



Asia: VN/21185/2020

Lausuntopyyntö työryhmän muistiosta sovittelun mahdollisuuksista hallintoasioissa

Lausunnonantajan lausunto

1. Missä asiaryhmässä hallintosoittelulla voisi olla tarvetta ja käyttöalaa?

Korkein hallinto-oikeus pitää hyvänä pyrkimystä edesauttaa sovinnollisten ratkaisujen löytymistä hallintoasioissa lähtökohtaisesti ennen muutoksenhakukelpoisen päätöksen tekemistä. Hallintomenettelyihin sisältyy ja on mahdollista sisällyttää erilaisia työkaluja asioiden sovitteluksi ja sovinnollisuuden lisäämiseksi. Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan sovittelu soveltuu kuitenkin heikommin osaksi muutoksenhakuprosessia hallintotuomioistuimissa ja erityisen huonosti valituslupamenettelyyn korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että sovittelu soveltuu vain erittäin harvoihin asiaryhmiin hallintotuomioistuimissa. Tällainen asiaryhmä voisi olla hallintoriidat, joissa osapuolet ovat tasapuolisessa asemassa, eli lähinnä vain silloin, kun kumpikin osapuoli on julkisyhteisö. Tuolloinkaan osapuolten välinen sovinto ei voi olla voimassa olevan lainsäädännön vastainen.

2, Mihin asiaryhmään hallintosoittelu ei ehdottomasti sovellu?

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että työryhmän muistiossa on tuotu esiin hyvin sellaisia näkökohtia eri asiaryhmistä, joihin sovittelu ei ehdottomasti sovellu. Näihin näkökohtiin ei ole lisättävää. Varsinaiseen sovintomenettelyyn itsessään liittyisi huomattavia oikeudellisia ongelmia. Hallinnon lainalaisuuden periaate merkitsee lähtökohtana, että sovintomenettelyn käyttö on rajattua. Sovittelusta saavutettavat edut olisivat marginaalisia niissä vähäisissä asiaryhmissä, joihin sovittelumenettely voisi oikeusjärjestyksen puitteissa soveltua.

Korkein hallinto-oikeus korostaa, että asiaryhmien hahmottaminen sovintomenettelyyn sopiviksi ja ei-sopiviksi on haasteellista. Asiaryhmien määrittely abstraktisti ja ennakkolisesti on ongelmallista, koska yksittäisessä asiassa voi myös olla sellaisia erityispiirteitä, ettei sovintomenettely kuitenkaan olisi mahdollinen.

Esimerkkinä tällaisesta asiaryhmästä voidaan mainita työryhmän muistiossa mainitut veroasiat (s. 18). Muistiossa (s. 13) on toisaalta todettu, että sovittelu ei olisi mahdollista tilanteissa, joissa sanktio on keskeinen osa asian ratkaisua. Tämä tarkoittaisi, että sovittelun ulkopuolelle jäisivät kaikki ne veroasiat, joissa olisi kyse myös veronkorotuksesta. Käytännössä tämä rajaisi sovittelun ulkopuolelle juuri sellaiset veroasiat, joissa ei ole nimenomaisesti kyse lain soveltamisesta vaan näytön arvioinnista (siirtohinnoittelu, peitelty osingonjako), eli jotka ovat muistiossa (s. 11) tarkoitettuja asioita, joissa on epäselvyyttä tapahtumien kulusta tai muista tosiseikoista.

Sama koskee myös muistion sivuilla 15 ja 16 mainittuja lapsiasioita. Kuten sivun 16 alaviitteessä on todettu, lapsia koskevissa asioissa on pääosin kyse lastensuojeluasioista, joihin liittyy merkittäviä perusoikeuskysymyksiä. Muistion sivulla 12 esitetyn perusteella perusoikeuksien ydinalueita koskevien asioiden tulisi jäädä sovittelun ulkopuolelle.

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

Jos sovitteluä kehitetään, tämän tulisi tapahtua ensisijaisesti hallintotoimintaa kehittämällä. Muistiossa on tältä osin esimerkkinä mainittu (s. 15) verohallinnon ennakkoliset keskustelut. Lähtökohtana on tällöin se, että hallintoviranomaisella on harkintavaltansa puitteissa mahdollista hakea sovinnollista ratkaisua. Tämäkin olisi siis eri asia kuin varsinainen sovintomenettely tai sovittelu. Jos sovitteluä on tarkoitus kehittää muutoin, tämän tulisi tapahtua oikaisuvaatimusvaiheessa, jolloin asia on edelleen hallintoviranomaisen harkintavallassa. On lisäksi muistettava, että hallintoviranomaisilla on varsin laaja mahdollisuus päätösten itseoikaisuun erityisesti yksiasianosaissuhteisissa asioissa.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että varsinaista sovittelumenettelyä ei tulisi kehittää erikseen osana hallintokäyttöä, jossa on kysymys erityisesti päätöksen laillisuuden selvittämisestä. Edelleen on todettava, että sovittelun mahdollisuutta korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei ole pohdittu tarkemmin työryhmän muistiossa. Sovittelun mahdollistaminen saataisi edellyttää esimerkiksi valituslupaperusteiden uudelleen pohdintaa.

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

Lähtökohtana on oltava, että sovittelu tapahtuu osana hallintomenettelyä. Tällöin myöskään ei olisi tarpeen erikseen sovinnon vahvistaminen, koska sovinto olisi osa hallintopäätöksen sisältöä.

Sopimuksen vahvistamisen merkitys lienee se, että näin saataisiin täytäntöönpanokelpoinen päätös. Tällaiselle sovinnon vahvistamiselle on kuitenkin nähtävissä hyvin vähän todellista merkitystä. Korkein hallinto-oikeus arvioi, että erillisen sovinnon vahvistaminen on omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä, miltä osin olisi kysymys päätöksen muuttamisesta tai miltä osin jo tehdyn päätöksen täytäntöönpanoon liittyvistä käytännön kysymyksistä.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että hallinnossa ratkaistaan myös sellaisia asioita, joiden sisältö liittyy oikeastaan kahden yksityisen välisiin kysymyksiin, ja hallintopäätöstä tarvitaan sen vuoksi, etteivät osapuolet pääse asioissa yksimielisyyteen. Tällöinkin asianosaiset voivat sopia asian toisin kuin mihin hallintopäätös antaisi toiselle oikeuden ja lainvoimaisesta hallintopäätöksestä huolimatta sopimus voi olla velvoittava siviilioikeudellisesti. Sovinnon vahvistaminen hallintolainkäytössä olisi tällaisissakin asioissa tarpeellista, koska asianosaisten sopimuksen sisältö voidaan saattaa riideltäväksi erikseen käräjäoikeudessa. Usein sopimuksissa saattaa sitä paitsi olla kysymys nimenomaan korvauksista, joka olisi muutoinkin käräjäoikeudessa ratkaistava kysymys. Ylipäätään on vaikea nähdä tarvetta sovintojen vahvistamiseen hallinto-oikeudessa.

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

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että sovintomenettelyn kehittämisen sijaan jatkossa olisi pyrittävä edistämään hallintotuomioistuinten aktiivista prosessinjohtoa ja tähän liittyvää yleensä sovitteleviksi koettujen päätösten aikaansaamista. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettu laki (808/2019) on ollut voimassa 1.1.2020 alkaen ja sitä on voitu soveltaa vasta rajoitetusti. Muun ohella mainitun lain 47 §:ssä on suullista valmistelua koskeva säännös, joka voisi tarjota mahdollisuuden erimielisyyksien selvittämiseen ja samalla sovittelevan ratkaisun löytämiseen.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että tässä vaiheessa ja erillisenä hankkeena ei ole tarpeen muuttaa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia. Muutokset voisivat päinvastoin rajoittaa tarkoituksenmukaista prosessinjohtoa sovittelevan ratkaisun löytämiseksi. Sovittelevien ratkaisujen löytämisen edistäminen edellyttää lähinnä koulutusta ja uusien säännösten soveltamisen seuranta.

6. Muuta huomioitavaa?

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että sovinnon vahvistaminen viranomaisen ja muutoksenhakijan välillä on usein ongelmallista. Sikäli kuin sovintomenettelyä voitaisiin käyttää eräiden naapuruusoikeudellisten asioiden yhteydessä, ei voida ajatella, että sopimus koskisi varsinaisesti viranomaista, vaan ainoastaan kahden välistä oikeussuhdetta ja tällöin sopijaosapuolet ovat yksityisiä.

Korkein hallinto-oikeus toteaa lisäksi, että työryhmä on käyttänyt muistiossaan termiä naapuruussuhdeasia tarkentamatta, mitä termillä tarkoitetaan. Sikäli kuin tällä viitataan eräistä naapuruussuhdeista annetussa laissa oleviin immissiotyyppisiin tilanteisiin, termi on ymmärrettävä. Tällöin kysymys olisi siis siitä, että rasitusta aiheuttava taho voi sopia rasitetun tahon kanssa siitä, minkä tasoinen rasitus on mahdollista. Suostumus vaikuttaa tällöin rasituksen kohtuuttomuuden arviointiin viranomaisen päätöksenteossa. Lisäksi on huomattava, että eräissä tilanteissa rasitus voi aiheuttaa myös terveyshaittaa tai vaikutuksia muille, eikä sopiminen voi tuolloin olla hyväksyttävää.

Vesilain soveltamisen yhteydessä ei erilaisista oikeussuhteista ole yleensä käytetty termiä naapuruussuhde. Käytännössä näissä työryhmän tarkoittamissa tilanteissa saattaisi olla kysymys ojitukseen liittyvästä epäselvyydestä tai riidasta taikka sellaisesta vesitaloushankkeesta aiheutuvasta haitasta, jonka korvaamisesta haitankärsijä voi lain mukaan muutoinkin sopia. Lisäksi kysymys voisi olla sellaisesta hankkeesta, jonka luvantarve riippuu siitä, onko yksityinen antanut siihen suostumuksen.

Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvokset Mika Seppälä ja Vesa-Pekka Nuotio, ja se on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 23.8.2021.

Presidentti Kari Kuusiniemi

Kansliapäällikkö Emil Waris

Waris Emil
Korkein hallinto-oikeus