

Asia: VN/21185/2020

Lausuntopyyntö työryhmän muistiosta sovittelun mahdollisuuksista hallintoasioissa

Lausunnonantajan lausunto

1. Missä asiaryhmässä hallintosisovittelulla voisi olla tarvetta ja käyttöalaa?

Ympäristöministeriö katsoo, että sovittelun käyttö edellyttää huolellista tapauskohtaista arviota siitä, onko sovittelu mahdollista ja millä reunaehdoilla se voitaisiin toteuttaa.

Ympäristöministeriö yhtyy työryhmän muistiossa esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan sovittelu voisi soveltua erityisesti sellaisiin hallintoasioihin, joissa on selkeä kaksiasianosaissuhde eikä merkittävää julkista intressiä. Valtaosassa ympäristöministeriön hallinnonalan lainsäädännöstä korostuu julkisen intressin (esimerkiksi yleinen ympäristön ja tai luonnonsuojelun etu) merkitys, ja niiden mukaisissa hallintoriita-asioissa on tyypillisesti kyse päätöksestä, jolla on hallintoriidan varsinaisia osapuolia laajempi yhteiskunnallinen merkitys. Tätä ilmentää muun muassa ympäristölainsäädännön mukaisiin päätöksiin liittyvä laajahko muutoksenhakijoiden piiri.

Hallintosisovittelu voisi kuitenkin ympäristöministeriön hallinnonalan näkökulmasta soveltua esimerkiksi joihinkin tarkemmin selvitettäviin asuntotuotannon tukiiin tai asukasvalintaa, vuokranmääritystä tai yhteishallintoa koskeviin asukkaiden kanteluihin/valituksiin, joissa voitaisiin mahdollisesti välttyä pitkältä kirjelmointi- ja valitusprosessilta sovittelun ansiosta. Näissä asioissa on usein kaksiasianosaissuhde (vuokratalo- tai asumisoikeusyhtiö / asukas) eikä merkittävää julkista intressiä.

2, Mihin asiaryhmään hallintosisovittelu ei ehdottomasti sovellu?

Ympäristöministeriö katsoo, että työryhmän raportissa on varsin hyvin kartoitettu esteitä hallintosisovittelun käytölle. Sovittelu estyy esimerkiksi silloin, kun suojeltava oikeushyvä on sellainen, että siitä ei voida neuvotella, tai kun asiaa koskee voimakas julkinen intressi. Tällaisia ovat tyypillisesti useat ympäristölainsäädännön piiriin kuuluvat hallintoasiat ja päätökset. Sovittelulla ei esimerkiksi tule voida heikentää sääntelyn perustana olevia ympäristön tai luonnon suojelun tasoa tai tavoitteita. Ympäristölainsäädäntöön ja sen mukaisiin hallintoprosesseihin liittyy usein myös vahvaa EU-oikeudellista taustaa, mikä voi vaikuttaa arviointiin sovittelun mahdollisuuksista. Työryhmän muistiossa on kuitenkin listattu sovitteluun mahdollisesti sopivina asioina

ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaiset yhteiskäsittelyasiat, eräät maastoliikenneasiat ja joissain tilanteissa naapurussuhdeasiat (melu, tärinä jne.). Ympäristöministeriö toteaa, että ensinnäkin mainitussa yhteiskäsittelyasiassa on kyse vesien pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan ympäristölupahakemuksesta sekä samaa toimintaa koskeva vesilain mukaisesta lupahakemuksesta. Ympäristöministeriö ei näe lainkaan perusteltuna sovittelun ulottamista tällaiseen laaja-alaiseen lupa-asiaan siihen sisältyvän usein merkittävän julkisen intressin perusteella. Myös esimerkiksi mainittuihin naapurusoikeudellisiin tai maastoliikennettä koskeviin asioihin voi liittyä julkista intressiä (yleinen ympäristön tai luonnon suojelun etu), vaikka kaksiasianosaissuhde näyttäytyisikin pintapuolisesti arvioiden selkeältä. Muistiossakin tunnistetun mukaisesti aina ei ole selvää, ketkä ovat tai voisivat olla muita kuin muodollisia asianosaisia, ja ratkaisuilla saattaa olla myös heijastusvaikutuksia prosessin ulkopuolisiin tahoihin ja suojan kohteisiin.

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

Lausunnolla olevassa työryhmän muistiossa on ympäristöministeriön mielestä sinänsä hyvin tunnistettu oikaisuvaatimusmenettelyn rooli ja sen mukainen viranomaisen velvollisuus ja mahdollisuus tarkastella kriittisesti oikaisuvaatimuksen kohteena olevaa päätöstään, jonka voi siten jo katsoa sisältävän sovittelun ja sovinnollisuuden edistämisen elementtejä.

Jos erillistä sovintomenettelyä oltaisiin viemässä lainsäädännössä eteenpäin, tulisi asiaryhmästä riippuen vielä yksityiskohtaisemmin kuulla toimijoita, sidosryhmiä ja kyseistä lainsäädäntöä toimeenpanevia virastoja ja viranomaisia.

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

Ympäristöministeriöllä ei ole selkeää kantaa asiaan. Toteutustapa ja sen arviointi on riippuvainen siitä, missä asiaryhmissä sovittelu voisi ylipäättään tulla käyttöön. Joka tapauksessa on aiheellista kiinnittää erityistä huomiota menettelyn läpinäkyvyyteen ja julkisuuteen sekä yhdenvertaisen kohtelun edellytyksiin.

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

Ympäristöministeriö katsoo, että sovinnollisuuden edistäminen on kannatettava asia hallintoprosessin kaikissa vaiheissa. On kuitenkin syytä huolellisesti pohtia, mitä erityistä lisäarvoa tai vaikutuksia säännös sovinnollisuuden edistämisvelvoitteesta voisi tuomioistuinprosessiin tuoda.

Ympäristöministeriö yhtyy työryhmän käsitykseen siitä, että sovinnollisuutta edistäviä menettelytapoja on omaksuttu julkisoikeuden piirissä myös ilman nimenomaista lainsäädäntöä. Tällaisesta esimerkkinä voidaan mainita esimerkiksi erilaiset viranomaisen ja hallintoasian osapuolten väliset neuvottelut. Ympäristölainsäädännön piirissä neuvotteluista on myös eräissä tilanteissa säädetty; esimerkkinä eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta annetun lain 6 §, jonka mukaan hallintolain (434/2003) 8 §:ssä tarkoitetun neuvonnan järjestämiseksi yhteensovittava viranomainen voi hakijan pyynnöstä tai omasta aloitteestaan järjestää tapaamisen hakijan ja hankkeen viranomaiskäsittelyissä toimivaltaisten viranomaisten välille.

6. Muuta huomioitavaa?

-

Damski Juhani
Ympäristöministeriö

Korpi Johanna
Ympäristöministeriö