

Asia: VN/21185/2020

Lausuntopyyntö työryhmän muistiosta sovittelun mahdollisuuksista hallintoasioissa

Lausunnonantajan lausunto

1. Missä asiaryhmässä hallintosoittelulla voisi olla tarvetta ja käyttöalaa?

Aluehallintovirastojen valtakunnallinen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualue (HAKKE), joka toimii Etelä-Suomen aluehallintoviraston yhteydessä, on koonnut lausunnon niiden vastausten perusteella, joita aluehallintovirastot ovat toimittaneet HAKKelle lausuntopyynnön perusteella.

Aluehallintovirastojen peruspalvelut, oikeusturva- ja luvat -vastuualueiden (jäljempänä POL-vastuualueet) mukaan muistiossa sovittelun mahdollisuuksia on mietitty hallintolainkäytön näkökulmasta. Aluehallintovirastot katsovat, että sovittelun mahdollisuuksia hallinnossa tulisi tarkastella laajasti myös tosiasiallisen hallintotoiminnan ja hallintomenettelyn näkökulmasta. Sovittelu saattaisi olla mahdollinen ja myös hyödyllinen menettely eräissä sosiaalihuollon, terveydenhuollon ja opetustoimen asioissa sekä myös muissa hallinnollisissa asioissa, jotka koskevat esimerkiksi palvelun laatua. Edellä mainitun lisäksi eräät yhteisöoikeudelliset asiat voisivat olla sovittelumenettelyyn soveltuvia, kuten asumiseen ja asunto-osakeyhtiöihin liittyvät asiat. Kyse voisi olla tilanteista, joissa on kyse lähinnä tosiasioita koskevista erimielisyyksistä tai tiedon puutteesta. Sovittelu voisi näin ollen olla soveltuva tilanteissa, joissa on epäselvyyttä tapahtumien kulusta, tosiseikkojen selvittelystä ja sovittelulla edesautetaan osapuolten näkemysten selvittämistä.

Jos sovittelua laajennettaisiin hallintoon, asiakkaille tulisi käydä selkeästi ilmi, miten erilaiset hoito- ja asiakasneuvottelut, viranomaispäätökset, valitukset sekä muistutusmenettely ja kantelut ovat suhteessa sovitteluun. Sosiaali- ja terveydenhuollossa on käytössä tällä hetkellä muistutusmenettely ja hallintosoittelu voisi olla tälle osittain rinnakkainen, mutta suullinen menettely. Muistutusmenettely on aina kirjallinen.

Sovittelumenettelyllä ei kuitenkaan voida hallintotoiminnassa rajoittaa valvontaviranomaisen toimivaltaan tai muutoin viranomaisen päätösvaltaan liittyviä seikkoja tai vaikuttaa niihin.

POL- vastuualueiden näkemyksen mukaan hallintosovittelun käyttöalaa voisi harkita eräissä kansalaisten ja kuntien välisissä hallintoriita-asioissa ja mahdollisesti myös kuntien välisissä hallintoriita-asioissa, esimerkiksi tilanteissa, kun kunnilla on erimielisyyksiä palvelujen kustannusvastuusta.

2, Mihin asiaryhmään hallintosovittelu ei ehdottomasti sovellu?

POL- vastuualueiden näkemyksen mukaan sovittelun käyttöä rajaa laillisuusperiaate, kuten asiaan liittyvästä muistiosta ilmenee. Sovittelulla ei voida poiketa viranomaisen harkintavallan rajoista. Sovittelu ei voi johtaa yhdenvertaisesta kohtelusta poikkeamiseen tai muuhun perustuslailla suojatun oikeuden supistamiseen.

Valvontaviranomaisen tehtävissä hallintosovittelu ei lähtökohtaisesti sovellu sen toimialaan kuuluviin asioihin. Valvonta-asioissa ei tavanomaisesti ole sellaista kaksiasiansuuhdetta, jossa sovittelu tulisi kyseeseen. Kyse ei ole myöskään hallintoriita-asiasta.

Aluehallintovirastojen POL- vastuualueiden valvonta-asioissa on kysymys usein hallinnollisen seuraamuksen eli sanktion tai hallintopakon (uhkasakko) määrittämisestä pakottavan lainsäädännön laiminlyönnin johdosta, mihin sovittelu ei sovellu. Muistiosta esitetyt esimerkit mahdollisista sovittelutilanteista eivät sellaisenaan sovellu POL- vastuualueen hallinnonalan tehtäviin. POL- vastuualueen tehtävissä käytetään laajasti ohjaus- neuvonta-, selvitys- ja kuulemismenettelyä, jossa viranomainen turvaa asianosaisen vaikuttamisen mahdollisuuden sekä vastavuoroisuuden hänen oikeusturvansa varmistamiseksi.

Hallintosovittelun ei voida katsoa soveltuvan tilanteisiin, joissa kyse henkilön etuudesta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Se ei myöskään sovellu käytettäväksi tilanteissa, joissa kyse haavoittuvassa asemassa olevasta henkilöstä.

Työsuojelun vastuualueet jakavat muistiosta ilmenevän yhtenevän käsityksen, jonka mukaan sovittelu ei tule kyseeseen työsuojelua koskevissa asioissa. Työsuojelun vastuualueiden tehtävissä käytetään valvonta- ja hallintoprosessin aikana laajasti työnantajan kuulemismenettelyä, jonka puitteissa hallintopäätöksen kohde saa laajasti vaikuttaa ja varmistaa omaa oikeusturvaansa.

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

POL- vastuualueiden näkemyksen mukaan oikaisuvaatimusmenettelyllä ja hallinto-oikeuden muutoksenhakumenettelyllä on merkitykseltään rinnakkainen tarkoitus. Menettelyn tarkoituksena on uudelleen arvioida viranomaisessa tehdyn päätöksen lainmukaisuutta ja oikeasuhtaisuutta lain näkökulmasta. Näin ollen hallintosovittelun luomista osaksi kyseistä prosessia ei voida pitää perustuslain näkökannalta puolustettavana, vaan lähinnä oikeuksia vaarantavana.

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

Tältä osin POL- vastuualueet katsovat, että osapuolten välisten sopimusten vahvistaminen tuntuu vieraalta ottaen huomioon, että kyse on hallinnollisista asioista, joissa yleisesti on julkinen intressi.

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

POL- vastuualueiden näkemyksen mukaan ehdotettua säännöstä hallintosovittelun edistämisestä ei ole perusteltua lisätä lainsäädäntöön. Säännös olisi omiaan hämärtämään kansalaisten yhdenvertaisuutta, asioiden julkisuutta sekä lakisidonnaisuutta.

6. Muuta huomioitavaa?

Aluehallintovirastojen POL- vastuualueiden näkemyksen mukaan hallintosovittelumenettelylle ei ole laajaa eikä merkittävää tarvetta.

Aluehallintoviraston lupa-, kantelu-, valvonta- sekä oikaisumenettelyasiat ovat luonteeltaan keskeisesti kansalaisten oikeusturvaan liittyviä asioita, joilla on laajaa vaikutusta koko yhteiskunnan toimivuuden kannalta. Edellä mainitut tehtävät ovat luonteeltaan sellaisia, joita ei voi sovittaa.

POL- vastualueet yhtyvät työryhmän muistiossa esittämään näkemykseen, että edellytyksiä yleiselle hallintoasioiden sovittelujärjestelmälle ei ole. Kuten työryhmä toteaa, tunnistettavissa ei ole yhtään sellaista asiaryhmää, jossa sovittelulle olisi kauttaaltaan tuntuva tarve.

Henrika Räsänen

Hallintojohtaja

Anne Bäckman

Yleishallintolakimies

Bäckman Anne

Etelä-Suomen aluehallintovirasto - Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualue