

Asia: VN/21185/2020

Lausuntopyyntö työryhmän muistiosta sovittelun mahdollisuuksista hallintoasioissa

Lausunnonantajan lausunto

1. Missä asiaryhmässä hallintosisovittelulla voisi olla tarvetta ja käyttöalaa?

Vantaan kaupungin toiminnassa hallintosisovittelulla tai sovittelun kaltaisella menettelyllä on tarvetta ja käyttöalaa mm. varhaiskasvatuksen ja koulutuksessa ja viranhaltijoita koskevissa hallintoasioissa.

Varhaiskasvatus ja koulutus

Sovinnollisuuden edistämiseksi on käyttöalaa erityisesti koulun ja huoltajien yhteistyön toimivuuden kannalta ja yleisesti asioissa, joissa viranomaisella on harkintavaltaa.

Lainsäädäntö mahdollistaa sovittelun kaltaiset menettelyt ja sovinnollisuutta edistävät menettelytavat jo varhaiskasvatuksessa: Ennakollisista keskusteluista on säädetty varhaiskasvatustilain 4 §:ssä, jonka mukaan varhaiskasvatusta suunniteltaessa, järjestettäessä tai tuotettaessa ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu. Lain 23 §:n mukaan lapsen varhaiskasvatussuunnitelma laaditaan yhteistyössä henkilöstön ja lapsen vanhemman tai muun huoltajan kanssa. Myös perusopetuslaissa todetaan opetuksen järjestämisen perusteista, että opetuksessa tulee olla yhteistyössä kotien kanssa.

Sovittelun kaltaisen menettelyn on varhaiskasvatuksen ja koulutuksen osalta lain puolesta mahdollista ja käytössä tilanteissa, joissa viranomaisella on harkintavaltaa. Tällaisia ovat esimerkiksi erilaiset maksuvapautus-, edunpalautus- ja vahingonkorvausasiat. Lisäksi taloudellisissa etuasioissa, kuten laissa varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista viranomaisella on harkintavaltaa maksun perimättä jättämisessä ja alentamisessa.

Perusopetuslaki mahdollistaa harkintavaltaa myös koulukuljetusten osalta. Lain 32 §:n mukaan, jos perusopetusta saavan oppilaan koulumatka on viittä kilometriä pitempi, oppilaalla on oikeus maksuttomaan kuljetukseen. Jos esiopetusta saavan oppilaan matka kotoa esiopetukseen tai varhaiskasvatuslaissa tarkoitettua varhaiskasvatuksesta esiopetukseen on viittä kilometriä pitempi, oppilaalla on vastaavasti oikeus maksuttomaan kuljetukseen. Perusopetusta tai esiopetusta saavalla oppilaalla on oikeus maksuttomaan kuljetukseen myös silloin, kun edellä tarkoitettu matka oppilaan ikä ja muut olosuhteet huomioon ottaen muodostuu oppilaalle liian vaikeaksi, rasittavaksi tai vaaralliseksi.

Kaikissa edellä mainituissa tilanteissa tulee kuitenkin huomioida yhdenvertainen kohtelu ja sovittelu ei saa johtaa yhdenvertaisen kohtelun vastaiseen menettelyyn. Tämä on merkittävä ongelma, kun arvioidaan sovittelun käyttöedellytyksiä hallinnossa.

Viranhaltijoita koskevat hallintoasiat

Hallintosoittelulle voisi olla rajoitetusti tarvetta ja käyttöalaa tietyissä viranhaltijoita koskevissa hallintoasioissa. Tällaisia voisivat olla rajatusti tietyt hallintoriita-asiat, kuten esimerkiksi lakiin kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta perustuvat korvausvaatimukset (esimerkkinä korvausvaatimus koskien määräärikaisten virkasuhteiden käyttöä). Toinen mahdollinen tarve ja käyttöala voisi olla virkasuhteen päättämistä koskevissa hallintoprosesseissa. Esimerkiksi virkasuhteen irtisanomista koskevissa hallintoprosesseissa sovittelu voisi johtaa molempien osapuolien kannalta hallintoprosessia parempaan lopputulokseen ja sovittelussa olisi mahdollista huomioida muun muassa viranhaltijan yksityisyyden suoja hallintoprosessia paremmin. Virkasuhteen päättämistä koskevissa muutoksenhakuprosesseissa tyypillisesti ei ole intressiä muilla kuin viranhaltijalla ja viranomaisella työnantajana, mikä mahdollistaisi sovittelumenettelyn käytön.

Viranhaltijoita koskevissa hallintoasioissa hallintosoittelulle voisi olla rajoitetusta tarvetta.

2, Mihin asiaryhmään hallintosoittelu ei ehdottomasti sovellu?

Lainsäädännössä on tiettyjä periaatteita, jotka asettavat raamit sovinnollisuuden edistämiseksi. Muun muassa lapsen edun periaate on merkittävä periaate lasta koskevassa päätöksenteossa, tulee huomioida. Hallintosoittelua ei voi käyttää niin, että se johtaisi lapsen edun periaatteen syrjäyttämiseen.

Muistioon on kiteytetty hyvin, että monet hallintolainkäytön alat, kuten ulkomaalaisasiat, valtioneuvoston- ja hankinta-asiat, ovat pääosin EU-oikeuteen perustuvia. Tällöin on arvioitava, muodostuuko vahvasta EU-oikeudellisesta taustasta este joidenkin asiaryhmien sovittelulle. Sääntelyn tausta-arvot voivat lisäksi liittyä markkinoiden avaamisen lisäksi esimerkiksi julkisten varojen tehokkaaseen käyttöön ja korruption estämiseen, jolloin on pohdittava, aiheutuuko näistä

esteitä asioiden ottamiselle sovittelun piiriin. Asioilla voi olla liityntä myös voimakkaaseen julkiseen intressiin. Vantaan kaupunki yhtyy tähän näkemykseen. Esimerkiksi hankinta-asioissa tai valtioneuvoston asioissa hallintosoittelu ei ole mahdollista.

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

Mikäli soittelu toteutettaisiin oikaisuvaatimusvaiheessa, ongelmana olisi, että mukana ei ole kolmatta puolueetonta osapuolta kuten hallintotuomioistuimissa, joka voisi johdatella keskustelua sovinnon suuntaan. Jos esimerkiksi kunta olisi aloitteellinen soittotasiassa suhteessa yksityiseen osapuoleen, yksityinen osapuoli voisi kokea lähestymisen painostukseksi.

Tämän vuoksi soitteluun käyttöä tulisi edistää hallintotuomioistuimissa, ei osana oikaisuvaatimusvaihetta.

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

Sovittelu voisi toimia osana hallintoprosessia, jolloin hallinto-oikeus mahdollistaisi keskustelun sovinnosta ja edesauttaisi tarvittaessa sovinnon löytymistä. Parhaimpana menettelytapana ja soitteluun lopputuloksena tulisi mahdollistaa osapuolten välisen sovinnon vahvistaminen. Näin sopimus olisi tarvittaessa täytäntöönpanokelpoinen.

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

Voimassa oleva laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa mahdollistaa, että tuomioistuin voi edistää sovinnollisuutta esimerkiksi suullisessa valmistelussa. Kuten muistiossa todetaan, lakiin kirjattu säännös voisi rohkaista hallinto-oikeustuomareita toimimaan tässä tarkoituksessa. Yleisesti voidaan myös todeta, että hallintosoitteluun lakisidonnaisuus on tärkeää hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti.

Sovittelun edellytykseksi tulisi säätää molempien osapuolien suostumus. Tämä on erityisen tärkeää osapuolten oikeusturvan varmistamiseksi. Tuomioistuimen velvoite voisi olla tiedustella soittelumahdollisuutta osapuolilta ja jos molemmat osapuolet olisivat valmiita soitteluun, edistää soitteluun omassa roolissaan.

6. Muuta huomioitavaa?

Sovittelumenettelyä säädettäessä on huomioitava viranomaisen velvollisuus tasapuolisuuteen ja yhdenvertaisuuteen. Viranomaisen ei voi yksityistä toimijaa vastaavalla tavalla käyttää tapauskohtaista harkintaa, vaan viranomaisen on toimittava tasapuolisesti ja johdonmukaisesti.

Pennanen Sari-Anna
Vantaan kaupunki - Vantaan kaupunginjohtaja