

Asia: VN/21185/2020

Lausuntopyyntö työryhmän muistiosta sovittelun mahdollisuuksista hallintoasioissa

Lausunnonantajan lausunto

1. Missä asiaryhmässä hallintosoittelulla voisi olla tarvetta ja käyttöalaa?

Muistion mukaan työryhmä ei ole tunnistanut yhtään sellaista asiaryhmää, jossa sovittelulle olisi kauttaaltaan tuntuva tarve, vaan mahdolliset tilanteet, joissa sovittelulle voisi olla edellytyksiä, tulevat esiin pistemäisesti suuresta juttumassasta.

Helsingin kaupunki yhtyy työryhmän näkemykseen hallintosoittelun käyttöalasta. Laajaa tarvetta sovittelulle hallintoasioissa ei ole tunnistettu. Yleisissä tuomioistuimissa käsiteltävissä asioissa on usein kaksiasianosaissuhde, jossa osapuolet voivat vapaasti sopia asioistaan. Sen sijaan hallintotuomioistuimissa käsiteltävissä asioissa on harvemmin sellaista kaksiasianosaissuhdetta, jossa osapuolet voisivat vapaasti sopia asioista ilman, että sillä vaikutettaisiin kolmansiin osapuoliin. Esimerkiksi kunnan jakaessa rajallisia resursseja on päätöksellä vaikutusta muihinkin kuin siihen, johon päätös on kohdistettu.

Helsingin näkemyksen mukaan hallintosoittelu voisi tulla kyseeseen lähinnä julkisten toimijoiden välisissä hallintoriita-asioissa. Niiden kohdalla ei useinkaan ole täysin yksiselitteistä, onko kyseessä hallintoriita-asia vai tavallinen riita-asia, joka kuuluisi yleiseen tuomioistuimeen ratkaistavaksi. Koska hallintoriita-asiat monesti muistuttavat sovittelun piiriin kuuluvia tavallisia riita-asioita, on luontevaa, että hallintoriita-asiat itsekin soveltuvat sovitteluun.

Esimerkkinä sovitteluun soveltuvasta hallintoriita-asioiden ryhmästä voidaan mainita lastensuojelun järjestämismvastuuta ja kustannusvastuuta koskevat riidat. Näissä asioissa on selkeä kaksiasianosaissuhde, eikä kuntien taloudellisten intressien lisäksi muuta julkista intressiä, kun lapsen tarvitsemat lastensuojelulain mukaiset palvelut ja tukitoimet on järjestetty. Käytännössä sovittelulla ei ole näissäkään asiaryhmissä kuitenkaan suurta merkitystä, koska erimielisyyksistä on lähes poikkeuksetta käyty osapuolten välillä neuvotteluja jo ennen asian viemistä hallinto-oikeuteen. Mahdollisuus sovinnolliseen ratkaisuun on osapuolten välillä lähtökohtaisesti selvitetty jo ennen hallintoprosessin käynnistämistä.

Muistiossa todetaan, että sovittelu voisi olla mahdollinen sellaisissa virkasuhdeasioissa, joissa voidaan valita lievempi sanktio, tai kyse on taloudellisesta kompensatiosta. Helsinki yhtyy

työryhmän näkemykseen ja toteaa, että sovittelu voisi tulla kysymykseen esimerkiksi korvausvaatimuksia koskevista hallintoriita-asioissa ja palkan takaisinperintää koskevista asioissa.

Helsingin näkemyksen mukaan verotuksessa sovinnon edistäminen on jo mahdollista, esimerkiksi arvioverotusta koskevista asioista, joissa viranomaisella on mahdollisuus huomioida viranomaisen ja verovelvollisen tosiseikastoja ja olosuhteita koskevat erimielisyydet arvioitavan maksuunpantavan veron määrässä.

Muistiossa viitataan Verohallinnon järjestämään maksuttomaan ennakkolliseen keskusteluun ennakkoratkaisun hakemisen vaihtoehtona. Lisäksi arvonnäkökysymyksiä koskien verovelvollisella on mahdollisuus hakea maksutonta kirjallista ohjausta.

Helsingin näkemyksen mukaan mainitut Verohallinnon menettelytavat perustuvat viranomaisen velvoitteeseen ohjata verovelvollista ja kaupunki yhtyy muistiossa esitettyyn käsitykseen siitä, että mainitut Verohallinnon menettelytavat edistävät sovinnollisuutta. Helsingin näkemyksen mukaan sovinnollisuutta veroasioissa voitaisiin mahdollisesti edistää lisäämällä ennakkollista sitovaa ohjausta yleisten menettelysäännösten sekä ennakkollista maksullista hakemusta edellyttävien menettelyjen ohelle.

2, Mihin asiaryhmään hallintosovittelu ei ehdottomasti sovellu?

Helsingin kaupunki yhtyy työryhmän näkemykseen siitä, että tietyissä virkasuhdeasioissa sovittelu voi tulla kysymykseen. Helsinki kuitenkin korostaa, että hallintotuomioistuimissa olevat virkasuhdeasiat liittyvät usein virkavaaliin, joissa sovittelu ei tule kysymykseen. Virkaan valittua ei voida sivuuttaa sovittelulla.

Helsingin näkemyksen mukaan sovittelu ei sovellu myöskään kaava-asioiden käsittelyyn, eikä se olisi tarpeellinenkaan muun muassa jo käytössä olevan vuorovaikutusmenettelyn takia. Vuorovaikutusmenettelyn tarkoituksena on mahdollistaa mielipiteiden saattaminen kaavoittajan tietoon ja turvata MRL 62 §:n tavoite osallistumismahdollisuudesta kaavan valmisteluun. Kunta voi kaavoitusmonopolinsa nojalla osana maapolitiikkaansa kaavoittaa alueitaan tarkoituksenmukaisimmalla tavalla säännösten rajoissa. Hallintotuomioistuimet ratkaisevat kaavapäätösten lainmukaisuuden valitusten perusteella. Helsingin näkemyksen mukaan sovittelulla ei ole käyttöalaa kaavoitusmenettelyssä.

Muistiossa on myös katsottu, että sovittelu on tai voisi olla mahdollista lapsen huostaanottoon ja sijaishuoltoon sijoittamiseen liittyvissä asioissa. Helsinki ei yhdy muistiossa esitettyyn näkemykseen sovittelun soveltuvuudesta näihin asiaryhmiin. Kaupunki toteaa, että lastensuojeluasioissa on hyvin voimakas julkinen intressi. Huostaanotolla puututaan perustuslain 7 §:n suojaamaan henkilökohtaiseen vapauteen, oikeuteen nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta (EIS 8 artikla) ja lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 9 artiklaan perustuvaan oikeuteen elää yhdessä perheenä. Myös muissa lastensuojeluasioissa, erityisesti lastensuojelulain mukaisissa rajoitustoimenpiteissä, on kysymys lapsen perusoikeuksiin puuttumisesta, esimerkiksi lapsen ja vanhempien välisen yhteydenpidon rajoittamisella (LsL 63 §) puututaan perhe-elämän suojaan (PL 10 §) ja liikkumisvapauden rajoittamisella (LsL 69 §) henkilökohtaiseen vapauteen (PL 7 §).

Edellä todetun perusteella voitaneen yleisesti arvioida, että sosiaalihuoltoa koskevassa muutoksenhaussa sovittelu ei todennäköisesti tulisi kyseeseen. Osapuolet ovat kaukana kaksiasiainosaissuhteesta. Asiakkaat ovat usein hyvinkin haavoittuvassa asemassa, ja heillä on varsin rajalliset mahdollisuudet osallistua sovitteluun tasavertaisena osapuolena. Myös

oikaisuvaatimuksena käsiteltävien asioiden luonne on sosiaalihuollossa sellainen, etteivät ne ole helposti soviteltavissa.

Helsinki katsoo, että hallintosovittelu ei lähtökohtaisesti sovellu myöskään kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla käsiteltäviin asioihin ja niistä tehtäviin päätöksiin. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla tehdään yksilöpäätöksiä liittyen muun muassa oppilaaksi ottoon, perusopetuslain mukaiseen iltapäivätoimintaan sekä varhaiskasvatukseen. Päätöksenteossa pyritään mahdollisuuksien mukaan huomioimaan huoltajien toiveet, mutta toimialalla tehtävissä päätöksissä korostuu yhdenvertaisen kohtelun vaatimus. Esimerkiksi varhaiskasvatuspaikkaa koskevan päätöksen sovittelu voisi vaikuttaa muihin asiakkaisiin ja vaarantaa yhdenvertaisen kohtelun. Lisäksi päätökset tehdään useissa tapauksissa toimialalautakunnan vahvistamien perusteiden nojalla, jolloin käyttöalaa sovittelulle ei ole. Esimerkiksi koulukuljetuspäätökset perustuvat pääsääntöisesti matkan pituuteen, joka mitataan kaikkien kohdalla samalla mittausohjelmalla. Helsingin näkemyksen mukaan sovittelu ei ole mahdollinen tällaisissa asiaryhmissä.

Verotuksen osalta Helsinki esittää veronsaajan näkökulmasta huolen siitä, onko sovittelu sovitettavissa yhteen verovelvollisten yhdenvertaisen kohtelun, verotuksen ennakoitavuuden sekä veronsaajien oikeuksien toteutumisen kanssa.

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

Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan sovittelu soveltuisi luontevammin oikaisuvaatimusvaiheeseen kuin hallintotuomioistuimeen. Sovittelu soveltuu parhaiten tilanteisiin, joissa on kyse päätöksen tarkoituksenmukaisuudesta. Hallintotuomioistuin tutkii asian lainmukaisuuden, eikä sen arvioitavaksi lähtökohtaisesti kuulu päätöksen tarkoituksenmukaisuus. Esimerkiksi kunnallisvalituksen voi tehdä vain laillisuusperusteella. Sen sijaan kuntalain mukaisen oikaisuvaatimuksen kunnan päätöksestä voi tehdä tarkoituksenmukaisuus- ja laillisuusperusteella. Mahdollisuudet päätöksen sovitteluun laillisuusperusteella ovat huomattavasti rajallisemmat. Kyseeseen tulee lähinnä tilanteet, joissa on erimielisyyttä laissa säädettyjen edellytysten täyttymisestä.

Mikäli sovittelua lähdetäisiin kehittämään oikaisuvaatimusvaiheessa hallintokäytön vaihtoehtona, olisi varmistettava, etteivät oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöala ja tarkoitus hämärä. Oikaisuvaatimusmenettelyn ja sovittelumenettelyn välinen rajanveto ja ensisijaisuussuhde olisi määriteltävä tarkasti ja selkeästi.

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

Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan esitetyt vaihtoehdot eivät ole sovittelun eri toteuttamistapoja, vaan sen eri vaiheita. Mikäli hallintosovittelu otetaan jossain asiaryhmissä käyttöön, tulisi sovitteluun liittyä silloin myös hallintotuomioistuimen mahdollisuus vahvistaa sovinto osapuolia sitovalla tavalla.

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

Kun kyse on asioista, joissa sovinto on sallittu, ei Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan ole estettä säätää laissa sovinnon edistämisestä yleisluontoisena tavoitteena. Säännöksen ei kuitenkaan

tule olla velvoittava, vaan sen tulisi jättää tuomioistuimelle mahdollisuus soveltamiseen harkintansa ja asian laadun mukaan.

Helsinki toteaa, että tietyissä asiaryhmissä tuomioistuimelle on säädetty muitakin tavoitteita tai velvollisuuksia, joiden etusija mahdolliseen sovitteluun koskevaan tavoitteeseen on lainsäädännössä huomioitava. Esimerkiksi lastensuojeluasioissa osapuolten välisen sovinnon edistämisen tulisi olla toissijainen tavoite suhteessa lapsen turvallisen ja terveen kehityksen varmistamiseen.

6. Muuta huomioitavaa?

Arviomuistiossa esitetyn perusteella työryhmä katsoo, että edellytyksiä yleiselle hallintoasioiden sovittelujärjestelmälle ei ole. Työryhmä pitää kuitenkin mahdollisena toteuttaa sen toimeksiannon lähtökohdaksi olevaa hallitusohjelmakirjausta lähestymällä sovittelua erikseen kunkin substanssiasian sekä sen sääntelyn ja menettelytapojen näkökulmasta.

Helsingin kaupunki yhtyy työryhmän näkemykseen siitä, että sovittelun käyttöä hallintoasioissa on marginaalinen, eikä tästä syystä erilliselle sovittelujärjestelmälle ole tarvetta. Toisin kuin yleiset tuomioistuimet, hallintotuomioistuimet arvioivat usein sellaisia julkisen intressin piiriin kuuluvia asioita, joita tuomioistuin ei voi jättää yksistään sen varaan, mitä osapuolet asiasta keskenään päätyvät kulloinkin sopimaan. Siksi hallintotuomioistuin toimii virallisperiaatteen pohjalta ja pyrkii selvittämään aineellisen totuuden asiassa ottaen huomioon jopa seikkoja joihin osapuolet eivät välttämättä ole edes vedonneet, jotta ratkaisu olisi aineellisoikeudellisesti oikea ja julkinen intressi näin toteutuisi.

Mikäli erillistä hallintoasioiden sovittelujärjestelmää kuitenkin lähdetäisiin edistämään, ei sovittelu saisi missään tapauksessa vaarantaa laillisuusperiaatetta tai yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta. Myös sovitteluratkaisujen julkisuuteen on syytä kiinnittää huomiota muistiossa esiin tuotujen seikkojen vuoksi. Näidenkin vaatimusten toteuttaminen rajaa sovittelun mahdollisuuksia hallintoasioissa.

Eid Terttu
Helsingin kaupunki, Kaupunginkanslia