

Asia: VN/21185/2020

## **Lausuntopyyntö työryhmän muistiosta sovittelun mahdollisuuksista hallintoasioissa**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **1. Missä asiaryhmässä hallintosoittelulla voisi olla tarvetta ja käyttöalaa?**

-

#### **2, Mihin asiaryhmään hallintosoittelu ei ehdottomasti sovellu?**

Työryhmä ei ole muistion mukaan tunnistanut yhtään sellaista asiaryhmää, jossa soittelulle olisi kauttaaltaan tuntuva tarve. Sen sijaan työryhmän mukaan joissain yksittäisissä tapauksissa soittelu voisi olla mahdollista. Tällaisia asioita voivat työryhmän mukaan olla esimerkiksi jotkut seuraamusasiat ja virkasuhdeasiat. Kyseistä näkemystä ei ole laajemmin perusteltu, mutta soittelu voisi olla muistion mukaan mahdollista esimerkiksi tilanteissa, joissa voidaan valita lievempi sanktio tai kyse olisi taloudellisesta kompensatiosta.

Puolustusministeriö pitää soitteluun mahdollisuuksia virkamies- ja työoikeudellisissa asioissa ongelmallisena. Muistiosta todetaan, että ainakaan niissä tilanteissa, joissa sanktio on keskeinen osa asian ratkaisua, soittelu ei tule kysymykseen. Rangaistavuudesta sinänsä ja sen minimitasosta ei voida neuvotella. Muistiosta ei käy tarkalleen ilmi, mitä virkasuhdeasioilla ja seuraamusasioilla siinä tarkoitetaan tai edes sitä, tarkoitetaanko seuraamusasioilla virkasuhteeseen liittyviä virkamiesoikeudellisia seuraamuksia vai esimerkiksi jotakin hallinnollisia seuraamusmaksuja. Kuitenkin ainakin virkamiehestä johtuvissa häiriötilanteissa seuraamus on puolustusministeriön näkemyksen mukaan aina keskeinen osa asian ratkaisua, eikä siinä soittelu näin ollen voisi tulla kysymykseen.

Olisi myös virkamiesten yhdenvertaisen kohtelun kannalta ongelmallista, mikäli soittelu esimerkiksi määräaikaisen erottamisen pituudesta tai irtisanomisesta olisi mahdollista. Soittelu voidaan tuki käyttää esimerkiksi kahden henkilön välisen ristiriitatilanteen ratkaisemiseen, kun tällainen tilanne on johtanut sellaiseen käyttäytymiseen, josta seuraa virkamiesoikeudellinen seuraus. Tämä ei kuitenkaan ole luonteeltaan hallintosoittelu, sillä seuraus tapahtumasta aiheutuu joka tapauksessa.

Lisäksi puolustusministeriö toteaa, että virkamieslaissa ja puolustusvoimista annetussa laissa säädettyihin virkamiesoikeudellisiin seuraamuksiin (varoitus, määräaikainen virantoimituksesta

erottaminen, virantoimituksesta pidättäminen, irtisanominen ja purku) liittyy kuulemismenettely. Kuulemismenettelyllä tarkoitetaan, että virkamiehelle varataan mahdollisuus tuoda työnantajan tietoon oma näkemyksensä kuulemisen kohteena olevista seikoista ja tapahtumista. Vaikka kuulemismenettelyä ei voi missään mielessä rinnastaa sovitteluun, antaa se kuitenkin (teoriassa) mahdollisuuden vuoropuheluun ja yksilöllisten tilanteiden huomioon ottamiseen työnantajan päätöksessä.

Yhdeksi asiaryhmäksi, joissa sovittelu ei olisi mahdollista, on muistiossa mainittu ne tilanteet, joihin liittyy vahva julkinen intressi. Virkamies käyttää julkista valtaa, joten voitaneen ajatella, että virkamiehestä johtuvasta häiriötilanteesta aiheutuvaan seuraukseen liittyy aina julkinen intressi. Seuraukset virkamiehestä johtuvissa häiriötilanteissa eivät ole myöskään viranomaisen harkinnan varassa, vaan ne perustuvat lakiin. Sovittelulla ei voida sovitella asioista viranomaisen toimivallan ylitse.

Suojattava oikeushyvä virkamiesoikeudellisia seuraamuksia koskevassa asiassa on usein, ainakin välillisesti, hyvän hallinnon toteutuminen. Mikäli asiasta voitaisiin neuvotella, saatettaisiin loukata sitä oikeushyvää, jota virkamiehestä johtuvista ongelmatilanteista seuraavilla seuraamuksilla on haluttu suojata.

Sovittelu virkamiesoikeudellisissa asioissa on ongelmallista, pois lukien mahdollisesti sellaiset taloudelliset riita-asiat, kuten esimerkiksi irtisanomiskorvaukset, jotka ovat selkeästi kahdenvälisiä, eikä niihin liity vahvaa julkista intressiä. Toki tällöinkin sovittelu voisi johtaa yhdenvertaisuusongelmiin.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan sovittelua ei myöskään tulisi ulottaa koskemaan viranomaisten sisäistä valvontaa ja kanteluita koskevia asioita, koska näissä ensisijainen suojeluobjekti on hallinnon toiminnan lainmukaisuuden varmistaminen, ei niinkään esimerkiksi kantelijan oikeuksien toteuttaminen. Tästä johtuen esimerkiksi kantelun vastaanottanut viranomainen ei voi muuttaa kantelijaa koskevaa lainvastaista päätöstä, ellei tällä viranomaisella ole toimivaltaa tehdä sitä. Kun kyse ei ole näin ollen suoraan kantelijan oikeusaseman korjaamisesta, niin silloin sovittelukin toimii tällaisiin tilanteisiin huonosti.

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

-

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

-

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

-

### **6. Muuta huomioitavaa?**

Puolustusministeriö yhtyy muistiossa todettuun siitä, että on vaikea nähdä, miten hyödyllinen sovittelijaverkosto käytännössä luotaisiin, koulutettaisiin ja ylläpidettäisiin. Oikaisuvaatimusmenettely on jo otettu laajalti käyttöön pakollisena esivaiheena, ja siihen kuuluu

viranomaisen suoranaisten velvollisuus tarkastella kriittisesti oikaisuvaatimuksen kohteena olevaa päätöstään. Erillisen sovitteluinstituution luominen saattaisi jopa haitallisesti hämärtää tätä velvollisuutta.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan hallinnossa käsiteltävien asioiden luonteesta ja prosessiasetelmasta johtuu se, että mahdollinen sovittelun käyttö on ongelmallista niin julkisen vallan käytön, yhdenvertaisuuden kuin hyvän hallinnon toteutumisen näkökulmasta. Lisäksi tulee muistaa viranomaisen laajat mahdollisuudet oikaista jo tehtyä päätöstä niin päätöksen kohteen hyväksi kuin vahingoksi. Muistion mukaan työryhmän keskusteluissa ja sen järjestämässä kuulemistilaisuudessa on toistuvasti noussut esille, että sovittelun tai jonkin sitä vastaavan menettelyn luonteva paikka olisi nimenomaan oikaisuvaatimusvaiheessa. Sen jälkeen asianosaisten oikeusturvan tarpeen on arvioitu usein edellyttävän asian ratkaisemista normaalissa oikeudenkäyntimenettelyssä.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan sovittelun mahdollisuuden tarvetta tulee tarkastella kriittisesti johtuen myös mahdollisuudesta hakea oikaisua päätökseen.

Sovittelun mahdollisuuksia hallintoasioissa arvioitaessa on otettava huomioon perustuslain säännökset, hallintopäätösten luonne julkisen vallan käyttönä sekä viranomaisen velvollisuudet hallintoasian käsittelyssä ja hallintoasiaa koskevassa oikeudenkäynnissä sekä hallintolain periaatteet. Näistä kaikista näkökulmista johtuen pitää puolustusministeriö sovittelua kaikin puolin ongelmallisena hallintoasioissa.

Nordström Hanna  
Puolustusministeriö

Wigrén Emmasofia  
Puolustusministeriö