



1.3.2018

Diaarinumero
H 88/18

Oikeusministeriölle

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 9.2.2018

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

Oikeusministeriö on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esitysluonnoksesta. Korkein hallinto-oikeus toteaa lausuntonaan seuraavaa:

1 Lausunnon lähtökohtia

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että menettelyjen ja sääntelyn yhdenmukaistaminen on kannatettava tavoite. Esitysluonnoksessa ehdotettu hallintopäätösten tiedoksiantotapaan liittyvä sääntely tulisi olemaan olennainen osa laajempaa hallintopäätösten muutoksenhakua koskevan sääntelyn kokonaisuutta. Kokonaisuus koskee sekä ensi vaiheen muutoksenhakua hallinto-oikeuteen että jatkomuutoksenhakua korkeimpaan hallinto-oikeuteen, minkä vuoksi esitysluonnoksella on erityistä merkitystä myös hallintolainkäytön toimivuuden kannalta.

Esitysluonnoksesta ei välity vaikutelmaa siitä, että tämä muutoksenhakuun suoraan vaikuttava kokonaisuus olisi otettu kaikin osin asianmukaisesti huomioon. Eryteisesti sääntely, joka koskee nykyisin julkipanon jälkeen annettavia päätöksiä, olisi esitysluonnoksen mukaisena toteutusaan osin sekavaa.

Ehdotuksen mukaan julkipanomenettelystä luovuttaisiin, mutta silti osaan erityissäännöksiä jäisi viittauksia julkipanomenettelyyn. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että kuuluslain kumoamista koskeva ehdotus ja kaikkien asiaan liittyvien erityissäännösten muutokset olisi aiheellista valmistella ja toteuttaa yhtenä kokonaisuutena samalla kertaa. Siirtymäsäännökset tulisi myös valmistella erityisen huolellisesti tiedoksiantomenettelyihin liittyvän oikeudellisen epävarmuuden välttämiseksi.

Nykyinen julkipanomenettely on vakiintunut tiedoksiantotapa erityisesti ympäristön käyttöön liittyvissä asioissa. Menettelyn keskeisenä tarkoituksena on varmistaa, että muutoksenhaku-aika alkaa kaikkien, mahdollisesti lukuisten muutoksenhakijoiden osalta samalla hetkellä, mikä vähentää merkittävästi muutoksenhakuun liittyvää oikeudellista epävarmuutta. Esitysluonnoksen mukainen kuulusmenettely ei ole tässä suhteessa täysin onnistunut, koska tiedoksiannon ajankohta voi jäädä epäselväksi ja tiedoksiannon kohteena olevien henkilöiden selvittäväksi. Lisäksi muutoksenhaku-aika käytännössä pidentyisi nykyisestä. Mainituista syistä jäljempänä esitetään vielä harkittavaksi, että peruspiirteet julkipanomenettelystä sisällytettäisiin hallintolakiin omana yleistiedoksiantomuotonaan yhdistämättä menettelyä ehdotetun kaltaiseksi yleiseksi kuulusmenettelyksi.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että esitysluonnoksessa tarkoitetuissa tiedoksiantotavoissa tulee varmistaa tietojen tosiasiallinen saatavuus. Viranomaisen verkkosivuilla julkaistavien tietojen löytäminen ja seuraaminen voi olla käytännössä erittäin vaikeaa, kun otetaan huomioon esimerkiksi kuntien suuri lukumäärä ja keskenään erilaiset verkkosivut. Vaikka virallisen lehden todellista merkitystä tiedoksiantojen julkaisukanavana voidaan pitää rajallisena, erilaiset tiedoksiannot ja ilmoitukset ovat kuitenkin olleet siinä keskitetysti saatavilla. Ilman tiedoksiantojen ja kuulutusten julkaisemiseen tarkoitettua keskitettyä järjestelmää voi tietojen saatavuuden lisäksi olla erittäin vaikea jälkikäteen selvittää, onko tietty ilmoitus tosiasiaa julkaistu ja minkä ajan se on ollut tietoverkossa nähtävillä (vrt. esimerkiksi *hankintailmoitukset.fi*).

2 Hallintolakiin ehdotetut muutokset

Esitysluonnoksen mukaan *julkisista kuulutuksista annettu laki* (kuulutuslaki) kumottaisiin ja hallintolakiin lisättäisiin sitä korvaava uusi pykälä *julkisesta kuuluttamisesta* (62 a §). Samalla tarkistettaisiin myös hallintolain *yleistiedoksiantoa* koskevaa pykälää (62 §).

Hallintolain uusien säännösten mukaisesti pääsääntönä olisi, että tiedoksi antaminen julkisella kuulutuksella ja yleistiedoksianto tapahtuisivat yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla. Luonnoksen yleisperustelujen mukaan menettelyä on näiltä osin haluttu yhdenmukaistaa kuntalaissa (410/2015) jo säädettyyn verkkotiedottamiseen ja -tiedoksiantoon. Vastaavanlaisia säännöksiä on ehdotettu myös eduskunnan käsiteltävänä olevassa maakuntalakiehdotuksessa (HE 15/2017 vp).

3 Hallintolain ehdotettu 62 §

Hallintolain ehdotetun 62 §:n 2 momentin mukaan asiakirjan nähtävillä asettamisesta on ilmoitettava yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivulla tai tarpeen vaatiessa virallisessa lehdessä ja sellaisessa sanomalehdessä, josta vastaanottajan voidaan otaksua parhaiten saavan tiedon. Momentin mukaan (nykyistä säännöstä vastaavasti) ilmoituksesta on käytävä ilmi, mitä asia koskee sekä maininta siitä, mihin ajankohtaan saakka asiakirja pidetään nähtävillä. Pykälän asiasisältöisesti ennalleen jäävän 1 momentin mukaan tämä tarkoittaisi aikaa, jonka asiakirja on nähtävillä viranomaisessa.

Hallintolain 62 §:n 2 momentissa säädettäisiin lisäksi vielä siitä, että ilmoituksessa julkaistaan ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot. Tiedot voitaisiin julkaista sen estämättä, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n 3 momentissa säädetään. Pykälän 4 momentin mukaan ilmoituksen sisältämät henkilötiedot olisi poistettava tietoverkosta nähtävilläpitoajan kuluttua.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että lakiteknisistä ja sisällöllistä syistä edellä mainitut momentit olisi syytä yhdistää.

Hallintolain 62 §:n 3 momentissa säädettäisiin siitä ajankohdasta, jolloin tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen. Tiedoksisaannin katsottaisiin tapahtuneen seitsemäntenä päivänä "ilmoituksen julkaisemisesta".

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että yleistiedoksiannon julkaisemisesta Virallisessa lehdessä ja sanomalehti-ilmoituksella voidaan sinänsä luopua ja korvata menettely viranomaisen verkkosivuilla julkaistavalla yleistiedoksiannolla, mutta sähköisenä yleistiedoksianto ei vielä tavoita kaikkia potentiaalisia kohteitaan.

Tämän vuoksi, kuten perusteluissa oikein onkin korostettu, yleistiedoksiannon toimittamisen on oltava mahdollista vielä myös sillä tavoin kuin voimassa olevassa laissa säädetään. Hallintolain voimassa olevan 62 §:n 2 momentin viimeisen virkkeen mukaan tiedoksisaannin katsotaan tällöin tapahtuneen seitsemäntenä päivänä ilmoituksen julkaisemisesta Virallisessa lehdessä. Jos yleistiedoksianto tapahtuisi entiseen tapaan, tulisi myös pitäytyä voimassa olevassa tiedoksisaantia koskevassa säännöksessä (virallisen lehden ja tavallisen sanomalehden ilmestymisajankohdat voivat erota, jolloin on säädettävä, mikä ajankohdista on ratkaiseva tiedoksisaannille).

Hallintolain 62 §:n 2 momentin ehdotetusta sääntelystä ei käy selkeästi ilmi, tarkoitetaanko "tarpeen vaatiessa" -tilanteessa sellaista yleistiedoksiantoa, jossa käytetään sekä verkossa julkaisemista että nykyistä julkaisemista. Jos tarkoitetaan tällaista mahdollisuutta, niin tällöin on epäselvää myös, mistä alkaa kulua tiedoksisaanti, jos julkaisu eri välineissä tapahtuu eri aikaan. Perustelujen (koskien hallintolain uutta 62 a §) mukaan, jos kuulutus julkaistaan esimerkiksi sekä verkkosivuilla että sanomalehdessä, näiden tapahtuessa eri ajankohtana, tiedoksisaanti laskettaisiin ensimmäiseksi julkaistusta.

Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan yleistiedoksisaannon ajankohtaa ei voida jättää tiedoksisaannin kohteen selvitettäväksi, eivätkä ajankohdat useista syistä voi olla myöskään toisistaan eroavia. Jos käytetään vain verkkojulkaisemista, verkossa julkaistavassa ilmoituksessa on oltava selkeästi ilmaistuna ajankohta, jolloin ilmoitus on laitettu verkkoon, sekä tieto siitä, onko tällä ajankohdalla asiassa sellaista merkitystä, että siitä alkaa kulua joko oikaisuvaatimuksen tai muutoksenhaun määräaika. Jos taas käytetään eri medioita, niin on toimitettava niin, että julkaisuajankohta (sisältäen edellä tarkoitetun täsmennyksen ilmoitukseen) on kaikilta osin sama. Jos taas julkaisuajankohtaa ei voida sovittaa samaksi, laissa on määriteltävä, missä mediassa julkaistun ilmoituksen ajankohta on ratkaiseva tiedoksisaannin kannalta. Henkilöiden, joiden käytettävissä ei jostain syystä ole verkkoyhteyksiä, on mahdotonta ottaa selvälle, milloin verkossa julkaistu ilmoitus on julkaistu, mikäli tämä säädettäisiin ratkaisevaksi ajankohdaksi.

Korkein hallinto-oikeus kannattaa ehdotusluonnoksen lähtökohtaa, että yleistiedoksiannossa tiedoksiannettavat asiakirjat eivät sisälly verkossa olevaan aineistoon, vaan nämä asiakirjat ovat vastaanottajan nähtävillä viranomaisessa "määrätyn ajan". Kuten perusteluissa todetaan, laissa ei ole välttämättä tarpeen säätää tuosta ajasta tarkemmin

Perusteluissa lienee kuitenkin syytä korostaa, että tuo aika asiakirjojen saamiseksi ei voi olla lyhyempi kuin se aika, jonka yleistiedoksiantoilmoitus on nähtävillä verkossa. Sekä verkossa olevan ilmoituksen että viranomaisessa nähtävillä olevien, ilmoitukseen liittyvien asiakirjojen tulee olla oikaisuvaatimuksen ja valituksen tekemiseen oikeutettujen osalta saatavissa koko sen ajan, jolloin on mahdollista tehdä oikaisuvaatimus tai hakea muutosta valittamalla. Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön mukaan, jos päätöstä ei ole toimitettu valittajalle esimerkiksi julkipanomenettelyssä valitusajan kuluessa, tämä voi olla peruste palauttaa valituksen tekemiseksi menetetty määräaika.

4 Hallintolain ehdotettu 62 a §

Esitysluonnoksessa todetaan (sivu 8), että hallintopäätös voidaan erityissäännöksen nojalla antaa "julkipanon jälkeen", millä tarkoitetaan sitä, että päätöksen antamisesta ilmoitetaan etukäteen ja samalla mainitaan myös päätöksen täsmällinen antamispäivä. Julkipanomenettely on vakiintunut tiedoksiantotapa erityisesti ympäristön käyttöön liittyvissä asioissa ja siitä säädetään sekä kumottavaksi ehdotetussa kuulutuslaissa sekä erityissäännöksissä.

Ehdotuksen mukaan (s. 15) julkipanomenettelystä luovuttaisiin. Sekaannusta saattaa kuitenkin aiheuttaa se, että osaan erityissäännöksiä jäisi vielä maininta julkipanomenettelystä. Julkipanomenettelystä säädetään esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain 142 ja 198 §:ssä, joita esitys ei koske. Kun myös otetaan huomioon, mitä perusteluissa (s. 21) todetaan muista samaan aikaan valmistelussa olevista esityksistä, on selvää, että ehdotuksella ei vielä tässä vaiheessa saavuteta menettelyjen yhdenmukaistamiseen liittyviä tavoitteita.

Hallintolain 62 a §:ssä säädettäisiin julkisesta kuulutuksesta, joka korvaisi julkisista kuulutuksista annetun lain. Esitysluonnoksen perustelujen (s. 24) uusi julkinen kuulutus olisi "yksi yleistiedoksiannon muoto, mutta sisältää 62 §:ssä tarkoitettua yleistiedoksiannosta poikkeavia piirteitä".

Lakiehdotuksen 62 a §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan, jos muun lain (so. muun kuin hallintolain) mukaan "asiakirja on annettava tiedoksi julkisella kuulutuksella", saatetaan se yleisesti tiedoksi julkaisemalla se yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivulla. Toisen virkkeen mukaan kuulutus julkaistaisiin "tarpeen vaatiessa" myös "asian vaikutusalueen" sanomalehdessä tai "muulla viranomaisen päättämällä tavalla". Momentissa säädettäisiin muutoin, mitä kuulutuksesta on käytävä ilmi. Kuulutuksen tietojen osalta ehdotettu sääntely vastaa pitkälti sitä, mitä ehdotetaan säädettäväksi hallintolain 62 §:n 2 momentissa siinä tarkoitettujen ilmoituksen sisällöstä.

Lakiehdotuksen 62 a §:n 2 momentin mukaan "kuulutus ja kuulutettava asiakirja" on oltava yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla "yleisesti nähtävillä vähintään 14 vuorokautta, jollei asian luonteesta muuta johdu". Mainitussa momentissa säädettäisiin lisäksi henkilötietojen poistamisesta edellä mainitun ajan kuluttua.

Lakiehdotuksen 62 a §:n 3 momentin mukaan tiedoksisaannin katsottaisiin tapahtuneen "seitsemäntenä päivänä kuulutuksen julkaisemisesta". Käytännössä tämä tarkoittaisi, että nykyiseen verrattuna muutoksenhakuajan pitenee, koska julkipanomenettelyssä päätöksen katsotaan tulleen jokaisen valittamaan oikeutetun tietoon silloin, kun se on annettu.

Lakiehdotuksen 62 a §:n ongelmiin pätee pitkälti sama kuin mitä lausunnossa on jo todettu lakiehdotuksen 62 §:n osalta. Siltä osin kuin menettelyä käytetään vastaavassa tarkoituksessa kuin julkipanomenettelyä, valitusajan on alettava yksiselitteisesti yhdestä ajankohdasta, jonka on ilmentävä "kuulutuksesta". Kuulutukseen tulee sisällyttää tieto ajankohdasta, jota pidetään kuulutuksen julkaisuajankohtana. Tiedoksisaantiajankohtaa ei saa jättää yksityisen selvitettyä.

Asialla on merkitystä myös viranomaisen kannalta, koska tiedoksisaantiajankohta määrittää osaltaan myös sen, milloin viranomaisen päätös, jos muutosta ei haeta, tulee lainvoimaiseksi. Kuten nykyisin julkipanomenettelyssä, epäselvyyksiä ja lainkäyttövaiheen ongelmia ja viivästystä saattaa mahdollisissa virhetilanteissa syntyä myös sen suhteen, onko ilmoitus tosiasiallisesti ollut nähtävänä koko muutoksenhakuajan vai ei. *Tämän seikan dokumentointi on siten varmistettava laissa, sekä asianosaisten että hallintotuomioistuimen jälkeensäinkin saatavissa olevalla tavalla.*

Korkein hallinto-oikeus suhtautuu varauksellisesti siihen, että uudessa 62 a §:ssä yhdistettäisiin yleistiedoksiantoa ja toisaalta viranomaisen asian käsittelyn kuluessa suorittamaa erilaista tiedottamista sekä kuulemismenettelyjä. Näistä eri elementeistä johtuen on vaarana esimerkiksi, että hallintolain 62 a §:n 2 momenttia voidaan tulkita siten, että se on erityissäännös valitusajasta (14 vrk), kun tätä pidemmän ja määrittelemättä jäävän ajan perusteeksi ilmoitetaan vain "asian luonne". Muutoksenhakijan kannalta hallintolain 62 §:ssä edellytetään, että muutoksenhakija on aktiivinen ja pyytää viranomaiselta tiedoksi annettavan asiakirjan, kun

taas 62 a §:ssä asiakirja on valmiina verkossa. Molemmat menettelyt olisivat kuitenkin yleis-tiedoksiantoa. Kaksi erilaista toimintatapaa voi aiheuttaa hämmennystä niin soveltajissa kuin tiedoksisajissakin. Pykälän otsikosta "Julkinen kuulutus" ei myöskään helposti hahmotu, että tämä saattaa olla myös muutoksenhakuvaihetta koskeva menettely. Ehdotus perusteluineen ei yleensä kukaan riittävällä tavalla ilmennä sitä, että useissa kohdin kysymys on oikeussuojankin kannalta merkittävästä vaiheesta hallintomenettelyä ja hallintolainkäyttöä.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että huomattavasti selkeämpää olisi, jos hallintolaissa säädettäisiin muutoksenhakuun liittyvästä julkipanomenettelystä ja viranomaisen erilaiseen tiedottamiseen ja asian käsittelyyn kuluessa suorittamiin kuulemistoiimiin sovellettavasta julkisesta kuulutuksesta erikseen. Selkeät yleislakiin sisältyvät julkipanoa koskevat säännökset tarkoittaisivat samalla sitä, että monissa laeissa ei ole erikseen tarvetta säätää samasta kysymyksestä. Julkipanomenettely toteutettaisiin niin, että viranomaisten velvollisuudesta ylläpitää ilmoitus-tauluja luovutettiin.

5 Erityissäännöksiä koskevat muutokset

Korkein hallinto-oikeus on edellä todennut, että mahdollisuus toimittaa tiedoksianto hallintolain säännösten perusteella kahdella tai useammalla tavalla, voi aiheuttaa epäselvyyttä siitä, mistä ajankohdasta tiedoksiannon katsotaan tapahtuneen. Sama epäselvyys koskee luonnollisesti myös erityissäännöksiä siltä osin kuin niissä on mahdollistettu vastaava menettely.

Erityissäännöksiin näyttäisi sisältyvän jonkin verran epäjohtonmukaisuutta. Kaivoslain 166 §:ää, joka koskee hallinto-oikeuden päätöksen antamista julkipanon jälkeen, on ehdotettu muutettavaksi siten, että säännös sisältäisi viittauksen hallintolain 62 a §:ään. Maa-aineslain 20 c §:n 2 momentissa säädetään kaivoslakia vastaavasti hallinto-oikeuden päätöksen antamisesta julkipanon jälkeen. Maa-aineslakia ehdotetaan muutettavaksi 13, 19 ja 20 b §:n osalta, mutta ei mainitun 20 c §:n 2 momentin osalta. Maa-aineslakiin tai maa-ainesten ottamisesta annettuun asetukseen (926/2005) ei sisälly tarkempia julkipanomenettelyä koskevia säännöksiä.

Tässä yhteydessä voidaan myös mainita, että maankäyttö- ja rakennuslain 198 §:ssä säädetään muun ohella hallinto-oikeuden päätöksen antamisesta julkipanon jälkeen. Kuten edellä on todettu, ehdotus ei koske maankäyttö- ja rakennuslakia. Maankäyttö- ja rakennuslain osalta tilanne kuitenkin poikkeaa maa-aineslaista siinä suhteessa, että maankäyttö- ja rakennusasetuksen (895/1999) 97 §:ssä säädetään tarkemmin julkipanomenettelystä. Menettelyä koskevan yleislain eli kuulutuslain kumoamisesta ei siten maankäyttö- ja rakennuslain osalta sinänsä aiheutuisi ongelmia. Toisaalta sääntelyn prosessuaalisen keskeisyyden vuoksi ainakin sen pääkohtien oikea paikka olisi yhdenmukaisesti muun vastaavan sääntelyn kanssa lain tasolla (esimerkiksi ympäristönsuojelulain 84 §).

Korkein hallinto-oikeus ei ole lausuntoa varten tarkemmin selvittänyt, syntyisikö kuulutuslain kumoamisen johdosta maa-aineslakiin verrattavia muita tilanteita, joissa erityissäännökseen jäisi voimaan julkipano päätöksen tiedoksiantotapana. Vastaavia muutostarpeita näyttää joka tapauksessa sisältyvän myös esimerkiksi ympäristönsuojelulakiin ja vesilakiin. Uudistus olisikin syytä toteuttaa yhtenäisenä kokonaisuutena. Asianomaisten hallintoviranomaisten käytännön toiminnan ja osapuolten oikeussuojan kannalta muutos olisi merkittävä, ja vähäisetkin virheet siinä heijastuisivat helposti lainkäyttöön sitä vaikeuttavasti ja päätöksentekoa hidastavasti, kuten julkipanomenettelystä oikeuskäytännössä saadut kokemukset osoittavat. Pahimmassa tapauksessa nähtävilläpitovirheestä on johtunut, ettei valitusaikeita ole ensinkään lähtenyt kulu-maan.

Kaikki tämä edellyttää voimaantulovaiheessa esimerkiksi kunnissa yhtenäistä ohjausta ja koulutusta sekä uudenlaisia valitusosoitusten malleja. *Tältäkin kannalta on ilmeisen välttämätöntä, että kaikkien asianomaisten lakien mukaisista julkipanomenettelyistä siirrytään uuteen järjestelmään samanaikaisesti.*

On vielä huomattava, että ilmeisesti samassa yhteydessä olisi johdonmukaisuuden vuoksi uudistettava myös niitä säännöksiä, joiden mukaan julkipanomenettelyä käyttää hallintotuomioistuin itse. Tällaisia säännöksiä ovat ainakin vesilain 15 luvun 5 §, ympäristönsuojelulain 197 § ja kaivoslain 166 §. Muutoksen edellytyksenä kuitenkin on, että hallinto-oikeudella on voimaantulovaiheessa käytettävissään ilmoittamisen edellyttämät tietotekniset järjestelmävalmiudet.

6 Muita yleisiä huomioita

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että esityksen ehdotuksissa hallintolakia ja erityislakeja koskeviksi lainmuutoksiksi puuttuvat vielä siirtymäsäännökset. Siirtymävaiheen kysymyksiä ei ole myöskään käsitelty esityksen perusteluissa. Muutoksenhakuun ja määräaikoihin suoraan kohdistuvien vaikutusten vuoksi yksiselitteiset siirtymäsäännökset ovat välttämättömiä.

Kuulutuslain kumoaminen ja muut esityksen mukaiset lakimuutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2019. Koska esityksellä on välitön yhteys muihin samaan aikaan vireillä oleviin ja oletettavasti vielä vireille tuleviin esityksiin, ennen voimaantuloa on varmistauduttava muussa yhteydessä muutettavaksi esitettävien ja mahdollisesti vielä voimaan jäävien säännösten yhteensopivuudesta sekä siitä, että nämä ajoituksellisesti ja asiallisesti muodostavat johdonmukaisen kokonaisuuden.

Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvokset Mutikainen ja Siitari. Lausuntoa on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 26.2.2018.

Presidentti


Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö


Toni Kaarresalo