Oikeusneuvos, OTT Eija Siitari 15.1.2019

Eduskunnan hallintovaliokunta

Hallituksen esitys (HE 239/2018 vp) laeiksi hallintolain muuttamisesta, julkisista kuulutuksista annetun lain kumoamisesta ja maakaaren 12 luvun 3 §:n muuttamisesta

1. Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettaviksi hallintolain yleistiedoksiantoa koskevat säännökset, minkä lisäksi hallintolakiin lisättäisiin säännökset julkisista kuulutuksista. Viimeksi mainitun muutoksen vuoksi julkisista kuulutuksista annettu laki kumottaisiin. Viimeksi mainittu laki on myös sisällöltään vanhentunut.

Aikaisemmassa valmistelussa mukana olleet julkipanosäännösten muutokset eivät sisälly hallituksen esitykseen. Tältä osin sääntelytarpeita on tarkoitus selvittää myöhemmin vielä erikseen.

Esitykseen ei sisälly erityislainsäädäntöön mahdollisesti tarvittavia muutoksia, jotka on tarkoitus valmistella ja saattaa eduskunnan käsiteltäviksi ennen kuin tässä hallituksen esityksessä tarkoitetut säädösmuutokset tulisivat voimaan vuoden 2020 alusta. Esitykseen ei sisälly siirtymäsäännöksiä.

2. Korkeimman hallinto-oikeuden kanta

Korkein hallinto-oikeus kannattaa muutosehdotuksia seuraavin täydentävin huomautuksin.

2.1 Julkinen kuulutus osana hallintolakia

Lakisystemaattisesti kysymyksen herättää se seikka, että hallintolaissa säädetään lain 55 §:ssä tiedoksiantotavoista, eikä julkinen kuulutus ole mikään näistä. Pykälän 1 momentin mukaan tiedoksianto toimitetaan tavallisena tai todisteellisena tiedoksiantona taikka, jos sitä ei ole voitu edellä tarkoitetuin tavoin toimittaa, yleistiedoksiantona. Pykälän 2 momentin mukaan yleistiedoksiantoa voidaan käyttää myös silloin, kun asiakirja on annettava tiedoksi yli kolmellekymmenelle henkilölle tai kun henkilöiden lukumäärää ei tiedetä.

Yleistiedoksianto on siis viimesijainen hallintopäätösten tiedoksiantotapa, minkä lisäksi se on edellä tarkoitetuissa suureen tai määrittelemättömään joukkoon kohdistuva ensisijainen tiedoksiantotapa. Julkisen kuulutuksen käyttöala on toisenlainen, vaikkakin yhteistä on se, että kummallakin tiedoksiannolla on oikeusvaikutuksia. Hallintolain yleistiedoksiannon oikeusvai-

Korkeimman hallinto-oikeuden henkilötietojen käsittelyyn ja tietosuojaan liittyvät tiedot ovat saatavilla www.kho.fi
Uppgifter gällande behandlingen av personuppgifter i högsta förvaltningsdomstolen och dataskydd finns tillgängliga på www.hfd.fi

kutukset liittyvät pääosin siihen, että tiedoksiannosta alkaa kulua valitusaika tai muu oikeussuojakeinojen käyttöaika. Julkisessa kuulutuksessa tiedoksiantoon liittyvät oikeusvaikutukset ovat vaihtelevampia ja ne perustuvat, samoin kuin julkisen kuulutuksen käyttöala, erityislainsäädännössä säädettyyn.

Kun julkisissa kuulutuksissa noudatettava menettely nyt lisättäisiin yleistiedoksiantoa koskevan 62 §:n jälkeen hallintolain uudeksi 62 a §:ksi, tämä voi synnyttää väärän tulkinnan siitä, että julkinen kuulutus on laissa tarkoitettu vaihtoehtoinen yleistiedoksiantotapa, joka poikkeaa hallintolain 62 §:n mukaisesta yleistiedoksiannosta lähinnä vain siinä suhteessa, että kuulutukseen sisällytetään myös kuulutettava aineisto toisin kuin yleistiedoksiannossa.

Tämän vuoksi lakiehdotuksen 62 a §:n 1 momentin alkua olisi tarpeen täsmentää esimerkiksi seuraavalla tavalla:

”Julkisesta kuulutuksen käyttämisestä säädetään erikseen muussa laissa. Julkinen kuulutus toimitetaan julkaisemalla kuulutus ja kuulutettava asiakirja…”(jatkuu kuten HE:ssä).

2.2 Eri kanavat tiedoksiannossa

Hallituksen esityksen perusteluissa on asianmukaisesti käsitelty sitä mahdollisuutta, että henkilöillä, joita uudet tiedoksiantotavat koskisivat, ei ole käytettävissään ennalta arvoituna verkkoyhteyksiä.

Tässä tilanteessa hallintolain muutettavaksi ehdotetun 62 §:n 2 momentin mukaan asiakirjan nähtäville asettamisesta on ilmoitettava ”tarpeen vaatiessa sellaisessa sanomalehdessä, josta vastaanottajan voidaan otaksua parhaiten saavan tiedon”. Pykäläehdotuksen 3 momentin mukaan ilmoituksessa on muun ohella mainittava se ajankohta, jona se on julkaistu viranomaisen verkkosivuilla, ja todettava, että tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen seitsemäntenä päivänä tuosta julkaisemisajankohdasta. Jos viranomaisen verkkosivuja ei ole voitu lainkaan käyttää, tiedoksisaanti perustuu virallisessa lehdessä julkaistavan ilmoituksen julkaisuajankohtaan siitä riippumatta, onko asiassa samalla käytetty myös sanomalehdessä ilmoittamista.

Hallintolain 62 a §:n 1 momentin mukaan julkinen kuulutus olisi vastaavasta syystä tarpeen vaatiessa julkaistava myös ”asian vaikutusalueen sanomalehdessä tai muulla viranomaisen päättämällä tavalla”. Samoin tuossa ilmoituksessa olisi ilmoitettava, että tiedoksisaannin ajankohta lasketaan verkkosivuilla julkaisemisesta, ja jollei verkkosivuilla ole voitu kuulutusta julkaista, kuulutuksen julkaisemisesta virallisessa lehdessä.

Normaalitilanteessa selvänä voitaneen pitää sitä, että viranomaisen verkkosivuilla tapahtuva ilmoittaminen tavoittaa kohteensa nopeammin kuin ilmoittaminen sanomalehdessä tai virallisessa lehdessä. Verkkoyhteyksien käyttömahdollisuuksia vailla olevia henkilöitä ajatellen on erittäin tärkeää, että heidät tavoittavassa ilmoituksessa on virheettömästi ja vailla monitulkinnaisuutta ilmoitettu, milloin tiedoksiannon katsotaan tapahtuneen, koska mainitut henkilöt ovat todennäköisesti myös vailla mahdollisuuksia tarkistaa, onko verkkoilmoitusta ylipäänsä tapahtunut tai verkkoilmoituksen julkaisuajankohtaa. Lisäksi tarkistamiseen jälkikäteisesti vaikuttaa se seikka, että henkilötietojen käsittelyyn liittyvistä syistä julkaistu ilmoitus tai kuulutus on voitu poistaa verkosta kokonaan tai siinä ei ole enää asian etsimiseksi tarpeellisia henkilötietoja.

Hallituksen esitykseen ei sisälly säännöksiä siltä varalta, että eri ilmoittamiskanavien käytön vuoksi asianomaiselle syntyy virheellinen käsitys oikeasta tiedoksisaantiajankohdasta. Korkein hallinto-oikeus ei pidä tällaisia säännöksiä ehdottoman tarpeellisina. Oikeuskäytännössä eri

ilmoituskanavista ja -tavoista johtuneita asianosaisen erehdyksiä oikeasta tiedoksisaantiajankohdasta on yleensä tulkittu asianosaisen kannalta myönteisesti.

2.3 Siirtymäsäännökset

Koska julkisista kuulutuksista annettu laki kumottaisiin ilman mitään siirtymäsäännöksiä, epäselväksi voi jäädä, mitä tapahtuu niissä asioissa, joissa kuulutuksessa tarkoitettu aika on kesken lain kumoutuessa. Epäselväksi voi myös jäädä se, vaikuttaako lain kumoaminen jollain tapaa jo toimitettuihin julkisiin kuulutuksiin. Epäselvää varmastikin on myös se, että oikeussystematiikkaa tuntematon henkilö voi jäädä siihen käsitykseen, että koko instituutio on poistettu.

Korkein hallinto-oikeus esittää tämän vuoksi harkittavaksi, että julkisista kuulutuksista annetun lain kumoamista koskevaan lakiin sisällytettäisiin tarpeelliset informatiiviset siirtymäsäännökset.