

Asia: VN/21185/2020

Lausuntopyyntö työryhmän muistiosta sovittelun mahdollisuuksista hallintoasioissa

Lausunnonantajan lausunto

1. Missä asiaryhmässä hallintosisovittelulla voisi olla tarvetta ja käyttöalaa?

Julkisten tahojen välisissä hallintoriidoissa, kuten kustannusvastuuta koskevista erimielisyyksistä, sovittelu voisi tulla kyseeseen. Kaikissa tilanteissa tämä ei välttämättä olisi prosessieconomisen ratkaisu.

Julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta koskevat hallintoriidat voisivat rajoitetusti tulla sovittelumenettelyn piiriin myös silloin, kun toisena osapuolena on yksityinen taho. Tällöin voisi olla kuitenkin tarpeen ottaa huomioon osapuolten erilainen asema, esimerkiksi siten, että esityksen asian käsittelystä sovittelumenettelyssä voisi tehdä vain yksityinen osapuoli, ei viranomainen.

Työryhmän muistiossa on tunnistettu, että sovittelun kaltainen menettely voisi soveltua naapuruussuhdeasioihin. Kuten muistiossa on todettu, näissä asioissa julkisen intressin voimakkuus voi vaihdella asiaryhmän sisällä, joka toisaalta voi rajoittaa saman asiaryhmän sisällä sovittelun mahdollisuutta ja sen tunnistettavuutta.

2, Mihin asiaryhmään hallintosisovittelu ei ehdottomasti sovellu?

Asiaryhmät, jotka eivät muodosta luontevaa kohdetta sovittelumenettelyn käytölle, lukeutuisi esimerkiksi lastensuojeluasiat. Kuten työryhmän muistiossa todetaan, huostaanottoon ja sijaishuoltoon sijoittamiseen liittyvät asiat perustuvat päätöksen sijaan hakemukseen. Tämä lähtökohta-asetelma ei kuitenkaan ole suoraan yhteydessä siihen, täyttyvätkö huostaanoton lainmukaiset perusteet hakemuksen mukaisessa tilanteessa vai eivät. Kyse on ainoastaan toimivaltaisesta päätöksentekotahosta tilanteessa, jossa huoltaja tai 12 vuotta täyttänyt lapsi vastustavat huostaanottoa tai siihen liittyvää sijaishuoltoon sijoittamista. Vastustamiselleen asianosaisen ei tarvitse esittää mitään perusteita. Esimerkiksi viranomaisella on velvollisuus ryhtyä huostaanottoon ja sijaishuollon järjestämiseen lastensuojelulain 40 §:ssä tarkoitettuun edellytykseen, eikä velvollisuus voisi olla sovittelun kohteena.

Sovinnollisuuden edistäminen on sinällään tärkeä tavoite, mutta lastensuojeluasioiden yhteydessä ilmenee ennemminkin tarvetta yhteisymmärryksen edistämiseksi prosessin kuluessa kuin sovinnollisen lopputuloksen tavoittelulle. Lastensuojeluasioissa perusoikeuksiin liittyvät kysymykset esimerkiksi perusoikeuksien rajoittamisen näkökulmasta ovat sellaisia, joita ei voida tuoda sovittelun piiriin. Lastensuojeluasioiden lisäksi muutoinkin asiaryhmät, joissa kyseessä on osapuolten perusoikeuksien ydinsisältöön liittyviä kysymyksiä, eivät soveltuisi sovitteluun.

Työryhmän muistiossa on esitetty s. 15 kohdassa 4. lapsiasioiden soveltuvan tai se voisi olla mahdollista soveltua sovitteluun. Lapsiasioiden joukossa voi olla tilanteita, joissa sovittelun tavoittelu olisi perusteltua. Kuitenkin asiaryhmä itsessään, esimerkiksi huostaanottoon tai sijaishuoltoon sijoittamiseen liittyvät asiat pohjautuvat perhe-elämän ydinalueelle: jokaisen oikeudesta perhe-elämään ja yksityisyydensuojaan. Suomi on sitoutunut turvaamaan kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa säädetyn oikeuden perhe-elämän kunnioitukseen ja veloitteen lapsen edun varmistamisesta. Perhe-elämän suoja on Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja Suomen perustuslaissa vahvistettu perus- ja ihmisoikeus, jonka vuoksi muistiosta poiketen ”lapsiasioiden” sovittelun mahdollistaminen tämänkaltaisissa kysymyksissä ei soveltuisi tai se soveltuisi heikosti hallintosovitteluun.

Julkiset hankinnat ovat asiaryhmä, johon sovitteluratkaisut eivät soveltuisi tai se soveltuisi heikosti. Kilpailutus perustuu viime kädessä siihen, mikä taho on voittanut kilpailutuksen ja kuka hävinnyt. KHO:n ratkaisut kulmineoivat useimmiten siihen, onko hankintayksikkö toiminut hankintalain mukaisesti vai sen vastaisesti. Tarjoajien syrjimättömän ja tasapuolisen kohtelun periaatteiden näkökulmasta olisi erikoista, että mahdollisesti kilpailutuksen hävinneen osapuolen kanssa neuvoteltaisiin esimerkiksi sopivasta korvausmäärästä, jotta pitkälinen MAO/KHO prosessi voitaisiin välttää.

Ympäristöoikeuden alaan kuuluvissa asioissa hallintopakon käyttämisestä edellyttää lähtökohtaisesti yleinen etu. Vaikka toimenpidepyynnön asiassa tekee usein naapuri, viranomainen tutkii, onko hallintopakon käyttämiseen syytä. Asia ei ole siis naapureiden välinen ja se mitä asianosainen voidaan ja tulee velvoittaa tekemään, perustuu lakiin. Yleensä lupa-asioiden kohdalla (esim. ympäristölupa, rakennuslupa) lupaharkinta on luonteeltaan oikeusharkintaa ja lupa on myönnettävä, jos edellytykset täyttyvät. Lupa-asioissa tuomioistuimien joko kumoaa lupapäätöksen tai pysyttää sen.

Lisäksi muistiossa nostettiin esille vaaliasiat, joiden ei voida katsoa soveltuvan sovitteluun. Vaaleihin liittyvät asiat eivät sovellu hallintosovitteluun, sillä vaalit muodostavat demokraattisen yhteiskunnan perustan. Jos vaaliasioista voisi sopia, tämä horjuttaisi väistämättä kansalaisten luottamuksen demokraattiseen yhteiskuntaan.

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

Työryhmän muistion mukaisesti sovittelun tai jonkin sitä vastaavan menettelyn kytkeminen hallintotuomioistuinkäsittelyä edeltävään vaiheeseen antaisi mahdollisuuden keskittyä sovittelussa faktoja koskevien erimielisyyksien rooliin ja hallintotuomioistuimessa asiaa ratkaiseva tuomari voisi pysyttäytyä selkeästi oikeudellisen riidan ratkaisijan roolissaan.

Hallintotuomioistuimen sijasta sovittelua voisi kehittää ennemmin varsinaisen hallintoprosessin ulkopuolella. Pohdittavaksi tulisi, voisiko erilaisiin oikaisuvaatimustilanteisiin ottaa säädösten mukana sovittelun tai sovinnon edistämisen mahdollistavia (ei välttämättä viranomaista velvoittavia) elementtejä.

Kuitenkin esimerkiksi resurssien kohdentaminen tuomioistuinten käsittelyaikojen lyhentämiseen voisi olla edellä kerrotun sijasta tyydyttävien ratkaisujen, kun pohditaan ylipäätään hallintoasioiden sovittelun mahdollisuuksia.

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

Luontevampi toteuttamistapa olisi osapuolten sovinnon vahvistaminen. Osapuolet voisivat näissä tapauksissa mahdollisesti järjestää välinsä tyydyttävällä tavalla oikeudenkäynnin jatkamisen sijasta.

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

Ei lausuttavaa.

6. Muuta huomioitavaa?

Työryhmän muistion ja edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että asiaryhmät eivät muodosta keskenään sellaisia yhdenmukaisia elementtejä, joiden perusteella tuomioistuinsovittelua voitaisiin katsoa soveltuvaksi. Myös yhden asiaryhmän sisällä voi olla erillisiä kysymyksiä, jotka voisi soveltaa sovitteluun, mutta asian ydinkysymys koskee henkilön perusoikeutta/oikeuksia ja niiden turvaamista.

Työryhmän esittämin perusteluin hallintolainkäytön yhteydessä tuomioistuinsovittelulle voisi olla vain hyvin rajallinen käyttöala, jonka vuoksi voidaan katsoa sovittelun lähtökohtaisesti soveltuvan heikosti hallintoasioiden käsittelyyn ja hallinto-oikeusprosessiin. Hallintotoiminta perustuu lakiin ja sen pohjalta annettuihin eritasoisiiin säännöksiin, ohjeisiin ja määräyksiin. Kansalaisia tulee kohdalla yhdenvertaisesti hallintoasioissa, jos eri henkilöiden asiat ovat toisiinsa verrattavat. Tästä näkökulmasta yksittäistapauksellinen asioiden vapaamuotoinen sovittelu soveltuu huonosti oikeusjärjestelmään. Todennäköisesti, jos sovittelu hallintoasioihin tulisi, sille tulisi asetettavaksi melko tiukat rajaukset kansalaisten yhdenvertaisuuden turvaamiseksi.

Mikäli jonkinlaista sovittelua hallinto-oikeusprosessissa tiettyihin asioihin liitetään, tulisi ehdottomasti huolehtia, että asioiden käsittelyn kesto hallinto-oikeudessa ei pitene nykyisestä.

Lisäksi se taho, kuka toimii varsinaisena sovittelijana, tulisi olla riittävä substanssiosaaminen niihin asiaryhmiin, joissa sovittelu nähdään mahdollisena. Kuitenkaan viranomaisen työmäärä ei saisi sovittelun johdosta merkittävästi lisääntyä.

Korhonen Ari-Pekka
Turun kaupunki

Puska Henna
Turun kaupunki