



OKV/2250/70/2024
OKV/2489/10/2024
OKV/2617/10/2024

Ulkoministeriön toiminta lausuntojen pyytämisessä ja julkaisemisessa sekä tiedusteluihin vastaamisessa

ASIA

Ulkoministeriötä koskevassa ratkaisussani 14.6.2024 [OKV/1007/10/2024](#) katsoin, että lausuntopyynnön julkaiseminen lausuntopalvelu.fi:ssä sekä sen yhteydessä annetut lausunnon antamisohjeet on tulkittava viranomaisen tiedottamiseksi ja niihin sovelletaan hyvän hallinnon periaatteita. Kiinnitin ulkoministeriön huomiota perustuslaissa säädettyjen osallistumisoikeuksien ja hallintolain hyvän hallinnon periaatteiden turvaamiseen, kun se julkaisee lausuntopyyntöjä ja vastaanottaa lausuntoja.

Pyysin ministeriötä myös ilmoittamaan päätökseni aiheuttamista toimenpiteistään ja muun muassa arvioimaan lausuntopalvelun käyttöä koskevan sisäisen ohjeistuksensa tarkentamistarvetta viimeistään 30.8.2024. Ulkoministeriö antoi ilmoituksensa 29.8.2024, jossa se totesi tarkentaneensa lausuntopalvelun käyttöä koskevaa sisäistä ohjeistustaan.

Lausuntopalvelussa on syyskuussa 2024 ollut vireillä ulkoministeriön asia [VN/25590/2024](#), jota koskevat lausunnon antamisohjeet vaikuttavat olleen epäselvät. Niiden perusteella oli nimittäin pääteltävissä, että lausunnon voisi antaa vain lausuntopalvelu.fi:n kautta. Otin asian tutkittavaksi omana aloitteenani ja pyysin ulkoministeriöltä 18.9.2024 päivätyllä selvitys- ja lausuntopyynnöllä selvitystä ja lausuntoa asiasta (OKV/2250/70/2024).

Oikeuskanslerinvirastoon saapui myös 12.10.2024 päivätty samaa asiakokonaisuutta koskeva kantelu ja 15.10.2024 päivätty siihen liittyvä lisäkirje (OKV/2489/10/2024). Kantelija arvosteli

ulkoministeriötä, koska lausuntopyynnön yhteydessä lausuntopalvelussa julkaistuissa lausunnon antamisohjeissa ei ollut mainintaa lausunnon antamisesta sähköpostitse. Lisäksi kantelija kertoi, ettei hänen sähköpostitse antamaansa lausuntoa ollut tallennettu lausuntopalveluun eikä ulkoministeriö myöskään ollut vastannut hänen asiaa koskevaan tiedusteluunsa.

Kantelua ja lisäkirjettä koskeneessa selvitys- ja lausuntopyynnössäni 23.10.2024 pyysin ulkoministeriöltä selvitystä lausuntopalvelun käytöstä, lausuntojen tallentamisesta ja julkaisemisesta sekä henkilöiden asiaa koskeviin kyselyihin vastaamisesta. Pyysin ulkoministeriötä myös lähettämään kuulemismenettelyä ja lausuntopalvelun käyttöä koskevan sisäisen ohjeistuksensa selvityksen liitteenä.

Oikeuskanslerinvirastoon tuli vireille vielä 29.10.2024 ulkoministeriön lausuntopyyntöä [VN/30890/2023](#) koskeva kantelu (OKV/2617/10/2024). Pyysin ulkoministeriötä 30.10.2024 päivätyssä selvitys- ja lausuntopyynnössäni ottamaan myös sen huomioon vastatessaan aiempaa kantelua koskeneeseen selvitys- ja lausuntopyyntöni.

Selvityspyyntöjen jälkeen kantelijalta on saapunut oikeuskanslerinvirastoon myös 2.12.2024 päivätty lisäkirje, joka on liitetty asialle OKV/2617/10/2024, jossa kantelijaa arvostelee ulkoministeriön toimintaa lausuntopyynnössä VN/13962/2024. Kantelijan mukaan lausuntopyynnön yhteydessä lausuntopalvelussa julkaistuissa lausunnonantamisohjeissa ei mainittu muuta lausunnon toimittamisen tapaa kuin lausuntopalvelu.fi.

SELVITYS

Ulkoministeriö on toimittanut selvityksen ja lausunnon 8.10.2024 sekä 13.11.2024. Selvitys kattaa sekä omana aloitteena tutkimani asian, että yllä mainitut kantelut.

RATKAISU

Tässä päätöksessä ratkaistaan sekä oma aloite OKV/2250/70/2024 että kantelut OKV/2489/10/2024 ja OKV/2617/10/2024.

Oikeusohjeet

Perustuslain (731/1999) 2 §:n 2 momentin mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.

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

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

Hallintolain (434/2003) 6 §:ssä säädetään hallinnon oikeusperiaatteista. Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain 7 §:ssä säädetään viranomaisen palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta. Asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Palveluperiaate merkitsee sitä, että asioinnin tulisi voida tapahtua sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäten ([HE 72/2002 vp](#), s. 57).

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Saman pykälän 2 momentin mukaan, jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen.

Hallintolain 9 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä.

Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Periaatepäätös

Valtioneuvosto on 4.2.2016 antanut periaatepäätöksen säädösvalmistelun kuulemisohjeesta, joka sisältyy säädösvalmistelun kuulemisoppaaseen. Periaatepäätökset eivät sisällä hallinnon sisäisiä määräyksiä eivätkä ne siten ole oikeudellisesti sitovia. Oppaan tarkoituksena on tukea valtioneuvoston lainvalmistelijoita säädösvalmistelun kuulemisprosessissa. Oppaan ohjeosion tarkoituksena on luoda kuulemisen yleiset menettelyt. Kuulemisoppaan muut luvut tukevat varsinaisen ohjeen täytäntöönpanoa käytännössä. Ohjetta tukevia lukuja päivitetään oikeusministeriössä tarpeen mukaan.

Kuulemisohjeessa todetaan muun muassa, että sidosryhmiä ja kansalaisia kuullaan monipuolisesti erilaisin menetelmin. Laajan osallistumisen edistämiseksi käytetään esimerkiksi monijäsenisiä valmisteluelimiä, järjestetään keskustelutilaisuuksia, neuvotteluja, epävirallista yhteydenpitoa, kyselyitä ja verkkokeskusteluja sekä pyydetään kirjallisia lausuntoja. Kuulemisessa voidaan hyödyntää oikeusministeriön sähköisiä demokriatipalveluita. Kuulemisen menetelmät valitaan hankkeen laajuuden, tavoitteiden ja tavoiteltavien sidosryhmien perusteella. Erityisesti laajoissa säädösvalmisteluhankkeissa käytetään useita menetelmiä. Menetelmät valitaan niin, että sidosryhmät ja kansalaiset saavat tietoa tasapuolisesti, että heillä on yhdenvertaiset osallistumismahdollisuudet ja että heitä muutenkin kohdellaan yhdenvertaisesti. Kuulemisessa huolehditaan kielellisten oikeuksien toteutumisesta sekä siitä, että kuulemiseen liittyvät tekstit ovat helposti ymmärrettäviä (kohta 1.5 Menetelmien monipuolisuus).

Lausuntopyynnöistä ohjeessa todetaan, että säädösvalmisteluasiakirjojen julkisuudesta ja julkisuuden rajoituksista säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999). Ministeriöiden lausuntopyynnot, niiden liitteinä olevat asiakirjat, saadut lausunnot ja lausuntotiivistelmät julkaistaan siten, että ne ovat helposti kaikkien saatavilla. Asiakirjat julkaistaan ensisijaisesti valtioneuvoston yhteisessä hanketiedon järjestelmässä. Asiakirjoja voidaan julkaista myös ministeriöiden verkkosivuilla. Myös oikeussääntöjä sisältäviä määräyksiä valmisteltaessa syntyvien asiakirjojen riittävästä julkisuudesta ja saatavuudesta on huolehdittava.

Ohjeessa todetaan lausuntopalvelu.fi:n olevan lausuntomenettelyn sähköinen asiointikanava, joka tulee ministeriöissä käyttöön kaikissa lausuntopyynnöissä viimeistään siinä vaiheessa, kun ministeriöt ovat siirtyneet valtioneuvoston yhteiseen asianhallintajärjestelmään. Lausuntopalvelu.fi:tä suositellaan käytettäväksi keskeisissä lainsäädäntöhankkeissa jo aikaisemminkin (kohta 1.8 Lausuntopyyntöjen ja lausuntojen julkaiseminen).

Lausuntopalvelu.fi

Lausuntopalvelu.fi on verkkosivujensa mukaan oikeusministeriön ylläpitämä ja tuottama verkkopalvelu. Palvelun tarkoitus on tehostaa lausuntomenettelyä tarjoamalla kansalaisille, järjestöille ja viranomaisille yhdenmukainen verkkopalvelu, jossa lausuntopyynnot voidaan julkaista, antaa lausuntoja ja käsitellä annettuja lausuntoja. Lisäksi palvelun on tarkoitus helpottaa lausuntomenettelyä, kansalaisvaikuttamista ja tiedonsaantia sekä lisätä valmistelun ja lausuntomenettelyn läpinäkyvyyttä ja laatua. Se tarjoaa mahdollisuuden pyytää ja antaa lausuntoja sähköisesti. Kaikki julkishallinnon viranomaiset voivat julkaista lausuntopyyntöjä palvelussa. Lausuntoja saavat antaa kaikki organisaatiot ja kansalaiset.

Oikeusministeriö ei määrittele tarkemmin lausuntopalvelu.fi:ssä julkaistavia lausuntopyyntöjä taikka muita sisältöjä. Palvelun käyttöehdoissa todetaan, että lausuntopalvelussa julkaistaan

kuitenkin vain sisältöä, joka noudattaa hyvää tapaa ja liittyy lausuttavaan asiaan. Palvelun sääntöjen vastaiset sisällöt jätetään julkaisematta.

Lausuntopalvelu.fi:n käyttöehtojen mukaan palveluun tuodusta sisällöstä vastaavat niiden kirjoittajat. Kirjoittaja vastaa siitä, että annetut tiedot ovat oikeita. Toisen henkilön tietojen luvaton käyttö on kiellettyä. Tällaisia tietoja ovat esimerkiksi yksityishenkilöiden nimet, sähköpostiosoitteet ja puhelinnumerot. Kirjoittaja vastaa itse niistä mahdollisista seurauksista, joita aiheutuu toisen henkilön henkilö- tai muiden tietojen väärinkäytämisestä. Lausuntojen ja lausuntopyyntöjen sisällöistä ja tietojen oikeellisuudesta vastaavat kulloisenkin lausuntopyynnön valmistelijat ja lausunnonantajat, ei palvelun ylläpitäjä.

Käyttöehdoissa todetaan edelleen, että palvelu ja kaikki siinä oleva sisältö (lausuntopyyntö ja siihen liittyvä materiaali sekä annetut lausunnot) on julkista.

Arviointi

Osallistuminen perusoikeutena ja hyvän hallinnon osana

Mahdollisuus lausua suunnitelluista säädöshankkeista sisältyy olennaisesti perustuslain 2 §:n 2 momentissa ja 14 §:ssä suojattujen osallistumisoikeuksien käyttämiseen. Kyse on sekä valtiojärjestyksen perusteista, että sen turvaamista perusoikeuksista, kuten tässä yhteydessä vaali- ja osallistumisoikeuksista. Perustuslain 22 § velvoittaa yleisesti julkisen vallan turvaamaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen ja perustuslain 14 §:ssä vielä erikseen korostetaan julkisen vallan tehtävää edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Yksi tärkeä keino osallistumisoikeuksien toteuttamiselle on mahdollisuus vaikuttaa säädösvalmisteluun ja ilmaista niitä koskevat näkemykset ja mielipiteensä sekä tarjota niiden tueksi tietoja. Kuuleminen palvelee tätä tarkoitusta ja on olennainen osa säädösvalmistelua. Mahdollisuus näkemysten ja mielipiteiden ilmaisemisen laajentaa ja monipuolistaa hankkeiden tietopohjaa ja tuo esiin vaihtoehtoisia näkemyksiä ja palvelee siten säädösvalmistelua.

Tämä ei kuitenkaan vielä edistä täysin osallistumisoikeuksien toteutumista, koska kuulemisella on laajempaakin merkitystä. Se ei nimittäin rajoitu vain tiettyyn säädösvalmisteluhankkeeseen, vaan ulottuu myös laajemmin sitä koskevaan yhteiskunnalliseen keskusteluun ja päätöksentekoon, jota kuulemisessa esitetyt sisällöt palvelevat. Vastaanottajia eivät siten ole vain hankkeen valmistelijat, vaan oikeusyhteisö ja yhteiskunta laajemminkin.

Osallistumisoikeudet eivät toteudu aidosti, jos kuulemismenettely ei ole avointa. Siihen olennaisesti kuuluu se, että kuulemisessa kartoitettavat mielipiteet, näkemykset ja tiedot ovat julkisesti ja

vaivatta kaikkien saatavilla. Lausuntopyynnön julkaisemisella on nähty olevan ainakin kahtalainen merkitys: yhtäältä sillä jaetaan tietoa vireillä olevista uudistuksista ja lisätään tätä kautta valmistelun läpinäkyvyyttä. Toisaalta sillä varataan yleisölle mahdollisuus vaikuttaa käsittelyssä olevan valmisteluhankkeen lopputulokseen ([EOAK/3445/2022](#)).

Kuulemismenettely on osa säädösvalmistelua ja sen tarkoituksena on palvella sitä. Osallistumisen laajaa turvaamista on kuitenkin hallintolain palveluperiaatteen mukaisesti tasapainotettava kuulemismenettelyn tavoitteiden ja tehokkaan toteuttamisen kanssa. Toisin sanoen ”asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.” ([HE 72/2002 vp](#), s. 57). Tämä voi muun muassa tarkoittaa sitä, että kuulemismenettelyä suunnataan tiettyihin tahoihin ja käytännön toteutusta eriytetään kuitenkin olennaisesti rajoittamatta menettelyn avoimuutta ja osallistumisoikeuksien edistämistä sinänsä.

Ministeriöillä on siten harkintavaltaa päättäessään, miten ne lausuntoja pyytävät ja julkaisevat. Lausuntopyynnot suositellaan julkaistavan oikeusministeriön ylläpitämässä lausuntopalvelu.fi:ssä, mutta myös muut lausuntopyynnön ja lausuntojen hankkimisen tavat voivat olla tarkoituksenmukaisia ([OKV/2232/10/2022](#), [OKV/608/10/2024](#)). Säädösvalmistelun kuulemismenettely ja lausuntopalvelu ovat siten erillisiä menettelyjä. Sähköinen, verkossa käytettävä lausuntopalvelu helpottaa ja palvelee säädösvalmistelun kuulemistä, mutta ei korvaa sitä. Sen kautta tapahtuu valtaosa kuulemisista, mutta soveltaessaan periaatepäätöksen ohjeita ministeriöt ovat täydentäneet kuulemismenettelyjä omilla ohjeillaan ja käytännöillään.

Voimassa oleva lainsäädäntö jättääkin ministeriöiden harkittavaksi, miten luoda ne käytännön keinot ja tekniset ratkaisut, joiden mukaisesti kuuleminen järjestetään ja lausunnot julkaistaan. Niiden tulee kuitenkin olla hallintolain mukaisia.

Ulkoministeriön lausuntopyyntöjä koskeva sisäinen ohjeistus ja käytännöt

Ulkoministeriö on 15.8. antanut ministeriössä sovellettavan ohjeistuksen lausuntomenettelystä lausuntopalvelu.fi:ssä. Ohjeistuksessa todetaan muun muassa, että lausuntomenettely on pakollinen osa jokaista säädösvalmisteluprosessia. Lausuntopyyntö suositellaan lähetettäväksi lausuntopalvelu.fi -palvelun kautta keskeisille, tiedossa oleville sidosryhmille. Palvelussa julkaistut lausuntopyynnot ovat julkisia, joten myös muut kuin ne, joille lausuntopyyntö on nimenomaisesti palvelun kautta lähetetty, pystyvät tutustumaan ja vastaamaan lausuntopyyntöön.

Ohjeistuksessa todetaan, että lausuntopalvelun kautta julkaistuun lausuntopyyntöön voidaan vastata joko jättämällä lausunto palvelun kautta tai lähettämällä se sähköpostitse ministeriön kirjaamoon. Lausuntoja voivat palvelussa antaa lausuntopyynnön saaneiden lisäksi myös kaikki muut, jotka rekisteröityvät palveluun ja tunnistautuvat vahvasti.

Lausuntopalvelun kautta julkaistuun lausuntopyyntöön voidaan vastata joko lausuntopalvelun kautta tai lähettämällä se sähköpostitse ulkoministeriön kirjaamoon. Myös määräajassa kirjeitse toimitetut lausunnot otetaan huomioon, vaikka kirjelähetysmahdollisuutta ei ohjeistuksessa olekaan erikseen todettu. Lausunto on siten mahdollista antaa ilman, että tarvitsee käyttää vahvaa tunnistautumista.

Lausuntopalvelu.fi:ssä annetut lausunnot näkyvät automaattisesti lausuntopalvelussa ja ovat siten julkisia. Lausuntojen julkisuus koskee näin ollen myös palveluun rekisteröityneiden ja vahvasti tunnistautuneiden yksityishenkilöiden lausuntoja.

Ohjeistuksessa todetaan myös, että ulkoministeriön lausuntopyyntöihin annetut muiden kuin yksityishenkilöiden lausunnot, jotka on toimitettu joko lausuntopalvelun kautta tai lähettämällä suoraan ministeriön kirjaamoon, kirjaamo julkaisee ne oma-aloitteisesti erikseen asianomaisen säädöshankkeen hankesivuilla. Yksityishenkilöiden lausunnot julkaistaan hankesivuilla ainoastaan, mikäli yksityishenkilö tätä pyytää ja antaa siihen luvan. Ulkoministeriö ei vie yksityishenkilöiden lausuntoja lausuntopalvelu.fi:n heidän puolesta, vaan lausunto tulee antaa kirjautumalla palveluun, jossa on käytössä vahva tunnistauminen.

Ohjeistus on ymmärrettävissä niin, että vahva tunnistauminen on edellytyksenä yksityishenkilön lausunnon automaattiselle kirjaamiselle lausuntopalveluun ja julkaisemiselle siellä, mutta ei lausunnon antamiselle sinänsä. Se on mahdollista antaa myös sähköpostitse ja lähettämällä se ministeriön kirjaamoon.

Ohjeistuksessa todetaan lisäksi, että lausuntopyyntöä palveluun laadittaessa tulee kiinnittää huomiota lausuntopyynnön vastaanottajille kirjoitettaviin ohjeisiin. Ohjeistuksessa viitataan tältä osin päätökseeni [OKV/1007/10/2024](#). Lisäksi ohjeistukseen sisältyy malli lausuntopyynnön ja lausunnonantajille julkaistavien ohjeiden laatimisen tueksi.

Ulkoministeriön selvityksen mukaan lausuntopalvelun kautta lausunnon voivat antaa kaikki ne, jotka rekisteröityvät palveluun ja tunnistautuvat vahvasti. Lausuntopalvelu.fi:ssä annetut lausunnot näkyvät automaattisesti palvelussa ja ovat siten julkisia. Ulkoministeriö ei kuitenkaan julkaise toisen puolesta eikä pyynnöstä lausuntoja palvelussa, koska lausuntopalvelun käyttäminen edellyttää edellä todetun mukaisesti rekisteröitymistä palveluun ja vahvaa tunnistautumista.

Ulkoministeriö ilmoittaa edelleen, että ministeriön kirjaamo vie ministeriön lausuntopyyntöihin annetut muiden kuin yksityishenkilöiden lausunnot, jotka on toimitettu joko lausuntopalvelun kautta tai lähettämällä suoraan ministeriön kirjaamoon, oma-aloitteisesti hankeikkunaan, josta se julkaisee ne erikseen asianomaisen säädöshankkeen hankesivuilla.

Näiden lausuntojen julkaiseminen tapahtuu nähdäkseni asianmukaisesti. Ministeriö ilmoittaa kuitenkin, että yksityishenkilöiden lausunnot julkaistaan hankesivuilla ainoastaan, mikäli yksityishenkilö tätä nimenomaisesti pyytää ja antaa siihen luvan. Tällä ilmeisestikin tarkoitetaan sitä, että yksityishenkilön tulee pyytää julkaisemista. Pyyntö sisältänee samalla luvan.

Osallistumisoikeuksien edistäminen avoimesti edellyttää, että säädöshankkeista annetut lausunnot saatetaan pääsääntöisesti julkisesti saataville riippumatta siitä, antaako niitä yksityishenkilö vai joku muu taho. Tässä yhteydessä on erotettava toisistaan yhtäältä yksityishenkilön toimittaman lausunnon oikeudellinen merkitys viranomaisen asiakirjana, johon soveltuu viranomaisten asiakirjojen julkisuutta koskeva sääntely, ja toisaalta sen julkaiseminen lausuntopalvelussa. Kaikki yksityishenkilöt eivät välttämättä halua, että heidän lausuntonsa julkaistaan, vaikka ne julkisuuslain mukaan ovat viranomaisen julkisia asiakirjoja. Olennaista silloin olisi antaa lausuntopyynnössä yksityishenkilöille riittävät tiedot siitä, miten heidän tulee menetellä, jos he haluavat, että heidän lausuntonsa julkaistaan, tai miten lausuntoa viranomaisessa käsitellään.

Hallintolain 7, 8 ja 9 §:t koskevat viranomaisen palvelua, neuvontaa ja viestintää. Hallintolain 7 §:n mukaan viranomaisen asioinnin tulisi voida tapahtua sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti. Hallintolain 8 §:n 1 momentti edellyttää, että viranomainen antaa tarvittavaa neuvontaa. Hallintolain 9 §:n 1 momentissa taas säädetään siitä, että viranomaisen on käytettävä selkeää ja ymmärrettävää kieltä.

Näiden hallintolain säännösten on katsottava tässä yhteydessä edellyttävän, että lausuntopyynnössä sekä lausuntopalvelussa julkaistuissa lausunnon antamisen ohjeissa ilmaistaan selkeästi ja ymmärrettävästi, että saadakseen lausuntonsa julkaistuksi on yksityishenkilön sitä pyydettyä ja yksityishenkilön lausunnon julkaisutapa ja -paikka. Yksityishenkilön on muutoin vaikea tietää, tuleeko hänen pyytää lausuntonsa julkaisemista sekä sitä, että hänen lausuntonsa julkaistaan lausuntopalvelussa vain, jos hän antaa lausuntonsa juuri sitä palvelua käyttäen.

Samassa yhteydessä saattaisi olla aiheellista myös tiedottaa siitä, että vaikka lausuntoa ei julkaistaisikaan, on se kuitenkin julkinen asiakirja ja viranomaiselta kaikkien saatavissa julkisuuslain mukaisesti. Periaatteellisesti huomionarvoinen yksityiskohta olisi mainita – johon selvityksessäkin viitataan - että myös määräajassa kirjeitse toimitetut lausunnot otetaan huomioon.

Lausunnon antajille annetut selkeät ja ymmärrettävät ohjeet eivät toteuta vain hallintolain hyvän hallinnon periaatteita, vaan myös perustuslaissa osallistumisoikeuksien edistämiseksi asetettua velvoitetta. Se on tässä yhteydessä erityisen tarpeen, koska kuulemismenettely on jokaisen, eikä siis vain säädösmenettelyissä harjaantuneiden viranomaisten käytössä.

Ulkoministeriön selvityksissään selostamat ajankohtaiset sisäiset ohjeet lausuntopyyntöjen ja lausunnonantajille annettavien ohjeiden muotoiluista eivät sellaisenaan anna aiheutta enempään toimenpiteisiin. Viittaan kuitenkin edellä esittämiini joihinkin niiden yksityiskohtia koskeviin huomioihini.

Kantelijalle annetut ohjeet

Kantelijan mukaan (kantelu 12.10.2024 ja lisäkirje 2.12.2024) kaikissa ulkoministeriön julkaisemissa lausuntopyynnöissä tai niiden yhteydessä julkaistuissa ohjeissa lausunnon antajille ei ole ollut mainintaa siitä, että lausunnon voi antaa sähköpostitse tai kirjeitse.

Ulkoministeriö ilmoittaa selvityksessään 13.11.2024 että lausuntopalvelussa on lausuntopyynnön [VN/25590/2024](#) kohdalla inhimillisen erheen vuoksi ollut aluksi vanha lausunnon antamisohje, jossa ei ollut nimenomaisesti mainintaa myös sähköpostin käyttämisestä lausunnon antamisessa. Noudattaakseen ratkaisua [OKV/1007/10/2024](#) ulkoministeriö korjasi ohjetta lausuntopalveluun 20.9.2024 lisäämällä siihen mahdollisuuden lausua asiasta myös sähköpostitse sekä 23.9.2024 selventämällä lausuntojen lausuntopalvelussa julkaisemista.

Lausuntopalvelussa on siten ollut virheelliset ja harhaanjohtavat ohjeet lausuntojen antamisesta. Ne on korjattu (20.9.2024), mutta ne ovat silti yhä olleet virheelliset ja harhaanjohtavat. Sen jälkeen niitä on korjattu uudelleen (23.9.2024).

Kanteliija arvostelee (lisäkirje 15.10.2024) ulkoministeriötä myös siitä, ettei hänen sähköpostitse antamaansa lausuntoa ollut tallennettu lausuntopalveluun. Ulkoministeriön mukaan lopullisissa, eli tulkintani mukaan 23.9.2024 korjatuissa lausunnon antamista koskevissa ohjeissa on todettu, että yksityishenkilön ulkoministeriöön lähettämä lausunto julkaistaan vain, mikäli yksityishenkilö sitä nimenomaisesti pyytää ja antaa siihen luvan. Ulkoministeriön mukaan kanteliija ei ollut pyytänyt lausunnon julkaisemista hankeikkunassa.

Kantelukirjeestä 12.10.2024 käy kuitenkin ilmi, että alkuperäisen ulkoministeriön julkaiseman lausuntopyynnön yhteydessä julkaistujen lausunnon antamisohjeiden mukaan kaikki lausunnot julkaistaisiin lausuntopalvelu.fi:ssä. Siten on ymmärrettävää, että kanteliija on ollut käsityksessä, että myös hänen lausuntonsa julkaistavan lausuntopalvelussa. Kanteliija on myös ulkoministeriölle sähköpostitse lähettämänsä lausunnon yhteydessä ilmoittanut ulkoministeriön kirjaa-moon, että hän lähettää lausuntonsa julkaistavaksi lausuntopalvelu.fi:ssä.

Kanteliija on myös kertomansa mukaan tiedustellut ulkoministeriöstä 18.9.2024 tarkennusta lausuntopyynnössä annettuun lausunnon antamista koskevaan ohjeeseen. Hänelle ei kuitenkaan vastattu ennen kuin lausuntoaika oli jo päättynyt.

Vaikka ulkoministeriö olikin korjannut lausuntopalvelussa lausunnon antamisohjetta, ei se turvannut kantelijan osallistumisoikeuksia, koska hänen tiedusteluunsa ei vastattu ajoissa. Lausuntopyynnön vastausaika päättyi ministeriön selvityksen mukaan 11.10.2024 ja kantelijalle vastattiin 28.10.2024.

Kantelija on toisessa kantelukirjeessään (29.10.2024) kiinnittänyt huomiota lausuntopalvelussa olevaan toiseen ulkoministeriön lausuntopyyntöön [VN/30890/2023](#). Kantelijan mukaan lausuntopyynnön diaarinumeroissa oli ristiriitaisuuksia, sillä lausuntopyynnön numero oli eri kuin mitä ohjeiden mukaan tuli viitenumerona lausuntoa lähetettäessä ulkoministeriön kirjaamoon kirjattavaksi. Kantelijan mukaan hän ei katsonut mahdolliseksi lausua asiaan mitään, sillä hänen lausuntonsa olisi saattanut mennä kirjattavaksi muuhun asiaan kuin mihin olisi tarkoitus.

Ulkoministeriön 13.11.2024 päivätyn selvityksen mukaan kyseisen lausuntopyynnön yhteydessä julkaistuun lausunnon antamisohjeeseen on inhimillisen erehdyksen vuoksi tullut väärä diaarinumero, joka ei vastaa lausuntopyynnön otsikossa olevaa oikeaa diaarinumeroa. Ulkoministeriö toteaa kuitenkin, että ulkoministeriön kirjaamoon saapuvat lausunnot kohdennetaan oikealle asialle, vaikka lausunnossa olisi annettu virheellinen diaarinumero. Virheellinen diaarinumero lausunnon antamisohjeessa ei siten estä lausunnon antamista eikä sen kohdistumista oikealle asialle.

Pidän silti uskottavana, että kantelija on pitänyt diaarinumeroihin liittyvää epäselvyyttä hämmentävänä. Siten vaikuttaa selvältä, että ulkoministeriöllä on myös lausuntopyynnön [VN/30890/2023](#) kohdalla ollut harhaanjohtava ohje lausuntopalvelussa.

Kootusti totean, että ulkoministeriön lausuntopyyntöjen [VN/25590/2024](#) ja [VN/30890/2023](#) yhteydessä lausunnonantajille lausuntopalvelussa julkaisemat ohjeet lausunnon antamisesta ovat olleet epäselviä ja osittain virheellisiä. Ne eivät ole täyttäneet hallintolain 7 §:n palveluperiaatteen, hallintolain 8 §:n 1 momentin neuvontavaatimuksen taikka hallintolain 9 §:n 1 momentin selkeysvaatimuksen asettamia vaatimuksia eivätkä ole edistäneet kantelijan perustuslain 14 §:n 4 momentissa säädettyjen osallistumisoikeuksien toteutumista.

Ulkoministeriö ei näiden lausunnonantajille antamiensa ohjeiden laatimisessa ole myöskään noudattanut 14.6.2024 antamaani ratkaisua asiassa [OKV/1007/10/2024](#), jossa katsoin, että lausuntopyynnön julkaisemiseen lausuntopalvelu.fi:ssä sekä sen yhteydessä annettuihin lausunnon antamisohjeisiin sovelletaan hyvän hallinnon periaatteita. Kiinnitin jo tuolloin ulkoministeriön huomiota perustuslaissa säädettyjen osallistumisoikeuksien ja hallintolain hyvän hallinnon periaatteiden turvaamiseen, kun se julkaisee lausuntopyyntöjä ja vastaanottaa lausuntoja. Lisäksi ulkoministeriö ei nyt tarkasteltavissa lausuntopyynnöissä ja lausunnonantajille julkaistuissa ohjeissa ole noudattanut omaa sisäistä ohjeistustaan.

Pidän moitittavana, että ulkoministeriö on toiminnallaan toistuvasti rikkonut hallintolain velvoitteita. Koska kyse on lausuntojen antamisesta, tarkoittaa ulkoministeriön menettely myös sitä, ettei se ole huolehtinut perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaisesti velvollisuudestaan edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Kantelijan tiedusteluun vastaaminen

Kantelijan tiedustelu (18.9.2024) on koskenut [VN/25590/2024](#) lausuntopyynnön epäselviä ohjeita ja muun muassa sitä, miten hän voi toimittaa lausunnon ministeriölle ja miten lausunnot julkaistaan.

Ulkoministeriön selvityksen mukaan kantelijan tiedusteluun lausunnon antamisen ohjeista lausuntopyynnön [VN/25590/2024](#) osalta on vastattu 28.10.2024. Ulkoministeriön mukaan vastauksen viivästymistä on pahoiteltu kantelijalle ja selvitetty, mitä toimia hänen kantelunsa johdosta asiassa on ulkoministeriössä tehty. Ulkoministeriön mukaan kantelijan lausunto on otettu huomioon asetusehdotuksen perustelumuihistiossa.

Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.

Vastaamisen edellyttämään aikaan saattavat tapauskohtaisesti vaikuttaa tiedustelun kohteena olevan asian laatu ja monitahoisuus sekä se, edellyttääkö vastauksen antaminen selvitysten hankkimista tai muita erityisiä toimenpiteitä.

Kantelijan kysymykset ovat olleet varsin selkeitä ja helposti ymmärrettävissä. Tiedustelun kohteena oleva asia ei ole laadultaan ollut erityisen vaikea tai monitahoinen. Jo yksinomaan kantelijan tiedustelun laatu huomioon ottaen ulkoministeriön vastausaikaa on pidettävä pitkänä. Lisäksi kantelija on ollut tiedon tarpeessa pian, sillä lausuntojen antamisen määräaika oli ollut päättymässä ja lausuntojen antajille julkaistut ohjeet olivat epäselvät sekä virheelliset. Kantelijan lausunnon antamista koskevaan tiedusteluun vastattiin vasta sen jälkeen, kun lausuntojen antamisen määräaika oli päättynyt.

Totean, että ulkoministeriön vastaus kantelijan tiedusteluun on aiheettomasti viivästynyt. Ulkoministeriö ei näin ollen ole noudattanut hallintolain 23 §:n 1 momentin asettamia vaatimuksia. Pidän menettelyä moitittavana myös siksi, että tämä ulkoministeriön laiminlyönti on osaltaan vaikeuttanut kantelijan mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaisesti.

Yhteenveto

Ulkoministeriö toteaa selvityksessään noudattavansa ratkaisun [OKV/1007/10/2024](#). Kantelijan esille nostamissa tilanteissa näin ei kuitenkaan ole tapahtunut.

Kantelijalle lausuntopalvelussa annetut ohjeet lausunnon antamisesta ovat olleet epäselviä ja harhaanjohtavia sekä lausuntopyynnössä [VN/25590/2024](#) että lausuntopyynnössä [VN/30890/2023](#). Ohjeet ovat olleet omiaan heikentämään kantelijan perustuslain 14 §:n 4 momentissa turvattua osallistumisoikeutta, eivätkä ohjeet ole olleet hallintolain vaatimusten mukaisia. Lisäksi pidän moitittavana sitä, että kantelijan tiedusteluun vastaaminen on aiheettomasti viivästynyt ja lausuntojen antamisen määräaika on jo päättynyt ulkoministeriön vastatessa tiedusteluun.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Ulkoministeriön menettely on rikkonut perustuslain 14 §:n 4 momentissa, hallintolain 6 §:ssä, hallintolain 7 §:ssä, hallintolain 8 §:n 1 momentissa, hallintolain 9 §:n 1 momentissa ja hallintolain 23 §:n 1 momentissa säädettyjä velvoitteita.

Ottaen huomioon se, että olen jo ulkoministeriötä koskevassa ratkaisussani 14.6.2024 [OKV/1007/10/2024](#) kiinnittänyt ulkoministeriön huomiota perustuslaissa säädettyjen osallistumisoikeuksien ja hallintolain hyvän hallinnon periaatteiden turvaamiseen lausuntopyyntöjen yhteydessä, on ulkoministeriön laiminlyöntejä, virheitä ja passiivisuutta pidettävä toistuvana. Ulkoministeriön menettely osoittaaakin kokonaisuudessaan joko huolimattomuutta tai välinpitämättömyyttä – tai molempia – hallintolaissa ja perustuslain 14 §:n 4 momentissa säädettyjen velvoitteiden noudattamisessa. Jättäessään nämä velvollisuutensa täyttämättä, ulkoministeriö ei ole edistänyt yksilöiden mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Ulkoministeriön menettelyn voidaan pikemminkin arvioida vaikeuttaneen osallistumisoikeuksien käyttämistä.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaan, jos virkamies, julkisyhteisön työntekijä tai muu henkilö julkista tehtävää hoitaessaan on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, oikeuskansleri voi antaa asianomaiselle huomautuksen vastaisen varalle, mikäli hän ei harkitse olevan aihetta syytteen nostamiseen. Huomautus voidaan antaa myös viranomaiselle tai muulle yhteisölle.

Annan ulkoministeriölle valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentissa tarkoitetun huomautuksen sen edellä kuvatusta menettelystä lausuntojen pyytämisessä ja julkaisemisessa sekä tiedusteluihin vastaamisessa.

Tämä päätös lähetetään ulkoministeriölle ja kantelijalle sekä tiedoksi oikeusministeriölle, joka ylläpitää lausuntopalvelu.fi-palvelua.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Susanna Lindroos-Hovinheimo