

Oikeusministeriölle

OIKEUSMINISTERIÖ

30.04.2003

Ad 17,41,2002

04013:00/2002

Jauva

Oikeusministeriö on 31.3.2003 pyytänyt lausuntoa oikeusministeriön sovittelutyöryhmän laatimasta mietinnöstä (työryhmämietintö 2003:2).

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

1 YLEISTÄ

Mietinnössä esitetyt perusteet tuomioistuinsovittelusta annettavan lain soveltamisalasta, sovittelijasta, lähemmästä sovittelun sisällöstä, sovittelun päättymisestä ja sovittelun kustannuksista ovat nähdäkseni hyväksyttäviä. Ehdotettu laki vastaa kokonaisuutena katsoen hyvin niihin vaatimuksiin, joita on enenevissä määrin kansainvälisestikin esitetty vaihtoehtoisien riidan- tai konfliktinratkaisujärjestelmien luomiseksi. Erityisesti tuomioistuinten saavutettavuuden näkökulmasta on tärkeää, että riita-asioita voidaan tarvittaessa käsitellä joustavasti ja nopeasti viranomaisvoimin tuetussa vapaaehtoisessa menettelyssä. Oikeuden saavutettavuus tulisi turvata myös ulottamalla oikeusapu tuomioistuinsovitteluun.

Nykyinen, yleensä riita-asioden valmisteluvaiheessa tapahtuva sovinnon aikaansaamista tarkoittava sääntely (OK 5 luvun 26 §), on sinänsä toimiva, mutta tässä menettelyssä on omat mietinnössäkin esitetyt rajoituksensa. Nykyinen menettely, jossa yhdistyy sovittelijan ja tuomitsevan tuomarin roolit, on osin ongelmallinen paitsi oikeudenkäynnin puolueettomuusvaatimusten, myös sovintomenettelyn tehokkuuden kannalta. OK 5 luvun 26 §:n mukaisessa menettelyssä sovintoihin päästään myös yleensä myöhemmässä vaiheessa kuin mitä ehdotetussa uudessa menettelyssä olisi mahdollista. Tästä syystä uusi menettely on perusteltu kustannustehokkuuden näkökulmasta. Nykyisessä menettelyssä tuomioistuimella ei ole myöskään kovin laajoja mahdollisuuksia esittää sovintoon tähtääviä

ehdotuksia muulta kuin asiassa sovellettavan aineellisen lainsäädännön pohjalta. Tämä rajoittaa sovittelun tehokkuutta. Tuomioistuimen puolueettomuusvaatimukset rajoittavat muutenkin tuomioistuimen mahdollisuuksia esittää (evaluatiivisesti) sovintoesityksiä ja mm. tavata osapuolia ilman toisen osapuolen läsnäoloa.

Mietinnössä on esitelty olemassa olevia suomalaisia vaihtoehtoisia riidanratkaisumenetelmiä. Näihin järjestelmiin ei ole tarkoitus uudistuksessa puuttua. Pidän tätä, samoin kuin sitä, että tuomioistuinten oikeudenkäynninaikainen sovintoa edistävä toiminta (OK 5 luvun 26 §) jätettäisiin ennalleen, perusteltuna lähtökohtana. Ehdotettu laki olisi aikaisempia järjestelmiä täydentävä.

2 LAKI TUOMIOISTUINSOVITTELUSTA

Seuraavassa esitän joitain huomioita esitetystä tuomioistuinsovitteluita koskevasta laista ja siihen liittyvistä mielestäni merkittävimmistä tai ongelmallisimmista seikoista.

2.1 Tuomioistuinsovittelua koskevan lain tavoitteista

Mietinnön mukaan lailla tuomioistuinsovittelusta pyritäisiin luomaan oikeudenkäynnille vaihtoehtoinen sovittelumenettely. Tuomioistuinsovitte-
telulla pyritäisiin yhdistämään sovittelun ja sopimisen etuja tuomitsemis-
toimintaan ja oikeudenkäyntiin. Sovittelutoiminnan eduiksi on mainittu
mm. sovittelun osapuolten keskinäisten suhteiden parempi (eteenpäinkat-
sova) turvaaminen, menettelyn joustavuus, luottamuksellisuus, parempi
sitoutuminen lopputulokseen, tuomioistui-
mia kohtaan tunnettavan luotta-
muksen parantuminen, asianosaislähtöisyys, menettelyn yksinkertaisuus,
nopeus sekä edullisuus paitsi yhteiskunnalle, myös sovittelun osapuolille.

Sovittelumenettelyitä vastaan voidaan esittää myös kritiikkiä. Erityisesti riskinä voi olla, että sovittelun ns. vahvempi osapuoli pääsee liian määrää-
vään asemaan lopputuloksesta sovittaessa. Sovittelumenettelyitä vastaan
voi myös esittää sen, että julkisen vallan ja aineellisen oikeuden tavoittei-
den merkitys voi heiketä, jos asioita sovitaan tai sovitellaan runsaasti
puhtaasti asianosaisintressit huomioonottavista lähtökohdista. Enenevä
sovittelumahdollisuuksien käyttäminen - eli normaalin oikeudenkäyntitien
sivuuttaminen - voi periaatteessa johtaa myös siihen, että jatkossa kaikkiin
oikeudellisesti merkittäviin kysymyksiin ei saada oikeustilaa selventäviä
tai kehittäviä tuomioistuinratkaisuita.

Ajatukselle ns. moniovisesta tuomioistuimesta sovittelupalveluiden
muodossa on olemassa yhteiskunnallista toteuttamistarvetta. Punnittaessa
sovittelumenettelyn tavoitteita oikeudenkäynnin keskeisiä oikeusturva-
takeita vastaan voidaan tällä yleisellä tasolla lähteä siitä, että esitetty laki
on sopusoinnussa perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Sovittelu-
menettelylle on olemassa hyväksyttävä peruste demokraattisessa yhteis-
kunnassa paitsi asianosaisintressien ja liiketaloudellisten intressien

johdosta, myös oikeusjärjestelmän tehokkaan ja tarkoituksenmukaisen toiminnan takaamiseksi.

2.2 Lain suhde oikeudenkäyntiin ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksiin

Esitetyn tuomioistuinsovittelun suhde oikeudenkäyntiin ja oikeudenkäynnille asetettaviin perus- ja ihmisoikeusvaatimuksiin nähden on ehkä keskeisin pohdittava seikka uutta lakia hahmoteltaessa. Tuomioistuinsovittelussa on kyse selvästi virallisjärjestelmän eli tuomioistuinlaitoksen sisällä tapahtuvasta toiminnasta. Ehdotuksen 3 §:n mukaan tuomioistuin voisi mm. oma-alotteisesti ohjata asianosaiset tuomioistuinsovitteluun. Tämän johdosta on selvää, että myös sovittelumenettelyn tulee tapahtua asianmukaisesti ja oikeudenmukaisesti. Sovittelumenettelyäkin tulee ts. koskea riittävät oikeusturvatakeet.

Mietinnössä tämä puoli on otettu varsin hyvin huomioon. Keskeisen tärkeää on sovittelun osapuolen oikeus yksipuolisesti keskeyttää sovittelu missä tahansa sovittelun vaiheessa millä tahansa perusteella, ja saattaa asia käsiteltäväksi oikeudenkäynnissä. Näin taataan perustuslain 21 §:n mukainen oikeus saada asia tuomioistuimen käsiteltäväksi. Toisaalta tuomioistuimen kontrolloiva rooli tulee esiin myös siinä, että ehdotuksen 2 §:n mukaan tuomioistuinsovittelun edellytyksenä olisi aina tuomioistuimen harkinta menettelyn sopivuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta. Tällaisella harkinnalla tuomioistuimella olisi mahdollisuus ehkäistä mm. sellaisten asioiden saattaminen sovittelun piiriin, joissa menettelyn asianmukaisuus on kyseenalaista osapuolten tiedollisten, taidollisten ja taloudellisten erojen johdosta.

Tuomioistuin voisi myös estää pakottavan lainsäädännön tai kolmannen osapuolen edun tai oikeusjärjestyksen perusteiden vastaisten sovintojen vahvistamisen varsinaisten sovitteluneuvotteluiden jälkeen ehdotetun 8 §:n mukaisessa menettelyssä. Yhdyn näkemykseen siitä, että tuomioistuimella tulee olla mahdollisuus kontrolloida ja päättää mainituista oikeusturvatekijöistä.

Sovittelumenettelyn luonteesta johtuu, että oikeusturvatekijät korostuvat yhtäältä vaiheessa, kun tuomioistuin päättää sovittelumenettelyn aloittamisesta, ja toisaalta vaiheessa, jossa sovinto vahvistetaan tuomioistuimessa. Tässä välissä tapahtuva varsinainen sovittelumenettely on, ja sen ilmeisesti tulee olla, pitkälti vapaamuotoista ja sopimuksenvaraista. Sovittelutoimintaa tarkoittavassa menettelyvaiheessa ei käsitykseni mukaan voida pitää kiinni kaikista niistä vaatimuksista, joita oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetetaan mm. perustuslain 21 §:ssä ja EIS 6 artiklassa. Ehdotuksen 7 §:ssä tarkoitetuista menettelyperiaatteista kiinni pitäminen korostuu vastaavasti. Sovittelijan puolueettomuus ja tasapuolisuus ovat seikkoja, joilla on merkitystä myös sovittelun jälkeisissä oikeusturvajärjestelyissä.

Ehdotetun lain mukainen sovittelumenettely onkin sijoitettavissa ikään kuin tuomioistuimen ulkopuolisen vaihtoehtoisen riidanratkaisujärjestelmän ja virallisjärjestelmän tarjoaman oikeudenkäynnille vaihtoehtoisen järjestelmän 'välimaastoon'. Sovittelumenettelyn luonteeseen vaikuttaa se, että sovittelija voisi olla paitsi tuomari tai kärjäviskaali, myös muu henkilö. Menettelyn luonteeseen vaikuttaa myös se, että kyse on kahden osapuolen käymistä neuvotteluista kolmannen osapuolen läsnäollessa. Tämä kolmas osapuoli ei ole kuitenkaan asiaa ratkaiseva tai tuomitseva taho, vaan eräänlainen välittäjä. Tavoitteena ei siis ole, että sovittelija antaisi osapuolia sitovan ratkaisun, vaan tavoitteena on edistää molempien osapuolten hyväksyttävissä olevan sopimuksen (kompromissin) saavuttamista. Sovittelija lähtee osapuolten omista intresseistä, tuomari tapaukseen sovellettavista normeista.

Tuomioistuinsovittelun luonteen arvioinnissa on otettava huomioon, että sovittelumenettelystä riippumatta riidan tai konfliktin osapuolilla on joka tapauksessa mahdollisuus turvautua normaaliin oikeudenkäyntimenettelyyn. Oikeudenkäynnin tulee puolestaan täyttää kaikki perustuslain 21 §:n ja EIS 6 artiklan vaatimukset. Tätä *sääntelykokonaisuutta* tarkastellen ehdotetut sovittelumenettelyt eivät johda tuomioistuinmenettelyitä koskevien oikeudenmukaisuusvaatimusten sivuuttamiseen tai tyhjäksi tekemiseen. Nähdäkseni menettelyn oikeusturvatakeita ja oikeudenmukaisuutta on arvosteltava nimenomaan kokonaisuutena, kun kyse on tuomioistuinmenettelyitä *täydentävästä* menettelystä.

Muutenkin tietyistä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatekijöistä on mahdollista tehokkaasti luopua. Oikeudenkäynnille vaihtoehtoista menettelyistä puhuttaessa tarkoitettu oikeuksista luopuminen voi tapahtua paitsi suostumalla välimiesmenettelyyn, myös hakemalla ja suostumalla tuomioistuinsovitteluun. Oikeusturvatasolla keskeistä on se oikeudellinen kokonaisympäristö, johon sovittelutoiminta liittyy, sekä se, että tuomioistuimella on riittävät keinot kontrolloida oikeudenkäynnin korvaavan menettelyn asianmukaisuutta. Viittaan myös euroopan ihmisoikeustoimikunnan välimiesmenettelyiden osalta 27.11.1996 antamaan ratkaisuun *Nordström-Janzen ja Nordström-Lehtinen v. Alankomaat* (Application No. 28101/95).

Sovittelutoimintaa ja sen valvonnalle asetettuja vaatimuksia ei voida kuitenkaan suoraan rinnastaa oikeudenkäynteihin eikä myöskään välimiesmenettelyihin. Viimeksi mainituissa menettelyissä kyse on *tuomitsemisesta*, sovittelussa taas usein ei-juridisesta, 'inhimillisestä' ja kompromisseihin tähtäävästä vapaaehtoisesta ja vapaamuotoisesta toiminnasta. Sovittelumenettelyn ei siten nähdäkseni tarvitse olla yhtä tarkoin tuomioistuimen kontrollivallassa kuin esimerkiksi välimiesmenettelyn. Sanotuilla perusteilla voin yhtyä toimikunnan enemmistön mielipiteeseen siitä, että tuomioistuinsovittelu ei olisi osa oikeudenkäyntiä, vaan pikemminkin osa tuomioistuimen muuta palvelutoimintaa.

2.3 Tuomioistuinsovittelun oikeusturvajärjestelyt

Laissa tulee olla riittävät oikeusturvakeinot esimerkiksi sen tilanteen varalta, että sovittelumenettelyssä sittemmin paljastuu sovelletun menettelytapoja, jotka tekisivät koko menettelystä epäoikeudenmukaisen (esim. sovittelijan puolueellisuus ja/tai sovintoon pakottamista).

Toimikunnan mietinnössä (s. 62) lähdetään siitä, että tuomioistuinsovittelussa aikaansaatu sovinto rinnastetaan vahvistamisedellytysten, moittimisen ja sovinnon täytäntöönpanon osalta voimassa olevaan oikeuteen. Näin ollen tuomioistuimen vahvistamaan sovintoon ei olisi lupa hakea muutosta varsinaisin muutoksenhakukeinoin. Tuomioistuimen vahvistamaa sovintoa ei olisi myöskään mahdollista suoraan purkaa (arg. KKO 1978 II 147 ja 1992:104). Sen sijaan OK 31 luvun 1-6 §:ssä säännellyn tuomiovirhekanTELUN on katsottu soveltuvan tuomioistuimen vahvistamiin sovintoihin (ks. *Nikula, Paavo*: Sovinto oikeudenkäynnin päättämistapana. Prosessi-oikeudellinen (julkaisematon) lisensiaatintyö. Helsingin yliopisto 1971 s. 145-146 ja *Lappalainen, Juha*: Siviiliprosessioikeus II. Helsinki 2001 s. 351). Pääsääntöinen oikeusturvakeino tuomioistuinsovittelussa vahvistettuun sovintoon puuttumiseksi olisi OK 5 ja 20 luvun sääntely sovinnon vahvistamisesta ja moittimisesta.

OK 20 luvun 5 §:n mukaan sovinnon tehneet riitapuolet voivat kääntyä sovinnon vahvistaneen tuomarin puoleen, jos sittemmin syntyy riitaa siitä, miten sovinto on oikeastaan ymmärrettävä (sovinnon sisältö), taikka jos toinen väittää, että hänet on petollisesti viekoteltu sovinnon tekoon (sovinnon pätemättömyys). Tuomioistuinvalvontajärjestelmä turvaa sen, että tuomioistuinsovitteluiden kautta ei pystytä kiertämään oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetettuja vaatimuksia. Tuomioistuinkontrolli on välttämätön myös EIS 13 artiklan johdosta. Artiklan mukaan jokaisella on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että EIS:ssa turvattujen oikeuksien tai vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olleet henkilöt.

OK 20 luvun 5 §:n mukainen menettely on hyvin joustava; säännöksen mukaan "menetelkööN tuomari asiassa niin kuin sen laatu vaatii." Käytännössä menettely tarkoittaa moitekanteen nostamista tuomioistuimessa. Moitekanteen käsittelyn yhteydessä lienee mahdollista käsitellä ongelmatilanteita, ja tarpeen vaatiessa esimerkiksi mitätöidä vahvistettu sovinto, tai vahvistaa joiltain osin täsmennetty uusi sovinto tuomiolla. Tällaiseen tuomioistuimen tuomioon on mahdollista hakea muutosta sekä normaalein että ylimääräisin muutoksenhakukeinoin. (ks. *Lappalainen, Juha* mt. s. 351-352 ja *Nikula, Paavo* mt. s. 156-158).

Voidaan kuitenkin kysyä, onko OK 20 luvun 5 §:n mukaiseen menettelyyn viittaaminen kaikin puolin toimiva ratkaisu ehdotetussa sovittelumenettelyssä. Selvitettäessä riitaa sovinnon sisällöstä tai siihen johtaneen menettelyn epäasianmukaisuudesta on luonnollisesti välttämätöntä saada selvitystä siitä, mitä sovittelussa (mm. sovitteluneuvotteluissa) on tapahtunut. Tätä vasten ongelmalliseksi kysymykseksi voi nousta se, että ehdotetun

lain 10 §:n mukaan sekä sovittelun osapuolet että sovittelija itse olisivat asian myöhemmässä käsittelyssä vaitiolovelvollisia sovittelussa esille tulleista seikoista. Esimerkiksi tilanteessa, jossa sovittelijan väitetään menetelleen epäasianmukaisesti (esim. painostamalla sovintoon), väitetyn painostuksen kohteena olleella osapuolella ei olisi juurikaan mahdollisuuksia päästä oikeuksiinsa OK 20 luvun 5 §:n mukaisessa menettelyssä, jos todistelu siitä, mitä sovittelussa on tapahtunut, kiellettäisiin. Tällaisissa tilanteissa on nähdäkseni välttämätöntä lähteä siitä, että vastaavalla tavalla kuin OK 1 luvun 7 §:n mukainen tuomioharkinnan salaisuus on yksittäistapauksissa murrettavissa tuomarin virkarikosta selvitetäessä, myös sovittelumenettelyn salaisuus tulee olla murrettavissa, jos sovittelijan epäillään menetelleen lainvastaisesti. Epäselvempää sitä vastoin on, voitaisiinko sovittelun salassapidosta joustaa muissa epäselvyystilanteissa - jos on esim. riitaa sovinnon lähemmästä sisällöstä tai tulkinnasta, tai jos painostusväitteet kohdistuvat toiseen sovittelun osapuoleen.

Ehdotetun lain 10 § näyttäisi olevan laadittu ensisijaisesti sitä tilannetta silmällä pitäen, että asiassa ei saada vahvistettua sovintoa, tai ylipäätään päästyä sovintoon. Tällaisissa tilanteissa - eli kun sovinnonteko epäonnistuu ja joudutaan normaaliin riitaoikeudenkäyntiin - aikaisempia sovitteluneuvotteluita koskeva salassapitovelvollisuus lienee perusteltu. Salassapitovelvollisuuden puuttuminen todennäköisesti tekisi sovittelutoiminnasta epätarkoituksenmukaisen ja tehottoman, kun sovittelun osapuolet eivät välttämättä 'uskaltaisi' puhua avoimesti. Kysymys on tosin vaikea.

Mietinnössä ei juurikaan pohdita avoimesti tilannetta, jossa joudutaan turvautumaan oikeusturvajärjestelyihin jo sovitun tai vahvistetun sovinnon jälkeen. Mielestäni olisi tarpeellista pohtia toimikunnan esittämän 10 §:n sanamuodon täydentämistä järjestelyillä, joilla voitaisiin turvata mahdollisuudet esittää riittävää näyttöä myöhemmissä sovinnon pätevyyttä tai sisältöä koskevissa prosesseissa (lähinnä juuri OK 20 luvun 5 §:n mukaisessa menettelyssä).

Ehdotetun salassapitosääntelyn ongelmallisuutta oikeusturvan kannalta voitaisiin nähdäkseni vähentää poistamalla sekä sovittelun osapuolten että sovittelijan salassapitovelvollisuus tilanteissa, joissa turvaudutaan OK 20 luvun 5 §:ssä tarkoitettuun moitekanteeseen oikeustoimen pätemättömyysperusteella. Tällaisessa riitaiseksi muuttuneessa tilanteessa ei ole enää välttämättä perusteita suojella asianosaisten sovittelussa 'vapaasti' ilmaisemien seikkojen esille tuloa, koska asian vapaaehtoisessa sopimisessa on nimenomaan epäonnistuttu. Käytännössä salassapitovelvollisuudesta kiinni pitäminen olisi ongelmallista myös tilanteessa, jossa kyse ei ole oikeustoimen pätemättömyydestä, vaan vahvistetun sovinnon sisällön selvittämisestä. Vastapainona sille, että salassapitoperusteista mahdollisesti poikettaisiin, voisi toimia po. oikeudenkäynnin (ja sen oikeudenkäyntiaineiston) julkisuudelle asetettavat rajoitukset.

Tilanteessa, jossa sovittelussa päästään sovintoon, mutta sovintoa ei kuitenkaan vahvisteta tuomioistuimessa, lienee sovinnon sitovuutta sovinto-osapuolten keskinäisissä suhteissa arvosteltava ensisijaisesti pätevän oikeustoimen tekemistä koskevien sääntöjen ja yleisten oppien

pohjalta. Tällaisessakin tilanteessa syntyisi edellä kuvatun tapaisia todiste-
luongelmia, jos ehdotettua 10 §:ää ei muuteta.

Mielestäni tuomioistuinsovittelussa solmitun ja/tai vahvistetun sovinnon
oikeus- ja lainvoimakysymykset sekä mahdollisuudet ja tavat vedota
sopimuksen pätemättömyysperusteisiin tulee selvittää ja täsmentää ennen
lain säätämistä paremmalla tarkkuudella kuin vain siten, että viitataan
voimassa oleviin sääntelyihin.

2.4 Tuomioistuinsovittelun julkisuus

Mietinnössä suoritettu kansainvälinen vertailu osoittaa, että vastaavat
sovittelumenettelyt ovat usein luottamuksellisia ja ei-julkisia. Sovittelu-
menettelyille näyttäisi olevan tyypillistä myös se, että niissä voidaan
kuulla osapuolia ilman toisen osapuolen läsnäoloa. Näissä ns. ex parte
-neuvotteluissa esille tulevat seikat ovat yleensä luottamuksellisia ja
todistamiskiellon alaisia. Usein on esitetty, että kyseinen seikka on
merkittävä tekijä koko sovittelutoiminnan tehokkuuden kannalta. Ehdote-
tun lain lähtökohdaksi näyttäisi siten olevan kansainvälisenkin vertailun
perusteella mahdollista ottaa se, että kaikki perustuslain 21 §:ssä ja
EIS 6 artiklassa edellytettävät oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaati-
mukset (kuten käsittelyn julkisuus ja kontradiktorisuus) eivät koske
sovittelumenettelyitä. Toimikunnan enemmistö onkin lähtenyt siitä, että
sovittelumenettelyt eivät olisi lähtökohtaisesti julkisia. Mietinnössä tosin
lähdetään sovittelun asiakirja-aineiston julkisuudesta, miltä osin ehdotus
näyttäisi olevan joitain kansainvälisiä esikuviaan 'julkisuusmyönteisem-
pi'.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ja aikaisemman ihmisoikeus-
toimikunnan välimiesmenettelyä koskevasta ratkaisukäytännöstä saa
nähdäkseni välillistä tukea yllä sanotulle. EIT:n 23.2.1999 antamassa
ratkaisussa *Suovaniemi ja muut v. Suomi* (Application No. 31737/96)
todetaan, että mm. oikeudesta julkiseen käsittelyyn on mahdollista päte-
västi luopua hakeuduttaessa vapaaehtoisesti välimiesmenettelyyn (ratkai-
sussa viitataan myös tuomioon H.R., Håkansson and Stureson v. Sweden,
Series A no. 171, pp. 20-21, §§ 66-67). - Ks. vastaavasti esimerkiksi myös
EIT:n 27.5.1981 antaman ratkaisun *Le Compte, Van Leuven ja De Meyere*
v. Belgia kohta 59.

Myös Euroopan ihmisoikeustoimikunnan 27.11.1996 antamassa ratkaisus-
sa *Nordström-Janzon ja Nordström-Lehtinen v. Alankomaat* (Application
No. 28101/95) todetaan mahdolliseksi luopua EIS 6 artiklan vaatimuksista
- mitä erityisesti menettelyn julkisuuteen tulee - välimiesmenettelyyn
suostumalla.

EIT ei ole tiettävästi ratkaissut täysin kattavasti ja yksiselitteisesti,
mitkä kaikki EIS:ssa turvatuista oikeuksista ovat sellaisia, joista voi
luopua normaalista tuomioistuinkäsittelystä vapaaehtoisesti esim. väli-
miesmenettelyyn (tai sovittelumenettelyyn) hakeutumalla tai suostumalla.
Selvästi on joka tapauksessa ratkaistu, että menettelyjulkisuudesta voi
suostumuksellaan luopua paitsi normaalissa oikeudenkäyntimenettelyssä,

myös välimiesmenettelyssä. En näe mitään syytä arvioida kysymystä eri tavoin sovittelumenettelyn kohdalla. Sovitteluneuvottelut voivat siis tapahtua yleisön läsnä olematta ilman, että näin loukattaisiin perustuslain 21 §:ssä ja EIS 6 artiklassa turvattuja oikeuksia.

En näe myöskään oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksista johtuvaa estettä sille kontradiktorisuusrajoitukselle, että sovittelija voi käydä sovitteluneuvotteluita toisen osapuolen läsnäolematta (työryhmä ei ole käsitellyt sovittelumenettelyjä nimenomaan menettelyn kontradiktorisuuden kannalta). Ei-julkisuus ja menettelyn rajoitettu kontradiktorisuus näyttäisivät joka tapauksessa kuuluvan olennaisesti sovittelutoiminnan luonteeseen.

Työryhmän (enemmistön) ehdotuksessa suullisesti tapahtuvat sovitteluneuvottelut olisivat siis pääsääntöisesti ei-julkisia. Sovittelumenettelyssä osapuolten kirjallisesti esittämän julkisuus määräytyisi sen sijaan asiakirjojen julkisuutta koskevien yleisten säännösten perusteella. Kirjallisesti sovittelussa esitettävä olisi näin ollen laajemmin julkista kuin suullisesti esitettävä. Tämä seikka - joka vaikuttaisi myös tuomioistuinsovittelun luottamuksellisuuteen - tulisi tehdä sovittelun osapuolille selväksi ennen menettelyn aloittamista.

Relevantteja säännöksiä asiakirjajulkisuuden kannalta ovat mm. seuraavat: Viranomaistoiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 6 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan tuomioistuimessa ylläpidettävään diaariin tehtävät merkinnät tulevat julkisiksi heti merkinnän tultua tehdyksi. Momentin 7 kohdan mukaan tuomioistuimen päätös ja tuomio (vahvistettu sovinto) tulevat julkisiksi, kun ratkaisu on annettu tai kun se on asianosaisten saatavissa. Lain 7 §:n 1 momentin mukaan tuomioistuimelle (sovittelumenettelyssä) toimitettu asiakirja tulee pääsääntöisesti julkiseksi, kun viranomainen on sen saanut. Lain 11 §:n 1 momentin mukaan asianosaisella on pääsääntöinen oikeus saada tieto myös ei-julkisten asiakirjojen sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn.

Työryhmän eriävässä mielipiteessä on lähdetty siitä, että sovittelumenettelyn tulisi olla pääsääntönä julkista. Näkökantaa perustellaan mm. sillä, että julkisuuslainsäädännössä ratkaisevaa julkisuudelle on po. tiedon asiasisältö, ei tietty menettelyvaihe sellaisenaan. Eriävässä mielipiteessä ei myöskään hyväksytä tulkintaa siitä, että sovittelu ei olisi osa oikeudenkäyntiä, jota ei koskisi perustuslain 21 §:n ja EIS 6 artiklan edellyttämät julkisuusvaatimukset. Eriävässä mielipiteessä katsotaan salassapitotarpeet olevan mahdollista turvata riittävästi yksittäistapauksissa järjestettävillä suljetuilla neuvotteluilla ja/tai ex parte -neuvotteluin, jolloin myös yleisöjulkisuutta voitaisiin rajoittaa. Eriävässä mielipiteessä luovuttaisiin sovittelussa esille tulleiden seikkojen yleisestä salassapidosta. Sen sijaan sovittelun osapuolilta olisi kiellettyä käyttää hyväkseen asian myöhemmässä käsittelyssä toisen osapuolen sovintomenettelyssä tekemää sovintotarjousta. Hieman yleistäen voitaneen sanoa, että yleinen pääsääntö ei-julkisuudesta korvataan tuomioistuimen yksittäistapauksellisella harkinnalla ei-julkisuudesta.

Työryhmän enemmistön ja vähemmistön mielipiteissä erimielisyyttä on erityisesti sovittelumenettelyn luonteesta ja siihen liittyen julkisuusperiaatteen soveltuvuudesta ja painoarvosta menettelyssä. Eriävässä(kään) mielipiteessä esitetyt näkemykset eivät nähdäkseni ole ristiriidassa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten kanssa. Päinvastoin, eriävässä mielipiteessä nimenomaan korostetaan oikeudenhoidolle asetettavia laatuvaatimuksia. Siihen, miten lähtökohtainen julkisuus ja sovittelussa esille tulleiden seikkojen pääsääntöinen käyttövapaus myöhemmissä prosesseissa vaikuttaisi sovittelutoiminnalla tavoiteltaviin päämääriin, en voi ottaa kovin ehdotonta kantaa. Edellä olen tosin pitänyt todennäköisenä, että salassapitovelvollisuus on perusteltu sovittelun tehokkuuden näkökulmasta.

Yleisesti ottaen juuri sovittelun salassapito näyttäisikin aiheuttavan vaikeimmat ongelmatilanteet. Eriävän mielipiteen mukaisessa menettelyssä osalta näistä ongelmista mahdollisesti voitaisiin välttyä. Toisaalta eriävässä mielipiteessä omaksuttu malli näyttäisi poikkeavan muissa maissa toteutetuista vastaavista säädöshankkeista, ja lähtökohtainen julkisuus voisi heikentää tuomioistuinsovittelun toimivuutta. Eriävässä mielipiteessä esitetty hyväksikäyttökielto (10 §) saattaisi myös itsessään aiheuttaa omia tulkintavaikeuksiaan.

2.5 Tuomioistuinsovittelun luottamuksellisuus

Sovittelun salassapitoon liittyviä ongelmia on käsitelty edellä lähinnä menettelyn tuomioistuinvalvonnan ja sovittelun osapuolten oikeusturvan takaamisen näkökulmasta. Otan tässä vielä esille joitain muita sovittelun salassapitoon liittyviä seikkoja.

Työryhmän enemmistö on siis lähtenyt yhtäältä siitä, että sovittelumenettelyt olisivat ei-julkisia, ja toisaalta siitä, että esille tulleet seikat olisivat luottamuksellisia ja salassapidettäviä. Kaiken kaikkiaan tämä on ehkä perustellumpi lähtökohta. Työryhmän esittämässä muodossa salassapitovelvollisuus näyttäisi kuitenkin olevan varsin ehdoton, koska sovittelija ei näyttäisi vapautuvan salassapitovelvollisuudestaan edes asianosaisten suostumuksella. En näe perusteltuna pitää kiinni näin jyrkästä salassapitovelvollisuudesta: asianosaisten suostumuksen tulisi vapauttaa sovittelija salassapitovelvollisuudesta. Edellä on myös katsottu, ettei salassapitovelvollisuudesta ilmeisesti voida pitää kiinni ainakaan kaikissa tuomioistuinsovittelun jälkeisissä moiteoikeudenkäynneissä.

Esittämäni täsmennykset huomioon ottaen, pidän kuitenkin perusteltuna pitää kiinni enemmistön esittämästä 10 §:n 2 momentin säännöstä, jonka mukaan *sovittelija tai hänen avustajansa* eivät saa ilmaista sitä, mitä osapuolet ovat heille sovittelussa esittäneet (siis mm. niillä muutoksilla, että osapuolten suostumus voi oikeuttaa seikkojen ilmaisemisen, ja että salassapitovelvollisuus voisi väistyä OK 20 luvun 5 §:n mukaisissa moiteoikeudenkäynneissä). Jos sovittelijana toimii asianajaja tai julkinen oikeusavustaja, on näillä jo asianajajasalaisuuteen perustuva vaitiolovelvollisuus toimeksiantoonsa liittyvistä seikoista. Lähdettyäessä sovittelun

pääsääntöisestä ei-julkisuudesta, on erityinen säännös sovittelijan vaitiolovelvollisuudesta kuitenkin perusteltu, koska sovittelijana voi toimia muukin henkilö. Yhdessä OK 17 luvun 23 §:n 1 momentin 1 kohdan kanssa (todistaa ei saa virkamies tai julkista tehtävää tai asiaa toimittamaan valittu tai määrätty siitä, mitä hänen tässä toimessaan on salassa pidettävä) sääntely muodostaa tehokkaan todistamiskiellon.

Vaikeampia ongelmia liittyy ehdotetun 10 §:n 1 momentin sääntöön siitä, että *sovittelun osapuoli* ei saa vastapuolen luvatta ilmaista asian myöhemmässä käsittelyssä, mitä tämä on sovintoon pääsemiseksi esittänyt sovittelussa, eikä vedota hänen näin esittämiinsä seikkoihin. Siitä huolimatta, että säännös kohdistuu nimenomaan oikeudenkäynnin asianosaiseen, näyttäisi säännös muodostavan ns. todistamiskiellon. Jos tarkoituksena todella on säätää tämänluonteinen säännös, voidaan kysyä, eikö tällainen säännös kuuluisi lakisystemaattisesti pikemminkin OK 17 lukuun (esim. luvun 23 §:n vaitiolovelvollisuusvelvollisuuden täydennykseksi). Eriävässä mielipiteessä vastaava seikka on muotoiltu hieman yleisemmin ns. hyväksikäyttökiellon muotoon ('ei saa käyttää hyväkseen sovintotarjousta'). Edellä on käsitelty problematiikkaa, joka liittyy tällaiseen todistamiskieltoon OK 20 luvun 5 §:n mukaisessa moiteoikeudenkäynnissä. Kuten sanottu, tältä osin on mielestäni tarvetta pohtia uudelleen salassapitovelvollisuuden ulottuvuutta.

Lisäksi, *jos menettely on ollut julkinen* eivätkä osapuolet pääse sopuun ja riita etenee oikeudenkäyntiin, lieene asiassa esille tulevien näyttökysymysten kannalta selkein tulkinta se, ettei asianosaista voida enää estää lausumasta julkisessa käsittelyssä esillä olleista seikoista. Tätä näkökulmaa ei ole mietinnössä käsitelty. Salassapito voisi nähdäkseni tulla kyseeseen vain, jos sovittelumenettelyt ovat olleet ei-julkisia. Salassapitovelvollisuudella ei sen sijaan voine olla käytännössä juurikaan merkitystä tilanteessa, jossa tuomioistuinyleisöllekin on jo sovittelussa mahdollistettu seikkojen kuuleminen.

Miten tietojen luottamuksellisuutta/salassapitoa koskeva säännös muotoil-laankin ja rajataankin, on tämäntyyppisen säännöksen kohdalla mielestäni tärkeää, että säännöksen todistusoikeudellinen merkitys tulee riittävän selväksi. Nykyisellään esitys jättää jossain määrin epäselväksi, miten kattavan kiellon salassapito/hyväksikäyttökieltosäännös muodostaisi. Johdonmukaisesti sovellettuna todistamiskiellon tulisi estää paitsi tietystä todistusteemasta esitettävä suullinen todistelu (ml. kuulopuhetodistelu), myös samaan teemaan liittyvä reaalitodistelu (kuten asiakirjatodistelu). Kysymys siitä, voitaisiinko todistamiskielto murtaa siinä - kylläkin erittäin epätodennäköisessä - tilanteessa, että tieto on tarpeen sellaisen rikoksen selvittämiseksi, josta voi seurata vähintään kuuden vuoden vankeusrangaistus, jää myös vastausta vaille.

2.6 Sovittelijan esteellisyys

Yhdyn sovittelijan esteellisyydestä mietinnössä lausuttuun (5 §). Oikeudenkäynnin puolueettomuuden johdosta pidän välttämättömänä, ettei asiassa hetkenkin ajan sovittelijana toiminut tuomari tai kärjäviskaali saa

osallistua asian jatkokäsittelyyn millään tavoin. Edellä tietyin muutoksin kannatettu sovittelijan salassapitovelvollisuus on myös otettava tässä yhteydessä huomioon. Sovittelija ei saa paljastaa sovittelussa esille tulleita seikkoja siinäkään tapauksessa, että asian käsittely siirtyisi esimerkiksi saman tuomioistuimen toiselle tuomarille. Salassapitovelvollisuuden tulee siis ulottua myös tuomioistuimen kollegiaalisiin suhteisiin.

2.7 Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen valvontavalta

Valtioneuvoston oikeuskanslerin samoin kuin eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan kannalta esitetty uusi laki olisi osittain ongelmallinen. Pidän kuitenkin selvänä, että sovittelijan toiminta tulee kuulumaan ylimpien laillisuusvalvojien toimivallan piiriin. Sovittelijan toiminta kuuluu nähdäkseni myös perustuslain 118 §:n 3 momentin soveltamisalaan (julkisen tehtävän hoitamiseen) siinäkin tapauksessa, että sovittelijana toimii muu henkilö kuin virkamies.

Laillisuusvalvonnan kannalta hankalaa sovittelutoiminnassa on erityisesti se, että varsinainen sovittelutoiminta on täysin vapaamuotoista. Esimerkiksi sovittelumenettelyiden pöytäkirjaamisesta tai muusta dokumentoinnista ei esitetä otettavan uuteen lakiin säännöksiä. Tämä tekee tehokkaan laillisuusvalvonnan po. toiminnasta hyvin vaikeaksi. Lienee toisaalta niin, että menettelyn sitominen tarkoitettunlaisilla menettelyvaatimuksilla haittaisi sovittelun joustavuutta ja tehokkuutta. Tästä syystä laissa ei liene tarkoituksenmukaista edellyttää yksityiskohtaisia dokumentointikäytäntöjä.

Tuomioistuimen toiminta sen päättäessä sovittelun aloittamisesta, vahvistaessa sovintoa samoin kuin sen käsitellessä sovintoa vastaan nostettua moitekannetta, kuuluu luonnollisesti laillisuusvalvonnan piiriin. Toisaalta katson ylimpien laillisuusvalvojien voivan myös käsitellä sovittelijan toimintaa koskevia asioita. Tuomarin, julkisen oikeusavustajan ja käräjäviskaalin toiminta sovittelijana tulisi arvioitavaksi yleisten virkamiesoikeudellisten normien näkökulmasta. Esimerkiksi rikoslain 40 luvun 5 §:n mukainen virkasalaisuuden rikkominen ja tuottamuksellisen virkasalaisuuden rikkominen, 7-8 §:n virka-aseman väärinkäyttäminen ja 8-9 §:n virkavelvollisuuden rikkominen voinevat tulla kyseeseen sovittelijan tekeminä rikoksina.

Sovittelijan vastuukysymykset silloin, kun sovittelija ei ole virkamies, ovat hieman epäselvempiä. Pidän kuitenkin mahdollisena ja välttämättömänä ulottaa rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 a ja b kohtien määritelmä julkista valtaa käyttävästä henkilöstä myös tuomioistuimen määräämänä sovittelijana toimivaan henkilöön. Sovittelija ei käytä suoraa päätösvaltaa, mutta sovittelijan toiminta on mielestäni silti rinnastettavissa mainitun säännöksen tarkoittamaan *tosiasialliseen puuttumiseen toisen etuun tai oikeuteen*, tai osallistumista tällaiseen päätöksentekoon.

3 KOKOAVIA HUOMIOITA

Yleisesti ottaen pidän esitettyä lakia tarpeellisena ja hyväksyttävänä. Jatkovalmistelussa on mielestäni tärkeätä muodostaa selvä näkemys tuomioistuinsovittelun luonteesta. Erityisesti sovittelun julkisuus- ja salassapitokysymykset riippuvat pitkälti siitä, suhtaudutaanko tuomioistuinsovitteluun osana oikeudenkäyntimenettelyä, vai vain 'löyhemmin' oikeudenhoitoon liittyvänä toimintana. Mielestäni on myös tarpeen selvittää nykyistä mietintöä tarkemmin tuomioistuinsovitteluun liittyviä oikeusturvajärjestelyitä.

Oikeuskansleri


Paavo NikulaNuorempi
oikeuskanslerinsihteeri
Pasi Pölönen