



**TURUN
YLIOPISTO**
Oikeustieteellinen
tiedekunta

Sovittelu hallintoasioissa

Sovittelun mahdollisuuksista ja oikeusturvanäkökohdista

Oikeussuoja ja oikeudenkäynti hallintoasioissa
OTM-tutkielma

Laatija:
Leyla Cetinelli

20.06.2022

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu
Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

OTM-tutkielma

Oppiaine: Oikeussuoja ja oikeudenkäynti hallintoasioissa

Tekijä: Leyla Cetinelli

Otsikko: Sovittelu hallintoasioissa

Ohjaaja: Janne Salminen

Sivumäärä: 70 sivua

Päivämäärä: 20.06.2022

Tutkielmassa tarkastellaan sovittelumenettelyn mahdollisuuksia hallintoasioissa erityisesti yksityisen asianosaisen oikeusturvan näkökulmasta. Tutkielmassa pyritään arvioimaan olisiko hallintoasioiden sovittelu mahdollista oikeusturvavaatimusten asettamissa puitteissa. Arvioinnin lähtökohdaksi asetetaan sekä tällä hetkellä voimassa olevan oikeuden asettamat rajoitteet että hallinto-oikeudellisesta oikeussuojajärjestelmästä johtuvat edellytykset. Erityisesti sovittelun mahdollisuuksia rajoittavia tekijöitä liittyy viranomaisen toimivaltaan ja hallinto-oikeudellisten suhteiden indispositiiviseen luonteeseen. Lisäksi hallintoasioihin liittyy sellaisia erityispiirteitä, jotka voivat asettaa esteitä tai haasteita sovittelun käytölle.

Sovittelua rajoittavien tekijöiden lisäksi sovittelun mahdollisuuksia pyritään arvioimaan hallinnossa nykyisin käytössä olevien sovittelun kaltaisten ja sovinnollisuuteen tähtäävien menettelyjen pohjalta. Tällaisia menettelyjä ovat esimerkiksi erilaiset viranomaisten toimesta toteutettavat ennakkolliset keskustelut sekä viranomaisen ja yksityisen asianosaisen välistä yhteisymmärrystä edistävät keinot. Myös hallintotuomioistuimen sekä eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäviä tarkastellaan sovinnollisuuden edistämisen näkökulmasta.

Tutkielmassa käytetty aineisto koostuu voimassa olevasta oikeudesta, oikeuskirjallisuudesta sekä vaihtoehtoiseen konfliktinratkaisuun liittyvästä kirjallisuudesta. Keskeisenä lähteenä käytetään lisäksi oikeusministeriön vuoden 2020 lopulla asettaman työryhmän muistiota koskien sovittelumenettelyjen soveltumista hallintoasioihin, sekä siihen liittyviä eri tahojen, kuten korkeimman hallinto-oikeuden ja eri virastojen sekä ministeriöiden antamia lausuntoja.

Keskeisenä tutkimustuloksena tutkielmasta ilmenee, että hallintoasioiden sovittelu on voimassa olevan lainsäädännön ja olemassa olevan hallinto-oikeudellisen oikeussuojajärjestelmän puitteissa mahdollista. Sovittelua rajoittavien tekijöiden määrä on kuitenkin niin runsas, että sovittelumenettelyn hyödyt näyttäisivät jäävän vähäisiksi. Kuitenkin sovittelu vaikuttaisi soveltuvan suhteellisen hyvin oikeusasiamiehen tehtäväkuvaan, ja siinä voisi olla kehittämismahdollisuuksia. Varsinaisen sovittelumenettelyn sijaan vaihtoehtona voisi olla myös sovinnon edistämisen lisääminen hallintoprosessissa.

Avainsanat: hallinto, hallintoprosessi, oikeusturva, sovittelu, vaihtoehtoinen konfliktinratkaisu

Sisällys

Sovittelu hallintoasioissa.....	I
Lähteet.....	3
Lyhenteet.....	7
1 Johdanto.....	8
1.1 Tutkielman tausta.....	8
1.2 Työn tavoitteet ja tutkimustehtävä.....	10
1.3 Tutkimusmenetelmä ja aineisto	11
1.4 Rakenne	13
2 Sovittelu.....	14
2.1 Sovittelu osana konfliktinhallintaa.....	14
2.1.1 Yleistä	14
2.1.2 Konflikti vai riita	16
2.2 Sovittelusta menettelynä	18
2.2.1 Tavoitteet	18
2.2.2 Menettelyn periaatteet	19
2.2.3 Sovittelu lainsäädännössä	20
2.2.4 Sovinnon edistäminen	22
3 Sovinnollisuuden ulottuvuudet hallinnossa.....	23
3.1 Voiko hallinto-oikeudellisessa suhteessa esiintyä konflikteja?	23
3.2 Hallinto-oikeudellisen oikeussuojajärjestelmän nykyisistä sovinnollisuuden ulottuvuuksista.....	26
3.2.1 Taustaa	26
3.2.2 Oikeusturvaa ja sovinnollisuutta edistävät keinot hallintomenettelyssä	27
3.2.3 Päätöksen korjaaminen oikeudenkäynnin vaihtoehtona	30
3.2.4 Hallintotuomioistuin riidanratkaisijana	31
3.2.5 Hallintokantelu vaihtoehtoisena riidanratkaisukeinona.....	33
3.2.6 Yhteenveto: nykyiset keinot eivät ole sovittelua	36
4 Sovittelun tarpeellisuudesta ja rajoitteista	39
4.1 Olisiko sovittelulle tarvetta?.....	39
4.1.1 Hallituksen esitys sovinnon vahvistamisesta hyvitysasiassa	39
4.1.2 Oikeudenmukaisuus	40

4.2	Laillisuusperiaate	42
4.3	Asioiden ja asiaryhmien moninaisuus	43
4.3.1	Taustaa	43
4.3.2	Voimakas julkinen intressi	45
4.3.3	Asiat, jotka koskevat muitakin kuin muodollisia asianosaisia	47
4.3.4	Rangaistusluonteiset asiat.....	48
4.3.5	Ennakkotapausluonteiset asiat.....	49
4.3.6	Muut estetilanteet	50
4.4	Julkisuus ja korruption torjunta	51
5	Sovittelun mahdollisuudet oikeusturvan kannalta	53
5.1	Yleistä	53
5.2	Sovittelu viranomaisen toimintamahdollisuuksien valossa	53
5.2.1	Harkintavalta	53
5.2.2	Intressit	55
5.2.3	Sovittelun kohteena hallintopäätös	56
5.2.4	Muu sovittelun kohde.....	56
5.3	Yleistä sovittelun oikeusturvasta ja sovittelijan roolista	57
5.3.1	Sovittelu hallintotuomioistuimessa.....	57
5.3.2	Tuomioistuimen ulkopuolinen sovittelu.....	59
5.4	Sovittelu oikeusasiamiehen tehtävänä	61
5.5	Sovinnon edistäminen hallintotuomioistuimessa	64
6	Johtopäätökset	67

Lähteet

Kirjallisuus

- Anttila, Matti, Suullisten käsittelyiden toimittaminen veroasioissa. Verotus 4/2007.
- Brunila, Teuri, Sovittelu – tie tulevaisuuteen, s. 21–66 teoksessa Poikela, Esa (toim.),
Sovittelu - ristiriitojen kohtaamisesta konfliktien hallintaan. PS-kustannus 2010.
- Ervasti, Kaijus, Riitaprosessiuudistuksen arviointi. Helsinki 1998.
- Ervasti, Kaijus, Konfliktit ja vaihtoehtoiset konfliktinratkaisumenetelmät, s. 13-38
teoksessa Pohjonen, Soile (toim.), Sovittelu ja muut vaihtoehtoiset
konfliktinratkaisumenetelmät. Werner Söderström Lakitieto Oy 2001.
- Ervasti, Kaijus, Konfliktinratkaisua vai riidanratkaisua - kaksi käsitystä
konfliktienhallinnasta, s. 57–78 teoksessa Lindfors, Heidi (toim.):
Vaihtoehtoista riidanratkaisua vai vaihtoehtoista konfliktinratkaisua? COMI
2005.
- Ervasti, Kaijus, Laki, konflikti, tuomio : oikeus yhteiskunnallisena ilmiönä. Helsinki
2012.
- Ervasti, Kaijus, Tuomioistuinsovittelu: käytännön opas. Edita 2014.
- Ervasti, Kaijus, Uusi tuomioistuinsovittelulaki. Alma Talent Oy 2013.
- Hallberg, Pekka, Korkein hallinto-oikeus 2000-luvulle. Korkein hallinto-oikeus 80
vuotta. Vammala 1998.
- Heikinheimo, Antti, Sovittelu – riidan parempi ratkaisu. Lakimiesuutiset, 04.02.2019 s.
41-43.
- Hietanen-Kunwald, Petra, Sovittelun oikeudellistuminen – eurooppalaisen
sovitteludirektiivin sovittelukäsite. Oikeus 2013 (42) 1, s. 71–91.
- Hietanen-Kunwald, Petra, Sovittelu-oikeutta vai sovittelua ja oikeutta? Defensor Legis,
2019/3, s. 309–323.
- Iivari, Juhani, Rikos- ja riita-asioiden sovittelijan opas, s. 45-65 teoksessa Poikela,
Esa (toim.), Sovittelu - ristiriitojen kohtaamisesta konfliktien hallintaan. PS-
kustannus 2010.
- Keinänen, Anssi – Määttä, Kalle, Näkökulmia oikeusasiamiesinstituution
vaikuttavuuteen. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia 2007.
- Koivuluoma Anu - Paso Mirjami – Saukko Petri – Tarukannel Veijo – Tolvanen Matti,
Hallintolainkäyttö. 2., uudistettu painos. Alma Talent Oy 2020.

- Koulu, Risto, Vaihtoehtoisen riidanratkaisun teoriaa ja tutkimusta, s. 19-64 teoksessa Turunen, Santtu (toim.) Conflict Management – Riidanratkaisun uusi maailma Edita Publishing Oy 2005.
- Koulu, Risto, Lainkäyttöä vai hallintolainkäyttöä? Lakimiesliiton kustannus, 2012.
- Kulla Heikki – Salminen Janne, Hallintomenettelyn perusteet. 11., uudistettu painos. Alma Talent Helsinki 2021.
- Kuusikko, Kirsi, Oikeusasiamiesinstituutio. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2011..
- Laakso, Seppo: Toimivallan ja harkintavallan käyttäminen. Teoksessa Laakso, Seppo – Suviranta, Outi – Tarukannel, Veijo: Yleishallinto-oikeus. s. 303-354. Jyväskylä 2006.
- Lehtimaja, Lauri, Oikeusasiamies valintojen edessä. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2001. Helsinki 2002.
- Melander, Sakari, Rikosoikeus 2010-luvulla. Helsinki 2010.
- Menkel-Meadow, Carrie, Toward another view of legal negotiation: The structure of problem solving. UCLA Law Review 1983-1984 Rev. 754, s. 754–841.
- Menkel-Meadow, Carrie, Pursuing Settlement in a Adverasy Culture. FSU Law Review 1991 Vol. 19, s. 1-46.
- Mäenpää, Olli, Hallinto ja oikeus. Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta 2010.
- Mäenpää, Olli, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita Publishing Oy 2016.
- Mäenpää, Olli, Eurooppalainen hallinto-oikeus. 3. uudistettu painos. Alma Talent 2011.
- Mäenpää, Olli, Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Hallintoprosessioikeuden perusteet. Alma Talent Oy 2019.
- Mäenpää, Olli, Tarkoituksenmukaisuus – vallanjaon rajapyykki? Julkaisussa: Demokraattisen oikeuden ehdot 2008. s. 137-147
- Mäenpää, Olli, Toimeenpanovallan käytöstä ongelmien hallintaan, Lakimies 7-8/2005, s.1065-1085.
- Pajuoja, Jussi – Pölönen, Pasi, Ylin laillisuusvalvonta. Tallinna 2011.
- Pohjonen, Soile: Konfliktien ratkaisu oikeusjärjestelmässä ja inhimillisessä vuorovaikutuksessa. s. 61-82 teoksessa Pohjonen, Soile (toim.), Sovittelu ja muut vaihtoehtoiset konfliktinratkaisumenetelmät. Werner Söderström Lakitieto Oy 2001.

- Pölönen, Pasi, Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta oikeusasiamiehen tehtävänä. Eduskunnan oikeusasiamies. Sastamala 2010.
- Tarkka, Anna-Stiina, 2015. Selvitysvelvollisuus ja todistustaakka – vertailevia näkökohtia hallinto- ja siviiliprosesseissa. Lakimies 3-4/2015.
- Tolvanen, Matti, Oikeus ja sovittelu, s. 11–20 teoksessa Kortelainen, Sonja – Koistinen, Jarmo (toim.), Sovittelu – vaihtoehtoinen valinta. Aducate Reports and books 5/2012.
- Viitanen, Lautakuntamenettely kuluttajariitojen ratkaisukeinona. Helsinki 2003.
- Virolainen, Jyrki – Vuorenpää, Mikko, Prosessin päälaajat ja tehtävät. Teoksessa Vuorenpää – Helenius – Hietanen-Kunwald ym.: Prosessioikeus. Alma Talent Oy 2021

Virallislähteet

- Euroopan unionin oikeusasiamiehen vuosikertomus 2007.
- Euroopan unionin perusoikeusvirasto ja Euroopan neuvosto Oikeussuojan saatavuus Euroopan oikeudessa – käsikirja 2016.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/52/EY, annettu 21 päivänä toukokuuta 2008, tietyistä sovittelun näkökohdista siviili- ja kauppaoikeuden alalla: sovitteludirektiivi
- Hallintosovittelutyöryhmä: Hallintosovittelu –työryhmän muistio 30.4.2021, VN 21185 2020-OM-3
- HE 29/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
- HE 269/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta ja ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi
- HE 50/2013 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallintolain muuttamisesta
- HE 284/2010 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa sekä laeiksi oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 23 §:n ja velan vanhentumisesta annetun lain 11 §:n muuttamisesta

HE 226/2009 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta

HE 93/2005 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rikosasioiden sovittelusta

HE 72/2002 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta

HE 217/1995 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi

Hallituksen esitys eduskunnalle yhdenvertaisuuslain, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetun lain ja yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain muuttamisesta. Luonnos.

KM 2003:3 Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö. 28.11.2003.

Lausunnot: Oikeusministeriö, Sovittelun mahdollisuuksien selvittäminen hallintoasioissa. Hankenumero OM078:00/2020. (Lausunnot löytyvät asiakirjat-kohdasta).

LaVM 4/2005 vp hallituksen esityksestä riita-asioiden sovittelua ja sovinnon vahvistamista yleisissä tuomioistuimissa koskevaksi lainsäädännöksi

Oikeusministeriön hallintolainkäytön kehittämisen prosessityöryhmän välimietintö 2009:19

Oikeusministeriön lausuntopyyntö työryhmän muistiosta sovittelun mahdollisuuksista hallintoasioissa, 09.06.2021, VN/21185/2020

Valtioneuvoston selvitys - ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:30.

Elonheimo, Henrik – Haavisto, Vaula – Heinonen, Hilikka – Peltonen, Lasse:
Suomalaisen sovittelun tila ja mahdollisuudet.

Oikeustapaukset

KHO 2014:96

KHO 2016:221

KHO 2017:84

KHO 2019:4

Lyhenteet

ADR	Alternative Dispute Resolution Movement -liike
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 19/1990)
EU	Euroopan unioni
EY	Euroopan yhteisö
HAO	Hallinto-oikeus
HE	Hallituksen esitys
HL	Hallintolaki (424/2003)
HOL	Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
OAM	Eduskunnan oikeusasiamies
OK	Oikeudenkäymiskaari (4/1734)
OM	Oikeusministeriö
PL	Perustuslaki (731/1999)
SovL	Laki rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta, Sovittelulaki (1015/2005)
SUSTIMA	Suomalaisen sovittelun tila ja mahdollisuudet -hanke
TSovL	Laki riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa, Tuomioistuinsovittelulaki (394/2011)
VN	Valtioneuvosto
YTJL	Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa (370/2007)

1 Johdanto

1.1 Tutkielman tausta

Vaihtoehtoisten konfliktinratkaisujen merkitys riidanratkaisukeinona on viimeisten kolmen vuosikymmenen ajan kasvanut runsaasti sekä Suomessa että kansainvälisellä tasolla. Tuomioistuinkäsittelylle vaihtoehtoiset ratkaisukeinot ovat oikeuksien toteutumisen kannalta usein monin tavoin hyödyllisiä. Vaihtoehtoiset menettelyt ovat esimerkiksi yleensä helpommin lähestyttäviä kuin tuomioistuimet, eikä oikeudenkäynti joka tilanteessa ole välttämättä edes realistinen vaihtoehto, esimerkiksi kustannusten ja pitkän käsittelyajan vuoksi.

Vaihtoehtoisista konfliktinratkaisumenetelmistä etenkin sovittelua käytetään yhä monipuolisemmin ja eri yhteyksissä. Sovittelumenettely on lähtökohtaisesti perinteistä oikeudenkäyntiä joustavampaa ja nopeampaa ja siinä voidaan ottaa huomioon osapuolten yksilöllisiä intressejä ja tarpeita. Sovittelussa tavoitellaan molempien osapuolten hyväksymää sovinnollista ratkaisua, ja monesti osapuolten välit jäävätkin paremmiksi kuin oikeudenkäynnin jälkeen.¹

Myös tuomioistuimet voivat hyötyä vaihtoehtoisista konfliktinratkaisukeinoista, sillä ne vähentävät riitojen eskaloitumista ja siten oikeudenkäyntien tarvetta. Tietysti viime kädessä on aina oltava myös mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimen ratkaistavaksi. Sovittelu ei ole lainkäyttöä ja siinä saatu ratkaisu on usein täysin erilainen kuin se, joka lakiin perustuvassa oikeudenkäynnissä mahdollisesti saataisiin. Vaikka oikeudenkäynti ja sovittelu ovat lähtökohdiltaan erilaisia, eivät ne kuitenkaan ole toisilleen vastakkaisia eikä toisiaan syrjäyttäviä. Nykyisessä eriytyneessä yhteiskunnassa esiintyy monenlaisia konflikteja ja oikeusriitoja, joten myös monipuolisille ratkaisujärjestelmille on tarvetta.²

Sovinnollisuushakuinen kehityssuunta onkin näkynyt voimakkaasti yleisissä tuomioistuimissa. Ilmiötä on usein kuvailtu tuomioistuinten murrosvaiheeksi.³ Riita-asioiden tuomioistuinsovittelu otettiin käyttöön vuonna 2006, ja sovinnollisen ratkaisun edistäminen

¹ Heikinheimo 2019, s. 41. Ervastian mukaan sovinto luo jopa paremmin oikeusrauhaa kuin tuomio. Ervasti 1998, s. 61-62.

² Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea 2003, s. 25–26.

³ Kts. esim. Koulu 2012, s. 4.

on ollut yleisten tuomioistuinten velvollisuutena jo vuodesta 1993 alkaen. Monenlaisista riita- ja rikosasioiden sovitteluista säädetään lailla, ja sovittelua koskevia oikeudellisia periaatteitakin on alkanut hiljalleen kehittyä.

Hallintoasioihin nämä muutostrendit eivät kuitenkaan ole ulottuneet. Hallintoasioiden oikeudenkäynnille ei ole olemassa mitään vaihtoehtoisia sovittelumenettelyä, eikä hallintotuomioistuimella ole velvollisuutta edistää sovintoa hallintoprosessin aikana. Kysymyksiä sovittelun mahdollisuudesta hallintoasioihin on kyllä tasaisin väliajoin esitetty, mutta ne eivät ole johtaneet muutoksiin sen paremmin hallintomenettelyn, kuin hallintoprosessinkaan osalta, eivätkä ole saaneet aikaan edes varsinaista keskustelua aiheesta. Hallinto-oikeudellisen kirjallisuuden viittaukset aiheeseen ovat kovin harvassa, ja erityisesti tutkimuksia hallintoasioiden sovittelun oikeusturvanäkökohtia koskien on erittäin vaikea löytää.

Vasta viimeisen puolentoista vuoden aikana on alkanut esiintyä ensimmäistä kertaa vakavampaa kiinnostusta myös hallintoasioiden sovitteluun liittyviin kysymyksiin. Oikeusministeriö asetti vuoden 2020 lopulla työryhmän selvittämään sovittelumenettelyjen mahdollisuuksia hallintoasioissa. Työryhmän asettamisen taustalla oli pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman kirjaus sovittelun käytön vahvistamisesta. Vaikka työryhmän selvityksen mukaan yleiselle hallintoasioiden sovittelujärjestelmälle ei ole edellytyksiä, on aiheeseen nyt tartuttu selvällä kiinnostuksella, ja se on saanut aikaan myös jatkotutkimuksia. Tutkimuksista viimeisin julkaistiin tämän vuoden maaliskuussa. Tämän Itä-Suomen yliopiston toteuttaman hankkeen ”Suomalaisen sovittelun tila ja mahdollisuudet (SUSTIMA)” tavoitteena oli selvittää sovittelun ja vaihtoehtoisen konfliktinratkaisumuotojen nykytilaa ja kartoittaa tulevaisuuden mahdollisuuksia.

Tänä keväänä on lisäksi esitetty konkreettinen lakimuutos, joka mahdollistaisi sovinnon vahvistamisen tilanteissa, joissa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on antanut hyvitysmääräyksen.⁴

Mistä sitten johtuu, ettei sovintokulttuuri ole aiemmin ulottunut hallintoasioihin lainkaan, vaikka yleisiin tuomioistuimiin se on juurtunut niin vahvasti?

⁴ Yhdenvertaisuuslain osittaisuudistusta valmisteltiin oikeusministeriön työryhmässä 10.6.2021-31.5.2022.

Hallinnossa käsiteltäviin asioihin liittyy monia tekijöitä ja ulottuvuuksia, jotka vaikuttavat siihen, missä tilanteissa sovittelu on mahdollista. Hallinnossa keskeisessä ovat oikeusturvatakeet, joiden asettamat vaatimukset näkyvät vahvasti hallinto-oikeudellisen oikeussuojajärjestelmän eri alueilla ja niiden toteutumista taataan monipuolisin säännöksiin. Myös hallinto-oikeudelliset suhteet ovat sen vuoksi luonteeltaan sellaisia, että osapuolet eivät voi niistä sopia. Lisäksi esimerkiksi itse hallintoasioihin ja hallintoasioiden oikeudenkäyntiin liittyy piirteitä, jotka asettavat sovittelulle paljon enemmän haasteita kuin yleisissä tuomioistuimissa. Ja vaikka sovittelu onkin menettelynä lähtökohtaisesti vapaata, eikä siinä ole tarkoitus keskittyä lain soveltamiseen vaan osapuolten tarpeisiin, ei hallintoasioissa – jossa vastakkain ovat julkinen hallinto ja yksityinen asianosainen – voida unohtaa oikeusturvavaatimuksia.

1.2 Työn tavoitteet ja tutkimustehtävä

Tämän tutkielman tarkoituksena on tarkastella *sovittelun käytön mahdollisuuksia hallintoasioissa*. Koska sovittelussa on kyse konfliktinratkaisusta, tarkastelu kohdistuu pääasiassa aikaan, jossa erimielisyys hallintotoimesta on jo syntynyt. Lisäksi, koska sovittelun tehtävänä on toimia vaihtoehtona oikeudenkäynnille, rajautuu tarkastelu suurimmaksi osaksi viranomaisen antaman hallintopäätöksen jälkeiseen aikaan, ja erityisesti muutoksenhakuvaiheeseen. Hallintopäätöksestä saa pääsääntöisesti valittaa hallinto-oikeuteen ja hallinto-oikeuden päätöksestä edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen (KHO). Usein varsinaista muutoksenhakua hallintoasioissa edeltävät kuitenkin hallintopäätöksen korjaamistai oikaisuvaatimusmenettelyt, joissa on kyse hallintolain mukaisesta hallintomenettelystä.

Työn tarkoituksena onkin siten arvioida paitsi sovittelun mahdollisuutta hallintoasioissa ylipäätään, myös tarkastella sen soveltuvuutta eri vaiheisiin. Toisin sanoen, pohditaan ensinnäkin niitä kysymyksiä ja näkökohtia, joita saattaisi nousta esiin, jos hallintoasioiden sovittelu toteutettaisiin hallintotuomioistuimessa, ja toisaalta mietitään mitä olennaista huomioitavaa liittyisi sovittelun järjestämiseen hallintomenettelyssä, esimerkiksi oikaisuvaatimuksen yhteydessä toteutettuna.

Tarkastelu tapahtuu pääasiassa oikeusturvan kannalta. Tutkielman keskeisin tutkimuskysymys kohdentuukin sen arviointiin *olisiko hallintoasioiden sovittelu mahdollista oikeusturvavaatimusten asettamissa puitteissa*. Kysymys on siten pääasiassa sovittelun sovittamisen mahdollisuuksista nykyiseen hallinto-oikeudelliseen oikeussuojajärjestelmään,

tällä hetkellä voimassa olevan oikeuden rajoissa. Kysymyksen kannalta on olennaista ymmärtää toisaalta ne erilaiset sovinnollisuuden ulottuvuudet, joita hallinto-oikeudellisessa järjestelmässä nykyisellään on, ja toisaalta selvittää niitä oikeusturvavaatimuksia ja rajoja, jotka tällä hetkellä keskeisesti määrittävät oikeussuojan toteutumista.

Kuten tutkielmasta myöhemmin ilmenee, rajoitteita ja esteitä sovittelulle on runsaasti. Tämän vuoksi tutkielmassa pohditaan sovittelun lisäksi jonkin verran myös *muiden sovinnollisuutta edistävien keinojen mahdollisuuksia*. Keskeisimpänä tarkastellaan sovinnon edistämisen soveltuvuutta hallintotuomioistuimen tehtävänä. Myös eduskunnan oikeusasiamiehen sovintoa ja sovinnollisuutta lisäävät toimintatavat ovat keskeisessä roolissa. Lisäksi käsitellään yleisemmällä tasolla erilaisten viranomaisen ja yksityisen asianosaisen välistä sovinnollisuutta yhteisymmärrystä edistäviä keinoja. Muut varsinaiset oikeudenkäynnille vaihtoehtoisiksi luokiteltavat konfliktinratkaisumenettelyt, kuten välimiesmenettely, jäävät tutkielman aihepiirin ulkopuolelle.

1.3 Tutkimusmenetelmä ja aineisto

Tässä tutkielmassa on kyse sovittelun soveltuvuudesta hallintoasioihin ja sovitteluun liittyvistä oikeusturvanäkökohdista. Vaikka arvioinnin lähtökohtana onkin pääasiassa yksityisen oikeusturva, ei tutkielma silti painotu yksilön näkökulmaan. Näkökulma on sen sijaan varsin yleinen; sovittelun mahdollisuuksia tarkastellaan monipuolisesti niin yksityisen oikeusturvan, kuin viranomaisen ja hallintotuomioistuimenkin näkökulmasta. Lisäksi eräitä seikkoja ja näkökohtia pohditaan myös yhteiskunnallisessa merkityksessä ja esimerkiksi oikeusjärjestelmän tai tuomioistuinjärjestelmän näkökulmista.

Tärkeimpinä lähteinä tutkielmassa käytetään hallintoon ja hallintolainkäyttöön liittyvää lainsäädäntöä eli erityisesti lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (jatkossa hallintoprosessilaki) ja hallintolakia sekä niihin liittyvää valmisteluaineistoa.

Lisäksi, koska sovittelumenettelyä ja sovinnon edistämistä ei ole tähän mennessä ollut käytössä hallintoasioissa, on tutkielmassa yritetty löytää sovittelumahdollisuuksien arvioinnille lähtökohtia ja pyritty rakentamaan sovittelun käytölle pohjaa niiden käytänteiden ja lainsäädännön valossa, joissa sovittelua ja sovinnon edistämistä tällä hetkellä käytetään. Tärkeimmäksi tässä nousevat riita-asioiden sovittelu - tuomioistuinsovittelu siviiliprosessin vaihtoehtona mukaan lukien - ja sovinnon edistäminen osana oikeudenkäyntiä yleisissä tuomioistuimissa, sekä niihin liittyvä lainsäädäntö ja esityöt. Sovittelua käytetään myös paljon

esimerkiksi rikosasioissa, mutta ne jäävät tutkielman tavoitteiden valossa vähemmälle huomiolle.

Tutkielmassa on yritetty löytää ensinnäkin sekä sovittelua rajoittavia että sen käytölle esteeksi muodostuvia tekijöitä, ja toiseksi sitä mahdollistavia tekijöitä. Tämän vuoksi on tarkasteltu suhteellisen laajasti hallinto-oikeudellisen oikeussuojajärjestelmän olemassa olevia oikeusturvaa takaavia menettelyjä sekä sovinnollisuuden ulottuvuuksia hallinnossa. Pohdinnan ja päättelyn tueksi on myös esitetty lukuisia esimerkkejä esimerkiksi eri hallintoasiaryhmiin liittyen. Näin ollen myös hallintoon liittyvää erityislainsäädäntöä on käytetty tutkielmassa runsaasti.

Käytetty tutkimusmenetelmä onkin näiltä osin pääasiassa lainopillinen. Puhtaasti oikeudellisesta lähestymistavasta ei kuitenkaan voida puhua, sillä sovittelun teoreettiset lähtökohdat ovat erityisesti sovitteluteoriassa ja konfliktinratkaisuteoriassa, jotka puolestaan voidaan liittää muun muassa sosiologisiin ja antropologisiin tutkimuksiin.⁵

Voimassa olevan lainsäädännön lisäksi lähteinä hyödynnetään esimerkiksi vaihtoehtoiseen konfliktinratkaisuun, hallinto-oikeuteen ja prosessioikeuteen liittyvää kirjallisuutta, tutkimuksia sekä joitakin työryhmämuistioita ja komiteamietintöjä. Erityisen keskeinen lähde on oikeusministeriön vuoden 2020 lopulla⁶ asettaman työryhmän (jatkossa Hallintosovittelutyöryhmä) selvitys sovittelumenettelyjen soveltumisesta hallintoasioihin, sekä siihen liittyvät eri tahojen, kuten korkeimman hallinto-oikeuden ja eri virastojen ja ministeriöiden antamat lausunnot.⁷ Työryhmän asettamisen taustalla oli pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan tuli selvittää mahdollisuudet tuoda sovittelun kaltaisia menettelyjä joihinkin hallintoprosesseihin. Työryhmän tehtäväksi annettiin tehdä esiselvitystä siitä, missä hallintoprosesseissa sovittelu voisi tulla kysymykseen.⁸

⁵ Ervasti 2001, s. 18

⁶ Työryhmän toimikausi oli 2.11.2020 – 30.4.2021

⁷ Oikeusministeriö, hankenumero OM078:00/2020.

⁸ Hallintosovittelutyöryhmä, s. 1-2.

Oikeuskäytäntöä sovittelun käytöstä hallintoasioissa ei ole olemassa, mutta argumentoinnin tukemiseksi nostetaan esimerkinomaisesti esille joitakin korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä, lähinnä sovittelun mahdollisuuksiin ja tarpeellisuuteen liittyen.

Myös sellainen aineisto, joka liittyisi suoraan hallintoasioiden sovitteluun tai sen tarpeisiin ja mahdollisuuksiin, sovinnon edistämiseen hallintotuomioistuimessa, tai edes yleisesti sovinnollisuutta tavoitteleviin keinoihin hallinnossa, on hyvin rajallista. Lähinnä kyse on kirjallisuudessa esiintyvistä satunnaisista viittauksista aiheeseen, joko muiden aiheiden yhteydessä tai eri kontekstissa. Joitakin tutkielmia on tehty, mutta niissä on enimmäkseen kyse jostakin tietystä hallinonalasta, useimmiten ympäristöasioista, eikä niissä oteta juuri kantaa sovittelun soveltuvuudesta hallintoasioihin yleensä tai sen merkityksestä oikeusturvan kannalta. Lähinnä niissä todetaan vain, että jatkotutkimukset aiheesta olisivat tarpeen. Aineiston rajallisuuden vuoksi tutkielma sisältääkin runsaasti omaa pohdintaa, jota on mahdollisuuksien mukaan pyritty tukemaan lainsäädännöllä. Kyse on monilta osin kuitenkin lähinnä oletuksia tekevästä tulkinnasta sekä ajoittain hallinto-oikeudellisen järjestelmän ja konfliktinratkaisuteorian yhteensovittamisen tai vuorovaikutuksen analysoinnista.

1.4 Rakenne

Tutkielma on rakennettu siten, että se jakautuu kuuteen eri lukuun. Suhteellisen tiiviin johdannon jälkeen aloitetaan varsinaisen aiheen tarkastelu. Luvussa kaksi tarkastellaan sovitteluun liittyviä käsitteitä ja lainsäädäntöä, sekä sovittelun taustaa. Lisäksi esitellään sovittelua menettelynä sekä sen tavoitteita ja periaatteita. Luku kolme avaa sovinnollisuuden ulottuvuuksia hallinnossa. Siinä käsitellään esimerkiksi viranomaisen ja yksityisen välistä suhdetta ja nykyisessä hallinto-oikeudellisessa oikeussuojajärjestelmässä käytössä olevia sovitteluun rinnastettavia tai muita sen kaltaisia menettelyjä. Tutkielman neljäs luku keskittyy tarkastelemaan niitä rajoitteita ja esteitä, jotka tulisi ottaa huomioon hallintoasioiden sovittelun mahdollisuuksia pohdittaessa. Luvussa viisi pyritään arvioimaan ja hahmottelemaan mahdollisimman monipuolisesti sovittelun mahdollisuuksia oikeusturvan kannalta. Viimeisessä luvussa kootaan tiivistetysti yhteen tutkielmasta esiin nousseet johtopäätökset.

2 Sovittelu

2.1 Sovittelu osana konfliktinhallintaa

2.1.1 Yleistä

Sovittelu käsitteenä voi olla hyvin monitulkintainen. Sen sisältö on perinteisesti vaihdellut eri konteksteissa, ja sovittelua ja sovintoja koskeva keskustelu on ollut usein jäsentymätöntä, jopa sekavaa. Tämä johtuu siitä, että sovittelun, ja siihen liittyvien eri menettelyjen taustalla on useita erilaisia teoreettisia ja ideologisia perinteitä, jonka vuoksi keskusteluakin on käyty useista eri lähtökohdista käsin. Erityisesti sovitteluun, ja toisaalta muuhun sovinnollisuuden tai yhteisymmärryksen tavoitteluun, liittyviä käsitteitä ja tarkoitusperiä on usein sotkettu keskenään.⁹ Tämän vuoksi näin tutkielman alkuun onkin aiheellista avata ensinnäkin sovittelun alkuperää sekä keskeisimpiä aiheeseen liittyviä käsitteitä ja lainsäädäntöä. Lisäksi tarkastellaan sovittelumenettelyn periaatteita ja tarkoitusta siinä laajuudessa, joka on nimenomaan tämän tutkielman kontekstissa oleellisinta.

Sovittelussa on kyse vaihtoehtoisesta konfliktinratkaisusta. Vaihtoehtoisen konfliktinratkaisun tarkoituksena on saada osapuolten välinen kiista selvitettyä muilla keinoin, kuin perinteisellä oikeudenkäynnillä. Kuten sovittelun, myös vaihtoehtoisen konfliktinratkaisun käsite on monitulkintainen, ja sen historia monihaarainen ja kauaskantoinen.¹⁰ Tämän työn kontekstissa merkityksellisintä on löytää se kehityskulku, joka on vaikuttanut eniten nykyiseen riita-asioiden sovittelun toteutukseen Suomessa. Kyseinen kehityskulku liittyy ADR-liikkeen (Alternative Dispute Resolution Movement) syntyyn. ADR-liikkeen juuret ovat 1970-luvun Yhdysvalloissa, jossa korkeat oikeudenkäyntikustannukset ja menettelyn hitaus alkoivat luoda muutospainetta silloiselle oikeudenkäyntijärjestelmälle. Yksilöiden oikeuksien turvaamiseksi oli vastikään annettu runsaasti uusia säädöksiä¹¹, mutta liian korkeat oikeudenkäyntikustannukset tekivät oikeussuojan saavuttamisen monelle käytännössä liian haastavaksi. Oikeudenkäynnit koettiin myös toimimattomiksi erityisesti tavallisten kansalaisten jokapäiväisten ongelmien hoitamisessa, sillä niiden katsottiin vastaavan huonosti

⁹ Ervasti 2001, s. 26

¹⁰ Varhaisimmat konfliktinratkaisun mallit palautuvat varhaishistoriaan ja heimoyhteisölliseen ajatteluun. Brunila 2010 s. 46 – 48.

¹¹ Esimerkiksi kuluttajansuojalainsäädäntö.

ihmisten tarpeisiin; riidan osapuolilla ei ollut juurikaan mahdollisuutta osallistua asiansa ratkaisemiseen. Tuomioistuimet koettiin ”kylmiksi” ja liian muodollisiksi instituutioiksi.¹² Lopulta alettiin etsiä uudenlaisia riidanratkaisumenetelmiä oikeudenkäyntien rinnalle. Ajateltiin, että erimielisyyksien ratkaiseminen mahdollisimman aikaisessa vaiheessa parantaisi saadun oikeuden laatua, ja samalla tehostaisi järjestelmää. Tavoitteena oli myös luoda menetelmä, joka olisi lähempänä tavallista kansalaista ja mahdollistaisi oikeuden toteutumisen myös vähävaraisimmille kansalaisille. Vaihtoehtoisen konfliktinratkaisun kehityksen taustalla oli siis paitsi oikeudenkäynteihin liittyvät ongelmat, myös pyrkimys turvata kansalaisten oikeussuojan saatavuutta yhteiskunnan ja oikeuden muutoksissa.¹³

1980-luvulla konfliktinratkaisun elementteihin tuli mukaan intressipohjainen neuvottelu- ja sovittelutapa, joka loi käytännössä uudenlaisen mahdollisuuden päästä asiassa kaikille osapuolille aidosti mielekkääseen lopputulokseen.¹⁴ Intressipohjaisen lähestymistavan perusajatuksena on kannustaa osapuolia tutkimaan toistensa intressejä eli tarpeita, motivaatioita ja huolenaiheita, sekä tunnistamaan sellaisia keskeisiä objektiivisia kriteerejä, joilla on mahdollista muotoilla yhdessä saavutettavissa olevat oikeudenmukaiset ratkaisuvaihtoehdot. Näkökulma on ongelmanratkaisukeskeinen. Tavoitteena on sellaisen yhteisymmärryksen saavuttaminen, josta molemmat osapuolet kokevat hyötyvänsä. Useimmat nykyisin käytetyistä sovittelumalleista rakentuvat intressipohjaiselle lähestymistavalle.¹⁵

Euroopassa kiinnostus vaihtoehtoiseen konfliktinratkaisuun heräsi samoihin aikoihin, mutta hitaammin kuin Yhdysvalloissa, sillä virallisjärjestelmiin kohdistuva kritiikki ei ollut yhtä voimakasta, eivätkä oikeudenkäyntikustannuksiin liittyvät ongelmat yhtä suuria kuin Yhdysvalloissa. Euroopassa sovittelu ei kuitenkaan ole toiminut vastaliikkeenä perinteiselle oikeudenkäynnille, vaan se on sen sijaan nähty mahdollisuutena edistää oikeussuojaa.¹⁶ Lisäksi on syytä huomata, että mannereurooppalaiset oikeusjärjestelmät olivat jo pitkään sisältäneet sellaisia piirteitä ja monia menettelyjä, jotka voitiin yhdysvaltalaisesta

¹² ADR-liike oli tunnettu tuomioistuinkielteisyydestään. Koulou 2005, s. 29.

¹³ Brunila 2010, s. 49–50. Ervasti 2013, s. 7-8.

¹⁴ Ervasti 2013, s. 9.

¹⁵ Menkel-Meadow 1984, s. 758. SUSTIMA 2022, s. 42. Ervasti 2011, s. 16

¹⁶ Ervasti 2013, s. 8-9 ja 12.

näkökulmasta rinnastaa vaihtoehtoiksi perinteiselle virallisjärjestelmälle.¹⁷ Esimerkkeinä mainittakoon erilaiset neuvostot, lautakunnat ja valtuutetut sekä asiamiehet.¹⁸

2.1.2 Konflikti vai riita

Sovittelun tarkoituksen ymmärtämisen kannalta on tarpeellista tiedostaa konfliktin ja riidan terminologinen eroavaisuus. Arkikielessä konflikti rinnastetaan usein riidan käsitteeseen; molemmilla viitataan yleisesti mihin tahansa kiistaan. Kuitenkin oikeudellisessa kontekstissa, erityisesti lähdettäessä ratkomaan osapuolten välistä kiistaa muutoin kuin oikeudenkäynnillä tai muilla lakiin perustuvilla keinoilla, on perusteltua pohtia tarkemmin myös konfliktin ja riidan eroja.

Konfliktilla tarkoitetaan ihmisten välisiä erimielisyyksiä. Ne voivat olla mitä tahansa - myös pieniä ja arkisia kiistoja ja vääryyksien kokemisia, tai niihin voi liittyä laajoja, perustavanlaatuisiakin kysymyksiä, kuten arvojen vastakkainasetteluja. Riidasta puolestaan puhutaan silloin, kun konflikti pääsee eskaloitumaan ja alkaa kohdistua selkeämmin joltain tiettyä kysymystä koskevaksi ristiriidaksi.¹⁹ Suurin osa näistä riidoista ratkaistaan osapuolten kesken siinä yhteisössä, jossa ne ovat syntyneetkin, mutta osa viedään juridiseen ympäristöön, esimerkiksi tuomioistuimeen, ratkottavaksi. Tällöin voidaan sanoa, että konflikti oikeudellistuu. Oikeudellisessa ympäristössä käsitteellä riita viitataan siten yleensä konfliktin normatiiviseen ulottuvuuteen, eli siihen konfliktin osaan, josta on karsittu pois oikeudellisesti irrelevantit seikat. Oikeudellistuneessa riidassa osapuolille myös muodostuu toisilleen vastakkaiset kannanotot ja siten tietyt vastakkaiset asianosaisasemat²⁰.

Näin ollen sillä puhutaanko konfliktista vai riidasta, voidaan heijastaa myös niitä tavoitteita, joihin ratkaisulla ja ratkaisumenetelmän valinnalla pyritään: onko tavoitteena ratkaista juridinen riita vaiko riidan taustalla oleva konflikti. Sovittelu pyrkii ratkaisemaan koko konfliktin kokonaisvaltaisesti ja poistamaan sen taustalla olevan erimielisyyden lopullisesti,

¹⁷ Ervasti 2001, s. 23-24.

¹⁸ Neuvostoja esim. Ranska ja Norja 1700-luvun lopulta (Norjan sovintoneuvosto, forliksråd). Lautakunnista esim. Suomen kuluttajariitalautakunta (ent. kuluttajavalituslautakunta) vuodelta 1978. Asiamiehistä esim. Suomen eduskunnan oikeusasiamies vuodelta 1919. Esimerkkinä viran perustamiselle oli Ruotsissa vuodesta 1809 toiminut oikeusasiamies.

¹⁹ Ervasti 2005, s. 62-64.

²⁰ Koulu 2005, s. 33-34.

siten, että molemmat osapuolet ovat tyytyväisiä, eivätkä koe tarvetta jatkaa kiistaansa millään tasolla. Oikeudenkäynti sen sijaan tyytyy – ainakin suppeassa mielessä – ratkaisemaan pelkän oikeudellistuneen riidan. Alkuperäinen erimielisyys voi kuitenkin jäädä elämään, vaikka sitä koskeva juridinen riitakysymys saataisiinkin lopullisesti ratkaistua.²¹

Tähän liittyen olennainen kysymys on mitkä kaikki menettelyt sitten ovat konfliktinratkaisua. Jälleen näkemyksiä on lähes yhtä monia kuin on niiden esittäjiäkin. Laajan määritelmän mukaan vaihtoehtoista konfliktinratkaisua on kaikki mikä tapahtuu oikeudenkäynnin ulkopuolella.²² Tällöin vaihtoehtoisiksi lukeutuvat paitsi tuomioistuimen ulkopuoliset sovintomenettelyt²³, välimiesmenettely ja erilaiset lautakunnat, myös tuomioistuimessa tapahtuva tai siihen tukeutuva konfliktinratkaisu, kunhan se tapahtuu varsinaisen oikeudenkäynnin ulkopuolella. Toiset puolestaan katsovat esimerkiksi välimiesmenettelyn ja lakisidonnaisten lautakuntien olevan ennemminkin riidanratkaisua, sillä ne eivät anna osapuolille tosiasiallista mahdollisuutta osallistua asiansa ratkaisuun, eivätkä siksi poikkea riittävästi oikeudellisesta järjestelmästä ollakseen aitoa konfliktinratkaisua.²⁴ Esimerkiksi tuomioistuinsovittelulain esitöissä on todettu, että yleisesti muu mikä ei ole oikeudenkäyntilainsäädännön mukaan tuomioistuimessa käytävää riidanratkaisumenettelyä, on vaihtoehtoista riidanratkaisua.²⁵ Kuitenkin esityksen mukaan erilaiset puoliviralliset tai viranomaisiksi järjestetyt toimielimet, kuten kuluttajavalitus- ja potilasvahinkolautakunta, tähtäävät voimassa olevan oikeuden mukaisen ratkaisusuosituksen antamiseen, ja siten ne pikemminkin täydentävät tuomioistuimen lainkäyttötehtävää sen sijaan, että olisivat vaihtoehtoja sille.²⁶

Selvennyksen vuoksi käsitteiden eron voi tiivistää seuraavasti: Oikeudellisessa kontekstissa, ja siten myös tässä tutkielmassa, konfliktinratkaisu ja vaihtoehtoinen konfliktinratkaisu tarkoittavat samaa asiaa; osapuolten välisten erimielisyyksien kokonaisvaltaista ja

²¹ Koulu 2005, s.24

²² Viitanen 2003, s. 19.

²³ Esimerkiksi kuntien sosiaaliviranomaisten vastuulla oleva perheasioiden sovittelu, Suomen Asianajajaliiton sovintomenettely ja kouluissa viime vuosina yleistynyt vertaissovittelu.

²⁴ Ervasti 2012, s. 141.

²⁵ HE 114/2004, s. 4.

²⁶ Ibid., s. 8.

pysyväisluonteista ratkaisemista. Konfliktissa voi olla kyse joko pelkästä riidasta (mahdollisesti jo oikeudellistuneesta) tai sitten sillä voi olla syvempiä ulottuvuuksia, jotka voivat esimerkiksi aiheuttaa tunneperäisiä erimielisyyksiä ja sen kautta johtaa uusiin tai toistuviin riitoihin. Sovittelu on nimenomaan konfliktinratkaisua.

Toisaalta sovittelu on myös vaihtoehtoista riidanratkaisua. Varsinaisella riidanratkaisulla viitataan tässä tutkielmassa ainoastaan oikeudenkäyntiin²⁷, ja siten vaihtoehtoista riidanratkaisua ovat kaikki oikeudenkäynnille vaihtoehtoiset menettelyt. Näitä menettelyjä ovat siis ensinnäkin sovittelu, mutta myös kaikki muut keinot, jotka voivat joko ratkaista oikeusriidan, tai alun perinkin estää konfliktin eskaloitumista siihen pisteeseen, että osapuolille tulee tarve saattaa asia tuomioistuimen päätettäväksi.

2.2 Sovittelusta menettelynä

2.2.1 Tavoitteet

Tässä tutkielmassa sovittelulla tarkoitetaan sellaista molempien osapuolten vapaaehtoisuuteen ja suostumukseen perustuvaa menettelyä, jossa pyritään puolueettoman sovittelijan ohjaamana löytämään asiaan sovinnollinen, molempien osapuolten hyväksymä ratkaisu. Tämä määritelmä kattaa hyvin pitkälle yleisimmät Suomessa nykyisin käytössä olevat sovittelumenettelyt.²⁸

Sovittelussa tärkeintä on osapuolten osallistuminen. Oikeudenkäynnissä ratkaisuvastuu on tuomareilla, kun taas sovittelussa konfliktin osapuolet ratkaisevat kiistan itse haluamallaan tavalla. Osapuolet päättävät menettelyn etenemisestä, ja sen mistä riidellään ja neuvotellaan. Osallistumisen ajatuksena on jättää konfliktin hallinta osapuolten omiin käsiin.²⁹

Vaikka sovittelussa korostuukin osapuolten aktiivisuus, ei siinä silti ole kyse kahdenkeskisestä vapaasti etenevästä keskustelusta. Sovittelussa on aina mukana kolmas henkilö, sovittelija. Sovittelijan on mahdollista muuttaa konfliktisuhteen dynamiikkaa – osapuolten välistä valta-asetelmaa – tarjoamalla tietoa tai tehokkaita neuvottelumenetelmiä. Sovittelijalta edellytetään puolueettomuutta; sovittelija ei saa suosia ketään, ja hänen tulee

²⁷ Esimerkiksi lautakuntia ei tässä tutkielmassa lueta kuuluviksi riidanratkaisuun, vaan ne ovat sille vaihtoehtoja.

²⁸ Kts. esim. Brunila 2010, s. 23.

²⁹ HE 114/2004 vp, s. Brunila 2010, s. 24.

suhtautua tasapuolisesti molempiin osapuoliin ja heidän intresseihinsä. Sovittelijan tulee osata pitää omat mielipiteensä erillään; hän ei toimi asian ratkaisijana, eikä pääsääntöisesti esitä edes ratkaisuehdotusta, vaan pikemminkin tukee osapuolia, luoden edellytyksiä neuvottelun tehostamiselle ja sovinnon löytymiselle.³⁰

Perinteisessä oikeudenkäynnissä tuomioistuin antaa, muodollisten menettelysääntöjen puitteissa, voimassa olevaan oikeuteen, oikeusperiaatteisiin ja objektiiviseen harkintaan perustuvan ratkaisun. Sovittelun lopputulos puolestaan perustuu osapuolten konsensukseen; tärkeintä on molempien osapuolten hyväksyntä. Tästä syystä ratkaisut voivat myös olla huomattavasti monipuolisempia kuin tuomioistuimen antama päätös.³¹ Yhteisellä hyväksynnällä ei kuitenkaan tulisi pyrkiä pelkästään ulkokohtaiseen sopimiseen vaan aitoon konfliktinratkaisuun. Aitoon yhteistyöhön perustuva ratkaisu voi parantaa osapuolten välisiä suhteita.³²

2.2.2 Menettelyn periaatteet

Hietanen-Kunwald on esittänyt, että sovittelun taustalta voidaan tunnistaa kolme tärkeää ohjaavaa periaatetta, jotka vaikuttavat sekä sovittelun oikeudenmukaisuuteen että sen osapuolten oikeusturvaan. Näille periaatteille ei ole vielä olemassa mitään selkeää oikeudellista perustaa, vaan sovittelun oikeudelliset periaatteet ovat vasta kehittymässä. Periaatteet pohjautuvat kyllä EU:n sovitteludirektiiviin³³, joka on Suomessa implementoitu tuomioistuinsovittelun sääntelyssä. Lakiin ei kuitenkaan ole kirjoitettu mitään ”kovia” menettelysääntöjä, vaan sovittelun sääntelyn voidaan nähdä olevan melko väljää sekä menettelyn että lopputuloksen osalta.³⁴ Huomioitava on, että sovittelun mahdollinen oikeudellistuminen ei kuitenkaan tarkoittaisi sovittelun päätöksenteon perustumista oikeuteen.

³⁰ Pohjonen 2001, s. 61-62. Kts. myös Hietanen-Kunwald 2019, s. 310.

³¹ Esimerkiksi tavaramerkkiä koskevassa riidassa tuomioistuin päättää, onko tavaramerkkiä loukattu ja määrää mahdollista korvausta tavaramerkin loukkaamisesta. Sovittelussa osapuolet voivat itse sopia mahdollisesta korvauksesta ja sen lisäksi tehdä sopimuksen tulevasta yhteistyöstä ja tavaramerkin käytöstä.

³² Pohjonen 2001, s. 332

³³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/52/EY, annettu 21 päivänä toukokuuta 2008, tietyistä sovittelun näkökohdista siviili- ja kauppaoikeuden alalla.

³⁴ Kts. tarkemmin laki riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa 394/2011. Esim. 6.4 §: Menettelyn muusta järjestämisestä sovittelija päättää osapuolten kanssa neuvoteltuaan.

Sovittelun päätöksentekoprosessi perustuu toisenlaiseen rationaliteettiin kuin lainkäytössä. Tämä ilmenee sovittelun periaatteista.³⁵

Periaatteista tärkein on itsemääräämisoikeus. Se tarkoittaa osapuolten mahdollisuutta osallistua asiansa käsittelyyn ja sen lopputuloksesta määräämiseen. Sovittelussa oikeusturva toteutuu nimenomaisesti juuri itsemääräämisoikeuden ja päätöksenteon kautta. Toinen periaate on prosessuaalinen oikeudenmukaisuus, jolla viitataan sovittelijan tehtävään sovinnon mahdollistajana ja prosessin ohjaajana. Oikeudenmukaisuudella tässä tarkoitetaan erityisesti sovittelijalta edellytettävää puolueettomuus- ja tasapuolisuusvaatimusta. Kolmas periaate on aineellisen oikeudenmukaisuuden periaate. Aineellisella oikeudenmukaisuudella ei tarkoiteta, että sovinto vastaisi sisällöltään sitä aineellisesti oikeaa lopputulosta, jonka osapuolet voisivat saavuttaa oikeudenkäynnissä, vaan se liittyy osapuolten päätöksenteon rationaalisuuteen; päätöksenteon tulisi voida perustua tietoihin valintoihin. Tietoinen ja harkintaan perustuva ratkaisu on luonnollisesti myös osa itsemääräämisoikeutta, mutta toisaalta välillisesti tässäkin korostuu sovittelijan rooli. Sovittelija on se, jonka tulisi varmistaa, että osapuolet ymmärtävät päätöksensä merkityksen ja sen, että tehty sovinto eroaa siitä, joka oikeudenkäynnin lopputuloksena saataisiin. Rationaalinen päätöksenteko edellyttää myös, että osapuolilla on riittävästi tietoa sovittelusta sekä riittävästi aikaa harkita päätöstään.³⁶

2.2.3 Sovittelu lainsäädännössä

Sovittelu on tällä hetkellä käytössä ensinnäkin sellaisissa riita-asioissa ja riitaisissa hakemusasioissa, joissa sovittelu toimii vaihtoehtona riita-asioiden oikeudenkäynnille eli siviiliprosessille. Lähestulkoon kaikkia riita-asioita voidaan sovittaa. Siviiliriidan osapuolet ovat lähtökohtaisesti tasavertaisia, ja valtaosa riita-asioista on myös dispositiivisia, eli sellaisia, joista asianosaiset voisivat sopia keskenään vapaasti myös ilman oikeudenkäyntiä. Dispositiivisuus ei kuitenkaan toimi ehdottomana rajana, vaan sovittaa voidaan myös indispositiivisia riita-asioita.³⁷

³⁵ Hietanen-Kunwald 2019, s. 313.

³⁶ Hietanen-Kunwald 2019, s. 314–316 .

³⁷ KM 2003:3, s. 323. Indispositiivisista asioista sovittelua on käytetty eniten lapsen huoltoon, tapaamisoikeuteen ja elatukseen liittyvissä asioissa. Indispositiivisuus johtuu näissä asioissa lapsen edun valvomisesta.

Valtaosa riita-asioiden sovittelusta tapahtuu viralliskoneiston ulkopuolella; vain osa menettelyistä on lailla säädettyä. Keskeisin säädetyistä menettelyistä on tuomioistuinsovittelu, jota sääntelee laki riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa (TSovL tai tuomioistuinsovittelulaki, 394/2011). Tuomioistuinsovittelu on vapaaehtoista ja perustuu aina suostumukseen (TSovL 4 §) Sovittelijaksi määrätään asiaa käsittelevän tuomioistuimen tuomari (TSovL 5.1 §), jonka tehtävänä on pyrkiä saamaan osapuolten intressit esiin ja saada osapuolet neuvottelemaan niistä (ns. fasilitatiivisen sovittelun malli). Osapuolten niin halutessa, sovittelija voi antaa sovintoehdotuksen (TSovL 7.2). Ehdotuksessa sovittelijan on käytettävä tarkoituksenmukaisuusharkintaa siten, että ratkaisu perustuu osapuolten tulevaisuuden tarpeisiin, eikä esimerkiksi siihen, mikä lain mukaan tai osapuolten riidan kannalta olisi kohtuullista. Sovittelun tavoite ei siis ole jakaa vastuuta tasapuolisesti tai kohtuullisesti, vaan löytää osapuolia ja heidän tarpeitaan tyydyttävä ratkaisu.³⁸

Toiseksi sovittelua voidaan käyttää rikosasioissa. Rikossovittelun osapuolia ovat asianomistaja ja rikoksesta epäilty. Rikossovittelulla tarkoitetaan nk. sovittelulailalla (laki rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta (1015/2005)) säädettyä Sosiaali- ja terveysministeriön ohjaamaa ja valtakunnallisesti valvomaa maksutonta palvelua, joka toimii osapuolille mahdollisuutena kohdata toisensa luottamuksellisesti, esimerkiksi rikoksesta aiheutuneiden henkisten, fyysisten ja aineellisten haittojen käsittelemiseksi sekä toimenpiteistä niiden hyvittämisestä sopimiseksi.³⁹ Sovitteluun soveltuvat niin virallisen syytteen alaiset rikokset kuin asianomistajarikoksetkin,⁴⁰ sekä eräät vähäiset riita-asiat, jos ne katsotaan tarkoituksenmukaisiksi käsitellä rikossovittelussa.⁴¹

Lisäksi eräistä sovittelutoiminnoista, esimerkiksi perhesovittelusta, säädetään erityislaeissa.⁴²

³⁸ HE 284/2010 vp s. 14–15.

³⁹ HE 93/2005 vp, s. 1.

⁴⁰ Asianomistajarikoksissa sovittelu voi toimia kokonaan rikosprosessin korvaajana, jos asianomistaja sovittelun seurauksena luopuu rangaistusvaatimuksestaan. Virallisen syytteen alaisissa rikoksissa tuomioistuinprosessi pääsääntöisesti jatkuu sovittelun jälkeen.

⁴¹ HE 93/2005 vp, s. 11.

⁴² Perheasioiden sovittelusta kts. avioliittolaki (324/1929) 5 luku.

2.2.4 Sovinnon edistäminen

Sovittelua ei pidä sekoittaa tuomioistuimessa tehtävään sovinnon edistämiseen. Sovittelu, myös tuomioistuinsovittelu, on oikeudenkäynnin ulkopuolista menettelyä, sovinnon edistäminen sen sijaan on osa oikeudenkäyntiä.

Sovinnon edistämisestä säädetään oikeudenkäymiskaassa (OK, 4/1734), ja siinä on kyse oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä. Sovinnon edistäminen liittyy tuomioistuimen rooliin, sillä oikeudenkäymiskaaren mukaan tuomioistuimen tulee jo käsittelyn valmisteluvaiheessa selvittää, onko asiassa edellytyksiä sovinnolle (OK 5:19 §). Edistämisen sijaan voidaankin puhua myös sovintoon kannustamisesta.⁴³ Lisäksi asiassa, jossa sovinto on sallittu, tuomioistuimen tulee pyrkiä saamaan asianosaiset sopimaan asia. Tuomioistuin voi myös itse suositella ratkaisua ratkaisuehdotuksella. (OK 5:26 §). Ratkaisuehdotuksen tulee pohjautua aineelliseen oikeuteen sekä oikeudenkäyntiaineistoon. Sovinnon edistämisen rajoitteina ovat siis yleisesti oikeudenkäyntiä koskevat säännökset, eikä siinä siten ole kyse sovittelusta, vaan ennemminkin kompromissin etsimisestä; tavoite on saada oikeudenkäynnin asianosaisten esittämät vaatimukset mahdollisimman lähelle toisiaan. Sovinnon edistämisestä huolimatta tuomioistuimen tehtävänä on yhä edelleen tuomitseminen, ja sillä on asian ratkaisupakko.⁴⁴

⁴³ Laukkanen 2010, s. 125.

⁴⁴ Ervasti–Nylund 2014, s. 401

3 Sovinnollisuuden ulottuvuudet hallinnossa

3.1 Voiko hallinto-oikeudellisessa suhteessa esiintyä konflikteja?

Kuten tutkielman edellisessä osiossa on kerrottu, sovittelu on vaihtoehtoista konfliktinratkaisua, ja sen päätarkoituksena on tarjota osapuolille mahdollisuus ratkaista riita sovinnollisesti molempien hyväksymällä tavalla sen sijaan, että asia vietäisiin tuomioistuimen ratkaistavaksi. Riita- ja rikosasioissa osapuolten välinen vastakkainasettelu on lähtökohtaisesti selkeä, ja siten myös konfliktin olemassaolo on helposti tunnistettavissa. Hallintoasioissa sen sijaan osapuolten välinen suhde on usein monimutkaisempi ja -selitteisempi.

Hallinto-oikeudellisessa suhteessa osapuolina ovat useimmiten yksityinen taho (yksityinen henkilö, esimerkiksi potilas, sosiaaliturvan saaja, muu hallinnon asiakas, taikka yritys tai muu yhteisö) sekä viranomainen tai muu julkisyhteisön toimielin. Hallinto-oikeudellinen suhde syntyy usein hallintotoiminnassa, kun viranomainen käyttää julkista valtaa tai hoitaa julkista hallintotehtävää. Käytännössä tämä tapahtuu yleensä hallintolain mukaiseen menettelyyn perustuvalla hallintopäätöksellä. Esimerkiksi viranomaisen antama päätös koskien yksityisen hakemaa ympäristölupaa tai sosiaaliavustusta perustaa hallinto-oikeudellisen suhteen. Samoin vaikkapa viranomaisen määräämä uhkasakko. Hallintomenettelyssä on pääasiassa kyse yksipuolisesta ja tietyillä tavoin epätasa-arvoisesta vallankäytöstä, jossa hallintoviranomainen, julkista valtaa käyttäen, tekee yksityisen etuja, velvollisuuksia tai oikeuksia koskevia päätöksiä.⁴⁵

Itse suhde on kuitenkin molemminpuolinen; kummallakin osapuolella on suhteeseen perustuvia oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka tulee hallinnon lainalaisuusperiaatteen mukaisesti määräytyä lain mukaan. Lainalaisuusperiaate, jonka taustalla on erityisesti perustuslain (PL 731/1999) 2 §:n 3 momentissa kirjattu oikeusvaltaisuusperiaate, konkretisoituu viranomaisten toiminnassa erityisesti vaatimuksina julkisen vallan käytön perustumisesta lakiin ja käytön lainmukaisuudesta.⁴⁶ Toisin sanoen, viranomaisen on noudatettava sitä koskevaa lainsäädäntöä sekä toimittava lain määrittelemissä rajoissa. Tämä

⁴⁵ Mäenpää 2020, s. 24. Hallintosopimuksessa osapuolet ovat lähtökohtaisesti tasa-arvoisia, ja sopimuksen syntyminen edellyttää yksimielisyyttä sen sisällöstä.

⁴⁶ Myös PL 80 §:n 1 mom. edellyttää viranomaistoiminnalta lainalaisuutta: yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla.

lakisidonnaisuuden vaatimus koskee sekä viranomaisten toimintaa että hallintotehtävien hoitamista. Myös hallinnollinen päätöksenteko, päätösten valmistelut ja julkisten palvelujen jakaminen kuuluvat lakisidonnaisuuden alaan. Vaatimus velvoittaa yhtä lailla sekä valtion ja kuntien että välillisen julkishallinnon elimiä, myös silloin kun ne toimivat yksityisoikeudellisen oikeustoimen osapuolena.⁴⁷

Nämä periaatteet ja vaatimukset aiheuttavat sen, että hallinto-oikeudelliset suhteet ovat luonteeltaan pitkälti indispositiivisia. Se tarkoittaa, että osapuolet eivät voi päättää ja sopia suhteen sisällön muuttamisesta haluamallaan tavalla, vaan sen molemmilla osapuolilla on ainoastaan kyseistä oikeussuhdetta määrittelevän lainsäädännön antamat oikeudet ja velvollisuudet. Niiden ulkopuolelle ei voida pääsääntöisesti mennä. Viranomaisen ei siis esimerkiksi yleensä voi sopia siitä, käyttääkö se toimivaltaansa vai ei taikka siitä, millä tavoin se toimivaltaansa käyttää. Myös hallinto-oikeudellisen suhteen syntymiseen ja päättämiseen liittyy monesti yksityiskohtaisiakin menettely- ja muotovaatimuksia, esimerkiksi hallintoasian käsittelyyn liittyen, eikä niidenkään soveltamisesta voida sopia. Suhde ei esimerkiksi lakkaa itsellään ainoastaan sen vuoksi, että sen syntymiseen vaikuttaneet edellytykset olisivat muuttuneet, vaan sen päättäminen vaatii lakiin perustuvan nimenomaisen päätöksen.⁴⁸

Tämä lakisidonnaisuuden vaatimus siis koskee lähtökohtaisesti myös osapuolten välisiä erimielisyyksiä. Hallinto-oikeudellisen suhteen erimielisyyksien selvittämistä onkin vaikea nähdä konfliktin- tai riidanratkaisuna, jos riidan olemassaolo määritellään sen kautta, että sen osapuolilla olisi mahdollisuus sopia keskinäisistä erimielisyyksistään ja periaatteessa tasavertaiset mahdollisuudet myös määrätä riidan kohteesta.⁴⁹

Indispositiivisuuden lisäksi hallinto-oikeudellisen oikeussuhteen erityispiirteisiin kuuluu osapuoliasetelmien vaihtelevuus ja tilanneriippuvaisuus, sekä yhdenmukaisen asianosaiskäsitteen puuttuminen. Hallintoprosessissa ei ole vastaavaa perustavanlaatuista asianosaisasetelmaa kuin siviili- ja rikosprosessissa; hallintoprosessiin ei sovellu luontevasti

⁴⁷ Kts. esim. Mäenpää 2020, s. 11–12.

⁴⁸ Mäenpää 2020, s. 25.

⁴⁹ Mäenpää 2010, s. 168.

kahden tasaveroisen asianosaisen suhde.⁵⁰ Hallintopäätöksen tehnyttä viranomaista ei yleensä pidetä asianosaisena, vaan ainoastaan oikeudenkäynnin osapuolena. Varsinaisen asianosaisen asemassa on yleensä ainoastaan se yksityinen taho, jota päätös on koskenut.

Kaksiasianosaissuhde on muodostettu erikseen lähinnä veroasioissa, joissa veronsaajia edustaa Veronsaajien oikeudenvallontayksikkö.⁵¹

Tämä perinteinen mielikuva hallintoprosessin asianosaisasetelmasta tukee näkemystä siitä, että hallintoasioissa ei ole lainkaan kyse konfliktien tai riitojen käsittelystä; kun ei ole kahta toisilleen vastakkaista asianosaista, ei voi olla kahden asianosaisen välistä erimielisyyttäkään.⁵² Ja kun erimielisyyttä ei ole, ei ole tarvetta riidanratkaisulle. Lisäksi, kun hallintoprosessin pääfunktioiksi nähdään muutoksenhakuun liittyvä oikeusturvan toteuttaminen ja lainmukaisen lopputuloksen varmistaminen, jää osapuolten välinen konflikti siinäkin mielessä sivuseikaksi.⁵³

Vaikka hallinto-oikeudelliset suhteet ovat pääsääntöisesti indispositiivisia, eikä niissä yleensä ole kaksiasianosaisasetelmaa, on kuitenkin kyse kahden osapuolen välisestä vuorovaikutteisesta suhteesta. Ja vaikka suhteeseen perustuvat vastuut ja oikeudet eivät välttämättä kohdistuisikaan suoraan viranomaiseen vaan julkisyhteisöön, voi viranomainen kuitenkin toimia suhteen välittömänä osapuolena ja – toimivaltansa rajoissa – vaikuttaa omilla päätöksillään ja toimillaan suhteen sisältöön, sekä esimerkiksi suhteen aloittamiseen ja päättämiseen.⁵⁴ Vuorovaikutteiseen suhteeseen voi aina sisältyä erimielisyyttä ja konflikteja.⁵⁵

Lisäksi oikeusriitakin on riita. Esimerkiksi Koulun mukaan hallintovalituksen tehnyt yksityinen kansalainen kokee lähes aina hallintopäätöksen tehneen viranomaisen

⁵⁰ Hallintoprosessissa asianosaisasetelmaan vaikuttaa muun muassa onko kyse ollut valitusasiasta vai hakemusasiasta, sekä niiden sisällöstä ja lainsäädännöllisistä ratkaisuista. Siviiliprosessissa sen sijaan on prosessi perustuu subjektiivisiin oikeuksiin ja asianosaisatella määräytyy niiden kautta.

⁵¹ HE 29/2018 vp, s.51 ja 13. Kaksiasianosaissuhde muodostuu toisinaan myös hallintoriita-asioissa silloin, kun molemmat osapuolet ovat julkishallinnon edustajia.

⁵² Koulun 2012, s. 246 ja 240-248.

⁵³ Funktioista lisää esim. Mäenpää 2010, s. 163-168.

⁵⁴ Mäenpää 2020, s. 23.

⁵⁵ Esim. Ervasti 2001, s. 41.

vastapuolekseen, ja viranomainen suhtautuu valituksen tehneeseen yksityiseen usein aivan samalla tavoin.⁵⁶

3.2 Hallinto-oikeudellisen oikeussuojajärjestelmän nykyisistä sovinnollisuuden ulottuvuuksista

3.2.1 Taustaa

Jotta on mahdollista riittävän perusteellisesti arvioida sovittelun soveltumista, tarvetta ja vaikutuksia hallinto-oikeudelliseen järjestelmään, täytyy ensin muodostaa kokonaiskuva sovittelun kannalta merkityksellisistä lähtökohdista. On toisin sanoen pyrittävä hahmottamaan hallintoasioihin liittyviä jo olemassa olevia sovinnollisuuden ulottuvuuksia, ja selvitettävä mitä sovitteluun rinnastettavia tai muita sen kaltaisia menettelyjä on käytössä jo nykyisessä järjestelmässä. Kuten on jo käynyt ilmi, lainsäädäntöä ei hallintoasioiden sovittelusta tai sovinnon edistämisestä säädetä laissa. Se ei kuitenkaan tarkoita sitä, että minkäänlaisia osapuolten väliseen sovinnollisuuteen ja yhteisymmärrykseen kannustavia menetelmiä ja oikeudenkäynnille vaihtoehtoisia riidanratkaisukeinoja ei olisi käytössä, tai että niille ei nähtäisi tarvetta. Pikemminkin päinvastoin.

Oikeastaan koko hallinto-oikeudellinen oikeussuojajärjestelmä on rakennettu siten, että siinä pyritään estämään riidan syntyminen jo alun alkaenkin, tai vähintäänkin ratkaisemaan asia mahdollisimman aikaisin ilman että kehittyisi tarvetta oikeudenkäynnille. Hallintoasioiden oikeudenkäynnin tarkoituksena on oikeusturvan toteuttaminen. Ja kun keskeisimpänä oikeusturvan toteutumisen instrumenttina on perinteisesti nähty lainmukaisen päätöksen saaminen, on siten hallintoprosessin tärkein tehtävä varmistaa, että hallintoviranomaisen antama päätös on lainmukainen.⁵⁷ Niinpä hallintoprosessille vaihtoehtoisiksi riidanratkaisukeinoiksi voidaan katsoa kaikki muut menettelyt, joissa on mahdollista pyrkiä varmistamaan lainmukaisen päätöksen saaminen. Käytännössä tämä tarkoittaa oikeusturvan toteuttamista jo mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.

⁵⁶ Vrt. Ruotsissa hallintoprosessissa on kaksiasianosaissuhde ja päätöksen tehnyt viranomainen on yksityisen asianosaisen vastapuoli oikeudenkäynnissä. HE 29/2018 vp, s. 26. Suomessa näkemys on ollut, että viranomaisen prosessuaalinen vastapuolen asema saattaisi heijastaa hallintomenettelyyn, luoden turhaa vastakkainasettelua. S. 13.

Koulu 2012, s. 36

⁵⁷ Mäenpää 2019, s. 6-7.

Oikeusturvan takeita voidaan jaotella ajallisella perusteella siten, että preventiivinen eli ennalta vaikuttava oikeusturva, koskee viranomaisen toimia ennen päätöksen antamista, ja repressiivinen eli jälkikäteinen oikeusturva liittyy jo tehtyyn päätökseen. Ennakollinen oikeusturva liittyy etenkin hallintomenettelyn sääntelyyn, ja ennen kaikkea kysymys on asianmukaisesta menettelystä ja hyvästä hallinnosta. Myös jälkikäteisistä oikeusturvan takeista osaa toteutetaan hallintomenettelyssä. Tärkeimpiä näistä ovat hallintopäätöksen korjaaminen sekä oikaisuvaatimukseen perustuva päätöksen oikaiseminen. Kaikilla näillä keinoilla pyritään lainmukaiseen ja oikeaan ratkaisuun ja siten ne voivat toimia myös vaihtoehtoina hallintoprosessille; jos osapuolet kokevat, että asiassa on päästy sovittujen sääntöjen mukaiseen ratkaisuun, on heidän helpompi hyväksyä lopputulos, eikä tuomioistuimen päätöstä vaativaa oikeusriitaa pääse syntymään.⁵⁸

Osapuolten välistä sovinnollisuutta pyritään toteuttamaan usein eri keinoin, vaikka siihen velvoittavaa lainsäädäntöä ei olekaan. Erityisesti sovinnollisia keinoja käytetään viranomaisissa ja hallintotoiminnan ja -menettelyn yhteydessä, mutta sovinnon edistäminen on nyky-lainsäädännön puitteissa tietyissä määrin mahdollista myös hallintotuomioistuimissa ja esimerkiksi ylimpien laillisuusvalvojien toiminnassa.

Seuraavassa esitellään esimerkkejä edellä kerrotun tyyppisistä käytössä olevista sovinnollisista keinoista ja hallintoprosessille vaihtoehtoisista riidanratkaisumenetelmistä. Listaus ei missään nimessä ole tyhjentävä eikä yksityiskohtainen, vaan sillä pyritään luomaan laajaa mielikuvaa siitä pohjasta, jolle hallintoasioiden sovittelu tulisi pystyä sijoittamaan.

3.2.2 Oikeusturvaa ja sovinnollisuutta edistävät keinot hallintomenettelyssä

Jo hallintomenettelyvaiheessa on käytössä useita etukäteisiä oikeusturvatakeita, joilla pyritään jo ennakoivasti suojaamaan yksityisen oikeuksia ja etuja ja siten ratkaisemaan asia mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Lähtökohtana on hallinnon lainalaisuus, jolla vahvistetaan oikeusvarmuutta ja suojataan mielivaltaiselta hallintotoiminnalta – käytännössä luomalla lakiin pohjautuvat rajat, joiden sisällä esimerkiksi viranomaisen hallintopäätöksentekoon liittyvän harkinnan tulee pysyä. Erityisesti hallintolaki (HL 434/2003) sääntelee viranomaisten ja muun julkishallinnon toimintaa. Myös selkeät ja riittävän yhdenmukaiset menettelymuodot tehostavat etukäteistä oikeusturvaa. Viranomaisen

⁵⁸ Mäenpää 2010, s. 153-154.

velvollisuudeksi on lisäksi asetettu selvitysvelvollisuus, joka edellyttää, että viranomaisen on hankittava riittävästi selvitystä ja arvioitava tosiseikkoja ennen päätöksentekoaan. (HL 6 luku)

Viranomaisen harkintaa ja ratkaisuntekoa ohjaavat ja rajoittavat käytännössä erityisesti perustuslain säännöksistäkin⁵⁹ tukea saavat hallinnon oikeusperiaatteet (HL 2:6 §).

Oikeusperiaatteiden tarkoituksena on myös päätöksen sisällöllisen määräytymisen ohjaaminen. Lisäksi niillä voi olla tulkinnallista merkitystä, lähinnä menettelyä järjestävien säännösten tulkinnassa.⁶⁰ Hallinnon oikeusperiaatteilla tarkoitetaan yhdenvertaisuusperiaatetta (ihmisten tasapuolinen kohtelu), tarkoitussidonnaisuuden periaatetta (lainsäädännön tarkoituksen toteutuminen), objektiviteettiperiaatetta (pätöksenteon puolueettomuus ja riippumattomuus), suhteellisuusperiaatetta (julkisen vallankäytön oikeasuhtaisuus) sekä luottamuksensuojaperiaatetta (oikeusvarmuuden toteutuminen).⁶¹

Kun viranomainen noudattaa hallintomenettelyssä ja päätöksenteossaan – paitsi yleisesti lainalaisuutta ja lakisidonnaisuutta – myös oikeusperiaatteita, on todennäköistä, että tehty päätös on lainmukainen ja oikea. Kun vielä noudatetaan hallintolain 6 luvun vaatimuksia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä (HL 6:31 §) ja viranomaisen velvollisuudesta kuulla asianosaisia, sekä HL 7 luvun velvollisuudesta perustella päätös, voivat ne ehkäistä mahdollisen riidan syntymistä, ja vähentää muutoksenhaun tarvetta siinäkin tapauksessa, ettei päätös olisi asianosaisen kannalta myönteinen. Kun asianosainen kokee tullessa kuulluksi ja kokee, että kaikki asiaan vaikuttavat seikat todella on huomioitu, se osaltaan selkeyttää ja auttaa asianomaista ymmärtämään niitä perusteita, joiden pohjalta viranomainen on ratkaisunsa tehnyt.

Hallinnon oikeusperiaatteista säädetään hallintolain 2 luvussa, osana muita hyvän hallinnon perusteita. Hyvän hallinnon perusteet pyrkivät ilmentämään hyvän hallinnon laadullisia takeita, asettamalla eräänlaiset vähimmäisvaatimukset asianmukaiselle ja tehokkaalle

⁵⁹ PL 21 §: Jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada päätös tuomioistuimen tai käsiteltäväksi. Käsitelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

⁶⁰ Laakso 2006 s. 313.

⁶¹ Esim. Kulla-Salminen 2021, s. 113-130

viranomaistoiminnalle.⁶² Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat hallinnon oikeusperiaatteiden lisäksi palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus (7§), neuvonta (8§), hyvän kielenkäytön vaatimus (9§) ja viranomaisten yhteistyö (10§).

Näistä ainakin neuvonnalla voidaan nähdä olevan myös eräänlaista sovinnollisuutta ja yhteistyötä edistävää merkitystä, sillä se voi mahdollistaa esimerkiksi erilaiset osapuolten väliset neuvottelut. Neuvonnalla tarkoitetaan viranomaisen neuvontavelvollisuutta, jonka tavoitteena on, että viranomaisen neuvoo hallinnon asiakkaita tarpeen mukaan siten, että he pystyisivät hoitamaan asiansa hallinnossa itse. Neuvonnan tulee tapahtua ainoastaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvien tehtävien rajoissa, yleensä menettelyyn välittömästi liittyvissä kysymyksissä⁶³.⁶⁴ Virkamiesten ei ole suoraan kiellettyä antaa neuvoa myös asian sisältökysymyksissä⁶⁵, mutta mikäli näin tehdään, tulee kiinnittää erityistä huomiota yhdenvertaisuuden ja puolueettomuuden toteutumiseen, sekä pyrkiä välttämään esteellisyyden syntymistä.⁶⁶

Eräistä neuvontavelvollisuuteen perustuvista neuvotteluiden järjestämisistä on säädetty myös lailla. Esimerkiksi eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta annetun lain (764/2019) 6 §:n mukaan hallintolain tarkoittaman neuvonnan järjestämiseksi, voi yhteensovittava viranomaisen hakijan pyynnöstä tai omasta aloitteestaan järjestää tapaamisen hakijan ja hankkeen viranomaiskäsittelyissä toimivaltaisten viranomaisten välille. Kyseistä lakia koskevan hallituksen esityksen mukaan viranomaiset ja hakija arvioisivat tapaamisessa yhdessä asian tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä. Myös ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskevan ennakkoneuvottelun yhteydessä voitaisi järjestää vastaava tapaaminen.⁶⁷

Myös muissa viranomaisissa on käytössä keinoja, jotka koetaan sovinnollisuutta edistäviksi. Verohallinnon yhteisöjen verotuksessa käytössä oleva ennakkollisella keskustelulla voidaan

⁶² HE 72/2002, s. 54.

⁶³ Esim. kysymys liittyen viranomaisen asialliseen toimivaltaisuuteen.

⁶⁴ Kulla-Salminen 2021, s. 140.

⁶⁵ Esim. kysymys vakiintuneista tulkintakäytännöistä.

⁶⁶ Kulla-Salminen 2021, s. 141.

⁶⁷ HE 269/2018 vp, s. 47.

ohjata verovelvollista toimimaan alusta alkaen oikein, jo ennen kuin verotukseen liittyviä toimia on tehty. Lisäksi arvonlisäverokysymyksissä verovelvollisen on mahdollista hakea ilmaista kirjallista ohjausta. Hallintsovittelutyöryhmän muistioissa ja sitä koskevissa lausunnoissa nostetaan useaan kertaan esiin arvioverotusta koskevat asiat, joissa viranomaisen on mahdollista ottaa huomioon ne erimielisyydet, joita viranomaisella ja verovelvollisella on arvioitavaan maksuunpantavaan veron määrään liittyen.⁶⁸

Lisäksi esimerkiksi Verohallinnossa on ollut käytössä kokeilu vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta yhtiöverotuksessa. Tavoitteena on löytää sellainen vaihtoehtoisin riidanratkaisun malli, joka sopisi Suomen lainsäädäntöön ja verotuskäytäntöön. Kokeillun mallin tarkoitus on oikeusriidan kaventaminen siten, että verovelvollisen kanssa yhdessä selvitetään tapaukseen liittyvät riidattomat tosiseikat. Tämä voisi edistää asian ratkaisua mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja siten auttaa ehkäisemään kuormittavien oikeusprosessien tarvetta. Selvittämistilaisuudessa on mukana sovittelija (Verohallinnon henkilö) edistämässä dialogia sekä varmistamassa, että molempien osapuolten näkemykset tulee otettua asianmukaisesti huomioon. Kokeilusta on saatu hyvää palautetta; verovelvolliset ovat kokeneet tullessa kuulluiksi ja menettely on lisännyt verovelvollisten kokemaa oikeudenmukaisuutta.⁶⁹

Osallistavia ja ennakkollisia keskusteluja voidaan käydä myös vaikkapa varhaiskasvatuksessa. Varhaiskasvatustilain (540/2018) 4 § edellyttää esimerkiksi, että varhaiskasvatuksen suunnittelussa tulee ensisijaisesti huomioida lapsen etu, ja saman lain 23 § korostaa yhteistyön merkitystä; lapsen varhaiskasvatussuunnitelma tulee laatia yhteistyössä henkilöstön ja lapsen vanhemman tai muun huoltajan kanssa. Myös perusopetuksen päätöksissä tulee vastaavasti olla yhteistyössä kotien kanssa (perusopetuslaki 628/1998, 3 §).

3.2.3 Päätöksen korjaaminen oikeudenkäynnin vaihtoehtona

Jälkikäteisten eli korjaavien oikeusturvatakeiden tarkoitus on korjata hallintotoiminnassa tapahtunut virhe. Yleensä tällainen oikeudenloukkaus liittyy hallintopäätökseen tai siinä käytettyyn menettelyyn tai suoritettuun toimintaan. Korjaavat takeet voidaan edelleen jakaa hallintomenettelyssä ja hallintoprosessissa toteutettaviin oikeusturvamenettelyihin.

⁶⁸ Hallintsovittelutyöryhmä 2021, s. 6 ja 11. Lausunnoista esim. KHO ja Helsingin kaupunki

⁶⁹ Verohallinnon lausunto

Hallintomenettelyssä toteutettaviin oikeusturvamenettelyihin tärkeimpinä kuuluvat viranomaisen oma-aloitteinen päätöksen korjaaminen sekä oikaisuvaatimukseen perustuva päätöksen oikaiseminen.⁷⁰ Virheen korjaa tai oikaisee pääsääntöisesti päätöksen tehnyt viranomainen, joko omasta aloitteestaan tai asianosaisen niin vaatiessa (HL 52.1 §). Korjaamiseen ja päätöksen muuttamiseen liittyvä sääntely on kattavaa ja viranomaisen toimivalta päättää asiasta uudelleen on erittäin rajattua. Myös oikaisuvaatimus perustuu lakiin. Toisin sanoen, jos laissa ei ole säädetty asiaan liittyen oikaisuvaatimusmahdollisuudesta, ei sen tekeminen ole mahdollista. Yleensä oikaisuvaatimus on kuitenkin jopa välttämätön esivaihe ennen muutoksenhakua,⁷¹ erityisesti asioissa, joissa oikeussuojan tarve edellyttää nopeampaa ja yksinkertaisempaa keinoa, kuin valitus.⁷²

Molempien menettelyjen tarkoituksena on saada virheet nopeasti oikaistua, siten että päätöksestä lopputuloksena vallitsisi riittävä yhteisymmärrys, eikä asiaa tarvitsisi viedä hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi⁷³. Erityisesti oikaisuvaatimusmenettely voi toimia vaihtoehtoisena keinona ratkaista mahdolliset erimielisyydet tai ristiriitatilanteet ennen varsinaista muutoksenhakuprosessia. Hallintosovittelutyöryhmä on todennut, että oikaisuvaatimusmenettelyn, sikäli kun se asettaa viranomaiselle velvollisuuden ja mahdollisuuden tarkastella kriittisesti oikaisuvaatimuksen kohteena olevaa päätöstään, voidaan katsoa sisältävän sovittelun ja sovinnollisuuden edistämisen elementtejä.⁷⁴

3.2.4 Hallintotuomioistuin riidanratkaisijana

Hallintoprosessi on järjestetty siten, että siinä, ainakin periaatteessa, on mahdollista edistää osapuolten välistä sovinnollisuutta ja riidan ratkaisemista. Oikeudenkäynnissä, joka koskee hallintopäätöstä tai julkisoikeudellista suhdetta, lähtökohtana ei kuitenkaan voi olla, että osapuolet sovittelua vastaavasti voisivat määrätä vapaasti esimerkiksi asiassa esitettävästä

⁷⁰ Mäenpää 2019, s. 6-7.

⁷¹ Oikaisuvaatimustilanteista säännellään erikseen hallinnonala- tai viranomaiskohtaisesti ja säännöksiä on runsaasti.

⁷² Oikaisuvaatimukseen perustuvat oikaisuutilanteet on säännelty erikseen viranomais- ja hallinnonalakohtaisesti lähinnä niitä tilanteita silmällä pitäen, joissa oikeussuojan tarve on edellyttänyt valitusta nopeampaa ja yksinkertaisempaa keinoa.

Kulla-Salminen, 2021, s. 336.

⁷³ Komiteamietintö 2003:3, s. 25-26 ja 128.

⁷⁴ Hallintosovittelutyöryhmä 2021, s. 19.

selvityksestä tai prosessin lopputuloksesta, hallinto-oikeudelliset suhteet kun ovat luonteeltaan pitkälti indispositiivisia (kts. 3.1) Myös muut hallintoprosessin erityiset luonteenpiirteet, kuten hallinnon lainalaisuus sekä hallintoasioihin yleensä liittyvä yleinen intressi ja sitä tasapainottava tehokkaan oikeussuojan vaatimus, vaikuttavat hallintoprosessissa samansuuntaisesti. Ne korostavat siten myös sitä keskeistä ja aktiivista roolia, joka hallintotuomioistuimella on oikeudenkäynnin osapuolten ohella asian selvittämisessä.⁷⁵

Näin ollen hallintotuomioistuimen velvollisuutta riidan ratkaisijana ja sovinnollisuuden edistäjänä ei voida tarkastella samoista lähtökohdista kuin yleisissä tuomioistuimissa, eikä hallintotuomioistuimella, toisin kuin yleisillä tuomioistuimilla, olekaan lain määräämää velvollisuutta sovinnon edistämiseen oikeudenkäynnin aikana. Käytännössä kuitenkin hallintotuomioistuimellakin on mahdollisuus jo nykyisen lainsäädännön rajoissa esimerkiksi ottaa huomioon osapuolten intressejä. Ja vaikka hallintoprosessissa ei yleensä kovinkaan keskeisesti arvioida yksittäisten oikeussubjektien tahdonilmaisuja tai toimien intentioita, hallintotuomioistuimella on kuitenkin tavallaan velvollisuus yhteensovittaa ristiriitaisia etuja ja velvoitteita sekä asiallisesti ratkaista myös viranomaisen ja muutoksenhakijan välinen erimielisyys, riita tai epäselvyys.

Näin siksi, että hallintotuomioistuimella on virallisperiaatteen mukainen, pitkälle ulottuva aktiivinen velvollisuus huolehtia siitä, että asia tulee selvitettyksi ja että päätös on lainmukainen (HOL 35 § ja 37.1 §)⁷⁶. Siten siltä osin, kuin viranomaista päätöksenteossa ohjannut lainsäädäntö on edellyttänyt intressien punnitsemista tai tasapainottamista, on ne välttämättä huomioitava myös hallintotuomioistuimen ratkaisussa, kun se arvioi päätöksen lainmukaisuutta.⁷⁷

Lisäksi hallintoprosessin molemmilla osapuolilla on lain nojalla mahdollisuus esittää oma selvityksensä asiaan – tämä riippumatta siitä, nähdäänkö viranomaisen varsinaisena

⁷⁵ Mäenpää 2019, s. 317.

⁷⁶ Virallisperiaate ilmenee erityisesti velvollisuudesta johtaa oikeudenkäyntiä (HOL 35 §) ja velvollisuudesta huolehtia siitä, että asia tulee selvitettyksi (HOL 37.1 §)

⁷⁷ Mäenpää 2010, s. 169.

asianosaisena vai ei (HOL 39.1 §).⁷⁸ Näin ollen, huolimatta siitä, että prosessissa käsitellään indispositiivista oikeussuhdetta ja julkisen vallan käyttöä, on molemmilla osapuolilla oltava mahdollisuus esittää omat kantansa ja vaatimuksensa myös oikeussuhteen sisällöstä (HOL 39.2 §).⁷⁹ Nämä voivat luonnollisesti olla keskenään ristiriitaisia. Muutoksenhaun syynä nimittäin on yleensä päätöksen kohteen, eli yksityisen tyytymättömyys ja taustalla on siten asiallisesti myös asianosaisen ja viranomaisen välinen erimielisyys esimerkiksi päätökseen vaikuttaneista tosiasioista, lainmukaisesta menettelystä tai päätöksen lainmukaisesta, oikeasta sisällöstä.

Siten hallintotuomioistuimen ratkaisu, vaikka sen varsinainen kohde onkin viranomaisen päätöksen lainmukaisuus, sisältää samanaikaisesti sitovan kannanoton osapuolten väliseen riitaan tai erimielisyyteen.⁸⁰

Hallintoprosessiin sisältyy siten tavallisesti riitaisuuden ratkaisufunktio, myöskin silloin, kun on samanaikaisesti kyse yksilön oikeusturvan toteuttamisesta.⁸¹ Prosessuaalisesta näkökulmasta hallintoprosessia voitaisiinkin kutsua myös oikeusturvajärjestelyksi, jossa ratkaistaan yksityisen ja julkisen vallan väliset hallintotoimien lainmukaisuutta koskevat erimielisyydet.⁸²

3.2.5 Hallintokantelu vaihtoehtoisena riidanratkaisukeinona

Hallintokantelulla tarkoitetaan kantelun kohteena olevaa tahoa ylemmälle taikka valvovalle viranomaiselle tehtyä ilmoitusta siitä, että asianomainen pitää kantelun kohteena olevan menettelyä tai toimintaa lainvastaisena, virheellisenä tai epäasianmukaisena. Kannella voi kaikenlaisesta toiminnasta, kuten tehdyn hallintopäätöksen sisällöstä tai vaikka palvelun

⁷⁸ HOL 39.1 §: Asianosaisella ja päätöksen tehneellä viranomaisella on oikeus esittää haluamansa selvitys hallintotuomioistuimelle. Myös esimerkiksi vaatimukset vastavuoroisuudesta ja tasapuolisuudesta edellyttävät, että oikeudenkäynnin osapuolilla on keskenään samanlaiset mahdollisuudet esittää kantansa.

⁷⁹ Mäenpää 2010, s. 169. HOL 39.2 §: Hallintotuomioistuin ei yleensä voi kieltää osapuolta esittämästä selvitystä. Oikeus ei ole täysin rajoitukseton. Tuomioistuin voi jättää ottamatta huomioon aineiston, joka selvästi ei kuulu asiaan.

⁸⁰ Mäenpää 2010, s.168.

⁸¹ Hallberg 1998, s. 7-19.

⁸² Prosessioikeus 2003, s. 57.

laadusta. Kanteleminen ei vaadi asianosaisasemaa, joten sen voi tehdä periaatteessa kuka tahansa.⁸³

Kantelu osoitetaan asiasta riippuen eri viranomaiselle. Esimerkiksi Aluehallintovirasto valvoo muun muassa sosiaali- ja terveydenhuoltoa, varhaiskasvatusta ja opetustoimea. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoon Valviraan puolestaan kannellaan, jos epäillään vaikkapa hoitovirhettä vaikeasti vammautuneen potilaan hoitoon liittyen. Lisäksi ylimmille laillisuusvalvojille eli eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvoston oikeuskanslerille voi heidän laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa kannella jokainen, joka katsoo, että viranomainen, virkamies tai muu julkista tehtävää hoitava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt täyttämättä velvollisuutensa.⁸⁴

Kantelu voi sinänsä toimia vaihtoehtona asian hallintotuomioistuimeen viemiselle, mutta tosiasiallinen vaihtoehtoisuus on rajoitettua. Kantelu ei nimittäin lähtökohtaisesti ole muutoksenhakua; esimerkiksi oikeusasiamies ei voi muuttaa eikä kumota viranomaisen tai tuomioistuimen ratkaisua eikä määrätä maksettavaksi vahingonkorvausta.⁸⁵ Oikeusasiamies ei myöskään voi puuttua siihen millä tavoin viranomainen on harkintavaltaansa asiassa käyttänyt, jollei sitä ole käytetty väärin tai harkintavaltaa ylitetty. Ratkaisulla voi kuitenkin olla vaikutusta lain tulkintaan, hyvään hallintotapaan tai samankaltaisten asioiden ratkaisuun jatkossa. Näin ollen, jos asianomainen tekee saamansa myönteisen kanteluratkaisun jälkeen samasta asiasta uuden hakemuksen, voi viranomaisen päätös sillä kertaa olla eri.⁸⁶

Vaikka hallintokantelussa on pääasiassa kyse laillisuusvalvonnasta, voi siihen liittyä myös sovittelutyypisiä menettelyjä. Esimerkkinä oikeusasiamiehen toiminta. Jos tilanteessa on vaikkapa kyse lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden laiminlyönnistä, voi oikeusasiamies antaa viranomaiselle huomautuksen ja tuoda ilmi oman näkemyksensä lainmukaisesta menettelystä. Lisäksi oikeusasiamies voi nostaa esiin hyvän hallinnon

⁸³ HE 50/2013 vp, s. 4

⁸⁴ Ibid. s. 4-5.

⁸⁵ HE 50/2013 vp, s. 4.

⁸⁶ Komiteamietintö 2003:3, s. 324.

vaatimuksia tai sellaisia näkökohtia, jotka edistäisivät perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.⁸⁷

Näin ollen oikeusasiamiehellä on ratkaisussaan mahdollista esittää myös sovinnollisen lopputuloksen edistämiseen tähtäviä huomautuksia, mielipiteitä tai suosituksia. Perinteisesti oikeusasiamiehen toiminnan pyrkimyksenä ei ole sovitteluratkaisun saavuttaminen, sillä kuten edellä on selostettu, kantelulla ei voida esimerkiksi muuttaa viranomaisen antamaa hallintopäätöstä. Siitä huolimatta harkittu kannanotto tai esimerkiksi viranomaiseen kohdistuva moite voi toimia kantelijalle eräänlaisena aineettomana hyvityksenä anteeksipyyntöä vastaavalla tavalla. Tutkimuksissa on nimittäin todettu, että kantelujen taustalla on monesti virkamiehen ja hallinnon asiakkaan välinen väärinkäsitys tai muu tilanteen umpikujaan ajautuminen. Tällaisessa tilanteessa, mikäli virkamies itse selvittäisi asian välittömästi ja tarpeen vaatiessa myös pahoittelisi tapahtunutta asiakkaalle, välttyttäisiin mahdollisesti useammaltakin kantelulta.⁸⁸

Myös eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) 11 § nojalla tehty virheen taikka kantelijan oikeuksien loukkauksen hyvittäminen oikeusasiamiehen esityksen perusteella on yksi asian sovinnollisen ratkaisemisen muoto.⁸⁹ Esimerkiksi apulaisoikeusasiamies katsoi ratkaisussaan 1713/2009 mahdolliseksi tehdä kunnalle hyvitysesityksen sillä perusteella, että asian vieminen tuomioistuimen ratkaistavaksi ei olisi enää ollut kohtuullista kantelijan ja hänen myötäpuolensa näkökulmasta. Asiassa kunta oli perinyt omavastuuosuuksia lakiin perustumattomasti. Apulaisoikeusasiamies esitti, että kunta ryhtyisi asianmukaisiin toimiin omavastuuosuuksien hyvittämiseksi. Kunta noudatti esitystä.⁹⁰

Eduskunnan oikeusasiamies Jääskeläinen on lausunnossaan Hallintosovittelutyöryhmälle tuonut esiin, että sovitteluksi voidaan katsoa sellainen selvittäminen, jolla korvataan kantelun täysimittainen tutkinta (ns. käsittelynaikainen sovittelu) sekä käsittelyssä myöhemmin toteutettava oikeusasiamiehen toimenpide – sovitteluesitys – joka päättää käsittelyn.

⁸⁷ Pölönen 2010, s. 45-46.

⁸⁸ Kuusikko Myös oikeusasiamiehen lausunto Hallintosovittelutyöryhmän muistiosta. (Kuusikko, Jonkka aiempi: 2001, s. 29-30)

⁸⁹ Oikeusasiamiehen lausunto Hallintosovittelutyöryhmän muistiosta 2021.

⁹⁰ Kuusikko 2011, s. 355.

Jääskeläisen mukaan eräs sovittelun tyypeistä on myös esityksen tekijän epämuodollinen yhteydenotto siihen viranomaiseen, josta on kanneltu.⁹¹

3.2.6 Yhteenveto: nykyiset keinot eivät ole sovittelua

Edellä annetuista esimerkeistä käy ilmi ensinnäkin, että hallinto-oikeudellinen oikeussuojajärjestelmä sisältää lukuisia keinoja ja järjestelyjä, joiden tavoitteena on estää tai ratkaista hallintoasian osapuolten väliset erimielisyydet mahdollisimman aikaisessa vaiheessa järjestelmää, ja siten pyrkivät ehkäisemään niiden kehittymistä tuomioistuinkäsittelyä vaativaksi oikeusriidaksi. Näin ollen kyseiset keinot toimivat vaihtoehtoina oikeudenkäynnille – hallintoprosessille. Samanaikaisesti näillä on kiistattoman tärkeä merkitys myös oikeusturvan takaamisen kannalta. Toisekseen esimerkeillä osoitettiin, että myös itse hallintoprosessi sisältää jo nykyisellään elementtejä, joilla on mahdollista edesauttaa sovinnollisen ratkaisun löytymistä tai esimerkiksi pyrkiä yhteensovittamaan ristiriitaisia intressejä myös varsinaisen tuomioistuinprosessin aikana.

Vaikka nämä käytössä olevat menettelyt ovatkin siinä mielessä sovittelun kaltaisia, että ne sisältävät tavoitteen osapuolten välisestä yhteisymmärryksestä, ei niissä yhdessäkään ole kuitenkaan kyse varsinaisesta sovittelusta.

Sovittelu perustuu ensinnäkin vapaaehtoisuuteen ja molempien osapuolten mahdollisuuteen *osallistua asiansa käsittelyyn ja sen lopputuloksesta määräämiseen*. Toisekseen sovittelussa on aina mukana *kolmas taho, joka toimii puolueettomana sovittelijana*. Lisäksi sovittelun päämääränä on kyllä molempien hyväksymä ratkaisu, mutta sen tulisi perustua tasapuolisesti *molempien osapuolten intresseihin*. Syytä on huomioida myös, että oikeudenmukaiselta sovittelulta voidaan edellyttää, että molempien osapuolten *päätöksenteko perustuu rationaalisuuteen* – tietoiseen harkintaan. (Kts. kpl 2.2.1 ja 2.2.2).

Edellä kuvatut esimerkit eivät täytä näitä vaatimuksia. Esimerkiksi oikaisuvaatimusmenettely, joka ehkä sinänsä toimii parhaiten vaihtoehtoisena riidanratkaisukeinona hallintoprosessille, on paitsi muotosidonnaista, myös yksipuolista. Mukana ei myöskään ole sovittelijaa. Monessa

⁹¹ Oikeusasiamiehen lausunto Hallintosovittelutyöryhmän muistiosta 2021. Ks. myös Pajuoja – Pölönen 2011, s. 483-485.

mielessä oikaisuvaatimusmenettelyä voidaankin pitää ennemminkin osana muutoksenhakujärjestelmää.⁹²

Myöskään esimerkiksi Verohallinnon ennakollisessa keskustelussa ei ole kysymys sovittelusta eikä – Verohallinnon itsensä mukaan – edes sovinnon edistämisestä, vaan ainoastaan tavasta neuvoa ja ohjata asiakkaita. Lisäksi mikäli verotukseen vaikuttavia toimenpiteitä ei ole ennen keskustelua toteutettu, ei tilanteeseen edes liity Verohallinnon ja verovelvollisen välistä vastakkainasettelua.⁹³

Edes Verohallinnon vaihtoehtoinen riidanratkaisu ei ole vapaaehtoisuuteen perustuvaa sovittelua, sillä Verohallinto tekee päätökset normaalilla verotusmenettelyllä, verolainsäädännön pohjalta ja vakiintuneella verotuskäytännöllä. Mukana on sovittelija, mutta itse menettelyssä ei tehdä päätöksiä, eikä verovelvollinen voi siten esimerkiksi saada erityisiä taloudellisia tai muita poikkeavia etuja. Kyseisessä vaihtoehtoisessa riidanratkaisussa on siten kyse pelkästään asian selvittämisestä.⁹⁴

Hallintokantelulla päästään myös jo lähemmäs sovittelua silloin, kun esimerkiksi oikeusasiamies voi toimia ikään kuin sovittelijan roolissa ja esittää hyvityksiä. Täysin vapaasti ei kuitenkaan siinäkään voida toimia.

Huomaamisen arvoinen seikka on joka tapauksessa, että omalta osaltaan kaikki nämä esimerkit kertovat siitä, että sovintoa edistävät keinot ovat tarpeellisia myös hallintoasioissa. Esimerkiksi Verohallinnon vaihtoehtoisesta riidanratkaisumenettelystä saadut hyvät tulokset osoittavat selkeästi, että viranomaisessa toteutettu vaihtoehtoinen riidanratkaisu tukee hallintoasian osapuolten välistä sovinnon edistämistä ja että sen tai vastaavan menettelyn käyttöalan laajentamisesta tulevaisuudessa voisi olla hyötyä.

Eri asia on kuitenkin se, onko varsinaiselle sovittelumenettelylle tarvetta, ja ehkä vieläkin tärkeämpi kysymys on, onko sovittelu mahdollista. Nykyisessä hallinto-oikeudellisessa

⁹² Esimerkiksi: oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen muutosta saa hakea ainoastaan oikaisuvaatimuksen tekijä (HOL 7.2 §).

⁹³ Verohallinnon lausunto 2021.

⁹⁴ Ibid.

järjestelmässä ja nykyainsäädännön valossa sovittelulle vaikuttaa olevan paljon esteitä ja rajoitteita, jotka vaikuttavat osaltaan myös sovittelun tarpeeseen.

4 Sovittelun tarpeellisuudesta ja rajoitteista

4.1 Olisiko sovittelulle tarvetta?

4.1.1 Hallituksen esitys sovinnon vahvistamisesta hyvitysasiassa

Sovittelun lopputuloksena syntyy usein (sovinto)sopimus, jossa sovittelun osapuolet yhdessä tai yksimielisesti tuovat ilmi sen ratkaisun, johon he ovat konfliktinsa osalta päätyneet. Yleensä sovintosopimuksella tarkoitetaan yksityisoikeudellista sopimusta, joka tehdään oikeudenkäynnin yhteydessä. Dispositiivisissa asioissa, eli sellaisten vaatimusten yhteydessä, joissa asianosaiset voivat päättää, on mahdollista tehdä sellainen sopimus, joka päättää oikeudenkäynnin tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa. Sovintosopimus voidaan tehdä yhtä hyvin myös tuomioistuimen ulkopuolella.⁹⁵

Sovittelusopimus tai osa siitä voidaan tietyn edellytyksin vahvistaa tuomioistuimessa. Näin sovinnosta tulee täytäntöönpanokelpoinen ratkaisu lainvoimaisen tuomion tavoin, jolloin esimerkiksi sovittu korvaus voidaan periä tarvittaessa ulosottoin.⁹⁶

Sovinnon vahvistaminen ei hallintoasioissa ole tähän asti ollut mahdollista. Kuitenkin uudessa, tänä vuonna annetussa hallituksen esityksessä yhdenvertaisuuslain, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetun lain ja yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain muuttamiseksi on ehdotettu, että siltä osin kuin hallintotuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa olisi kyse hyvitysasiasta, ratkaisuksi voitaisiin vahvistaa sovinto.⁹⁷ Sovinnon vahvistaminen tehtäisiin oikeudenkäymiskaaren 20 luvussa säädetyn mukaan.⁹⁸

Muutoksen taustalla on ehdotus siitä, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voisi määrätä hyvityksiä. Hyvityksen määräämistä koskevista lautakunnan päätöksistä olisi mahdollista valittaa hallinto-oikeuteen. Ehdotuksella olisi selvä sovinnollista ratkaisua edistävä merkitys myös hallintoprosessin aikana. Tämä on merkittävä ero

⁹⁵ HE 284/2010 vp, s. 11, 17, 21 ja 26.

⁹⁶ Esim. Hietanen-Kunwald 2019, s. 310.

⁹⁷ Lait ovat tulossa voimaan 1.6.2023.

⁹⁸ Hallituksen esitys eduskunnalle yhdenvertaisuuslain, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetun lain ja yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain muuttamisesta
s. 22

Hallintosovittelutyöryhmän muistiossaan esittämään näkemykseen. Sen mukaan selkein potentiaalinen kehityskohde oli hallintoprosessimenettelyn ulkopuolinen oikaisuvaatimusmenettely. Työryhmän mukaan rajattukaan sovittelujärjestelmän kehittäminen nimenomaisesti hallintolainkäytön näkökulmasta ei olisi perusteltua.

Tilanteesta, jossa sovinnon vahvistaminen voisi tulla kysymykseen, työryhmä mainitsi käytännön esimerkkinä kysymyksen rahakorvauksen suorittamisesta. Vahvistaminen voisi olla vaihtoehto käytännössä silloin, kun osapuolten välillä käydyn vuoropuhelun kautta ilmenee, että erimielisyyksien selvittäminen tai välien järjestäminen molempien hyväksymällä tavalla ilman oikeudenkäyntiä olisi mahdollista, ja sen toteuttamiseksi nimenomaan sopimus olisi parempi vaihtoehto, kuin uusi tai muutettu hallintopäätös.⁹⁹

Hallituksen esityksessä perusteluina mainitaan muun muassa, että merkittävässä määrässä yleisessä tuomioistuimessa käsiteltäviä syrjäntäasioita päädytään sovintoon osapuolten välillä, joten sovintomahdollisuuden olemassaolo on hyödyllistä myös silloin, kun hyvityksen määrääminen on lautakunnan tehtävä. Nykyisin voimassa olevan sääntelyn mukaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voi vahvistaa sovinnon syrjintää tai vastatoimia koskevassa asiassa. Sovinto voi myös koskea hyvityksen maksamista.

Sovinnon vahvistamisen mahdollisuus saattaa edistää sovinnollisen ratkaisun löytymistä jo muutoksenhakuvaiheessa. Esityksessä arvioidaan, että sovinnon vahvistaminen sopii hyvin hallintotuomioistuimen syrjäntäasian käsittelyyn, kun ratkaisu koskee hyvityksen maksua toiselle osapuolelle. Syrjäntäasioissa, jotka koskevat hyvitystä, on osapuolten välillä kaksiasianosaissuhde. Sovittelun arvioidaan lisäävän osapuolten kokoemusta oikeudenmukaisuudesta sekä sitoutumista sovinnossa saavutettuun ratkaisuun.¹⁰⁰

4.1.2 Oikeudenmukaisuus

Sovittelussa korostuu osapuolten kokema oikeudenmukaisuus. Siten sovittelu voi oikein toteutettuna olla toimiva ja tarpeellinen keino lisätä oikeusturvan toteutumista. Oikeudenmukaisuus sovittelussa toteutuu eri lähtökohdista kuin perinteissä oikeudenkäytössä. Perinteinen ajatus on, että ratkaisu on oikeudenmukainen silloin, kun se noudattaa tiettyjä

⁹⁹ Hallintosovittelutyöryhmä 2020, s. 19.

¹⁰⁰ Hallituksen esitys eduskunnalle yhdenvertaisuuslain, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetun lain ja yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain muuttamisesta, s. 43.

menettelysääntöjä oikeudenmukaisessa menettelyssä. Oikeudenkäynnissä menettelyä määrittelevät prosessinormit, esimerkiksi hallintoprosessilaki hallintoprosessissa. Prosessinormien tehtävänä on mahdollistaa aineellisen oikeuden toteuttaminen siten, että asiassa voidaan päätyä sekä tosiseikastoltaan että oikeusnormien soveltamisen osalta mahdollisimman oikeaan ratkaisuun.¹⁰¹

Menettelyn oikeudenmukaisuutta ei kuitenkaan pidä arvioida ainoastaan sen lopputuloksen kannalta, vaan menettelyllä on myös itseisarvoa. Toisin sanoen ihmiset arvioivat muodostavat käsityksensä menettelyn oikeudenmukaisuudesta myös sen mukaan, miten heitä itseään kohdellaan päätöksentekoprosessissa. Siten esimerkiksi menettelyn reiluus ja tasapuolisuus voivat asettua arvioinnissa aineelliseen totuuteen perustuvaa lopputulosta tärkeämmiksi myös oikeudenkäynnissä. Puhutaan koetusta oikeudenmukaisuudesta. Empiiristen tutkimusten perusteella tuomioistuinratkaisujen koettu oikeudenmukaisuus vaikuttaa myös siihen, kuinka ihmiset ylipäänsä suhtautuvat säännöksiin ja noudattavat niitä.¹⁰²

Sovittelussa koettu oikeudenmukaisuus korostuu erityisesti osallistumisen tunteen kautta. Osapuolten itse aidosti löytämä sovinto on laadukkaampi ja kestävämpi kuin ulkopuolisen antama tai ehdottama ratkaisu.¹⁰³ Lisäksi vuorovaikutus ja kuulluksi tuleminen tunne on koetun oikeudenmukaisuuden kannalta ensiarvoisen tärkeää. Riippuen osapuolten intresseistä, tämä voi vaatia, että oikeudellisten näkökohtien lisäksi käsitellään myös psykologisia, sosiaalisia, taloudellisia ja jopa kulttuurillisia näkökulmia. Tavoitteena on myös keskinäisen ymmärryksen lisääminen. Parhaimmillaan sovittelussa onnistutaankin ratkaisemaan osapuolten väliset erimielisyydet ja niihin liittyvät ongelmat kokonaisvaltaisesti siten, että osapuolten väliset suhteet säilyvät hyvinä riippumatta siitä, syntyykö varsinaista sovintosopimusta lopulta lainkaan. Tämän jälkeen mahdollinen oikeudenkäyntikin voi olla sujuvampi, koska osapuolet ovat tietoisempia omasta ja vastapuolen tilanteesta.¹⁰⁴

¹⁰¹ Komiteanmietintö 2003:3, s. 95. Aineellisen totuuden painoarvo vaihtelee. Indispositiivisissa asioissa, joita suurin osa hallintoasioistakin on, pyrkimys aineelliseen totuuteen korostuu. Hallintotuomioistuimen tehtävänä on vain varmistaa, että hallintoviranomainen on käyttänyt harkintavaltaansa lain rajoissa. Aineellinen totuus pyritään saavuttamaan esitetyn selvityksen perusteella. Mäenpää 2010, s.

¹⁰² Komiteanmietintö 2003:3, s. 96. Ervasti 2001, s. 29.

¹⁰³ Ervasti 2001, s. 28-29.

¹⁰⁴ Ibid, 29-30. Komiteanmietintö 2003:3, s. 277-278.

4.2 Laillisuusperiaate

Kuten tutkielmassa on jo aiemmin tullut ilmi, voimassa oleva oikeus muodostaa reunaehdot, jotka rajoittavat sovittelun käyttöä hallintoasioissa. Nämä rajoitteet koostuvat pääasiassa perustuslain, hallintolain ja hallintoprosessilain säännöksistä ja periaatteista. Vaikka rajoitteet eivät sinänsä suoraan estäisikään sovittelun käyttöä, on tietysti selvää, että ehdottomista säännöksistä ei voida poiketa, eikä niistä näin ollen voi myöskään neuvotella sovittelussa. Tärkeimpänä sovittelun käyttöä rajaavat hallinnon oikeusturvavaatimukset, erityisesti hallinnon laillisuusperiaate¹⁰⁵ ja vaatimus hyvästä hallinnosta¹⁰⁶. (Kts. tarkemmin kpl 3).

Myös Hallintosisovittelutyöryhmä on todennut, ettei sovittelulla voida poiketa viranomaisen harkintavallan rajoista ja sovittelua rajaavat sekä laillisuusperiaate, että hallinnon oikeusturvaperiaatteet. Erikseen se on vielä maininnut, että sovittelu ei voi johtaa yhdenvertaisesta kohtelusta poikkeamiseen.¹⁰⁷

Hallinnon laillisuusperiaatteesta voidaan löytää kaksi elementtiä: ensinnäkin se kieltää viranomaisia toimimasta vastoin lakia (negatiivinen elementti) ja toiseksi se vaatii, että viranomaisen toiminta perustuu lakiin (positiivinen elementti).¹⁰⁸ Huomionarvoista kuitenkin on, ettei se muodosta ehdotonta estettä sovittelulle, sillä asiaa koskevat epäselvyydet kohdistuvat usein asian tosiseikkoihin eli faktoihin. Sovittelussa kun ei ole tarkoitus neuvotella – ainakaan pelkästään – tietystä lain soveltamisratkaisusta, vaan lopputuloksesta ja siihen liittyvistä (riitaisista) faktoista.¹⁰⁹

Kuitenkin, kuten seuraavissa kappaleissa nähdään, hallinnon laillisuusperiaate ja oikeusturvavaatimukset aiheuttavat monenlaista ongelmaa sovitteluun liittyen. Osapuolia

¹⁰⁵ PL 2.3 § ”Julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin ja tällaista valtaa käytettäessä on noudatettava tarkoin lakia.”

¹⁰⁶ PL 21 § ”Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada päätös tuomioistuimen tai käsiteltäväksi. Käsitteilyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.”

¹⁰⁷ Hallintosisovittelutyöryhmä 2020, s. 10.

¹⁰⁸ Mäenpää 2020, s. 10.

¹⁰⁹ Hallintosisovittelutyöryhmä 2020, s. 10.

koskevien rajoitteiden lisäksi on kiinnitettävä huomioita myös hallintoasioiden ja asiaryhmien erityispiirteistä aiheutuviin rajoitteisiin.

4.3 Asioiden ja asiaryhmien moninaisuus

4.3.1 Taustaa

Hallinnon ala on laaja - viranomaistason hallintotoiminta ulottuu monille toisistaan poikkeaville aloille. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuoltoon, ulkomaalaisasioihin, verotukseen, yleishallintoasioihin, rakentamiseen ja maankäytön suunnitteluun, ympäristöasioihin ja niin edelleen. Hallintoasioiden asiaryhmiä on siis useita, ja saman asiaryhmän sisälläkin saattaa tulla eteen lukuisia lähtökohdiltaan erilaisia asioita ja tilanteita. Tämä hallintoasioiden erityispiirre heijastuu käytännössä esimerkiksi osapuolten väliseen suhteeseen; hallintoasiassa on usein kysymys paljon monimutkaisemmasta suhteesta, kuin vaikkapa yksityisoikeudellisissa riita-asioissa. Hallintoasiassa voi esimerkiksi tulla huomioitavaksi useiden eri tahojen keskenään kilpailevia intressejä, ja jo hallintomenettelyssä voidaan joutua järjestelemään useidenkin tahojen – niin yksityisten kuin viranomaistenkin – välisiä suhteita.¹¹⁰

Samoista syistä hallintoprosessissa osapuolten välinen asema on yleensä monimutkaisempi kuin siviiliprosessissa. Vaikka prosessuaalinen perusasetelma onkin isossa osassa tilanteita sama – yksityisen aloitteesta aloitettu viranomaisen päätöksen lainmukaisuuden arviointi – osapuolten välinen suhde ja sen dynamiikka sekä tasapaino, esimerkiksi oikeusturvan tarpeen osalta, vaihtelee asia- ja tilannekohtaisesti. Lisäksi eri asiaryhmillä on omat erityislainsäädäntönsä. Nämä kaikki asettavat hallintoprosessissa sovellettavalle lainsäädännölle ja noudatettavalle menettelylle tietynlaisia joustavuusvaatimuksia, mikä tarkoittaa käytännössä, että asian käsittely ja hallintoprosessuaalinen menettely vaihtelee eri asiaryhmien ja asioiden välillä.¹¹¹

Sovittelun näkökulmasta tämä merkitsee ensinnäkin oikeusturvan korostumista. Kun asiat ja tilanteet ovat vaihtelevia ja kun osapuolten välillä vallitsee lisäksi usein epätasapaino, on tärkeää huolehtia sovittelumenettelyn oikeudenmukaisuudesta ja oikeusturvan toteutumisesta.

¹¹⁰ Komiteamietintö 2003:3, s. 78

¹¹¹ Ibid.

Huomioon otettava asia tässä on, että oikeudenmukaisuus ja oikeusturva toteutuvat sovittelussa eri lähtökohdista kuin oikeudenkäynnistä. Erityisesti julkiseen vallankäyttöön liittyvissä ja indispositiivisissa hallintoasioissa tulisi miettiä miten nämä eri näkökulmat saadaan sovitettua yhteen.

Lisäksi eri asioihin ja asiaryhmiin liittyy monenlaisia kansalaisille kuuluvia lailla turvattuja etuisuuksia, kuten toimeentulotuki. Niiden toteutumisen turvaaminen on luonnollisesti tärkeää ja se tulisi kyetä sovittelua järjestettäessä huomioimaan.

Kolmas ongelma liittyy julkisten resurssien rajallisuuteen. Olisi kovin vaikeaa toteuttaa sellaista yleistä sovittelujärjestelmää, jossa voitaisiin käsitellä kaikkia keskenään erilaisia hallintoasioita ja asiaryhmiä. Käytännössä, mikäli sovittelulla haluttaisiin kattaa kaikki asiaryhmät, tulisi sovittelujärjestelmiä olla useita ja lisäksi niiden tulisi olla ainakin osin keskenään erilaisia. Tässä tulisi väistämättä vastaan paitsi konkreettisesti järjestelmän toteuttamisesta aiheutuvat kulut, myös muun muassa sovittelijoiden koulutuksesta aiheutuvat kustannukset. Vaihtoehtona olisi harkittava sovittelun rajaamista vain tiettyihin asiaryhmiin, mikä ei sekään ole ongelmatonta, kun tilanteet ja olosuhteet vaihtelevat tapauskohtaisesti.

Näiden lisäksi Hallintosovittelutyöryhmä on löytänyt eräitä tiettyjä asiaryhmiä ja tilanteita, joissa voi muodostua sellaisia erityisiä esteitä, että niissä sovittelu ei olisi joko lainkaan tai yleensä mahdollista. Työryhmä järjesti estetilanteisiin liittyen myös kuulemisen, johon osallistuivat edustajat kaikista hallinto-oikeuksista, KHO:sta sekä markkina- ja vakuutus-oikeuksista. Tuomioistuinten edustajat olivat esteistä yhtä mieltä työryhmän kanssa.

Työryhmän mukaan hallintoasioiden sovittelun estetilanteita ovat:

- Asiat, joihin liittyy voimakas julkinen intressi.
- Asiat, jotka koskevat muitakin kuin muodollisia asianosaisia.
- Asiat, joissa osapuolella on erityisiä oikeusturvatarpeita tai hän on heikossa asemassa.
- Rangaistusluonteiset asiat.
- Asiat, joihin liittyy EU-oikeuden asettama este.
- Ennakkotapausluonteiset asiat.
- Asiat, joissa on laaja osapuolten joukko.
- Asiat, jotka ovat luonteeltaan sellaisia, että sovittelu ei olisi hyödyllistä

Tarkastellaan seuraavaksi joitakin näistä esteistä lähemmin.

4.3.2 Voimakas julkinen intressi

Julkinen intressi liittyy julkishallinnon tehtäviin ja siihen, miksi julkista toimintaa tehdään. Toisin sanoen, valtiolla ja kunnilla on hoidettavanaan tiettyjä tehtäviä, kuten palveluiden tuottaminen ja järjestäminen, joita ne tekevät yleisen edun ja oikeudenmukaisuuden nimissä. Julkisella intressillä tavoitellaan siis yleistä etua ja julkishallinnon, siten siis viranomaisten, tulee lähtökohtaisesti aina pyrkiä sen edistämiseen. Siihen mitä julkinen intressi päätöksentekokriteerinä käytännössä pitää sisällään, ei ole olemassa yksiselitteistä vastausta, sillä se vaihtelee asia- ja tilannekohtaisesti.¹¹²

Yleensä julkinen intressi asettuu vastakkain yksityisen edun kanssa.¹¹³ Siten myös hallintoasioissa julkisen intressin painoarvo saattaa vaihdella paljonkin. Esimerkiksi joihinkin asiaryhmiin tai asioihin saattaa liittyä sellainen oikeushyvä¹¹⁴, jonka suojeleminen katsotaan niin tärkeäksi, ettei siitä voida poiketa tai neuvotella. Toisissa asioissa puolestaan voi korostua yksityinen etu¹¹⁵, jolloin yleiselle edulle ja julkiselle intressille jää pienempi painoarvo.

Hallintotyöryhmän mukaan sellaisia asioita, joista viranomaisen ei voi neuvotella ja jotka eivät sovellu sovitteluun voimakkaan julkisen intressin vuoksi, ovat esimerkiksi keskeiset demokraattisen yhteiskunnan perustaan ja toimintaan liittyvät asiat, kuten yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen tai perusoikeuksien ydinalueeseen liittyvät kysymykset. Muistiossa ja sitä koskevissa lausunnoissa nostettiin esiin myös vaaliasiat. Vaaliasioista ei luonnollisestikaan voi sopia, sillä se horjuttaisi kansalaisten luottamusta demokraattiseen yhteiskuntaan.¹¹⁶

Kuitenkin muistion ja lausuntojen pohjalta käy ilmi, että siihen rajoittaako voimakkaan julkisen intressin olemassaolo sovittelun mahdollisuuksia – ja jos, niin missä määrin – ei monesti ole olemassa yksiselitteistä vastausta. Esimerkkinä tästä perusoikeuksien

¹¹² Mäenpää 2020, s. 4-9.

¹¹³ Rajanveto ei missään nimessä ole selvä. Esim. Vuori 2006.

¹¹⁴ Yhteisölliset oikeushyvät liittyvät esimerkiksi ihmisyyteen ja valtion turvallisuuteen. Esimerkiksi yleinen järjestys ja turvallisuus. Melander 2010, s. 21-22.

¹¹⁵ Esimerkiksi asianosaisen yksityiselämän suojaaminen tai turvallisuus.

¹¹⁶ Hallintosovittelutyöryhmä 2020, s. 9.

ydinalueeseen liittyvät lastensuojeluasiat. Esimerkiksi huostaanotolla tai sijaishuoltoon sijoittamisella rajoitetaan perusoikeuksia puuttamalla jokaisen oikeuteen perhe-elämään ja yksityisyydensuojaan.¹¹⁷ Hallintsovittelutyöryhmä on todennut muistiossaan, että hakemuspohjaisiin huostaanottoasioihin ja sijaishuoltoon sijoittamista koskeviin asioihin voi liittyä tilanteita, joissa sovitteluvan ratkaisun tavoittelu olisi perusteltua. Esimerkiksi silloin, kun se olisi sosiaalitoimen ja perheen välien parantamiseksi tarpeellista. Sovittelu voisi työryhmän mukaan olla hyödyllistä myös silloin, kun asiaan liittyvissä olosuhteissa on tapahtunut muutoksia.¹¹⁸

Kuitenkin esimerkiksi KHO ja Turun kaupunki katsovat muistiota koskevissa lausunnoissaan, että edellä mainitun kaltaiset lapsia koskevat asiat eivät soveltuisi soviteltaviksi lainkaan tai ne soveltuisivat siihen heikosti. Perusteluina mainitaan muun muassa, että velvoite lapsen edun varmistamisesta turvataan jo kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja, että perhe-elämän kunnioitus ja sen suojaaminen on perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen vahvistama perus- ja ihmisoikeus.¹¹⁹

Lisäksi Siitari on huomauttanut työryhmän näkemyksestä muun muassa, että hallintotuomioistuimessa suurin lapsia koskeva asiaryhmä on lastensuojeluasiat, joissa on kyse paitsi huostaanotosta ja sijaishuoltoon sijoittamisesta, myös muunlaisista lapsen kohdistuvista rajoituksista. Lastensuojelulain sääntely on yksityiskohtaista ja se huomioi eri osapuolten suojaa perhe-elämään sekä muut perusoikeuskysymykset. Keskeisin oikeushyvä siinä on lapsen edun ja elämän suojaaminen. Lainsäädännön tasolla ainoastaan yhteydenpidon rajoittamiseen liittyviin päätöksentekotilanteisiin voi liittyä sovinnollisuutta, ja niihin liittyvät prosessuaaliset tilanteet ovat usein sellaisia, ettei sovintoon pyrkiminen enää hallintoprosessivaiheessa ole tarpeellista, eikä tarkoituksenmukaista.¹²⁰

¹¹⁷ PL 10.1 § ”Jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.”

¹¹⁸ Hallintsovittelutyöryhmä 2020, s. 15-16.

¹¹⁹ KHO ja Turun kaupungin lausunnot Hallintsovittelutyöryhmän muistiosta 2021.

¹²⁰ Eija Siitari: 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. Huostaanottohakemuksen käsittely voi prosessuaalisesti päättyä vain hakemuksen hylkäämiseen tai hyväksymiseen. Hallintotuomioistuin ei voi ratkaisussaan ottaa kantaa mihinkään muuhun oikeuskysymykseen

Asian soveltuminen sovitteluun ei ole itsestään selvää silloinkaan, kun siihen ei liity voimakasta julkista intressiä. Hallintotyöryhmän mukaan esimerkiksi oikeudesta etuuden minimimäärään ei voida sovitella, vaikka muutoin olisikin kyse asiasta, jossa ei ole suurta julkista intressiä, kuten esimerkiksi toimeentulotuen takaisinperinnästä. Lisäksi, jos asianosaisena on esimerkiksi haavoittuvassa asemassa oleva henkilö, tulisi sovittelun sopivuutta aina arvioida tilannekohtaisesti, vaikka asia itsessään olisi sovittelun kannalta esteetön.¹²¹

Toisaalta lienee syytä huomioda, että myös rikosasioihin liittyy voimakas julkinen intressi ja siitä huolimatta niitä voidaan pääsääntöisesti sovitella.

4.3.3 Asiat, jotka koskevat muitakin kuin muodollisia asianosaisia

Hallintosovittelutyöryhmän mukaan sovittelua ei voitaisi kohdistaa kolmannen osapuolen, eli sellaisen tahon, joka ei ole prosessin muodollinen osapuoli, etuun. Lisäksi ennen sopimista tulisi vähintäänkin varmistaa tällaisen kolmannen osapuolen ennakkollinen suostumus. Ongelmalliseksi asian tekee, ettei joka tilanteessa ole selvää kuka on tai voisi olla tällainen muu kuin muodollinen asianosainen. Lisäksi on otettava huomioon, että jotkin hallintoasiat ovat luonteeltaan sellaisia, että niissä tehdyllä ratkaisulla voi olla heijastusvaikutuksia prosessin ulkopuolisille tahoille, eikä pelkkä suostumusmenettely välttämättä olisi riittävä peruste asian sovitteluun soveltumiseksi.¹²²

Esimerkiksi, jos hallintotuomioistuin ratkaisee vaikkapa lupa-asiaa, verotusta tai sosiaalietuutta koskevan asian, annettu päätös määrittelee suoraan vain prosessin muodollisen osapuolen eli yksityisen asianosaisen oikeuksia tai velvollisuuksia.

Toisinaan ratkaisulla voi kuitenkin olla myös yksityisten välisiä, horisontaalisia oikeusvaikutuksia. Esimerkiksi kilpailunrajoituksiin, ympäristönsuojeluun, rakentamiseen tai maankäyttöön liittyvissä päätöksissä on usein vähintäänkin heijastusvaikutusta myös muille kuin prosessin muodollisille osapuolille. Tällaisessa tilanteessa sovittelun soveltumista olisi harkittava vähintäänkin kriittisesti.¹²³

¹²¹ Hallintosovittelutyöryhmä 2020, s. 15.

¹²² Hallintosovittelutyöryhmä 2020, s. 12.

¹²³ Mäenpää 2019, s. 12.

4.3.4 Rangaistusluonteiset asiat

Rangaistusluonteisia asioita eli sanktioita ovat ainakin hallintopäätökseen perustuvat hallinnolliset seuraamukset, joita hallintoviranomainen tai -tuomioistuin voi määrätä lain rikkomiseen perusteella. Tällaisia ovat esimerkiksi erilaiset seuraamus- tai rikkomusmaksut, kuten pysäköintivirhemaksu ja joukkoliikenteen tarkastusmaksu. Myös esimerkiksi veronkorotus rinnastetaan seuraamusmaksuihin.¹²⁴

Hallinnollisista seuraamuksista säädetään hallinnonalakohtaisissa erityislaeissa. Sääntelyn määrä on vaihteleva, mutta Euroopan unionin lainsäädäntökehityksen myötä sanktioiden käyttö on lisääntynyt. Sanktioiden määräämisen tavoitteena on toisaalta lainvastaisen toiminnan ennaltaehkäiseminen ja toisaalta pyrkimys estää säännösten vastaisen toiminnan toistumista tai jatkumista.¹²⁵

Hallinnollisiksi sanktioiksi ei katsota sellaisia viranomaisen toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on aikaansaada tai palauttaa lainmukainen oikeustila. Siten vaikkapa ympäristöluvan peruuttaminen ei ole rangaistusluontoinen seuraamus riippumatta peruuttamisen perusteena olevien tekojen rangaistavuudesta.¹²⁶ Myöskään esimerkiksi hallintopakon keinoja, kuten uhkasakkolain (1113/1990) 2 luvun mukaista uhkasakkoa tai mielenterveyslain (1116/1990) 2 luvun mukaista tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämistä, ei voida katsoa rangaistusluonteisiksi.

Hallintosovittelutyöryhmä katsoo, ettei rangaistavuudesta tai sen vähimmäistasosta voi neuvotella, eikä sovittelu niin ollen voi tulla kysymykseen tilanteissa, joissa sanktiot muodostavat keskeisen osan asian ratkaisua. Sen sijaan, jos tilanteessa on kyse taloudellisesta kompensatiosta tai mahdollisuudesta valita lievempi sanktio, sovittelua voitaisi harkita.¹²⁷

¹²⁴ Oikeusministeriö 2018, s. 9 ja 31.

¹²⁵ Ibid, s. 13.

¹²⁶ Esim. KHO:2017:84

¹²⁷ Hallintosovittelutyöryhmä 2020, s. 16.

4.3.5 Ennakkotapausluontoiset asiat

Joskus on nimenomainen tarve saada asiassa tuomioistuimelta tulkinta, jotta sitä voidaan hyödyntää jatkossa samankaltaisissa tapauksissa. Hallint sovittelutyöryhmän mukaan tuomioistuinprosessi muodostaa tällöin itseisarvon.¹²⁸

Yksittäistä hallintoasiaa koskevalla hallintotuomioistuimen ratkaisulla voi olla yhteiskunnallisesti laajaa merkitystä. Se saattaa vaikuttaa paitsi viranomaisten päätöksentekoon myös talouteen, yhteiskuntasuhteisiin tai ympäristöön. Esimerkkinä mainittakoon ympäristölupaa, hallinnollista sanktiota, yhtiöverotusta tai vaikkapa kaavoitusta koskevat, erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden päätökset. Toisinaan vastaavia vaikutuksia voi olla myös yksittäistä henkilöä koskevalla ratkaisulla, silloin kun kyse on samanaikaisesti vaikkapa laajaa edunsaajia tai julkisen palvelun käyttäjiä koskevasta lainsoveltamisen perusteista. Jos vaikkapa veroasioissa toistuisi usein jokin tulkintakysymys, mutta asiat päättyisivät aina ratkaistaviksi sovitteluun, voisi se haitata oikeuskäytäntöä ohjaavan ennakkoratkaisun saamista, mikä johtaisi saman kysymyksen yhä uudelleen esiin nousemiseen ja mahdollisesti myös sen tapauskohtaiseen tulkintaan, joka puolestaan voisi olla ongelmallista jo yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksenkin näkökulmasta.

Hallint sovittelutyöryhmä toteaa kuitenkin, että kunhan tällainen tarvittava ennakkoratkaisu on ensin saatu, voitaisi muut samankaltaiset asiat sen jälkeen ratkaista myös sovittelumenettelyssä.¹²⁹

Tässä yhteydessä on kuitenkin mielestäni syytä ottaa huomioon ensinnäkin se, että hallintotuomioistuin ei voi tehdä päätöksiä viranomaisen puolesta, sillä se ei voi käyttää lain mukaan viranomaisille kuuluvaa harkintavaltaa. Hallintoprosessi on useimmiten oikeussääntökeskeistä ja kohdistuu lainsäädännön hallinnolliseen soveltamiseen. Tässä mielessä hallintoprosessissa ei siis varsinaisesti voida luoda uutta oikeutta. Sen sijaan se ohjaava vaikutus, joka hallintotuomioistuimen päätöksellä on, kohdistuu pääasiassa sellaisten säännösten tulkintaan, joissa viranomaisella on harkintavaltaa, sekä lisäksi harkintavallan rajoihin itsessään.

¹²⁸ Hallint sovittelutyöryhmä 2020, s. 13.

¹²⁹ Ibid.

Toiseksi, sovittelun rajoittamisesta näin ei ole käytännössä mitään hyötyä, sillä soviteltava ala rajoittuisi näillä perustein ensinnäkin harkintavaltaan ja toiseksi ennakkoratkaisuun. Ala jäisi kovin kapeaksi.

4.3.6 Muut estetilanteet

Muina estetilanteina työryhmä on maininnut ensinnäkin asiat, joissa osapuolella on erityisiä oikeusturvatarpeita tai hän on heikossa asemassa. Työryhmän mukaan osapuolen oikeusturvatarpeet eivät saa tulla syrjäytetyksi sovittelulla. Hallintotuomioistuinten on turvattava jokaisen, myös heikossa asemassa olevien, oikeusturvan toteutuminen. Heikko asema voi liittyä muun muassa oikeudelliseen asiantuntemukseen tai muihin voimavaroihin. Esimerkkinä työryhmä mainitsee vammaisten ja pakolaisten asemaan liittyvät tilanteet.¹³⁰ Myös kirjallisuudessa on tuotu esiin, että vaihtoehtoiset riidanratkaisumenettelyt eivät aina suojaa heikossa asemassa olevia.¹³¹

Toiseksi työryhmä viittaa asioihin, joihin liittyy EU-oikeuden asettama este. Useat hallintolainkäytön alat, kuten valtiontuki- ja hankinta-asiat sekä ulkomaalaisasiat, perustuvat enimmäkseen EU-oikeuteen ja onkin syytä arvioida, voiko EU-oikeudellinen tausta joissakin asiaryhmissä muodostaa sovittelulle esteen. Asioiden taustalla vaikuttavat arvot saattavat liittyä markkinoiden avaamisen lisäksi myös esimerkiksi korruption torjumiseen ja julkisten varojen tehokkaaseen käyttöön. Asioihin saattaa liittyä myös voimakas julkinen intressi.¹³²

Myös asiat, joissa osapuolten joukko on laaja, voivat olla sovittelun kannalta ongelmallisia. Työryhmän mukaan niitä ajatellen voitaisi kuitenkin luoda omia menettelytapoja, joskaan se ei tuo esiin mitä menettelytavat voisivat käytännössä tarkoittaa. Työryhmän mukaan sovittelu ei välttämättä olisi toimiva myöskään kunnallis- tai kirkollisvalituksen alaisissa asioissa. Kunnallisvalituksen käyttöala on laaja, joten sovittelu voisi johtaa uusiin valituskelpoisiin ratkaisuihin.¹³³

¹³⁰ Hallintosovittelutyöryhmä 2020, s. 12.

¹³¹ Lähinnä viitattu yhteiskunnan vähemmistöihin. Menkel-Meadow 1991, s. 10-12.

¹³² Hallintosovittelutyöryhmä 2020, s. 13.

¹³³ Hallintosovittelutyöryhmä 2020, s. 14.

Viimeisenä estetilanteena työryhmä mainitsee asiat, jotka ovat luonteeltaan sellaisia, että sovittelu ei olisi hyödyllistä. Tällaisia ovat työryhmän mukaan asiat, jotka voisivat soveltua soviteltaviksi, mutta joissa sovittelusta ei olisi saatavilla hyötyä. Esimerkkinä se mainitsee oikeudellisesti yksinkertaiset asiat, tilanteet, joissa vaatimus on ilmeisen perusteeton sekä tilanteet, joihin liittyy vain vähäinen yksityinen intressi.¹³⁴

4.4 Julkisuus ja korruption torjunta

Viranomaisen toiminnan lähtökohtana on julkisuus, joka on taattu jo perusoikeutena (PL 12.2 §). Sen nojalla muun muassa viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei julkisuutta välttämättömistä syistä ole lailla rajoitettu. Julkisuusperiaate turvataan lisäksi lailla viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999).

Julkisuusperiaate on myös tärkeä osa oikeudenkäyntiä.¹³⁵ Sen nojalla oikeudenkäyntien ja oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuus on keskeinen oikeusturvan toteutumisen edellytys. Siten esimerkiksi suullinen istuntokäsittely järjestetään lähtökohtaisesti julkisena ja kenellä tahansa on oikeus olla sitä seuraamassa. Samoin myös tuomioistuimen päätös on julkinen.

Sovittelun yksi tärkeimmistä lähtökohdista puolestaan on luottamuksellisuus.¹³⁶ Sovittelussa on kyettävä luomaan luottamuksellinen ilmapiiri, jotta osapuolten on mahdollista keskustella vapaasti ja löytää itse ratkaisu konfliktiinsa.¹³⁷ Myös tuomioistuinsovittelessa, joka oikeudenkäyntien tavoin on lähtökohtaisesti julkista, on ulkopuolisia paikalla vain harvoin. Osapuolet voivat myös halutessaan pyytää, että sovittelu toimitetaan yleisön läsnä olematta (TsovL 6.3 §). Sovittelussa ilmi tullessiin seikkoihin ei voi myöskään vedota, eikä niitä saa käyttää todisteena mahdollisessa sovittelun jälkeisessä oikeudenkäynnissä (TsovL 13 §). Lisäksi tilaisuudet, joissa sovittelija neuvottelee erikseen toisen osapuolen kanssa, ovat aina yleisöltä suljettuja ja luottamuksellisia (TSovL 12 §). Näitä on perusteltu hallituksen esityksessä sillä, ettei sovittelu ole lainkäyttöä, vaikka itse riitaa käsiteltäisiinkin suullisesti tuomioistuimessa ja vaikka sovittelijana toimisi ammattituomari. Esityksen mukaan

¹³⁴ Hallintsovittelutyöryhmä 2020, s. 14.

¹³⁵ Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa (370/2007) 1 § julkisuusperiaate ja laki hallintotuomioistuimille oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa (381/2007) 1 § julkisuusperiaate.

¹³⁶ Esim. Sovittelulaki 1 §. Brunila 2010, s. 24.

¹³⁷ Iivari 2007, s. 45

tuomioistuinsovittelu on viranomaistoimintaa, eivätkä viranomaisen tapaamiset asiakkaan kanssa ole muissakaan viranomaisissa julkisia.¹³⁸

Hallintsovittelutyöryhmän mukaan päätösten julkisuuteen sekä korruption torjuntaan liittyvät näkökohdat voivat muodostaa sovittelulle esteen. Sovittelun perustuessa monilta osin luottamuksellisuuteen, julkisuus asiassa vähentyy ja se saattaa lisätä korruption riskiä. Lisäksi ongelmaksi voi muodostua mahdollisuus viranomaisten käytäntöjen sekä linjausten muuttumisesta salaisiksi. Sillä voisi olla vaikutusta ensinnäkin ratkaisukäytännön yhtenäisyyteen ja ennakkoratkaisujen kannalta, erityisesti sellaisilla oikeudenaloilla, joissa oikeuskäytännöllä on suuri merkitys, kuten vero-oikeudessa. Toiseksi julkisuuden vähentyminen voisi johtaa siihen, että sekä asianosaisten että tuomioistuinten olisi vaikeampaa kontrolloida yhdenvertaisen kohtelun toteutumista.¹³⁹

Toisaalta sovittelun julkisuuden rajoittamisesta on esitetty myös toisenlainen kanta. Lakivaliokunta esitti sovittelulakia koskevassa mietinnössään, että silloin kun riidan osapuolten asemat ovat keskenään kovin epätasa-arvoisia, voi luottamus sovittelun asianmukaisuuteen edellyttää, että sallitaan yleisön läsnäolo.¹⁴⁰

Näin ollen tämän suuntaisen arvioinnin merkitystä voisi pohtia hallintoasioissa, joissa viranomaisella on yksityiseen asianosaiseen nähden lähtökohtaisesti vahvempi asema. Viranomainen on alansa asiantuntija, joten näin ollen sillä voidaan katsoa olevan myös tiedollinen ylivoima.¹⁴¹

¹³⁸ HE 284/2010 vp, s. 15

¹³⁹ Hallintsovittelutyöryhmä 2020, s. 10.

¹⁴⁰ LaVM 4/2005 vp, s. 6.

¹⁴¹ Tarkka 2015, s. 517

5 Sovittelun mahdollisuudet oikeusturvan kannalta

5.1 Yleistä

Tämän luvun tarkoituksena on ottaa huomioon kaikki tutkielmassa esiin nostetut sovittelua rajoittavat tekijät ja muut esteet ja pyrkiä näiden reunaehtojen rajoissa pohtimaan sovittelun mahdollisuuksia. Tämän rajoitteet huomioon ottavan näkökulman perustan siihen, että on mielekkäämpää pyrkiä sovittamaan yhteen, kuin tarkoituksellisesti luoda vastakkainasettelua jo muutoinkin keskenään lähtökohtaisesti erilaisten sovitteludiskurssin ja legalistisen diskurssin välille.¹⁴²

Sen lisäksi, että luvussa arvioidaan sitä mitä sovittelu voisi konkreettisemmin olla, mietitään mitä muita näkökohtia tulisi ottaa huomioon, erityisesti oikeusturvavaikutusten osalta. Oikeusturvan kannalta edellä mainittujen rajaavien reunaehtojen huomioiminen on erityisen tärkeää. Kun sovittelun käytön mahdollisuuksia tarkastellessa pysytään reunaehtojen sisällä, voidaan varmistua siitä, että oikeussuoja toteutuu tarvittaessa legalistisen diskurssin mukaisin vähimmäisedellytyksin.

5.2 Sovittelu viranomaisen toimintamahdollisuuksien valossa

5.2.1 Harkintavalta

Koska sovittelua koskevat rajoitteet näkyvät erityisesti viranomaisen vastuissa ja velvollisuuksissa, lähdetään tarkastelemaan sovittelun mahdollisuuksia viranomaisen toimivallan näkökulmasta. Viranomainen ei yleensä ole itsenäinen oikeushenkilö, vaan se toimii julkisyhteisön toimielimenä ja sen toimintamahdollisuudet ja valtuudet määrittyvät sille toimielimenä annettujen tehtävien ja toimivallan kautta.¹⁴³

Viranomaisen harkintavallan laajuus määräytyy toimivaltanormien kautta. Käytännössä harkintavallan määrä vaihtelee asia- ja tapauskohtaisesti. ”Väljät” tai joustavat toimivaltanormit sisältävät muodollisesti eniten liikkumavaraa. Tällaisia väljiä normeja ovat esimerkiksi säännökset, joissa ainoastaan ilmoitetaan asiassa toimivaltainen viranomainen (esimerkiksi ”saa myöntää luvan” tai ”voi ryhtyä toimenpiteisiin”), mutta ei määritellä

¹⁴² Esim. Koulu 2012, s. 44.

¹⁴³ Esim. Mäenpää 2020, s. 9.

tarkempia päätöksenteon, kuten edun tai luvan myöntämisen edellytyksiä. Tällöin päätöksen lopputulos ja sisältö riippuu useimmiten pääasiassa, ja joskus kokonaankin, viranomaisen harkinnasta. Joustava normi puolestaan voi liittyä punnintaan, esimerkiksi sen arviointiin, onko olosuhteisiin nähden tietty ratkaisu kohtuullista.¹⁴⁴

Suppeinta viranomaisen harkintavallan laajuus on silloin, kun toimivaltanormi asettaa tarkat vaatimukset päätöksenteosta ja/tai sen sisällöstä. Erityisesti niin sanottuihin subjektiivisiin oikeuksiin ja vastaaviin ehdottomiin velvollisuuksiin liittyy tällaista sidottua harkintaa. Koska harkintavalta on tällöin niin sidottua säännöksiin, voidaan puhua myös oikeusharkinnasta. Esimerkkinä, että viranomaisen on aina myönnettävä ympäristölupa, jos asiassa täyttyvät tietyt määräedellytykset ja vaatimukset koskien ympäristönsuojelulakia ja esimerkiksi jätelakia (sekä mahdollisia niiden nojalla annettuja taikka muita asian kannalta relevantteja säännöksiä).

Sovittelun kannalta viranomaisen harkintavallalla on merkitystä erityisesti silloin, kun sovittelumenettely toteutetaan jo ennen muutoksenhakua. Silloin kysymys ei välttämättä ole vielä kietoutunut sillä tavoin tiukasti päätöksen lainmukaisuustarkastelun ympärille kuin mitä se on hallintoprosessiin edettyään ja viranomaisella saattaa olla vielä harkintavaltaa päätöksen sisällön suhteen. Hallintomenettelyvaiheessa on mahdollisuus tarkastella myös tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä. Jos siis soviteltavana olevaan asiaan tai päätökseen liittyy joustavia oikeusnormeja, voisi viranomaisella harkintavaltansa puitteissa periaatteessa olla mahdollisuus sopia asiasta toisin. Suurimmassa osassa tilanteita käsiteltävään asiaan liittyvät säännökset ovat ainakin osin joustavia. Esimerkiksi toimeentulotukiasioissa viranomainen on voinut arvioida tuen tarvetta moninkin eri perusteiden. Toisaalta samoin vaikkapa esimerkiksi kulttuuriarvoja tai ympäristön ominaispiirteiden suojelun vaalimista koskevilla asioilla. Hallintonsovittelutyöryhmä on lisäksi esimerkinomaisesti todennut, että veroviranomaisella voi olla, lain edellytysten täytyessä, oikeus huoventaa veroa. Viranomainen ja yksityinen voivat myös esimerkiksi sopia virkasuhteen irtisanomistilanteeseen liittyvästä rahakorvauksesta.¹⁴⁵

Silloin, kun viranomaisen harkintavallan laajuus olisi suppeampi ja asioissa, joissa sääntely on kattavaa ja yksityiskohtaista, sovittelun mahdollisuudet jäisivät käytännössä melko kapealalaisiksi. Tällöin kyseeseen tulisivat lähinnä tilanteet, joissa viranomainen sovittelun

¹⁴⁴ Mäenpää 2020, s. 26-27.

¹⁴⁵ Hallintonsovittelutyöryhmä 2020, s. 6.

yhteydessä saisi lisää olennaista tietoa tosiseikoista, olosuhteet olisivat muuttuneet tai viranomaisen muutoin perustellusti muuttaisi harkintaansa (HL 50.1.4 §)¹⁴⁶.

Joka tapauksessa tulisi huolehtia, ettei viranomaisen, paitsi itse sovittelussa, mutta myöskään sen lopputuloksen myötä, ylitä harkintavaltansa rajoja. Tällä tarkoitan erityisesti sovitteluratkaisusta seuraavia vaikutuksia, esimerkiksi yhdenvertaisuuteen liittyvien näkökohtien kannalta.

5.2.2 Intressit

Sovittelun tulisi perustua tasapuolisesti molempien osapuolten intresseihin. Viranomaisen velvollisuutena on palvella julkista intressiä. Viranomaisen ei periaatteessa voi tehdä omissa nimissään oikeustoimia tai itsenäisesti olla oikeuksien tai velvollisuuksien subjektina. Näin ollen viranomaisen ei sovittelussakaan voisi edustaa itseään taikka ajaa omaa asiaansa tai intressejään. Tähän liittyen olennainen kysymys onkin, mitä voisivat käytännössä olla ne intressit, joita viranomaisen hallintoasioiden sovittelussa tavoittelisi? Tämä saattaisi osin riippua sovittelun kohteesta tai tavoitteesta.

Jos sovittelun kohteena olisi päätös, viranomaisen rooliin julkisen intressin toteuttajana ja sen velvollisuuksiin perustuvaa asemaa tarkasteltaessa, ainoa perusteltu intressi vaikuttaisi olevan hallinnonhaaran yleisten tavoitteiden toteuttaminen. Samat tavoitteet tosin ovat vaikuttaneet myös jo hallintopäätökseen liittyvän päätöksenteon taustalla. Ja kun sovittelun kohteena oleva päätös on, tai sen ainakin tulisi olla, jo valmiiksi näiden tavoitteiden mukainen, on vaikea nähdä viranomaiselle muuta intressiä kuin päätöksen pysyttäminen.¹⁴⁷

Samaan lopputulokseen päädytään myös silloin, jos ajatellaan, että viranomaisen intresseissä olisi välttää jatkossa valitukset samasta asiasta. Jos nimittäin päätös pysyy voimassa – tapahtui se sitten oikeudenkäynnin tai esimerkiksi tuomioistuimessa vahvistetun sovinnon kautta – voi sillä olla uusia valituksia ehkäisevä vaikutus. Ja kääntäen: jos valitus menestyy tai päätös sovittelun myötä kumoutuu, voi se johtaa uusiin valituksiin tulevaisuudessa. Lisäksi vaikka näin ei kävisikään, saattaisi viranomaisen uskottavuus kärsiä.

¹⁴⁶ HL 50.1.4 §: Viranomaisen voi ratkaista asian uudelleen, jos asiaan on tullut sellaista uutta selvitystä, joka voi olennaisesti vaikuttaa päätökseen.

¹⁴⁷ Koulu 2012, s. 245.

5.2.3 Sovittelun kohteena hallintopäätös

Päätökseen sovittelun kohteena liittyy useampia huomionarvoisia seikkoja.

Ensinnäkin mikäli sovittelu toteutettaisiin päätöksen antamisen jälkeen ja sovittelulla haluttaisiin mahdollistaa päätöksen muuttaminen tai kumoaminen, tulisi siitä mielestäni oikeusturvan takaamiseksi tehdä laintasoinen kirjaus. Esimerkiksi oikeusvarmuus edellyttää jo nyt, että päätökseen jääneet virheetkin voidaan päätöksenteon jälkeen korjata ainoastaan lain mukaisin edellytyksin. Myös KHO on vuosikirjapäätöksessään todennut, että viranomaisen ei voi esimerkiksi täydentää päätöstä jälkikäteen.¹⁴⁸ Kun kerran päätöksen jälkikäteinen muuttaminen ja kumoaminen on niin tarkoin säänneltyä, tulisi huolehtia, ettei sitä voida sovittelun keinoin kiertää.

Toiseksi oikeussuojan saatavuus on pystyttävä turvaamaan, ja koska hallintoprosessuaalisen muutoksenhakuoikeuden edellytys on valituskelpoinen hallintopäätös (HOL 2:6), on yksityisen asianosaisen oikeusturvan kannalta välttämätöntä, että sovittelulla mahdollisesti muutetun tai uusitun päätöksen valituskelpoisuudesta varmistutaan. Myös sovittelussa tehdyn ratkaisun lainmukaisuus, sikäli kuin se määrittää yksityisen oikeuksia tai velvoitteita suhteessa julkiseen valtaan, on näin ollen voitava saattaa hallintoprosessiin tuomioistuimen ratkaistavaksi.

5.2.4 Muu sovittelun kohde

Entä jos sovittelun tavoitteena olisi hallintopäätöksen, hallintoasian tai muun lainsäädännön kohteen sijaan sopia esimerkiksi viranomaisen ja yksityisen välisestä suhteesta; voisiko sovittelu tällöin tapahtua vapaammin?

Suhteen sovittelu voisi periaatteessa olla hyödyllistä esimerkiksi tilanteessa, jossa tietyn viranomaisen edustajan ja yksityisen väliset henkilösuhteet olisivat kärjistyneet. Tällöin sovittelu voisi kohdistua vaikkapa pelkästään psykologisiin ja sosiologisiin näkökohtiin, ja osapuolten intresseihin voisi kuulua esimerkiksi konfliktin eskaloitumisen estäminen. Eräistä KHO:n ratkaisuistakin¹⁴⁹ on käynyt ilmi, että osapuolten välillä on ollut tunneperäistä

¹⁴⁸ Kulla-Salminen 2021, s. 336. Katso lisäksi KHO 2016:221 (päätöksen tehnyt viranomaisen ei voinut jälkikäteen asianosaiselle antamallaan ohjeilla tai vastaavilla vapaamuotoisilla tiedoilla täydentää päätöstä.)

¹⁴⁹ KHO 2019:4. KHO esteellisyyden arviointi, lehtikirjoitus aiheutti kunnanhallituksen puheenjohtajan puolueettomuuden vaarantumisen HL 28.1.7 §: tarkoitettulla tavalla muusta erityisestä syystä.

konfliktia. Näkisin, että tämänkaltaisessa tilanteessa henkilösuhteiden – ja sen myötä koko tilanteen – kärjistyminen olisi ehkä voitu välttää, mikäli osapuolet olisi saatu kohtaamaan kasvokkain ja ulkopuolisen sovittelijan tuella keskustelemaan tunteistaan asiallisesti. Jos molemmat osapuolet kokisivat tulleen kuulluksi ja samalla oppisivat ymmärtämään toistensa näkökantoja, voisi se ehkäistä asian päättymistä oikeudenkäyntiin taikka vähentää lisävalituksia tulevaisuudessa.

Nähdäkseni tämän tyyppinen sovittelu olisi mahdollista toteuttaa ilman suurempia rajoitteita, myös viranomaisen osalta. Lainsäädännön rajoissa tulisi tällöinkin luonnollisesti pysyä, mutta liikkumavaraa voisi olla enemmän.

Toisaalta mikäli sovittelun tarkoituksena olisi pelkästään osapuolten välinen ”ilman puhdistaminen” tai omien näkökantojen selittäminen, olisi asiassa ehkä hankala päästä mihinkään selkeään lopputulokseen tai ratkaisuun. Ja jos mitään sopimusta tai muuta konkreettista ei tehdä, on ehkä kyse lopulta enemmänkin puhtaasta neuvottelusta tai sovinnollisuuden edistämisestä, kuin sovittelusta. En siten näkisi, että tällainen sovittelu olisi ainakaan siinä määrin varsinainen vaihtoehto oikeudenkäynnille, että erillisen sovittelumenettelyn järjestäminen pelkästään tämän tyyppisten tilanteiden käsittelyä ajatellen olisi kannattavaa.

5.3 Yleistä sovittelun oikeusturvasta ja sovittelijan roolista

5.3.1 Sovittelu hallintotuomioistuimessa

Tarkastellaan seuraavaksi mitä kysymyksiä voisi nousta esiin, jos sovittelu toteutettaisiin hallintotuomioistuimessa. Lähtökohdaksi on luonnollista ottaa siviiliprosessissa käytettävä tuomioistuinsovittelu. Tuomioistuinsovittelusta tärkein seikka on muistaa, että siinä ei ole kyse oikeudenkäynnistä, vaikka se tapahtuukin tuomioistuimessa (kpl 2.2.1). Oikeudenkäynti ja sovittelu perustuvat eri lähtökohtiin.

Oikeudenkäynnissä lähtökohtana on oikeusturva, ja sen toteutuminen on tuomareiden vastuulla. Sovittelussa lähtökohtana on oikeudenmukaisuus, jonka toteutuminen perustuu ennen kaikkea osapuolten vapaaehtoisuuteen sekä tietoiseen suostumukseen. Osapuolten päätöksenteko sovittelun ratkaisusta tulee olla rationaalista. Myös tuomioistuimessa

harjoitettavassa sovittelutoiminnassa keskeistä on asianosaislähtöisyys.¹⁵⁰ Näiden vaatimusten toteuttaminen edellyttää sovittelijalta kykyä sopeuttaa toimintatapansa sen mukaan, mitä osapuolet häneltä kulloinkin odottavat. Sovittelijan on myös kyettävä muodostamaan osapuolten välille luottamuksellinen keskusteluyhteys.

Tuomioistuinsovittelussa sovittelijana toimii sen tuomioistuimen tuomari, jossa asia on vireillä (TsovL 5 §). Sovittelu vaatii tuomarilta enemmän ja erilaisia vuorovaikutus- ja neuvottelutaitoja kuin oikeudenkäynti, jossa tuomarin vastuulla on ennen kaikkea lain oikea soveltaminen. Tuomioistuinsovittelu on periaatteessa melko vapaata, ja sovittelija voi melko joustavasti päättää sen järjestämisestä osapuolten kulloistenkin tarpeiden mukaan. Siitä huolimatta sovittelijan on joka tapauksessa noudatettava puolueettomuutta ja tasapuolisuutta. Osapuolia on myös kuultava ja heidän kanssaan on neuvoteltava (TsovL 6.2 §). Neuvottelu on pääsääntöisesti luottamuksellista; sovittelija voi neuvotella kummankin osapuolen kanssa erikseen ilman, että sen aineistoa saatetaan toisen osapuolen tietoon.¹⁵¹

Tuomioistuimessa toteutettu sovittelu on aina vastaus asianosaisen oikeusturvaodotuksiin konkreettista riitaa koskien ja saavutettu sovinto toimii riidan ratkaisuna. Siinä mielessä sovittelulla on samoja päämääriä kuin tuomioistuimen lainkäyttötoiminnallakin.¹⁵² Jos sovittelu on aloitettu oikeudenkäynnin vireillä ollessa, eikä sovintoon päästä, palautuu asia siviiliprosessin mukaiseen käsittelyjärjestykseen.¹⁵³

Viranomaisella on hallintoprosessissa täysin omanlaisensa osapuoliasema, joka eroaa siitä, mikä ymmärretään siviili- tai rikosprosessissa vastapuoleksi; viranomainen on aina viranomaisasemassa, ja sen toiminnan on perustuttava lakiin myös oikeudenkäynnin aikana. Viranomaisella on hallintoprosessin osapuolena esimerkiksi HOL 6:37 §: mukainen velvollisuus myötävaikuttaa asian objektiiviseen selvittämiseen, ottamalla tasapuolisesti huomioon sekä yleiset että yksityiset edut, eikä se voi yksipuolisesti puolustaa tekemäänsä päätöstä hallintotuomioistuimessa.¹⁵⁴ Viranomaisen vastuussa korostuvat siis objektiivisuus,

¹⁵⁰ Kts. esim. Laukkanen 2001, s. 129.

¹⁵¹ Esim. HE 114/2004 vp, s. 15, 19 ja 24.

¹⁵² HE 114/2004 vp, s. 5 ja 18.

¹⁵³ Ibid s, 24.

¹⁵⁴ HE 29/2018, s. 13.

tasapuolisuus ja puolueettomuus. Viranomaisella ja yksityisen asianosaisen välisen suhteen valtdynamiikka vaihtelee, mutta lähtökohtaisesti se on eriarvoinen ja viranomaisen asema vahvempi.

Näin ollen myös hallintotuomioistuimen aktiivinen rooli tasapuolisen ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttajana hallintoprosessissa korostuu, samoin virallisperiaatteen tarpeellisuus. Tasapuolisuudesta tulee huolehtia myös kahden yhtä vahvan osapuolen välillä, mutta viranomaisen – yksityinen asetelmassa tarve on vahvempaa.¹⁵⁵ Käytännössä tällä viitataan erityisesti hallintotuomioistuimen selvittämisvelvollisuuteen. Selvittämisen tulee olla aktiivista niin, että käsittelyä voidaan pitää tasapuolisena ja oikeudenmukaisena.¹⁵⁶

Prosessin kannalta sovittelu hallintotuomioistuimessa tarkoittaisi, että hallintopäätös on paitsi annettu, myös että sen mahdolliset korjaamiset ja oikaisut on jo tehty ja riitakysymys on rajattu koskemaan laillisuusperiaatteen mukaisesti ainakin lähtökohtaisesti vain päätöksen lainmukaisuutta.

Kaikki edellä mainittu huomioon ottaen sekä sovittelua rajaavat reunaehdot muistaen, sovittelumenettely vaikuttaisi soveltuvan heikosti hallintoprosessin yhteyteen. Ja vielä huonommin korkeimman hallinto-oikeuden valituslupamenettelyyn. Käytännössä ainoa asiaryhmä, jossa voisi olla edellytyksiä hallintotuomioistuimessa sovittelulle, olisi hallintoriidat.

Hallintoriita-asioissakin kuitenkin on erilaisia osapuoliasetelmia ja vaikuttaisi siltä, että hallintotuomioistuimessa tapahtuvaan sovitteluun soveltuisi lähinnä ainoastaan sellaiset hallintoriita-asiat, joissa osapuolet ovat keskenään tasaveroisessa asemassa. Käytännössä siis vain silloin, kun molemmat osapuolet ovat julkisyhteisöjä. Ja siltikin olisi otettava huomioon myös muut laillisuusperiaatteen vaatimukset; osapuolten välinen sovinto olisi oltava voimassa olevan lainsäädännön mukainen.

5.3.2 Tuomioistuimen ulkopuolinen sovittelu

Mikäli sovittelumenettely toteutettaisiin hallintotuomioistuimen ulkopuolella, olisi oikeusturvan takaaminen mielestäni korostetun keskeisessä asemassa. Tämä johtuu

¹⁵⁵ Tarkka 2015, s. 35-36.

¹⁵⁶ Mäenpää 2005, s. 372-373.

ensinnäkin siitä, että sovittelussa oikeusturvan toteutuminen on hyvin pitkälti sovittelijan vastuulla (kts. 2.2.2). Tämän vuoksi esimerkiksi puolueettomuuden varmistamiseksi sovittelijan tulisi olla kokonaan ulkopuolinen taho, ei esimerkiksi viranomaisen edustaja. Sovittelijalla tulisi lisäksi luonnollisesti olla riittävä osaaminen ja koulutus paitsi sovittelijana toimimiseen, myös käsiteltävään substanssiasiaan liittyen. Koska hallintoasioiden asiaryhmiä ja asioita on monia, tulisi harkita kuinka laajasti tai montako keskenään erilaista asiaryhmää yhden sovittelijan olisi mahdollista hoitaa.

Myös aineellisen oikeudenmukaisuuden toteutumisesta tulisi varmistua. Sovittelussa tämä tarkoittaa erityisesti, että osapuolet voivat perustaa harkintansa tietoihin valintoihin. Sovittelijan tulee varmistaa, että osapuolet ymmärtävät päätöksensä merkityksen ja sen, että tehty sovinto eroaa siitä, joka oikeudenkäynnin lopputuloksena saataisiin. (Kts. lisää 2.2.2) Sovittelijan tulisi näin ollen osata ainakin jollain tasolla hahmottaa minkälaiseen ratkaisuun hallintotuomioistuimissa asiassa saattaisi päättyä. Tämä puolestaan voisi olla haastavaa ainakin siitä näkökulmasta, että hallintotuomioistuimella on laaja selvitysvelvollisuus ja -mahdollisuus (esim. HOL 6 luku). Sovittelijan voisi käytännössä olla mahdotonta saada asiaan liittyviä seikkoja tietoonsa. Sama koskee tietysti osapuolia. Hallintotuomioistuimella on lain nojalla oikeus saada esimerkiksi viranomaisasiakirjat prosessinsa tueksi (HOL 50 §)¹⁵⁷, mutta yksityisellä asianosaisella ei tätä oikeutta ole.

Näin ollen olisi olennaisen tärkeää, että sovittelija ensinnäkin varmistaisi, että osapuolet ymmärtävät, että sovittelussa saavutettu lopputulos voi erota oikeudenkäynnin lopputuloksesta. Toiseksi asianosaisen oikeus muutoksenhakuun tulisi turvata myös sovittelun jälkeen. Oikeus muutoksenhakuun on nimenomaisesti turvattu perustuslain 21 §:n 1 momentissa.¹⁵⁸ Myös EIS 6(1) artikla takaa saman oikeuden. Kyse on oikeusturvan saatavuudesta (access to justice). Oikeussuojan saaminen on ratkaisevan tärkeää, jotta asianosainen pääsee tarvittaessa hyödyntämään prosessuaalisia ja aineellisia oikeuksiaan.¹⁵⁹

¹⁵⁷ HOL 50 § ”Hallintotuomioistuimella on oikeus pyynnöstä saada maksutta viranomaiselta salassapitosäännösten estämättä kaikki asian ratkaisemiseksi välttämättömät tiedot ja asiakirjat.”

¹⁵⁸ PL 21.1 § ”Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.”

¹⁵⁹ Euroopan unionin perusoikeusvirasto o ja Euroopan neuvosto 2016, s.16.

Oikeusturvan takaamiseksi olisi näin ollen harkittava tarkoin myös sovittelun sääntelyä. Toisaalta on otettava huomioon, että sovittelijan tehtävistä ja sovittelusta yleensä ei voida myöskään säännellä liian yksityiskohtaisesti. Sovittelu on luonteeltaan vapaaehtoista ja sovittelunaikaisen oikeusturvan toteutumiseksi on olennaista, että menettely säilyy joustavana. Sovittelijan on voitava yhdessä osapuolten kanssa sopia kulloisistakin menettelytavoista sen mukaan, mikä siinä tilanteessa on esimerkiksi osapuolten itsemääräämisoikeuden ja intressien kannalta tarkoituksenmukaisinta. Jos tämä ei toteudu se vaarantaa myös idean sovittelun vaihtoehtoisuudesta.¹⁶⁰

5.4 Sovittelu oikeusasiamiehen tehtävänä

Koska eduskunnan oikeusasiamiehen toiminta on jo nykyisellään monilta osin sovittelutyypistä, on perusteltua pohtia, voisiko hallintoasioiden sovittelua toteuttaa oikeusasiamiehen tehtävänä. Loogisimmin tämä tapahtuisi varmastikin siten, että oikeusasiamies toimisi sovittelijan roolissa viranomaisen ja yksityisen välillä.

Kuten tutkielmassa aiemmin kerrottiin, Suomen eduskunnan oikeusasiamiehen kannanotot eivät nykyisellään ole oikeudellisesti sitovia. Suomessa oikeusasiamies on nimenomaan laillisuuden valvoja. Mallia voitaisiin kuitenkin ottaa muualta maailmasta, jossa oikeusasiamiehen päätehtäväksi nähdään suositusten ja sovintoehdotusten esittäminen, ja toiminnan painopiste on sovittelussa kansalaisten ja julkisen vallan välisissä erimielisyyksissä.¹⁶¹

Esimerkiksi Kuusikko on tutkinut tällaisten kehityssuuntien mahdollisuutta. Hän ehdottaa muun muassa, että Oikeusasiamiehen antamia ehdotuksia maksettavasta hyvityksestä tai korvauksista voitaisiin lisätä. Esimerkiksi Anglosaksisissa maissa osa oikeusasiamiehen yleistä toimintaa on suositusten antaminen ns. ex gratia-korvausten maksamisesta. Myös Ruotsin oikeuskanslerilla on samantapainen toimivaltuus. Suomessakin oikeusasiamies on esittänyt hyvitysehdotuksia, mutta sitä on tapahtunut melko harvoin.¹⁶²

¹⁶⁰ Komiteamietintö 2003:3, s. 355.

¹⁶¹ Keinänen-Määttä 2007, s. 175-176.

¹⁶² Kuusikko 2011, s. 357.

Myös Euroopan oikeusasiamiehen tehtäviin kuuluu sovintoratkaisun (friendly solution) tavoittelemisen.¹⁶³ Siinä keskeinen tavoite on, toisin kuin oikeusasiamiehellä Suomessa, vaikuttaa viranomaisen tulevan toiminnan sijaan. Tavoite on saattaa kantelija siihen asemaan, jossa tämä olisi ollut, jollei hallinnon epäkohtaa olisi tapahtunut. Mikäli tilanteen ennalleen palauttaminen ei onnistu, on Euroopan oikeusasiamiehellä mahdollisuus antaa suositus taloudellisesta hyvityksestä. Euroopan oikeusasiamies korostaakin tilanteen korjaamisen ja virheiden tunnustamisen sekä mahdollisen anteeksipyyntönsä esittämisen merkitystä. Jos tilanne korjataan viranomaisen puolesta nopeasti, ei jatkotoimia välttämättä tarvita.¹⁶⁴

Euroopan oikeusasiamiehellä on siten mahdollisuus toimia sovittelijan roolissa ja edistää osapuolten välistä kommunikaatiota ja sellaisen sovintoratkaisun löytymistä, jonka molemmat osapuolet voisivat hyväksyä.

Entinen oikeusasiamies Lehtimaja on sanonut, että monet kantelijat ovat tunteneet ihmisarvonsa tulleen loukatuksi ja ovat ennen kaikkea toivoneet saavansa viranomaiselta moraalista hyvitystä, käytännössä anteeksipyyntönsä. Tällaisessa tilanteessa oikeusasiamiehen rooli sovittelijana ja sovinnon edistäjänä voisi korostua.¹⁶⁵

Oikeusasiamies Jääskeläinen puolestaan on tuonut ilmi, että olisi periaatteellisesti tärkeää lisätä hallinnon omaa vastuuta virheiden oikaisussa. Monet kantelun tehneet haluavat ennen kaikkea vastauksen siihen, onko hänen asiassaan tapahtunut virhettä vai ei. Tilanteessa taustalla voi olla keskusteluyhteyden katkeaminen yksityisen ja viranomaisen välillä ja oikeusasiamies voi auttaa löytämään yhteyden uudelleen.¹⁶⁶

Tällaisten sovittelevien tehtävien lisääminen voisi kuitenkin vaatia oikeusasiamiehen toimivallan lisäämistä, kun otetaan huomioon, että nykyisellään oikeusasiamiehen kannanotot eivät ole sitovia.

Kuitenkin toimivallan lisäämisestä ja toiminnan kehittymisestä sovittelevampaan suuntaan on esitetty myös kritiikkiä. On esimerkiksi pelätty, että oikeusasiamiehen uskottavuus ja

¹⁶³ Ibid, s. 352.

¹⁶⁴ Euroopan unionin oikeusasiamies 2007, s. 31-32.

¹⁶⁵ Lehtimaja 2002

¹⁶⁶ Kuusikko 2011, s. 355.

objektiivisuus kärsisivät, mikäli hän alkaisi ristiriitatilanteiden sovittelijaksi. Sen sijaan korostettiin huolellisten ja tarkkojen päätöserustelujen tärkeyttä sovittelun sijaan. Lisäksi ongelmaksi toimivallan laajentamisessa on nähty kantelujen määrän mahdollinen lisääntyminen. Jos nimittäin kansalaiset kokisivat kantelun ”helpoksi” tavaksi saada oma asiansa läpi tai saada esimerkiksi korvausta, voisi se toimia aiempaa suurempana kannustimena tehdä kanteluja oikeusasiamiehelle. Näin ollen oikeusasiamiehen toimivallan lisääminen esimerkiksi hyvitysten suorittamisesta päättämiseen, johtaisi myös tarpeeseen tarkastella kantelujen tutkimiskynnyksen tarvetta.¹⁶⁷

Toisaalta oikeusasiamiehen toimiminen sovittelijan roolissa voisi olla tärkeä ja toimiva keino varsinkin sen kaltaisissa tunnepohjaisissa konfliktitilanteissa, joita tuotiin ilmi tutkielman kappaleessa 5.2.4. Menettely voisi olla hyödyllinen esimerkiksi myös silloin kun sama henkilö tekee useita kanteluita. Ainakin, jos sovittelun lopputuloksena voisi olla vahvistuskelpoinen sovinto, voisi ”turhien” lisäkanteluiden määrä vähentyä.

Yleisestikin oikeusasiamiehen toimittama sovittelu voisi ainakin yksittäistapauksissa varmasti lähentää viranomaisia ja kansalaisia. Oikeusasiamies soveltuisi myös siltä kannalta hyvin sovittelijaksi, että oikeusasiamiehet ovat lainsäätäjän valitsemia riippumattomia viranomaisia. Heidän toimintansa on joustavaa ja heillä on laaja tutkintavaltuus ja tiedonsaantioikeus. Oikeusasiamies on lisäksi helposti ja yksinkertaisesti tavoitettavissa ja kansalaisten on helppo saattaa asiansa heille tutkittavaksi.¹⁶⁸

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

¹⁶⁷ Keinänen-Määttä 2007, s. 176- 177.

¹⁶⁸ Pölönen 2010, s. 54.

sopimuksen osapuolena on viranomainen, on varmistuttava siitä, että viranomaisella on myös toimivalta tehdä sopimus.¹⁶⁹

5.5 Sovinnon edistäminen hallintotuomioistuimessa

Yleisellä puolella sovinnon edistäminen on käytännössä varsinaista sovittelua tärkeämpi instituutio. Suullisen valmistelun voidaankin katsoa lisäävän sovinnollisuuden edistämisen mahdollisuutta ja suurin osa kaikista riita-asioista sovitaan jo suullisessa valmisteluistunnossa.¹⁷⁰

Käytännössä tämä tapahtuu siten, että tuomarit tiedustelevat suullisen valmistelun yhteydessä, onko sovintoneuvottelua asiassa käyty. Jos ei ole, tuomari kehottaa niin tekemään ja tuo samassa yhteydessä esiin kaikkia niitä hyötyjä, joita sopimiseen liittyy. Esimerkiksi kuluriskin pienentymiseen ja asian nopeampaan selviämiseen liittyen. Yleensä osapuolet haluavat neuvotella sovinnon mahdollisuuksista heti, jolloin tuomari poistuu ja osapuolet jäävät mahdollisten avustajiensa kanssa neuvottelemaan. Monesti osapuolet pääsevätkin sovintoon jo saman päivän kuluessa. Sovinnon tekemisen jälkeen se vielä vahvistetaan.¹⁷¹

Sovinnon edistämisen rajoitteina ovat siis yleisesti oikeudenkäyntiä koskevat säännökset, eikä siinä siten ole kyse sovittelusta, vaan ennemminkin kompromissin etsimisestä; tavoite on saada oikeudenkäynnin asianosaisten esittämät vaatimukset mahdollisimman lähelle toisiaan.¹⁷²

Hallintoasioiden oikeudenkäynti on pääsääntöisesti kirjallista. Hallintoprosessissa ei ole varsinaista suullista pääkäsittelyä samalla tavalla, kuin siviili- ja rikosprosesseissa. Suullinen käsittely on järjestettävä vain silloin, kun hallintotuomioistuin pitää sitä tarpeellisena tai mikäli yksityinen asianosainen sitä vaatii (HOL 57 §). Lisäksi suullinen käsittely voidaan asianosaisten vaatimuksesta huolimatta jättää toimittamatta, jos hallintotuomioistuin katsoo, että sen järjestämiselle ei ole perusteita tai ettei suullinen käsittely edesauttaisi asian selvittämistä (HOL 57.2 §). Suullisuudella on hallintoprosessissa eri tavoite ja tarkoitus kuin

¹⁶⁹ Hallintotyöryhmä 2020, s. 11.

¹⁷⁰ Katso esimerkiksi oikeusasiamiehen lausunto Hallintosovittelutyöryhmän muistiosta 2021.

¹⁷¹ Ibid.

¹⁷² Ervasti–Nylund 2014, s. 401

siviili- ja rikosprosesseissa, joissa käsittelyn suullisuus ja välittömyys ovat keskeisiä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen takaavia elementtejä.¹⁷³ Suullisen käsittelyn tarkoitus hallintoprosessissa on toimia vain täydentävänä selvityskkeinona kirjalliselle menettelylle.¹⁷⁴ Näin ollen suullinen käsittely hallintoprosessin kontekstissa on erotettava siviili- ja rikosprosessien suullisesta käsittelystä.

Asianosaisten ja viranomaisen kuuleminen tapahtuu siis hallintoprosessissa lähtökohtaisesti kirjallisesti ja ymmärrettävästi sovinnon edistämistä kirjallisesti olisi hankala toteuttaa.¹⁷⁵ Suullinen käsittely hallintotuomioistuimissa järjestetään käytännössä lähinnä lastensuojeluasioissa sekä ulkomaalaisasioissa, esimerkiksi turvapaikkahakemuksia koskien. Tässä mielessä ainakin lastensuojeluasioissa voisi jo nykyisellään ja voimassa olevan lainsäädännön puitteissakin esiintyä oikeudenkäynnin aikaista sovinnon edistämistä. Käytännössä sitä kuitenkin ei vaikuttaisi tapahtuvan, vaan suullisessa käsittelyssä näyttäisi olevan todellakin kyse puhtaasti asian selvittämisestä.

Sovittelun tarvetta pohdittaessa on syytä myös muistaa hallintoprosessilain myötä tullut mahdollisuus suulliseen valmisteluun hallintoprosessissa. Suullisen valmistelun tarkoituksena on, että hallintotuomioistuin voi selvittää tarkemmin mihin seikkoihin oikeudenkäynnin osapuolten välillä liittyy erimielisyyttä ja minkälaista selvitystä osapuolet voivat esittää vaatimustensa tueksi. (HOL 6:47 §). Hallintoprosessilain esitöiden mukaan, vaikka hallintoprosessilaki ei sisälläkään sovintoa koskevia säännöksiä, voi suullinen valmistelu toimia osapuolten sovinnollisuuden edistäjänä, ja toisinaan se voi jopa tehdä oikeudenkäynnin jatkamisesta tarpeetonta.¹⁷⁶ Myös hallintolainkäytön kehittäminen prosessityöryhmän työryhmämietinnön mukaan suullista valmistelua voitaisiin toisinaan jopa käyttää eräänlaisena ”sovinnon” etsimismahdollisuutena selvittäessä tuomarin johdolla eri osapuolten käsitykset siitä, mikä asiassa on riidanalaista ja mitä todisteita tai muuta selvitystä vaatimusten tueksi on esitettävissä.¹⁷⁷ Hallintotuomioistuimella on siis tässäkin mielessä

¹⁷³ Anttila 2007, s. 419–420

¹⁷⁴ HE 217/1995 vp, s. 64–65

¹⁷⁵ Esim. Ervasti 1998, s. 66–68.

¹⁷⁶ HE 29/2018, s. 113. ”Tuomarin johdolla käyty suullinen valmistelu voi edistää oikeudenkäynnin osapuolten sovinnollisuutta ja joissakin tilanteissa tehdä oikeudenkäynnin jatkamisen tarpeettomaksi, vaikkei hallintoprosessiin sisällykään sovintoa koskevia säännöksiä.”

¹⁷⁷ Prosessityöryhmä 2009, s. 91.

ainakin periaatteessa myös mahdollisuus aktiivisempaankin sovinnollisuuden edesauttamiseen. Valitettavasti suullista valmistelua on ainakin toistaiseksi käytetty hallintotuomioistuimissa vain hyvin harvoin, lähinnä erittäin laajojen, paljon aineistoa sisältävien asioiden yhteydessä ja sen ainoana tarkoituksena on ollut tosiseikkojen selvittäminen.

Myös Hallintososittelutyöryhmän muistiossa ja siihen liittyvissä lausunnoissa oli melko yhtenäinen näkemys siitä, että suullisen valmistelun voidaan katsoa lisäävän sovinnollisuuden edistämisen mahdollisuutta. Niissä katsottiin myös, että suullisen valmistelumahdollisuuden valossa erillinen, siviiliprosessia vastaava sovinnon edistäminen hallintotuomioistuimen nimenomaisena velvollisuutena vaikuttaisi tarpeettomalta.¹⁷⁸

Toisaalta mikäli edellä mainitussa hallituksen esityksessä oleva lauseke sovinnon edistämisestä suullisessa valmistelussa nostettaisiin lain tasolle, hallintotuomioistuin voisi pyrkiä toimimaan nykyistä rohkeammin ja aktiivisemmin prosessinjohtajan roolissaan, ja ottaa sovinnon edistämisen ja osapuolten välisen sovinnollisuuden ja yhteisymmärryksen tavoittelun varsinaiseksi tehtäväkseen asian selvittämisen rinnalle.¹⁷⁹ Tämän myötä sovinnon edistämistä voisi ehkä toisinaan tapahtua myös osana suullista käsittelyä.

¹⁷⁸ Hallintososittelutyöryhmä 2020, s. 8. Lausunnoista esim. Vakuutusosoikeus, KHO, Tuomioistuinvirasto.

¹⁷⁹ Hallintososittelutyöryhmä 2020, s. 8 ja 20.

6 Johtopäätökset

Hallinto-oikeudellisen järjestelmän voidaan katsoa jo nykyisellään sisältävän monia menettelyjä, joilla voidaan toisaalta pyrkiä estämään riitojen syntyminen jo alkujaan ja toisaalta pyrkiä ratkaisemaan syntynyt riita mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Tässä on kysymys pitkälti oikeusturvan takeista. Pääasiassa riidan syntymisen estämiseen tähtäävät keinot liittyvät hallintotoimintaan ja hallintomenettelyyn. Niitä ohjaava lainsäädäntö, esimerkiksi hyvän hallinnon periaatteet edesauttavat varmistamaan, että viranomainen toimii alusta alkaen oikein. Lisäksi lainsäädäntö sisältää viranomaista velvoittavia säännöksiä esimerkiksi yksityisen kuulemisesta, päätösten perustelusta ja hallinnon asiakkaan neuvomisesta. Kun yksityinen kokee, että viranomainen on koko ajan toiminut oikein ja lainmukaisesti ja lisäksi kokee itse tulleensa kuulluksi sekä saa riittävät selitykset ja perustelut viranomaisen toimiin liittyen, se auttaa yksityistä myös hyväksymään viranomaisen päätökset, mikä puolestaan ehkäisee oikeudenkäyntiä vaativan riidan syntymistä.

Myös esimerkiksi oikaisuvaatimusmenettely voi taata oikeusturvaa ja toimia hallintoprosessille vaihtoehtoisena riidanratkaisumenettelynä.

Hallinnossa on lisäksi käytössä monenlaisia sovittelun kaltaisia ja sovinnollisuuteen tai yhteisymmärrykseen tähtäviä menettelytapoja. Huomattavaa on, että ne on omaksuttu ilman erillistä siihen kehottavaa lainsäädäntöä. Se kertoo toisaalta tällaisten keinojen tarpeellisuudesta ja toisaalta niiden hyödyllisyydestä; viranomaisen ja yksityisen suhteeseen, sen indispositiivisuudesta huolimatta, sisältyy toisinaan erimielisyyksiä, ja niiden selvittäminen sovinnollisin keinoin on kannattavaa. Toisaalta se kertoo myös siitä, että tapoja sovinnollisuuden löytämiseksi on olemassa jo voimassa olevan lainsäädännön valossa ja nykyisen hallinto-oikeudellisen järjestelmän puitteissa.

Sovittelun tarvetta onkin näin ollen harkittava jo olemassa olevan järjestelmän valossa. Sen lisäksi, että pohditaan tarvetta, on myös otettava huomioon kaikki sovittelua koskevat rajoitteet ja näin arvioitava tarvetta myös siitä näkökulmasta.

Se, onko sovittelu kaikista rajoitteista huolimatta mahdollista ja miten ja missä instanssissa sitä voidaan, ja kannattaa toteuttaa, riippuu muun muassa tavoitteesta; mihin sovittelulla kulloinkin pyritään. Onko sovittelun tavoitteena esimerkiksi hallintopäätöksen kumoaminen tai muuttaminen, jonkinlaisesta rahallisesta hyvityksestä sopiminen vai riittääkö osapuolille

esimerkiksi asian, perustelujen ja näkökantojen selvittäminen ja sen kautta yhteisymmärrykseen pääseminen.

Tässä tutkielmassa on pyritty tarkastelemaan hallintoasioiden sovittelun mahdollisuuksia mahdollisimman laajasti ja monipuolisesti eri näkökulmat huomioiden. Mahdollisuuksia tutkittaessa on arvioitu sekä hallinnossa jo olemassa olevien sovinnollisten keinojen että rajoitteiden merkitystä ja pohdittu sovittelun tarvetta, hyötyjä ja käytännön toteuttamisen mahdollisuutta niiden valossa.

Tutkielma on osoittanut, että hallintoasioissa sovittelu on mahdollista, mutta sen käytännön toteuttaminen voimassa olevan lainsäädännön puitteissa olisi hyvin rajattua ja sen vuoksi myös varsinaisen sovittelumenettelyjärjestelmän luomisesta saatavat hyödyt vaikuttavat kovin vähäisiltä. Toisaalta tutkielma on osoittanut, että monet rajat ovat häilyviä ja sovittelun mahdollisuuksista voidaan olla montaa eri mieltä.

Myös oma mielipiteeni on vaihdellut useasti tutkielman kirjoittamisen aikana. Loppujen lopuksi kaikkein lupaavimmalta mielestäni vaikuttaisi sovittelun ja sovittelijan roolissa toimimisen lisääminen oikeusasiamiehen tehtävissä. Sen sijaan kaikki muu sovittelu, tapahtuipa se hallintotuomioistuimessa tai sen ulkopuolella, vaikuttaa nykyllä lainsäädännöllä kovin ongelmalliselta.

Näkisin myös hyödylliseksi kehittää hallintotuomioistuimen sovinnon edistämisen mahdollisuuksia. Tämän toteuttaminen tosin vaatisi lakimuutoksen tai muun selkeän kehotuksen, jonka myötä sovinnon edistämisestä tai ainakin sen tarpeellisuuden tapauskohtaisesta harkinnasta tulisi velvoite hallintotuomioistuimelle.

Nähtäväksi jää, minkälainen merkitys uudella sovinnon vahvistamisen hallintotuomioistuimessa mahdollistavalla lailla tulee olemaan tulevaisuuden kannalta. Kehityssuunta vaikuttaa joka tapauksessa hyvältä; hallintoasioihin on tulossa ensimmäistä kertaa vaihtoehtoinen konfliktinratkaisumenettely.