

7.3.2018

EOAK/1067/2018

Oikeusministeriö

PL 25

00023 VALTIONEUVOSTO

Viite: OM 8/41/2017

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI JULKISISTA KUULUTUKSISTA ANNETUN LAIN KUMOAMISEKSI SEKÄ ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Oikeusministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esitysluonnoksesta. Esitän pyydettyinä lausuntonani seuraavaa.

Yleistä

Luonnostellun hallituksen esityksen tavoitteena olisi ajantasaistaa julkisia kuulutuksia koskevat menettelysäännökset. Kumoamalla vuodelta 1925 oleva kuulutuslaki viranomaisen fyysisellä ilmoitustaululla kuuluttamisesta siirryttäisiin kuuluttamiseen yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla. Lisäksi hallintolain 62 §:n yleistiedoksi-antoa koskevan menettelyn osalta luovuttaisiin Virallisessa lehdessä ilmoittamisesta ensisijaisena menettelynä.

Uudistus koskisi esimerkiksi vesienhoitoon, ympäristövaikutusten arviointiin, luonnonsuojelualueisiin, maa-ainoslupiin, maanteihin, ydinenergialupiin ja vaaleihin liittyviä kuulutuksia ja ilmoituksia.

Perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.

Perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Perustuslain 21 §:n 2 momentissa säädetään hyvästä hallinnosta, johon sisältyy mahdollisuus tulla kuulluksi.

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan esimerkiksi iän, terveydentilan tai vammaisuuden perusteella.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Tähän kuuluu säännöksen perusteluiden mukaan muun muassa, että hallinnossa asioiville pyritään turvaamaan yhdenvertaiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen.

Viranomaiselle asetetun veloitteen julkaista tietoja yleisessä tietoverkossa voidaan sinänsä katsoa edistävän perusoikeuksien toteutumista, hallinnon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä sekä helpottavan yksilön vaikuttamisen mahdollisuuksia demokraattisessa yhteiskunnassa. Tietojen julkaiseminen yleisessä tietoverkossa tukee myös tiedon jakamista eteenpäin perinteisessä ja sosiaalisessa mediassa.

Tiedottaminen ainoastaan yleisessä tietoverkossa ei kuitenkaan aina ole perustuslain kannalta riittävää niiden henkilöiden vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi, joilla ei ole käytössään tietokonetta ja internetiyhteyttä taikka joiden mahdollisuudet käyttää niitä ovat esimerkiksi terveydentilan tai vammaisuuden johdosta rajoittuneet.

Viranomaisten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuuden vaatimus liittyy kiinteästi hallintolain 7 §:ssä säädetyn palveluperiaatteen toteuttamiseen. Palveluperiaatteen mukaan asiointi viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti tarvitsemiaan hallinnon palveluita.

Asiointipalvelujen toteuttamisessa verkkoympäristössä on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Tätä seikkaa on laillisuusvalvonnassa eri yhteyksissä korostettu ainakin yhdenvertaisuuden, hyvän hallinnon sekä kielellisten oikeuksien kannalta (ks. apulaisoikeusasiamiehen sijaisen ratkaisu 22.2.2013 asiassa 1624/4/12, apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 28.5.2013 asiassa 2954/4/12, apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 31.12.2015 asiassa 4653/4/14 ja oikeusasiamiehen ratkaisu 8.6.2016 asiassa 4770/4/15).

Käsitteiden määrittely

Esitysluonnos perustuu keskeisesti yleisen tietoverkon ja verkkosivuston käsitteisiin. Kumpaakaan käsitettä ei ole kuitenkaan ehdotettu lakitekstissä tai sen perusteluissa määritelty.

Yleisen tietoverkon käsitettä ei ole määritelty myöskään kuntalaissa tai sen esitöissä. Kuntaliitto on yleiskirjeessään 15/2017 katsonut, et-

tä käytännössä ”yleisen tietoverkon vaatimuksen täyttää päätöksen laittaminen omille verkkosivuille.”

Tulkintaongelmien välttämiseksi yleisen tietoverkon ja myös viranomaisen verkkosivuston käsitteet tulisi määritellä laissa tai vähintäänkin sen perusteluissa. Käsitteitä voitaisiin lähestyä julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta annetussa Euroopan unionin direktiivissä (2016/2102/EU) määritellyn käsitteistön pohjalta. Direktiivi (saavutettavuusdirektiivi) tuli voimaan 22.12.2016. Jäsenvaltioiden kansalliset lait ja asetukset sekä hallinnolliset määräykset tulee saattaa direktiivin mukaisiksi 23.9.2018 mennessä.

Valtiovarainministeriö asettama työryhmän valmistelee parhaillaan saavutettavuusdirektiivin kansallista toimeenpanoa. Työryhmän laatiman hallituksen esityksen luonnoksen 1 luvun 2 §:ssä määriteltäisiin verkkosivuston, mobiilisovelluksen, digitaalisen palvelun ja saavutettavuuden käsitteet.

Digitaalisella palvelulla tarkoitetaan direktiivissä edellä mainitun valtionvarainministeriön työryhmän luonnoksen mukaan verkkosivustoa ja mobiilisovellusta. Verkkosivustolla tarkoitetaan myös viranomaisen oman tietoverkon yli erilaisilla päätelaitteilla käytettävää palvelua, joka voi sisältää myös siirtymiä toiseen palveluun, esimerkiksi mobiilisovellukseen. Tietoverkon käsitteeseen liitetään luonnoksessa ominaisuutena se, että verkko käyttää ”internetprotokollaa viestintäprotokollana”. Sitä ei eritellä, mitä teknologiaa tietyn verkkosivuston, verkossa esitettävän tiedon tai mobiilisovelluksen edellytetään hyödyntävän.

Ehdotettu kuulutusten ja ilmoitusten julkaiseminen yleisessä tietoverkossa näyttää linkittyvän suoraan saavutettavuusdirektiivin aihealueeseen ja käsitteistöön. Näin ollen ainakin käsitteistön osalta molemmat vireillä olevat lainsäädäntöhankkeet olisi syytä saattaa yhtäpitäviksi myöhempien tulkintaongelmien välttämiseksi. Myös samoihin saavutettavuusnäkökohtiin olisi kiinnitettävä kummassakin hankkeessa huomiota.

Virallisen lehden asema

Hallintolain 62 §:n mukaisen yleistiedoksiantomenettelyn osalta esitysluonnoksessa on ehdotettu Virallisessa lehdessä ilmoittamisesta luopumista. Tätä on perusteltu sillä, ettei lehteä tosiasiallisesti seurata.

On epäilemättä totta, ettei suuri yleisö lue Virallista lehteä ja harva edes tietää sen olemassaolosta. Eräät viranomaiset ja tietyillä toimialoilla toimivat yksityisen sektorin toimijat kuten luottotietoyhtiöt seuraavat sitä kuitenkin systemaattisesti.

Kun otetaan huomioon saavutettavuusdirektiivin ja edellä selostettujen perusoikeusnäkökohtien viranomaisten verkkosivuille asettamat vaatimukset, Virallisen lehden asemaa esitysluonnoksessa tarkoitett-

tujen kuulutusten ja ilmoitusten julkaisualustana voitaisiin lähestyä myös toisesta näkökulmasta. Sen sijaan, että esitysluonnoksessa tarkoitettut ilmoitukset, yleistiedoksiannot ja kuulutukset julkaistaisiin yksittäisten virastojen ja viranomaisien kotisivuilla, Virallisen lehden roolia maksuttomana tietokantapalveluna (yleinen tietoverkko) voitaisiin kehittää.

Viranomaisilmoitusten saavutettavuuden ja palveluperiaatteen toteuttamisen kannalta saattaisi olla perusteltua keskittää esitysluonnoksessa tarkoitettut kuulutukset maksuttomaan tietokantapalveluun (esim. www.virallinenlehti.fi tai www.suomi.fi), jonka kapasiteettiin, tekniseen toimivuuteen, selkeyteen ja hakuominaisuuksiin kiinnitettäisiin erityistä huomiota. Esikuvana voitaisiin käyttää esimerkiksi HILMA-järjestelmää (www.hankintailmoitukset.fi), joka on työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämä maksuton, sähköinen ilmoituskanava, jossa hankintayksiköt ilmoittavat julkisista hankinnoistaan.

Esitysluonnoksessa tarkoitettuihin ilmoituksiin ja kuulutuksiin tutustumisessa lienee yleensä kysymys tietyn asian tai tietyn tyyppisten asioiden etsimisestä tai seuraamisesta. Mikäli kuulutukset hajautetaan eri viranomaisien kotisivuille, mahdollisesti epäyhtenäisesti systematisoitujen otsikoiden ja alaotsikoiden taakse, kokonaisuuden saaminen tai kattavan etsinnän suorittaminen edellyttävät vierailuja ja hakuja useiden eri viranomaisien verkkosivuilla. Hyvän hallinnon kannalta saattaisi olla parempi vaihtoehto, jos kaikki viranomaiset julkaisisivat esitysluonnoksessa tarkoitettut ilmoituksensa ja kuulutuksensa keskitetysti yhdessä paikassa.

Mikäli ilmoitukset ja kuulutukset keskitettäisiin yhteen yleiseen tietoverkkoon, olisi myös helppoa luoda yhtenäinen järjestelmä, josta voitaisiin jälkikäteen tarkastaa, onko tietty ilmoitus julkaistu ja minkä ajan se on ollut tietoverkossa. Epäyhtenäisesti järjestetyissä eri viranomaisien ja eri hallinnonalojen tietoverkoissa tämä voi olla hankalampaa. Merkittävää oikeudellista epäselvyyttä saattaa aiheutua siitä, jos tällaiset seikat eivät ole esimerkiksi hallintotuomioistuimessa jälkikäteen aukottomasti selvitettävissä

Oikeusasiamies

Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos

Jarmo Hirvonen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä