

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hallintolain muuttamisesta, julkisista kuulutuksista annetun lain kumoamisesta ja maakaaren 12 luvun 3 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

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

Lisäksi esityksessä ehdotetaan kumottavaksi julkisista kuulutuksista annettu laki vanhentuneena ja lisättäväksi julkista kuuluttamista koskevat yleiset menettelysäännökset hallintolakiin. Lähtökohtana olisi, että kuulutus ja kuulutettavat asiakirjat julkaistaisiin yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla. Tarpeen vaatiessa kuulutus julkaistaisiin myös asian vaikutusalueen sanomalehdessä tai muulla viranomaisen päättämällä tavalla. Jos kuulutusta ei voitaisi tietoliikennehäiriöiden tai muun tähän rinnastettavan syyn vuoksi julkaista viranomaisen verkkosivuilla, kuulutus olisi julkaistava lisäksi virallisessa lehdessä. Toimivalta julkisen kuulutuksen toimittamiseen johtuisi vastaisuudessakin muusta laista.

Hallintolain mukaisen yleistiedoksiannon ja julkisen kuulutuksen kohteena olevat asiakirjat saattavat sisältää henkilötietoja tai muita yksityiselämän suojan piiriin kuuluvia tietoja tai tietoja esimerkiksi yksityisestä liikesalaisuudesta. Hallintolakiin ehdotetaan siksi otettavaksi säännökset tietojen julkaisemisesta yleistiedoksiantoa ja julkista kuulutusta toimitettaessa.

Esityksessä ehdotetaan myös tehtäväksi uudistuksesta välittömästi aiheutuva tekninen muutos maakaareen.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2020.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 JOHDANTO.....	3
2 NYKYTILA.....	3
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	3
2.1.1 Hallintolaki.....	3
2.1.2 Kuulutuslaki ja -asetus.....	4
2.1.3 Kuntalaki ja hallituksen esitys maakuntalaiksi.....	5
2.1.4 Muu julkisia kuulutuksia koskeva lainsäädäntö.....	7
2.1.5 Julkipanomenettelyt.....	7
2.1.6 Sähköinen asiointi viranomaistoiminnassa.....	7
2.1.7 Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta.....	8
2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden lainsäädäntö.....	8
2.3 Nykytilan arviointi.....	10
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	12
3.1 Tavoitteet.....	12
3.2 Toteuttamisvaihtoehdot.....	12
3.3 Keskeiset ehdotukset.....	13
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	14
4.1 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	14
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	15
4.3 Taloudelliset vaikutukset.....	16
5 ASIAN VALMISTELU.....	16
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	16
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	16
6 MUITA ESITYKSEEN VAIKUTTAVIA SEIKKOJA.....	17
6.1 Riippuvuus muista esityksistä.....	17
6.2 Muun lainsäädännön uudistamistarve.....	17
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	20
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	20
1.1 Laki hallintolain muuttamisesta.....	20
1.2 Laki julkisista kuulutuksista annetun lain kumoamisesta.....	26
1.3 Laki maakaaren muuttamisesta.....	26
2 TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET.....	27
3 VOIMAANTULO.....	27
4 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	27
LAKIEHDOTUKSET.....	31
1. Laki hallintolain muuttamisesta.....	31
2. Laki julkisista kuulutuksista annetun lain kumoamisesta.....	33
3. Laki maakaaren 12 luvun 3 §:n muuttamisesta.....	34
LIITTEET.....	35
RINNAKKAISTEKSTIT.....	35
1. Laki hallintolain muuttamisesta.....	35
3. Laki maakaaren 12 luvun 3 §:n muuttamisesta.....	38

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Esityksessä ehdotetaan ajantasaistettavaksi hallintolain 62 §:n mukainen yleistiedoksiannossa noudatettava menettely. Yleistiedoksiannossa ilmoitus asiakirjojen nähtävillä pidosta julkais-taisiin viranomaisen verkkosivuilla yleisessä tietoverkossa. Virallisessa lehdessä ilmoittami-sesta ensisijaisena menettelynä luovuttaisiin, koska menettelyä ei voida pitää tiedonsaannin näkökulmasta nykyaikaisessa hallinnossa enää tehokkaana eikä ajanmukaisena. Tarpeen vaa-tiessa ilmoitus voitaisiin julkaista myös sanomalehdessä. Virallisen lehden asema tiedok-sisaannin ajankohdan määräävänä ilmoittamistapana säilytettäisiin sellaisten poikkeuksellisten tilanteiden varalta, joissa ilmoitusta ei ole voitu julkaista viranomaisen verkkosivuilla.

Julkisia kuulutuksia koskevat perussäännökset sisältyvät vuonna 1925 voimaan tulleeseen la-kiin julkisista kuulutuksista (34/1925, jäljempänä kuulutuslaki). Laissa säädetään julkisissa kuulutuksissa noudatettavasta menettelystä. Kun muussa laissa on säädetty, että asia on julki-sesti kuulutettava, tulee kuulutuslaki yleisenä menettelysäädöksenä sovellettavaksi.

Kuulutuslaki on vanhentunut ja se sisältää vain muodollisesti voimassaolevia säännöksiä. Jul-kisia kuulutuksia annetaan kuitenkin yhä useassa asiaryhmässä kuten ympäristön käyttöön liit-tyvissä laajavaikutteisissa asioissa. Muualla lainsäädännössä on monissa tapauksissa säädetty sitä täydentävästi tai siitä poikkeavasti, mikä on johtanut julkisia kuulutuksia koskevan säänte-lyn hajanaisuuteen ja kuulutusmenettelyjen epäyhtenäisyyteen. Julkisten kuulutusten julkai-semista viranomaisen ilmoitustaululla ei voida pitää enää tehokkaana tiedoksiantotapana.

Koska kyseessä on useammalla hallinnonalalla noudatettava hallintoasian käsittelyyn kuuluva ja hallintolain yleistiedoksiantoa muistuttava menettely, julkisen kuulutuksen toimittamista koskevasta menettelystä on tarkoituksenmukaista säätää hallintolaissa. Lähtökohtana olisi, että kuulutus ja kuulutettavat asiakirjat julkaistaisiin yleisessä tietoverkossa viranomaisen verk-kosivuilla. Tarpeen vaatiessa kuulutus julkaistaisiin myös asian vaikutusalueen sanomalehdes-sä tai muulla viranomaisen päättämällä tavalla. Jos kuulutusta ei voitaisi tietoliikennehäiriöi-den tai muun tähän rinnastettavan syyn vuoksi julkaista viranomaisen verkkosivuilla, kuulutus olisi julkaistava lisäksi virallisessa lehdessä. Toimivalta julkisen kuulutuksen toimittamiseen johtuisi vastaisuudessakin muusta laista.

Esityksessä ehdotetaan myös tehtäväksi hallintolain 62 §:n uudistuksesta välittömästi aiheutu-va tekninen muutos maakaareen.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

2.1.1 Hallintolaki

Yleiset säännökset tiedoksiannosta hallintoasioissa sisältyvät hallintolain 9 lukuun. Hallinto-lain 54 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on annettava tekemänsä päätös viipymättä tie-doksi asianosaiselle ja muulle tiedossa olevalle, jolla on oikeus hakea siihen oikaisua tai muu-tosta valittamalla. Vastaavasti asianosaisella on oikeus saada päätös tiedoksi.

Tiedoksiannon toimittamisesta vastaa asian ratkaiseva tai ratkaissut viranomainen. Mahdollista on myös, että tiedoksiannosta huolehtiminen on annettu erityisen säännöksen nojalla toisen viranomaisen tehtäväksi.

Keskeisin tiedoksiannon kohde on hallintopäätös. Päätös on 54 §:n 1 momentin mukaan annettava tiedoksi myös, vaikka siihen kohdistuisi muutoksenhakukielto. Viranomaisen on lisäksi huolehdittava 54 §:n 2 momentin mukaan asian käsittelyn kuluessa ilmoituksen, kutsun tai muun asian käsittelyyn vaikuttavan asiakirjan tiedoksi antamisesta. Ilmoituksia ovat muun ohella ilmoitus tarkastuksen suorittamisesta, kuulemisilmoitus sekä muille kuin asianosaisille toimitettava ilmoitus vaikuttamismahdollisuuksien käyttämisestä.

Hallintolain 55 §:n 1 momentin mukaan yleistiedoksiantoa käytetään, jos tavallista tai todisteellista tiedoksiantoa ei voida toimittaa. Yleistiedoksiantoa voidaan käyttää 55 §:n 2 momentin mukaan myös silloin, kun asiakirja on annettava tiedoksi yli kolmellekymmenelle tiedossa olevalle henkilölle tai kun henkilöiden lukumäärää ei tiedetä. Hallintolainkäyttölain 55 §:n 2 momentin mukaan asiakirja voidaan antaa tiedoksi hallintolain mukaisella yleistiedoksiannolla, jos tiedoksiantoa ei muulla tavoin voida toimittaa.

Hallintolain 62 §:ssä säädetään yleistiedoksiannossa noudatettavasta menettelystä. Yleistiedoksiannossa asiakirja pidetään 1 momentin mukaan määrätyn ajan vastaanottajan nähtävillä viranomaisessa. Hallintolakia koskevan 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 nähtäville, vaan tiedoksiannon vastaanottajan tulisi erikseen pyytää asiakirjoja nähtäväkseen. (HE 72/2002 vp, s. 116-117)

Pykälän 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. Sanomalehdessä ja ilmoitustaululla ilmoittaminen ovat nykyisessä hallintolain muotoilussa vaihtoehtoisia. 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.

2.1.2 Kuulutuslaki ja -asetus

Laki julkisista kuulutuksista on tullut voimaan vuonna 1925, eikä sitä tai sen nojalla annettua asetusta (asetus julkisista kuulutuksista annetun lain soveltamisesta 36/1925) 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. Kuulutuslaissa säädetään lakien, asetusten, muiden säädösten sekä päätösten saattamisesta yleisesti tiedoksi kuuluttamalla (1 ja 2 §). Kuulutuslakia säädettäessä 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). Tiedonannon vastaanottajia ei ole millään tavalla rajattu.

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. Edelleen kuulutuslain 2 §:n 1 momentin mukaan tiedonannot, jotka voimassa olevien säännösten mukaan on kuulutuksella saatettava yleisesti tiedoksi, on kuulutettava sellaisella julkipanolla kuin 1 §:ssä sanotaan.

Kuulutuslaki on menettelylaki. Muussa laissa on erikseen säädettävä siitä, että jokin tiedonanto saatetaan kuulutuksella yleisesti tiedoksi. Kyse on useimmiten sellaisista asioista, jotka tulee saattaa laajasti yleisön tietoon. Kuulutuslaki on 2 §:n 3 momentin mukaan muuhun lainsäädäntöön nähden toissijainen.

Kunnanhallitus huolehtii kuulutuslain 4 §:n mukaan julkipanoa koskevien tehtävien hoitamisesta. Kunkin kunnan on 7 §:n mukaan hankittava ja pidettävä kunnossa riittävä määrä ilmoitustauluja kuulutuksia varten. Ilmoitustaulu on 3 §:n mukaan 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, ilmoitusta ei saa ottaa pois, ennen kuin mainittu aika on ohi. Muissa tapauksissa tiedonannon on oltava julkipantuna vähintään 14 päivää. Kolmannen momentin mukaan, mitä on edellä sanottu, on sovellettava vastaavasti lakien ja muiden yleisten säännösten ja kuulutusten pitämiseen yleisön luettavina. Kuulutuslain 6 §:ssä säädetään määräajoista kuulutuksissa, jotka on luettava kirkossa.

2.1.3 Kuntalaki ja hallituksen esitys maakuntalaiksi

Kuntalain (410/2015) 108, 140 ja 142 § koskevat kunnan ilmoitusten nähtävillä pitämistä yleisessä tietoverkossa sekä päätösten tiedoksiantoa kunnan jäsenille. Voimassa oleva kuulutuslaki asettaa kunnille velvollisuuden ilmoitustaulujen ylläpitämiseen, ja erityislainsäädännössä on vielä velvoitteita julkisten kuulutusten ilmoitustaulun käyttöön. Kuntalain yhtenä tavoitteena oli luopua aiemman kuntalain (365/1995) 64 §:n mukaisesta velvollisuudesta käyttää julkisten kuulutusten ilmoitustaulua.

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. Kunnan ilmoituksilla tarkoitetaan esimerkiksi valtuuston kokouskutsuja. Ilmoitukset palvelevat tiedottamistehtävää. Muussa lainsäädännössä on saatettu säätää asiakirjojen nähtävillä pidosta viittaamalla kunnan

HE 239/2018 vp

ilmoituksiin ("sitien kuin kunnan ilmoitukset saatetaan tiedoksi"). Tällöin viitataan kuntalain 108 §:n mukaiseen tiedottamiseen. Säännös ei koske päätösten tiedoksiantoa.

Kuntalain 140 § ja 142 § koskevat päätösten tiedoksiantoa kunnan jäsenille. Valtuuston, kunnanhallituksen ja lautakunnan sekä kuntayhtymän 58 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimieliimen pöytäkirja siihen liitettyine oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen pidetään 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, ja ne 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. Kuntalain 140 § ja 142 § liittyvät kunnan jäsenen laajaan muutoksenhakuoikeuteen sekä kunnan toiminnan valvontaan.

Kuntalain 142 §:n mukaan 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.

Mitä yleisellä tietoverkolla tarkoitetaan käytännössä, ei ole tarkemmin määritelty kuntalaissa tai sen esitöissä. Kuntaliitto on yleiskirjeessään (Kuntaliiton yleiskirje 15/2017, 1.6.2017 Kunnan verkkotiedottaminen sekä henkilötietojen käsittely ja julkisuus – kuntalain (410/2015) 1.6.2017 voimaantulevat säännökset) katsonut, että käytännössä yleisen tietoverkon vaatimuksen täyttää päätöksen laittaminen kunnan omille verkkosivuille. Oikeuskäytäntöä asiasta ei vielä ole.

Selostetuissa kuntalain tilanteissa ei sovelleta kuulutuslain säännöksiä. Erityislainsäädännön nojalla kunta on voitu kuitenkin määritellä kuuluttavaksi viranomaiseksi, ja kuulutuslaissa kunnille on asetettu velvollisuus ilmoitustaulujen ylläpitämiseen.

Maakuntalakia koskevan hallituksen esityksen (hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi, HE 15/2017 vp) 95 §:ssä säädettäisiin kuntalain 108 §:ää vastaavasti, että maakunnan ilmoitukset saatetaan tiedoksi julkaisemalla ne yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa 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.

Maakuntalain 136 §:ssä säädettäisiin päätöksen tiedoksiannosta maakunnan jäsenelle kuntalain 140 §:ää vastaavasti. Maakuntavaltuuston, maakuntahallituksen ja lautakunnan pöytäkirja siihen liittyvine oikaisuvaatimusohjeineen ja valitusosoituksineen pidettäisiin tarkastamisen jälkeen nähtävänä yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Momentin toiseksi viimeisen virkkeen mukaan pöytäkirjassa julkaistaisiin ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot.

Maakuntalain 138 § vastaisi kuntalain 142 §:ää. Sen mukaan maakunnan olisi viipymättä julkaistava ilmoitus hallinto-oikeuden päätöksestä yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa

koskevista säännöksistä muuta johdu. Päätöksen sisältämät henkilötiedot olisi poistettava tietoverkosta valitusajan päättyessä.

2.1.4 Muu julkisia kuulutuksia koskeva lainsäädäntö

Kuulutuslakia täydentävää ja siitä poikkeavaa erityislainsäädäntöä on muodostunut runsaasti. Julkisiin kuulutuksiin, ilmoitustauluihin sekä julkipanomenettelyyn viittaavaa lainsäädäntöä on kartoitettu hankkeen arviomuistiossa (OM 8/41/2017, 15.5.2017).

Julkisten kuulutusten käyttämisestä säädetään ihmisten elinympäristöön vaikuttavissa laeissa kuten ympäristönsuojelulaissa (527/2014), kaivoslaissa (621/2011) ja ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa (252/2017). Erityislaeissa ei ainoastaan viitata kuulutuslakiin, vaan niissä säädetään kuuluttamisesta usein myös kuulutuslakia täydentävästi.

Muussa lainsäädännössä on esimerkiksi eräitä säännöksiä siitä, että kuntien lisäksi myös valtion viranomaiset tai muut viranomaiset kuuluttavat joko omalla ilmoitustaulullaan tai kunnan ilmoitustaululla tai molemmissa (esimerkiksi kaivoslain 40 § ja 166 §). Kuulutuslakia täydentävästi on säädetty myös kuulutuksen julkaisemisesta viranomaisen verkkosivuilla (esimerkiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 13 §:n 2 momentti). Internetissä on myös aluehallintovirastojen Kuulutukset-verkkosivusto, jossa sähköisesti kuulutetaan vireille tulleet vesi- ja ympäristölupa-asiat, tiedoksi annetut vesi- ja ympäristölupa-asiat ja vesi- ja ympäristölupa-asiat, joista on annettu päätös. Osa sääöksistä ei viittaa kuulutuslakiin, mutta niissä säädetään kuulutuslain tarkoittamasta julkisesta kuuluttamisesta tai kuuluttamisesta viranomaisen ilmoitustaululla (esimerkiksi vesilain 587/2011 11 luvun 10 §:n 1 momentti ja maa-aineslain 555/1981 13 §).

Julkisista kuulutuksista on erotettava muut kuin kuulutuslain tarkoittamat kuulutukset. Näitä ovat esimerkiksi oikeudenkäymiskaaren 11 luvun 10 §:n mukainen kuuluttaminen, kuuluttaminen virallisessa lehdessä lääkeluvusta, kuulutus pakkohuutokaupasta, oikeusrekisterikeskuksen kuulutusrekisteri, etsintäkuulutus sekä asiakirjan kuolettamisesta kuuluttaminen virallisessa lehdessä. Tällaisia kuuluttamista koskevia muita säädöksiä on voimassa hieman yli 90. Tässä esityksessä käsitellään kuulutuksia vain kuulutuslain tarkoittamassa merkityksessä.

2.1.5 Julkipanomenettelyt

Julkipano tai julkipaneminen on erityislainsäädännössä käytetty termi, joka mainitaan myös osassa kuulutuksia koskevia säännöksiä. Julkipanosta tai julkipanemisesta ei ole yleisiä säännöksiä. Jos hallintopäätös annetaan erityissäännöksen nojalla antaa julkipanon jälkeen, sillä tarkoitetaan yleensä 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. Myös valitusaika alkaa päätöksen antamisesta. Ilmoitus on saatettu antaa päätöksen antamista edeltävänä päivänä. Julkipanomenettelyyn viittaavista säännöksistä on tehty selkoa jaksossa 6.2.

2.1.6 Sähköinen asiointi viranomaistoiminnassa

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003) säädetään sähköisestä tavallisesta ja todisteellisesta tiedoksiannosta. Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa ei sen sijaan säädetä sähköisestä yleistiedoksiantomenettelystä. Myöskään hallintolaki ei mahdollista yleistiedoksiannon toimittamista sähköisin menetelmin. Säh-

köisen asiointilain soveltamisala on hallintolakia laajempi. Sähköistä asiointilakia sovelletaan sen 2 §:n 1 momentin mukaan hallintoasian, tuomioistuinasian, syyteasian ja ulosottoasian sähköiseen vireillepanoon, käsittelyyn ja päätöksen tiedoksiantoon, jollei muualla laissa toisin säädetä. Lakia sovelletaan soveltuvin osin myös muussa viranomaistoiminnassa.

Sähköistä kuulutusmenettelyä tai yleistiedoksiantoa koskevia säännöksiä on omaksuttu erityislainsäädäntöön hajanaisesti ja asiaryhmittäin. Esimerkiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 312 §:n 3 momentin mukaan, jos tiedoksianto ei tietyissä tilanteissa ole toteutettavissa muutoin kuin hallintolain 62 §:ssä tarkoitettuna yleistiedoksiantona, Vies-tintävirasto voi antaa asiakirjan tai päätöksen tiedoksi myös julkaisemalla asiaa koskevan ilmoituksen verkkosivuillaan. Päätös tai muu asiakirja katsotaan annetun tiedoksi kuukauden kuluttua ilmoituksen julkaisemisesta. Ilmoituksessa on oltava tieto julkaisuajankohdasta ja siitä, koska päätös tai muu asiakirja katsotaan annetun tiedoksi. Vastaavasti esimerkiksi viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetussa laissa (200/2005) säädetään hallintolain 62 §:n mukaisen yleistiedoksiantomenettelyn lisäksi tiedoksi annettavan asiakirjan julkaisemisesta mahdollisuuksien mukaan myös sähköisesti, kun ilmoittamisesta ei erikseen säädetä.

Suomi on lisäksi toimeenpanemassa 22.12.2016 voimaantullutta Euroopan unionin direktiiviä (EU 2016/2012) julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta lailla digitaalisten palvelujen tarjoamisesta, jolla pyritään edistämään digitaalisten palvelujen laadukasta ja tietoturvallista tarjoamista julkisella sektorilla sekä parantamaan yhteiskunnan erityisryhmien edellytyksiä selvitä omatoimisesti julkisen sektorin digitaalisten palvelujen käytöstä (HE 60/2018 vp).

2.1.7 Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) 20 §:n 3 momentin mukaan viranomaisten on huolehdittava siitä, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat tai niitä koskevat luettelot ovat tarpeen mukaan saatavissa kirjastoissa tai yleisissä tietoverkoissa taikka muilla yleisön helposti käytettävissä olevilla keinoilla.

2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden lainsäädäntö

Ruotsi

Ruotsin uusi 1.7.2018 voimaan tullut hallintolaki Förvaltningslag (2017:900) ei sisällä tiedoksiantomenettelyä koskevia säännöksiä. Hallintolain 33 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on mahdollisimman pian ilmoitettava asian osapuolille päätöksen täydellinen sisältö sekä valitusmahdollisuudesta. Säännöksen 3 momentin mukaan viranomaisen päättää, miten tiedoksianto tapahtuu. Päätöksestä pitää aina ilmoittaa kirjallisesti, mikäli osapuoli sitä pyytää.

Ruotsissa tiedoksiantomenettelyä hallintoasioissa ja tuomioistuimissa sääntelee yleislakina tiedoksiantolaki (delgivningslag) (2010:1932). Tiedoksiantotapoja ovat lain mukaan tavallinen tiedoksianto (vanlig delgivning), suullinen tiedoksianto (muntlig delgivning), yksinkertaistettu tiedoksianto (förenklad delgivning), erityinen tiedoksianto (särskild delgivning med juridisk person), haastemiestiedoksianto (stämningsmannadelgivning) ja kuulutus (kungörelsedelgivning).

Kuulutusta koskevat säännökset ovat tiedoksiantolain 47-51 §:ssä. Kuulutusta toimitettaessa 47 §:n mukaan viranomaisen päättää, että tiedoksiannettava asiakirja pidetään nähtävillä tietyn ajan viranomaisessa tai muussa paikassa. Lisäksi että ilmoitus tästä ja asiakirjan pääasialli-

HE 239/2018 vp

sesta sisällöstä ilmoitetaan 10 päivän sisällä päätöksestä ja tietyissä tilanteissa annetaan tiedoksi muulla tavalla, miten tarkemmin 48-50 § säädetään.

Kun tiedoksiannon vastaanottajan olinpaikkaa ei tiedetä tai hän välttelee tiedoksiantoa, julkaistaan 47 §:ssä tarkoitettu ilmoitus virallista lehteä vastaavassa Post- och Inrikes Tidningar -lehdessä ja tarvittaessa paikallislehdessä 48 §:n mukaisesti. Jos asiassa on noudatettu kyseistä menettelyä, ja samassa asiassa annetaan uusi tiedoksianto, voidaan uusi ilmoitus saattaa tiedoksi asettamalla se nähtäväksi viranomaisen toimitiloissa.

Lain 49 §:ssä säädetään tiedoksiantomenettelystä, jos asiakirja pitää antaa tiedoksi määrittämättömälle piirille, suurelle joukolla henkilöitä ja ei ole kohtuullista antaa asiaa heille kaikille erikseen tiedoksi, tai jos tiedoksianto pitää toimittaa yhteisön osakkaalle tai yhteenliittymän jäsenelle, mutta taho, joka voisi 14 §:n mukaisesti vastaanottaa tiedoksiannon ei ole ja osakkaita tai jäseniä on enemmän kuin kymmenen. Tällöin 47 §:n mukainen ilmoitus nähtävillä pitämisestä julkaistaan Post- och Inrikes Tidningar -lehdessä ja tarvittaessa paikallislehdessä. Tiedoksiannosta tulee lisäksi lähettää viesti jollekin tai joillekin niistä, joita tiedoksianto koskee. Jos tiedoksiannon vastaanottajissa on viranomainen tai kunta, tulee viesti lähettää aina myös tälle.

Lain 50 § koskee tilanteita, joissa oikeushenkilö ei ole rekisteröitynyt postiosoitetta, jota voi käyttää erityistiedoksiantoon tai jos oikeushenkilöllä ei vastoin voimassaolevia säännöksiä ei ole asiamiestä tai Ruotsissa asuvaa tiedoksiannon vastaanottajaa. Tällöin 47 §:n mukainen ilmoitus nähtävillä pitämisestä julkaistaan Post- och Inrikes Tidningar -lehdessä, ja jos oikeushenkilöllä on rekisteröity postiosoite, lähetetään ilmoitus tähän osoitteeseen.

Tiedoksianto katsotaan toimitetuksi 51 §:n mukaan, kun kaksi viikkoa on kulunut sen antamisesta, jos yleistiedoksianto ja muut toimenpiteet ovat tapahtuneet oikea-aikaisesti.

Norja

Norjan hallintolain (lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker) 27 §:ssä säädetään viranomaisen päätöksen tiedoksiannosta. Pykälässä ei säädetä julkisista kuulutuksista tai yleistiedoksiannosta. Lain 29 §:n mukaan, jos tiedoksianto tapahtuu julkisella kuulutuksella (offentlig kunngjoring), valituksen määräaika alkaa siitä päivästä, kun päätös on kuulutettu.

Tarkempia kuulutuksia koskevia yleisiä menettelysäännöksiä ei lainsäädännössä ole, ja menettely onkin epäyhtenäistä. Erityislainsäädännössä on voitu säätää tilanteista, joissa kuulutus on mahdollinen, kuten tieliikennelain 37 §:ssä (lov om vegtrafikk), jonka mukaan kuulutus toimitetaan, kun henkilön olinpaikka ja osoite ovat tuntemattomat. Myös luonnon monimuotoisuutta koskevan lain 42 §:n (lov om forvaltning av naturens mangfold) mukaan luonnonsuojeluviranomaisen tekemästä suojelupäätöksestä kuulutetaan alueella luetussa sanomalehdessä. Tietyissä tilanteissa kuulutus julkaistaan Norsk Lysingsblad -lehdessä (43 §, ks. myös lov om Norsk Lysingsblad), joka vastaa Suomessa julkaistavaa Virallista lehteä.

Tanska

Tanskan hallintolaki on alun perin säädetty vuonna 1985, ja se on luonteeltaan niin sanottu minimilaki. Hallintolaissa ei ole säännöksiä julkisista kuulutuksista. Tiedoksianto-tavoiksi mainitaan kirjetiedoksianto (brevforkyndelse), postitiedoksianto (postforkyndelse), puhelin-tiedoksianto (telefonforkyndelse) ja haastemiestiedoksianto (stævningsmandsforkyndelse).

Julkinen kuulutus tai yleistiedoksianto (offentlig bekendtgørelse) mainitaan erityislainsäädännössä esimerkiksi rakentamiseen ja ympäristöön liittyvissä säännöksissä. Yleistiedoksiantoa tai julkisia kuulutuksia koskevaa yleissääntelyä ei ole, vaan tiedoksiantomenettelystä säädetään kussakin erityislaissa. Esimerkiksi rakentamista ja rakentamisympäristöä koskevassa laissa (lov om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer LBK nr 970 af 28/08/2014) ja ympäristönsuojelulaissa (lov om naturbeskyttelse LBK nr 934 af 27/06/2017) säädetään julkisesta kuulutuksesta. Saastuneesta maaperästä annetun lain (lov om forurennet jord LBK nr 282 af 27/03/2017) 50 a §:ssä säädetään, että kuulutus julkaistaan paikallisessa lehdessä ja kunnan kotisivuilla, mutta kuulutus voi tapahtua myös yksinomaan sähköisesti.

Saksa

Saksan liittovaltion tasolla keskeinen yleishallinto-oikeuden säädös on hallintomenettelylaki (Verwaltungsverfahrensgesetz), joka on muodollinen ja sisällöltään täsmällinen menettelysäädös. Lain 27 a §:ssä säädetään yleistiedoksiannosta (öffentliche Bekanntmachung) internetissä. Säännöksen mukaan, jos laissa säädetään yleistiedoksiannosta tai paikkakuntaakohtaisesta tiedoksiannosta (ortsüblichen bekanntmachung), viranomaisen on lisäksi julkaistava tiedoksiannon sisältö internetissä.

Lain 41 §:ssä säädetään asiakirjan tiedoksiannosta. Sen 3 kohdan mukaan asiakirja annetaan julkisella kuulutuksella tiedoksi, kun näin on erikseen säädetty. Asia annetaan yleisesti tiedoksi julkisella kuulutuksella, kun tiedoksianto asianosaisille on epäkäytännöllistä. Edelleen 4 kohdan mukaan kirjallisen tai sähköisen asiakirjan julkinen kuulutus toteutetaan siten, että paikkakunnalla julkaistaan asiakirjasta sen määräyksen sisältävä osa. Paikkakuntaakohtaisessa kuulutuksessa ilmoitetaan, missä asiakirja ja sen perustelut ovat nähtävillä. Asiakirja katsotaan tiedoksi annetuksi kahden viikon kuluttua kuulutuksesta.

Tiedoksiannoista on lisäksi säädetty tiedoksiantolaisissa (Verwaltungszustellungsgesetz). Lain soveltamisala on pitkälti sama kuin hallintomenettelylaissa. Lakia sovelletaan kuitenkin myös haasteiden tiedoksiantoon. Tiedoksiantotapoja ovat lain mukaan kirjetiedoksianto, sähköinen tiedoksianto tiedoksisääntödistusta vastaan, sähköinen tiedoksianto noutotodistusta vastaan De-Mail-palvelusta, tiedoksianto lailliselle edustajalle tai asiamiehelle, ulkomaan tiedoksianto sekä 10 §:ssä säädetty julkipano (öffentliche Zustellung).

Lain 10 §:n mukaan julkipanoa voidaan käyttää, kun vastaanottajan olinpaikka on tuntematon, kun tiedoksianto ei ole mahdollinen edustajalle tai asiamiehelle ja oikeushenkilölle, kun sen osoite on tuntematon tai kun 9 §:n mukainen tiedoksianto ulkomaille ei ole onnistunut.

Julkipanossa ilmoitus julkaistaan viranomaisessa tai Bundesanzeiger-portaalissa. Ilmoituksessa on mainittava viranomaisen, tiedoksiannon vastaanottajan nimi ja tämän viimeisin tiedossa oleva osoite, päivämäärä ja asiakirjan tunnistetiedot ja paikka, missä asiakirjaan voi tutustua. Siinä on lisäksi ilmoitettava, milloin ja miten ilmoitus on julkaistu. Ilmoitus katsotaan tiedoksi annetuksi, kun julkaisupäivästä on kulunut kaksi viikkoa.

2.3 Nykytilan arviointi

Yleistiedoksiantomenettely

Yleistiedoksiantoa käytetään hallintolain mukaan ensinnäkin silloin, kun tiedoksiantoa ei voida toimittaa tavallisena tai todisteellisena tiedoksiantona (55 §:n 1 momentti). Toiseksi yleistiedoksiantoa voidaan käyttää silloin, kun asiakirja on annettava tiedoksi yli 30 henkilölle tai

kun henkilöiden lukumäärää ei tiedetä (55 §:n 2 momentti). Yleistiedoksiantoa sovelletaan myös, kun ulkomaantiedoksianto ei ole onnistunut hallintolain 63 §:n 1 momentin mukaisesti.

Hallintolain 62 §:n 1 momentin mukaan yleistiedoksiannossa asiakirja pidetään vastaanottajan nähtävillä viranomaisessa määrätyn ajan. Yleistiedoksiantomenettelyssä ei ole kyse tiedoksi annettavan asiakirjan asettamisesta julkisesti nähtävälle, vaan tiedoksiannon vastaanottajan tulisi erikseen pyytää asiakirjoja nähtäväkseen (HE 72/2002 vp, s. 117). Yleistiedoksiantomenettelyssä ilmoitus asiakirjan nähtävillä pitämisestä on julkaistava aina virallisessa lehdessä ja tämän lisäksi joko sanomalehdessä tai ilmoitustaululla. Virallinen lehti on kolmesti viikossa ilmestyvä Valtioneuvoston kanslian julkaisema lehti, jota koskee laki virallisesta lehdestä (268/1931). Virallisessa lehdessä ilmoittamisesta on luovuttu esimerkiksi uudessa nimilaissa (946/2017) sekä konkurssilain muutoksessa (364/2017).

Voimassa olevan sääntelyn mukaista virallisessa lehdessä tai viranomaisen ilmoitustaululla tapahtuvaa ilmoitusten julkaisemista ei voida pitää nykyaikaisessa hallinnossa tiedonsaannin kannalta enää tehokkaana menettelynä. Lisäksi virallisen lehden kustannukset ja menettelyn hitaus puoltavat sitä, että ilmoittamisesta virallisessa lehdessä ensisijaisena menettelynä luovutaan.

Julkiset kuulutukset

Vuodelta 1925 peräisin oleva kuulutuslaki on vanhentunut ja suurelta osin vain muodollisesti voimassa olevaa oikeutta. Kuulutusalain 1 §:ssä säädetään myös lakien ja asetusten kuuluttamisesta. Kuulutuslaki ei ole näiltä osin enää sovellettavaa oikeutta, vaan säädösten julkaisemiseen sovelletaan Suomen säädöskokoelmasta annettua lakia (188/2000). Niiltä osin kuin se sisältää vielä sovellettavaa sääntelyä, tiedonantojen julkaisemista viranomaisen ilmoitustaululla ei voida nykyaikaisessa hallinnossa enää pitää tehokkaana tiedonvälityksen keinona. Kuntalaissa on jo siirretty kunnan ilmoitusten osalta siihen, että ne julkaistaan kunnan ilmoitustaulun sijaan yleisessä tietoverkossa. Lainsäädäntökehitykseen nähden johdonmukaisinta olisi, että kaikki kunnan sekä alueellisten ja valtakunnallisten sekä muiden viranomaisten toimivaltaan kuuluvat julkiset kuulutukset säädettäisiin toimitettavaksi ilmoitustaulun asemesta yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla.

Kuuluttaminen ilmoitustaulujen sijaan yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla edistäisi avoimempaa hallintoa sekä parantaisi yksilöiden, yhteisöjen ja yritysten tiedonsaantia. Sähköinen kuulutusmenettely myös nopeuttaisi kuulutusmenettelyä sekä vähentäisi kuulutuskustannuksia. Useassa kuulutuslakiin ja julkisiin kuulutuksiin viittaavissa laeissa säädetään jo nykyisin kuulutuslakia täydentävästi, että tiedoksianto on julkaistava myös viranomaisen verkkosivuilla.

Kuulutusmenettelyn uudistaminen on tarpeen myös lainsäädännön yhdenmukaistamiseksi. Julkisia kuulutuksia antavat erityislainsäädännön nojalla kuntien lisäksi myös valtion viranomaiset ja hallintotuomioistuimet. Julkisiin kuulutuksiin viittaavissa laeissa on monin paikoin kuulutuslakia täydentävää sääntelyä, mikä on aiheuttanut kuulutusmenettelyjen hajaantumista ja epäyhtenäisyyttä.

Julkisen kuulutuksen toimittaminen on erotettava viranomaisen yleisestä tiedottamisesta ja hallintolain 62 §:n mukaisesta yleistiedoksiannosta. Julkiset kuulutukset toteuttavat sinänsä osaltaan myös tiedottamistehtävää.

Julkipanomenettelyt

Yleistiedoksiantomenettelyn ja julkisen kuulutuksen sähköistyessä julkipanomenettelyjä koskevien erityissäännösten tarve on syytä arvioida uudelleen. Julkipanomenettelyssä viranomaisen on saattanut vasta päätöksen antamista edeltävänä päivänä laittaa tästä tiedon ilmoitustaululle, ja tiedoksiannon katsotaan tapahtuneen, kun päätös annetaan. Muutoksenhakuaika siten alkaa kulua päätöksen antamisesta. Tiedoksisaanti ennen muutoksenhakuajan alkamista jää tällaisessa menettelyssä näennäiseksi. Tätä ei voida pitää oikeusturvan kannalta täysin asianmukaisena.

Julkipanomenettely on poikkeus hallintolain mukaisista tiedoksiantomenettelyistä, minkä vuoksi sen käytölle tulee olla asiallisesti hyväksyttävät perusteet. Hallinnonalakohtaista lainsäädäntöä vastaisuudessa uudistettaessa onkin aiheellista arvioida edellytykset luopua julkipanomenettelyä koskevista säännöksistä.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on hallintolain 62 §:n yleistiedoksiantoa koskevan menettelyn ajantasaistaminen. Esityksessä ehdotetaan luovuttavaksi virallisessa lehdessä ilmoittamisesta ensisijaisena menettelynä. Viranomaisen ilmoitustaululla ilmoittaminen korvautuisi verkkosivuilla ilmoittamisella, mikä nopeuttaisi menettelyä ja edistäisi tiedonsaantia.

Lisäksi tavoitteena on nykyaikaistaa julkisia kuulutuksia koskeva yleinen sääntely kumoamalla vuodelta 1925 oleva kuulutuslaki ja ottamalla julkisia kuulutuksia koskevat säännökset hallintolakiin. Viranomaisen fyysisellä ilmoitustaululla kuuluttamisesta siirryttäisiin yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla kuuluttamiseen. Kuulutuksen kumoamisen myötä kunnilta poistuisi kuulutuslaissa säädetty velvollisuus fyysisten ilmoitustaulujen ylläpitämiseen. Muualla lainsäädännössä säädettäisiin vastaisuudessakin siitä, missä tilanteissa julkista kuulutusta käytetään ja sen käyttämiseen toimivaltaisesta viranomaisesta.

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Julkiset kuulutukset

Uuden, pelkästään julkisia kuulutuksia koskevan, yleislain säätämistä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena, koska tällaisessa laissa ei olisi kuin muutama pykälä. Myöskään kuulutuksissa noudatettavasta menettelystä säätämistä kussakin erityislaissa ei voida pitää tarkoituksenmukaisena menettelyjen mahdollisen eriytymisen ja päällekkäisen sääntelyn takia.

Yksi toteuttamisvaihtoehto julkisia kuulutuksia koskevan sääntelyn uudistamiselle olisi kuulutuslain kumoaminen ja hallintolain 62 §:n mukaisen yleistiedoksiantomenettelyn soveltaminen julkisiin kuulutuksiin. Julkisten kuulutusten ja yleistiedoksiannon käyttötilanteet poikkeavat kuitenkin toisistaan. Asiakirja annetaan tiedoksi julkisella kuulutuksella, kun siitä on erikseen säädetty. Näissä asiaryhmissä on siten erikseen arvioitu asianmukaisimman tiedoksiantotavan olevan kussakin tilanteessa julkinen kuulutus. Tällaisia ovat etenkin ympäristöön liittyvät asiaryhmät, jotka saattavat koskettaa suurta määrää ihmisiä tai oikeushenkilöitä. Julkisella kuulutuksella on tarkoitus saattaa asiakirja yleisesti tiedoksi. Useassa laissa on säädetty, että kuuluttavat asiakirjat julkaistaan myös tietoverkossa, jollei salassapitosäännöksistä muuta johdu. Tietoverkossa kuuluttamisessa ei ole vastaavanlaisia kuulutettavan aineiston nähtävälle asettamiseen liittyviä teknisiä esteitä, joita on ilmoitustaululla ilmoittamisessa.

Hallintolain 62 §:n mukaisessa yleistiedoksiannossa saattaa olla kyse yksittäisten henkilöiden yksittäisiin ja mitä erinäisempiin hallintoasioihin liittyvien asiakirjojen ja päätösten tiedoksiannosta. Hallintolain 62 §:n lähtökohtana on, että asiakirja pidetään vastaanottajan nähtävillä viranomaisessa määrätyn ajan. Jos yleistiedoksiantomenettelyssä tiedoksi annettava asiakirja julkaistaisiin yleisessä tietoverkossa, olisi se rajoittamattoman joukon saatavilla. Vaikka nämä asiakirjat olisivatkin julkisia, asiakirjojen julkaisemisesta kokonaisuudessaan viranomaisen verkkosivuilla näissä asioissa ei voida pitää tarkoituksenmukaisena ja yleisön tiedonsaantioikeuksien kannalta tarpeellisenä.

Julkisten kuulutusten ja yleistiedoksiannon käyttötilanteiden ja menettelyn erot huomioiden julkisille kuulutuksille omana menettelynään voidaan todeta olevan edelleen tarve. Koska erityislainsäädännön nojalla myös valtion viranomaiset ja hallintotuomioistuimet antavat julkisia kuulutuksia, tarve valtion viranomaisia ja hallintotuomioistuinta koskevalle kuulutussäännökselle on edelleen olemassa. Säännöksen tarkoituksenmukaisin paikka olisi hallintolaissa. Sääntely yleislaissa on tärkeää julkisissa kuulutuksissa noudatettavan yhtenäisen menettelyn vuoksi ja sääntelyn hajanaisuuden estämiseksi. Hallintolakiin ehdotettu julkisia kuulutuksia koskeva säännös mukaillee kuntalain ja ehdotetun maakuntalain ilmoituksia koskevia säännöksiä. Tämä on tärkeää, sillä tietyissä asiaryhmissä sekä kunta että valtion viranomainen antavat julkisia kuulutuksia.

Julkinen kuulutus on terminä vanhahtava. Siitä luopuminen on osoittautunut kuitenkin haastavaksi, sillä samalla menettelyä koskeva oma terminsä erottaa sen yleistiedoksiannosta ja viranomaisen yleisestä tiedottamistoiminnasta tai ilmoituksista. Tämän vuoksi esityksessä ehdotetaan säilytettäväksi käsite julkinen kuulutus.

3.3 Keskeiset ehdotukset

Yleistiedoksiantomenettelyn ajantasaistaminen

Voimassaoleva hallintolain 62 §:n 1 momentti ehdotetaan säilytettäväksi ennallaan. Asiakirjan nähtävillä pitämisenä tarkoitetaan sitä, että vastaanottajalle varataan tilaisuus tutustua tiedoksiannon kohteena olevaan asiakirjaan viranomaisessa. Kysymys ei siten ole asiakirjan asettamisesta julkisesti nähtäville, vaan tiedoksiannon vastaanottajan tulee erikseen pyytää asiakirjoja nähtäväkseen. Asiakirjat pidetään määrätyn ajan vastaanottajan nähtävillä viranomaisessa. Nähtävillä pitämisen ajan pituudesta ei voimassa olevaa sääntelyä vastaavasti ehdoteta säädettäväksi.

Ehdotetusta 62 §:n 2 momentista ilmenevän pääsäännön mukaan asiakirjan nähtäville asettamisesta olisi vastaisuudessa ilmoitettava yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla. Tarpeen vaatiessa nähtäville asettamisesta voitaisiin ilmoittaa myös sellaisessa sanomalehdessä, josta vastaanottajan voidaan otaksua parhaiten saavan tiedon. Virallisessa lehdessä ilmoittamisesta ensisijaisena menettelynä luovuttaisiin. Virallinen lehti säilytettäisiin kuitenkin tiedoksiantijankohdan määräävänä ilmoitustapana niissä tilanteissa, joissa ilmoitusta ei ole poikkeuksellisesti voitu julkaista viranomaisen verkkosivuilla.

Myös viranomaisen ilmoitustaululla ilmoittamisesta luovuttaisiin. Viranomaisella olisi vastaisuudessakin mahdollisuus pitää toimitiloissaan esimerkiksi sähköisiä ilmoitustauluja tai yleisölle tarkoitettuja asiointipäätteitä. Yleisölle tarkoitettuja asiointipäätteitä on enenevässä määrin saatavilla myös esimerkiksi julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain (188/2016) mukaisissa yhteispalvelupisteissä ja yleisissä kirjastoissa. Asiakkaalla on mahdollisuus myös tiedustella oma-aloitteisesti viranomaiselta yleistiedoksiannon kohteena olevaa asiaa ja pyytää siihen liittyvää asiakirjaa nähtäväkseen.

Julkinen kuulutus

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi julkisista kuulutuksista annettu laki vanhentuneena. Yleissäännökset julkista kuulutusta koskevasta menettelystä ehdotetaan otettavaksi hallintolaikiin. Toimivallan julkisen kuulutuksen käyttämiseen tulee vastaisuudessakin perustua muuhun lakiin. Julkisella kuulutuksella on tarkoitus saattaa asiakirja yleisesti tiedoksi.

Ehdotuksen mukaan kuulutus ja kuulutettava asiakirja julkaistaisiin yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla. Tarpeen vaatiessa kuulutus julkaistaisiin myös asian vaikutusalueen sanomalehdessä tai muulla viranomaisen päättämällä tavalla. Jos kuulutusta ei voitaisi tietoliikennehäiriöiden tai muun tähän rinnastettavan syyn vuoksi julkaista viranomaisen verkkosivuilla, kuulutus olisi julkaistava lisäksi virallisessa lehdessä. Hallintolaissa säädettäisiin, mitä kuulutuksesta on käytävä ilmi ja tiedoksisaannin ajankohdasta. Kuulutuksen ja kuulutettavan asiakirjan olisi oltava yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla yleisesti nähtävillä 14 vuorokautta. Jos asiakirjan tiedoksisaannista kuitenkin alkaisi kulua muutoksenhaku-aika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika, kuulutus ja kuulutettava asiakirja olisi säännöksen mukaan pidettävä yleisesti nähtävillä mainitun määräajan päättymiseen asti. Tämän jälkeen kuulutuksen ja kuulutettavan asiakirjan sisältämät henkilötiedot olisi poistettava tietoverkosta.

Hallintolaissa säädettäisiin ainoastaan julkisissa kuulutuksissa noudatettavasta menettelystä. Erityislainsäädännössä säädettäisiin edelleenkin kuulutuksen toimittamiseen toimivaltaisesta viranomaisesta ja siitä, missä asiassa ja missä asian käsittelyvaiheessa kuulutetaan. Sääntelyllä ei siten puututtaisi kuulutusmenettelyn käyttöalaan. Kuulutuksen kumoamisesta ja hallintolaikiin ehdotetun 62 a §:n voimaantulosta johtuvat muun lainsäädännön välttämättömät tarkistus-tarpeet on katsottu tarkoituksenmukaiseksi toteuttaa muun lainsäädännön uudistamisen yhteydessä (ks. jakso 6).

Tietojen julkaiseminen yleistiedoksiannosta ja julkista kuulutusta toimitettaessa

Hallintolain 62 §:n mukaisen yleistiedoksiannon ja 62 a §:n julkisen kuulutuksen kohteena olevat asiakirjat saattavat sisältää henkilötietoja tai muita yksityiselämän suojan piiriin kuuluvia tietoja tai tietoja esimerkiksi yksityisestä liikesalaisuudesta. Hallintolain 62 b §:ään ehdotetaan siksi otettavaksi säännökset tietojen julkaisemisesta yleistiedoksiannosta ja julkista kuulutusta toimitettaessa. Sen mukaan asiakirjan nähtävillä asettamista koskevan ilmoituksen sekä julkisen kuulutuksen ja kuulutettavan asiakirjan tiedot saadaan julkaista, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Henkilötiedoista julkaistaan kuitenkin ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot ja ne voidaan julkaista sen estämättä, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n 3 momentissa säädetään. Asiakirjan nähtävillä asettamista koskevan ilmoituksen sekä julkisen kuulutuksen ja kuulutettavan asiakirjan sisältämät henkilötiedot olisi poistettava yleisestä tietoverkosta viranomaisen verkkosivuilta 62 §:n 3 momentissa ja 62 a §:n 2 momentissa tarkoitettuna nähtävillä pitoajan kuluttua.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Tiedonsaantimahdollisuuksien voidaan katsoa yleisesti ottaen parantuvan, kun yleisen tietoverkon käyttö yleistiedoksiannosta ja julkisia kuulutuksia toimitettaessa mahdollistuu. Lisäksi yleistiedoksiannossa julkaistavaan ilmoitukseen sekä julkiseen kuulutukseen sekä kuulutettaviin asiakirjoihin pääsisi tutustumaan viranomaisen verkkosivuilla myös virka-ajan ulkopuo-

lella. Huomionarvoista on, että osassa erityislainsäädäntöä on jo nähty tarve tehokkaammalle tiedonvälitykselle, ja näissä on säädetty kuulutuslain menettelyä täydentävästi esimerkiksi kuuluttamisesta verkkosivuilla.

Viranomaisella säilyisi mahdollisuus julkaista asiakirjojen nähtävilläpitoa koskeva ilmoitus ja julkinen kuulutus sekä kuulutettavat asiakirjat lisäksi esimerkiksi toimipisteensä sähköisellä ilmoitustaululla. Asiakkaalla on niin ikään mahdollisuus myös oma-aloitteisesti tiedustella viranomaiselta yleistiedoksiannon tai julkisen kuulutuksen kohteena olevia asioita pyytää niihin liittyviä asiakirjoja nähtäväkseen.

Yleistiedoksiantomenettelyssä säilyisi tietyissä poikkeuksellisissa tilanteissa velvollisuus julkaista asiakirjan nähtävillä asettamista koskeva ilmoitus virallisessa lehdessä ja 62 §:n 2 momentissa tarkoitettussa sanomalehdessä. Tiedonsaantimahdollisuuksien voidaan kuitenkin katsoa parantuvan ja tehostuvan, kun viranomaisen verkkosivuilla ilmoittamisesta tulisi yleistiedoksiannon pääsääntöinen toteuttamistapa.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Viranomaisilla ei ole sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain mukaan ehdotonta velvollisuutta tarjota sähköisiä asiointipalveluja tai ylläpitää verkkosivuja. Julkisen hallinnon kehitys on kuitenkin johtanut sähköisten asiointipalvelujen saatavuuden yleistymiseen. Käytännössä viranomaisilla on nykyisin omat verkkosivustonsa. Lisäksi kuntalaissa on säädetty kunnille velvollisuus verkkoviestintään. Asiallisesti vastaava sääntely sisältyy ehdotettuun maakuntalakiin. Eduskunnan käsiteltävänä on parhaillaan digitaalisten palvelujen tarjoamista koskevan lain säätämiseen tähtäävä hallituksen esitys, jossa ehdotetaan säädettäväksi viranomaisten verkkosivustojen saavutettavuudesta ja viranomaisten velvollisuudesta tarjota digitaalisia palveluita (hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta sekä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain muuttamisesta HE 60/2018 vp).

Viranomaisen velvollisuudesta tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 20 §:n 2 momentissa. Viranomaisen toiminnasta tiedottaminen tapahtuu nykyisin pitkälti verkkosivujen kautta. Ehdotettu uudistus ei aiheuttaisi erityisiä taloudellisia vaikutuksia julkisten kuulutusten tai yleistiedoksiannon verkossa julkaisemisen osalta. Työpanos, joka muuten kohdistuisi fyysisten ilmoitustaulujen ylläpitämiseen, kohdentuisi nyt verkkosivujen päivittämiseen. Esityksellä ei myöskään ole erityistä vaikutusta hallintotuomioistuinten toimintaan.

Tietoverkon käyttöönoton myötä tiedoksiantomenettelyt tehostuisivat. Tältä osin on merkityksellistä, että kunnilta poistuisi kuulutuslakiin perustuva velvollisuus ilmoitustaulujen ylläpitämiseen. Voimassaolevasta hallintolain 62 §:stä ei ole sinänsä johtunut viranomaisille velvollisuutta pitää yleistiedoksiantoa varten ilmoitustaulua, sillä 2 momentin mukaan ilmoitustaulu ja sanomalehti ovat olleet vaihtoehtoisia ilmoittamistapoja.

Erityislainsäädäntöön sisältyy eräitä säännöksiä, joiden mukaan viranomaisen on tullut toimittaa kuulutuksia julkaistavaksi myös kuntaan. Uudistuksen voimaantulon myötä tällaisten säännösten tarve vähenisi, koska ehdotetun 62 a §:n mukaan julkisen kuulutuksen toimittaisi toimivaltainen viranomainen.

4.3 Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei arvioida olevan erityisiä taloudellisia vaikutuksia. Käytännössä viranomaisilla on jo omat verkkosivustonsa tiedottamista varten. Verkkosivuilla tiedottamisesta on muodostunut keskeinen tapa tiedottaa viranomaisten toiminnasta ja palveluista. Ehdotettu sääntely mahdollista yleistiedoksiannon ja julkisen kuulutuksen toimittamisen myös muulla laissa tarkemmin säädetyllä tavalla, jos tietoverkon käyttö ei ole mahdollista. Esityksestä ei johdu viranomaisille velvoitetta asiointijärjestelmän perustamiseen tai muutoin taloudellisesti merkittäviin tietoteknisiin uudistuksiin.

Virallisessa lehdessä ilmoittaminen ensisijaisena menettelynä yleistiedoksiantoa toimitettaessa poistuisi, mikä vähentäisi tiedoksiannon kustannuksia. Virallisessa lehdessä julkaistavan teksti-ilmoituksen hinta on 89 euroa per 400 ensimmäistä merkkiä sekä 0,185 euroa per seuraava merkki lisättyinä arvonlisäverolla. Palvelumaksu toimituksen täyttämistä lomakkeista on 25 euroa ilmoitukselta lisättyinä arvonlisäverolla. Yleistiedoksiantoon liittyvien sanomalehti-ilmoitusten tarpeen voidaan arvioida vähenevän verkkoilmoittamisen käyttöönnoton myötä.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Oikeusministeriö laati kuulutuslain uudistamistarpeista ensi vaiheessa arviomuiston, joka lähetettiin lausuntokierrokselle 54 taholle 15.5.2017. Lausuntojen määräaika oli 31.7.2017. Lausuntoja saatiin 28 kappaletta. Lausunnoissa kuulutuslainsäädännön uudistamista pidettiin kannatettavana. Suurin osa lausunnonantajista piti kuulutusmenettelyä koskevaa yleissääntelyä edelleen tarpeellisena, mikä ohjasi jatkovalmistelua. Lausunnoista on julkaistu lausuntotiivistelmä 25.9.2017.

Hallituksen esitys on valmisteltu arviomuiston ja siitä saadun lausuntopalautteen pohjalta virkatyönä oikeusministeriössä.

Ehdotetun lainsäädännön voimaantulosta johtuvat muun lainsäädännön välttämättömät tarkistustarpeet on katsottu tarkoituksenmukaiseksi arvioida ja valmistella kussakin ministeriössä sekä toteuttaa ne ministeriöiden omina lainsäädäntöhankkeina tai osana muun hallinnonala-kohtaisen lainsäädännön uudistamista (ks. jakso 6).

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Luonnos hallituksen esitykseksi lähetettiin lausuntokierrokselle 9.2.2018 yhteensä 66 taholle. Lausuntoja saatiin 39 kappaletta. Lausuntopyyntö ja saadut lausunnot ovat saatavissa valtioneuvoston hankeikkunassa. Lausuntopalvelun kautta annetut lausunnot ovat saatavilla myös lausuntopalvelu.fi-sivustolla, josta ne ovat luettavissa kysymyskohtaisesti koostettuna.

Lähes kaikki lausunnonantajat pitivät kuulutuslain kumoamista kannatettavana sekä julkiseen kuulutukseen ja yleistiedoksiantoon liittyvien menettelyjen ajantasaistamista perusteltuna. Yleisessä tietoverkossa tapahtuvan tiedoksiannon katsottiin tehostavan tiedonvälitystä. Lausunnonantajat katsoivat yleisesti kuulutusmenettelylle olevan vastaisuudessakin nimenomainen tarve ja pitivät aiheellisena, että julkisesta kuulutuksesta otetaan hallintolakiin omat menettelysäännöksensä.

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

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

Korkein hallinto-oikeus piti lisäksi aiheellisena arvioida uudistuksen voimaantulosta mahdollisesti johtuvan siirtymäsääntelyn tarve. Hallintolain osalta siirtymäsääntelylle ei ole katsottu olevan tarvetta ottaen erityisesti huomioon, että toimivalta julkisen kuulutuksen käyttöön joutuisi vastaisuudessa erityislainsäädännöstä. Yleistiedoksiantomenettelyn ajantasaistamisessa on puolestaan kyse lähinnä ilmoitustavan muutoksista.

6 Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

6.1 Riippuvuus muista esityksistä

Esityksellä on välitön yhteys ympäristöministeriössä valmisteltavana olevaan esitykseen vesilain ja ympäristönsuojelulain muuttamisesta. Kyseinen esitys sisältää viittaussäännöksiä tässä esityksessä ehdotettavaan hallintolain 62 a §:ään. Esitys on tarkoitus antaa eduskunnan käsiteltäväksi kuluvalle syysistuntokaudella.

Esityksellä on myös riippuvuussuhde ympäristöministeriössä valmisteltavana olevaan hallituksen esitykseen laiksi eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta, laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi, jossa viitataan hallintolain 62 a §:ään kyseisessä esityksessä. Myös mainittu esitys on tarkoitus antaa eduskunnan käsiteltäväksi kuluvalle syysistuntokaudella.

Lisäksi on syytä mainita, että parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä on valtiovarainministeriössä valmisteltu hallituksen esitys laeiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta sekä sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetun lain muuttamisesta (HE 60/2018 vp), jolla on tarkoitus panna täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta. Sääntelyn tarkoituksena on edistää eri käyttäjäryhmien tiedonsaantia viranomaisten verkkosivustojen sisällöstä.

6.2 Muun lainsäädännön uudistamistarve

Hallinnonalakohtaiseen lainsäädäntöön sisältyy viittauksia julkisista kuulutuksista annettuun lakiin tai julkista kuuluttamista koskevaan menettelyyn. Lisäksi muussa lainsäädännössä on viittauksia kunnan ilmoitustauluihin. Kuulutuslain kumoamisen johdosta poistuisi siihen perustuva kuntien velvollisuus ylläpitää julkisten kuulutusten ilmoitustauluja.

Ehdotetun lainsäädännön voimaantulosta johtuvat muun lainsäädännön välttämättömät tarkistustarpeet on katsottu tarkoituksenmukaiseksi arvioida ja valmistella kussakin ministeriössä sekä toteuttaa ne ministeriöiden omina lainsäädäntöhankkeina tai osana muun hallinnonala-kohtaisen lainsäädännön uudistamista. Näissä on kyse pääosin siitä, että muuhun lainsäädäntöön sisältyvät viittaukset kumottavaksi ehdotettuun kuulutuslakiin tai julkista kuuluttamista koskevaan menettelyyn joudutaan tarkistamaan vastaamaan ehdotettua hallintolain sääntelyä. Monissa tapauksissa esimerkiksi hallintolain 62 a §:ään kohdistuvien viittausten ottamisesta erityislakeihin aiheutuu kuitenkin välittömiä muutostarpeita myös asianomaisten erityislakien muihin säännöksiin. Viittaussäännösten tarkistaminen edellyttää siten asianomaisten erityislainsäädännön tuntemusta ja laajempaa arviointia.

Ympäristöministeriön toimialan lainsäädännössä ehdotettavasta uudistuksesta johtuvia välttämättömiä tarkistustarpeita aiheutuu muun muassa ympäristönsuojelulakiin, vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annettuun lakiin (1299/2004), maa-aineslakiin, luonnonsuojelulakiin (1096/1996), ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettuun lakiin ja kadun ja eräiden alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annettuun lakiin (669/1978). Ympäristöministeriön toimialalle kuuluvaan maankäyttö- ja rakennuslakiin (132/1999) ja -asetukseen (895/1996) kohdistuvat tarkistustarpeet arvioidaan ja valmistellaan osana ympäristöministeriössä vireillä olevaa maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistusta.

Ehdotetusta uudistuksesta johtuvat työ- ja elinkeinoministeriön toimialan välttämättömät lainsäädännön tarkistustarpeet kohdistuvat kaivoslakiin, ydinenergialakiin (990/1987) ja vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annettuun lakiin (390/2005). Liikenne- ja viestintäministeriön toimialalla tällaisia ovat ajoneuvojen siirtämisestä annettu laki (828/2008), ratalaki (110/2007) ja liikennejärjestelmästä ja maanteistä annettu laki (503/2005). Maa- ja metsätalousministeriön toimialan lainsäädännössä välttämättömiä tarkistustarpeita aiheutuu erillisten vesijätöjen lakkauttamisesta kiinteistöinä annettuun lakiin (373/2016) ja tulvariskien hallinnasta annettuun lakiin (620/2010). Oikeusministeriön toimialan lainsäädännössä tällaisia ovat vesilaki, vaalilaki (714/1998) ja laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977).

Tarkoituksena on, että ehdotetusta uudistuksesta johtuvat muun lainsäädännön välttämättömät tarkistukset saatettaisiin voimaan samanaikaisesti hallintolakiin ehdotettujen muutosten kanssa vuoden 2020 alusta.

Saamelaiskäräjien vaalien kuulutuksia koskevat mahdolliset muutostarpeet on tarkoitus arvioida erikseen ja tehdä niitä koskevat tarvittavat uudistukset saamelaiskäräjälakiin (974/1995) ennen vuoden 2023 saamelaiskäräjien vaaleja.

Lisäksi yksittäisiä viittauksia kunnan ilmoitustauluun sisältyy maa- ja metsätalousministeriön toimialan kolttalakiin (253/1995), puolustusministeriön toimialan asevelvollisuuslakiin (1438/2007) sekä valtiovarainministeriön toimialan pienten erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan annettuun lakiin (1197/1997). Mahdolliset tarkistustarpeet näiltä osin arvioidaan ja valmistellaan niin ikään vastuuministeriöissä.

Kuulutuslakiin ja kuulutuksiin viittaavaa asetuksentasoista sääntelyä on seuraavissa asetuksissa, jotka tulee ajantasaistaa: kolttasetus, maankäyttö- ja rakennusasetus, valtioneuvoston asetus ympäristönsuojelusta, valtioneuvoston asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä, maastoliikenneasetus, vesiliikenneasetus, kaivosasetus, ydinenergia-asetus ja valtioneuvoston asetus vesitalousasioista.

HE 239/2018 vp

Julkipanomenettely mainitaan yhteensä kymmenessä voimassaolevassa säädöksessä (kaivoslaki, kielilaki 423/2003, laki Etelämantereen ympäristön suojelusta 28/1996 v. 1998, laki tulvariskien hallinnasta, laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä, luonnonsuojelulaki, maa-aineslaki, maankäyttö- ja rakennusasetus, laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä, rata-laki, saamen kielilaki 1086/2003, ulkoilulaki 606/1973, vesilaki ja ympäristönsuojelulaki).

Yleistiedoksiantomenettelyn ja julkisen kuulutuksen sähköistyessä julkipanomenettelyjä koskevien erityissäännöksiä on syytä arvioida uudelleen. Julkipanomenettelyssä viranomaisen on saatuttava vasta päätöksen antamista edeltävänä päivänä laittaa tästä tiedon ilmoitustaululle, ja tiedoksiannon katsotaan tapahtuneen, kun päätös annetaan. Muutoksenhaku-aika siten alkaa kuluu päätöksen antamisesta. Tiedoksisaanti ennen muutoksenhakuajan alkamista jää tällaisessa menettelyssä näennäiseksi. Tätä ei voida pitää oikeusturvan kannalta täysin asianmukaisena. Julkipanomenettely on poikkeus hallintolain mukaisista tiedoksiantomenettelyistä, minkä vuoksi sen käytölle tulee olla asiallisesti hyväksyttävät perusteet. Hallinnonalakohtaista lainsäädäntöä vastaisuudessa uudistettaessa onkin aiheellista arvioida edellytykset luopua julkipanomenettelyä koskevista säännöksistä. Muun ohella maankäyttö- ja rakennuslakiin ja -asetukseen sisältyvät julkipanosäännökset on tarkoitus arvioida osana edellä mainittua ympäristöministeriössä vireillä olevaa maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistusta.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki hallintolain muuttamisesta

5 §. *Suhde muuhun lainsäädäntöön.* Hallintolain suhdetta sähköisestä asioinnista viranomais-toiminnassa annettuun lakiin tarkistettaisiin hallintolain 62 ja 62 a §:iin ehdotettujen muutosten johdosta. Hallintolain 5 §:n 2 momenttia tarkistettaisiin maininnalla siitä, että päätöksen tavallisesta ja todisteellisesta sähköisestä tiedoksiannosta säädetään sähköisestä asioinnista viranomais-toiminnassa annetussa laissa. Muutos on tarpeen siksi, että hallintolain 62 § ja 62 a §:ssä säädettäisiin yleistiedoksiannon ja julkisen kuuluttamisen toimittamisesta yleisessä tietoverkossa.

62 §. *Yleistiedoksianto.* Yleistiedoksiannossa luovuttaisiin virallisen lehden ensisijaisuudesta. Lähtökohtana olisi, että asiakirjan nähtävillä asettamisesta olisi ilmoitettava yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla.

Yleistiedoksiantoa käytetään hallintolain 55 §:n 1 momentin mukaan silloin, kun tiedoksiantoa ei voida toimittaa todisteellisenä tai tavallisena tiedoksiannona sekä 63 §:n 2 momentin mukaan, kun ulkomaille tarkoitettua tiedoksiantoa ei saada toimitetuksi. Yleistiedoksiantoa voidaan käyttää hallintolain 55 §:n 2 momentin mukaan lisäksi tilanteissa, joissa asiakirja on annettava tiedoksi yli kolmellekymmenelle tiedossa olevalle henkilölle tai tiedoksiannon vastaanottajien lukumäärää ei tiedetä.

Voimassaoleva 62 §:n 1 momentti ehdotetaan säilytettäväksi ennallaan. Yleistiedoksiannossa asiakirjat pidetään määrätyn ajan vastaanottajan nähtävillä viranomaisessa. Nähtävillä pitämisen ajan pituudesta ei voimassa olevaa sääntelyä vastaavasti ehdoteta säädettäväksi. Lähtökohdista voidaan pitää sitä, että määräaika on kohtuullinen asian laatuun ja siihen liittyviin olosuhteisiin nähden ja että vastaanottajalle taataan tosiasiallinen mahdollisuus asiakirjaan tutustumiselle. Asiakirjan nähtävillä pitämällä tarkoitetaan sitä, että vastaanottajalle varataan tilaisuus tutustua tiedoksiannon kohteena olevaan asiakirjaan viranomaisessa. Kysymys ei siten ole asiakirjan asettamisesta julkisesti nähtävillä, vaan tiedoksiannon vastaanottajan tulee erikseen pyytää asiakirjoja nähtäväkseen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin yleistiedoksiannon toteuttamistavasta. Ehdotuksen mukaan ensisijaisena menettelynä olisi ilmoituksen julkaiseminen yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla. Tarpeen vaatiessa ilmoitus voitaisiin viranomaisen verkkosivujen lisäksi julkaista myös sellaisessa sanomalehdessä, josta vastaanottajan voidaan otaksua parhaiten saavan siitä tiedon. Laajempi ilmoittamistarve voisi johtua esimerkiksi siitä, ettei tiedoksiannon vastaanottajalla arvioida olevan edellytyksiä tutustua asiaan verkkosivuilla tai viranomaisen toimialueella ei ole kattavaa verkkoyhteyttä. Ilmoittamisen laajuus jäisi viranomaisen tapauskohtaiseen harkintaan. Laki ei estäisi viranomaista julkaisemasta lisäksi tietoa ilmoituksesta keskitetysti esimerkiksi viranomaisten yhteisessä verkkopalvelussa, jos laajempaa sähköistä ilmoittamista pidetään tiedonvälityksen kannalta tarkoituksenmukaisena. Säännöksen mahdollistamaa harkintavaltaa käytettäessä olisi kiinnitettävä erityistä huomiota vastaanottajien oikeusasemaan ja tiedonsaannin tarpeeseen.

Jos ilmoitusta ei voitaisi tietoliikennehäiriöiden tai muun tähän rinnastettavan poikkeuksellisen syyn vuoksi julkaista viranomaisen verkkosivuilla, asiakirjan nähtävillä asettamisesta olisi ilmoitettava myös virallisessa lehdessä. Virallisessa lehdessä ilmoittaminen on säännöksen sa-

namuodon mukaisesti tarkoitettu näissä tilanteissa sanomalehdessä tapahtuvaa tiedoksiantoa täydentäväksi menettelyksi. Asiakirjan nähtävillä asettamisesta olisi tiedonvälityksen tehokkuuden varmistamiseksi siten ilmoitettava aina sekä virallisessa lehdessä että 2 momentissa tarkoitettussa sanomalehdessä, jos ilmoitusta ei voida julkaista viranomaisen verkkosivuilla.

Virallisen lehden ensisijaisuudesta ja viranomaisen ilmoitustaululla ilmoittamisesta luopuminen yksinkertaistaisi ja ajantasaistaisi yleistiedoksiannossa noudatettavaa menettelyä sekä tehostaisi tiedonsaantia. Viranomaisen toimipaikassa sijaitsevalla ilmoitustaululla ilmoittamista ei voida pitää nykyaikaisessa hallinnossa tehokkaana tapana saattaa asia tiedoksi. Ehdotettu sääntely edistäisi tiedonsaantia myös niissä hallintolain 63 §:n 2 momentin piiriin kuuluvissa tilanteissa, joissa tiedoksianto ulkomaille olisi toimitettava yleistiedoksiannolla.

Verkkosivuilla olevaan ilmoitukseen on mahdollista päästä tutustumaan myös viranomaisen toimipisteen aukioloajoista riippumatta. Viranomaisella olisi kuitenkin edelleen mahdollisuus julkaista ilmoitus verkkosivujensa lisäksi myös esimerkiksi omalla sähköisellä ilmoitustaulullaan. Myös asiakkaalla on edelleen mahdollisuus tiedustella oma-aloitteisesti viranomaiselta yleistiedoksiannon kohteena kulloinkin olevia asioita ja pyytää ilmoitukseen liittyvää asiakirjaa nähtäväkseen.

Ilmoitus olisi julkaistava viranomaisen verkkosivuilla selvällä ja erotuttavalla tavalla. Julkaisemisessa on huomioitava hyvän hallinnon vaatimukset, kuten viranomaisen palveluperiaate, asiakaslähtöisyys sekä hyvä tiedonhallintatapa. Ilmoittamisen tulee olla tehokasta, eikä ilmoituksen tule sekoittua muuhun viranomaisen verkkosivuilla olevaan tiedottamiseen. Pykälän 1 momentista ilmenevää asiakirjan nähtävillä pitoaikaa vastaavasti lähtökohtana voidaan pitää sitä, että ilmoitus on viranomaisen verkkosivuilla kohtuullisen ajan asian laatuun ja siihen liittyviin olosuhteisiin nähden. Vastaanottajalle tulee siten taata tosiasiallinen mahdollisuus tutustua tiedoksi annettavaan asiakirjaan ja käyttää muutoksenhakuoikeuttaan tai muuta määräaikaan sidottua menettelyllistä oikeuttaan.

Pykälän 3 momentin mukaan ilmoituksesta on voimassaolevaa säännöstä vastaavasti käytävä ilmi, mitä asia koskee sekä maininta asiakirjan nähtävillä pitämisen paikasta ja ajasta. Ilmoituksessa tulisi kuvata yleisluontoisesti tiedoksiannon kohteena olevan asian käsittelyn lähtökohtia ja sitä, minkä tyyppisestä asiakirjasta tiedoksiannossa on kysymys. Ilmoituksessa ei sen sijaan saisi yksityiskohtaisesti selostaa asiakirjan sisältöä tai sitä, mihin lopputulokseen asiassa on päädytty. Tarkoituksena on ainoastaan välittää vastaanottajalle tieto mahdollisuudesta tutustua tiedoksiannon kohteena olevaan asiakirjaan ja tiedoksiannon toimittamisesta. Yleistiedoksiantomenettelyssä ei ole tarkoituksenmukaista, että ilmoituksen lisäksi myös tiedoksi annettavat asiakirjat julkaistaan viranomaisen verkkosivuilla kuten julkisissa kuulutuksissa.

Momentissa säädettäisiin lisäksi tiedoksisaannin ajankohdasta käytettäessä yleistiedoksiantoa. Ilmoituksessa olisi mainittava ajankohta, jona se on julkaistu viranomaisen verkkosivuilla ja nimenomaisesti todettava, että tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen seitsemäntenä päivänä kyseisestä julkaisemisajankohdasta. Tiedoksisaannin kannalta ratkaisevaa olisi siten viranomaisen verkkosivuilla julkaiseminen siinäkin tapauksessa, että ilmoitus julkaistaisiin viranomaisen harkinnan perusteella myös sanomalehdessä. Määräaikojen laskemisesta säädetään laissa säädettyjen määräaikain laskemisesta (150/1930).

Jos ilmoitusta ei kuitenkaan ole voitu tietoverkkohäiriöiden vuoksi julkaista viranomaisen verkkosivuilla, ilmoituksessa olisi todettava tiedoksisaannin tapahtuneen seitsemäntenä päivänä ilmoituksen julkaisemisesta virallisessa lehdessä. Virallisen lehden asema on tällaisia poikkeuksellisia tilanteita varten tarpeen säilyttää voimassa olevaa sääntelyä vastaavasti tiedok-

sisaannin ajankohdan määrävänä ilmoitustapana. Muut yleistiedoksiannon toimittamiseen liittyvät ilmoittamistavat olisivat tässä mielessä ainoastaan tiedoksisaantia tukevia.

62 a §. Julkinen kuulutus. Pykälässä säädettäisiin julkisissa kuulutuksissa noudatettavasta menettelystä. Pykälä korvaisi voimassaolevan julkisista kuulutuksista annetun lain.

Ehdotetun 62 a §:n 1 momentin mukaan, jos asiakirja olisi muun lain mukaan annettava tiedoksi julkisella kuulutuksella, tiedoksianto toimitettaisiin julkaisemalla kuulutus ja kuulutettava asiakirja yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla. Säännös ei siten perustaisi viranomaiselle toimivaltaa julkisen kuulutuksen toimittamiseen, vaan tämä edellyttäisi vastaisuudessakin erityistä toimivaltasäännöstä muussa laissa.

Sääntelyn lähtökohtana olisi, että viranomaisen verkkosivuilla julkaistaisiin kuulutuksen ohella aina myös kuulutettava asiakirja. Tätä menettelyä täydentävästi kuulutus voitaisiin tarpeen vaatiessa julkaista viranomaisen verkkosivujen ohella myös asian vaikutusalueen sanomalehdessä tai muulla viranomaisen päättämällä tavalla. Tarve julkaista kuulutus lisäksi sanomalehdessä tai muulla viranomaisen päättämällä tavalla voisi johtua viranomaisen harkitsemasta laajemmasta tiedonsaantitarpeesta. Täydentäviä kuuluttamistapoja harkittaessa viranomaisen on huomioitava tiedonsaantitarve ja vastaanottajien oikeusasema. Kuuluttamisen laajuus jäisi viranomaisen harkintaan.

Säännöksen tarkoittamana muuna tapana voitaisiin pitää esimerkiksi perinteisellä tai sähköisellä viranomaisen ilmoitustaululla ilmoittamista tai kuulutuksen julkaisemista aineellisena kohteena olevan kiinteistön sijaintipaikalla. Laki ei estäisi viranomaista julkaisemasta lisäksi tietoa kuulutuksesta keskitetysti esimerkiksi viranomaisten yhteisessä verkkopalvelussa, jos laajempaa sähköistä kuuluttamista pidetään tiedonvälityksen kannalta tarkoituksenmukaisena. Keskeistä on, että säännöksessä tarkoitettun muun tavan tulee olla tiedonsaannin näkökulmasta tarpeen. Asiakkaalla on mahdollisuus tiedustella oma-aloitteisesti viranomaiselta julkisen kuulutuksen kohteena kulloinkin olevia asioita ja pyytää siihen liittyvää asiakirjaa nähtäväkseen.

Jos kuulutusta ei voitaisi tietoliikennehäiriöiden tai muun tähän rinnastettavan poikkeuksellisen syyn vuoksi julkaista viranomaisen verkkosivuilla, se olisi julkaistava lisäksi virallisessa lehdessä. Virallisessa lehdessä julkaiseminen olisi tällaisissa tilanteissa sanomalehdessä julkaisemista tai muuta viranomaisen käyttämää kuuluttamistapaa täydentävä keino. Kuulutus olisi siten tiedonvälityksen tehokkuuden varmistamiseksi julkaistava virallisen lehden ohella aina myös momentissa tarkoitettussa sanomalehdessä tai muulla viranomaisen päättämällä tavalla, jos kuulutusta ei voida julkaista viranomaisen verkkosivuilla.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että kuulutuksen ja kuulutettavan asiakirjan tulee olla nähtävillä yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla 14 vuorokautta. Nähtävilläpitoaika koskisi soveltuvin osin myös niitä tilanteita, joissa kuulutusta tai kuulutettavia asiakirjoja ei ole voitu julkaista viranomaisen verkkosivuilla. Kuulutettavat asiakirjat tulee tällöin pitää yleisesti nähtävillä 14 vuorokauden ajan kuulutuksessa mainitussa paikassa. Esimerkiksi suuria kartta-asiakirjoja ei välttämättä tietoteknisesti aina pystytä julkaisemaan asianmukaisesti verkkosivuilla, jolloin nämä voitaisiin pitää nähtävillä viranomaisessa.

Säännöksen mukainen 14 vuorokauden nähtävillä pitoaika vastaa voimassaolevaa kuulutuslakia sekä kuntalain ja maakuntalakiehdotuksen ilmoittamista koskevia säännöksiä. Jos asiakirjan tiedoksisaannista kuitenkin alkaisi kuluu muutoksenhaku-aika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika, kuulutus ja kuulutettava asiakirja olisi säännöksen mukaan pidettävä yleisesti nähtävillä mainitun määräajan päättymiseen asti.

Kuten 62 §:n yksityiskohtaisten perusteluiden kohdalla on todettu, myös kuulutus on julkaisutava viranomaisen verkkosivuilla selvällä ja erotuttavalla tavalla. Julkaisemisessa on huomioitava hyvän hallinnon vaatimukset, kuten palveluperiaate, asiakaslähtöisyys ja hyvä tiedonhallintatapa. Kuulutus ei esimerkiksi saa sekoittaa muuhun viranomaisen verkkosivuilla olevaan tiedottamiseen. Viranomaisen tulee myös huolehtia siitä, että kuulutus ja kuulutettavat asiakirjat ovat saatavilla viranomaisen verkkosivuilla koko nähtävillä pitoajan.

Pykälän 3 momentin mukaan kuulutuksesta olisi käytävä ilmi, mitä asia koskee sekä maininta siitä, missä ja mihin ajankohtaan saakka asiakirja pidetään nähtävillä. Momentissa säädettäisiin lisäksi siitä, milloin tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen. Voimassa oleva kuulutuslaki ei sisällä säännöksiä siitä, milloin kuulutuksen katsotaan saadun tiedoksi. Tiedoksisaannin ajankohdasta onkin säädetty osassa erityislainsäädäntöä. Tiedoksisaannin ajankohdasta ehdotetaan otettavaksi nimenomainen säännös, koska julkisella kuulutuksella annetaan tiedoksi myös päätöksiä, joihin on mahdollista hakea muutosta tai kuulutuksen tiedoksisaannista saattaa lähteä kulumaan muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika.

Pykälän 3 momentin mukaan kuulutuksessa olisi mainittava ajankohta, jona se on julkaistu viranomaisen verkkosivuilla ja siinä olisi nimenomaisesti todettava, että tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen seitsemäntenä päivänä kyseisestä julkaisemisajankohdasta. Jos kuulutus julkaistaan esimerkiksi sekä verkkosivuilla että sanomalehdessä, näiden tapahtuessa eri ajankohdasta, tiedoksisaanti laskettaisiin tässäkin tapauksessa verkkosivuilla julkaisemisesta. Määräaikojen laskemisesta säädetään laissa säädettyjen määräaikain laskemisesta.

Jos kuulutusta ei ole voitu julkaista viranomaisen verkkosivuilla, tiedoksisaannin on todettava tapahtuneen seitsemäntenä päivänä kuulutuksen julkaisemisesta virallisessa lehdessä. Kuulutuksesta on tällöin käytävä nimenomaisesti ilmi, milloin kuulutus on julkaistu virallisessa lehdessä, jotta tiedoksisaantiajankohdasta ei jää epäselvyyttä.

62 b §. *Tietojen julkaiseminen yleistiedoksiantoa ja julkista kuulutusta toimitettaessa*

Hallintolain 62 §:n mukaisen yleistiedoksiannon ja 62 a §:n julkisen kuulutuksen kohteena olevat asiakirjat saattavat sisältää henkilötietoja tai muita yksityiselämän suojan piiriin kuuluvia tietoja tai tietoja esimerkiksi yksityisestä liikesalaisuudesta. Hallintolain 62 b §:ään ehdotetaan siksi otettavaksi säännökset tietojen julkaisemisesta yleistiedoksiantoa ja julkista kuulutusta toimitettaessa. Säännöstä on pidettävä yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta tärkeänä tiedoksiantotapojen laajentuessa tietoverkossa tapahtuvaan julkaisemiseen. Asiakirjan nähtävillä pitämistä koskevan ilmoituksen ja kuulutuksen sisältöä koskevista vaatimuksista säädettäisiin 62 §:n 3 momentissa ja 62 a §:n 3 momentissa.

Ehdotetun 62 b §:n ensimmäisen virkkeen mukaan yleistiedoksiantoa koskevan ilmoituksen sekä julkisen kuulutuksen ja kuulutettavan asiakirjan tiedot saadaan julkaista, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Salassapitoperusteista säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:ssä, minkä lisäksi erityisiä salassapitosäännöksiä saatetaan sisältyä muuhun lainsäädäntöön. Asiakirjan nähtävillä asettamista koskevassa ilmoituksessa sekä julkisessa kuulutuksessa ja kuulutettavassa asiakirjassa saatetaan siten julkaista ainoastaan sellaiset niiden sisältämät tiedot, jotka eivät ole muun lain perusteella salassa pidettäviä.

Henkilötietojen julkaisemista ehdotetaan rajattavaksi lisäksi siten, että asiakirjan nähtävillä asettamista koskevassa ilmoituksessa sekä julkisessa kuulutuksessa ja kuulutettavassa asiakirjassa saatetaan julkaista julkisistakin henkilötiedoista ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot. Asiallisesti vastaava raja on sisältyy kuntalain 140 §:n 1 momenttiin

ja 142 §:n 1 momenttiin. Yleisen tietoverkon käytön mahdollistuessa tiedoksiantoa toimitettaessa tulee kiinnittää erityistä huomiota henkilötietojen käsittelyyn liittyviin seikkoihin. Henkilötietojen käsittelyssä tulee huomioida tietosuoja-asetuksen 5 artiklasta ilmenevät henkilötietojen käsittelyä koskevat periaatteet, erityisesti tietojen minimointi (1 c) ja säilytyksen rajoittaminen (1 e). Tällöin tulee erityisesti varmistua siitä, että verkkoon vietävät henkilötiedot ovat 62 b §:n tarkoittamalla tavalla tiedonsaannin kannalta välttämättömiä. Tiedonsaannin toteutumiseksi monissa tapauksissa riittää, että tietoverkossa julkaistaviin asiakirjoihin ei sisällytetä henkilötietoja.

Viranomaisen oikeutta käsitellä henkilötietoja tulee arvioida Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen henkilötietojen käsittelyä koskevan lainsäädännön perusteella. Henkilötietojen käsittelyn tulee olla asiallisesti perusteltua viranomaisen toiminnan kannalta. Yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisena henkilötietojen käsittelyperusteena voidaan pitää yleistiedoksiannon osalta 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtaa. Näiltä osin kyse on tilanteista, joissa henkilötietojen käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi (6 artiklan 1 kohdan c alakohta) tai käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (6 artiklan 1 kohdan e alakohta).

Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohdan täyttyessä jäsenvaltio voi 6 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisesti pitää voimassa ja ottaa käyttöön yksityiskohtaisempia säännöksiä asetuksessa vahvistettujen sääntöjen soveltamisen mukauttamiseksi määrittämällä täsmällisemmin tietojenkäsittely- ja muita toimenpiteitä koskevat erityiset vaatimukset, joilla varmistetaan laillinen ja asianmukainen tietojen käsittely. Sääntelyn tulee täyttää yleisen edun mukainen tavoite ja olla oikeasuhtaista tavoiteltuun päämäärään nähden.

Yleistiedoksiantomenettelyn keskeisenä tehtävänä on varmistaa, että viranomaisen saama tiedoksiantotehtävänsä hoidetuksi silloinkin, kun se ei muilla hallintolain mukaisilla tiedoksiantotavoilla ole mahdollista. Sääntelyn voidaan siten katsoa täyttävän tietosuoja-asetuksen 6 artiklassa tarkoitetun yleisen edun mukaisen tavoitteen ja olevan oikeasuhtaista tavoiteltuun päämäärään nähden. Lisäksi hallintolain 2 luvusta ilmenevät hyvän hallinnon perusteet ohjaavat viranomaisen harkintaa myös yleistiedoksiantomenettelyä koskevaa sääntelyä sovellettaessa. Arvioinnin kannalta on merkityksellistä, että hallintolaki on menettelylaki, joten toimivalta tiedoksiantovelvollisuuden perusteena oleviin tehtäviin johtuu aina muusta laista.

On lisäksi huomattava, että toimivaltaperusta yleistiedoksiannon käyttämiseen voi johtua myös nimenomaisesta erityislain säännöksestä. Toimivalta julkisen kuulutuksen käyttämiseen johtuisi aina muusta lainsäädännöstä. Käsittelyperusteesta ja sen suhteesta tietosuoja-asetukseen tulee viimeksi mainituissa tilanteissa tehdä selkoa asianomaisen muun lainsäädännön yhteydessä, jos niissä saattaa olla kyse tietosuoja-asetuksen alaan kuuluvien henkilötietojen käsittelystä.

Ehdotuksen mukaan henkilötiedot voitaisiin julkaista sen estämättä, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n 3 momentissa säädetään. Julkisuuslain 16 §:n 3 momentin mukaan viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suoja koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja. Säännöksen mukaan tiedon saa luovuttaa, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suoja koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja.

Hallintolain 62 b §:n säännös julkisuuslain 16 §:n 3 momentista poikkeamiseksi on tarpeen, koska asiakirjan nähtävälle asettamista koskevassa ilmoituksessa tai julkisessa kuulutuksessa sekä kuulutettavassa asiakirjassa julkaistavat henkilötiedot, kuten päätöksen kohteen nimi, saattavat olla osa viranomaisen henkilökisteriä. Tällöin kyse on julkisuuslain 16 §:n 3 momentin tarkoittamista tilanteista. Kun tieto luovutetaan yleisen tietoverkon kautta, viranomaisen ei voi varmistua luovutuksensaajan oikeudesta henkilötiedon käyttämiseen, koska tieto on kenen tahansa yleisen tietoverkon käyttäjän saatavissa. Tällöin ei voida varmistua myöhemmistä käyttötarkoituksista. Käyttötarkoitussidonnaisuudesta joudutaan poikkeamaan myös julkaistaessa asiakirjan nähtävälle asettamista koskeva ilmoitus sanomalehdessä tai virallisessa lehdessä, mutta tietojen luovuttaminen on viimeksi mainituissa tilanteissa yleisessä tietoverkossa tapahtuvaa menettelyä rajatumpaa.

Tietosuoja-asetuksen 86 artikla mahdollistaa henkilötietojen käsittelyn ja asiakirjajulkisuuden yhteensovittamisen yleisen edun vuoksi toteutetun tehtävän suorittamiseksi. Yleistiedoksiannonmenettelyn tarkoituksena on tavoittaa sen vastaanottaja ja varmistaa, että viranomaisen saa tiedoksiantovelvoitteensa täytettyä. Yleisen tietoverkon käyttöä yleistiedoksiannossa ei aina voida perustella 86 artiklan mukaisella julkisuusperusteella, vaikka tiedoksiannon kohteena olisi laajempi henkilöpiiri. Yleistiedoksiannon laajan käyttöalan vuoksi se saattaa kuitenkin tulla käytettäväksi myös edellä sanotussa tarkoituksessa hallinnonalakohtaista lainsäädäntöä sovellettaessa.

Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan artiklan 1 kohdan c ja e alakohdassa tarkoitettujen käsittelyn perustasta on säädettävä joko unionin oikeudessa tai rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä. Kohdan mukaan kyseinen käsittelyn oikeusperuste voi sisältää erityisiä säännöksiä, joilla mukautetaan asetuksen sääntöjen soveltamista, muun muassa yleisiä edellytyksiä, jotka koskevat rekisterinpitäjän suorittaman tietojenkäsittelyn lainmukaisuutta ja käyttötarkoitussidonnaisuutta. Jäsenvaltion lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden.

Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdassa annetaan mahdollisuus kansallisesti poiketa käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta edellyttäen, että kansallinen lainsäädäntö muodostaa demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömän ja oikeasuhteisen toimenpiteen tietosuoja-asetuksen 23 artiklasta ilmenevien tavoitteiden turvaamiseksi. Näitä tavoitteita ovat muun muassa muut unionin tai jäsenvaltion yleiseen julkiseen etuun liittyvät tärkeät tavoitteet, erityisesti unionille tai jäsenvaltiolle tärkeä taloudellinen tai rahoituksellinen etu, mukaan lukien rahan, talousarvion ja verotukseen liittyvät asiat sekä kansanterveys ja sosiaaliturva.

Yleistiedoksiannon kohteena voi olla mikä tahansa hallintopäätös tai käsittelyyn vaikuttava asiakirja. Yleistiedoksiannosäätelyn tarkoituksena on varmistua siitä, että viranomaisen saa täytettyä tiedoksiantovelvoitteensa niissä tilanteissa, joissa se ei ole muilla tiedoksiantotavoilla mahdollista. Tiedoksiannon toteutuminen on oikeusturvan kannalta tärkeää erityisesti niissä tilanteissa, joissa tiedoksisaannista alkaa kulua muutoksenhaku-aika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika. Tietoverkossa tapahtuvan yleistiedoksiannon on mahdollista katsoa tavoittavan vastaanottajan todennäköisemmin kuin voimassaolevan lainsäädännön mukainen virallisessa lehdessä ja ilmoitustaululla tai sanomalehdessä ilmoittaminen. Näin voidaan nykyistä paremmin varmistua siitä, että vastaanottajalla on edellytykset käyttää tehokkaasti muutoksenhakuoikeuttaan tai muuta määräaika.

Yleistiedoksiannonmenettelyn voidaan katsoa toteuttavan tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdan e alakohdassa tarkoitettua unionin tai jäsenvaltion yleiseen julkiseen etuun liittyvää tärkeää tavoitetta. Säätelyä voidaan pitää lisäksi välttämättömänä ja oikeasuhteisena ottaen

huomioon, että nähtäville asettamista koskevassa ilmoituksessa saisi julkaista ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot.

Koska toimivalta julkisten kuulutusten toimittamiseen johtuisi aina erityislain säännöksestä, ehdotetun 62 b §:n suhdetta tietosuoja-asetukseen tulee myös viimeksi mainituilta osin arvioida asianomaisen muun lainsäädännön yhteydessä, jos on mahdollista, että yleisessä tietoverkossa julkaistaviin kuulutukseen ja kuulutettaviin asiakirjoihin saattaa sisältyä henkilötietoja.

Kaiken henkilötietojen käsittelyn on oltava oikeutettua ja tarpeellista koko sen ajan, kun tietoja käsitellään. Ilmoitusajan ja kuulutusajan päätyttyä päättyisi myös viranomaisen peruste ja tarve henkilötiedon käsittelemiseen yleisessä tietoverkossa. Henkilötiedot olisi ehdotetun 62 b §:n viimeisen virkkeen mukaisesti poistettava yleisestä tietoverkosta viranomaisen verkkosivuilta 62 §:n 3 momentissa tai 62 a §:n 2 momentissa tarkoitetun nähtävillä pitoajan kuluessa. Yleistiedoksiannossa ilmoituksen sisältämät henkilötiedot olisi siten poistettava yleisestä tietoverkosta viranomaisen määräämän nähtävilläpitoajan päätyttyä. Jos julkisen kuulutuksen kohteena olevan asian tiedoksisäännöstä alkaa kuluu muutoksenhaku-aika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika, tietoverkosta on poistettava julkisen kuulutuksen ja kuulutettavien asiakirjojen sisältämät henkilötiedot mainitun ajan päätyttyä. Muussa tapauksessa henkilötiedot olisi poistettava yleisestä tietoverkosta viranomaisen verkkosivuilta 14 vuorokauden kuluessa kuulutuksen ja kuulutettavien asiakirjojen julkaisemisesta. Tämä koskisi myös niitä tilanteita, joissa muualla laissa on säädetty hallintolain 62 a §:n 2 momentista poikkeavalla tavalla nähtävillä pitoajasta.

Toimivaltainen viranomainen on vastuussa tiedoksiannon toimittamisesta ja siitä, että 62 §:ssä tarkoitettujen asiakirjojen nähtäville asettamista koskevassa ilmoituksessa tai 62 a §:ssä tarkoitettussa julkisessa kuulutuksessa ja kuulutettavassa asiakirjassa ei julkaista salassa pidettäviä tietoja ja että niiden sisältämät henkilötiedot poistetaan yleisestä tietoverkosta määrätyn ajan kuluessa. Henkilötietojen ja salassa pidettävien tietojen käsittely vaatii viranomaiselta erityistä huomiota julkisissa kuulutuksissa, joissa viranomaisen verkkosivuilla julkaistaisiin myös kuulutettavat asiakirjat.

1.2 Laki julkisista kuulutuksista annetun lain kumoamisesta

1 §. Pykälässä säädettäisiin julkisista kuulutuksista annetun lain kumoamisesta.

2 §. Pykälässä säädettäisiin lain voimaantulosta. Lain olisi tarkoitus tulla voimaan 1.1.2020.

1.3 Laki maakaaren muuttamisesta

12 luku. Lainhuudatusmenettely

3 §. *Kuulutusalainhuuto*. Kuulutusalainhuutomennettelyssä tulevat sovellettaviksi hallintolain 62 §:n säännökset yleistiedoksiannosta, koska tällöin lainhuudatusasia joudutaan antamaan luonteensa vuoksi tiedoksi myös ennalta määräämättömälle vastaanottajapiirille. Maakaaren 12 luvun 3 §:n 2 momenttiin sisältyy informatiivinen viittaus hallintolain 62 §:ään. Mainitun maakaaren säännöksen mukaan kirjaamisviranomaisen on yleistiedoksiannona kutsuttava sitä, joka katsoo itsellään olevan paremman oikeuden kiinteistöön kuin hakijalla, esittämään vaatimuksensa kirjaamisviranomaiselle kuuden kuukauden kuluessa kuulutuksen julkaisemisesta virallisessa lehdessä. Koska ehdotetun hallintolain 62 §:n mukaan ilmoitusta asiakirjan nähtäville asettamisesta ei julkaistaisi enää kaikissa tilanteissa virallisessa lehdessä, vaan lähtökohtaisesti viranomaisen verkkosivuilla, kuulutusalainhuutoa koskevaa 3 §:n 2 momenttia tarkistettaisiin

siten, että lainkohdassa tarkoitettu kuuden kuukauden määräaika alkaisi kulua siitä, kun kuulutuksen tiedoksisaannin katsotaan hallintolain 62 §:n 3 momentin mukaisesti tapahtuneen.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Tässä esityksessä ei ehdoteta uusia asetuksenantovaltuuksia.

3 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2020. Näin jäisi riittävästi aikaa muualla lainsäädännössä olevien välttämättömien tarkistustarpeiden toteuttamiselle. Myös viranomaisille jäisi riittävästi aikaa varautua hallintolakiin ehdotetun yleistiedoksiantomenettelyä ja julkista kuulutusta koskevan sääntelyn täytäntöönpanon edellyttämään verkkosivustojensa käyttöön.

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Hyvä hallinto ja oikeusturva

Lakiehdotusten kohteena olevat yleistiedoksiantoa ja julkisia kuulutuksia koskevat säännökset ovat merkityksellisiä erityisesti perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvan ja hyvän hallinnon näkökulmasta. Ehdotettu sääntely on lisäksi merkityksellistä perustuslain 2 §:n 2 momentin, 14 §:n ja 20 §:n 2 momentin mukaisten osallistumisoikeuksien sekä 6 §:n sisältämän yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumisen kannalta.

Hallintolakiin ehdotetuissa muutoksissa ei ole kyse uudesta sääntelystä, vaan voimassa olevan yleistiedoksiantoa ja julkisia kuulutuksia koskevan sääntelyn ajantasaistamisesta sekä tiedoksiantomenettelyjen tehostamisesta. Virallisessa lehdessä tai viranomaisen ilmoitustaululla ilmoittamista ja kuuluttamista ei voida pitää nykyaikaisessa hallinnossa tiedonsaannin kannalta tehokkaana tiedoksi antamisen tapana. Yleisen tietoverkon käyttö viranomaisten ilmoitusten ja päätösten tiedoksi saattamisessa on yleistynyt. Sitä voidaan pitää sekä tiedoksiannosta vastaavan viranomaisen että tiedoksiannon vastaanottajien kannalta vaivattomana ja tiedonvälityksen näkökulmasta varsin tehokkaana ilmoittamistapana. Se edistäisi myös erityisryhmien, kuten vammaisten ja liikkumisrajoitteisten, tiedonsaanti- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Yleisen tietoverkon käyttö ehdotetaan siksi mahdollistettavaksi yleistiedoksiantoa ja julkista kuulutusta toimittaessa. Vastaavankaltainen sääntely on otettu myös perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyyn kuntalakiin (PeVL 63/2014 vp) ja perustuslakivaliokunnan arvioitavana olleeseen maakuntalakiehdotukseen (PeVL 26/2017 vp).

Sähköisten menettelytapojen yleistymisestä huolimatta on selvää, ettei kaikilla ole käytettävissä tietoliikenneyhteyksiä tai muutoin pääsyä viranomaisen verkkopalveluihin. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (esim. PeVL 53/2016 vp, PeVL 40/2016 vp, PeVL 4/2016 vp). Vaikka ehdotuksen mukaan yleisessä tietoverkossa tapahtuvasta tiedoksiannosta tulisi yleistiedoksiannon ensisijainen toteuttamistapa, yleistiedoksianto olisi edelleen tarpeen vaatiessa mahdollista toimittaa ilmoittamalla asiakirjan nähtäville asettamisesta viranomaisen verkkosivujen ohella sanomalehdessä. Myös julkisia kuulutuksia koskeva sääntely mahdollistaisi tarpeen vaatiessa viranomaisen verkkosivuilla julkaisemista täydentävien kuulutustapojen käyttämisen. Yksityiskohtaisissa perusteluissa tällaisina on mainittu esimerkiksi tilanteet, joissa tiedoksiannon vastaanottajalla ei arvioida olevan edellytyksiä tutustua asiaan verkkosivuilla tai viranomaisen toimialueella ei ole kattavaa verkkoyhteyttä. Ehdotettujen säännösten mahdollistamaa harkintavaltaa käytettä-

essä olisi kiinnitettävä erityistä huomiota vastaanottajien oikeusasemaan ja tiedonsaannin tarpeeseen. Viranomaisella olisi mahdollisuus pitää toimitiloissaan myös sähköisiä ilmoitustauluja tai yleiseen käyttöön tarkoitettuja asiointipäätteitä. Yleisölle tarkoitettuja asiointipäätteitä on enenevässä määrin saatavilla myös esimerkiksi yhteispalvelupalvelupisteissä ja yleisissä kirjastoissa. Asiakkaalla on myös mahdollisuus tiedustella oma-aloitteisesti viranomaiselta yleistiedoksiannon tai julkisen kuulutuksen kohteena kulloinkin olevia asioita ja pyytää niihin liittyviä asiakirjoja nähtäväkseen.

Esityksen on mahdollista katsoa edistävän oikeusturvaa ja parantavan tiedonsaantia, kun yleistiedoksianto ja julkinen kuulutusmenettely tehostuvat. Hallinnon asiakkaiden mahdollisuus tutustua ilmoitukseen, kuulutukseen ja kuulutettavaan asiakirjoihin paranee, kun ne ovat saatavilla virastojen aukioloajoista tai sijainnista riippumatta yleisessä tietoverkossa. Myös vaikuttamismahdollisuuksien voidaan arvioida tiedonsaannin tehostumisen myötä vahvistuvan. Ehdotettujen muutosten voidaan siten katsoa osaltaan edistävän hyvän hallinnon toteutumista hallintoasioissa. Ehdotuksilla edistettäisiin myös yksilön mahdollisuuksia vaikuttaa itseään ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Oikeusturvan kannalta on merkityksellistä, että tiedoksisaannista alkavat usein kuluja erilaiset vastaanottajan oikeuteen vaikuttavat määräajat, kuten muutoksenhakuaja tai mielipiteiden esittämiselle varattu määräaika. Siksi on tärkeää, että sääntely mahdollistaa yleistiedoksiannon ja julkisen kuulutuksen toimittamisen myös niissä tilanteissa, joissa ilmoitusta tai kuulutusta ei voida julkaista viranomaisen verkkosivuilla tietoliikennehäiriöiden tai muun tähän rinnastettavan syyn vuoksi. Tällaisten poikkeuksellisten tilanteiden varalta virallisen lehden asemasta tiedoksisaannin ajankohdan määräävänä ilmoittamistapana säädettäisiin sekä yleistiedoksiannossa että julkisessa kuulutuksessa.

Julkisuusperiaate sekä yksityiselämän ja henkilötietojen suoja

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu lailla. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Henkilötietojen suojaa koskevan kansallisen sääntelyn osalta on huomioitava Euroopan unionin yleinen tietosuoja-asetus (2016/679, jäljempänä tietosuoja-asetus). Myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiaan ja viestejään kunnioitetaan. Perusoikeuskirjan 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan. Tällaisten tietojen käsittelyn on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Jokaisella on oikeus tutustua niihin tietoihin, joita hänestä on kerätty.

Perustuslakivaliokunta on hiljattain tarkistanut käytäntöään henkilötietojen suojaa koskevasta sääntelystä. Valiokunnan mielestä lähtökohtaisesti riittävää on, että henkilötietojen suojaa ja käsittelyä koskeva sääntely on yhteensopivaa EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa. Arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa kuitenkin edelleen syytä arvioida myös valiokunnan aiemman sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta. (PeVL 14/2018 vp)

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota sääntelytarpeeseen silloin, kun henkilötietoja käsittelee viranomainen. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan c alakohdan mukaan käsittely on lainmukaista, jos käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen veloitteen nou-

dattamiseksi. Artiklan e alakohdan mukaan käsittely on lainmukaista, jos se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Valiokunnan käsityksen mukaan tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely mahdollistaa myös viranomaistoiminnan sääntelyn osalta nykyistä kansallista sääntelymallia huomattavasti yleisemmän, henkilötietojen suojaa ja käsittelyn perusteita sääntelevän lakitasoisen sääntelyn (PeVL 14/2018 vp).

Viranomaisen oikeutta käsitellä henkilötietoja yleisessä tietoverkossa arvioidaan tietosuoja-asetuksen sisältyvien henkilötietojen käsittelyä koskevien yleisten periaatteiden mukaisesti. Tietosuoja-asetuksen mukaan henkilötiedolla tarkoitetaan kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyviä tietoja. Tunnistettavissa olevana tietona pidetään sellaista luonnollista henkilöä koskevia tietoja, josta voidaan suoraa tai epäsuorasti tunnistaa henkilö erityisesti tunnistetietojen kuten nimen, henkilötunnuksen, sijaintitiedon, verkotunnistetietojen tai yhden tai useamman hänelle tavanomaisen fyysisen, fysiologisen, geneettisen, psyykkisen, taloudellisen, kulttuurillisen tai sosiaalisen tekijän perusteella.

Hallintolain 62 §:n mukaisen yleistiedoksiannon ja 62 a §:n julkisen kuulutuksen kohteena olevat asiakirjat saattavat sisältää henkilötietoja tai muita yksityiselämän suojan piiriin kuuluvia tietoja tai tietoja esimerkiksi yksityisestä liikesalaisuudesta. Hallintolain 62 b §:ään on siksi ehdotettu otettavaksi säännökset tietojen julkaisemisesta yleistiedoksiannosta ja julkista kuulutusta toimitettaessa. Myös tietosuoja-asetuksen näkökulmasta on perusteltua, että henkilötietojen käsittelystä viranomaiselle säädettyyn tiedoksiantovelvollisuuteen kuuluvana tehtävänä on riittävät säännökset hallintolaissa. Sääntelyn suhdetta tietosuoja-asetukseen on käsitelty tarkemmin ehdotetun hallintolain 62 b §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta on olennaista, että tiedot saatetaan julkisiksi yleisessä tietoverkossa vain, jollei salassapitoa koskevasta säännöksistä muuta johdu (PeVL 63/2014 vp). Tästä on otettu selvyuden vuoksi nimenomainen maininta hallintolain 62 b §:ään. Hallintolain 62 §:n mukaisessa ilmoituksessa ja 62 a §:n mukaisessa kuulutuksessa sekä kuulutettavissa asiakirjoissa saadaan julkaista ainoastaan sellaiset tiedot, jotka eivät ole muun lain perusteella salassa pidettäviä. Säännöstä on pidettävä yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta tärkeänä tiedoksiantotapojen laajentuessa tietoverkossa tapahtuvaan julkaisemiseen.

Ehdotettu 62 b § vastaa keskeisiltä osin kuntalain ja maakuntalakiehdotuksen säännöksiä yleisessä tietoverkossa julkaisemisesta. Sekä kuntalain säätämiseen johtanut hallituksen esitys että maakuntalakiesitys ovat olleet perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Kuntalakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa valiokunta käsiteli nimenomaisesti myös yleisessä tietoverkossa julkaisemista koskevia säännösehdoituksia (PeVL 63/2014 vp).

Henkilötietojen sekä yksityiselämän suojan kannalta on tärkeää, että tietoverkossa julkaistavissa asiakirjoissa julkaistaan ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot (PeVL 63/2014 vp). Tästä ehdotetaan otettavaksi 62 b §:ään nimenomainen säännös. Asiakirjan nähtävälle asettamista koskevassa ilmoituksessa sekä julkisessa kuulutuksessa ja kuulutettavassa asiakirjassa saataisiin siten julkaista julkisistakin henkilötiedoista ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot.

Henkilötietojen käsittelyn tulee olla asiallisesti perusteltua viranomaisen toiminnan kannalta. Kaiken henkilötietojen käsittelyn on oltava myös oikeutettua ja tarpeellista koko sen ajan, jolloin tietoja käsitellään. Ilmoituksen ja kuulutuksen nähtävillä pitoajan päätyttyä päättyisi myös viranomaisen peruste ja tarve henkilötiedon käsittelemiseen yleisessä tietoverkossa. Henkilötiedot olisi ehdotetun 62 b §:n viimeisen virkkeen mukaisesti poistettava yleisestä tietoverkos-

HE 239/2018 vp

ta viranomaisen verkkosivuilta 62 §:n 3 momentissa tai 62 a §:n 2 momentissa tarkoitettua nähtävillä pitoajan kuluttua.

Julkisuuslain 16 §:n 3 momentin mukaan viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja. Kun tieto luovutetaan yleisen tietoverkon kautta, viranomainen ei voi varmistua luovutuksensaajan oikeudesta henkilötiedon käyttämiseen. Säännös julkisuuslain 16 §:n 3 momentista poikkeamiseksi on siksi tarpeen. Jos ilmoitus tai kuulutus sisältää henkilötietoja, julkaistavat henkilötiedot saattavat olla osa viranomaisen henkilörekisteriä.

Edellä esitetyillä perusteilla esitetään, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämismenettelyssä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

hallintolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan hallintolain (434/2003) 5 ja 62 § sekä
lisätään lakiin uusi 62 a ja 62 b § seuraavasti:

5 §

Suhde muuhun lainsäädäntöön

Jos muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemesta.

Hallintoasian sähköisestä vireillepanosta ja käsittelystä sekä päätöksen tavallisesta ja todisteellisesta sähköisestä tiedoksiannosta säädetään sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003).

Hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä Suomen evankelis-luterilaisessa kirkossa säädetään kirkkolaissa (1054/1993).

62 §

Yleistiedoksianto

Yleistiedoksiannossa asiakirja pidetään määrätyn ajan vastaanottajan nähtävillä viranomaisessa.

Asiakirjan nähtävillä asettamisesta on ilmoitettava yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla ja tarpeen vaatiessa sellaisessa sanomalehdessä, josta vastaanottajan voidaan otaksua parhaiten saavan tiedon. Jos ilmoitusta ei voida tietoliikennehäiriöiden tai muun tähän rinnastettavan syyn vuoksi julkaista viranomaisen verkkosivuilla, asiakirjan nähtävillä asettamisesta on ilmoitettava myös virallisessa lehdessä.

Ilmoituksesta on käytävä ilmi, mitä asia koskee sekä maininta siitä, missä ja mihin ajankohdtaan saakka asiakirja pidetään nähtävillä. Ilmoituksessa on lisäksi mainittava ajankohta, jona se on julkaistu viranomaisen verkkosivuilla ja todettava, että tiedoksisääntöä katsotaan tapahtuneen seitsemäntenä päivänä kyseisestä julkaisemisajankohdasta. Jos ilmoitusta ei ole voitu julkaista viranomaisen verkkosivuilla, ilmoituksessa on todettava tiedoksisääntöä tapahtuneen seitsemäntenä päivänä ilmoituksen julkaisemisesta virallisessa lehdessä.

62 a §

Julkinen kuulutus

Jos muun lain mukaan asiakirja on annettava tiedoksi julkisella kuulutuksella, tiedoksianto toimitetaan julkaisemalla kuulutus ja kuulutettava asiakirja yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla. Tarpeen vaatiessa kuulutus julkaistaan myös asian vaikutusalueen sanomalehdessä tai muulla viranomaisen päättämällä tavalla. Jos kuulutusta ei voida tietoliikennehäiriöiden tai muun tähän rinnastettavan syyn vuoksi julkaista viranomaisen verkkosivuilla, se on julkaistava lisäksi virallisessa lehdessä.

Kuulutus ja kuulutettava asiakirja on pidettävä yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla yleisesti nähtävillä 14 vuorokautta. Jos asiakirjan tiedoksisaannista alkaa kulua muutoksenhaku aika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika, kuulutus ja kuulutettava asiakirja on pidettävä yleisesti nähtävillä mainitun määräajan päättymiseen asti.

Kuulutuksesta on käytävä ilmi, mitä asia koskee sekä maininta siitä, missä ja mihin ajankohtaan saakka asiakirja pidetään nähtävillä. Kuulutuksessa on lisäksi mainittava ajankohta, jona se on julkaistu viranomaisen verkkosivuilla ja todettava, että tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen seitsemäntenä päivänä kyseisestä julkaisemisajankohdasta. Jos kuulutusta ei ole voitu julkaista viranomaisen verkkosivuilla, kuulutuksessa on todettava tiedoksisaannin tapahtuneen seitsemäntenä päivänä kuulutuksen julkaisemisesta virallisessa lehdessä.

62 b §

Tietojen julkaiseminen yleistiedoksiantoa ja julkista kuulutusta toimitettaessa

Asiakirjan nähtävillä asettamista koskevan ilmoituksen sekä julkisen kuulutuksen ja kuulutettavan asiakirjan tiedot saadaan julkaista, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Henkilötiedoista julkaistaan kuitenkin ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot ja ne voidaan julkaista sen estämättä, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n 3 momentissa säädetään. Asiakirjan nähtävillä asettamista koskevan ilmoituksen sekä julkisen kuulutuksen ja kuulutettavan asiakirjan sisältämät henkilötiedot on poistettava yleisestä tietoverkosta viranomaisen verkkosivuilta edellä 62 §:n 3 momentissa ja 62 a §:n 2 momentissa tarkoitetun nähtävillä pitoajan kuluttua.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

julkisista kuulutuksista annetun lain kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Tällä lailla kumotaan julkisista kuulutuksista annettu laki (34/1925).

2 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

maakaaren 12 luvun 3 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan maakaaren (540/1995) 12 luvun 3 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 572/2009, seuraavasti:

12 luku

Lainhuudatusmenettely

3 §

Kuulutusalainhuuto

Kirjaamisviranomaisen on yleistiedoksiantona, siten kuin hallintolain 62 §:ssä säädetään, kutsuttava sitä, joka katsoo itsellään olevan paremman oikeuden kiinteistöön kuin hakijalla, esittämään vaatimuksensa kirjaamisviranomaiselle kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun kuulutuksen tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen. Kuulutuksesta on lisäksi annettava tieto sellaisille tiedossa oleville henkilöille, joiden oikeutta lainhuuto voi koskea.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 22 päivänä marraskuuta 2018

Pääministeri

Juha Sipilä

Oikeusministeri Antti Häkkänen

1.

Laki

hallintolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan hallintolain (434/2003) 5 ja 62 § sekä
lisätään lakiin uusi 62 a ja 62 b § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

5 §

5 §

Suhde muuhun lainsäädäntöön

Suhde muuhun lainsäädäntöön

Jos muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemesta.

Jos muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemesta.

Hallintoasian sähköisestä vireillepanosta ja käsittelystä sekä päätöksen sähköisestä tiedoksiannosta säädetään sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003).

Hallintoasian sähköisestä vireillepanosta ja käsittelystä sekä päätöksen *tavallisesta ja todisteellisesta* sähköisestä tiedoksiannosta säädetään sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003).

Hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä Suomen evankelis-luterilaisessa kirkossa säädetään kirkkolaisissa (1054/1993).

Hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä Suomen evankelis-luterilaisessa kirkossa säädetään kirkkolaisissa (1054/1993).

62 §

62 §

Yleistiedoksianto

Yleistiedoksianto

Yleistiedoksiannossa asiakirja pidetään määrätyn ajan vastaanottajan nähtävillä viranomaisessa.

Yleistiedoksiannossa asiakirja pidetään määrätyn ajan vastaanottajan nähtävillä viranomaisessa.

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.

Asiakirjan nähtävillä asettamisesta on ilmoitettava *yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla ja tarpeen vaatiessa sellaisessa sanomalehdessä, josta vastaanottajan voidaan otaksua parhaiten saavan tiedon. Jos ilmoitusta ei voida tietoliikennehäiriöiden tai muun tähän rinnastettavan syyn vuoksi julkaista viranomaisen verkkosivuilla, asiakirjan nähtävillä asettamisesta on ilmoitettava myös virallisessa lehdes-*

Voimassa oleva laki

Ilmoituksessa on todettava, että tiedoksisääntöä katsotaan tapahtuneen seitsemäntenä päivänä ilmoituksen julkaisemisesta virallisessa lehdessä.

Ehdotus
sä.

Ilmoituksesta on käytävä ilmi, mitä asia koskee sekä maininta siitä, missä ja mihin ajankohtaan saakka asiakirja pidetään nähtävillä. Ilmoituksessa on lisäksi mainittava ajankohta, jona se on julkaistu viranomaisen verkkosivuilla ja todettava, että tiedoksisääntöä katsotaan tapahtuneen seitsemäntenä päivänä kyseisestä julkaisemisajankohdasta. Jos ilmoitusta ei ole voitu julkaista viranomaisen verkkosivuilla, ilmoituksessa on todettava tiedoksisääntöä tapahtuneen seitsemäntenä päivänä ilmoituksen julkaisemisesta virallisessa lehdessä.

(Uusi)

62 a §

Julkinen kuulutus

Jos muun lain mukaan asiakirja on annettava tiedoksi julkisella kuulutuksella, tiedoksianto toimitetaan julkaisemalla kuulutus ja kuulutettava asiakirja yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla. Tarpeen vaatiessa kuulutus julkaistaan myös asian vaikutusalueen sanomalehdessä tai muulla viranomaisen päättämällä tavalla. Jos kuulutusta ei voida tietoliikennehäiriöiden tai muun tähän rinnastettavan syyn vuoksi julkaista viranomaisen verkkosivuilla, se on julkaistava lisäksi virallisessa lehdessä.

Kuulutus ja kuulutettava asiakirja on pidettävä yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla yleisesti nähtävillä 14 vuorokautta. Jos asiakirjan tiedoksisääntöä alkaa kulua muutoksenhakuajan tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika, kuulutus ja kuulutettava asiakirja on pidettävä yleisesti nähtävillä mainitun määräajan päättymiseen asti.

Kuulutuksesta on käytävä ilmi, mitä asia koskee sekä maininta siitä, missä ja mihin ajankohtaan saakka asiakirja pidetään nähtävillä. Kuulutuksessa on lisäksi mainittava ajankohta, jona se on julkaistu viranomaisen verkkosivuilla ja todettava, että tiedoksisääntöä katsotaan tapahtuneen seitsemäntenä päivänä kyseisestä julkaisemisajankohdasta. Jos kuulutusta ei ole voitu julkaista viranomaisen verkkosivuilla, kuulutuksessa

Voimassa oleva laki

Ehdotus

on todettava tiedoksisääntöjen tapahtuneen seitsemäntenä päivänä kuulutuksen julkaisemisesta virallisessa lehdessä.

(Uusi)

62 b §

Tietojen julkaiseminen yleistiedoksiantoja ja julkista kuulutusta toimitettaessa

Asiakirjan nähtäville asettamista koskevan ilmoituksen sekä julkisen kuulutuksen ja kuulutettavan asiakirjan tiedot saadaan julkaista, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Henkilötiedoista julkaistaan kuitenkin ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot ja ne voidaan julkaista sen estämättä, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n 3 momentissa säädetään. Asiakirjan nähtäville asettamista koskevan ilmoituksen sekä julkisen kuulutuksen ja kuulutettavan asiakirjan sisältämät henkilötiedot on poistettava yleisestä tietoverkosta viranomaisen verkkosivuilta edellä 62 §:n 3 momentissa ja 62 a §:n 2 momentissa tarkoitetun nähtävillä pitoajan kuluttua.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20.

3.

Laki

maakaaren 12 luvun 3 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan maakaaren (540/1995) 12 luvun 3 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa
572/2009, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

12 luku

12 luku

Lainhuudatusmenettely

Lainhuudatusmenettely

3 §

3 §

Kuulutuslainhuuto

Kuulutuslainhuuto

Kirjaamisviranomaisen on yleistiedoksiantona, siten kuin hallintolain 62 §:ssä säädetään, kutsuttava sitä, joka katsoo itsellään olevan paremman oikeuden kiinteistöön kuin hakijalla, esittämään vaatimuksensa kirjaamisviranomaiselle kuuden kuukauden kuluessa kuulutuksen julkaisemisesta virallisessa lehdessä. Kuulutuksesta on lisäksi annettava tieto sellaisille tiedossa oleville henkilöille, joiden oikeutta lainhuuto voi koskea.

Kirjaamisviranomaisen on yleistiedoksiantona, siten kuin hallintolain 62 §:ssä säädetään, kutsuttava sitä, joka katsoo itsellään olevan paremman oikeuden kiinteistöön kuin hakijalla, esittämään vaatimuksensa kirjaamisviranomaiselle kuuden kuukauden kuluessa *siitä, kun kuulutuksen tiedoksisaanin katsotaan tapahtuneen*. Kuulutuksesta on lisäksi annettava tieto sellaisille tiedossa oleville henkilöille, joiden oikeutta lainhuuto voi koskea.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20.*
