoon sijoittamisesta, huostaanoton lopettamisesta, yhteydenpidon rajoittamisesta sekä erilaisista lapseen kohdistuvista muista rajoituksista. Lastensuojelulaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, joten sääntely on varsin tarkkaa eri osapuolten perhe-elämän suoja ja muut perusoikeuskysymykset huomioon ottaen. Keskeinen oikeushyvä on lapsen edun ja elämän suojaaminen.

Kukaan kuultava ei puoltanut lastensuojelussa huostaanottoasioissa sovittelua. Sovinnollisuus koskee lainsäädännön tasolla vain yhteydenpidon rajoittamista koskevia päätöksentekotilanteita. Hallintotuomioistuimissa muutoksenhaku näistä asioista on yleensä vireillä samaan aikaan kuin itse pääprosessi eli lapsen huostaanottohakemuksen käsittely. Yhteydenpidon rajoitukset voidaan tehdä vain laissa säädettyjen määräaikojen puitteissa, ja usein ne ovat varsin lyhytaikaisia. Tähän nähden sovintoon pyrkiminen hallintolainkäytön vaiheessa ei ole enää tarkoituksenmukaista eikä tarpeellista. Tuomioistuin ratkaisee ajan kulumisesta huolimatta oikeuskysymyksen siitä, onko rajoittaminen ollut lainmukaista.

Huostaanottohakemuksen käsittely voi prosessuaalisesti päättyä vain hakemuksen hylkäämiseen tai hyväksymiseen. Hallintotuomioistuin ei voi ratkaisussaan ottaa kantaa mihinkään muuhun oikeuskysymykseen eikä tehdä päätöstään myöskään ehdollisesti siten, että hakemuksen hylkääminen sidottaisiin tiettyihin yhdessä lainkäyttövaiheessa sovittuihin palveluihin tai menettelytapoihin taikka lapsen vanhempien tai muiden huoltajien antamiin sitoumuksiin korjata lapsen hoidossa ja kasvatuksessa tapahtuneita laiminlyöntejä.

Huostaanoton vaihtoehtona olevat avohuollon palvelut muodostavat laajan kokonaisuuden, josta päätösvalta kuuluu useille viranomaisille (sosiaaliviranomaisten lisäksi terveydenhuoltoviranomaiset ja kouluviranomaiset). Tästäkään näkökulmasta hallinto-oikeudessa ei voida lähteä luomaan lapsen tilanteeseen soveltuvaa palvelukokonaisuutta osana hallintolainkäyttöprosessia. Lisäksi näitä palveluja koskevat päätökset ovat erikseen valituskelpoisia päätöksiä.

Sovittelun käyttöala hallintotuomioistuinten diaarin kautta tarkasteltuna

Sovittelun mahdollista käyttöalaa voidaan konkretisoida käyttämällä apuna hallintotuomioistuinten diaaria ja poimimalla siitä sovitteluun mahdollisesti sopivia asioita asiaryhmittäin jaoteltuna.

12. Yleishallinto-oikeus

- Maksuvapaus, edunpalautus ja vahingonkorvaus
- Harkinnanvaraiset ja muut valtiosuudet ja -avustukset
- Valtion perintö

13. Opetus- ja sivistystoimi

- Koulukuljetukset

14. Valtion virkamiehet

- Eräät virkamiesoikeusasiat, irtisanomiskorvauksiin liittyvät asiat

15. Työvoima-asiat

- Palkkaturva ja muu toimentuloturva, onko soviteltavissa minimitason jälkeen?

51. Ympäristösuojelu

- Osa naapuruussuhdeoikeudellisista haitoista, kuten melu/tärinä tms. saattaisi olla soviteltavissa osittain.
- Hallintopakkoasiat, joissa selkeä kaksiasianosaissuhde (toiminnanharjoittaja ja haitankärsijä)
- maasto- ja vesiliikenneläin mukaiset asiat osittain, mikäli näkökulma naapuruussuhdeoikeudellinen, eli aiheuttavatko vesiliikennenopeudet haittaa ja häiriötä rantakiinteistöjen käytölle.

52. Vesitalousasiat

- Naapurussuhdeasiana mahdollisesti

53. Ympäristönsuojelulaissa ja vesilaissa tarkoitettua yhteiskäsittelyä koskevat asiat

- Naapurussuhdeasiana mahdollisesti

61. Sosiaaliasiat

- Huostaanotto, yhteydenpidon rajoittaminen, muut lastensuojeluasiat,
- Tuet minimitason jälkeen?

7.1 Oikeushenkilöt ja teollisuus oikeudet

- Tavaramerkkiasiat, kun kyse on sekaannusvaarasta aiempaan tavaramerkkiin.

7.210 Kilpailuoikeus

- Esitys yrityskauppa-asiassa

8. Verot

9. Muut asiat

- hallintoriidat

Diaaripohjainen luettelo ei tuota arviointiin uusia asiaryhmiä tai kysymyksiä mutta se on osin täsmällisempi kuin edellä oleva asiaryhmittäin otsikoitu listaus.

Tuomioistuinkäytännön näkökulmasta diaaripohjainen listaus samalla osoittaa, miten rajalliseksi näin hahmottuva sovittelun (edes potentiaalinen) käyttöala muodostuu.

6. Yhteenvetoa ja johtopäätöksiä

Muistiossa esitetyn perusteella työryhmä katsoo, että edellytyksiä yleiselle hallintoasioiden sovittelujärjestelmälle ei ole. Työryhmä ei ole tunnistanut yhtään sellaista asiaryhmää, jossa sovittelulle olisi kauttaaltaan tuntuva tarve, vaan mahdolliset tilanteet, joissa sovittelulle voi olla edellytyksiä, tulevat esiin pistemäisesti suuresta juttumassasta. Siksi on

vaikea nähdä, miten hyödyllinen sovittelijaverkosto käytännössä luotaisiin, koulutettaisiin ja ylläpidettäisiin. Oikaisuvaatimusmenettely on jo otettu laajalti käyttöön pakollisena esivaiheena, ja siihen kuuluu viranomaisen suoranainen velvollisuus tarkastella kriittisesti oikaisuvaatimuksen kohteena olevaa päätöstään. Erillisen sovitteluinstituution luominen saattaisi jopa haitallisesti hämärtää tätä velvollisuutta.

Työryhmän työssä on sen sijaan tunnistettu eräitä sellaisia asioita ja asiaryhmiä, joissa sovittelu saattaisi tulla kysymykseen. Nämä eivät vaikuta muodostavan riittävän yhdenmukaista ryhmää, jotta sovittelujärjestelmän rajattukaan kehittäminen nimenomaan hallintolainkäytön näkökulmasta olisi perusteltua. Työryhmä pitää siksi mahdollisena toteuttaa sen toimeksiannon lähtökohtana olevaa hallitusohjelmakirjausta lähestymällä sovittelua erikseen kunkin substanssiasian sekä sen sääntelyn ja menettelytapojen näkökulmasta.

Mikäli tavoitteena on sovinnollisuuden edistäminen sovittelun tai sen kaltaisen menettelyjen käytön lisäämisen kautta, työryhmän arvio on, että selkein potentiaalinen kehityskohde olisi varsinaisen hallintoprosessimenettelyn ulkopuolinen oikaisuvaatimusmenettely. Mikäli sovittelu tai jokin sitä vastaava osapuolten keskustelu ja neuvottelu voitaisiin ottaa käyttöön osassa oikaisuvaatimustilanteita, saavutettaisiin todennäköisesti merkittävä osa niistä tavoitteista, joita tuomioistuinsovitteluun on liitetty. Erilaisia oikaisuvaatimustilanteita ei ole työryhmän työssä analysoitu hallintotuomioistuinten päätöstilanteita vastaavasti. Työryhmän keskusteluissa on kuitenkin pidetty todennäköisenä, että edellä sovitteluun hallintoprosessissa liitetyt esteet ja varaukset rajoittaisivat sovittelua oikaisuvaatimusvaiheessa selvästi vähemmän.

Sovinnon vahvistaminen tulisi käytännössä ajankohtaiseksi sellaisissa tapauksissa, joissa käytävän vuoropuhelun seurauksena ilmenee, että osapuolet voivat järjestää välinsä tyydyttävällä tavalla oikeudenkäynnin jatkamisen sijasta, mutta sovelias tapa tähän ei ole uuden hallintopäätöksen tekeminen vaan sopimus. Käytännössä kysymys olisi useimmiten (joskaan ei välttämättä) rahakorvauksen suorittamisesta, ja sopimus saattaisi olla yksityis- tai julkisoikeudellinen (taikka sekamuotoinen). Julkisoikeudellisenkaan sopimus ei

kuitenkaan sellaisenaan muodosta ulosottooperustetta toisin kuin hallintotuomioistuimen päätös tai viranomaispäätös (ks. ulosottoakaari 2:2). Lainsäädäntöteknisesti varsin helppoa olisi toteuttaa sellainen sääntely, jossa OK 20 luvun mukainen sovinnon vahvistamisen mahdollisuus ulotetaan myös hallintotuomioistuimeen. Tällöin olisi tarpeen säätää tuomioistuinsovittelulain tavoin siitä, että vahvistettava sovinto voi koskea myös muuta kuin osapuolten alkuperäisiä vaatimuksia.

Sovittelun tai sen kaltaisten menettelyjen tuominen hallintopäätöksen ja siihen liittyvien menettelyjen sekä hallintolainkäytön muodostamaan kokonaisuuteen tarkoittaisi työryhmän hahmottelemien vaihtoehtojen mukaisesti (1) yleisesti käytettäväksi tarkoitettua *sovittelua hallintolainkäytön vaihtoehtona* ennen oikeudenkäyntiä (oikaisuvaatimustilanteet), (2) tarkkaan rajatusti käytettävissä olevaa *sovittelua hallintoprosessin aikana* (mahdolliset alakohtaiseen sääntelyyn tuotavat sovittelumahdollisuudet) ja/tai (3) osapuolten – sovittelijan avulla tai keskenään - saavuttaman sovinnon vahvistamista. Menettelytapavalinnoista riippumatta sovittelijana olisi työryhmän käsityksen mukaan parempi käyttää ulkopuolista sovittelijaa / fasilitaattoria siten, että asian ratkaiseva tuomari tai tuomarit pysyttävätkin yksinomaan riidanratkaisijan roolissaan.

Kaikki kolme vaihtoehtoa edellyttäisivät tuekseen uutta sääntelyä. Sääntelyn ja menettelyjen muodollisten edellytysten vaihtoehtona on varsinaisen sovittelumenettelyn sijaan pyrkiä edistämään sovintoja hallintotuomioistuimissa. Voimassa oleva laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa mahdollistaa sen, että tuomioistuin voi edistää oikeudenkäynnin osapuolten sovinnollisuutta esimerkiksi suullisessa valmistelussa. Lain tasolle nostettava maininta sovinnollisuuden edistämisestä voisi rohkaista hallinto-oikeustuomareita toimimaan tässä tarkoituksessa. Mahdollinen sovinnon edistämistä koskeva säännös ei voisi olla tuomaria velvoittava. Säännöksen soveltamisen harkinnassa olisi otettava huomioon edellä todetut sovittelun esteet.