

Asia: VN/21185/2020

Lausuntopyyntö työryhmän muistiosta sovittelun mahdollisuuksista hallintoasioissa

Lausunnonantajan lausunto

1. Missä asiaryhmässä hallintosoittelulla voisi olla tarvetta ja käyttöalaa?

Sovittelun tavoitteena on sopimus tai muu sovinnollinen ratkaisu tai lopputulos, jonka kaikki riidan tai erimielisyyden osapuolet voivat hyväksyä. Kuten työryhmäkin on muistiossaan todennut, sovittelun tavoitteita toteuttavia erilaisia menettelyjä on lukuisia, eikä sovittelu-käsitteen kaavamainen määrittelemineen vaikuta perustellulta.

Kun kysymys on puutteista hyvän hallinnon toiminnassa eli tarpeettomista viivästyksistä, huonosta asiakaspalvelusta tai muista usein suhteellisen helposti oikaistavista virheistä ja laiminlyönneistä eli siis tyypillisesti sellaisista seikoista, jotka saattavat olla ylimmille laillisuusvalvojille tehtyjen kantelujen kohteena, erilaiset sovitteletyypiset menettelyt ovat jo nykyisin käytössä ylimpien laillisuusvalvojien keinovalikoimassa.

Oikeusasiamiesten toiminnassa käytetään myös useimmissa muissa maissa erilaisia sovintoon tähtääviä, epämuodollisia menettelyjä perinteisemmän virheisiin puuttuvan valvonnan ohella tai jopa kokonaan sen sijasta. Myös Euroopan oikeusasiamiehen toiminnassa sovintoratkaisun (friendly solution) saavuttaminen on keskeinen tavoite (Ks. Kuusikko, Kirsi: Oikeusasiamiesinstituutio 2011, s. 352).

Laillisuusvalvontaan liittyvällä sovitteletyypisellä toiminnalla on monia ilmenemismuotoja. Sovittelua voidaan käyttää esimerkiksi kantelun täysimittaisen tutkinnan korvaavassa selvittämistarkoituksessa (käsittelynaikainen sovitteletu) tai myöhemmässä käsittelyn vaiheessa asian käsittelyn päättävän oikeusasiamiehen toimenpiteen merkityksessä (käsittelyn päättävä sovitteletuesitys). Yksi sovitteletun tyyppi on esittelijän vapaamuotoinen yhteydenotto kantelun kohteena olevaan viranomaiseen (Ks. em. jaottelusta tarkemmin: Pajuoja, Jussi – Pölönen, Pasi; Ylin laillisuusvalvonta 2011, s. 482-485).

Esittelijän yhteydenotossa viranomaiseen voi olla kysymys esimerkiksi tilanteesta, jossa kantelu kohdistuu virastossa havaittuihin helposti poistettaviin esteisiin pyörätuolin kulkureitillä tai esimerkiksi selviin kirjoitusvirheisiin asiakirjoissa. Yleensä tällainen yhteydenotto johtaa ongelman nopeaan ratkaisemiseen ja epäkohdan poistamiseen.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n (197/2002) mukaan oikeusasiamies voi tehdä viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi. Tapahtuneen virheen tai kantelijan oikeuksien loukkauksen hyvittäminen oikeusasiamiehen esityksen perusteella on yksi asian sovinnollisen ratkaisemisen muoto.

Oikeusasiamies on viime vuosien aikana tehnyt lukuisia hyvitysesityksiä. Nämä esitykset ovat useimmiten johtaneet myönteiseen lopputulokseen. Perustuslakivaliokunta on pitänyt (PeVM 12/2010, 2/2016 ja 2/2019 vp) oikeusasiamiehen esityksen tekemistä asian sopimiseksi ja hyvityksestä selvissä tapauksissa perusteltuna kansalaisen pääsemiseksi oikeuksiinsa, sovinnollisen ratkaisun löytymiseksi ja turhien oikeusriitojen välttämiseksi. Kahdessa jälkimmäisessä mietinnössään valiokunta on pitänyt hyvänä kehitystä, jossa oikeusasiamiehen toiminnan painopiste on siirtynyt yhä selvemmin viranomaisten toiminnan valvonnasta ihmisten oikeuksien edistämiseen. Oikeusasiamiehen hyvitysesityksen perusteita on selvitetty laajemmin vuosien 2011 ja 2012 kertomuksissa (s. 88 ja s. 71).

Viime vuonna tehtiin 17 oikeusasiamiehen hyvitysesitystä. Myös kantelujen käsittelyn aikana kansliasta tehty yhteydenotto viranomaiseen johti lukuisissa tapauksissa virheen korjaamiseen tai puutteellisen menettelyn oikaisuun ja siten sovinnollisen ratkaisun aikaansaamiseen. Esimerkiksi poliisi otti kantelun käsittelyn myötä asian viime vuonna uuteen harkintaan 15 tapauksessa ja ainakin viidessä niistä esitutkinta käynnistettiin.

Työryhmä ei ole muistiossaan kiinnittänyt huomiota edellä kuvattuun ylimpien laillisuusvalvojen toimintaan sovittelun kaltaisten menettelyjen ja palvelujen tuottajina valvontavaltaansa kuuluvissa asioissa. Sen sijaan työryhmä on arvioinut asiaa paljolti hallintolainkäytön kannalta ja hakenut vertailukohtia yleisten tuomioistuinten toiminnasta ja niitä koskevista säännöksistä. Siviiliprosessin normaalia kulkua ja vaiheistusta olisi tässä yhteydessä kuitenkin saattanut olla aiheellista tarkastella hiukan tarkemmin, koska analogia saattaa prosessilajien erilaisista lähtökohdista johtuen johtaa myös harhaan.

Valtaosa kaikista riita-asioista sovitaan käräjäoikeuden valmisteluistunnossa ilman, että varsinaista tuomioistuinsovittelua olisi tarvetta käyttää. Sovinnon edistäminen on siis käytännössä tärkeämpi instituutio kuin varsinainen sovittelu.

Valmisteluistuntoon laaditaan kirjallinen yhteenveto, johon istuntoa edeltäneen kirjallisen valmistelun pohjalta on listattu riidattomat ja riitaiset seikat sekä riitaisiin seikkoihin liittyvä todistelu. Valmisteluistunnon alussa useimmat puheenjohtajat tiedustelevat, onko asiassa käyty sovintoneuvotteluja ja ellei ole, kehottavat käymään niitä tuoden samalla esiin sopimisen hyviä puolia (asia saadaan heti pois päiväjärjestyksestä, kuluriski pienenee, laihakin sopu on parempi kuin lihava riita jne.) Useimmiten asianosaiset suostuvat neuvottelemaan sovinnon mahdollisuudesta saman tien, jolloin puheenjohtaja poistuu ja jättää asianosaiset valmistelusaliin neuvottelemaan keskenään (avustajiensa kanssa). Useimmiten asianosaiset jossain vaiheessa päivän kuluessa saavuttavatkin sovinnon ja käyvät oikeusturvavakuutukseen liittyen soittamassa vakuutusyhtiöön, minkä jälkeen sovinto vahvistetaan.

Toisin kuin työryhmä näyttää katsovan (s. 9 ja 11) riidattomien ja riitaisten tosiseikkojen erottelua ei yleensä pidetä sovitteluna tai sovintoon tähtäävänä menettelynä vaan normaalina asian valmisteluna. Valmistelun tavoitteena on ennen muuta tarpeettoman todistelun karsiminen.

Valmisteluistunnon yhteydessä tapahtuvissa sovintoneuvotteluissa tilannetta arvioidaan yleensä sen pohjalta, mistä seikoista kirjallisen valmistelun jälkeen edelleen on riitaa. Asianosaiset punnitsevat todennäköisyyksiä sen suhteen, saako kantaja valmistelussa nimeämänsä todistelun perusteella kanteensa näytetyksi toteen vai ei. Sovintoneuvotteluissa ja sovittelussa on siis kysymys häviämisen riskin todennäköisyyden arvioinnista ja siihen liittyvien kompromissien tekemisestä eikä faktoja koskevien erimielisyyksien sopimisesta.

Kantaja saattaa sovintoneuvotteluissa ajatella: ”Vaikka olenkin oikeassa, tyydyn vähän vähempään ja vältän häviämiseen liittyvän kuluriskin.” Vastaaja puolestaan saattaa ajatella: ”Vaikka kantaja onkin väärässä, saatan silti hävitä. Maksan hänelle vähän ja vältän kuluriskin.” Kun vakuutusyhtiöt asianosaisten ollessa päätymässä sovintoon ilmoittavat maksavansa asiakkaansa kulut oikeusturvavakuutuksesta ja ilmoittavat hyväksyvänsä sen, ettei niitä peritä vastapuolelta, sovinnon edellytykset ovat yleensä käsillä. Sovinnon ja sovittelun pontimena on siis riskianalyysi, joka liittyy ennen muuta oikeudenkäynnin lopputuloksen epävarmuuteen ja kuluriskiin eli häviäjän lähtökohtaiseen velvollisuuteen korvata voittajan kulut täysimääräisesti.

Vaikka ratkaisun lopputulos saattaa olla epävarma myös hallintoprosessissa, hallintolainkäytössä ei ole vastaavaa sovintoon kannustavaa kuluriskiä kuin riita-asioissa. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 95 §:n (808/291) mukaan oikeudenkäynnin osapuoli on velvollinen korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan. Yksityinen asianosainen voidaan velvoittaa korvaamaan viranomaisen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi vain silloin, kun asianosainen on esittänyt ilmeisen perusteettoman vaatimuksen.

Lainkohdan esitöiden mukaan hallintoprosessissa ei läheskään aina ole yksiselitteisesti osoitettavissa voittajaa tai häviäjää, eikä oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuutta voida siten perustaa yksin voittaja-häviäjä-asetelmaan. Lisäksi asianosais- ja osapuolirelaatiot ovat hallintoprosessissa usein moninaisemmat kuin siviiliprosessissa (HE 29/2018 vp, s. 167).

Julkishallinnon ja erityisesti valtio-oikeushenkilön sisällä toimintoja järjestellään nykyisin usein eri viranomaisten ja virastojen välisillä palvelusopimuksilla. Mikäli tällaisten sopimusten tulkinnasta syntyy erimielisyyksiä, riidat käsitellään hallintoriitamenettelyssä hallinto-oikeuksissa. Tässä asiaryhmässä hallintosovittelulle voisi olla erityistä tarvetta ja käyttöalaa.

Viimeksi mainittuun asiaryhmään kuuluvat esimerkiksi virastojen toimitilojen käyttöä koskevat Senaatti-kiinteistöjen kanssa tehdyt vuokrasopimuksiksi otsikoidut palvelusopimukset. Valtion sisäisten vuokrasopimusten luonteesta on aikaisemmin vallinnut epäselvyyttä, mutta Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain 2 §:ssä (1018/2020) niiden vahvistettiin olevan hallintosopimuksia, joita koskevat riidat käsitellään hallinto-oikeuksissa hallintoriitamenettelyssä (PuVM 2/2020 vp, s. 10). Palvelusopimusten käytöstä on säädetty myös valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain 12 §:ssä (1226/2013) sekä valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta annetun lain 8 §:ssä (179/2019).

Valtion sisäisiä sopimuksia koskevien oikeudenkäyntien lopputuloksilla ei valtion varallisuusaseman kannalta ole merkitystä kuten ei palvelusopimuksillakaan. Olipa palvelusopimuksen tulkinta tai oikeudenkäynnin lopputulos mikä tahansa, valtio ei köyhydä tai rikastu. Raha ja palvelut liikkuvat saman oikeushenkilön ja saman varallisuuspiirin sisällä. Riitelyyn ja asian ratkaisemiseen käytettävä valtion resurssi olisi sen vuoksi järkevää kohdistaa muualle kuin oikeudenkäyntiin; esimerkiksi riidan tasapainoiseen sovitteluun.

Pidän sinänsä tärkeänä, ettei valtion sisäisten palveluntuottajien tulisi ”sopimussuhteissa” saada vapaasti käyttää määräävää asemaansa ilman, että virastoilla olisi käytössään oikeusturvakeinoja niitä vastaan. Sen vuoksi käytössä tulisivatkin olla sovittelumekanismet, jotka aidosti edistäisivät tasapainoisten ja oikeudenmukaisten ratkaisujen saavuttamista osapuolten välisissä hallintoriidoissa.

2, Mihin asiaryhmään hallintosovittelu ei ehdottomasti sovellu?

Työryhmä on katsonut, ettei sovittelu voisi tulla kysymykseen asioissa, joihin liittyy voimakas julkinen intressi. Näin saattaa pääsääntöisesti olla. Toisaalta vaikka esimerkiksi kaavoitus- ja rakennuslupa-asioihin liittyykin voimakas julkinen intressi, niissä tehdään tyypillisesti harkinnanvaraisia arvovalintoja, joihin liittyy myös erilaisia kompromissin mahdollisuuksia (esimerkiksi ullakkorakentaminen sallitaan edellyttäen, että talon sisäpiha uudistetaan virkistyskäyttöön ja sieltä hävitetään pysäköintipaikat).

Ainakaan niissä tilanteissa, joissa hallinnollinen sanktio on keskeinen osa asian ratkaisua, sovittelu ei työryhmän muistion mukaan voisi tulla kysymykseen. Rikosoikeuden alalla hyväksytyt uudistukset (erityisesti syyteneuvottelu) huomioon ottaen en ole täysin vakuuttunut siitä, että asian liittyminen rangaistukseen ja tuomitsemiseen kuuluvaan julkiseen intressiin taikka edes yhdenvertaisuutta vaarantavat poikkeamat sanktiokäytännöstä välttämättä estäisivät sovittelutyyppeiden menettelyjen käytön hallinnollisten sanktioidenkaan osalta. Julkiseen intressiin ja yhdenvertaisuuteen liittyvien näkökohtien painoarvo ei hallinnossa voine olla suurempi kuin rikosoikeuden alalla toimittaessa.

Työryhmä on edelleen katsonut, että heikossa asemassa olevan asianosaisen asiaa ei voitaisi sovittaa. Tältä osin kysymys on kuitenkin paljolti asianosaisen avustamisen tasosta eikä kategorisesta esteestä sovittelun käytölle.

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

Mikäli sovittelulla tarkoitetaan sen tyyppisiä menettelytapoja, jotka jo ovat käytössä oikeusasiamiehen kansliassa, nopeus ja aikainen puuttuminen ovat usein keskeisiä tekijöitä toiminnan onnistumisen kannalta. Esimerkiksi esittelijän yhteydenotot johtavat tyydyttävimpään lopputulokseen, jos toimeen ryhdytään heti kantelun saapuessa ja myös viranomaisen toimii nopeasti.

Oikaisuvaatimusvaihe vaikuttaisi edellä todetun valossa otolliselta ajankohdalta kehittää sovittelutyyppeistä toimintoja kunkin hallinnonhaaran sisällä. Toki sovittelu saattaa olla tarpeen myös hallintolainkäytön yhteydessä ja myös vaihtoehtona varsinaiselle oikeudenkäynnille tietyissä hallintoriita-asioissa kuten olen edellä kohdassa 1 todennut.

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

Työryhmän muistiossa (s. 8) hallintoprosessilla tarkoitetaan hallintoasian käsittelyä tuomioistuimessa eli hallintolainkäyttöä. Ilmeisesti kysymyksellä tarkoitetaan sitä, olisiko hallintoprosessin yhteyteen luontevaa luoda erillinen tuomioistuinsovittelun järjestelmä vai riittäisikö puheenjohtajan johdolla tapahtuva sovinnon edistäminen ja sovintojen vahvistaminen.

Kohdassa 1 mainitsemisani valtion sisäisissä hallintoriita-asioissa, sovinnollinen ratkaisu olisi tarkoituksenmukaisinta pyrkiä löytämään jo ennen hallintoprosessin käynnistymistä. Mikäli sovintoon ei kuitenkaan päästäisi, kumpikin otsikkokysymyksessä mainittu menettelytapa saattaisi olla käyttökelpoinen. Näissä asioissa myös sovinnon vahvistaminen voisi luontevasti tulla kysymykseen. Onhan kysymys sopimusriidoista, joita koskevien erimielisyyksienkin ratkaiseminen olisi helppoa kirjoittaa vahvistettavan sopimuksen muotoon. On kuitenkin syytä huomata, ettei tällaisten sovintojen vahvistamisella olisi ratkaisun täytäntöönpanoon liittyviä oikeusvaikutuksia sen

vuoksi, että sovinnon osapuolena olisi yksinomaan valtio. Valtio ei esimerkiksi voisi hakea ulosottoviranomaiselta itseensä kohdistuvaa täytäntöönpanoa.

Muissa kuin hallintoriita-asioissa saattaisi käytännössä olla vaikeaa muotoilla sovinto sopimukseksi tai muuten sellaiseen vahvistettavaan muotoon, joka korvaisi esimerkiksi muutoksenhaun kohteena olevan hallintopäätöksen. Veroasioissa, joissa on selvä kaksiasianosaissuhde, se saattaisi onnistua, mutta esimerkiksi lupa-asioissa sovinnon muotoilu tuskin olisi kovinkaan sujuvaa.

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

Kuten edellä kohdassa 1 olen tuonut esiin, virallistoimintoiseen hallintoprosessiin ei liity sellaisia todistustaakka- ja kulusäännöksiä, jotka saisivat asianosaiset punnitsemaan prosessin jatkamisen järjestyttä samalta pohjalta kuin siviiliprosessissa. Tuomarin, joka myös itse vastaa asian selvittämisestä, olisi vaikeaa ”myydä” sovinnon mahdollisuutta vastaavalla tavalla kuin siviiliprosessissa, jossa asian selvittämisen taakka on yksin asianosaisilla.

Sellaisiin hallintoriita-asioihin, joissa on selvä kaksiasianosaissuhde ja joissa selvittämisvelvollisuus ainakin käytännössä pääosin kuuluu oikeudenkäynnin osapuolille, oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 26 §:ää muistuttava säännös saattaisi olla käyttökelpoinen. Toisin kuin työryhmä näyttää katsovan (s. 5) sovinnollisuuden edistäminen on siviiliasioissa nähdäkseni lain esitöistäkin ilmenevin tavoin tuomaria velvoittava sääntö eikä vain tuomarin työtä ohjaava periaate.

Oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 26 §:n (4/1734) mukaan asiassa, jossa sovinto on sallittu, tuomioistuimen on pyrittävä saamaan asianosaiset sopimaan asia. Katsoessaan sovinnon edistämiseksi aiheelliseksi tuomioistuin voi, huomioon ottaen asianosaisten tahdon, asian laadun ja muut seikat, myös tehdä asianosaisille ehdotuksensa asian sovinnolliseksi ratkaisuksi.

Lainkohdan säätämiseen johtaneissa esitöissä (HE 79/1993 vp. s. 20, LaVM 11/1993 vp., s. 3-4) riita-asiain oikeudenkäyntimenettelyn uudistamisen erääksi keskeiseksi tavoitteeksi asetettiin saada asianosaiset aikaisempaa enemmän sopimaan asia oikeudenkäynnin aikana. Tätä varten tuomareita kannustettiin omaksumaan aikaisempaa aktiivisempi prosessinjohto ja edistämään sovintoon pääsemistä asioissa, joissa sovinto on sallittu ja joissa sovinto näyttäisi asianmukaiselta ratkaisulta. Jos asianosainen on kuitenkin selkeästi ilmoittanut haluavansa asian ratkaistavaksi tuomiolla, tuomioistuimen tulee esitöiden mukaan luopua yrityksestä ratkaista asia sovinnolla, käsitellä asia ja ratkaista se tuomiolla, koska asianosaisella tulee olla oikeus saada asia oikeudellisesti tutkituksi ja tuomioistuimen perusteltu ratkaisu asiassa. Lainkohtaa säädettäessä haluttiin lisäksi selkeästi erottaa toisistaan sovintoon kannustaminen ja sovintoehdotuksen tekeminen.

6. Muuta huomioitavaa?

Muilta osin minulla ei ole työryhmän muistiosta lausuttavaa.

Lausunto annetaan siirtämällä edellä oleva teksti vastaaville kentille lausuntopalvelussa.

Hirvonen Jarmo
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - oikeusasiamies Petri Jääskeläinen,
esittelijänä EsN Jarmo Hirvonen