OIKEUSMINISTERIÖ

Muistio 14.1.2019

Lainsäädäntöneuvos Marietta Keravuori-Rusanen
Erityisasiantuntija Heini Färkkilä

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

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

1. Esityksen keskeinen sisältö

Esitykseen sisältyvällä hallintolain muutosehdotuksella on tarkoitus ajantasaistaa sekä yleistiedoksiantoa että julkista kuulutusta koskeva yleinen sääntely siten, että viranomaisen verkkosivuilla yleisessä tietoverkossa julkaisemisesta tulisi ensisijainen menettelytapa asianomaisia tiedoksiantomuotoja käytettäessä. Laki mahdollistaisi tarpeen vaatiessa myös täydentävien julkaisutapojen käytön.

Voimassaolevan hallintolain mukaan yleistiedoksianto toteutetaan ilmoittamalla tiedoksiannettavan asiakirjan nähtäville asettamisesta virallisessa lehdessä ja viranomaisen ilmoitustaululla tai sanomalehdessä. Hallintolain mukaista yleistiedoksiantomenettelyä ei voida pitää nykyaikaisessa hallinnossa tiedonsaannin kannalta enää tehokkaana menettelynä.

Myös vuodelta 1925 peräisin oleva julkisia kuulutuksia koskeva yleislaki on vanhentunut. Se sisältää lähinnä vain muodollisesti voimassa olevia säännöksiä vi-

ranomaisen ilmoitustaululla kuuluttamisesta. Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi julkisista kuulutuksista annettu laki vanhentuneena ja lisättäväksi julkista kuuluttamista koskevat yleiset menettelysäännökset hallintolakiin.

Yleistiedoksiannossa luovuttaisiin virallisen lehden ensisijaisuudesta. Asiakirjan nähtäville asettamisesta olisi ilmoitettava yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla ja tarpeen vaatiessa sellaisessa sanomalehdessä, josta vastaanottajan voidaan otaksua parhaiten saavan tiedon. Virallisen lehden asema yleistiedoksiannon tiedoksisaantiajankohdan määräävänä ilmoittamistapana säilytettäisiin kuitenkin sellaisten poikkeuksellisten tilanteiden varalta, joissa asiakirjan nähtäville asettamista koskevaa ilmoitusta ei ole voitu julkaista viranomaisen verkkosivuilla. Esityksen tavoitteena on tiedonvälityksen ja yleistiedoksiantomenettelyn tehostaminen.

Myös julkista kuulutusta koskevassa sääntelyssä olisi lähtökohtana, että kuulutus ja kuulutettavat asiakirjat julkaistaisiin yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla. Tarpeen vaatiessa kuulutus julkaistaisiin myös asian vaikutusalueen sanomalehdessä tai muulla viranomaisen päättämällä tavalla. Jos kuulutusta ei voitaisi tietoliikennehäiriöiden tai muun tähän rinnastettavan syyn vuoksi julkaista viranomaisen verkkosivuilla, kuulutus olisi julkaistava lisäksi virallisessa lehdessä.

Toimivalta julkisen kuulutuksen toimittamiseen johtuisi vastaisuudessakin muusta laista. Erityislainsäädännössä säädettäisiin siten edelleenkin kuulutuksen toimittamiseen toimivaltaisesta viranomaisesta ja siitä, missä asiassa ja missä asian käsittelyvaiheessa kuulutetaan. Ehdotetulla sääntelyllä ei näin ollen puututtaisi kuulutusmenettelyn käyttöalaan.

Hallintolain mukaisen yleistiedoksiannon ja julkisen kuulutuksen kohteena olevat asiakirjat saattavat sisältää henkilötietoja tai muita yksityiselämän suojan piiriin kuuluvia tietoja tai tietoja esimerkiksi yksityisestä liikesalaisuudesta. Hallintolakiin ehdotetaan siksi otettavaksi säännökset tietojen julkaisemisesta yleistiedoksiantoa ja julkista kuulutusta toimitettaessa. Tätä on pidettävä yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta tärkeänä tiedoksiantotapojen laajentuessa yleiseen tietoverkkoon.

Yleistiedoksiantoa ja julkista kuulutusta toimitettaessa saataisiin julkaista ainoastaan sellaiset tiedot, jotka eivät ole muun lain perusteella salassa pidettäviä. Henkilötiedoista saataisiin kuitenkin julkaista ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot. Henkilötiedot olisi poistettava viranomaisen verkkosivuilta yleisestä tietoverkosta ilmoitusajan ja kuulutusajan päätyttyä.

Esityksessä ehdotetaan myös tehtäväksi uudistuksesta välittömästi aiheutuva tekninen muutos maakaareen.

2. Esityksen vaikutukset

Ehdotetuissa muutoksissa ei ole kyse asiallisesti uudesta sääntelystä, vaan voimassa olevan sääntelyn ajantasaistamisesta. Tietoverkon käyttöönoton myötä tiedoksiantomenettelyt tehostuisivat. Myös hallinnon asiakkaiden mahdollisuus tutustua yleistiedoksiannon ja julkisen kuulutuksen kohteena oleviin ilmoituksiin ja asiakirjoihin paranisi, kun ne ovat saatavilla virastojen aukioloajoista tai sijainnista riippumatta yleisessä tietoverkossa. Yleisen tietoverkon käyttö parantaisi etenkin erityisryhmien, kuten vammaisten ja liikkumisrajoitteisten tiedonsaantimahdollisuuksia.

Huomionarvoista on, että kuntalaissa on jo siirrytty kunnan ilmoitusten ja esimerkiksi valtuuston, kunnanhallituksen ja lautakunnan päätösten osalta siihen, että ne julkaistaan kunnan ilmoitustaulun asemesta yleisessä tietoverkossa. Asiallisesti vastaava sääntely on ehdotettu otettavaksi maakuntalakiin. Myös osassa erityislainsäädäntöä on jo nähty tarve tehokkaammalle tiedonvälitykselle, ja näissä on säädetty kuulutuslain menettelyä täydentävästi esimerkiksi kuuluttamisesta verkkosivuilla.

Esityksellä ei arvioida olevan erityisiä taloudellisia vaikutuksia. Käytännössä viranomaisilla on jo omat verkkosivustonsa tiedottamista varten. Verkkosivuilla tiedottamisesta on muodostunut keskeinen tapa tiedottaa viranomaisten toiminnasta ja palveluista. Kuulutuslain kumoamisen johdosta poistuisi siihen perustuva kuntien velvollisuus ylläpitää julkisten kuulutusten ilmoitustauluja.

Esityksestä ei johdu viranomaisille velvoitetta asiointijärjestelmän perustamiseen tai muutoin taloudellisesti merkittäviin tietoteknisiin uudistuksiin. Työpanos, joka muuten kohdistuisi fyysisten ilmoitustaulujen ylläpitämiseen, kohdentuisi nyt verkkosivujen päivittämiseen. Ehdotettu sääntely mahdollistaisi yleistiedoksiannon ja julkisen kuulutuksen toimittamisen myös muulla laissa tarkemmin säädetyllä tavalla, jos tietoverkon käyttö ei ole mahdollista. Ilmoituksiin ja kuulutuksiin liittyvien henkilötietojen ja salassapidettävien tietojen käsittelyä koskevat vaatimukset eivät luo viranomaisille sinänsä uusia velvoitteita.

Virallisessa lehdessä ilmoittaminen ensisijaisena menettelynä yleistiedoksiantoa toimitettaessa poistuisi, mikä vähentäisi tiedoksiannon kustannuksia ja nopeuttaisi menettelyä.

3. Asian valmistelu ja lausuntojen huomioon ottaminen

Oikeusministeriö laati kuulutuslain uudistamistarpeista ensi vaiheessa arviomuistion, joka lähetettiin lausuntokierrokselle 54 taholle 15.5.2017. Lausuntoja saatiin 28 kappaletta. Lausunnonantajat pitivät kuulutuslainsäädännön uudistamista kannatettavana ja kuulutusmenettelyä koskevaa yleissääntelyä edelleen tarpeellisena.

Hallituksen esitys on valmisteltu arviomuistion ja siitä saadun lausuntopalautteen pohjalta virkatyönä oikeusministeriössä. Luonnos hallituksen esitykseksi lähetettiin lausuntokierrokselle 9.2.2018 yhteensä 66 taholle. Lausuntoja saatiin 39 kappaletta. Lähes kaikki lausunnonantajat pitivät julkiseen kuulutukseen ja yleistiedoksiantoon liittyvien menettelyjen ajantasaistamista perusteltuna. Yleisessä tietoverkossa tapahtuvan tiedoksiannon katsottiin tehostavan tiedonvälitystä.

Osa lausunnonantajista kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että kaikilla ei ole käytettävissään tietoliikenneyhteyksiä tai pääsyä viranomaisen verkkosivuille. Muun ohella eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri pitivät tärkeänä, että hallintolaki mahdollistaa yleistiedoksiannon ja kuulutusmenettelyn toteuttamisen myös siten, että asiakirjoihin voi tutustua viranomaisen luona. Lausunnoissa tuotiin yleisemmin esille myös tarve kehittää julkisen hallinnon asiointipalveluja tarjoamalla yleisölle tarkoitettuja päätteitä, joita asiakkaat voisivat tarpeen mukaan käyttää myös viranomaisen avustuksella.

Sääntelyssä on otettu huomioon tarve verkkosivuilla tapahtuvaa tiedoksiantoa täydentäville julkaisutavoille. Yleistiedoksianto olisi edelleen tarpeen vaatiessa mahdollista toimittaa ilmoittamalla asiakirjan nähtäville asettamisesta viranomaisen verkkosivujen ohella sanomalehdessä. Myös julkisia kuulutuksia koskeva sääntely mahdollistaisi tarpeen vaatiessa viranomaisen verkkosivuilla julkaisemista täydentävien kuulutustapojen käyttämisen.

Viranomaisella olisi niin ikään mahdollisuus pitää toimitiloissaan myös sähköisiä ilmoitustauluja tai yleiseen käyttöön tarkoitettuja asiointipäätteitä. Yleisölle tarkoitettuja asiointipäätteitä on enenevässä määrin saatavilla myös esimerkiksi yhteispalvelupalvelupisteissä ja yleisissä kirjastoissa. Selvää on, että asiakkaalla on mahdollisuus myös tiedustella oma-aloitteisesti viranomaiselta yleistiedoksiannon tai julkisen kuulutuksen kohteena kulloinkin olevia asioita ja pyytää niihin liittyviä asiakirjoja nähtäväkseen.

Useat lausunnonantajat katsoivat, että tiedoksisaannin ajankohdasta tulee säätää ehdotettua tarkemmin. Erityisesti hallintotuomioistuimet pitivät sääntelyn toimivuuden ja muutoksenhaun näkökulmasta lisäksi välttämättömänä, että tiedoksiannon sisältö ja ajankohta kyetään jälkikäteen todentamaan myös tietoverkkoa käytettäessä. Tietoverkossa julkaistavasta ilmoituksesta tulisi siksi käydä ilmi ajankohta, jona ilmoitus on laitettu verkkoon ja tieto sen merkityksestä. Yleistiedoksiantoa ja julkista kuulutusta koskevia hallintolain säännösehdotuksia on näiltä osin täsmennetty jatkovalmistelussa.

4. Muun lainsäädännön uudistamistarve

Hallinnonalakohtaiseen lainsäädäntöön sisältyy viittauksia julkisista kuulutuksista annettuun lakiin tai julkista kuuluttamista koskevaan menettelyyn. Lisäksi muussa lainsäädännössä on viittauksia viranomaisen ilmoitustaululla julkaisemiseen.

Ehdotetun lainsäädännön voimaantulosta johtuvat muun lainsäädännön välttämättömät tarkistustarpeet on katsottu tarkoituksenmukaiseksi arvioida ja valmistella kussakin ministeriössä sekä toteuttaa ne ministeriöiden omina lainsäädäntöhankkeina tai osana muun hallinnonalakohtaisen lainsäädännön uudistamista. Tarkistusten tekeminen edellyttää asianomaisen erityislainsäädännön asiantuntemusta ja laajempaa arviointia.

Julkisiin kuulutuksiin viittaavissa laeissa on monin paikoin kuulutuslakia täydentävää sääntelyä, mikä on aiheuttanut kuulutusmenettelyjen hajaantumista ja epäyhtenäisyyttä. Hallintolakiin ehdotettujen kuulutussäännösten keskeisenä tavoitteena on julkisia kuulutuksia koskevien menettelyjen yhdenmukaistaminen. Kuulutussäännökset on pyritty valmistelemaan nimenomaan erityislainsäädännön tarpeet huomioon ottaen.

Kuulutusmenettelyn keskeisin käyttöala perustuu erityisesti ympäristöministeriön hallinnonalan lainsäädäntöön. Ympäristöministeriö on valmistelun kuluessa korostanut uudistuksen tärkeyttä julkista kuuluttamista koskevien menettelyjen yhdenmukaistamiseksi.

Oikeusministeriö pitää ehdotetun kuulutussääntelyn erityispiirteet ja uudistuksen tavoitteet huomioon ottaen tärkeänä, että niissä tilanteissa, joissa julkista kuulutusta koskevalle menettelylle katsotaan olevan hallinnonalakohtaisessa lainsäädännössä perusteltu tarve, asianomaisessa erityislaissa nojaudutaan uudistuksen toteutuessa mahdollisimman kattavasti hallintolain kuulutussäännöksiin. Julkisia kuulutuksia koskevaa erityislainsäädäntöä tarkistettaessa ja vastaisuudessa uudistettaessa tulisi siten suhtautua erityisen pidättyvästi hallintolaista poikkeavien tai niitä täydentävien kuulutussäännösten sisällyttämiseen erityislainsäädäntöön. Yleislaista poikkeavalle sääntelylle tulisi olla verraten painavia ja asiallisesti hyväksyttäviä perusteita.

Oikeusministeriö tulee informoimaan muita ministeriöitä uudistuksen voimaantulosta johtuvien muun lainsäädännön välttämättömien tarkistustarpeiden toteuttamisesta.