

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeuden yksikkö
Lainsäädäntöneuvos Elina Nyholm

Lausuntotiivistelmä VN/21185/2020
14.2.2022

Lausuntotiivistelmä työryhmän muistiosta sovittelun mahdollisuuksista hallintoasioissa

Sisällysluettelo

1	Johdanto	1
2	Yhteenvedo	2
3	Kysymys 1. Missä asiaryhmissä hallint sovittelulla voisi olla tarvetta ja käyttöalaa?	3
4	2. Mihin asiaryhmään hallint sovittelu ei ehdottomasti sovellu?	5
5	3. Tulisiko hallintoasioiden sovittelua kehittää viranomaisessa esimerkiksi oikaisuvaatimusvaiheessa hallintolainkäytön vaihtoehtona vai hallintotuomioistuimessa?	10
6	4. Jos sovittelu toteutettaisiin osana hallintoprosessia, olisiko luontevampi toteuttamistapa varsinainen sovittelu osana hallintoprosessia vai osapuolten välisen sovinnon vahvistaminen?	11
7	5. Olisiko hallintoprosessilakiin aiheellista lisätä säännös tuomioistuimen tavoitteesta tai velvollisuudesta sovinnollisuuden edistämiseen prosessin aikana?	11
8	6. Muuta huomioitavaa?	12

1 Johdanto

Oikeusministeriö asetti 29.10.2020 työryhmän selvittämään sovittelun mahdollisuuksia hallintoasioissa. Työryhmä laati 30.4.2021 päivätyn muistion sovittelun ilmeisistä esteistä ja rajoitteista sekä sovittelun mahdollisesta käyttöalasta hallintoasioissa.

Muistiossa esitetyn perusteella työryhmä katsoi, ettei edellytyksiä yleiselle hallintoasioiden sovittelu-järjestelmälle ole. Työryhmä ei tunnistanut yhtään sellaista asiaryhmää, jossa sovittelulle olisi kauttaaltaan tuntuva tarve, vaan mahdolliset tilanteet, joissa sovittelulle voi olla edellytyksiä, tulivat työryhmän näkemyksen esiin pistemäisesti suuresta juttumassasta.

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

Oikeusministeriö pyysi työryhmän muistiosta lausunnon yhteensä 122 taholta. Myös tahoilta, joilta lausuntoa ei nimenomaisesti pyydetty, oli mahdollisuus antaa lausunto. Lausuntoaika oli 9.6.2021–31.8.2021. Lausuntopyyntö sisälsi 6 kysymystä. Työryhmän muistio, lausuntopyyntö ja lausunnot ovat nähtävillä kokonaisuudessaan [lausuntopalvelussa](#).

Yhteensä 43 eri tahoja eli *Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia (oikeusasiamies), oikeuskanslerinvirasto (oikeuskansleri), puolustusministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, ympäristöministeriö, korkein hallinto-oikeus, vakuutusosasto, digi- ja väestötietovirasto, eläketurvakeskus, Finnvera Oyj, Ilmatieteen laitos, Kansallisarkisto, Kansaneläkelaitos, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Maahanmuuttovirasto, Maanmittauslaitos, Maatalousyrittäjien eläkelaitos, Metsähallitus, Oikeusrekisterikeskus, Patenti- ja rekisterihallitus, Ruokavirasto, sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta, Suomen ympäristökeskus, Tapaturmavakuutuskeskus, tietosuojavaltuutetun toimisto (tietosuojavaltuutettu), Tuomioistuinvirasto, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, Työllisyysrahasto, Valtiokonttori, Valvira, Verohallinto, aluehallintovirastojen valtakunnallinen hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualue HAKE (aluehallintovirastot), Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystieteiden keskus, Länsi- ja Sisä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri, Suomen Kuntaliitto ry, Helsingin kaupunki, Jyväskylän kaupunki, Turun kaupunki, Vantaan kaupunki, Suomen Lakimiesliitto ry ja Suomen Luonnonsuojeluliitto ry* antoivat lausuntonsa muistiosta. Lisäksi *Tilastokeskus* ilmoitti, ettei sillä ole lausuttavaa muistiosta.

Vastaukset on lyhyen yhteenvedon jälkeen ryhmitelty oikeusministeriön lausuntopyyntöön mukaisten kysymysten alle.

2 Yhteenveto

Noin puolet lausunnonantajista, eli *valtiovarainministeriö, korkein hallinto-oikeus, digi- ja väestötietovirasto, eläketurvakeskus, Ilmatieteen laitos, Kansallisarkisto, Kansaneläkelaitos, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Metsähallitus, Oikeusrekisterikeskus, Patenti- ja rekisterihallitus, Suomen ympäristökeskus, Tapaturmavakuutuskeskus, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, Valtiokonttori, aluehallintovirastot, Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystieteiden keskus, Helsingin kaupunki, Jyväskylän kaupunki, Turun kaupunki ja Suomen Kuntaliitto ry* katsoivat, kuten työryhmäkin, ettei hallintosovittelumenettelylle ole ainakaan laajaa tai merkittävää tarvetta.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan sovittelu olisi ongelmallista hallinnossa käsiteltävien asioiden luonteen ja prosessiasetelman vuoksi samoin kuin julkisen vallan käytön, yhdenvertaisuuden ja hyvän hallinnon toteutumisen näkökulmasta.

Suomen Kuntaliitto ry totesi myös, ettei edellytyksiä yleiselle hallintoasioiden sovittelujärjestelmälle ole.

Länsi- ja Sisä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin ja Suomen Lakimiesliitto ry:n mukaan yleisten tuomioistuinten puolella sovinnon edistämistä on hyviä kokemuksia, ja hallintosovittelun mahdollisuuksia tulisi selvittää lisää kuulemalla lakimieskuntaa laajemmin ja selvittämällä ne asiaryhmät, joihin sovittelu soveltuisi ja joihin se ei soveltuisi.

Maanmittauslaitos, Maatalousyrittäjien eläkelaitos ja Suomen ympäristökeskus katsoivat, että sovinnollisten ratkaisujen mahdollisuuksien selvittäminen hallintoasioissa on yleisellä tasolla kannatettavaa.

Suurimpana yksittäisenä asiaryhmänä, jossa hallintosovittelulla katsottiin olevan potentiaalista tarvetta ja käyttöalaa, pidettiin hallintoriita-asioita. Muutoin lausunnonantajien näkemykset hajaantuivat. Osa lausunnonantajista katsoi, että esimerkiksi virkasuhdeasioissa, naapuruussuhdeoikeudellisissa asioissa tai sosiaaliasioissa sovittelulla voisi olla käyttöalaa, kun taas osa lausunnonantajista katsoi, ettei sovittelu sovellu erityisesti juuri näihin asioihin. Usea lausunnonantaja katsoi, ettei hallintosovittelulla ole juurikaan potentiaalista käyttöalaa lausunnonantajan omalla toimialalla.

Moni lausunnonantaja katsoi, että mikäli hallintosovittelulla ylipäätään katsottaisiin olevan tarvetta ja käyttöalaa, olisi luontevampi vaihtoehto kehittää hallintosovittelumekanismia mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, eli asian viranomaiskäsittely- tai oikaisuvaatimusvaiheessa ennemmin kuin hallintotuomioistuinvaiheessa. Toisaalta jotkut lausunnonantajista kannattivat nimenomaan hallintosovittelun kehittämistä hallintotuomioistuinvaiheessa.

Osa lausunnonantajista ei nähnyt estettä sovinnollisuuden edistämistä koskevan tavoitteen lisäämiselle hallintoprosessilakiin, kun taas osa lausunnonantajista piti tällaista säännöstä tarpeettomana tai muutoin ongelmallisena.

3 Kysymys 1. Missä asiaryhmissä hallintosovittelulla voisi olla tarvetta ja käyttöalaa?

Oikeusasiamies, korkein hallinto-oikeus, Kansaneläkelaitos, Maatalousyrittäjien eläkelaitos, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, Valvira, aluehallintovirastot, Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystieteiden keskus, Suomen Kuntaliitto ry, Helsingin kaupunki, Jyväskylän kaupunki, Turun kaupunki, Vantaan kaupunki ja Suomen Lakimiesliitto ry katsoivat, että sovittelulla voisi olla käyttöalaa kansalaisten ja/tai julkisyhteisöjen välisissä hallintoriita-asioissa esimerkiksi tilanteissa, joissa on kysymys palvelujen kustannus- tai järjestämisvastuusta.

Aluehallintovirastot katsoivat, että sovittelu voisi olla mahdollista eräissä sosiaalihuollon, terveydenhuollon ja opetustoimen asioissa sekä sellaisissa muissa hallinnollisissa asioissa, jotka koskevat esimerkiksi palvelun laatua. Eräät asumiseen ja asunto-osakeyhtiöihin liittyvät asiat voisivat olla soviteltavissa tapahtumainkulun tai osapuolten näkemysten selvittämisessä.

Länsi- ja Sisä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin ja Suomen Lakimiesliitto ry:n mukaan sovittelu voisi soveltua tiettyihin sosiaalioikeudellisiin asioihin, kuten lasten huostaanottoa ja sijoittamista koskeviin asioihin.

Vantaan kaupunki totesi, että hallintosovittelulla voisi olla käyttöalaa varhaiskasvatusta ja koulutusta koskevissa sellaisissa hallintoasioissa, joissa viranomaisella on harkintavaltaa. Tällaisia ovat esimerkiksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksut ja koulukuljetukset. Asiaryhmissä tulisi kuitenkin ottaa huomioon yhdenvertainen kohtelu.

Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan mukaan sovittelulla voisi olla käyttöalaa lapsilisä- ja elatustukiasioissa siltä osin, kun kysymys on siitä, kummalle lapsen huoltajalle kyseinen etuus tulisi maksaa. Myös *Kansaneläkelaitos* nosti tämän asiaryhmän sovitteluun mahdollisesti soveltuvana, mutta totesi kuitenkin, että päätöksenteon yhteydessä jo nykyisellään molempien asianosaisten näkemykset selvitetään, eikä sovittelu toisi tähän lisäarvoa.

Digi- ja väestötietovirasto totesi, että sovittelu voisi soveltua asioihin, joissa intressit ovat vähäistä suuremmat ja joissa sovittelulla voitaisiin välttyä tuomioistuinkäsittelyltä. Tällaisia asioita ovat mahdollisesti virkasuhdeasiat. Myös *Maahanmuuttovirasto, Ruokavirasto, Suomen ympäristökeskus, Valvira ja Helsingin kaupunki* totesivat, että sovittelu voisi soveltua virkasuhdeasioihin, joissa on kysymys sanktion valinnasta tai taloudellisesta kompensaatiosta. *Vantaan kaupunki* totesi, että virkasuhteen irtisanominen voisi soveltua sovitteluun, koska siinä on tyypillisesti vain kaksi osapuolta, viranhaltija ja työnantajanviranomaisena.

Helsingin kaupunki huomautti, että sovinnon edistäminen verotuksessa on jo mahdollista esimerkiksi arvioverotusta koskevissa asioissa. Sovinnollisuutta verotuksessa voitaisiin edistää lisäämällä ennakkollista sitovaa ohjausta. Tosin verovelvollisten yhdenvertaiseen kohteluun tulisi kiinnittää tällöin erityistä huomiota.

Kansallisarkisto totesi, että sen tekemät seulontapäätökset voisivat periaatteessa soveltua hallintosovitteluun. Kuitenkin käytännössä erimielisyydet asiaryhmässä ovat erittäin harvinaisia.

Liikenne- ja viestintäministeriö totesi, että sovittelu voisi sopia tieliikenneoikeudellisiin asioihin, joissa on kyse esimerkiksi liikenteenohjauslaitteen asettamisesta. Myös seuraamusmaksujen määrän osalta sovittelulle voisi olla käyttöalaa, samoin kuin yksityistielain mukaisissa tietoimituksissa.

Suomen Kuntaliitto ry katsoi, että naapuruussuhteiden valvonnassa sovittelumahdollisuutta voisi selvittää tarkemmin. Naapuruusriidat (ympäristönsuojelulain ja jätelain mukaiset asiat sekä vesilain mukaiset ojitusriidat) työllistävät kuntien ympäristönsuojeluviranomaisia merkittävästi.

Suomen ympäristökeskuksen ja Suomen Kuntaliitto ry:n näkemyksen mukaan sovittelumenettelyn tarpeellisuutta julkisten hankintojen osalta voitaisiin vielä arvioida tarkemmin.

Valvira katsoi, että sovittelu voisi toimia sen toimialalla taloyhtiöiden tupakointikielto- ja rajoitusasioissa. Tosin sovittelumenettelyn käyttöönotto edellyttäisi tupakointikieltoja koskevan, nykytilanteessa-kin pirstaleisen sääntelyn kokonaisuuden arviointia samassa yhteydessä. Sovittelu voisi sopia myös Alkon päätöksiin alkoholijuomien ottamisesta vähittäismyyntiin tai niiden poistamisesta vähittäismyyntistä tai niiden hinnoittelusta.

Ympäristöministeriön mukaan hallintosovittelu voisi soveltua sen toimialalla esimerkiksi joihinkin asuntotuotannon tukiin tai asukasvalintaa, vuokranmääritystä tai yhteishallintoa koskeviin asukkaiden kanteluihin tai valituksiin. Näissä asioissa on usein kaksiasiansuhteita eikä merkittävää julkista intressiä.

4 Kysymys 2. Mihin asiaryhmään hallintosovittelu ei ehdottomasti sovellu?

Aluehallintovirastot katsoivat, ettei sovittelu sovellu lähtökohtaisesti sen toimialaan kuuluviin valvontasioihin eikä asioihin, joissa on kyse hallinnollisesta sanktiosta tai hallintopakosta. Sovittelu ei sovellu myöskään tilanteisiin, joissa on kyse henkilön etuudesta, oikeudesta tai velvollisuudesta eikä myöskään tilanteisiin, joissa on kyse haavoittuvassa asemassa olevasta henkilöstä. Sovittelu ei sovellu esimerkiksi työsuojeluun.

Digi- ja väestötietoviraston mukaan sen lakisäätöihin tehtäviin ei sisälly asiaryhmiä, joihin hallintosovittelu voisi soveltua. Esimerkiksi edunvalvontajärjestelmän tarkoituksena on valvoa niiden henkilöiden etua ja oikeutta, jotka eivät siihen itse pysty vajaanvaltaisuuden, sairauden poissaolon tai muun syyn vuoksi. Edunvalvonnassa olevien henkilöiden oikeusturvatarpeiden vuoksi sovittelu ei ole näissä asioissa mahdollista. Väestötietojärjestelmän tietojen ylläpito ja luovuttaminen perustuvat sellaisiin säännöksiin, joista ei voida sopia ja joissa ei ole juurikaan harkintavaltaa. Digi- ja väestötietoviraston perimät maksut perustuvat valtion maksuperustelakiin ja sen nojalla annettuun asetukseen. Lisäksi yksityinen intressi on näiden maksujen osalta pieni.

Myös *Maanmittauslaitos ja Ruokavirasto* totesivat, ettei sovittelu sovellu niiden lakisäätöihin tehtäviin hyvin. Niiden perimät maksut ovat lakisäätöisiä ja pitkälti ns. kiinteitä maksuja, joten sovittelun käyttöala niissä olisi vähäinen.

Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiiri totesi, ettei sovittelu sovellu sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuihin eikä julkisuuslain mukaisten tietopyyntöjen käsittelyyn. Päätökset pitää jo nykyisellään tehdä asiakkaan edun mukaisesti, niitä voidaan kohtuullistaa ja niissä olevat virheet voidaan korjata.

Suomen Kuntaliitto ry:n mukaan sovittelu ei sovellu lapsia koskeviin asioihin eikä opetus- ja sivistystoimen asioihin. Myös *Helsingin kaupunki* totesi, ettei sovittelu sovellu lastensuojeluasioihin eikä sosiaalihuoltoa koskeviin asioihin, joissa on hyvin voimakas julkinen intressi ja joissa asiakkaat ovat usein hyvinkin haavoittuvassa asemassa. Vastaavasti sovittelulla ei ole käyttöalaa myöskään kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla. Myös *Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystoimi* ja *Turun kaupunki* totesivat, että esimerkiksi lastensuojeluasiat eivät sovellu sovitteluun.

Kansaneläkelaitos katsoi, ettei sovittelu lähtökohtaisesti sovi sen toimialaan kuuluviin asioihin lukuun ottamatta hyvin harvavalukuisia hallintoriita-asioita. Sovittelu ei sovellu esimerkiksi toimeentulotuen tai muiden etuuksien takaisinperintään, koska takaisinperintäpäätöksessä itsessään otetaan huomioon asianosaisen taloudellinen ja sosiaalinen tilanne. Sovittelumenettelyä ei tarvita kohtuullistamismekanismien lisäksi. Lisäksi asiakkaita on kohdeltava yhdenvertaisesti.

Valvira totesi, että hallintosovittelu soveltuu huonosti sen käsittelemiin sosiaali- ja terveysalan substanssiasioihin sekä valvonta- ja suoritemaksuihin. Potilas- ja asiakasturvallisuus ja kansanterveys ovat niin painavia oikeushyviä, ettei sovittelu näissä asiaryhmissä ole järkevää. Esimerkiksi tupakka-asioissa sovittelu saattaisi lisätä korruptioriskiä.

Valtiokonttori totesi, ettei hallintosovittelu sovellu sen käsittelemiin asiaryhmiin, jotka koskevat lakisääteisiä korvauksia, valtionperintöasioita sekä maksuvapautuslain mukaisia asioita. Asiakkaita on kohdeltava yhdenvertaisesti myös niiden etuuslajien osalta, joissa Valtiokonttorilla on harkintavaltaa.

Vakuutuslaitosten ja sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan käsittelemistä asioista valtaosa on sellaisia, joissa etuuden saamisen edellytykset on laissa hyvin tarkasti säädetty, eikä harkinnanvaraa tai sovittelun mahdollisuuksia ole. Ratkaisua ohjaavat laillisuus-, yhdenvertaisuus- ja virallisperiaatteet. Sovittelu ei siten lähtökohtaisesti sovellu näihin asioihin.

Puolustusministeriö totesi, ettei hallintosovittelu sovellu viranomaisten sisäistä valvontaa ja kanteluita koskeviin asioihin, koska näissä asioissa ensisijainen tavoite on hallinnon toiminnan lainmukaisuuden varmistaminen.

Myös *opetus- ja kulttuuriministeriö* totesi, ettei sovittelu sovellu sen käsittelemiin asioihin.

Eläketurvakeskuksen mukaan työeläkealalla ei ole tarvetta hallintosovittelulle. Olemassa olevat säännökset mahdollistavat lisäselvityksen huomioon ottamisen ja päätöksen oikaisemisen sen perusteella. Sovittelu ei sovellu eläkeoikeutta ja etuuden määräytymistä, maksamista tai siirtämistä koskeviin asioihin eikä vakuuttamista koskeviin asioihin. Nämä asiat ovat lakisääteisiä eivätkä osapuolten sovittavissa. Lisäksi työeläkeasioita ratkaistaessa Eläketurvakeskuksella on velvollisuus kuulla asianosaista ja hankkia selvitystä, joten asianosaisen näkemys otetaan huomioon päätöstä tehtäessä.

Finnvera Oyj totesi, että sen rahoituspäätöksiin tai luottoriskin ja hakijan liiketoiminnan kannattavuuden arviointiin ei voi hakea muutosta, joten sovittelukaan ei niihin sovellu. Hakijalla on mahdollisuus hakea rahoitusta uudelleen.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto totesi, ettei hallintosovittelu sovellu sen toimialan asioihin, kuten kilpailunrajoitusasioihin eikä julkisten hankintojen valvontaan, eikä myöskään kilpailuneutraliteettia koskeviin asioihin, koska näissä asioissa julkinen intressi on merkittävä. Sovittelu ei myöskään sovellu yrityskauppa-asioihin. Myös *Turun kaupunki ja Vantaan kaupunki* totesivat, ettei sovittelu sovellu julkisiin hankintoihin luontevasti. *Vantaan kaupunki* mainitsi tässä yhteydessä myös valtioneuvoston tukiasiat.

Maahanmuuttovirasto totesi, että sen toimialaan kuuluvat ulkomaalais- ja kansalaisuusasiat eivät sovellu sovittelun piiriin.

Työllisyysrahaston näkemyksen mukaan hallintosovittelu ei lähtökohtaisesti sovellu sen lakisääteisiin tehtäviin, joita ovat työttömyysvakuutusmaksujen ja työnantajan omavastuumaksujen määrääminen ja perintä sekä koulutuskorvausten ja aikuiskoulutusetuuksien myöntäminen.

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto totesi, ettei sovittelu sovellu sen lupa- ja valvontatehtäviin. Erityisesti tuotteiden valvonta on vahvasti sidoksissa EU-oikeuteen. Toimialoilla, joilla Turvallisuus- ja kemikaalivirasto myöntää pätevyksiä, ovat pätevyysvaatimukset lakisääteisiä ja niiden tavoitteena on turvallisuuden varmistaminen, joten julkinen intressi on suuri eikä näistä asioista voi neuvotella.

Maatalousyrittäjien eläkelaitos totesi, että maatalousyrittäjien ja turkistuottajien lomituspalvelua ja poronhoitajien sijaisapua koskevat asiat samoin kuin takaisinperinnän kohtuullistamista koskevat asiat ja muut etuusasiat ratkaistaan lakisääteisesti, ja ne eivät sovellu sovitteluun, koska asian lopputulos ei ole neuvoteltavissa ja asiakkaita on kohdeltava yhdenvertaisesti.

Myös *Ruokavirasto* katsoi, että tukien myöntäminen ja takaisinperintä eivät ole sovitteluun soveltuvia asiaryhmiä, ja lisäksi kansallisesti rahoitettujen tukien takaisinperinnässä voidaan jo nykyisellään soveltaa kohtuullistamissäännöksiä. Sovittelu ei ole mahdollista EU:n yhteiseen kalastuspolitiikkaan perustuvissa hallinnollisissa sanktioissa.

Maatalousyrittäjien eläkelaitos totesi myös, että lomituspalvelulain mukaisissa hallintoriita-asioissa on viime kädessä kysymys valtion varojen käytöstä. Maatalousyrittäjien eläkelaitos edustaa näissä valtionkorvausta koskevissa asioissa valtiota, ja yhdenvertaisen kohtelun vaatimus ulottuu siten myös hallintoriita-asioihin.

Oikeusrekisterikeskuksen näkemyksen mukaan sovittelumahdollisuuden käyttöalan laajentaminen rikosvahinkoasioihin ei ole tarkoituksenmukaista. Rikosvahinkokorvauksen takaisinperintää on jo voimassa olevien säännösten perusteella mahdollista kohtuullistaa tai siitä voidaan luopua kokonaan.

Suomen ympäristökeskus totesi, ettei hallintosovittelu sovellu julkisen vallan käyttöön liittyviin luvitus- tai valvontatehtäviin.

Tapaturmavakuutuskeskuksen mukaan hallintosovittelu ei sovellu työtapaturma- tai ammattitautiasioiden korvauskäsittelyihin, jotka ovat lakisääteisiä. Vakuutusasioissa on kolme osapuolta: työnantaja, työntekijä sekä vakuutusyhtiö. Vakuutuskorvauksista tai muista vakuutukseen liittyvistä asioista kuten sen voimaan saattamisesta takautuvasti, ei ole mahdollista sopia. Myös asiakkaiden yhdenvertaisen kohdelun vaatimus estää sovinnon näissä asioissa.

Tietosuojavaltuutettu totesi, ettei sovittelu lähtökohtaisesti sovellu yleisen tietosuojasetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalaan kuuluviin asiaryhmiin. Nämä asiaryhmät kuuluvat mm. perusoikeuksien ydinalueelle, mutta sovittelulla näissä asiaryhmissä on muitakin muistiossa tunnistettuja sovittelun esteitä, kuten EU-oikeudesta tuleva este tai toisen osapuolen heikompi asema tai laaja osapuolten joukko.

Patentti- ja rekisterihallituksen näkemyksen mukaan sovittelu ei juurikaan sovellu sen toimialalle. Patentti- ja rekisterihallitus hoitaa lakisääteisiä viranomaistehtäviä, joissa harkintavalta on rajoitettua, eikä niissä tyypillisesti ole kyse kaksiasiansaissausteesta. Patentti- ja rekisterihallituksen hakemus- ja ilmoituskäsittelyyn sekä valvontatoimenpiteisiin liittyy myös voimakas julkinen intressi ja kolmannen osapuolen oikeudet. Muistiossa mainitut tavaramerkin sekaannusvaaraa koskevat asiat eivät sovellu sovitteeluun, koska Patentti- ja rekisterihallitus on niiden osalta tutkinut viran puolesta aiemmat oikeudet, jotka voivat muodostaa esteen rekisteröinnille, eikä hakemusvaiheessa ole näin ollen kyse kaksiasiansaissausteesta.

Helsingin kaupunki huomautti, että virkavaaliasioissa sovittelu ei voi tulla kyseeseen. Virkaan valittua ei voida sivuuttaa sovittelulla.

Turun kaupunki totesi, että vaaliasiat eivät sovellu hallintosovitteluun, sillä vaalit muodostavat demokraattisen yhteiskunnan perustan.

Suomen Luonnonsuojeluliitto ry huomautti, että naapuruussuhdeasioista esimerkiksi tuulivoimahankkeissa muodollisesta kaksiasiansaissausteesta huolimatta vallitsee suuri tieto- ja resurssiepätasapaino mahdollisten sopimusosapuolien välillä, jolloin sovittelumenettelyn lähtökohdat eivät tosiasiasa toteudu. Näihin asioihin liittyy myös julkinen intressi ympäristönsuojelun muodossa.

Turun kaupunki totesi, että ympäristöasioissa, esimerkiksi hallintopakkoasioissa, yleinen etu on merkityksellinen. Asia ei siis ole vain naapureiden välinen. Myös lupaharkinta on luonteeltaan oikeusharkintaa ja lupa on myönnettävä edellytysten täyttyessä.

Ympäristöministeriö totesi, että sovittelu ei sovellu tyypillisesti useisiin ympäristölainsäädännön piiriin kuuluviin asioihin, koska sillä ei voida heikentää sääntelyn perustana olevia ympäristön- tai luonnon-suojelun tasoa tai tavoitteita. Usein työryhmän muistiossa sovitteluun soveltuviksi listattuihin ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisiin yhteiskäsittelyasioihin, maastoliikenneasioihin ja naapurussuhde-asioihin liittyy myös julkinen intressi, vaikka kaksiasianosaissuhde näyttäisikin pintapuolisesti arvioiden selkeältä. Ratkaisulla saattaa olla myös heijastusvaikutuksia prosessin ulkopuolisiin tahoihin.

Helsingin kaupunki totesi myös, ettei sovittelu sovellu kaava-asioiden käsittelyyn, eikä se olisi niissä tarpeellinenkaan vuorovaikutusmenettelyn vuoksi.

Puolustusministeriö ja valtiovarainministeriö pitivät sovittelun mahdollisuuksia virkamies- ja työoikeudellisissa asioissa ongelmallisena. Esimerkiksi virkamiehestä johtuvissa häiriötilanteissa tai virkavelvollisuuksien laiminlyöntiasioissa seuraamus on keskeinen osa ratkaisua, eikä sovittelu voi tulla kysymykseen. Sovittelu olisi myös virkamiesten yhdenvertaisen kohtelun kannalta ongelmallista. Virkamiehet käyttävät julkista valtaa, joten virkamiesoikeudellisiin asioihin liittyy usein myös julkinen intressi.

Valtiovarainministeriö totesi, ettei irtisanomiskorvaustilanteissa makseta tai voida maksaa sellaisia korvauksia, joista viranomaisen voisi sopia toisin normaalin toimivaltansa rajoissa. Sovittelu ei sovellu taloudellisia etuuksia koskeviin asioihin. *Valtiovarainministeriön* näkemyksen mukaan sovittelu ei sovellu virkasopimukseen liittyviin hallintoriita-asioihinkaan, koska reunaehdot asian käsittelyyn tulevat virkamieslaista.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan irtisanomiskorvaukset ovat selkeämmin kahdenvälisiä virkamiesoikeudellisia asioita, joissa ei ole vahvaa julkista intressiä, mutta tällöinkin sovittelu voisi johtaa ongelmaan yhdenvertaisen kohtelun kannalta.

Valtiovarainministeriö ja verohallinto katsoivat, että verotus on lakisääteistä ja sitä koskee myös verovelvollisten yhdenvertaisen kohtelun vaatimus, joten se soveltuu varsinaiseen sovitteluun heikosti. Sitä vastoin erilaisia sovinnollisuuden edistämiseen ja riitaisuuksien välttämiseen tähtäviä menettelyitä ja käytänteitä on perusteltua kehittää. Verohallinnossa on käytössä esimerkiksi ennakkoratkaisumenettely ja ennakkollinen keskustelu asiakkaiden neuvomiseksi ja ohjaamiseksi. Tähän menettelyyn ei liity sovitteluelementtiä. Lisäksi yhteisöverotuksessa on pilotoitu vaihtoehtoista riidanratkaisua, jossa selvitetään yhdessä verovelvollisen kanssa riidattomat tosiseikat ja sillä tavalla kavennetaan oikeusriidan kohdetta. *Valtiovarainministeriö* huomautti myös, ettei veronhuojennukseen liity sovittelu- tai neuvotteluelementtiä, vaan siinä Verohallinto luopuu yksipuolisesti poikkeuksellisissa olosuhteissa kohtuullisuusperusteella omasta saatavastaan.

Jyväskylän kaupunki katsoi, ettei sovittelu sovellu asioihin, jotka liittyvät perusoikeuksien ydinalueeseen, eikä sellaisiin asiaryhmiin, joissa on käytössä kunnallisvalitus.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan sovittelu ei lähtökohtaisesti sovellu kunnallisvalituksen tai aluevalituksen käyttöalalle tai näitä edeltäviin oikaisuvaatimusvaiheisiin näiden valituslajien erityispiirteiden vuoksi.

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

Oikeusasiamiehen, oikeuskanslerin, korkeimman hallinto-oikeuden, vakuutus-oikeuden, Digi- ja väestötietoviraston, Finnvera Oyj:n, Kansallisarkiston, Ruokaviraston, sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan, Tuomioistuinviraston, tietosuojavaltuutetun, Valtiokonttorin, Verohallinnon, Helsingin kaupungin, Turun kaupungin ja Suomen Lakimiesliitto ry:n näkemyksen mukaan sovittelujärjestelmän kehittäminen olisi tarkoituksenmukaisempaa oikaisuvaatimusvaiheessa, mikäli sille ylipäättään nähtäisiin tarvetta.

Korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan sovittelua tulisi kehittää ensisijaisesti hallintotoimintaa kehittämällä. Sovittelumenettely soveltuu heikosti osaksi muutoksenhakuprosessia hallintotuomioistuimessa ja erityisen huonosti valituslupamenettelyyn korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Tuomioistuinvirasto ja Valtiokonttori huomauttivat, ettei oikaisuvaatimusvaihe ole kuitenkaan käytössä kaikissa asiaryhmissä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö totesi, että oikaisuvaatimuksina käsiteltävät asiat ovat keskenään hyvin erilaisia, ja sovittelun käyttöönotto tässä vaiheessa edellyttäisi siten asian perusteellista selvittämistä.

Ilmatieteen laitoksen, Maanmittauslaitoksen, Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen, Patentti- ja rekisterihallituksen, Suomen Kuntaliitto ry:n ja Jyväskylän kaupungin näkemyksen mukaan sovittelun kehittäminen hallintotuomioistuimessa olisi oikaisuvaatimusvaihetta tarkoituksenmukaisempaa, kun viranomaisen prosessuaalinen ja muu osaaminen tukisi sovintoprosessia.

Länsi- ja Sisä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin ja Vantaan kaupungin mukaan sovittelussa tulisi olla täysin prosessin ulkopuolinen sovittelija. Asianosaiset voivat mieltää päätöksen tehneen viranomaisen asiaan osalliseksi, joten sovittelu soveltuisi paremmin hallintotuomioistuimen tehtäväksi. Myös *Suomen Lakimiesliitto ry:n* mukaan tämä näkökulma puoltaisi sovittelun toteuttamista hallintotuomioistuimessa.

Valvira ja Suomen Lakimiesliitto ry totesivat, että sovittelua voisi kehittää vaihtoehtona kummassakin instanssissa.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston, aluehallintovirastojen ja Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen mukaan hallintoversittelu ei tulisi kehittää osana nykyistä prosessia.

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

Korkein hallinto-oikeus ja aluehallintovirastot pitivät osapuolten välisen sovinnon vahvistamista vieraana elementtinä hallinnollisiin asioihin, joissa yleisesti on julkinen intressi.

Maatalousyrittäjien eläkelaitos, tietosuojavaltuutettu, Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus ry, Jyväskylän kaupunki, Turun kaupunki ja Vantaan kaupunki pitivät lähtökohtaisesti osapuolten välisen sovinnon vahvistamista tehokkaampana menettelynä kuin sovittelua osana hallintoprosessia. Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan hallintotuomioistuimella tulisi olla mahdollisuus sovinnon vahvistamiseen osapuolia sitovalla tavalla, mikäli hallintoversittelu otettaisiin käyttöön.

Finnvera Oyj, Ilmatieteen laitos, Länsi- ja Sisä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri sekä Suomen Lakimiesliitto ry pitivät varsinaista sovittelua osana hallintoprosessia luontevampana toteuttamistapana kuin osapuolten välisen sovinnon vahvistamista.

Oikeusasiamiehen, Kansaneläkelaitoksen, sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan, Valviran ja Jyväskylän kaupungin mukaan kumpikin keino voisi olla mahdollinen. Siinä, kumpi keino soveltuu paremmin, on asiaryhmäkohtaisia eroja.

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

Korkein hallinto-oikeus, vakuutus-oikeus, Ilmatieteen laitos, Kansaneläkelaitos, Patentti- ja rekisterihallitus, Ruokavirasto, Tapaturmavakuutuskeskus, tietosuojavaltuutettu, Valtiokonttori, Valvira, aluehallintovirastot ja Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus eivät kannattaneet säännöksen lisäämistä lain tasolle. Säännös voisi hämärtää kansalaisten yhdenvertaisuutta, asioiden julkisuutta sekä lakisidonnaisuutta eikä sovittelu sovellu joka tapauksessa kaikkiin asiaryhmiin.

Ympäristöministeriö, oikeusasiamies, oikeuskansleri, Finnvera Oyj, Maanmittauslaitos, Maatalousyrittäjien eläkelaitos, sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta, Tuomioistuinvirasto, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, Länsi- ja Sisä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri, Helsingin kaupunki, Jyväskylän kaupunki ja Vantaan kaupunki eivät näe estettä säätää laissa sovinnon edistämisestä yleisluontoisena, ei-velvoittavana tavoitteena.

Maatalousyrittäjien eläkelaitos, Patentti- ja rekisterihallitus, tietosuojavaltuutettu ja Työllisyysrahasto huomauttivat, että mikäli tällainen säännös lisättäisiin hallintoprosessilakiin, tulisi sen muotoilussa ja soveltamisalan rajauksessa kiinnittää huomiota siihen, ettei sovittelu sovellu kaikkiin hallintoprosesseissa käsiteltäviin asioihin.

8 Kysymys 6. Muuta huomioitavaa?

Jyväskylän kaupunki ja Turun kaupunki huomauttivat, että mikäli sovittelumenettely lisätään hallintoprosessiin, on pidettävä huolta, ettei yhdenvertaisuus vaarannu, ja ettei päätöksentekoprosessi kokonaisuudessaan pitkity, ja etteivät kuntalaiset joudu sovittelumenettelyn johdosta ostamaan asiantuntijapalveluita voidakseen asioida viranomaisessa. *Valtiokonttori ja Turun kaupunki* huomauttivat myös, että sovittelu esimerkiksi oikaisuvaatimusvaiheessa saattaisi lisätä viranomaisten työmäärää merkittävästi.

Ympäristöministeriön mukaan hankkeen eteenpäin vieminen edellyttäisi eri toimijoiden, sidosryhmien, virastojen ja viranomaisten yksityiskohtaisempaa kuulemistä.

Aluehallintovirastot katsoivat, että sovittelun mahdollisuuksia hallinnossa tulisi tarkastella laajasti hallintolainkäytön lisäksi myös tosiasiallisen hallintotoiminnan ja hallintomenettelyn näkökulmasta. Sovittelun suhdetta esimerkiksi muistutus- ja kantelumenettelyyn olisi syytä tarkastella myös, mikäli sovittelu laajennettaisiin hallintoon.

Tuomioistuinvirasto ja Suomen Lakimiesliitto ry totesivat, että asian jatkovalmistelussa olisi syytä tehdä oikeusvertailua. Huomiota tulisi kiinnittää erityisesti niihin eurooppalaisiin maihin, joissa sovittelua jo tehdään hallintoasioissa. Lisäksi oikeusvertailussa voitaisiin ottaa jossain määrin huomioon ne maat, joissa hallintoasioiden sovittelu ei ole pidetty lainkaan mahdollisena.

Oikeusasiamies totesi, että sovittelutyypisellä toiminnalla on laillisuusvalvonnassa monia ilmenemismuotoja. Työryhmä ei ole muistiossaan kiinnittänyt huomiota ylimpien laillisuusvalvojen toimintaan sovittelun kaltaisten menettelyjen ja palvelujen tuottajina valvontavaltaansa kuuluvissa asioissa.

Oikeusasiamies huomautti myös, ettei riita-asioissa riidattomien ja riitaisten tosiseikkojen erottelu yleensä pidetä sovitteluna tai sovintoon tähtävänä menettelynä vaan tavallisena asian valmisteluna. Sovintoneuvottelussa ja sovittelussa on kyse enemmän häviämisen riskin todennäköisyyden arvioinnista ja siihen liittyvien kompromissien tekemisestä eikä faktoja koskevien erimielisyyksien sopimisesta. Hallintolainkäytössä ei ole vastaavaa sovintoon kannustavaa kulatoriskiä kuin riita-asioissa.

Oikeusasiamies totesi edelleen, että työryhmän näkemyksestä poiketen voimakas julkinen intressi ei yksinomaan aiheuta estettä sovittelulle, koska vaikka asiassa olisi voimaksa julkinen intressi, siihen voi liittyä myös erilaisia kompromissin mahdollisuuksia. Myöskään hallinnollinen sanktio itsessään ei aiheuta estettä sovittelulle, kun sanktio ei rikosoikeudenkaan alalla muodostu ehdottomaksi esteeksi esimerkiksi syyteneuvottelulle. Heikossa asemassa olevan asianosaisen osalta kysymys on pitkälti asianosaisen avustamisen tasosta eikä kategorisesta esteestä sovittelun käyttämiselle.

Kansaneläkelaitos huomautti lisäksi, että hallint sovittelumenettely voisi olla esteenä tuomioistuinten ennakkotapausten ratkaisemiselle. Ennakkopäätökset ovat tärkeässä asemassa ratkaisukäytännön kehittämisessä.