

JULKISISTA KUULUTUKSISTA ANNETUN LAIN (34/1925) UUDISTAMISTARPEET

Sisälllys

1. Johdanto.....	2
2. Julkisia kuulutuksia koskeva lainsäädäntö.....	2
2.1. Laki julkisista kuulutuksista ja asetus julkisista kuulutuksista annetun lain soveltamisesta	2
2.2. Julkisten kuulutusten oikeudellinen asema	3
Kuuluttaminen ja julkipaneminen.....	3
Yleistiedoksianto hallintoasioissa	6
2.3 Muut kuulutukset ja kuuluttaminen virallisessa lehdessä	7
3. Kuulutukset erityislainsäädännössä.....	8
3.1. Kuntalaki	8
3.2. Muu erityislainsäädäntö	9
3.3 Hallintolaki	11
4. Nykytilan arviointi.....	12
5. Sääntelyvaihtoehdot.....	14
5.1 Yleisistä lähtökohdista.....	14
5.2 Kunnan kuulutukset	14
5.3 Valtion viranomaisen tai muun viranomaisen kuulutukset.....	15
5.4 Muita näkökohtia	16
5.5 Tietosuoja- ja julkisuusnäkökohdat kuuluttamisessa.....	17
6. Johtopäätökset	19
LIITTEET	19

1. Johdanto

Arviomuistion tavoitteena on selvittää julkisiin kuulutuksiin liittyvä nykyinen sääntelytilanne sekä kartoittaa, voitaisiinko laki julkisista kuulutuksista (34/1925, myöh. kuulutuslaki) sekä asetus julkisista kuulutuksista annetun lain soveltamisesta (36/1925, myöh. kuulutusasetus) kumota ja korvata esimerkiksi uuden kuntalain 108 §:n kaltaisilla itsenäisillä säännöksillä yleislaissa tai erityislainsäädännössä vai tarvitaanko jatkossa edelleenkin yleislaki sääntelemään kuulutuksia.

Pääministeri Sipilän hallituksen hallitusohjelman yhtenä tavoitteena on digitalisoida julkiset palvelut sekä keventää hallinnollista taakkaa. Sähköistä asiointia on kehitetty toisaalta niin tuomioistuinelaitoksessa kuin julkishallinnossa. Tietoteknisten valmiuksien yleistyessä kuulutuslain mukaista tiedoksiantoa, jossa päätös tai hakemus laitetaan kunnan tai viranomaisen ilmoitustaululle, ei voida pitää enää nykyaikaisena tai tehokkaana tiedon välittämisen tapana.

Suurin osa kuulutuksista annetaan kunnissa, ja kuulutusten osalta kuntalakia on nykyaikaistettu. Uudistetussa 1.5.2015 voimaan tulleessa kuntalaissa (410/2015) säädetään kunnan ilmoituksista ja kunnan päätöksen tiedoksiannosta yleisessä tietoverkossa. Aikaisempi kuntalaki viittasi julkisista kuulutuksista annettuun lakiin ja kunnan päätösten ja ilmoitusten tiedoksiantoon kunnan ilmoitustaululla. Myös vireillä olevassa esityksessä maakuntalaiksi (HE 15/2017 vp) on omaksuttu kuntalakia vastaava sääntely maakunnan ilmoitusten julkaisemisessa yleisessä tietoverkossa.

Kuulutuksen tarkoittamia julkisia kuulutuksia antavat sekä kuntien viranomaiset, jolloin kuuluttamiseen sovelletaan joko kuntalakia, erityislainsäädäntöä tai kuulutuslakia tai kuulutuslakia ja erityislainsäädäntöä rinnakkain, että myös valtion viranomaiset ja muut viranomaiset, jolloin menettelyä säätelee kuulutuslaki ja erityislainsäädäntö. Osassa erityislainsäädäntöä on myös säädetty kuulutuksissa noudatettavasta menettelystä tyhjentävästi tai kuulutuslakia täydentävästi. Kuulutus annetaan asiasta ja erityislainsäädännöstä riippuen asian eri käsittelyvaiheissa. Kuulutus voi koskea vireilletullutta hakemusta, annettavaa päätöstä tai jo annettua päätöstä.

Kuuluttaminen yleiskäsitteenä on monimerkityksellinen. Se viittaa laajaan joukkoon viranomaisten toimintaa: päätösten kuuluttamista, etsintäkuulutuksia ja ulosmitatun omaisuuden myynnistä kuuluttamista. Tämän arviomuistion tarkastelun ulkopuolelle on jätetty muut kuin kuulutuslain tarkoittamat julkiset kuulutukset. Näin ollen tarkastelun ulkopuolelle jäävät esimerkiksi yleisten tuomioistuinten lainkäyttöasioissa tapahtuva kuuluttaminen ja kuuluttaminen virallisessa lehdessä. Kuuluttaminen on oma erityinen menettely, jota ei tule myöskään sekoittaa viranomaisen normaaliin viestintään ja toiminnastaan tiedottamiseen.

2. Julkisia kuulutuksia koskeva lainsäädäntö

2.1. Laki julkisista kuulutuksista ja asetus julkisista kuulutuksista annetun lain soveltamisesta

Laki julkisista kuulutuksista on tullut voimaan vuonna 1925, eikä sitä tai sen nojalla annettua asetusta ole tämän jälkeen muutettu. Kuulutuslaki onkin suurelta osin vanhentunutta ja vain muodollisesti voimassaolevaa lainsäädäntöä.

Kuulutuslaki on julkisia kuulutuksia koskeva yleislaki, ja sen soveltamisala on laaja: Kuulutuslaki säätää lakien, asetusten, muiden säädösten sekä päätösten saattamisesta yleisesti tiedoksi kuuluttamalla (1 ja 2 §). Kuulutuslaki säädettiin, kun katsottiin, ettei maallisten kuulutusten ja lakien julkilukeminen kirkoissa ollut kirkon tarkoituksen mukaista ja että se vaikutti häiritsevästi kirkolliseen hartauteen. Kuulutuslain tarkoituksena on kuulutusten saattaminen mahdollisimman laajalti väestön tietoon (HE 12/1924 vp, s. 1-2).

Kuulutuslain 1 §:n 1 momentin mukaan, kun laki on julkaistu Suomen lakikokoelmassa, on, milloin siitä annetaan erityinen määräys, sellainen kuulutus, jossa ilmoitetaan lain nimike ja päiväys, jokaisessa kunnassa pantava näkyviin tarkoitusta varten varatulle ilmoitustaululle. Määräys tällaisesta julkipanosta on annettava lakiin tehtävällä merkinnällä. Saman lainkohdan 2 momentin mukaan laki on ilmoitustaululla mainittavassa paikassa pidettävä yleisön luettavana.

Soveltamisalan laajuus ilmenee kuulutuslain 2 §:n 1 momentissa, jonka mukaan tiedonannot, jotka voimassa olevien säännösten mukaan on kuulutuksella saatettava yleisesti tiedoksi, on kuulutettava sellaisella julkipanolla kuin 1 §:ssä sanotaan. Kuulutuslain mukaan julkipano on kuulutuksella yleisesti tiedoksi saatettavan ilmoituksen panemista näkyviin tarkoitusta varten varatulle ilmoitustaululle (ks. julkipanosta kappale 2.2.).

Kuulutuslaki on menettelylaki, joka määrittelee, miten tiedonanto, joka on julkisesti kuulutettava, toteutetaan. Erityislainsäädännössä on erikseen säädettävä siitä, että jokin tiedonanto saatetaan kuulutuksella yleisesti tiedoksi. Kuulutuslaki on yleislaki: sen 2 §:n 3 momentin mukaan milloin on erikseen säädetty, että kuuluttaminen tapahtuu muulla tavoin kuin kuulutuslain mukaisella julkipanolla, noudatetaan tätä erityissäännöstä.

Kuulutuslaki asettaa myös velvollisuuksia kunnille: Kunnanhallitus huolehtii julkipanoa koskevien tehtävien hoitamisesta lain 4 §:n mukaan. Kunkin kunnan on 7 §:n mukaan hankittava ja pidettävä kunnossa riittävä määrä ilmoitustauluja kuulutuslain mukaisia kuulutuksia varten. Lain 3 §:n mukaan ilmoitustaulu on pidettävä kunnan virastotalossa tai muussa kunnanhallituksen määräämässä sopivassa paikassa, johon virka-aikana on vapaa pääsy.

Kuulutusten määräajoista sekä tarkemmasta kuulutuksissa noudatettavasta menettelystä säädetään lain 5 ja 6 §:ssä. Lain 5 §:n 1 momentin mukaan kuulutus tai ilmoitus on viipymättä julkipantava ja kuulutukseen on merkittävä, milloin julkipano on tapahtunut. Edelleen toisen momentin mukaan, kun tiedonannossa ilmoitetaan jonkin kokouksen, toimituksen tai muu määräaika, sitä ei saa ottaa pois, ennen kuin mainittu aika on ohi. Muissa tapauksissa tiedonannon on oltava julkipantuna vähintään neljätoista päivää. Kolmannen momentin mukaan, mitä on edellä sanottu, on sovellettava vastaavasti lakien ja muiden yleisten säännösten ja kuulutusten pitämiseen yleisön luettavana. Kuulutuslain 6 §:ssä säädetään määräajoista kuulutuksissa, jotka on luettava kirkossa.

Kuulutuslain 9 §:n nojalla annetussa asetuksessa julkisista kuulutuksista annetun lain soveltamisesta 36/1925 säädetään muun muassa ilmoitustaulua koskevista teknisistä vaatimuksista. Kuulutusasetusta voidaan pitää kokonaisuudessaan vanhentuneena.

2.2. Julkisten kuulutusten oikeudellinen asema

Kuuluttaminen ja julkipaneminen

Kuulutus yleiskäsitteenä on hyvin laaja: Se viittaa kuulutuslain tarkoittamassa merkityksessä kuuluttamiseen viranomaisen ilmoitustaululla sekä myös kuuluttamiseen virallisessa

lehdessä tai viranomaisen julkaisemassa lehdessä. Esimerkiksi Vakuutusvalvontavirasto kuuluttaa vakuutuslainsäädännön (1164/1992) mukaisesti sulautumista koskevasta hakemuksesta virallisessa lehdessä. Käsitettä kuuluttaminen käytetään lainsäädännössä viittaamaan myös etsintäkuulutuksiin (poliisilaki 872/2011, 2 luvun 3 §). Arviomuistion jaksossa 3 sekä liitteissä esitetään tarkemmin julkisia kuulutuksia koskevaa erityislainsäädäntöä. Tässä arviomuistiossa käsitellään ainoastaan julkisia kuulutuksia kuulutuslain tarkoittamassa merkityksessä.

Koska kuulutuslaki on menettelyä koskeva yleislaki, on erityislainsäädännössä säädettävä, milloin ja mistä asioista kuulutus annetaan. Kuulutuksen 4 §:n mukaan julkipanoa koskevien tehtävien hoitamisesta sekä kuulutusten ja tiedonantojen nähtävillä pitämisestä huolehtii kunnanhallitus. Erityislainsäädännössä on saatettu säätää kuulutusvelvollisuus myös muulle taholle kuin kunnalle. Kunnan viranomaiset, valtion viranomaiset ja muut viranomaiset kuten myös hallintotuomioistuimet antavat kuulutuslain tarkoittamia julkisia kuulutuksia niin hakemusten kuin päätösten tiedottamisessa ja saattamisessa yleisesti tiedoksi. Esimerkiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (468/1994) 6 §:n mukaan Ely-keskus kuuluttaa arviointimenettelyn soveltamisesta tekemästään päätöksestä vähintään 14 päivän ajan hankkeen todennäköisen vaikutusalueen kuntien ilmoitustauluilla siten kuin julkisista kuulutuksista annetussa laissa säädetään.

Voimassaolevat säännökset, jotka viittaavat suoraan kuulutuslakiin, ovat useimmat ympäristöön liittyviä, kuten laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (252/2017), ympäristönsuojelulaki (527/2014) sekä luonnonsuojelulaki (1096/1996), tai ylipäätään sellaisia, joiden mukaiset vaikutukset koskettavat suurempaa joukkoa, esimerkiksi kaivoslaki (621/2011) ja laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta (390/2005). Kuulutukset voivat koskea myös asian eri käsittelyvaiheita: laissa on saatettu säätää vireille tulleiden hakemusten, tiedoksiannettujen hakemusten sekä päätösten kuuluttamisesta. Esimerkiksi kunnan kuulutukset liittyvät keskeisiltä osin kunnan jäsenten oikeuteen valittaa kunnallisista päätöksistä. Puolestaan ympäristönsuojelulain mukaan vireille tulleista lupahakemuksista on kuulutettava, ja näistä on mahdollista lähettää käsittelevälle viranomaiselle lausunto, muistutus tai mielipide.

Kuulutuksilla on oma oikeudellinen asemansa, joka on erotettava viranomaisen yleisestä tiedottamisesta. Hyvän hallinnon mukaista on tiedottaa viranomaisen toiminnasta (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 20 § ja hallintolaki 8 §). Viranomaisten tiedottaminen on vapaamuotoista, ja sen tarkoituksena on informaation jakaminen ja osallistumismahdollisuuksien takaaminen. Tiedottamiseen liittyen on myös erityissääntelyä, kuten kuntalain 29 §, jonka mukaan muun muassa kunnan toiminnasta on tiedotettava asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille.

Julkiset kuulutukset toteuttavat toki osaltaan tiedottamistehtävää. Kuulutuksen tarkoitus on kuulutusten saattaminen mahdollisimman laajalti väestön tietoon (HE 12/1924 vp). Kuuluttamisella on myös itsenäisiä oikeusvaikutuksia. Kumottua kuntalain koskevassa korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisussa KHO 2009:17 oli kysymys kuulutuksen oikeusvaikutuksista. Kunnan jäsenen valitusajaksi alkaa vanhan kuntalain 95 §:n 2 momentin mukaan siitä, kun päätöksen sisältävä pöytäkirja on asetettu yleisesti nähtäväksi. Ilmoitus kunnanvaltuuston kokouksen pöytäkirjan nähtävänä pitämisestä oli asetettu kunnan julkisten kuulutusten ilmoitustaululle 24.6.2008. Ilmoituksen mukaan kokouksen tarkistettu pöytäkirja pidetään yleisesti nähtävänä kunnanvirastossa 1.7.2008 kello 9.00–11.00. Koska kunnanvirasto oli tuolloin ollut suljettuna, eikä ilmoitustaulu ollut sijainnut siten, että sillä olevia ilmoituksia olisi voinut lukea 1.7.2008 virka-aikana, ei pöytäkirjaa ollut asetettu yleisesti nähtäväksi laissa edellytetyllä tavalla. Kunnanviraston ovelta oleva tiedote päivystyspuhelinnumerosta ei vastannut pöytäkirjan asettamista yleisesti nähtäväksi. Sillä

seikalla, että päätöksestä on mahdollisesti tiedotettu myös muilla tavoin, kuten kunnan internetsivuilla tai lähettämällä päätös kunnan jäsenelle, ei ollut merkitystä kunnan jäsenen valitusajan alkamispäivän osalta.

Jos asiassa on säädetty, että hakemus on kuulutettava ennen asian ratkaisemista, eikä näin ole toimittu, kyseessä on menettelyvirhe. Edelleen, mikäli päätöksen tiedoksiantamiseen on kytketty sen kuuluttaminen, lykkääntyy päätöksen lainvoimaisuus sekä muutoksenhaku-aika, mikäli sitä ei ole asianmukaisesti kuulutettu. Julkiset kuulutukset ovat siten luonteeltaan enemmän kuin pelkkää viranomaisen tiedottamista.

Kuuluttamiseen liittyvät käsitteet julkipano ja yleistiedoksianto. Kuulutuksen, julkipanon ja yleistiedoksiannon käsitteet sekoittuvat helposti keskenään, ja käsitteet vaikuttavat päällekkäisiltä. Kuulutusta tai julkista kuulutusta sekä julkipanoa ei ole yleisesti määritelty muualla tai muulla tavoin kuin kuulutuslaissa, johon sisältyvät määritelmät eivät ole yksiselitteisiä ja tarkkoja.

Kuulutuslakiin voidaan katsoa sisältyvän ainoa julkipanon määritelmä: lain 2 §:n 1 momentin mukaan tiedonannot, jotka voimassa olevien säännösten mukaan on kuulutuksella saatettava yleisesti tiedoksi, on kuulutettava sellaisella julkipanolla kuin 1 §:ssä sanotaan eli pantava näkyviin kunnassa tarkoitusta varten varatulle ilmoitustaululle. Jos kuulutus on niin laaja, ettei sitä käy sopivasti julkipaneminen, on sen sijasta lyhyt ilmoitus sen sisällyksestä julkipantava ja kuulutus pidettävä luettavana soveliaassa, ilmoitustaululla mainittavassa paikassa (2 §:n 2 momentti). Julkipano on siten kuulutuksella yleisesti tiedoksi saatettavan ilmoituksen panemista näkyviin tarkoitusta varten varatulle ilmoitustaululle.

Julkipano tai julkipaneminen terminä mainitaan yhteensä kymmenessä voimassaolevassa laissa. Hallintopäätös voidaan erityissäännöksen nojalla antaa myös julkipanon jälkeen. Tässä yhteydessä julkipanolla tarkoitetaan sitä, että päätöksen antamisesta ilmoitetaan etukäteen ja samalla mainitaan myös päätöksen täsmällinen antamispäivä. Tällaisen päätöksen katsotaan tulleen asianosaisen tietoon silloin, kun päätös annetaan julkipanon jälkeen (ks. myös KHO 2003:56; PeVL 5/2005 vp). Myös valitusaika alkaa päätöksen antamisesta. Tätä erityistä tiedoksiantotapaa sovelletaan muun muassa useisiin ympäristölupia sekä rakentamista ja kaavoitusta koskeviin päätöksiin (maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999, 142 §, ympäristönsuojelulaki 53 §). Oikeuskirjallisuudessa julkipanomenettelyä on perusteltu sillä, että näissä asioissa voi olla vaikea tietää, ketkä kaikki ovat valittamaan oikeutettuja asianosaisia, jolle päätös muuten olisi annettava tiedoksi erityistiedoksiantona¹.

Julkipano viittaa myös päätöksen julkipanemiseen sen antamisen jälkeen. Esimerkiksi muinaismuistolain (295/1963) 8 §:n 2 momentissa säädetään, että päätös on julkipantava kunnan ilmoitustaululle niin kuin julkisista kuulutuksista säädetään.

Hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä julkipano on määritelty tarkoittavan sitä, että päätöksen antamisesta ilmoitetaan ennen sen antamista asianomaisen viranomaisen ilmoitustaululla ja samalla mainitaan myös päätöksen täsmällinen antamispäivä. Tällaisen päätöksen katsotaan tulleen asianosaisen tietoon silloin, kun päätös on asianosaisen saatavilla. Myös valitusaika alkaa päätöksen antamisesta. (HE 72/2002 vp, s. 122) Kun otetaan huomioon kuulutuslain julkipanoa ja kuuluttamista koskeva terminologia, on hallintolain hallituksen esityksen määritelmä hieman harhaanjohtava, koska julkipano terminä viittaa julkipanemiseen, tiedonannon (hakemus, ilmoitus päätöksen antamisesta, päätös) saattamiseen yleisesti tiedoksi (kuulutuslain 1 ja 2 §). Julkipano ei siten tarkoita ainoastaan menettelyä, jossa päätöksen antamisesta ilmoitetaan ennen sen antamista

¹ Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus, Helsinki 2014, s. 539.

viranomaisen ilmoitustaululla. Julkipaneminen on kuuluttamista ja myös vireille tulleita hakemuksia ja annettuja päätöksiä pannaan julki kuuluttamalla. Kuulutusalain hallituksen esityksessä on myös todettu, että julkipano on suunniteltu tapahtuvaksi erityisellä ilmoitustaululla (HE 12/1924 vp, s. 2).

Kaiken kaikkiaan julkipanon ja julkisten kuulutusten käsitteitä ei ole lainsäädännössä eikä oikeuskirjallisuudessa määritelty systemaattisesti, ja niiden käyttö on myös hieman hajanaista. Esimerkkinä siitä, että julkipano ja kuuluttaminen ovat rinnakkaisia ja limittäisiä käsitteitä voidaan mainita maantielain (503/2005) 108 §, jossa säädetään: Milloin tämän lain tai sen nojalla on julkaistava kuulutus, määräys, kiello tai muu asia yleisesti tiedoksi eikä tiedoksi antamisen tavasta ole erikseen säädetty, tulee tienpitoviranomaisen tiedottaa asiasta kuuluttamalla siitä vähintään 30 päivän ajan siten kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan. Kuulutuksen julkaisemisesta on ilmoitettava ainakin yhdessä toiminnan vaikutusalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä, jollei asian merkitys ole vähäinen tai ilmoittaminen ole muutoin ilmeisen tarpeetonta. Tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen seitsemäntenä päivänä kuulutuksen julkipanosta, mikä on kuulutuksessa ja ilmoituksessa todettava.

Yleistiedoksianto hallintoasioissa

Julkipanoon ja kuulutukseen liittyy hallintolain 62 §:n säännös yleistiedoksiannosta hallintoasioissa. Kuulutusalain mukaan tiedonannot, jotka on kuulutuksella saatettava yleisesti tiedoksi, on julkipantava. Kuulutusalain tarkoituksena on myös kuulutusten saattaminen mahdollisimman laajasti väestön tietoon.

Hallintolain 62 §:n 1 momentin mukaan yleistiedoksiannossa asiakirja pidetään määrätyn ajan vastaanottajan nähtävillä viranomaisessa. Lainkohdan toisen momentin mukaan asiakirjan nähtävillä asettamisesta on ilmoitettava virallisessa lehdessä ja sen lisäksi viranomaisen ilmoitustaululla tai sellaisessa sanomalehdessä, josta vastaanottajan voidaan otaksua parhaiten saavan tiedon. Ilmoituksesta on käytävä ilmi, mitä asia koskee sekä maininta siitä, missä ja mihin ajankohtaan saakka asiakirja pidetään nähtävillä. Edelleen 3 momentin mukaan ilmoituksessa on todettava, että tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen seitsemäntenä päivänä ilmoituksen julkaisemisesta virallisessa lehdessä. Sanomalehdessä ja ilmoitustaululla ilmoittaminen ovat nykyisessä hallintolain muotoilussa vaihtoehtoisia.

Hallituksen esityksen mukaan nähtävillä pitämisellä viranomaisessa tarkoitettaisiin käytännössä sitä, että vastaanottajalle varataan tilaisuus tutustua kohteena olevaan asiakirjaan viranomaisessa. Kysymys ei siten ole asiakirjan asettamisesta julkisesti nähtävillä, vaan tiedoksiannon vastaanottajan tulisi erikseen pyytää asiakirjoja nähtäväkseen. (HE 72/2002 vp, s. 116–117)

Hallintolain 55 §:n 2 momentin mukaan yleistiedoksiantoa käytetään vain, jos tavallista tai todisteellista tiedoksiantoa ei voida toteuttaa tai kun asiakirja on annettava tiedoksi yli kolmellekymmenelle tiedossa olevalle henkilölle tai kun henkilöiden lukumäärää ei tiedetä. Myös hallintolainkäyttölain (586/1996) tiedoksiantoa koskeva 55 §:n 2 momentti viittaa yleistiedoksiantoa koskevaan hallintolain 62 §:ään. Hallintolainkäyttölain 55 §:n 2 momentin mukaan asiakirjojen tiedoksiantoon sovelletaan muutoin, mitä siitä hallintolaissa säädetään. Asiakirja voidaan antaa tiedoksi yleistiedoksiannolla kuitenkin ainoastaan, jos tiedoksiantoa ei muulla tavoin voida toimittaa.

Hallintolain 62 §:ssä säädetystä yleistiedoksiantomenettelystä säädettiin ennen hallintolain voimaantuloa laissa tiedoksiannosta hallintoasioissa (232/1966). Tiedoksiantolain hallituksen esityksessä on todettu, että yleistiedoksiannon muotoina olisivat julkaiseminen virallisessa

lehdessä sekä julkinen kuulutus kunnan ilmoitustaululla, kuten siitä säädetään julkisista kuulutuksissa annetussa laissa, ja kuulutus yleisradiossa (HE 74/1964 vp, s. 3). Lain 3 §:n 3 momentin mukaan yleistiedoksiannossa asiakirja tai tiedotus sen nähtävillä pitämisestä julkaistaan virallisessa lehdessä tai julkisella kuulutuksella ilmoitustaululla tai kuulutetaan yleisradiossa. Tarkemmin menettelystä yleistiedoksiannoissa säädettiin 7 §:ssä, jonka mukaan yleistiedoksianto toimitetaan julkaisemalla virallisessa lehdessä hallintotoimesta laadittu asiakirja tai, jos sitä ei voida täydellisenä sopivasti julkaista, kuulutus hallintotoimen suorittamisesta ja siitä, missä ja milloin asiakirja on nähtävänä tai julkisella kuulutuksella ilmoitustaululla tai, sen mukaan kuin asetuksella säädetään kuulutuksella yleisradiossa. Ilmoitus siitä, missä virallisen lehden numerossa asiakirja tai kuulutus sen nähtävänä pitämisestä on julkaistu, on viranomaisen toimesta seitsemän päivän kuluessa virallisen lehden asianomaisen numeron ilmestymisestä lähetettävä postitse niille asianomaisille, joiden osoitteet tiedetään tahi julkaistava yhdessä tai useammassa sanomalehdessä, josta asianomaisten voidaan otaksua saavan parhaiten siitä tiedon. Mitä 2 momentissa on säädetty, on vastaavasti sovellettava, milloin hallintotoimen suorittanut viranomainen harkitsee tarpeelliseksi ilmoittaa kuulutuksen julkipanosta. Tiedoksiantolain 22 §:n 3 momentin mukaan yleistiedoksiannossa katsotaan tiedoksisääntö tapahtuneen seitsemäntenä päivänä siitä päivästä, jona asiakirja tai kuulutus sen nähtävillä pitämisestä on julkaistu virallisessa lehdessä tai kuulutus pantu ilmoitustaululle.

Tiedoksiantolaki kumottiin hallintolain tullessa voimaan. Hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että hallintolain 62 §:n yleistiedoksiantoa koskeva menettely perustuisi keskeisiltä osiltaan voimassaolevan tiedoksiantolain 7 §:ään (HE 72/2002 vp, s. 116). Tiedoksiantolaissa menettelyyn kuulutuksen osalta sovellettiin kuulutuslakia. Näin ollen hallintolain 62 §:n 2 momentin mukainen asiakirjan nähtävillä asettamisesta ilmoittaminen viranomaisen ilmoitustaululla viittaa kuulutuslain mukaiseen kuuluttamiseen. Kuitenkaan hallintolakia koskevissa esitöissä eikä hallintolaissa viitata kuulutuslakiin.

Liittymäkohdistaan huolimatta hallintolain yleistiedoksianto ja kuuluttaminen eivät ole kuitenkaan synonyymeja. Asian kuuluttaminen vaatii aina erityissäätelyä. Hallintolain yleistiedoksianto on käytettävissä tilanteissa, joissa tiedoksiantoa ei voida toimittaa tavallisena tai todisteellisena tiedoksiannona tai kun asiakirja on annettava tiedoksi yli kolmellekymmenelle tiedossa olevalle henkilölle tai kun henkilöiden lukumäärää ei tiedetä. Kuulutusten tarkoituksena on saada kuulutettava asia yleisesti tiedoksi. Osassa erityislainsäädäntöä on kuitenkin omaksuttu hakemuksen tai päätöksen kuuluttaminen joko ilmoitustaululla, yleisessä tietoverkossa tai molemmissa. Kuuluttaminen ja yleistiedoksianto ovat menettelyinä hyvin samanlaiset, ja yleistiedoksianto ikään kuin sisältää kuuluttamisen.

2.3 Muut kuulutukset ja kuuluttaminen virallisessa lehdessä

Kuten edellä on todettu, kuulutukset yleiskäsitteenä viittaavat hyvin laajaan joukkoon viranomaisten toimia. Yhden merkittävän, tämän arviomuistion ja kuulutuslain ulkopuolelle jäävän ryhmän muodostavat kuulutukset, jotka julkaistaan virallisessa lehdessä. Virallista lehteä koskee laki virallisesta lehdestä 268/1931. Virallinen lehti on kolmesti viikossa paperisena ja sähköisenä ilmestyvä Valtioneuvoston kanslian julkaisema lehti. Sen osalta lainvalmistelussa on ollut esillä virallisessa lehdessä kuuluttamisesta luopuminen nimilainsäädännön² ja konkurssilainsäädännön uudistamisen yhteydessä (HE 12/2017 vp).

² Oikeusministeriö, Selvityksiä ja ohjeita 11/2016, Arviomuistio nimilain uudistamistarpeista 11.4.2016.

Viranomaiset ja tuomioistuimet antavat virallisessa lehdessä julkaistavia kuulutuksia mitä erinäisimmissä asioissa. Esimerkiksi oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 11 luvun 10 §:ssä säädetään kuulutustiedoksiannosta: lainkäyttöasioissa yleiset tuomioistuimet kuuluttavat virallisessa lehdessä sekä pitämällä asiakirjan nähtävillä tuomioistuimen kansliassa tiedoksiantoja hakemusasioissa, kun tiedoksiannon vastaanottajan eikä hänen tiedoksiannon vastaanottamista varten valtuuttamansa olinpaikasta voida saada tietoa, tai esimerkiksi asiakirjojen kuolettamisista. Osakeyhtiölain (624/2006) mukaan yhtiön tulee tietyissä asioissa julkaista ilmoitus päätöksestä virallisessa lehdessä. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira kuuluttaa virallisessa lehdessä esimerkiksi lääkäriltä poistetusta ammatinharjoittamisoikeudesta (laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä 559/1994, 42 §). Myös esimerkiksi ulosottoaaren (705/2007) mukaan ulosottomies kuuluttaa asianosaiskeskustelusta sanomalehdessä ja virallisessa lehdessä. Lisäksi esimerkiksi asunto-osakeyhtiölaissa, työeläkevakuutusyhtiöistä annetussa laissa ja oikeudenkäymiskaareissa säädetään kuulutuksen julkaisemisesta ilmoitustaululla – näissä tapauksissa taloyhtiön, työnantajan ja tuomioistuimen.

Kuuluttamista terminä käytetään myös etsintäkuulutuksista sekä esimerkiksi mallioikeuslain (221/1971) mukaisesta rekisteriviranomaisen kuulutuksesta mallioikeuslehdessä tai yksinoikeudesta integroidun piirin piirimalliin annetun asetuksen (946/1991) mukainen rekisteriviranomaisen kuulutus rekisteriviranomaisen toimittamassa lehdessä.

3. Kuulutukset erityislainsäädännössä

3.1. Kuntalaki

Uuden kuntalain yhtenä tavoitteena oli luopua velvollisuudesta käyttää julkisten kuulutusten ilmoitustaulua. Kuntalain 29, 108, 140 ja 142 §:ssä säädetäänkin tiedottamisesta yleisessä tietoverkossa. Mainittujen kuntalain uusien säännösten soveltamisesta ei ole vielä kokemuksia, sillä kyseisiä säännöksiä sovelletaan kuntalain 147 §:n siirtymäsäännösten perusteella vasta keväällä 2017 valitun valtuuston toimikauden alusta lukien.

Kuntalain 29 §:ssä säädetään kunnan viestinnästä, kun taas 108, 140 ja 142 § koskevat kunnan ilmoitusten, pöytäkirjojen sekä päätösten nähtävillä pitämistä yleisessä tietoverkossa. Näillä säännöksillä siirryttiin noudattamaan kunnan kuulutusmenettelyn osalta kuntalain säännöksiä kuulutuslain asemesta. Kunnan on kuitenkin huomioitava, että erityislainsäädännössä on vielä veloitteita julkisten kuulutusten ilmoitustaulun käyttöön, jonka osalta kyseistä lainsäädäntöä on noudatettava.

Kuntalain 108 §:n mukaan kunnan ilmoitukset saatetaan tiedoksi julkaisemalla ne yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu, sekä tarpeen vaatiessa muulla kunnan päättämällä tavalla. Pykälässä mainittuna muuna tapana voitaisiin hallituksen esityksen mukaan pitää edelleen esimerkiksi ilmoitusten julkaisemista kunnan valitsemissa ilmoituslehdissä. (HE 268/2014 vp, s. 214–215) Pykälän toisen momentin mukaan ilmoitusten on oltava yleisessä tietoverkossa 14 vuorokautta, jollei asian luonteesta muuta johdu. Tämä vastaa kuulutuslain 5 §:n 2 momentissa säädettyä aikaa. Ilmoituksen sisältämät henkilötiedot on poistettava tietoverkosta edellä mainitun ajan kuluttua. Aiemman kuntalain 64 §:ssä säädettiin, että kunnan ilmoitukset saatetaan tiedoksi julkaisemalla ne julkisten kuulutusten ilmoitustaululla sekä tarpeen vaatiessa muulla kunnan päättämällä tavalla.

Valtuuston, kunnanhallituksen ja lautakunnan sekä kuntayhtymän 58 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen pöytäkirja siihen liitettyine oikaisuvaatimusohjeineen tai

valitusosoituksineen pidetään uuden kuntalain 140 §:n mukaan tarkastamisen jälkeen nähtävänä yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Jos asia on kokonaan salassa pidettävä, pöytäkirjassa julkaistaan ainoastaan maininta salassa pidettävän asian käsittelystä. Pöytäkirjassa julkaistaan ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot. Pöytäkirjan sisältämät henkilötiedot on poistettava tietoverkosta oikaisuvaatimus- tai valitusajan päättyessä. Kunnan ja kuntayhtymän muun kuin 1 momentissa tarkoitetun viranomaisen pöytäkirja pidetään vastaavasti yleisesti nähtävänä, jos asianomainen viranomainen katsoo sen tarpeelliseksi. Kunnan jäsenen ja 137 §:n 2 momentissa tarkoitetun kunnan katsotaan saaneen päätöksestä tiedon seitsemän päivän kuluttua siitä, kun pöytäkirja on nähtävänä yleisessä tietoverkossa.

Uuden kuntalain 142 §:n mukaan hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Kunnan, kuntayhtymän tai asianomaisten kuntien on viipymättä julkaistava ilmoitus hallinto-oikeuden päätöksestä yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Päätöksen sisältämät henkilötiedot on poistettava tietoverkosta valitusajan päättyessä.

Kuntalain hallituksen esityksen mukaan oikaisuvaatimus- ja valitusajan tai esimerkiksi kuulutuksen ilmoitusajan päätyttyä päättyy myös kunnan peruste ja tarve henkilötiedon käsittelemiseen yleisessä tietoverkossa. Tämän vuoksi kunnan on poistettava henkilötiedot tietoverkosta mainitun ajan päättyessä. Jos kunta poistaa henkilötiedot ilmoitusajan jälkeen tietoverkosta, kunta ei vastaa siitä, että tiedot ovat löydettävissä hakukonepalvelujen esimerkiksi Google-hakukoneen kautta. (HE 268/2014 vp, s. 240) Tietoverkossa julkaisemista julkisuuslain ja henkilötietolain näkökulmasta tarkastellaan tarkemmin arviomuistion kappaleessa 5.4.

3.2. Muu erityislainsäädäntö

Koska kuulutuslaki on pitkälti menettelylaki, erityislainsäädännössä pitää säätää jo nykyisellään siitä, missä asioissa kuulutuksia annetaan. Kuulutusten antaminen kuuluu kuulutuslain mukaan kunnan tehtäviin, joten tästä poikkeamisesta on myös säädettävä. Erityislainsäädännössä onkin säädetty, että kuntien lisäksi myös valtion viranomaiset tai muut viranomaiset kuuluttavat joko omalla ilmoitustaulullaan tai kunnan ilmoitustaululla tai molemmissa. Esimerkiksi kaivoslain 40 §:n mukaan lupaviranomaisen on tiedotettava malminetsintälupaa, kaivoslupaa ja kulanhuudontalupaa koskevasta hakemuksesta kuuluttamalla siitä vähintään 30 päivän ajan ilmoitustaulullaan sekä asianomaisten kuntien ilmoitustauluilla. Kuuluttavana tahona voi siten olla kunta ja valtion viranomainen mutta myös hallintotuomioistuin kuten kaivoslain 166 §:ssä ja ympäristönsuojelulain 196 §:ssä. Ympäristönsuojelulain 196 §:n 1 momentin mukaan Vaasan hallinto-oikeuden on tiedotettava kuuluttamalla ympäristölupapäätöstä koskevasta luvan hakijan valituksesta, jollei se ole ilmeisen tarpeetonta, vähintään 14 päivän ajan hallinto-oikeuden ja asianomaisten kuntien ilmoitustauluilla. Valitusasiakirjat on pidettävä nähtävillä asianomaisissa kunnissa kuulutusajan. Kuulutuksessa on ilmoitettava, missä asiakirjat ovat nähtävillä.

Julkisia kuulutuksia koskeva erityissääntely on mahdollista ryhmitellä kahteen ryhmään: säädöksiin, jotka viittaavat kuulutuslakiin ja mahdollisesti samalla säätävät siitä poikkeavasti tai täydentävästi sekä säädöksiin, joissa ei viitata kuulutuslakiin, mutta joissa säädetään kuuluttamisesta viranomaisen ilmoitustaululla. Lisäksi osassa säädöksistä viitataan kuntalakiin ("*siten kuin kunnalliset ilmoitukset kuulutetaan*" tai "*on kuulutettava, kuten kuntalaissa kunnan ilmoituksista säädetään*"). Liitteeseen 1 ja 2 on koottu julkisiin kuulutuksiin tämän arviomuistion näkökulmasta liittyvät säädökset ja säännökset.

Mainitun ensimmäisen ryhmän muodostavat säädökset, joissa viitataan kuulutuslakiin. Tähän ryhmään kuuluu yhteensä 9 säädöstä. Yhdessäkään ei ainoastaan viitata kuulutuslakiin, vaan kaikissa säädetään kuuluttamisesta kuulutuslakia täydentävästi. Esimerkiksi maantielain (503/2005) 108 §:n mukaan, milloin maantielain tai sen nojalla on julkaistava kuulutus, määräys, kielto tai muu asia yleisesti tiedoksi eikä tiedoksi antamisen tavasta ole erikseen säädetty, tulee tienpitoviranomaisen tiedottaa asiasta kuuluttamalla siitä vähintään 30 päivän ajan asianomaisen kunnan ilmoitustaululla siten kuin julkisista kuulutuksista annetussa laissa (34/1925) säädetään. Lisäksi kuulutuksen julkaisemisesta on ilmoitettava ainakin yhdessä toiminnan vaikutusalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä, jollei asian merkitys ole vähäinen tai ilmoittaminen ole muutoin ilmeisen tarpeetonta. Toisaalta taas muinaismuistolain 8 §:n 2 momentin mukaan Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätös on julkipantava kunnan ilmoitustaululle niin kuin julkisista kuulutuksista säädetään sekä, jos se harkitaan tarpeelliseksi, sopivaan paikkaan muinaisjäännöksen läheisyyteen.

Kuulutuslakiin viittaavat lait ovat ihmisten elinympäristöön vaikuttavia lakeja kuten ympäristönsuojelulaki, kaivoslaki ja laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä. Ympäristöministeriön hallinnonalalla onkin käynnissä eLupa-hanke, jonka tavoitteena on tuoda sähköinen menettely ympäristöön liittyviin lupahakemuksiin. Tässä yhteydessä on tarkasteltu myös mahdollisuutta sähköiseen kuuluttamiseen. Internetissä on myös aluehallintovirastojen Kuulutukset-verkkosivusto, jossa sähköisesti kuulutetaan vireilletulleet vesi- ja ympäristölupa-asiat, tiedoksiannettut vesi- ja ympäristölupa-asiat ja vesi- ja ympäristölupa-asiat, joista on annettu päätös.³

Uudessa ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (252/2017) 13 §:n 2 momentissa säädetään sekä päätöksen tiedoksiannosta ja sen julkaisemisesta toimivaltaisen viranomaisen internetsivuilla että kuuluttamisesta. Säännöksen mukaan päätöksestä on lisäksi tiedotettava viipymättä kuuluttamalla vähintään 14 päivän ajan hankkeen todennäköisen vaikutusalueen kuntien ilmoitustauluilla siten kuin julkisista kuulutuksista annetussa laissa (34/1925) säädetään. Mitä julkisista kuulutuksista annetussa laissa säädetään kuulutuksen panemisesta ilmoitustaululle, sovelletaan kuulutuksen julkaisemiseen sähköisesti kunnan internetsivuilla. Vastaava muotoilu on omaksuttu myös 17 §:n 2 momenttiin. Edelleen kuulutuksen sisällöstä 17 §:n 2 momentin ja 20 §:n 1 momentin mukaan säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Toisen ryhmän muodostavat säädökset, joissa ei suoraan viitata kuulutuslakiin, mutta joissa säädetään kuulutuslain tarkoittamasta julkisesta kuuluttamisesta tai kuuluttamisesta viranomaisen ilmoitustaululla. Esimerkiksi vesilain (587/2011) 11 luvun 10 § 1 momentissa säädetään, että hakemuksesta on tiedotettava kuulutuksella, joka julkaistaan lupaviranomaisen ilmoitustaululla ja hankkeen vaikutusalueen kuntien ilmoitustaululla. Maa-aineslain (555/1981) 13 §:n mukaan maa-aineslupaa koskevan hakemuksen johdosta on kuulutettava kunnan ilmoitustaululla 30 päivän ajan.

Osa erityislainsäädännöstä lisäksi viittaa kunnallisissa ilmoituksissa käytettävään menettelyyn. Esimerkiksi ulkoilulain (606/1973) 4 §:n 2 momentin mukaan kunnan on 1 momentissa säädettyssä tarkoituksessa pidettävä suunnitelma nähtävänä 14 päivän aikana. Muistutukset suunnitelmaa vastaan on elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle osoitettuna toimitettava asianomaiselle kunnalliselle viranomaiselle 30 päivän kuluessa suunnitelman nähtävänä olon päättymisestä lukien. Suunnitelman nähtäväksi asettamisesta

³ Aluehallintovirastojen ylläpitämä Lupa-tietopalvelu, jonka kautta on mahdollista tutustua vesi- ja ympäristönsuojelulain mukaisiin lupa-asioiden kuulutuksiin ja antaa näistä sähköisesti lausunnon, muistutuksen tai mielipiteen: <https://tietopalvelu.ahtp.fi/Lupa/>

sekä muistutusten tekemistavasta ja -ajasta on kunnan kustannuksellaan kuulutettava siinä järjestyksessä kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa saatetaan tiedoksi.

Kuulutuksiin viittaavasta erityislainsäädännöstä on mainittava myös kielilaki (423/2003), saamen kielilaki (1086/2003) sekä järjestyslaki (612/2003). Järjestyslain 6 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen yleisesti nähtäville asettaman julkisen kuulutuksen tai tiedonannon luvaton poistaminen tai turmeleminen on kielletty. Kielilain 32 §:n 2 momentissa säädetään kuulutusten kielestä. Sen mukaan kaksikielisen viranomaisen ilmoitukset, kuulutukset ja julkipanot sekä muut yleisölle annettavat tiedotteet tulee antaa suomen ja ruotsin kielellä. Saamen kielilain 8 §:n mukaan viranomaisen ilmoitukset, kuulutukset ja julkipanot sekä muut yleisölle annettavat tiedotteet sekä opasteet ja yleisön käytettäväksi tarkoitetut lomakkeet täyttöohjeineen on saamelaisten kotiseutualueella laadittava ja annettava myös saamen kielellä. Muissa kuin valtion viranomaisissa on 1 momentissa tarkoitetut ilmoitukset, kuulutukset, julkipanot ja tiedotteet sekä lomakkeet täyttöohjeineen laadittava ja annettava myös saamen kielellä, milloin ne pääosin koskevat saamelaisia tai milloin siihen muuten on erityistä syytä.

Tämän arviomuistion tarkastelun ulkopuolelle jäävät säädökset, joissa viitataan muihin kuulutuksiin kuin kuulutuslain tarkoittamiin julkisiin kuulutuksiin. Näitä ovat esimerkiksi kuuluttaminen virallisessa lehdessä lääkeluvasta, kuulutus pakkohuutokaupasta, oikeusrekisterikeskuksen kuulutusrekisteri, etsintäkuulutus sekä asiakirjan kuolettamisesta kuuluttaminen virallisessa lehdessä. Tällaisia kuuluttamista koskevia tämän arviomuistion ulkopuolelle jääviä säädöksiä on voimassa hieman yli 90.

3.3 Hallintolaki

Hallintolain yleistiedoksiantoa koskevassa 62 §:ssä säädetään, että yleistiedoksiannossa asiakirja pidetään määrätyn ajan vastaanottajan nähtävillä viranomaisessa. Asiakirjan nähtäville asettamisesta on ilmoitettava virallisessa lehdessä ja sen lisäksi viranomaisen ilmoitustaululla tai sellaisessa sanomalehdessä, josta vastaanottajan voidaan otaksua parhaiten saavan tiedon. Ilmoituksesta on käytävä ilmi, mitä asia koskee sekä maininta siitä, missä ja mihin ajankohtaan saakka asiakirja pidetään nähtävillä. Hallintolain 62 §:n 2 momentin uudistamista poistamalla maininta asiakirjan nähtäville asettamisesta ilmoittamisesta viranomaisen ilmoitustaululla on syytä harkita ja mahdollisesti korvata tämä ilmoittamisella viranomaisen yleisessä tietoverkossa. Sinänsä hallintolaissa tai sen esitöissä ei ole eritelty, onko kyse viranomaisen fyysisestä ilmoitustaulusta, kuten kuulutuslaissa on säädetty, vai sähköisestä ilmoitustaulusta.

Kuulutuksia annetaan myös vireille tulleista hakemuksista (esimerkiksi kaivoslain 40 §). Näiltä osin kuulutuksilla on yhtymäkohtia hallintolain vaikuttamismahdollisuuksien varaamista koskevaan 41 §:ään. Sen mukaan jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin, viranomaisen tulee varata näille henkilöille mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta. Asian vireilläolosta ja vaikuttamismahdollisuuksien käyttämisestä on ilmoitettava asian merkityksen ja laajuuden kannalta sopivalla tavalla. Asian vireilläolosta ei kuitenkaan tarvitse ilmoittaa, jos se vaarantaa ratkaisun tarkoituksen toteutumisen tai aiheuttaa muuta merkittävää haittaa taikka jos se on ilmeisen tarpeetonta.

Säännös jättää viranomaisen harkintaan sen, millä tavalla se vireilläolosta ja vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta ilmoittaa. Tapa tulee olla asian merkityksen ja laajuuden kannalta sopiva. Yksi tällainen tapa voisi olla esimerkiksi ilmoittaminen

viranomaisen verkkosivuilla. Hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä on todettu, että lähtökohtana olisi, että vaikutusmahdollisuuksien varaamisesta ilmoitettaisiin lakiin sisältyvien tiedoksiantosäännösten mukaisesti. Näin ilmoittamistapa määräytyisi lähtökohdiltaan asian vaikutusalueen piiriin kuuluvien henkilöiden lukumäärän mukaan. (HE 72/2002 vp, s. 97).

4. Nykytilan arviointi

Vuodelta 1925 peräisin oleva kuulutuslaki on suurelta osin vain muodollisesti voimassa olevaa oikeutta. Kuulutuslaissa ei säädetä, missä tilanteissa päätös, hakemus tai muu viranomaisen asiakirja on kuulutettava, vaan ainoastaan kuulutuksessa noudatettavasta menettelystä. Niiltä osin kuin se sisältää vielä sovellettavaa sääntelyä, on todettava, että tiedonantojen julkaisemista kunnan, valtion viranomaisen tai muun viranomaisen ilmoitustaululla ei voida enää pitää tehokkaana tiedonvälityksen keinona. Kun kuntalaissa on jo siirrytty kunnan ilmoitusten osalta siihen, että ne julkaistaan kunnan ilmoitustaulun sijaan yleisessä tietoverkossa, yhdenmukaista olisi, että kaikki kunnan sekä alueellisten ja valtakunnallisten sekä muiden viranomaisten kuulutukset siirrettäisiin ilmoitustaululta yleiseen tietoverkkoon. Myös uudessa maakuntalakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 15/2017 vp) on esitetty kuntalakia vastaavaa menettelyä ilmoitusten antamisessa. Kuulutusasetus on vanhentuneena kumottavissa kokonaisuudessaan.

Sähköisen toimintaympäristön hyödyntäminen on merkittävä uudistus kunnan sekä valtion ja muiden viranomaisten päätöksenteossa ja viestinnässä. Sen avulla on mahdollista tehostaa toimintaa ja lisätä päätöksenteon valmistelun avoimuutta hyvän tiedonhallintatavan ja hyvän tietojenkäsittelytavan vaatimukset huomioon ottaen (kuten HaVM 55/2014 vp). Kuulutuslakia uudistamalla mahdollistettaisiin tehokkaampi tiedonvälitys sekä poistettaisiin turhaa sääntelyä. Julkisten kuulutusten siirtäminen ilmoitustauluilta yleiseen tietoverkkoon lisäksi edistäisi avoimempaa hallintoa sekä parantaisi yksilöiden, yhteisöjen ja yritysten tiedonsaantia. Sähköinen kuulutusmenettely myös saattaisi nopeuttaa kuulutusmenettelyä sekä vähentää kuulutuskustannuksia. Lisäksi useassa kuulutuslakiin viittaavassa laissa jo nyt säädetään täydentävästi, että tiedonanto on julkaistava myös viranomaisen internetsivuilla (esim. ympäristönsuojelulaki ja laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta).

Kuulutuslaissa säädetään kuulutuksen julkaisemisesta ainoastaan kunnan ilmoitustaululla, ei esimerkiksi sanomalehdessä tai Virallisessa lehdessä. Siinä ei myöskään säädetä, mikä taho vastaa kuulutuskustannuksista, vaikkakin kuulutuslain 4 §:n mukaan julkipanoa koskevien tehtävien hoitamisesta huolehtii kunnanhallitus. Edelleenkin kuulutuslaissa ei ole säännöksiä siitä, olisiko jokin asia kuulutettavissa salassapitosäännösten estämättä tai milloin kuulutettu päätös tai hakemus katsotaan tulleen asianosaisen tietoon.

Kuulutuslakiin viittaavissa laeissa on myös monin paikoin kuulutuslakia täydentävää sääntelyä. Laeissa on säädetty täydentävästi esimerkiksi kuulutuksen julkaisemisesta myös sanomalehdessä (kaivoslaki 40 § ja 58§, maantielaki 108 §, ratalaki 95 §, maastoliikenneasetus 9 §, vesiliikenneasetus 5 § ja luonnonsuojelulaki 64 §) tai internet-sivulla (laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta, ympäristönsuojelulaki 44 §). Lisäksi tarkentavaa sääntelyä on myös kuulutuksen kustantamisesta valtion varoista (luonnonsuojelulaki 64 §, maastoliikenneasetus 9 §). Edelleen on säädetty kuulutuksen julkaisemisesta sanomalehden lisäksi internetissä ja tiedon antamista kuulutuksesta erikseen niille, joita asia koskee (laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta 104 b § ja ympäristönsuojelulaki 44 §).

Ympäristönsuojelulain 44 §:n mukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen on tiedotettava hakemuksen sisällöstä internetsivuillaan mahdollisuuksien mukaan. Hakemus voi sisältää viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n 3 momentin estämättä toiminnanharjoittajan nimen ja toiminnan sijaintipaikan tiedot, jos hakemus pidetään tietoverkossa vain tehokkaan tiedottamisen vaatiman tarpeellisen ajan. Myös laissa vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta 104 b §:ssä on säädetty, että kuulutus on julkaistava myös lupaviranomaisen internet-sivuilla, jolloin kuulutus voi sisältää viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n 3 momentissa säädetyn estämättä toiminnanharjoittajan nimen ja toiminnan sijaintipaikan tiedot. Muinaismuistolain 8 §:ssä on lisäksi säädetty, että jos harkitaan tarpeelliseksi, kuulutus voidaan kunnan ilmoitustaulun lisäksi sijoittaa sopivaan paikkaan muinaisjäännöksen läheisyyteen.

Kuulutuksen nähtävilläpitoajasta on myös säädetty kuulutuslakiin viittaavassa erityislainsäädännössä kuulutuslaista poikkeavasti. Kuulutuslain 5 § mukaan kuulutukseen on merkittävä, milloin julkipano on tapahtunut. Jos kuulutuksessa ilmoitetaan jokin määräaika, kuulutus on pidettävä nähtävillä vähintään tähän määräaikaan asti. Muissa tapauksissa tiedonannon on oltava julkipantuna vähintään 14 päivää. Esimerkiksi kaivoslaissa, ratalaissa, maantielaisissa, ajoneuvojen siirtämisestä annetussa laissa, ympäristönsuojelulaissa ja laissa vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelystä on säädetty määräajaksi 30 päivää. Kaivoslain 57 §:n 2 momentin mukaan ilmoitus on pidettävä nähtävillä vähintään ajan, jonka kuluessa päätökseen voidaan hakea muutosta valittamalla.

Erityislainsäädännössä on voitu säätää myös tiedoksisaannin ajankohdasta. Esimerkiksi ajoneuvojen siirtämisestä annetun lain 9 §:n 2 momentissa on myös säädetty, että jos tiedoksianto on tehty kuuluttamalla, asianosaisen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon seitsemäntenä päivänä kuulutuspäivästä. Kuulutuslaissa ei ole säädetty, milloin kuulutetusta päätöksestä tai hakemuksesta katsotaan saaneen tiedon.

Kuulutuslain 1 §:ssä säädetään myös lakien ja asetusten kuuluttamisesta. Kuulutuslaki ei ole näiltä osin enää sovellettavaa oikeutta, vaan säädösten julkaisemiseen sovelletaan lakia Suomen säädöskokoelmasta (188/2000).

Kuntalaissa on siirrytty kuulutuslakiin viittaamisesta omaan kuntalakiin sisällytettyyn sääntelyyn koskien kuulutuksia, jotka nykyisin julkaistaan yleisessä tietoverkossa. Kuitenkin osassa erityislainsäädäntöä säädetään edelleen kuuluttamisesta kunnan ilmoitustaululla. Lisäksi kuulutuslaissa asetetaan kunnalle velvollisuus pitää ilmoitustauluja.

Uusia kuntalain kuulutusta koskevia säännöksiä aletaan soveltaa vasta keväällä 2017 kuntavaalien jälkeen, joten käytännön kokemusta niiden soveltamisesta ei ole. Yleisten tulkintaperiaatteiden pohjalta voidaan kuitenkin todeta seuraavaa: Jos kyseessä on kunnan ilmoitus tai kuulutus, tähän sovelletaan kuntalain säännöksiä (*lex specialis*). Jos kyse on muiden viranomaisten ilmoituksista, jotka julkaistaan myös kunnan ilmoitustaululla, voi syntyä epäselvyyttä, miten kuulutus on toteutettava: kunnan yleisessä tietoverkossa ja muun viranomaisen yleisessä tietoverkossa tai lisäksi vielä ilmoitustaululla. Tällä hetkellä muiden viranomaisten antamiin kuulutuksiin sovelletaan kulloistakin erityislainsäädäntöä sekä menettelylakina kuulutuslakia.

5. Säätelyvaihtoehdot

5.1 Yleisistä lähtökohdista

Tässä jaksossa tarkastellaan kuulutuslakia koskevia säätelyvaihtoehtoja niissä tilanteissa, joissa kunta toimii kuuluttavana viranomaisena ja niissä tilanteissa, joissa kuuluttava viranomainen on valtion viranomainen tai muu viranomainen.

Kuulutuslaki sekä asetus ovat kokonaisuudessaan vanhentuneita. Yhtenä vaihtoehtona olisi säätää uusi laki julkisista kuulutuksista, mutta koska kyse ei ole laajasta säätelystä, laissa olisi vain yhdestä kahteen pykälään. Tarkoituksenmukaisinta on siten kumota voimassaolevat kuulutuslaki ja kuulutusasetus.

Kuulutusmenettelyä säätämistä ainoastaan erityislainsäädännössä ei lähtökohtaisesti voida pitää tarkoituksenmukaisena säätelyn päällekkäisyyden ja mahdollisen eriytymisen vuoksi. Kuulutuslainsäädäntöä tulisi siten uudistaa huomioimalla yleinen menettelyä koskeva säätely yleislaissa.

Kuulutuslakiin ja viranomaisen ilmoitustaululla kuuluttamiseen viittaavaa erityissäätelyä on tarkistettava tarpeen mukaan. Liitteeseen 1 ja 2 on kerätty arviomuistion sekä kuulutuslain uudistamisen kannalta merkitykselliset säädökset. Osassa säädöksiä on viitattu suoraan kuulutuslakiin sekä säädetty sitä täydentävästi tai siitä poikkeavasti. Osassa viitataan julkiseen kuuluttamiseen viittaamatta kuitenkaan kuulutuslakiin tai kuntalakiin. Osassa on lisäksi säädetty kuulutusmenettelyä viittaamatta yleislakiin.

Nykyisin kuntalaissa säädetään kuuluttamisesta ja tiedottamisesta yleisessä tietoverkossa. Myös vireillä olevassa maakuntalakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 15/2017 vp) maakunnan ilmoituksista säädettäisiin maakuntalain 101 §:ssä. Pykälän mukaan maakunnan ilmoitukset saatetaan tiedoksi julkaisemalla ne yleisessä tietoverkossa, jollei salassapittoa koskevista säännöksistä muuta johdu, sekä tarpeen vaatiessa muulla maakunnan päättämällä tavalla. Ilmoitusten on oltava yleisessä tietoverkossa 14 vuorokautta, jollei asian luonteesta muuta johdu. Ilmoituksen sisältämät henkilötiedot on poistettava tietoverkosta edellä mainitun ajan kuluttua. Samalla esimerkiksi vaalilakiin lisättäisiin uusi 10 a luku, jonka 143 b §:n mukaan maakuntavaalilautakunnan on kuulutettava, montako valtuutettua maakunnassa valitaan, ja kuulutus on viipymättä julkaistava sillä tavalla kuin maakunnan ilmoitukset saatetaan tiedoksi ja pantava nähtäväksi maakuntavaalilautakunnan kokoushuoneistossa.

Huomioiden hallintolain yleinen soveltamisala yhtenä säätelyvaihtoehtona olisi pelkkä hallintolakiin sisältyvä säätely. Tällöin tulisi harkittavaksi, tulisiko kuntalain ja tulevan maakuntalain kuuluttamista koskevat säännökset kumota ja tukeutua ainoastaan hallintolakiin lisättäviin säännöksiin koskien kuuluttamisen menettelyä. Ei ole kuitenkaan estettä sille, että kuntalain ja tulevan maakuntalain säännökset kuuluttamisesta säilytetään.

5.2 Kunnan kuulutukset

Erytyislainsäädännössä osassa säädöksistä viitataan kunnan kuulutusvelvollisuuden osalta suoraan lakiin julkisista kuulutuksista. Lisäksi osassa erityislainsäädäntöä säädetään suoraan kunnan ilmoitustaululla kuuluttamisesta viittaamatta kuitenkaan kuulutuslakiin.

Nämä viittaukset, jotka koskevat kuntien antamia kuulutuksia, voitaisiin yhdenmukaisuuden ja päällekkäisen säätelyn vuoksi syytä muuttaa viittauksiksi kuntalakiin ja noudattaa näissä jatkossa kuntalain säännöksiä kuulutusten toimittamisesta.

Lisäksi säädöksissä, joissa säädetään kuuluttamisesta kunnan ilmoitustaululla, tulisi viittausta tarkistaa viittaukseksi kuntalakiin ja poistaa säädöksistä turhat viittaukset kunnan ilmoitustauluun.

Kuntalaissa ei säädetä kunnan velvollisuudesta ylläpitää ilmoitustaulua. Hallintovaliokunta on mietinnössään uudesta kuntalaista (HaVm 55/2014 vp) todennut, että kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamiseksi kunnan ilmoitukset onkin edelleen tarpeen vaatiessa mahdollista julkaista verkkosivujen lisäksi muulla kunnan päättämällä tavalla. Estettä ei myöskään ole sille, että toimielinten pöytäkirjat pidetään nähtävänä perinteiseen tapaan esimerkiksi kunnan ilmoitustaululla. Jatkossa ei ole tarpeen säätää kunnan velvollisuudesta pitää ilmoitustauluja, ja tämä velvollisuus poistuu, mikäli kuulutuslaki ja asetus kumotaan. Mikään ei estä kuntaa hallintovaliokunnan toteamalla tavalla pitämästä pöytäkirjoja yleisesti nähtävillä kunnan ilmoitustaululla, jos kunta katsoo, että tämä on tarpeen yleisessä tietoverkossa julkaisemisen lisäksi. Tällainen ilmoitustaulu voi olla myös sähköisessä muodossa nähtävillä esimerkiksi kunnantalolla.

5.3 Valtion viranomaisen tai muun viranomaisen kuulutukset

Kuulutuslakiin viittaavassa erityislainsäädännössä on asetettu kuulutusvelvollisuus myös valtion alueellisille tai valtakunnallisille viranomaisille sekä hallintotuomioistuimille, joiden osalta lainsäädäntöä ei voi muuttaa viittaukseksi kuntalakiin. Nämä valtion alueelliset ja valtakunnalliset viranomaiset julkaisevat kuulutuksia omilla ilmoitustauluillaan tai lisäksi myös kuntien ilmoitustauluilla.

Vireillä olevassa maakunta- ja aluehallintouudistuksessa ehdotetaan esimerkiksi Ely-keskusten tehtäviä siirrettäväksi laajalti maakunnille ja uudelle LUOVA-virastolle. Osa arviomuistion liitteissä listatuista kuulutusvelvollisuuksista siirtyisi maakuntien tehtäväksi. Kuitenkin esimerkiksi ympäristönsuojelulain, maa-aineslain, ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain ja vesilain mukaiset kuulutukset tapahtuisivat ilmeisesti LUOVA-viraston toimesta. Koska LUOVA-viraston toimintaan ei kuntalain tai maakuntalain kuulutusäännöksiä sovellettaisi, tarve valtion viranomaisten ja muiden viranomaisten kuulutusmenettelyä koskevalle yleissäännökselle esimerkiksi hallintolaissa olisi edelleen olemassa. Lisäksi osassa arviomuistion liitteissä luetelluissa tilanteissa kuuluttavana viranomaisena olisi edelleen jokin muu taho kuin kunta, maakunta tai LUOVA-virasto.

Hallintolain vaikuttamismahdollisuuksien varaamista koskevan 41 §:n ja yleistiedoksiantoja koskevan 62 §:n sekä kuulutusten suhde on selvitettävä, ja harkittava, miltä osin kuulutusmenettelyä koskevaa yleissääntelyä tarvitaan, vai olisiko jossain tilanteissa oikeampi menettely jompikumpi edellä mainituista.

Mikäli katsotaan, että kuulutusmenettelyä koskevalle yleissäännökselle valtion viranomaisten ja muiden viranomaisten osalta on tarvetta, yhtenä sääntelyvaihtoehtona voisi olla hallintolakiin otettava yleissäännös kuulutusmenettelystä, johon erityislainsäädännössä viitattaisiin kuulutuslain asemesta. Vaihtoehto, jossa kuuluttamisvelvollisuudesta sekä -menettelystä säädettäisiin kussakin erityislaissa, ei olisi tarkoituksenmukainen päällekkäisen sääntelyn ja sääntelyn mahdollisen eriytymisen vuoksi. Toisaalta yleissäännöksen tarpeellisuutta on arvioitava, mikäli kyse ei olisi kuin muutamaa tapausta koskevasta tilanteesta.

Hallintolain soveltamisala on yleinen. Näin ollen, jos julkisista kuulutuksista säädettäisiin hallintolaissa, välttämätöntä tarvetta ei olisi säätää julkisista kuulutuksista erikseen kuntalaissa ja tulevassa maakuntalaissa. Mikäli kuntalain ja tulevan maakuntalain kuulutusten menettelyä koskevia säännöksiä ei kumota, on hallintolain yleissäännöksen

muotoilussa kiinnitettävä joka tapauksessa huomiota sääntelyn yhdenmukaisuuteen kuntalain ja maakuntalain kanssa erityisesti, koska osassa tapauksissa asiasta kuulutetaan sekä kunnassa että valtion viranomaisessa.

Mikäli katsotaan, että kuulutusmenettelyä koskevalle yleissäännökselle on kuntalaki ja maakuntalakiesitys huomioiden tarvetta, kuulutusmenettelyä koskevassa yleissäännöksessä tulisi säätää määräajasta, kuinka pitkään ilmoituksen asiakirjoineen on oltava viranomaisen verkkosivuilla yleisessä tietoverkossa samoin kuin siitä, että tämän ajan kuluttua henkilötiedot on poistettava tietoverkosta. Kuulutuslain 5 §:n määräaika on vähintään 14 päivää, jollei asian luonteesta muuta johdu, mikä on omaksuttu myös kuntalakiin sekä maakuntalakiesitykseen. Kuulutuslain 5 §:n mukaan lisäksi, kun kuulutuksella ilmoitetaan tietty määräaika, tulisi kuulutuksen olla näkyvillä vähintään tämän määräajan. Lisäksi erityislainsäädännössä olisi mahdollista säätää tätä pidemmästä ajasta. Yleissäännöksessä tulisi myös säätää, että kuulutukseen on merkittävä, milloin julkipano on tapahtunut (kuten kuulutuslain 5 §:n 1 momentti).

Kuulutuslain 2 §:n 2 momentin mukaan, jos kuulutus on niin laaja, ettei sitä sopivasti käy julkipaneminen, on sen sijasta lyhyt ilmoitus sen sisällyksestä julkipantava ja kuulutus pidettävä luettavana soveliaassa, ilmoitustaululla mainittavassa paikassa. Koska ajatuksena on kuulutusten siirtäminen yleiseen tietoverkkoon, ongelmia kuulutuksen laajuuden suhteen tuskin enää on eikä vastaavankaltaista säännöstä kuulutusmenettelystä tarvittaisi.

Kuulutuslaissa ei säädetä, milloin kuulutettava asia katsotaan tulleen tiedoksi. Mikäli tästä on ollut tarpeen säätää, niin on tehty erityislainsäädännössä. Koska kuulutukset koskevat myös vireilletulleiden hakemusten kuuluttamista, ei olisi tarpeen säätää hallintolaissa yleistä määräaika, jolloin kuulutus on tullut tiedoksi. Yleistiedoksiannon osalta hallintolain 62 §:n 3 momentissa on säädetty, että tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen seitsemäntenä päivänä ilmoituksen julkaisemisesta virallisessa lehdessä. Kuulutusten osalta ei siten tarvitse säätää ajankohdasta, jolloin tietyn tahon katsotaan saaneen kuulutettava asia tiedoksi.

Lisäksi on selvitettävä, olisiko tarvetta säätää valtion ja muiden viranomaisten velvollisuudesta kuuluttaa myös kunnan verkkosivuilla. Nykyisellään erityislainsäädäntöön sisältyy säännöksiä, joiden mukaan valtion viranomaisen kuulutus on kuulutettava myös kunnan ilmoitustaululla. Tällaisella sääntelyllä on merkitystä paikallisesti tehokkaan tiedonsaannin kannalta. Valtion viranomaisen kuuluttaminen kunnan verkkosivuilla tapahtuisi tällöin valtion tai muun viranomaisen pyynnöstä.

Salassapidon osalta sovelletaan yleislakina julkisuuslakia sekä henkilötietojen osalta henkilötietolakia sekä Euroopan unionin yleistä tietosuojasetusta. Selvää on, että salassa pidettäviä asioita ei kuulutuksella yleisessä tietoverkossa voida julkaista.

Huolimatta kuulutuksia koskevasta yleissäännöksestä säilyisi viranomaisen mahdollisuus julkaista kuulutukset myös muulla tavalla, esimerkiksi viranomaisen toimipisteessä olevilla ilmoitustauluilla.

5.4 Muita näkökohtia

Koska kuuluttamista ei tule sen luonteen vuoksi sekoittaa kunnan tai viranomaisen tiedottamiseen, on kuulutusten oltava verkkosivujen näkyvällä ja helposti löydettävällä paikalla. Sinänsä ei ole tarvetta säätää siitä, että kuulutukset on oltava tietyllä tavalla asemoituna verkkosivuilla, eikä tällainen sääntely olisi tarkoituksenmukaista. Lain perusteluilla on mahdollista ohjata sijoittamaan kuulutukset helposti havaittavaan paikkaan, josta ne ovat erotettavissa muusta kunnan ja viranomaisen tiedottamisesta. Kuntalaissa on

säädetty ainoastaan kunnan ilmoitusten saattamisesta tiedoksi julkaisemalla ne yleisessä tietoverkossa (108 §:n 1 momentti) sekä mitkä tiedot on oltava saatavilla yleisessä tietoverkossa. Lain perusteluissa ei ole käsitelty sitä, millä tavalla tiedonannot tulisi verkkosivuilla sijoittaa.

Tietoteknisesti sähköiseen kuuluttamiseen siirtyminen kunnissa ja valtion viranomaisissa sekä muissa viranomaisissa olisi mahdollista melko vaivatta, sillä nykyisin kunnilla ja valtion ja muilla viranomaisilla on jo omat internet-sivut lähes poikkeuksetta. Valtion viranomaisille ja muille viranomaisille ei ole sinänsä säädetty nimenomaista velvollisuutta ylläpitää verkkosivujaan, mutta käytännössä kaikilla viranomaisilla on verkkosivut jo pelkästään julkisuuslain sekä kuntalain tiedottamisvelvollisuuden täyttämiseksi. Lisäksi osaan erityislainsäädäntöä sisältyy jo kuulutusten julkaiseminen ilmoitustaulun lisäksi yleisessä tietoverkossa.

Mahdollisen kuulutusmenettelyä koskevan yleissäännöksen sijoittamisessa yleislakiin on myös huomioitava, että hallintolaissa ei säädetä miltei osin sähköisestä asioinnista viranomaisessa tai viranomaisen sähköisestä toiminnasta. Näitä koskevat säännökset on keskitetty lakiin sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003), jonka soveltamisala kuitenkin on laajempi kuin hallintolain.

Kielilain (423/2003) 32 §:n 2 momentin mukaan kaksikielisen viranomaisen ilmoitukset, kuulutukset ja julkipanoset sekä muut yleisölle annettavat tiedotteet tulee antaa suomen ja ruotsin kielellä. Samoin saamen kielilain on säädetty kuulutusten kielestä saamenkielisillä alueilla (8 §). Näin ollen kielilain ja saamen kielilain säännökset tulee huomioida myös silloin, kun kuuluttaminen tapahtuu yleisessä tietoverkossa. Kuuluttamisen kielestä ei siten tarvitse säätää erikseen.

Järjestyslain 6 §:n 2 momentin säännös, jonka mukaan viranomaisen yleisesti nähtäville asettaman julkisen kuulutuksen tai tiedonannon luvaton poistaminen tai turmeleminen on kielletty, ei viittaisi uuden sääntelyn myötä enää ilmoitustaululla olevan kuulutuksen turmeluun vaan pikemminkin tieto- ja viestintärikoksiin. Järjestyslain mainittu säännös olisi kumottavissa.

5.5 Tietosuoja- ja julkisuusnäkökohdat kuuluttamisessa

Julkaistaessa kuulutuksia yleisessä tietoverkossa huomiota tulee kiinnittää julkisuuslain ja henkilötietolain soveltamiseen. Kuulutuksia koskevaa sääntelyä uudistettaessa tulee muistaa, että päällekkäistä sääntelyä on vältettävä. Niiltä osin kuin tarpeellinen sääntely löytyy henkilötietolaista, julkisuuslaista ja kielilain, ei mahdollisessa kuulutuksia koskevassa yleissäännöksessä tule näistä säätää.

Kuulutuksilla julkaistaan hakemuksia, päätöksiä sekä ilmoituksia, joista voi ilmetä henkilötietoja tai muita yksityiselämän suojan piiriin kuuluvia tietoja tai tietoja yksityisestä liike- tai ammattialaisuudesta. Sääntely on siten merkityksellistä perustuslain 12 §:n 2 momentin julkisuusperiaatteen sekä 10 §:n 1 momentissa turvattujen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1. kohdan c-alakohdan mukaan henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään ("tietojen minimointi"). Lisäksi henkilötietojen käsittely on lainmukaista ainoastaan ja vain siltä osin kuin käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi tai

tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi (6 art 1. kohta c ja e alakohdat). Henkilötietolain 9 §:n 1 momentin mukaan käsiteltävien henkilötietojen tulee olla määritellyn henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen kannalta tarpeellisia.

Henkilötietojen käsittely tulee olla siten asiallisesti perusteltua viranomaisen toiminnan kannalta. Ilman asianomaisen henkilön suostumusta henkilötietoja saa käsitellä vain, jos käsittelystä säädetään laissa tai käsittely johtuu rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tai sen nojalla määrätystä tehtävästä tai velvoitteesta. Yleisessä tietoverkossa julkaistavassa kuulutuksessa tulisi julkaista henkilötietoja vain siinä määrin, kuin ne ovat tiedonsaannin kannalta välttämättömiä. Mitä tahansa julkisiksi arvioituja henkilötietoja ei tule viedä tietoverkkoon (tietojen minimointi).

Esimerkiksi henkilötunnuksen, osoitteen, puhelinnumeron, sähköpostiosoitteen, pankkitilin numeron tai tiedon perheenjäsenistä julkaiseminen on yleensä myös tarpeetonta kuntalaisen tiedonsaannin kannalta. Lisäksi nämä voivat altistaa verkkoon laitettaessa asianosaisen erilaisille riskeille (HE 268/2014 vp, s. 240). Sen sijaan esimerkiksi kunnan henkilövaalia koskevissa päätöksissä joidenkin henkilötietojen kuten nimitiedon ja mahdollisesti ammattia tai koulutusta koskevan tiedon julkaiseminen voi olla välttämätöntä asian arvioimiseksi muutoksenhaun kannalta.

Henkilötietojen sekä yksityiselämän suojan kannalta on tärkeää, että tietoverkossa julkaistavissa asiakirjoissa julkaistaan ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot (kuten PeVL 63/2014 vp). Perustuslakivaliokunta piti tätä tärkeänä ottaen huomioon tietoverkkoon talletettujen tietojen laaja saatavuus ja leviäminen perinteisiin tiedoksiantamisen tapoihin verrattuna. Vastaava raja on kuntalain 140 §:n 1 momentissa, 29 §:ssä, 108 §:ssä ja 142 §:ssä, jonka mukaan pöytäkirjassa julkaistaan ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot.

Kaiken henkilötietojen käsittelyn on oltava oikeutettua ja tarpeellista koko sen ajan, jolloin tietoja käsitellään. Näin ollen henkilötiedot on poistettava, kun niitä ei ole enää tarpeen käsitellä, esimerkiksi kuulutusajan tai muutoksenhakuajan päättymisen jälkeen. Kuntalain 108 §:n 2 momentissa on säädetty, että kunnan ilmoitusten on oltava yleisessä tietoverkossa 14 vuorokautta, jollei asian luonteesta muuta johdu. Ilmoituksen sisältämät henkilötiedot on poistettava tietoverkosta edellä mainitun ajan kuluttua. Perustuslakivaliokunta on kuntalakia koskevaa hallituksen esitystä käsitellessään todennut, että kuntalain yleisessä tietoverkossa julkaisemista koskevien säännösten osalta säännöksiin sisältyvät asianmukaiset vaatimukset henkilötietojen poistamisesta määräajan kuluttua. (ks. PeVL 63/2014 vp)

Kuntalakia koskevassa hallituksen esityksessä on todettu, että jos kunta poistaa henkilötiedot ilmoitusajan jälkeen tietoverkosta, kunta ei vastaa siitä, että tiedot ovat löydettävissä hakukonepalvelujen esimerkiksi Google-hakukoneen kautta (HE 268/2014 vp, s. 240). Kyseessä ei tällöin enää ole yleisessä tietoverkossa oleva kunnan henkilörekisteri eikä kunnalla ole silloin näihin henkilötietoihin rekisterinpitäjän velvollisuuksia.

Kuulutuksiin liittyvä erityislainsäädäntö liittyy useimmiten asioihin, jossa mahdolliset hakemukset ja niistä annetut päätökset saattavat vaikuttaa laajalti alueen ihmisiin ja yrityksiin. Säännösten yhtenä yleisenä tarkoituksena voidaankin nähdä julkisuusperiaatteen toteutumisen edistäminen – kuten kuntalain kuulutusta koskevien säännösten kohdalla (PeVL 63/2014 vp). Julkisuuslain salassapitovelvoitteiden näkökulmasta olennaista on, että tiedot saatetaan julkisiksi yleisessä tietoverkossa vain, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Salassapidettävää tietoa ei ole mahdollista antaa ilman laissa säädettyä poikkeusta.

6. Johtopäätökset

Viranomaisten antamat julkiset kuulutukset muodostavat oman erityisen menettelynsä, joita koskee nykyisellään yleislakina laki julkisista kuulutuksista. Kuuluttamista yleiskäsitteenä käytetään hyvin vaihtelevasti. Sitä ei tule sekoittaa viranomaisten yleiseen tiedottamiseen. Kuulutuslain mukaista menettelyä ei voida pitää enää tarkoituksenmukaisena tapana välittää tietoa, ja kuulutuslaki ja -asetus tulisi vanhentuneena kumota.

Kuntalakea uudistettaessa siihen sisällytettiin erityissääntely kunnan ilmoitusten ja päätösten kuuluttamisesta yleisessä tietoverkossa, eikä kuntalaissa enää viitata kuulutuslakiin ja kunnan ilmoitustauluihin. Vastaavanlainen sääntely on omaksuttu myös maakuntalakiesitykseen.

Vireillä olevassa maakunta- ja aluehallintouudistuksessa ehdotetaan esimerkiksi Ely-keskusten tehtäviä siirrettäväksi laajalti maakunnille ja uudelle LUOVA-virastolle. Osa arviomuistion liitteissä listatuista kuulutusvelvollisuuksista siirtyisi maakuntien tehtäväksi, mutta myös LUOVA-viraston tehtäviin kuuluisi kuulutusten antamista esimerkiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelylain nojalla. Koska LUOVA-viraston toimintaan ei kuntalain tai maakuntalain kuulutuslainsäädännöksiä sovellettaisi, tarve valtion viranomaisten ja muiden viranomaisten kuulutusmenettelyä koskevalle yleissäännökselle esimerkiksi hallintolaisissa olisi edelleen olemassa. Lisäksi kuulutusten suhde hallintolain vaikuttamismahdollisuuksien varaamista koskevaan 41 §:ään ja yleistiedoksiantoja koskevaan 62 §:ään on selvítettävä, ja harkittava, miltä osin tarvitaan kuulutusmenettelyä koskevaa sääntelyä.

Mikäli katsotaan, että edellä mainittu huomioiden on tarvetta valtion viranomaisten ja muiden viranomaisten kuulutusmenettelyn yleissääntelylle, kuulutuksia koskevaan, mahdollisesti hallintolakiin lisättävään yleissäännökseen tulisi erityislainsäädännössä viitata kuulutuslain sijaan. Hallintolain yleisen soveltamisalan vuoksi erillinen sääntely kuntalaissa ja mahdollisessa uudessa maakuntalaissa ei olisi välttämätöntä, mutta sille ei olisi myöskään estettä.

Niiltä osin kuin erityislainsäädännössä viitataan kunnan kuulutusvelvollisuuden osalta kuulutuslakiin tai käsitellään kunnan ilmoitustauluja kuulutuslain tarkoittamassa kontekstissa, tulisi viittaukset muuttaa viittauksiksi kuntalakiin.

Erityislaeissa on säädetty kuuluttamismenettelystä joko täydentävästi tai tyhjentävästi. Päällekkäistä sääntelyä tulee välttää. Erityislainsäädäntöä tulisi tarpeen mukaan tarkistaa ja arvioida, onko täydentävälle tai poikkeavalle sääntelylle edelleen tarvetta. Nämä lainsäädännön muutokset voitaisiin valmistella oikeusministeriön ja muiden asianomaisten ministeriöiden kanssa yhteistyönä.

LIITTEET

LIITE 1: Kooste kuulutuksiin liittyvästä lainsäädännöstä, 15.5.2017

LIITE 2: Säännökset, jotka viittaavat kuulutuslakiin ja kuulutuksiin, 15.5.2017